SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS YVES BOT

vom 11. September 2007 [1]

1. „Herr Präsident,

meine Herren Richter!

In dem Verfahren, das uns heute beschäftigt, geht es um die Anwendung der Beihilfebestimmungen des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl [2]. …

Gewichtiger … ist die Lösung des Problems der systematischen Abgrenzung der Verbote des Artikels 4c [KS] von den Bestimmungen des Artikels 67 [KS]. Um diese Lösung haben sich die Interpreten des Montanvertrags bekanntlich schon früh bemüht.

…“ [3]

2. Wie bereits vor ihm Generalanwalt Lagrange in seinen Schlussanträgen vom 5. November 1960 in der Rechtssache De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hohe Behörde [4] macht Generalanwalt Roemer den Gerichtshof auf das schwierige Problem der Abgrenzung des Anwendungsbereichs der Art. 4 KS und 67 KS aufmerksam.

3. Art. 4 Buchst. c KS stellt ein grundsätzliches Verbot von staatlichen Beihilfen für

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — Der EGKS-Vertrag wurde am 18. April 1951 in Paris vom Königreich Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, dem Großherzogtum Luxemburg und dem Königreich der Niederlande unterzeichnet. Der Vertrag trat am 23. Juli 1952 in Kraft und wurde auf die Dauer von 50 Jahren geschlossen. Die Geltungsdauer des Vertrags endete am 23. Juli 2002.

3 — Schlussanträge von Generalanwalt Roemer vom 10. Juni 1971 in der Rechtssache Niederlande/Kommission, Urteil vom 6. Juli 1971 (59/70, Slg. 1971, 639).

4 — Urteil vom 23. Februar 1961 (30/59, Slg. 1961, 3).

Kohle- und Stahlunternehmen auf. Art. 67 KS dagegen soll die Wettbewerbsverzerrungen verhindern, die durch eine bestimmte Politik der Mitgliedstaaten verursacht werden könnten.

4. In der vorliegenden Rechtssache hat der Gerichtshof sich erneut zur Tragweite und zur Anwendbarkeit der beiden Vorschriften zu äußern. Obwohl diese Rechtsfrage schon seit langer Zeit erörtert wird, hat der Gerichtshof sie meines Wissens niemals ausdrücklich entschieden.

5. Im vorliegenden Rechtsstreit ist die Frage Ausdruck zweier Schwierigkeiten, denen sich die Gründer der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (im Folgenden: EGKS) bei der Einführung und Umsetzung einer eigenen Kontrollregelung für die staatlichen Beihilfen gegenübersahen.

6. Die erste Frage hat ihren Ursprung in dem von Grund auf dynamischen Charakter des mit dem EGKS-Vertrag errichteten gemeinsamen Marktes. Das in Art. 4 Buchst. c KS festgelegte grundsätzliche Verbot staatlicher Beihilfen musste daher den Bedürfnissen einer Politik angepasst werden, die in erster Linie die Strukturprobleme des Steinkohlebergbaus und der Eisen- und Stahlindustrie lösen musste. Zu diesem Zweck erließ die Kommission der Europäischen Gemeinschaften verschiedene Stahlbeihilfenkodizes [5].

7. Die zweite Schwierigkeit steht im Zusammenhang mit dem Teilintegrationscharakter des EGKS-Vertrags. Mit Unterzeichnung des Vertrags gaben die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeiten bezüglich Errichtung und Funktionieren des Marktes für Kohle und Stahl auf, behielten jedoch die Verantwortung für ihre allgemeine Wirtschaftspolitik. Art. 67 KS gestattete daher die Koordinierung der verschiedenen Politiken, um den Gemeinsamen Markt vor Wettbewerbsverzerrungen zu schützen. Die Entstehung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) [6] am 25. März 1957 änderte gleichwohl die Ausgangslage. Die Gründung der neuen Gemeinschaft warf die Frage nach der Koexistenz der beiden Rechtsordnungen, der EGKS und der EWG, und nach der Koordinierung ihres jeweiligen Systems der Kontrolle staatlicher Beihilfen auf.

8. Der vorliegende Rechtsstreit wirft auch eine Frage auf, die insofern übergreifend ist, als sie über die Unterschiede, die zwischen den EGKS- und den EWG-Regelungen der Kontrolle staatlicher Beihilfen bestehen, hinausgeht. Das Problem steht im Zusammenhang mit der Wahrung der Grundsätze

5 — Was unter einem Stahlbeihilfenkodex zu verstehen ist, werde ich im Folgenden erläutern.

6 — Kraft des Vertrags über die Europäische Union zur Europäischen Gemeinschaft (EG).

der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes und stellt sich, wenn die Kommission den nationalen Behörden aufgibt, einem Unternehmen rechtswidrig gewährte Beihilfen zurückzufordern.

9. In der vorliegenden Rechtssache erließ die deutsche Regierung am 5. August 1971 das Zonenrandförderungsgesetz [7]. Dieses Gesetz sah steuerliche Anreize für Investitionen vor, die Unternehmen in Gebieten an der Grenze zur ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik und zur ehemaligen Tschechoslowakischen Republik (im Folgenden: Zonenrandgebiet) tätigten. Das Gesetz wurde ebenso wie seine nachfolgenden Änderungen von der Kommission aufgrund der Art. 87 EG und 88 EG genehmigt.

10. Dem Stahlunternehmen Salzgitter AG — Stahl und Technologie [8] waren aufgrund des ZRFG Sonderabschreibungen und steuerfreie Rücklagen [9] ermöglicht worden. Mit der Entscheidung 2000/797/EGKS [10] stellte die Kommission fest, dass die streitigen Beihilfen mit dem gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl unvereinbare staatliche Beihilfen seien (Art. 1), und gab der Bundesrepublik Deutschland auf, die Salzgitter rechtswidrig geleisteten Beihilfen zurückzufordern (Art. 2 und 3).

11. Gegen diese Entscheidung erhob Salzgitter vor dem Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften Nichtigkeitsklage. Mit Urteil vom 1. Juli 2004, Salzgitter/Kommission [11], hat das Gericht die streitige Entscheidung für teilweise nichtig erklärt. Es hat in dem Urteil ausgeführt, dass die Kommission die Rückforderung der dem begünstigten Unternehmen geleisteten Beihilfen nicht habe verlangen können, ohne gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit zu verstoßen.

12. Gegen dieses Urteil sind zwei Rechtsmittel eingelegt worden.

13. Das Hauptrechtsmittel hat die Kommission eingelegt. Mit ihm wird die Nichtigerklärung des angefochtenen Urteils begehrt, soweit dieses die Bestimmungen der streitigen Entscheidung bezüglich der Rückzahlung der fraglichen Beihilfen für nichtig erklärt. Das Rechtsmittel wirft vor allem drei Fragen auf.

14. Die erste Frage betrifft die Klarheit des geltenden rechtlichen Rahmens insbesondere der Pflicht zur Anmeldung der genannten Beihilfen.

7 — Im Folgenden: ZRFG.

8 — Im Folgenden: Salzgitter oder begünstigtes Unternehmen.

9 — Im Folgenden: streitige Beihilfen.

10 — Entscheidung vom 28. Juni 2000 über die Staatliche Beihilfe, die Deutschland zugunsten von Salzgitter AG, Preussag Stahl AG und den Tochtergesellschaften der Eisen- und Stahlindustrie des Konzerns, nunmehr Salzgitter AG — Stahl und Technologie (SAG), gewährt hat (ABl. L 323, S. 5, im Folgenden: streitige Entscheidung).

11 — T-308/00, Slg. 2004, II-1933 (im Folgenden: angefochtenes Urteil).

15. Die zweite Frage betrifft das Verhalten der Kommission im Rahmen der ihr obliegenden Kontrolle staatlicher Beihilfen. Es geht darum, ob die Kommission bei der Wahrnehmung ihrer administrativen Aufgaben dadurch gegen die ihr obliegende Sorgfaltspflicht verstieß, dass sie bei der Prüfung der vom begünstigten Unternehmen übermittelten Schriftstücke nicht feststellte, dass die in Frage stehenden Beihilfen nicht angemeldet worden waren, und dass sie nicht entsprechend tätig wurde.

16. Die dritte Frage betrifft die Wahrung der Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes, wenn die Kommission die Rückforderung rechtswidrig gewährter Beihilfen anordnet. Es geht darum, ob die Kommission unter den vom Gericht festgestellten besonderen Umständen des vorliegenden Falles zu Recht die Rückforderung der in Rede stehenden Beihilfen verlangen konnte, ohne gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes zu verstoßen. Der Gerichtshof hat sich insbesondere zu der Frage zu äußern, ob die Handlungen oder das Verhalten der Kommission bei dem begünstigten Unternehmen ein berechtigtes Vertrauen wecken konnten, das es der Kommission verwehren kann, der Bundesrepublik Deutschland die Rückforderung der Beihilfen und Salzgitter deren Rückzahlung aufzugeben.

17. Das Anschlussrechtsmittel ist von Salzgitter eingelegt worden. Mit ihm wird die Nichtigerklärung des angefochtenen Urteils begehrt, soweit damit die von Salzgitter geltend gemachten Nichtigkeitsgründe bezüglich der Einstufung der betreffenden Beihilfen und deren Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt zurückgewiesen worden sind. Die Bundesrepublik Deutschland unterstützt dieses Rechtsmittel als Streithelferin.

18. Im Rahmen des Anschlussrechtsmittels greift Salzgitter die Auffassung des Gerichts zur Tragweite und zur Anwendbarkeit der Art. 4 KS und 67 KS an. Dem Gerichtshof wird insbesondere die Frage gestellt, ob Art. 4 Buchst. c KS auf eine Beihilfe anwendbar ist, die einem Stahlunternehmen gewährt wurde, wenn diese im Zusammenhang mit einer allgemeinen Beihilferegelung steht, die zuvor von der Kommission nach dem EWG-Vertrag genehmigt worden war, oder ob die Durchführung dieser Maßnahme unter Art. 67 KS fällt.

19. In den vorliegenden Schlussanträgen werde ich erstens vorschlagen, das Anschlussrechtsmittel von Salzgitter zurückzuweisen. Ich werde darlegen, weshalb das Gericht meines Erachtens keinen Rechtsfehler begangen hat, als es zum einen festgestellt hat, dass sich die Kommission zu Recht auf Art. 4 Buchst. c KS gestützt hat, um die fraglichen Beihilfen für mit dem gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl unvereinbar zu erklären, und als es zum anderen angenommen hat, dass die Kommission ihrer Begründungspflicht im Rahmen der streitigen Entscheidung vollständig nachgekommen ist.

20. Zweitens werde ich dem Gerichtshof vorschlagen, dem Hauptrechtsmittel der Kommission stattzugeben. In den folgenden Ausführungen werde ich darlegen, dass das

Gericht einen Rechtsfehler begangen hat, als es festgestellt hat, dass die Pflicht zur Anmeldung der fraglichen Beihilfen aus dem anwendbaren rechtlichen Rahmen nicht klar hervorging. Ich werde ausführen, weshalb meines Erachtens diese Pflicht eindeutig und unbedingt war und weshalb die streitige Entscheidung, soweit sie die Rückforderung der fraglichen Beihilfen anordnete, weder gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit noch gegen den des Vertrauensschutzes verstieß.

21. Vor diesem Hintergrund werde ich dem Gerichtshof die Konsequenzen darlegen, die aus dem Rechtsfehler in der vorliegenden Rechtssache zu ziehen sind.

I — Rechtlicher Rahmen

22. Der EGKS-Vertrag verbietet grundsätzlich staatliche Beihilfen für Stahlunternehmen. Er bestimmt in Art. 4 Buchst. c, dass als unvereinbar mit dem gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl innerhalb der Gemeinschaft gemäß den Bestimmungen dieses Vertrags „von den Staaten bewilligte Subventionen oder Beihilfen oder von ihnen auferlegte Sonderlasten, in welcher Form dies auch immer geschieht“, untersagt werden.

23. Art. 67 KS lautet:

„§ 1. Jede Maßnahme eines Mitgliedstaats, die eine fühlbare Auswirkung auf die Wettbewerbsbedingungen in der Kohle- und Stahlindustrie haben kann, ist der Kommission durch die beteiligte Regierung zur Kenntnis zu bringen.

§ 2. Ist eine solche Maßnahme geeignet, eine schwere Störung des Gleichgewichts hervorzurufen, indem sie die Unterschiede der Produktionskosten in anderer Weise als durch Veränderung der Produktivität wesentlich vergrößert, so kann die Kommission nach Anhörung des Beratenden Ausschusses und des Rates folgende Maßnahmen ergreifen:

— Hat die Maßnahme dieses Staates schädliche Auswirkungen auf die Kohle- oder Stahlunternehmen innerhalb der Hoheitsgewalt des betreffenden Staates, so kann die Kommission ihn ermächtigen, ihnen eine Beihilfe zu gewähren, deren Höhe, Bedingungen und Dauer im Einvernehmen mit ihr festgesetzt werden. …

— Hat die Maßnahme dieses Staates schädliche Auswirkungen auf die Kohle- oder Stahlunternehmen innerhalb der Hoheitsgewalt anderer Mitgliedstaaten, so richtet die Kommission an ihn eine

Empfehlung mit der Aufforderung, diese Auswirkungen durch Maßnahmen zu beseitigen, die nach seiner Ansicht am besten mit seinem eigenen wirtschaftlichen Gleichgewicht vereinbar sind.

§ 3. Vermindert die Maßnahme dieses Staates die Unterschiede der Produktionskosten, indem sie den Kohle- oder Stahlunternehmen innerhalb seiner Hoheitsgewalt im Vergleich zu den anderen Industrien desselben Landes einen besonderen Vorteil bringt oder ihnen besondere Lasten auferlegt, so kann die Kommission an diesen Staat nach Anhörung des Beratenden Ausschusses und des Rates die erforderlichen Empfehlungen richten."

24. Nach Art. 95 Abs. 1 KS kann die Kommission „[i]n allen in diesem Vertrag nicht vorgesehenen Fällen, in denen eine Entscheidung oder Empfehlung der Kommission erforderlich erscheint, um eines der in Artikel 2, 3 und 4 näher bezeichneten Ziele der Gemeinschaft auf dem gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl gemäß Artikel 5 zu erreichen", mit einstimmiger Zustimmung des Rates und nach Anhörung des Beratenden Ausschusses eine Entscheidung erlassen oder eine Empfehlung aussprechen. Nach Art. 95 Abs. 2 KS kann die in derselben Form erlassene Entscheidung oder Empfehlung die anzuwendenden Sanktionen bestimmen.

25. Ferner sieht Art. 95 Abs. 3 KS vor: „Erfordern … unvorhergesehene, durch die Erfahrung sichtbar gewordene Schwierigkeiten bei den Einzelheiten der Anwendung dieses Vertrages oder eine tiefgehende Änderung der wirtschaftlichen oder technischen Bedingungen, die unmittelbar den gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl beeinflusst, eine Anpassung der Vorschriften über die der Kommission übertragenen Befugnisse, so können geeignete Abänderungen vorgenommen werden; diese dürfen weder die Bestimmungen der Artikel 2, 3 und 4 noch das Verhältnis zwischen den der Kommission und den anderen Organen der Gemeinschaft zugewiesenen Befugnissen beeinträchtigen". Nach Art. 95 Abs. 4 KS schließlich werden diese Änderungen als Vorschläge von der Kommission und dem Rat in gegenseitigem Einvernehmen aufgestellt und dem Gerichtshof zur Stellungnahme unterbreitet.

26. Auf der Grundlage von Art. 95 Abs. 1 und 2 KS erließ die Kommission sechs Entscheidungen von allgemeiner Geltung, die gemeinhin als „Stahlbeihilfenkodizes" bezeichnet werden.

27. Diese Kodizes sollten eine Antwort auf die Krise im Stahlsektor der Gemeinschaft sein, indem sie staatliche Beihilfen an die Stahlunternehmen in abschließend aufgezählten Fällen genehmigten und damit von dem strikten und absoluten Verbot des Art. 4 Buchst. c KS abwichen. Die Kodizes wurden

entsprechend den konjunkturellen Schwierigkeiten des Marktes mehrfach geändert.

28. Diese Kodizes legen die Voraussetzungen fest, unter denen ein Mitgliedstaat der Eisen- und Stahlindustrie mit dem ordnungsgemäßen Funktionieren des Gemeinsamen Marktes vereinbare staatliche Beihilfen gewähren kann. Sie definieren den Begriff Beihilfen an die Eisen- und Stahlindustrie, legen die Voraussetzungen für deren Gewährung fest und sehen Verfahrensvorschriften für ihre Anmeldung bei der Kommission vor. Die Beihilfen, die nicht in den Geltungsbereich eines dieser Kodizes fallen, unterliegen weiterhin dem grundsätzlichen Verbot des Art. 4 Buchst. c KS.

29. Der 1. Stahlbeihilfenkodex wurde durch die Entscheidung Nr. 257/80/EGKS der Kommission [12] eingeführt. Er galt bis 31. Dezember 1981. Nach seinem vierten Erwägungsgrund bezweckt dieser Erste Kodex die Einführung einer Regelung, mit der spezifische Beihilfen an die Eisen- und Stahlindustrie in abschließend aufgezählten Fällen genehmigt werden, wobei die Anwendung allgemeiner und regionaler Beihilferegelungen jedoch weiterhin der Aufsicht der Kommission aufgrund des Art. 67 KS sowie der Art. 87 EG und 88 EG unterliegen [13].

30. Der 1. Kodex wurde durch den 2. Stahlbeihilfenkodex ersetzt, der durch die Entscheidung Nr. 2320/81/EGKS der Kommission [14] eingeführt wurde und bis zum 31. Dezember 1985 galt. Dieser 2. Kodex stellt strengere Regeln auf, die eine degressive Staffelung der Beihilfen vorschreiben. Er schafft eine umfassende Beihilferegelung der Gemeinschaft, die eine gleiche Behandlung „[aller] Beihilfen zugunsten der Stahlindustrie [sicherstellt], die, in welcher Form auch immer, von den Mitgliedstaaten oder aus staatlichen Mitteln finanziert werden“ [15].

31. Am 1. Januar 1986 trat der 3. Stahlbeihilfenkodex [16] in Kraft. Für den mit diesem Datum beginnenden Zeitraum wirft die Kommission der Bundesrepublik Deutschland die Gewährung der fraglichen Beihilfen vor.

32. Nach Art. 1 Abs. 1 des 3. Kodex „[können] [a]lle Beihilfen zugunsten der Eisen- und Stahlindustrie, gleichgültig, ob spezifische oder nichtspezifische Beihilfen, die in welcher Form auch immer von den

12 — Entscheidung vom 1. Februar 1980 zur Einführung von gemeinschaftlichen Regeln über spezifische Beihilfen zugunsten der Eisen- und Stahlindustrie (ABl. L 29, S. 5, im Folgenden: 1. Kodex).

13 — Vgl. auch Art. 1 des 1. Kodex.

14 — Entscheidung vom 7. August 1981 zur Einführung gemeinschaftlicher Regeln für Beihilfen zugunsten der Eisen- und Stahlindustrie (ABl. L 228, S. 14) in der durch Entscheidung Nr. 1018/85/EGKS der Kommission vom 19. April 1985 (ABl. L 110, S. 5) geltenden Fassung (im Folgenden: 2. Kodex).

15 — Vgl. Art. 1 Abs. 1 des 2. Kodex.

16 — Entscheidung Nr. 3484/85(EGKS der Kommission vom 27. November 1985 zur Einführung gemeinschaftlicher Vorschriften für die Beihilfen zugunsten der Eisen- und Stahlindustrie (ABl. L 340, S. 1, im Folgenden: 3. Kodex).

Mitgliedstaaten bzw. den Gebietskörperschaften oder aus staatlichen Mitteln finanziert werden, … nur dann als Gemeinschaftsbeihilfen und somit als mit dem ordnungsgemäßen Funktionieren des Gemeinsamen Marktes vereinbar angesehen werden, wenn sie den Bestimmungen der Artikel 2 bis 5 entsprechen [17]".

33. Art. 6 Abs. 1 des 3. Kodex lautet wie folgt:

„Die Kommission ist von allen Vorhaben zur Gewährung oder Umgestaltung von Beihilfen gemäß den Artikeln 2 bis 5 so rechtzeitig zu unterrichten, dass sie sich hierzu äußern kann. Unter denselben Bedingungen ist sie über alle Vorhaben zur Anwendung jener Beihilferegelungen auf die Stahlindustrie zu unterrichten, zu denen sie bereits aufgrund des EWG-Vertrags Stellung genommen hat. …"

34. Nach Art. 6 Abs. 2 des 3. Kodex ist die Kommission auch von allen geplanten Finanzierungsmaßnahmen (wie Beteiligungen, Kapitalausstattungen oder gleichwertige Maßnahmen) zu unterrichten, die die Mitgliedstaaten, nachgeordnete Gebietskörperschaften oder sonstige Organe, die hierbei öffentliche Mittel einsetzen, zugunsten von Stahlunternehmen vorzunehmen beabsichtigen. Die Kommission stellt fest, ob die betreffenden Maßnahmen Beihilfeelemente enthalten, und beurteilt gegebenenfalls deren Vereinbarkeit mit den Art. 2 bis 5 des 3. Kodex.

35. Mit dem Auslaufen des 3. Kodex am 31. Dezember 1988 traten der 4. und der 5. Stahlbeihilfenkodex in Kraft [18].

36. Wie der 3. Kodex sind die beiden genannten Kodizes auf alle Beihilfen zugunsten der Eisen- und Stahlindustrie anwendbar, gleichgültig ob spezifische oder nichtspezifische Beihilfen, die von den Mitgliedstaaten finanziert werden. Sie sehen gleiche Verfahrensvorschriften für die Anmeldung der Finanzierungsmaßnahmen vor, die die Mitgliedstaaten zugunsten der Unternehmen der Stahlindustrie einleiten wollen.

37. Der Stahlbeihilfenkodex, der bei der Eröffnung des Verfahrens durch die Kommission galt, ist der sechste und letzte der Reihe. Er wurde durch die Entscheidung Nr. 2496/96/EGKS der Kommission [19] eingeführt. Der Kodex galt vom 1. Januar 1997 bis 22. Juli 2002.

17 — Die Art. 2 bis 5 des 3. Kodex bestimmen die Voraussetzungen für die Gewährung der Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen, der Umweltschutzbeihilfen, der Beihilfen für die Schließung von Stahlwerksanlagen und schließlich der regionalen Investitionsbeihilfen.

18 — Entscheidungen Nr. 322/89/EGKS der Kommission vom 1. Februar 1989 zur Einführung gemeinschaftlicher Vorschriften über Beihilfen an die Eisen- und Stahlindustrie (ABl. L 38, S. 8, im Folgenden: 4. Kodex) und Nr. 3855/91/EGKS der Kommission vom 27. November 1991 zur Einführung gemeinschaftlicher Vorschriften über Beihilfen an die Eisen- und Stahlindustrie (ABl. L 362, S. 57, im Folgenden: 5. Kodex).

19 — Entscheidung vom 18. Dezember 1996 zur Einführung gemeinschaftlicher Vorschriften über Beihilfen an die Eisen- und Stahlindustrie (ABl. L 338, S. 42, im Folgenden: 6. Kodex).

38. Art. 1 des 6. Kodex mit der Überschrift „Grundsätze“ bestimmt:

„(1) Alle Beihilfen zugunsten der Eisen- und Stahlindustrie, gleichgültig ob spezifische oder nichtspezifische Beihilfen, die in jedweder Form von den Mitgliedstaaten bzw. den Gebietskörperschaften oder aus staatlichen Mitteln finanziert werden, können nur dann als Gemeinschaftsbeihilfen und somit als mit dem ordnungsgemäßen Funktionieren des Gemeinsamen Marktes vereinbar angesehen werden, wenn sie den Bestimmungen der Artikel 2 bis 5 entsprechen [20].

…

(3) Beihilfen im Sinne dieser Entscheidung dürfen nur nach Durchführung des in Artikel 6 vorgesehenen Verfahrens gewährt und nicht nach dem 22. Juli 2002 ausgezahlt werden.“

39. Art. 6 des 6. Kodex mit der Überschrift „Verfahren“ bestimmt, dass alle Vorhaben zur Gewährung von Beihilfen gemäß den Art. 2 bis 5 des Kodex und alle Finanzierungsmaßnahmen unter Einsatz öffentlicher Mittel zugunsten von Stahlunternehmen bei der Kommission angemeldet werden müssen, die ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt beurteilt. Nach Art. 6 Abs. 4 Unterabs. 1 des 6. Kodex dürfen die geplanten Maßnahmen nur mit Zustimmung der Kommission durchgeführt werden, wobei die von der Kommission festgelegten Bedingungen einzuhalten sind.

40. Art. 6 Abs. 5 des 6. Kodex sieht vor, dass die Kommission, wenn sie nach vorläufiger Prüfung der Auffassung ist, dass eine bestimmte Finanzmaßnahme eine staatliche Beihilfe sein könnte, oder bezweifelt, dass die Beihilfe mit dem Kodex vereinbar ist, den betreffenden Mitgliedstaat unterrichtet und den betroffenen Dritten sowie den übrigen Mitgliedstaaten Gelegenheit gibt, sich zu äußern. Stellt die Kommission nach Eingang der Stellungnahmen und nachdem sie dem betreffenden Mitgliedstaat Gelegenheit zur Äußerung hierzu gegeben hat, fest, dass es sich in dem gegebenen Fall um eine Beihilfe handelt, die mit den Bestimmungen des Kodex nicht vereinbar ist, so erlässt sie spätestens drei Monate nach Eingang der zur Beurteilung der betreffenden Beihilfe erforderlichen Auskünfte eine Entscheidung. Kommt ein Mitgliedstaat der Entscheidung nicht nach, gilt Art. 88 EGKS-Vertrag.

41. Seit dem Außerkrafttreten des EGKS-Vertrags am 23. Juli 2002 fällt die Beurteilung der Beihilfen für die Stahlunternehmen und die Unternehmen im Steinkohlebergbau unter die Vorschriften des EG-Vertrags.

20 — Die Art. 2 bis 5 des Kodex bestimmen die Voraussetzungen für die Gewährung der Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen, der Umweltschutzbeihilfen, der Beihilfen für die Schließung von Stahlwerksanlagen sowie der in allgemeinen Regelungen vorgesehenen Beihilfen zugunsten von Unternehmen, die in Griechenland niedergelassen sind.

II — Sachverhalt

42. Salzgitter ist ein Unternehmen, das in den Anwendungsbereich des EGKS-Vertrags fällt [21].

A — *Die Finanzierungsmaßnahmen des ZRFG*

43. Das deutsche ZRFG wurde am 5. August 1971 verabschiedet.

44. Das Gesetz wurde ebenso wie die nachfolgenden Änderungen nach Prüfung der darin vorgesehenen Maßnahmen gemäß den Art. 87 EG und 88 EG von der Kommission gebilligt [22]. Das Gesetz fand branchenübergreifend auf alle Bereiche der Volkswirtschaft Anwendung. Es handelte sich somit um eine nichtspezifische allgemeine Beihilferegelung im Kohle- und Stahlsektor. Das ZRFG trat 1995 außer Kraft.

45. § 3 ZRFG sah steuerliche Anreize, u. a. in Form von Sonderabschreibungen und der Bildung steuerfreier Rücklagen für Investitionen vor, die in Betriebsstätten eines Unternehmens getätigt wurden, die im Zonenrandgebiet gelegen waren. Bei den Sonderabschreibungen konnten die begünstigten Unternehmen im ersten Jahr bzw. in den ersten Jahren höhere Abschreibungen auf zuschussfähige Investitionen vornehmen, als sie nach den allgemeinen Vorschriften möglich gewesen wären. Das hatte für die Unternehmen eine verringerte Steuerbemessungsgrundlage und damit eine erhöhte Liquidität im ersten Jahr bzw. in den ersten Jahren, also einen Liquiditätsvorteil, zur Folge. Die Bildung steuerfreier Rücklagen verschaffte dem Unternehmen einen ähnlichen Vorteil. Eine Kumulierung von Sonderabschreibungen und steuerfreien Rücklagen war jedoch nicht möglich.

46. § 3 ZRFG gilt für alle Wirtschaftszweige, für alle Arten von Investitionen, ob in bewegliche oder unbewegliche Güter, und für alle Unternehmen, ohne nach deren Größe, Tätigkeit oder Sitz zu unterscheiden. Die in § 3 ZRFG vorgesehenen Maßnahmen setzten jedoch zwingend voraus, dass die Betriebsstätten, in denen die Investitionen getätigt wurden, im Zonenrandgebiet gelegen sind.

21 — Nach Art. 80 EGKS fallen diejenigen Unternehmen in die Zuständigkeit der Gemeinschaft, die eine Produktionstätigkeit auf dem Gebiet von Kohle und Stahl ausüben. In der vorliegenden Rechtssache stellt Salzgitter Erzeugnisse gemäß Anlage I zum EGKS-Vertrag her.

22 — ABl. 1993, C 3, S. 3.

B — *Eröffnung des Prüfverfahrens nach Art. 6 Abs. 5 des Sechsten Kodex und Erlass der streitigen Entscheidung*

47. Nachdem die Kommission im Jahresabschluss der Preussag Stahl AG, eines der Unternehmen des heutigen Konzerns Salzgitter, festgestellt hatte, dass dieser in den Jahren 1986 bis 1995 wiederholt Beihilfen auf der Grundlage des § 3 ZRFG gewährt worden waren, setzte sie die Bundesrepublik Deutschland mit Schreiben vom 3. März 1999 von ihrem Beschluss in Kenntnis, hinsichtlich der Beihilfen, die Deutschland Salzgitter gewährt habe, das Verfahren nach Art. 6 Abs. 5 des 6. Kodex zu eröffnen [23].

48. Am 28. Juni 2000 erließ die Kommission die streitige Entscheidung auf der Grundlage des Art. 4 Buchst. c KS und des 6. Kodex.

49. In Art. 1 dieser Entscheidung stellte die Kommission fest, dass die staatlichen Beihilfen, die Salzgitter gemäß § 3 ZRFG in Form von Sonderabschreibungen und steuerfreien Rücklagen für eine zuschussfähige Grundlage von 484 Mio. DM bzw. 367 Mio. DM gewährt wurden, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar sind.

50. Mit den Art. 2 und 3 dieser Entscheidung gab die Kommission der Bundesrepublik Deutschland auf, die genannten Beihilfen von Salzgitter zurückzufordern.

III — Das Verfahren vor dem Gericht und das angefochtene Urteil

51. Salzgitter erhob mit Klageschrift, die am 21. September 2000 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, Klage auf Nichtigerklärung der streitigen Entscheidung. Mit Beschluss vom 29. März 2001 des Präsidenten der Vierten erweiterten Kammer des Gerichts [24] wurde die Bundesrepublik Deutschland als Streithelferin zur Unterstützung der Anträge von Salzgitter zugelassen.

52. Salzgitter stützte ihre Klage auf acht Klagegründe. Das Gericht hat die Klagegründe 1, 2, 3 und 7 geprüft und die streitige Entscheidung für teilweise nichtig erklärt.

53. *Mit dem ersten Klagegrund* legte Salzgitter der Kommission zur Last,

23 — ABl. C 113, S. 9.

24 — Salzgitter/Kommission (T-308/00).

sie habe die in § 3 ZRFG vorgesehenen Sonderabschreibungen und steuerfreien Rücklagen zu Unrecht als staatliche Beihilfen eingestuft. Das Gericht hat diesen Klagegrund zurückgewiesen und die Auffassung vertreten, dass die fraglichen Beihilfen eindeutig staatliche Beihilfen im Sinne von Art. 4 Buchst. c KS seien.

54. *Mit dem zweiten Klagegrund* legte Salzgitter der Kommission zur Last, sie habe bei der Auslegung der Art. 4 Buchst. c KS und 67 KS, insbesondere bei der Beurteilung ihres Anwendungsbereichs, einen Fehler begangen. Das Gericht hat diesen Klagegrund mit der in den Randnrn. 103 bis 118 des angefochtenen Urteils enthaltenen Begründung zurückgewiesen. Es hat zunächst auf der Grundlage der Rechtsprechung des Gerichtshofs den Geltungsbereich der beiden genannten Bestimmungen festgelegt und sodann darauf hingewiesen, dass die Art. 4 Buchst. c KS und 67 KS zwei verschiedene Sachbereiche erfassten und Artikel 67 KS nicht das Gebiet der staatlichen Beihilfen betreffe.

55. In den Randnrn. 112 bis 115 des angefochtenen Urteils hat das Gericht sodann ausgeführt, dass die Unsicherheiten im Zusammenhang mit der Entwicklung der Entscheidungspraxis der Kommission an dieser Sachlage nichts änderten. In Randnr. 115 des angefochtenen Urteils heißt es insbesondere, wenn die Kodizes ab dem 2. Kodex klarstellten, dass alle Beihilfen zugunsten der Eisen- und Stahlindustrie, gleichgültig ob spezifische oder nichtspezifische Beihilfen im Kohle- und Stahlsektor, erfasst seien, solle damit lediglich der ursprüngliche Anwendungsbereich des Art. 4 Buchst. c KS wieder hergestellt werden, da dieser nicht zwischen den verbotenen Beihilfearten unterscheide.

56. In Randnr. 117 des angefochtenen Urteils hat das Gericht ausgeführt, dass die Kommission in der streitigen Entscheidung zu Recht festgestellt habe, dass Art. 4 Buchst. c KS und nicht Art. 67 KS anwendbar sei. In Randnr. 118 des angefochtenen Urteils hat es den zweiten Klagegrund zurückgewiesen.

57. *Mit dem dritten Klagegrund* legte Salzgitter der Kommission zur Last, sie habe nicht von Amts wegen im Sinne von Art. 95 KS geprüft, ob die fraglichen steuerlichen Maßnahmen für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt werden könnten. Das Gericht hat diesen Klagegrund zurückgewiesen und in den Randnrn. 136 bis 147 des angefochtenen Urteils die Auffassung vertreten, dass die Kommission im Rahmen der Prüfung der Anwendbarkeit des Art. 95 KS keinen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen habe.

58. *Mit dem vierten und dem fünften Klagegrund* legte Salzgitter der Kommission zur Last, sie habe bei der Einstufung bestimmter Investitionsvorhaben einen Fehler begangen. Im Rahmen des *sechsten Klagegrundes* machte Salzgitter geltend, die Kommission habe auch einen Beurteilungsfehler bei der Bestimmung des maßgeblichen Abzinsungssatzes begangen. Das Gericht hat diese Klagegründe nicht geprüft.

59. *Mit dem siebten Klagegrund* machte Salzgitter geltend, die Kommission habe gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstoßen, indem sie der Bundesrepublik Deutschland aufgegeben habe, die für

mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar erklärten Beihilfen zurückzufordern. Das Gericht hat zunächst in Randnr. 161 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass ein Verstoß der Kommission gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit weder deshalb ausgeschlossen sei, weil keine Verjährungsfrist bestehe, noch deshalb, weil die fraglichen Beihilfemaßnahmen nicht vorher angemeldet worden seien. Es hat zudem in Randnr. 163 des Urteils ausgeführt, dass Salzgitter nicht dafür verantwortlich gemacht werden könne, dass die fraglichen Beihilfen nicht angemeldet wurden, da das begünstigte Unternehmen im Bereich der staatlichen Beihilfen nicht der institutionelle Gesprächspartner der Kommission sei. In den Randnrn. 165 und 166 des Urteils hat das Gericht sodann daran erinnert, dass der Beihilfeempfänger nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs zwar nicht auf die Ordnungsmäßigkeit der Beihilfe vertrauen dürfe, wenn diese unter Verstoß gegen die Verfahrensvorschriften gewährt würden, dass Salzgitter sich im vorliegenden Fall aber nicht auf ein schutzwürdiges Vertrauen in die Ordnungsmäßigkeit der Beihilfe berufe, sondern einen Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit geltend mache, so dass eine Beschränkung auf die Voraussetzungen für das Entstehen eines schutzwürdigen Vertrauens auf Seiten des Beihilfeempfängers nicht möglich sei.

60. Das Gericht hat in den Randnrn. 168 bis 173 des angefochtenen Urteils auf die Entwicklung hingewiesen, die es in der Vorgehensweise der Kommission im Rahmen der drei ersten Stahlbeihilfenkodizes gegeben habe. Es hat sodann in Randnr. 174 festgestellt, dass

„[d]ie sich aus dem Erlass des 2. und des 3. Stahlbeihilfenkodex ergebende Lage … durch folgende der Kommission zuzurechnende Unsicherheiten und Unklarheiten gekennzeichnet [war]:

— die stillschweigende Natur — und damit die fehlende Klarheit — der teilweisen Rücknahme der in der Entscheidung der Kommission [vom 4. August 1971, im Folgenden: Entscheidung der Kommission von 1971] enthaltenen Genehmigung;

— Unklarheit über den Umfang der teilweisen Rücknahme dieser Genehmigung in Bezug auf die Frage, ob die künftige Anwendung des § 3 ZRFG als ‚Vorhaben' im Sinne des Artikels 6 des 3. Stahlbeihilfenkodex anzumelden war."

61. Das Gericht ist sodann in den Randnrn. 176 bis 179 des angefochtenen Urteils auf die besonderen Verpflichtungen eingegangen, die die Kommission den Stahlunternehmen auferlegte, um der Krise im Stahlsektor zu begegnen. Die Stahlunternehmen seien verpflichtet gewesen, den Dienststellen der Kommission Angaben über ihre Stahlproduktion und ihre Investitionen im Rahmen der von der Kommission geschaffenen Überwachungssysteme zu übermitteln. Das Gericht hat insoweit darauf hingewiesen, dass zwischen diesen verschiedenen Systemen rechtlich eine Verbindung bestanden habe und dass die Kommission bei der Überprüfung der von den Unternehmen

übermittelten Unterlagen zwangsläufig geprüft habe, ob die Aufrechterhaltung oder die Steigerung der Produktionskapazitäten auf nicht genehmigte Beihilfen zurückzuführen sei. Unter diesen Umständen und angesichts der von Salzgitter seit 1988 übermittelten Angaben hat das Gericht die Auffassung vertreten, dass die Kommission die fehlende Anmeldung dieser Beihilfen hätte erkennen und feststellen sowie entsprechend tätig werden müssen. Das Gericht hat auch darauf hingewiesen, dass die Kommission die Beihilferegelung des ZRFG 1988 erneut geprüft und in einer Entscheidung vom Dezember 1988 auf der Grundlage des EG-Vertrags keine Einwände erhoben habe.

62. In Randnr. 180 des angefochtenen Urteils hat das Gericht hieraus folgenden Schluss gezogen:

„Die in Randnummer 174 beschriebene unsichere und unklare Lage in Verbindung mit dem Umstand, dass die Kommission trotz ihrer Kenntnis von den [Salzgitter] gewährten Beihilfen lange nicht reagiert hat, hat somit unter Verstoß gegen die der Kommission obliegende Sorgfaltspflicht eine unklare Rechtslage geschaffen, die sie hätte klären müssen, bevor sie irgendeine Maßnahme im Hinblick auf die Anordnung der Rückforderung bereits gezahlter Beihilfen ergreifen durfte (in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofs vom 9. Juli 1970 in der Rechtssache 26/69, Kommission/Frankreich, Slg. 1970, 565, Randnrn. 28 bis 32)."

63. In Randnr. 181 des angefochtenen Urteils hat das Gericht festgestellt, dass die Kommission eine solche Klärung nicht vorgenommen habe, und in Randnr. 182 des Urteils ist es zum Ergebnis gelangt, dass die Kommission die Rückforderung der Salzgitter zwischen 1986 und 1995 gewährten Beihilfen nicht verlangen könne, ohne gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit zu verstoßen.

64. Demzufolge hat das Gericht in Randnr. 183 des Urteils dem siebten Klagegrund stattgegeben und die Art. 2 und 3 der streitigen Entscheidung für nichtig erklärt, soweit sie die Bundesrepublik Deutschland verpflichten, die Salzgitter rechtswidrig gewährten Beihilfen zurückzufordern.

65. Unter diesen Umständen hat das Gericht in Randnr. 184 des angefochtenen Urteils die Auffassung vertreten, dass auf die Klagegründe, die im Wesentlichen die Kürzung und die Berechnung des zurückzuzahlenden Beihilfebetrags betreffen, nicht eingegangen zu werden brauche. Das Gericht hat ferner den achten Klagegrund — fehlende Begründung der streitigen Entscheidung — zurückgewiesen. Es war der Ansicht, dass die Prüfung der ersten drei Klagegründe hinreichend ergeben habe, dass die Kommission die Begründungspflicht beachtet habe.

IV — Das Verfahren vor dem Gerichtshof und die Anträge der Beteiligten

66. Mit Rechtsmittelschrift, die am 23. September 2004 bei der Kanzlei des

Gerichtshofs eingegangen ist, hat die Kommission das vorliegende Rechtsmittel eingelegt. Sie beantragt, das angefochtene Urteil aufzuheben, die Sache an das Gericht zurückzuverweisen und Salzgitter die Kosten aufzuerlegen.

67. Salzgitter beantragt, das Rechtsmittel zurückzuweisen. Sie beantragt im Rahmen des Anschlussrechtsmittels zum einen, das angefochtene Urteil aufzuheben, soweit das Gericht ihre Klage im ersten Rechtszug teilweise abgewiesen hat, und zum anderen Art. 1 der streitigen Entscheidung für nichtig zu erklären. Außerdem beantragt sie, der Kommission die Kosten beider Rechtszüge aufzuerlegen.

68. Die Bundesrepublik Deutschland als Streithelferin zur Unterstützung der Rechtsmittelbeantwortung und des Anschlussrechtsmittels von Salzgitter beantragt, das Hauptrechtsmittel zurückzuweisen, das angefochtene Urteil aufzuheben, soweit darin die von Salzgitter im ersten Rechtszug erhobene Klage abgewiesen wird, und Art. 1 der streitigen Entscheidung für nichtig zu erklären.

69. Die gegen das angefochtene Urteil eingelegten Rechtsmittel werfen im Wesentlichen zwei Rechtsfragen auf.

70. Im Rahmen des Hauptrechtsmittels macht die Kommission im Wesentlichen geltend, das Gericht habe rechtsfehlerhaft gehandelt mit seiner Feststellung, dass die Kommission in Anbetracht der besonderen Umstände des vorliegenden Falles gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstoßen habe, als sie der Bundesrepublik Deutschland aufgegeben habe, die zu Unrecht an Salzgitter gewährten Beihilfen zurückzufordern.

71. Im Rahmen des Anschlussrechtsmittels macht Salzgitter geltend, das Gericht habe Tragweite und Anwendbarkeit der Art. 4 Buchst. c KS, 67 KS und 95 KS bei der gerichtlichen Nachprüfung der streitigen Entscheidung fehlerhaft ausgelegt. Sie legt dem Gericht insbesondere zur Last, es habe einen Rechtsfehler begangen, als es der Ansicht gewesen sei, dass die Prüfung der streitigen Beihilfen in den Anwendungsbereich des Art. 4 Buchst. c KS falle.

72. Da die von dem Anschlussrechtsmittel aufgeworfene Frage die Rechtsgrundlage der streitigen Entscheidung betrifft, ist es vor dem Hauptrechtsmittel zu prüfen.

V — Zum Anschlussrechtsmittel

73. Salzgitter stützt ihr Anschlussrechtsmittel auf zwei Rechtsmittelgründe.

74. Mit dem ersten Rechtsmittelgrund wendet sich Salzgitter gegen die Auffassung des Gerichts zur materiellen Rechtmäßigkeit der streitigen Entscheidung. Sie macht geltend, das Gericht habe in der angefochtenen Entscheidung die Art. 4 Buchst. c KS, 67 KS und 95 KS unzutreffend ausgelegt.

75. Mit dem zweiten Rechtsmittelgrund macht Salzgitter geltend, das Gericht habe die nach den Art. 5 Abs. 2 vierter Gedankenstrich KS und 15 Abs. 1 KS vorgeschriebene Begründung der streitigen Entscheidung fehlerhaft beurteilt [25].

A — *Zum ersten Rechtsmittelgrund, mit dem ein Rechtsfehler bei der Auslegung der Art. 4 Buchst. c KS, 67 KS und 95 KS geltend gemacht wird*

76. Der erste Rechtsmittelgrund besteht aus drei Teilen, mit denen verschiedene Rechtsfehler des Gerichts gerügt werden, erstens bezüglich der Tragweite und der Anwendbarkeit der Art. 4 Buchst. c KS und 67 KS, zweitens bezüglich des Umfangs der durch Art. 95 KS festgelegten Zuständigkeiten der Kommission und drittens bezüglich der Darstellung der Entscheidungspraxis der Kommission.

1. Zum ersten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes, mit dem ein Rechtsfehler bezüglich der Tragweite und des Anwendungsbereichs der Art. 4 Buchst. c KS und 67 KS gerügt wird

77. Mit dem ersten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes macht Salzgitter geltend, das Gericht habe mit der Feststellung, dass sich die Kommission für die Beurteilung der fraglichen Beihilfen auf Art. 4 Buchst. c KS habe stützen können, rechtsfehlerhaft gehandelt [26].

a) Vorbringen der Beteiligten

78. Zur Stützung ihres Vorbringens nimmt Salzgitter auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs Bezug, wonach die nichtspezifischen Beihilfen im Kohle- und Stahlsektor nicht in den Anwendungsbereich des Art. 4 Buchst. c KS fielen. Salzgitter bezieht sich insbesondere auf die Urteile vom 10. Mai 1960, Compagnie des hauts fourneaux et fonderies de Givors u. a./Hohe Behörde [27], De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hohe Behörde und Niederlande/Kommission sowie vom 20. September 2001, Banks [28]. Salzgitter wendet sich auch gegen das Vorbringen der Kommission, dass gemäß dem Urteil vom 10. Dezember 1969, Kommission/Frankreich [29] nichtspezifische

25 — Art. 5 Abs. 2 vierter Gedankenstrich KS bestimmt, dass „[die Gemeinschaft] die Gründe für ihr Handeln bekannt [gibt] und … die Maßnahmen [ergreift], die erforderlich sind, um die Beachtung der Bestimmungen [des EGKS-Vertrags] zu gewährleisten“, und nach Art. 15 Abs. 1 KS sind „[d]ie Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen der Kommission mit Gründen zu versehen“.

26 — Randnrn. 97 bis 112 der Rechtsmittelbeantwortung und des Anschlussrechtsmittels.

27 — 27/58, 28/58 und 29/58, Slg. 1960, 515.

28 — C-390/98, Slg. 2001, I-6117.

29 — 6/69 und 11/69, Slg. 1969, 523.

Beihilfen für Stahlunternehmen bereits vor Erlass des 1. Kodex nach Art. 4 Buchst. c KS verboten gewesen seien.

79. Die Bundesrepublik Deutschland schließt sich der Auffassung von Salzgitter an und stützt sich erstens auf die Systematik des EGKS-Vertrags. Sie weist darauf hin, dass die Lasten und Subventionen, die spezifisch Kohle und Stahl beträfen, nach Art. 4 Buchst. c KS streng verboten seien, während Art. 67 KS auf allgemeine staatliche Maßnahmen Anwendung finde. Die Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Art. 4 Buchst. c KS auf nichtspezifische Beihilfen im Kohle- und Stahlsektor verstoße nicht nur gegen das Prinzip der Teilintegration, auf dem der EGKS-Vertrag beruhe, sondern nehme Art. 67 KS auch jede praktische Wirkung.

80. Die Bundesrepublik Deutschland stützt sich zweitens auf den Anwendungsbereich der Verträge, nämlich den des EGKS-Vertrags und des EG-Vertrags. Während sich die vom EG-Vertrag vorgesehene Beihilfenkontrolle, wie sich aus Art. 87 Abs. 3 Buchst. a bis e EG ergebe, auf die allgemeinen Beihilfemaßnahmen erstrecke, sehe der EGKS-Vertrag nur die Kontrolle derjenigen Beihilfen vor, die für den Kohle- und Stahlsektor bestimmt seien. Ließe man daher die Anwendung des Art. 4 Buchst. c KS auf die allgemeinen Beihilferegelungen zu, so würde dies darauf hinauslaufen, dass sowohl der Anwendungsbereich des EG-Vertrags als auch die der Kommission nach Art. 87 EG eingeräumten Freistellungsbefugnisse eingeschränkt wären.

81. Die Bundesrepublik Deutschland macht geltend, ihre Auslegung führe nicht dazu, dass die Kontrolle der staatlichen Beihilfen durch die Kommission geschwächt werde, da sich die Auswirkungen der allgemeinen Beihilferegelungen auf den Steinkohle- und Stahlsektor nach den Art. 87 EG und 88 EG sowie 67 KS beurteilten.

82. Aus diesen Gründen ist die Bundesrepublik daher der Auffassung, dass der von der Kommission seit dem 3. Kodex vertretene Rechtsstandpunkt fehlerhaft sei und dass die Bestimmungen dieses Kodex mit den Art. 4 Buchst. c KS und 67 KS nicht im Einklang stünden.

83. Die Kommission macht im Wesentlichen geltend, dass Art. 67 KS nicht auf die staatlichen Beihilfen anwendbar sei. Diese Bestimmung erfasse lediglich allgemeine Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Wirtschafts- und Sozialpolitik ergreifen könnten, oder sektorielle Maßnahmen, die nicht speziell die Eisen- und Stahlindustrie beträfen. Art. 4 Buchst. c KS gelte für nichtspezifische Beihilfen auf dem gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl.

b) Würdigung

84. Mit dem ersten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes ersucht Salzgitter den Gerichtshof

um eine Entscheidung über die Tragweite und die Anwendbarkeit der Art. 4 Buchst. c KS und 67 KS. Wie bereits ausgeführt, wird dem Gerichtshof die Frage gestellt, ob auf eine Beihilfe, die einem Unternehmen gewährt wurde, wenn diese im Zusammenhang mit einer allgemeinen Beihilferegelung steht, die zuvor von der Kommission nach dem EWG-Vertrag genehmigt worden war, Art. 4 Buchst. c KS anwendbar ist oder ob die Durchführung dieser Maßnahme unter Art. 67 KS fällt.

85. Ich weise darauf hin, dass im vorliegenden Fall die allgemeine Beihilferegelung der Bundesrepublik Deutschland nach dem ZRFG 1971 von der Kommission auf der Grundlage der Art. 87 EG und 88 EG genehmigt wurde. Wie sich aus dem vom Gericht dargestellten Sachverhalt ergibt, wurden die letzten Änderungen dieses Gesetzes von der Kommission als mit dem EG-Vertrag vereinbare staatlichen Beihilfen genehmigt.

86. Nach dieser allgemeinen Regelung gewährte die Bundesrepublik Deutschland Salzgitter Beihilfen. Das Unternehmen fällt, wie erinnerlich, in den Anwendungsbereich des EGKS-Vertrags. In der streitigen Entscheidung vertrat die Kommission die Auffassung, dass die Beihilfen, die zwischen 1986 und 1995 [30] gezahlt worden waren, mit dem gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl nach Art. 4 Buchst. c EGKS vereinbar seien. Dem Gerichtshof wird die Frage gestellt, ob die fraglichen Beihilfen in den Anwendungsbereich der genannten Bestimmung fielen.

87. Im Rahmen des vorliegenden Verfahrens sind zwei Meinungen vertreten worden.

88. Die erste Meinung, die von der Kommission vertreten wird, gibt einer wörtlichen Auslegung des Art. 4 Buchst. c KS den Vorzug. Die genannte Bestimmung erfasse sämtliche Beihilfen, die den Unternehmen im Stahl- oder Steinkohlesektor zugute kommen könnten.

89. Die zweite Meinung, die von Salzgitter und der Bundesrepublik Deutschland vertreten wird, befürwortet eine restriktive Auslegung der Tragweite des Art. 4 Buchst. c KS. Die genannte Vorschrift finde lediglich auf die spezifischen Beihilfen für die Unternehmen des Kohle- und Stahlsektors Anwendung, d. h. auf die Beihilfen, die diesen Unternehmen besonders oder hauptsächlich wegen ihrer Tätigkeiten im Stahl- oder Steinkohlesektor zugute kämen. Dagegen sei diese Vorschrift nicht auf die Beihilfen anwendbar, die der Stahlindustrie oder dem Steinkohlebergbau aufgrund allgemeiner oder regionaler Beihilferegelungen gewährt würden. Die Vereinbarkeit dieser letzt genannten Regelungen werde jedoch auf der Grundlage des Art. 76 KS in Verbindung mit den Art. 87 EG und 88 EG geprüft.

30 — 1986 ist der Zeitpunkt, von dem an der 3. Kodex die Verpflichtung vorsah, die den Stahlunternehmen eingeräumten Beihilfen anzumelden. 1995 ist der Zeitpunkt, an dem das ZRFG außer Kraft trat.

90. Entgegen der von Salzgitter und der Bundesrepublik Deutschland vertretenen Ansicht bin ich der Auffassung, dass die Prüfung der fraglichen Beihilfen eindeutig in den Anwendungsbereich des Art. 4 Buchst. c KS fällt.

91. Bevor ich die Gründe für diese Auffassung darlege, werde ich, um zu einem richtigen Verständnis des EGKS-Vertrags zu gelangen, in einem ersten Schritt den Sachstand darlegen. Im Rahmen dieser Untersuchung werde ich zunächst die Tragweite und die Anwendbarkeit der Art. 4 KS und 67 KS prüfen. Ich werde sodann die Meinungen der Generalanwälte zum Anwendungsbereich dieser beiden Bestimmungen darstellen. Schließlich werde ich die Umrisse des Systems der Kontrolle staatlicher Beihilfen darlegen, das die Kommission im Rahmen des EGKS-Vertrags eingerichtet hat.

92. In einem zweiten Schritt werde ich unter Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse ausführen, weshalb sich meines Erachtens die Beurteilung der fraglichen Beihilfen nach Art. 4 Buchst. c KS richtet.

i) Sachstand

— Die Vorschriften des EGKS-Vertrags

93. Aus dem Wortlaut der Art. 4 KS und 67 KS geht nicht eindeutig hervor, nach welcher dieser Bestimmungen die Vereinbarkeit einer Beihilfe der im vorliegenden Rechtsstreit fraglichen Art zu prüfen ist. Die Auslegung dieser Vorschriften ist besonders schwierig, weil es im Zusammenhang des EGKS-Vertrags weder vorbereitende Arbeiten noch gemeinsame Dokumente der Vertragsunterzeichner gibt, die für die Auslegung herangezogen werden könnten [31]. Somit ist auf die Systematik und den Zweck des EGKS-Vertrags abzustellen.

94. In erster Linier ist daran zu erinnern, dass der EGKS-Vertrag mit der Schaffung eines auf den Kohle- und Stahlsektor beschränkten gemeinsamen Marktes nur eine wirtschaftliche Teilintegration vollzog.

95. Im Rahmen dieses Vertrags gaben die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeiten bezüglich Errichtung und Funktionieren des gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl auf. Dagegen behielten sie die Verantwortung für ihre allgemeine Wirtschaftspolitik, wie sich aus Art. 26 KS ergibt [32].

31 — Vgl. Reuter, P., *La Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Librairie générale du droit et de jurisprudence, Paris, 1953, insbesondere das Vorwort von Robert Schuman. Vgl. auch den Bericht der französischen Delegation über den EGKS-Vertrag und das Abkommen, beide unterzeichnet in Paris am 18. April 1951, „Action des États et conditions de la concurrence", Abschnitt III, Reuter, P., a. a. O., S. 111 bis 116.

32 — In Art. 26 Abs. 1 KS heißt es: „Der Rat übt seine Befugnisse in den in diesem Vertrag vorgesehenen Fällen und in der dort angegebenen Weise aus, insbesondere um die Tätigkeit der Kommission und der für die allgemeine Wirtschaftspolitik ihrer Länder verantwortlichen Regierungen aufeinander abzustimmen." Vgl. insoweit Urteil vom 23. April 1956, Groupement des Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises/Hohe Behörde (7/54 und 9/54, Slg. 1956, 55).

96. Der Wettbewerb auf dem Markt für Kohle und Stahl kann somit in zweifacher Weise beeinträchtigt werden. Er kann unter nationalen Maßnahmen leiden, die sich speziell und ausschließlich gegen die Kohle- und Stahlindustrie richten, wie die Subventionen oder die staatlichen Beihilfen für Unternehmen. Er kann auch unter Verzerrungen leiden, die sich aus der Ungleichheit der allgemeinen politischen Maßnahmen ergeben, die die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer verbliebenen Zuständigkeiten ergreifen.

97. Der EGKS-Vertrag hat somit zwei unterschiedliche Vorgehensweisen gegen diese Wettbewerbsverzerrungen vorgesehen, die nach Art. 4 Buchst. c KS und die nach Art. 67 KS.

Art. 4 Buchst. c KS

98. Art. 4 Buchst. c KS verbietet grundsätzlich staatliche Beihilfen auf dem gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl, soweit sie die Erreichung eines seiner wesentlichen Ziele, d. h. die Einführung eines Systems des freien Wettbewerbs, beeinträchtigen können.

99. Nach dieser Vorschrift werden als unvereinbar mit dem gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl innerhalb der Gemeinschaft gemäß den Bestimmungen des EGKS-Vertrags „von den Staaten bewilligte Subventionen oder Beihilfen oder von ihnen auferlegte Sonderlasten, in welcher Form dies auch immer geschieht“, aufgehoben und untersagt.

100. Art. 4 Buchst. c KS ist streng gefasst. Der Gerichtshof hat früh auf den „außergewöhnlich weiten Wirkungsbereich“ [33] der Vorschrift hingewiesen und deren unmittelbare Anwendung anerkannt [34]. Die Vorschrift richtet sich gegen die unmittelbaren Eingriffe der Mitgliedstaaten in das Funktionieren des gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl und beinhaltet schlicht und einfach eine Verbotsnorm, durch deren Verletzung der zuwiderhandelnde Mitgliedstaat ohne weiteres gegen den EGKS-Vertrag verstößt.

101. Die genannte Bestimmung verbietet alle Beihilfen ohne jede Einschränkung, so dass die Beihilfen als unvereinbar mit dem gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl gelten, ohne dass im Unterschied zu Art. 87 Abs. 1 EG geprüft zu werden braucht, ob sie Auswirkungen auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten haben oder den Wettbewerb verzerren oder verzerren können [35].

33 — Urteil De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hohe Behörde (S. 46).

34 — Urteil Groupement des Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises/Hohe Behörde (S. 90).

35 — Urteil vom 15. Juli 2004, Spanien/Kommission (C-501/00, Slg. 2004, I-6717, Randnr. 129 und die dort zitierte Rechtsprechung).

102. Wie sich aus seinem Wortlaut ergibt, macht Art. 4 Buchst. c KS ferner weder einen Unterschied zwischen den individuellen Beihilfen und den Beihilferegelungen noch zwischen den spezifischen und den nichtspezifischen Beihilferegelungen im Kohle- und Stahlsektor.

103. Wie indessen zu zeigen sein wird, bedeutet das von Art. 4 Buchst. c KS vorgesehene Verbot nicht, dass jede auf dem gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl gewährte staatliche Beihilfe als unvereinbar mit den Zielen des EGKS-Vertrags gilt. Nach der Systematik des Vertrags nämlich untersagt Art. 4 Buchst. c KS nicht, dass die Kommission ausnahmsweise auf der Grundlage des Art. 95 Abs. 1 und 2 KS staatliche Beihilfen genehmigt, mit denen gemäß den Zielen des EGKS-Vertrags unvorhergesehenen Situationen begegnet werden kann.

Art. 67 KS

104. Art. 67 KS bezweckt eine politische Koordinierung der Mitgliedstaaten. Er soll die Wettbewerbsverzerrungen beseitigen, die sich aus der Ungleichheit der nationalen politischen Maßnahmen ergeben, die die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer verbliebenen Zuständigkeiten ergreifen und unter denen der gemeinschaftliche Markt für Kohle und Stahl leiden könnte.

105. Die Vorschrift verpflichtet den Mitgliedstaat, der eine Maßnahme ergreift, die ein fühlbare Auswirkung auf die Wettbewerbsbedingungen in der Kohle- und Stahlindustrie haben kann, diese der Kommission zur Kenntnis zu bringen. Hat die Maßnahme schädliche Auswirkungen auf die Kohle- und Stahlunternehmen, die auf dem Markt dieses Mitgliedstaats oder eines anderen Mitgliedstaats tätig sind, kann die Kommission nach Anhörung des Beratenden Ausschusses und des Rates entweder die Gewährung einer Beihilfe für diese Unternehmen genehmigen, deren Höhe, Bedingungen und Dauer im Einvernehmen mit ihr festgesetzt werden, oder an diesen Mitgliedstaat eine Empfehlung mit der Aufforderung richten, die schädlichen Auswirkungen seines Handelns durch Maßnahmen zu beseitigen, die nach seiner Ansicht am besten mit seinem eigenen wirtschaftlichen Gleichgewicht vereinbar sind.

106. Der Gerichtshof hat diese Vorschrift sehr früh eng ausgelegt. Er hat die Auffassung vertreten, dass Art. 67 KS ein Korrektiv gegenüber dem Teilintegrationscharakter des EGKS-Vertrags sei.

107. So stellte der Gerichtshof im Urteil Groupement des Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises/Hohe Behörde fest, dass Art. 67 KS eine „ausgleichende Maßnahme“ sei, die die Möglichkeit gebe, „die Auswirkungen der Beeinträchtigungen des Wettbewerbs, die durch die Vertragsbestimmungen nicht beseitigt werden, … aufzuheben, und damit zu verhindern, dass das Weiterbestehen dieser Beeinträchtigungen nach Errichtung des Gemeinsamen Marktes die Aufgabe gefährdet, die die Gemeinschaft auf Grund von Artikel 2 des Vertrages bleibt

im Einklang mit der Gesamtwirtschaft der Mitgliedstaaten' erfüllen soll" [36].

108. Im Urteil Compagnie des hauts fourneaux et fonderies de Givors u. a./Hohe Behörde vertrat der Gerichtshof dann die Auffassung, dass Art. 67 KS lediglich „Schutzmaßnahmen" gegenüber staatlichen Maßnahmen vorsehe, die nicht unmittelbar auf diese Wirtschaftszweige abzielten. Die Schutzmaßnahmen seien lediglich dazu bestimmt, „die sich auf dem gemeinsamen Markt einstellenden wirtschaftlichen Nachteile eines staatlichen Eingriffs wettzumachen, welchem ein Ende zu setzen die [Kommission] nicht befugt ist" [37].

109. Im Urteil De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hohe Behörde unterschied der Gerichtshof zwischen dem Anwendungsbereich des Art. 4 Buchst. c KS und dem des Art. 67 KS und führte aus, dass die Vorschriften „zwei verschiedene Sachbereiche" [38] erfassten. Der Gemeinschaftsrichter war der Ansicht, dass sich Art. 67 KS nicht auf dieselben Maßnahmen erstrecken könne, die Art. 4 Buchst. c KS für aufgehoben und untersagt erkläre, und zwar aus zwei Gründen.

110. Der erste Grund steht im Zusammenhang mit der praktischen Wirksamkeit der Bestimmungen des EGKS-Vertrags. Der Gerichtshof führt aus, dass eine Auslegung, wonach die Beihilfen der Mitgliedstaaten, die aufgrund von Art. 4 Buchst. c KS aufgehoben und untersagt seien, auf der Grundlage von Art. 67 KS zulässig sein könnten (wenn auch mit der Einschränkung, dass die Kommission ihrerseits Maßnahmen empfehlen dürfe), tiefgreifende Auswirkungen auf die Tragweite des Verbots von Art. 4 KS hätte.

111. Der zweite Grund bezieht sich auf die unterschiedlichen Mittel, die der Kommission für die Durchführung des Art. 67 KS zur Verfügung gestellt werden. Anders als Art. 4 KS, der der Gemeinschaft eine ausschließliche Zuständigkeit einräume, weise ihr Art. 67 KS lediglich die Befugnis zu einer „Empfehlung" zu.

112. Schließlich hat das Gericht jüngst in einem Urteil vom 5. Juni 2001, ESF Elbe-Stahlwerke Feralpi/Kommission [39], darauf hingewiesen, dass Art. 67 KS „ausschließlich die Vorteile für die Stahlindustrie [betrifft], die sich aus der Anwendung einer staatlichen Regelung im Zusammenhang mit der allgemeinen Wirtschaftspolitik des betroffenen Mitgliedstaats ergeben, und nicht die spezielle staatliche Subventionierung der Kohle- und Stahlindustrie oder, wie im vorliegenden

36 — S. 97. Die Rechtssache betraf eine Abgabe auf feste Brennstoffe, die nicht als Hausbrand bestimmt sind. Der Gerichtshof stellte fest, dass diese Abgabe alle gewerblichen Verbraucher in gleicher Weise treffe und daher nicht als eine ausschließlich für den Kohle- und Stahlsektor geltende Sonderlast betrachtet werden könne.

37 — S. 526.

38 — S. 47.

39 — T-6/99, Slg. 2001, II-1523.

Fall, eines bestimmten Stahlunternehmens, die Artikel 4 Buchstabe c [KS] unterliegen“ [40].

113. Aus dieser Rechtsprechung geht hervor, dass Art. 67 KS der Kommission die Möglichkeit geben soll, die Gewährung von Ausgleichsmaßnahmen oder „Schutzmaßnahmen“ für Stahlunternehmen zu genehmigen, wenn diese durch Maßnahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik beeinträchtigt werden.

— Die Auffassungen der Generalanwälte zum jeweiligen Anwendungsbereich der Art. 4 Buchst. c KS und 67 KS

114. Eine Untersuchung der Schlussanträge der Generalanwälte zeigt die Schwierigkeiten, die sich bei der Abgrenzung des Geltungsbereichs von Art. 4 Buchst. 4 KS von dem des Art. 67 KS ergeben.

115. Die Generalanwälte Lagrange, Roemer und Geelhoed waren übereinstimmend der Auffassung, dass Art. 4 Buchst. c KS nur auf die besonderen Subventionen ziele, die ausschließlich die Kohle- und Stahlindustrie beträfen, während die Vorteile, die sich aus einer allgemeinen Regelung ergäben, nach Art. 67 KS zu beurteilen seien [41].

116. Generalanwalt Lagrange vertrat in seinen Schlussanträgen vom 5. November 1960 in der Rechtssache De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hohe Behörde die Auffassung, dass „die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zum Erlass von Vorschriften, die im Rahmen derartiger gesetzgeberischer Maßnahmen insbesondere die Gesamtheit oder einen Teil der Montanindustrie der Gemeinschaft betreffen, … nicht schlechthin verneint werden“ könne. Dies würde „eine unzulässige Ausdehnung des Gemeinschaftsbereichs auf ein der Zuständigkeit der einzelnen Staaten vorbehaltenes Gebiet“ darstellen. Um die Maßnahmen nach Art. 4 Buchst. c KS von denen nach Art. 67 KS zu unterscheiden, schlug Generalanwalt Lagrange vor, ein Merkmal zu berücksichtigen, das den „tatsächlichen Zweck der Maßnahme“ in Betracht ziehe. Zur Verdeutlichung seines Vorschlags wählte er das Beispiel einer Rechtsvorschrift, die die Art und Weise der Beitragszahlung zur Sozialversicherung abändert und besondere Vorschriften für bestimmte Berufsgruppen enthält (z. B. für die im Bergbau Beschäftigten). In einer solchen Maßnahme könne nicht *a priori* eine nach Art. 4 Buchst. c KS untersagte Beihilfe oder Subvention erblickt werden. Da der Zweck dieser Maßnahme sozialer Art sei und der Erlass besonderer Finanzierungsvorschriften für bestimmte Berufsgruppen durch berechtigte Gründe gerechtfertigt sei, die im Zusammenhang mit den Zielen der allgemeinen Gesetzgebung stünden, unterliege sie weiterhin der

40 — Randnr. 85.

41 — Diese Auffassung wurde auch von einem Teil der Lehre vertreten. Vgl. insbesondere Reuter, P., Fn. 29 (S. 194 und 195), sowie Mertens de Wilmars, J., *„Aides CECA et aides CEE: Aspects juridiques d'une convergence économique“*, Du droit international au droit de l'intégration, Liber amicorum en l'honneur de Pierre Pescatore, Nomos, Baden-Baden, 1987, S. 421.

nationalen Zuständigkeit und falle nur unter Art. 67 KS [42].

117. Generalanwalt Roemer war in seinen Schlussanträgen vom 10. Juni 1971 in der Rechtssache Niederlande/Kommission der Ansicht, dass es nicht der Wille der Autoren des EGKS-Vertrags habe sein können, dem Verbot des Art. 4 Buchst. c KS absolute Wirkung zuzusprechen.

118. Da zum einen die Subventionen ein weitverbreitetes Mittel der Wirtschafts-, Sozial- und Industriepolitik seien, sei es nicht sinnvoll, die Kohle- und Stahlindustrie vollkommen der fördernden Einwirkung durch die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer allgemeinen Wirtschaftsgesetzgebung zu entziehen und für sie von der Existenz eines bedingungslosen Subventionsverbots auszugehen. Ein solches System würde eine fühlbare Lücke bei der Handhabung allgemeiner wirtschaftspolitischer Befugnisse durch die Mitgliedstaaten nach sich ziehen.

119. Zum anderen wäre die Anwendung der Art. 37 KS und 95 Abs. 1 KS, durch die das Verbot nach Art. 4 Buchst. c KS beseitigt werden könnte, ein schwerfälliges Verfahren (einstimmige Zustimmung des Rates und Anhörung des Beratenden Ausschusses) und an das Vorliegen schwer realisierbarer Voraussetzungen gebunden (tiefgreifende und anhaltende Störungen der Wirtschaft).

120. Die Annahme, dass Art. 4 Buchst. c KS alle von den Stahlunternehmen beziehbaren Beihilfen erfasse, wäre einer harmonischen Entwicklung der Gemeinschaften abträglich, da die Beihilfevorschriften des EG-Vertrags gleichfalls weitreichende Ausnahmen vom Subventionsverbot vorsähen, und zwar ebenfalls im Hinblick auf die den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Kompetenzen.

121. Generalanwalt Geelhoed schließlich hat in seinen Schlussanträgen vom 8. Februar 2001 in der Rechtssache Moccia Irme u. a./Kommission [43] die Auffassung vertreten, dass das Beihilfeverbot des Art. 4 Buchst. c KS angesichts der Rechtsprechung des Gerichtshofs [44] nur zwei Beschränkungen kenne. Die erste Beschränkung bestehe darin, dass „die Maßnahme … als ‚von den Staaten bewilligte Subvention oder Beihilfe' einzustufen

42 — Wenn sich dagegen herausstellt, dass der Zweck der fraglichen Maßnahme nicht sozialer Art, sondern wirtschaftlicher Art ist, wenn also den Unternehmen entweder Lasten auferlegt werden, die sie normalerweise nicht zu tragen haben, oder wenn sie umgekehrt von einer Last befreit werden, die sie normalerweise zu tragen haben, liegt nach Auffassung von Generalanwalt Lagrange eine nach Art. 4 Buchst. c KS untersagte Sonderlast oder Subvention vor.

43 — Urteil vom 21. Juni 2001 (C-280/99 P bis C-282/99 P, Slg. 2001, I-4717).

44 — Generalanwalt Geelhoed bezieht sich auf die Urteile Groupement des Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises/Hohe Behörde und De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hohe Behörde.

sein [muss]“, und die zweite darin, dass „die Maßnahme … *besonders* auf den Kohle- und Stahlsektor ausgerichtet und auf diesen beschränkt sein [muss]“ [45].

— Die Errichtung des EGKS-Systems der Kontrolle staatlicher Beihilfen

122. Trotz des grundsätzlichen Verbots der staatlichen Beihilfen nach Art. 4 Buchst. c KS errichtete die Kommission ein System, das die Gewährung staatlicher Beihilfen für die Eisen- und Stahlindustrie ermöglichte, um der Krise im Stahlsektor seit dem Ende der 70iger Jahre zu begegnen. Das Funktionieren dieses Systems musste mit dem System der Kontrolle staatlicher Beihilfen koordiniert werden, das durch den EG-Vertrag errichtet wurde.

Die Stahlbeihilfenkodizes

123. Die im Rahmen des EGKS-Vertrags festgelegten Grundsätze und Handlungsformen entsprachen der Situation, die im Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung bestand. Sie waren in erster Linie auf eine Erhöhung der Produktion und auf einen gleichberechtigten Zugang der Nutzer zu den EGKS-Erzeugnissen ohne Benachteiligung ausgerichtet [46]. Diese Ausrichtung erklärt die Strenge der auf das Funktionieren des gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl bezogenen Vorschriften, wie das allgemeine Verbot der Subventionen und staatlichen Beihilfen, die Pflicht zur Veröffentlichung der Preistabellen und Beförderungstarife oder das Diskriminierungsverbot.

124. Diese erste auf Integration ausgerichtete Gemeinschaft hatte gleichwohl einen von Grund auf dynamischen Charakter. Bestimmte durch den EGKS-Vertrag festgelegte Marktvorschriften mussten den Bedürfnissen einer Politik angepasst werden, die sich vor allem den Strukturproblemen im Steinkohlebergbau und in der Eisen- und Stahlindustrie gegenüber sah [47].

125. Um den Erfordernissen der Umstrukturierung der Eisen- und Stahlindustrie gerecht zu werden, erließ die Kommission auf der Grundlage des Art. 95 Abs. 1 und 2 KS eine gemeinschaftliche Regelung, mit der in bestimmten, abschließend aufgezählten Fällen staatliche Beihilfen für die Eisen- und Stahlindustrie zugelassen wurden [48]. Wie

45 — Vgl. insbesondere Randnrn. 29 bis 41 der genannten Schlussanträge (Hervorhebung nur hier).

46 — Vgl. die Art. 2 KS bis 4 KS.

47 — Zahlreiche Kommentatoren haben das Missverhältnis zwischen dem „statischen“ Charakter der Vorschriften des EGKS-Vertrags und dem dynamischen Charakter einer im ständigen Wandel begriffenen Wirtschaft kritisiert. Vgl. insbesondere Much, W., *„Principales tendances de l'évolution du droit de la Communauté européenne du charbon et de l'acier“*, Rivista di diritto europeo, Rom, 1965, S. 3, 13.

48 — Art. 95 KS sieht bestimmte Verfahren vor, um den EGKS-Vertrag an die von ihm nicht berücksichtigten Gegebenheiten anzupassen, ohne indessen eine Änderung des Vertrags durchführen zu müssen, die eine Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten gemäß deren verfassungsmäßigen Verfahren erfordert. Vgl. zur Rechtsprechung über die Anwendung des Art. 95 KS insbesondere Urteil vom 23. November 2000, British Steel/Kommission (C-1/98 P, Slg. 2000, I-10349, Randnr. 40).

ausgeführt, erging die von der Kommission auf der Grundlage dieser Vorschrift erlassene Regelung in Form von gemeinhin als „Stahlbeihilfenkodizes“ bezeichneten Entscheidungen von allgemeiner Bedeutung.

126. Diese Kodizes lassen unter bestimmten Voraussetzungen, sofern die Kommission die Genehmigung erteilt, für bestimmte, abschließend aufgezählte Beihilfekategorien Ausnahmen vom grundsätzlichen Verbot des Art. 4 Buchst. b KS zu. Der Gerichtshof vertritt daher die Auffassung, dass die Kodizes eng auszulegen seien [49]. Die Kodizes sind auch nur zeitlich begrenzt anwendbar, da sie Regeln, mit denen die Stahlindustrie auf die im EGKS-Vertrag niedergelegten Zwecke hin ausgerichtet werden soll, jeweils nach Maßgabe der Bedürfnisse in einem bestimmten Zeitraum aufstellen [50].

127. Der 1. Kodex enthält eine Klarstellung, die im Hinblick auf den vorliegenden Rechtsstreit hervorgehoben werden muss. Nach seinem Art. 1 nämlich betrifft der Kodex ausschließlich die Beihilfen, die speziell den Unternehmen des Kohle- und Stahlbereichs gewährt werden. Nach diesem Kodex unterliegt somit die Anwendung allgemeiner und regionaler Beihilferegelungen auf die Stahlindustrie weiterhin der Kontrolle der Kommission auf der Grundlage des Art. 67 KS und der Art. 87 EG und 88 EG [51]. Die nachfolgenden Stahlbeihilfenkodizes sehen ein anderes Kontrollsystem vor, da sie alle Beihilfen, die unter die von ihnen festgelegten befreiten Kategorien fallen, einer einheitlichen Behandlung im Rahmen eines einzigen, dem EGKS-Vertrag unterliegenden Verfahren unterwerfen.

128. Die Beihilfen, die nicht unter die von den genannten Kodizes erfassten Kategorien fallen, unterliegen weiterhin ausschließlich Art. 4 Buchst. c KS. Gleichwohl kann für diese Beihilfen eine individuelle Ausnahme vom Verbot der genannten Vorschrift in Betracht kommen, sofern die Kommission bei der Ausübung ihres Ermessen nach Art. 95 KS der Ansicht ist, dass die Beihilfen erforderlich seien, um die Ziele des EGKS-Vertrags zu erreichen [52].

Die Koordinierung der Beihilferegelungen nach dem EG-Vertrag und dem EGKS-Vertrag

129. Die hier zu beantwortende Frage ist zugleich Ausdruck der Schwierigkeiten, die sich aus dem Nebeneinander zweier Rechtsordnungen, der des EG-Vertrags und des EGKS-Vertrags, ergeben. Die fortschreitende Entwicklung der EG und die Ausarbeitung eines Systems von Wettbewerbsregeln innerhalb der EWG für die unterschiedlichsten Bereiche des Wirtschaftslebens führten zu

49 — Vgl. in diesem Sinne Urteil Moccia Irme u. a./Kommission (Randnr. 40) und Urteil des Gerichts vom 25. September 1997, UK Steel Association/Kommission (T-150/95, Slg. 1997, II-1433, Randnr. 114).

50 — Urteil vom 24. September 2002, Falck und Acciaierie di Bolzano/Kommission (C-74/00 P und C-75/00 P, Slg. 2002, I-7869, Randnr. 120).

51 — Vierter Erwägungsgrund des 1. Kodex.

52 — Vgl. insbesondere Beschluss vom 3. Mai 1996, Deutschland/Kommission (C-399/95 R, Slg. 1996, I-2441, Randnr. 20) und Urteil Spanien/Kommission (Randnrn. 153 bis 155).

Überschneidungen in den Sektoren von gemeinsamem Interesse. Das Nebeneinander der beiden Gemeinschaften warf somit vor allem die Frage auf, wie das System der Kontrolle staatlicher Beihilfen in den beiden Gemeinschaften zu koordinieren ist.

130. Die beiden Gemeinschaften sind zusammen mit der Europäischen Atomgemeinschaft Teile einer einheitlichen Konstruktion. Die Bestimmungen des EG-Vertrags, des EGKS-Vertrags und des EAG-Vertrags müssen daher entsprechend dieser gemeinsamen Zielsetzung ausgelegt und angewandt werden, also als zu einer einheitlichen Rechtsordnung gehörig, die eine vollständige wirtschaftliche Integration bezweckt. Gleichwohl ist darauf zu achten, dass die Besonderheit der Regelungen jedes dieser Verträge gewahrt bleibt, wenn die Bestimmungen der Verträge dies so verlangen.

131. Was den EGKS-Vertrag anbelangt, wird diese Regel klar und eindeutig in Art. 305 Abs. 1 EG festgelegt. In dieser Bestimmung heißt es, dass „[d]ieser Vertrag … nicht die Bestimmungen des [EGKS-Vertrags ändert], insbesondere hinsichtlich der Rechte und Pflichten der Mitgliedstaaten … und der Vorschriften des genannten Vertrags für das Funktionieren des gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl".

132. Der Gerichtshof hat daher wiederholt festgestellt, dass die Vorschriften des EGKS-Vertrags und alle zu seiner Durchführung erlassenen Bestimmungen trotz des Inkrafttretens des EG-Vertrags ihren eigenen Anwendungsbereich behielten [53]. Nach ständiger Rechtsprechung gelten die Bestimmungen des EG-Vertrags daher nur subsidiär, wenn es keine spezifische Vorschrift im EGKS-Vertrag gibt [54].

133. Was insbesondere die Kontrolle der staatlichen Beihilfen angeht, hat der Gerichtshof entschieden, dass der EGKS-Vertrag spezifische Vorschriften enthalte mit der Folge, dass das aus dem EG-Vertrag abgeleitete Recht keine Anwendung finde.

134. So stellte der Gerichtshof im Urteil Falck und Acciaierie di Bolzano/Kommission fest, dass „[b]ereits [der] eindeutige Unterschied zwischen dem Wortlaut des Artikels 4 Buchstabe c [KS] und dem des Artikels [88] Absatz 1 [EG] … hinreichend [belegt], dass die Mitgliedstaaten für staatliche Beihilfen nicht die gleichen Regeln und den gleichen Bereich gemeinschaftlichen Tätigwerdens festlegen wollten" [55].

53 — Vgl. insbesondere Urteile des Gerichtshofs vom 6. Juli 1982, Frankreich, Italien und Vereinigtes Königreich/Kommission (188/80, 189/80 und 190/80, Slg. 1982, 2545, Randnrn. 30 und 31), und des Gerichts vom 25. März 1999, Forges de Clabecq/Kommission, (T-37/97, Slg. 1999, II-859, Randnr. 132 und die dort zitierte Rechtsprechung).

54 — Vgl. insbesondere wegen einer Regelung über die Erstattung von Eingangs- oder Ausfuhrabgaben Urteil vom 15. Dezember 1987, Deutsche Babcock Handel (328/85, Slg. 1987, 5119, Randnrn. 6 bis 14).

55 — Randnr. 102.

135. Der Gerichtshof bestätigte diese Rechtsprechung im Urteil Spanien/Kommission. In dieser Rechtssache hatte das Königreich Spanien der Kommission vorgeworfen, dass sie eine nationale Körperschaftsteuervorschrift im Hinblick auf Art. 4 Buchst. c KS geprüft habe [56]. Nach dieser nationalen Vorschrift, die vor dem Beitritt des Königreichs Spanien zu den Europäischen Gemeinschaften anwendbar gewesen war, konnte den Unternehmen für ihre im Ausland getätigten Ausgaben und Investitionen ein Steuerabzug gewährt werden. Nachdem die Kommission von konkurrierenden Unternehmen informiert worden war, leitete sie ein Verfahren ein, das die Rechtmäßigkeit der streitigen Beihilfen nur im Hinblick auf die Vorschriften des EGKS-Vertrags prüfen sollte. Im Gegensatz zum EG-Vertrag kenne der EGKS-Vertrag nämlich nicht den Begriff der „bestehenden Beihilfen". Nachdem die Kommission festgestellt hatte, dass die fragliche Steuerabzugsregelung die Eisen- und Stahlunternehmen begünstigen könne, entschied sie, dass alle Beihilfen, die das Königreich Spanien auf der Grundlage der fraglichen Rechtsvorschriften an EGKS-Stahlunternehmen vergeben hatte, gemäß Art. 4 Abs. c KS mit dem gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl unvereinbar seien.

136. Im Rahmen ihrer Klage machte das Königreich Spanien u. a. geltend, der Ausschluss der Stahlunternehmen von der fraglichen Regelung führe zu einem Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung der Unternehmen. Der Gerichtshof stellte fest, dass dieser Klagegrund unbegründet sei, weil „sich die Stahlunternehmen nicht in der gleichen Lage wie die anderen Unternehmen befinden, da für sie die besonderen Bestimmungen des EGKS-Vertrags gelten" [57].

137. Angesichts dieser Rechtsprechung befinden sich somit die Unternehmen, die dem EGKS-Vertrag unterliegende Produktionstätigkeiten ausüben, in einer anderen Lage als die Unternehmen, die unter den EG-Vertrag fallen. Dies ergibt sich aus den spezifischen Vorschriften, die im EGKS-Vertrag festgelegt wurden, um das ordnungsgemäße Funktionieren des gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl sicherzustellen und seinen Strukturproblemen gerecht zu werden. Auch wenn der EG-Vertrag ein wesentlich flexibleres System der Kontrolle staatlicher Beihilfen als der EGKS-Vertrag einführte, unterliegen diese Unternehmen somit weiterhin den spezifischen Vorschriften dieses Vertrags [58].

138. Folgende Schlussfolgerungen lassen sich aus den vorstehenden Erwägungen für die vorliegende Rechtssache ziehen:

56 — Diese Rechtssache hatte eine Nichtigkeitsklage des Königreichs Spanien gegen die Entscheidung 2001/168/EGKS der Kommission vom 31. Oktober 2000 über die spanischen Körperschaftsteuervorschriften (ABl. 2001, L 60, S. 57) zum Gegenstand.

57 — Randnr. 127. Vgl. auch Urteil Forges de Clabecq/Kommission (Randnr. 132).

58 — Art. 87 EG enthält zwar ein Verbot staatlicher Beihilfen. Dieses Verbot ist jedoch nicht nur sogleich mit einer Reihe von Ausnahmen verbunden, sondern besitzt darüber hinaus auch entgegen seiner allgemeinen Formulierung grundsätzlich nicht den absoluten Charakter, den das Verbot im EGKS-Vertrag hat, sei es auch nur wegen seiner doppelten Zielrichtung, der zufolge es sich um Beihilfen handeln muss, die erstens den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und die zweitens bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen.

— Der EGKS-Vertrag sieht ein spezifisches System der Kontrolle staatlicher Beihilfen für die Stahlunternehmen vor, das den Voraussetzungen für das Funktionieren des gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl angepasst ist. Dieses System ist in Art. 4 Buchst. c KS sowie durch die einzelnen Stahlbeihilfenkodizes festgelegt. Nach Art. 305 Abs. 1 EG und nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs gelten die Bestimmungen des EG-Vertrags subsidiär.

— Nach Art. 4 Buchst. c KS sind die Beihilfen für Stahlunternehmen mit dem gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl unvereinbar, es sei denn, sie fallen in den Anwendungsbereich der Ausnahmen, die ausdrücklich vorgesehen sind und von der Kommission im Rahmen eines Stahlbeihilfenkodex ordnungsgemäß genehmigt wurden [59].

— Da der EGKS-Vertrag nur eine teilweise Integration bewirkt, gibt Art. 67 KS der Kommission die Möglichkeit, ausgleichende Maßnahmen zugunsten eines Stahlunternehmen zu ergreifen, wenn dieses durch die Maßnahme eines Mitgliedstaats beeinträchtigt wird, die dieser Mitgliedstaat im Rahmen seiner allgemeinen Wirtschaftspolitik erlassen hat. Seit dem Inkrafttreten des EG-Vertrags ist bei der Anwendung des Artikels zu berücksichtigen, dass es auf der Grundlage des EG-Vertrags ein System der Kontrolle staatlicher Beihilfen gibt.

139. Nachdem ich somit den Gegenstand der Erörterung dargelegt habe, werde ich nun begründen, weshalb das Gericht meines Erachtens davon ausgehen konnte, dass die Prüfung der fraglichen Beihilfen in den Anwendungsbereich des Art. 4 Buchst. c KS fällt.

ii) Die von mir vertretene Lösung

140. In der vorliegenden Rechtssache stellen die in Rede stehenden Beihilfen, wie dargelegt, eine individuelle Beihilfe dar, die einem Stahlunternehmen in Anwendung einer zuvor von der Kommission auf der Grundlage des EG-Vertrags genehmigten Regelung gewährt worden war.

141. Nach dem Akteninhalt stehen die fraglichen Beihilfen im Zusammenhang mit einer allgemeinen Politik, die darauf gerichtet war, die spezifischen wirtschaftlichen Nachteile, unter denen das Zonenrandgebiet zu leiden hatte, zu beseitigen. Das ZRFG legte die Ziele und den Rahmen fest, in dem die Durchführungsmaßnahmen wie die in Rede stehenden

59 — Wie oben ausgeführt, kann eine Beihilfe auch durch eine individuelle Entscheidung genehmigt werden.

erlassen wurden. Die streitigen Beihilfen können daher kaum isoliert betrachtet werden, da sie Ausdruck einer zusammenhängenden Politik der Bundesrepublik Deutschland sind. Mit anderen Worten, das ZRFG stellte die Rechtsgrundlage dar, auf der alle konkreten Durchführungsmaßnahmen erlassen wurden und die den Schluss zulässt, dass die Maßnahmen untereinander in einem Zusammenhang stehen. Unter diesem Gesichtspunkt ist davon auszugehen, dass die Anwendung der fraglichen Maßnahmen auf Salzgitter zur Verwirklichung eines umfangreicheren Vorhabens beitragen sollten, nämlich eine ausgewogene Entwicklung der Wirtschaft in diesem Grenzgebiet sicherzustellen. Meines Erachtens sind dies im Wesentlichen die allgemeinen Ziele, die den Erlass des ZRFG und den der genannten Maßnahmen bestimmt haben. Angesichts der mir vorliegenden Erkenntnisse kann somit kaum behauptet werden, dass auf die Stahlindustrie als solche abgestellt wurde und dass die Bundesrepublik Deutschland speziell die Stahlindustrie nach deren eigenen Bedürfnissen unterstützen wollte. Jedenfalls kam nicht nur die Stahlindustrie in den Genuss der Steuerförderung nach dem ZRFG, und die Sonderabschreibungen und die steuerfreien Rücklagen waren nicht ausschließlich ihr vorbehalten.

142. Es handelt sich daher nicht um Maßnahmen, die *speziell und ausschließlich* zugunsten der Stahlunternehmen erlassen wurden. Wäre dies der Fall, stünde die Anwendung des Art. 4 Buchst. c KS außer Zweifel.

143. Welcher Art sind somit die fraglichen Beihilfen?

144. Im vorliegenden Rechtsstreit behauptet Salzgitter, die ihr gewährten Beihilfen stellten die individuelle Durchführungsmaßnahme einer allgemeinen Beihilferegelung dar, die zuvor von der Kommission genehmigt worden sei. Sie macht somit geltend, dass sie nicht verpflichtet gewesen sei, diese individuelle Maßnahme aufgrund des EGKS-Vertrags anzumelden, und stützt sich insoweit auf das Urteil vom 5. Oktober 1994, Italien/Kommission [60].

145. In jener Rechtssache stellte der Gerichtshof fest, dass die Kommission über die individuellen Durchführungsmaßnahmen einer allgemeinen Beihilferegelung, die von ihr genehmigt wurde, nicht unterrichtet werden müsse, außer wenn sie in ihrer Genehmigungsentscheidung entsprechende Vorbehalte gemacht habe. Der Gerichtshof vertrat die Auffassung, dass, „[d]a … die individuellen Beihilfen bloße Maßnahmen zur Durchführung der allgemeinen Beihilferegelung sind, … die Kommission bei der Beurteilung der Beihilfen die gleichen Faktoren wie diejenigen zu berücksichtigen [hätte], die sie bei der Prüfung der allgemeinen Regelung berücksichtigt hat". Er gelangte daher zum Ergebnis, dass es unnötig sei, die individuellen Beihilfen der Kommission erneut zur Überprüfung vorzulegen [61].

60 — C-47/91, Slg. 1994, I-4635.
61 — Randnr. 21.

146. Im vorliegenden Rechtsstreit ist also zu fragen, ob die Beihilfe für Salzgitter lediglich eine individuelle Durchführungsmaßnahme zum ZRFG ist — über die die Kommission nach der oben zitierten Rechtsprechung nicht unterrichtet werden musste — oder ob sie im Gegenteil unabhängig vom ZRFG zu beurteilen ist.

147. Selbst wenn die fraglichen Beihilfen als Bestandteil einer allgemeinen Politik im wirtschaftlichen, industriellen, regionalen und sozialen Bereich angesehen werden können, meine ich deshalb jedoch nicht, dass es sich nur um eine individuelle Durchführungsmaßnahme handelt, über die die Kommission nach der von Salzgitter angezogenen Rechtsprechung nicht unterrichtet werden müsste.

148. Meines Erachtens kann nämlich die vorstehend angeführte Rechtsprechung auf den vorliegenden Fall nicht übertragen werden. In der Rechtssache Italien/Kommission betrafen die individuelle Beihilfe sowie die allgemeine Beihilferegelung, zu der die Beihilfe gehörte, nur Unternehmen, die dem EG-Vertrag unterliegen.

149. Dies ist hier nicht der Fall. Die durch das ZRFG begünstigten Unternehmen fallen nämlich in den Anwendungsbereich sowohl des EG- als auch des EGKS-Vertrags. Wie ausgeführt, wird aber durch den EGKS-Vertrag und den auf seiner Grundlage erlassenen Rechtsvorschriften ein spezifisches System der Kontrolle staatlicher Beihilfen errichtet, denen die Stahlunternehmen unterliegen. Die Faktoren, die die Kommission bei der Beurteilung der Vereinbarkeit der fraglichen Beihilfen zu berücksichtigen hat, sind somit unterschiedlich, je nachdem ob die Unternehmen, denen die Maßnahmen zugute kommen, unter den EG-Vertrag oder unter den EGKS-Vertrag fallen.

150. Die Gewährung der fraglichen Beihilfen an Salzgitter stellt somit keine bloße individuelle Durchführungsmaßnahme zum ZRFG dar, da die Prüfung der Vereinbarkeit nach den besonderen Vorschriften zu erfolgen hat, die der EGKS-Vertrag für die Kontrolle staatlicher Beihilfen festlegt.

151. Natürlich sollen der Eisen- und Stahlindustrie oder dem Kohlenbergbau nicht die etwaigen Vorteile einer Maßnahme der allgemeinen Politik vorenthalten werden. Meine Absicht ist es auch nicht, die Anwendung des Art. 4 Buchst. c KS auf die allgemeinen Beihilferegelungen zuzulassen, wie es die Bundesrepublik Deutschland befürwortet. Meine Auffassung stützt sich allein auf den Zweck des vom EGKS-Vertrag eingeführten Systems sowie auf die Notwendigkeit, die Vereinbarkeit der Maßnahmen wie der hier fraglichen unter Berücksichtigung der besonderen Lage des Stahlmarktes und der spezifischen Vorschriften des EGKS-Vertrags zu beurteilen. Im Hinblick hierauf gewinnt Art. 6 des 3. Kodex seine volle Bedeutung, der von den Mitgliedstaaten verlangt, dass sie die Kommission „über alle Vorhaben zur Anwendung jener Beihilferegelungen auf die Stahlindustrie … unterrichten, zu denen sie bereits aufgrund des [EG-Vertrags] Stellung genommen hat“.

152. Nach alledem bin ich somit der Meinung, dass die Prüfung der fraglichen Beihilfen, obwohl sie im Zusammenhang mit einer allgemeinen, zuvor von der Kommission aufgrund des EG-Vertrags genehmigten Beihilferegelung stehen, isoliert anhand der Vorschriften des EGKS-Vertrags zu erfolgen hat.

153. Zu fragen ist nunmehr, ob die streitigen Beihilfen nach Art. 4 Buchst. c KS oder nach Art. 67 KS zu beurteilen sind.

154. Meines Erachtens ist Art. 67 KS vorliegend nicht anwendbar.

155. Wie bereits ausgeführt [62], hat der Gerichtshof diese Vorschrift sehr früh eng ausgelegt und sie als eine „Schutzmaßnahme" gegenüber staatlichen Maßnahmen betrachtet, die nicht unmittelbar auf die Kohle- und Stahlindustrie abzielen, gleichwohl aber die Wettbewerbsstellung dieses Wirtschaftszweigs durch ihre Auswirkungen beeinträchtigen können [63]. Die Bestimmung gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, den Stahlunternehmen eine Beihilfe zu gewähren, die von einem staatlichen Handeln im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik betroffen werden. Die Beihilfe ist eine Hilfsmaßnahme, deren Höhe, Bedingungen und Dauer dem Ermessen der Kommission überlassen sind. Ich bin nicht der Meinung, dass Art. 67 KS ein Subventionssystem legitimieren kann, das den Stahlunternehmen allein deswegen zugute kommt, weil es sich um nichtspezifische Beihilfen handelt, d. h. um solche, die zugleich die Kohle- und Stahlsektoren und auch andere wirtschaftliche Sektoren betreffen [64].

156. In der vorliegenden Rechtssache liegt es meines Erachtens auf der Hand, dass die Beihilfe für Salzgitter keine ausgleichende Maßnahme im Sinne dieser Vorschrift ist. Aus den Akten geht nämlich nicht hervor, dass ihr die Beihilfe gewährt wurde, um die infolge des ZRFG zu ihren Lasten eingetretenen Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen.

157. Ich bin daher der Auffassung, dass sich die Beurteilung der fraglichen Beihilfen nicht nach Art. 67 KS richtet. Mit der Kommission meine ich, dass die Vereinbarkeit dieser Beihilfen mit dem gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl im Hinblick auf Art. 4 Buchst. c KS und auf die Vorschriften des 6. Kodex zu prüfen war.

62 — Vgl. Nr. 108 der vorliegenden Schlussanträge.

63 — Urteil Compagnie des hauts fourneaux et fonderies de Givors u. a./Hohe Behörde, S. 526.

64 — Vgl. insoweit Mertens de Wilmars, J., Fn. 39 (S. 429).

158. Diese Auslegung wird durch den weitgefassten Wortlaut des Art. 4 Buchst. c KS bestätigt, der sich, wie dargelegt, auf die „von den Staaten bewilligte[n] … Beihilfen …, *in welcher Form dies auch immer geschieht*", bezieht [65]. In Anbetracht der dargelegten Kriterien bin ich der Ansicht, dass die Bestimmung alle Beihilfen für Stahlunternehmen erfasst, ungeachtet ihrer Form und ihrer Herkunft und unabhängig davon, ob sie speziell einem Stahlunternehmen oder aufgrund einer allgemeinen oder regionalen Beihilferegelung gewährt werden. Zu beachten ist, dass die genannte Bestimmung 1951 schon vor der Entstehung der EWG und der Schaffung einer Kontrolle der allgemeinen oder regionalen Regelungen der staatlichen Beihilfe formuliert wurde.

159. Die von mir vorgeschlagene Auslegung der genannten Bestimmung ermöglicht eine einheitliche Behandlung aller der Stahlindustrie gewährten Beihilfen, so dass sie einer kohärenten und wirksamen Vorschrift unterliegen.

160. Diese Lösung erlaubt ferner eine Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten und der Wirtschaftsteilnehmer. Es widerspräche meines Erachtens dem Gleichbehandlungsgrundsatz, eine Beihilfe zugunsten eines Stahlunternehmen zu genehmigen, weil sie nach einer allgemeinen Beihilferegelung gewährt wird, und im Übrigen nach Art. 4 Buchst. c KS eine Beihilfe, deren Höhe, Bedingungen und Dauer praktisch identisch wären, allein deshalb abzulehnen, weil es sich um eine Beihilfe handelt, die speziell einem Stahlunternehmen gewährt wird. Wenn dem so wäre, könnten sich die Mitgliedstaaten veranlasst sehen, allgemeine Beihilferegelungen zu erlassen, die praktisch nur den Unternehmen des Steinkohle- und Stahlsektors zugute kämen. Ein Mitgliedstaat könnte z. B. eine regionale Beihilferegelung erlassen, die von der Kommission aufgrund des EG-Vertrags genehmigt würde, in deren Genuss aber die Regionen kämen, in denen Unternehmen ansässig sind, die mehrheitlich dem Kohle- und Stahlsektor angehören. Diese Situation würde zwangsläufig die Gefahr begründen, dass dem in Art. 4 Buchst. c KS festgelegten grundsätzlichen Verbot der staatlichen Beihilfen die praktische Wirksamkeit genommen wird und es zugunsten der flexibleren Vorschriften des EG-Vertrags gelockert wird.

161. Was den Anwendungsbereich des Art. 67 KS anbelangt, bin ich der Auffassung, dass dieser Artikel alle Maßnahmen erfasst, durch die die schädigenden Wirkungen, denen die Stahlunternehmen aufgrund einer allgemeinen wirtschaftspolitischen Regelung ausgesetzt sind, ausgeglichen werden können; ausgenommen hiervon sind die staatlichen Beihilfen, bei denen die Voraussetzungen für ihre Gewährung speziell in Art. 4 Buchst. c KS und durch die Stahlbeihilfenkodizes geregelt sind.

162. Nach alledem bin ich somit der Auffassung, dass das Gericht mit seiner Feststellung in Randnr. 116, dass die fraglichen Beihilfen in den Anwendungsbereich des Art. 4 Buchst. c KS fallen, nicht rechtsfehlerhaft gehandelt hat.

65 — Hervorhebung nur hier.

163. Ich schlage daher dem Gerichtshof vor, den ersten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes zurückzuweisen.

2. Zum zweiten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes, mit dem ein Rechtsfehler bezüglich der Beurteilung der Zuständigkeiten der Kommission gerügt wird

164. Mit dem zweiten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes vertritt Salzgitter die Auffassung, dass der Kommission im Rahmen der Stahlbeihilfen für eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Art. 4 Buchst. c KS auf die Beihilfen, die den Stahlunternehmen aufgrund einer allgemeinen, auf der Grundlage des EG-Vertrags genehmigten Beihilferegelung gewährt werden, die Zuständigkeit gefehlt habe. Das Gericht habe daher mit der Feststellung, dass sich die Kommission für die Beurteilung der fraglichen Beihilfen zu Recht auf Art. 4 Buchst. c KS habe stützen können, den Umfang der Zuständigkeiten der Kommission fehlerhaft beurteilt.

a) Vorbringen der Beteiligten

165. Salzgitter, die sich, wie erinnerlich, auf eine enge Auslegung des Art. 4 Buchst. c KS beruft, ist der Ansicht, dass der Kommission im Rahmen eines Stahlbeihilfenkodex für eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs der genannten Bestimmung auf nichtspezifische Beihilferegelungen im Kohle- und Stahlsektor die Zuständigkeit gefehlt habe. Eine solche Ausdehnung würde nämlich eine Änderung des EGKS-Vertrags beinhalten. Art. 95 Abs. 1 und 2 KS, der den verschiedenen Stahlbeihilfenkodizes zugrunde liege, bilde für eine solche Änderung keine geeignete Rechtsgrundlage. Die Kommission hätte hierfür das Verfahren entweder nach Art. 95 Abs. 3 und 4 KS oder nach Art. 96 KS einhalten müssen.

166. Die Kommission macht geltend, sie habe den Anwendungsbereich von Art. 4 Buchst. c KS nicht geändert, da der Wortlaut dieser Bestimmung seit dem 23. Juli 1952 unverändert geblieben sei. Sie habe daher den EGKS-Vertrag keiner Revision unterzogen [66].

b) Würdigung

167. Im Rahmen dieses Teils des Rechtsmittelgrundes greift Salzgitter das Verfahren an, das die Kommission gewählt hat, um, wie Salzgitter meint, im Rahmen der Stahlbeihilfenkodizes den Anwendungsbereich des Art. 4 Buchst. c KS zu erweitern. Vor der Prüfung der Begründetheit dieser Rüge scheint mir der Hinweis auf die verschiedenen Verfahren zur rechtlichen Anpassung von Bedeutung, die der EGKS-Vertrag vorsieht und auf die sich Salzgitter beruft.

66 — Randnr. 61 der Erwiderung.

168. Das normale Verfahren zur Änderung dieses Vertrags ist in Art. 96 KS geregelt. In ihrer ursprünglichen Fassung, die beim Erlass des 2. und des 3. Kodex noch in Kraft war, gab die Bestimmung jedem Mitgliedstaat sowie der Kommission die Möglichkeit, Änderungen des Vertrags vorzuschlagen. Die Änderungen wurden von der Konferenz der ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten durch ein Übereinkommen festgelegt.

169. In einem Gutachten vom 17. Dezember 1959 [67] wies der Gerichtshof, der auf der Grundlage des Art. 95 Abs. 3 und 4 KS angerufen worden war, darauf hin, dass Abweichungen von diesem Verfahren nur zulässig seien, „wenn dadurch weder die allgemeine Struktur des Vertrags noch das rechtliche Verhältnis zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten, insbesondere das Verhältnis zwischen den der Gemeinschaft übertragenen und den den Mitgliedstaaten vorbehaltenen Befugnissen berührt wird; nur wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, kann somit von dem Verfahren der ‚kleinen Revision' Gebrauch gemacht werden".

170. Das Verfahren der „kleinen Revision" ist in Art. 95 Abs. 3 KS geregelt. Die von der Kommission und dem Rat vorgeschlagenen Änderungen werden dem Gerichtshof zur Stellungnahme unterbreitet, der festzustellen hat, ob die Vorschläge sowohl tatsächlich als auch rechtlich mit den Bestimmungen von Abs. 3 übereinstimmen.

67 — Slg. 1959, 571, 576.

171. Art. 95 Abs. 3 KS bestimmt, dass

— die Änderungen die „Anpassung der Vorschriften über die der Kommission übertragenen Befugnisse" bezwecken müssen;

— diese Änderungen nur vorgeschlagen werden können, wenn „unvorhergesehene, durch die Erfahrung sichtbar gewordene Schwierigkeiten … oder eine tiefgehende Änderung der wirtschaftlichen oder technischen Bedingungen, die unmittelbar den gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl beeinflusst, [diese] Anpassung [erfordern]";

— die Anpassung ferner auf die Vornahme geeigneter Abänderungen gerichtet sein muss und schließlich

— die Änderungen weder die Bestimmungen der Art. 2 KS bis 4 KS noch das Verhältnis zwischen den der Kommission und den den anderen Organen der Gemeinschaft zugewiesenen Befugnissen beeinträchtigen dürfen.

172. Was Art. 95 Abs. 1 KS angeht, gibt dieser Artikel der Kommission die

Möglichkeit, in allen vom EGKS-Vertrag nicht vorgesehenen Fällen eine Entscheidung oder Empfehlung zu erlassen, wenn eine solche erforderlich erscheint, um eines der in Art. 2 KS bis 4 KS näher bezeichneten Ziele der Gemeinschaft auf dem gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl gemäß Art. 5 KS zu erreichen. Die Entscheidung oder Empfehlung der Kommission kann mit einstimmiger Zustimmung des Rates und nach Anhörung des Beratenden Ausschusses ergehen.

173. Die formellen Unterschiede zwischen den beiden in Art. 95 KS geregelten Fällen sind relativ leicht zu erkennen. Im Rahmen des Art. 95 Abs. 1 KS soll der Kommission dadurch, dass sie in einem im EGKS-Vertrag nicht vorgesehenen Fall *eine Entscheidung oder eine Empfehlung erlassen* kann, ohne den Vertrag zu ändern, die Möglichkeit eingeräumt werden, eine Lücke im Vertrag zu schließen, die ihr Handeln lähmt. Außerdem ist eine vorherige einstimmige Zustimmung des Rates erforderlich. Im Rahmen des Art. 95 Abs. 3 KS geht es um die *Änderung einer Bestimmung des genannten Vertrags* „über die der Kommission übertragenen Befugnisse". Die Einstimmigkeit des Rates wird nicht gefordert, jedoch sind eine befürwortende Stellungnahme des Gerichtshofs und eine Abstimmung des Europäischen Parlaments erforderlich.

174. In der vorliegenden Rechtssache wirft Salzgitter der Kommission vor, sie habe sich auf Art. 95 Abs. 1 und 2 KS gestützt, um den Anwendungsbereich des Art. 4 Buchst. c KS im Rahmen der verschiedenen Stahlbeihilfenkodizes zu erweitern, obwohl sie entweder das Verfahren nach Art. 96 KS oder das nach Art. 95 Abs. 3 und 4 KS hätte einhalten müssen.

175. Angesichts der Schlussfolgerungen, zu denen ich im Rahmen des ersten Teils des ersten Rechtsmittelgrundes gelangt bin, halte ich diese Rüge für unbegründet.

176. Ist nämlich Art. 4 Buchst. c KS, wie ich meine, auf die Beihilfen anwendbar, die den Stahlunternehmen aufgrund einer allgemeinen Beihilferegelung gewährt werden, dehnte die Kommission den Anwendungsbereich der genannten Bestimmung nicht aus, als sie die Vorschriften der Stahlbeihilfenkodizes erließ. Ausgehend davon, dass für die Kommission ein im EGKS-Vertrag nicht vorgesehener Fall vorlag, in dem ihres Erachtens jedoch ein Handlungsbedarf bestand, konnte sie sich somit zu Recht auf Art. 95 Abs. 1 und 2 KS stützen, um durch die genannten Vorschriften den Erfordernissen der Umstrukturierung des Stahlmarktes gerecht zu werden.

177. Ich bin daher der Auffassung, dass das Gericht insoweit keinen Rechtsfehler begangen hat, und ich schlage dem Gerichtshof vor, den zweiten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes zurückzuweisen.

3. Zum dritten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes, mit dem ein Rechtsfehler bezüglich der Darstellung der Entscheidungspraxis der Kommission gerügt wird

178. Mit dem dritten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes macht Salzgitter geltend, das Gericht habe in den Randnrn. 112 ff. des angefochtenen Urteils die Entscheidungspraxis der Kommission fehlerhaft dargestellt [68].

a) Vorbringen der Beteiligten

179. Salzgitter behauptet, die Kommission habe schon seit dem Inkrafttreten des EGKS-Vertrags im Jahr 1952 und nicht erst Anfang der siebziger Jahre die Auffassung vertreten, dass Art. 4 Buchst. c KS nur auf die spezifischen Beihilfen für Stahlunternehmen Anwendung finde. Salzgitter stützt sich insoweit auf den Bericht der Hohen Behörde der EGKS von 1963 mit dem Titel „Der EGKS-Vertrag von 1952 bis 1962", auf den Wortlaut des vierten Erwägungsgrundes und von Art. 1 des 1. Kodex, auf die von der Kommission im Rahmen ihres IX. Berichts über Wettbewerbspolitik vertretene Auffassung sowie auf die Entscheidungspraxis der Kommission im Kohlesektor. Salzgitter wirft dem Gericht insbesondere vor, es habe in Randnr. 115 des angefochtenen Urteils die Auffassung vertreten, dass der 2. Kodex den ursprünglichen Anwendungsbereich des Art.4 Buchst. c KS wieder habe herstellen sollen, obwohl es sich in Wirklichkeit um eine nicht genehmigte Änderung des EGKS-Vertrags gehandelt habe.

180. Die Kommission hält die Tatsache, dass sie vor dem 3. Kodex eine andere Auffassung über die Tragweite des Art. 4 Buchst. c KS vertreten habe, im Hinblick auf die Beihilfen an Salzgitter für unerheblich, weil diese Auffassung vor dem 1. Januar 1986 in keinem der Rechtskraft fähigen individuellen Rechtsakt mit dem begünstigten Unternehmen als Adressaten festgeschrieben worden sei [69].

b) Würdigung

181. In den Randnrn. 112 bis 117 des angefochtenen Urteils hat das Gericht die Vorschriften dargestellt, die die Kommission im Rahmen des 1. und 2. Kodex erlassen hatte. Diese Darlegung erstreckt sich zwar nicht auf die in der vorliegenden Rechtssache geltenden Vorschriften, erlaubt jedoch eine Beurteilung des rechtlichen Zusammenhangs, in dem der Rechtsstreit steht, und verdeutlicht die Veränderungen in der Auslegung der Kommission.

68 — Randnrn. 122 bis 138 der Rechtsmittelbeantwortung und des Anschlussrechtsmittels.

69 — Randnr. 62 der Erwiderung.

182. Entgegen den Ausführungen der Kommission ist die genannte Darlegung im Rahmen des vorliegenden Rechtsstreits nicht ohne Bedeutung.

183. In Randnr. 112 des angefochtenen Urteils hat das Gericht darauf hingewiesen, dass „die Kommission von Anfang der siebziger Jahre bis zum Erlass [des 2. Kodex] davon [ausging], dass Artikel 4 Buchstabe c KS nur auf spezifische Beihilfen für Stahlunternehmen anwendbar sei". In Randnr. 115 des Urteils führte es dann aus, dass „die Kodizes ab dem [2. Kodex] … klarstellen, dass ‚alle Beihilfen zugunsten der Eisen- und Stahlindustrie, gleichgültig ob spezifische oder nichtspezifische Beihilfen', erfasst sind, [und] *damit lediglich der ursprüngliche Anwendungsbereich des Artikels 4 Buchstabe c KS wieder hergestellt werden [soll]* [70]".

184. Im Rahmen dieses Teils des Rechtsmittelgrundes wirft Salzgitter dem Gericht erneut dessen Auffassung von der „ursprünglichen Tragweite" des Art. 4 Buchst. c KS vor. Salzgitter macht geltend, dass der Anwendungsbereich dieser Bestimmung seit dem Inkrafttreten des EGKS-Vertrags und nicht erst zwischen den siebziger Jahren und dem Erlass des 2. Kodex auf die spezifischen Beihilfen für Stahlunternehmen begrenzt gewesen sei.

185. In Anbetracht der Schlussfolgerungen, zu denen ich im Rahmen des ersten Teils des ersten Rechtsmittelgrundes gelangt bin, bin ich der Ansicht, dass das Gericht die Entscheidungspraxis der Kommission zutreffend dargelegt hat, und ich meine daher, dass das Vorbringen von Salzgitter nicht durchgreifen kann.

186. Ich schlage daher dem Gerichtshof vor, den dritten Teil des dritten Rechtsmittelgrundes als unbegründet und damit den ersten Rechtsmittelgrund insgesamt zurückzuweisen.

B — *Zum zweiten Rechtsmittelgrund, mit dem ein Begründungsmangel der streitigen Entscheidung geltend gemacht wird*

187. Mit dem zweiten Rechtsmittelgrund macht Salzgitter geltend, das Gericht habe mit der Feststellung in Randnr. 184 des angefochtenen Urteils, dass die Begründung der streitigen Entscheidung den Erfordernissen des EGKS-Vertrags entspreche, rechtsfehlerhaft gehandelt [71].

1. Vorbringen der Beteiligten

188. Salzgitter behauptet, die Kommission lege nicht die Gründe dar, weshalb sie von

70 — Hervorhebung nur hier.

71 — Randnrn. 139 bis 142 der Rechtsmittelbeantwortung und des Anschlussrechtsmittels.

ihrer früheren Entscheidungspraxis abweiche und Art. 4 Buchst. c KS im Widerspruch zur Rechtsprechung des Gerichtshofs und unter Verstoß gegen Art. 67 KS auf eine nichtspezifische Beihilfe für den Kohle- und Stahlsektor anwende.

189. Salzgitter macht auch geltend, die Kommission habe nicht begründet, weshalb ihre Beurteilung von der Entscheidungspraxis im Kohlesektor abweiche.

190. Salzgitter wirft der Kommission schließlich vor, nicht begründet zu haben, weshalb die streitige Entscheidung von ihrer Entscheidungspraxis in gleichgelagerten Sachen wie z. B. der Sache, in der die Entscheidung 2002/347/EGKS der Kommission [72] ergangen sei, abweiche.

191. Die Bundesrepublik Deutschland weist darauf hin, dass die Entwicklung der Rechtsauffassung der Kommission hinsichtlich des jeweiligen Anwendungsbereichs der Art. 4 Buchst. c KS und 67 KS eine eingehendere Begründung und Rechtfertigung in der streitigen Entscheidung erfordert habe [73].

192. Die Kommission macht geltend, ihre Praxis habe sich mit dem Erlass des 3. Kodex geändert. Dieser aber sei insoweit hinreichend begründet [74]. Eine besondere Begründungspflicht bestehe nicht, da ihre Pflichten in den Art. 15 Abs. 3 KS und 95 Abs. 1 KS (Anhörung des Beratenden Ausschusses und Zustimmung des Rates) umfassend geregelt seien.

2. Würdigung

193. Vorab ist darauf hinzuweisen, dass die Frage des Umfangs der Begründungspflicht eine Rechtsfrage ist, die dem Gerichtshof im Rahmen eines Rechtsmittels zur Prüfung vorgelegt werden kann. Ein Rechtsmittelgrund, der darauf gestützt wird, dass der Umfang dieser Pflicht verkannt wurde, ist daher zulässig, selbst wenn er notwendigerweise die Berücksichtigung derjenigen Tatsachen einschließt, aufgrund deren das Gericht zu seinem Schluss gelangt [75].

194. Aus den Art. 5 Abs. 2 vierter Gedankenstrich KS und 15 Abs. 1 KS geht hervor, dass die Gemeinschaft „die Gründe für ihr Handeln bekannt [gibt]“ und dass „[d]ie Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen der Kommission … mit

72 — Entscheidung vom 21. November 2001 über Steuervergünstigungen Frankreichs für Auslandsniederlassungen von Unternehmen (ABl. L 126, S. 27).

73 — Randnr. 53 des Schriftsatzes zur Rechtsmittelbeantwortung und zur Unterstützung des Anschlussrechtsmittels.

74 — Dritter und vierter Erwägungsgrund des 3. Kodex.

75 — Urteil vom 20. November 1997, Kommission/V (C-188/96 P, Slg. 1997, I-6561, Randnr. 24 und die dort zitierte Rechtsprechung).

Gründen zu versehen [sind]“. Aus diesen Bestimmungen sowie den allgemeinen Grundsätzen des EGKS-Vertrags geht hervor, dass die Kommission die von ihr erlassenen allgemeinen oder individuellen Entscheidungen zu begründen hat, und zwar unabhängig von der jeweils gewählten Rechtsgrundlage. Eine fehlende oder unzureichende Begründung stellt außerdem eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften im Sinne des Art. 33 KS dar und ist ein Gesichtspunkt, den der Gemeinschaftsrichter von Amts wegen prüfen muss [76].

195. Nach ständiger Rechtsprechung muss die Begründungspflicht, die der Kommission nach Art. 15 KS obliegt, denselben Grundsätzen genügen wie denen, die vom Gerichtshof im Rahmen des Art. 253 EG entwickelt wurden [77].

196. Diese Grundsätze sind folgende. Die Begründung muss der Natur des betreffenden Rechtsakts angepasst sein und die Überlegungen des Gemeinschaftsorgans, das den Rechtsakt erlassen hat, so klar und eindeutig zum Ausdruck bringen, dass der Gemeinschaftsrichter seine Rechtmäßigkeitskontrolle ausüben kann und die Betroffenen — Adressaten oder sonstige vom Rechtsakt betroffene Personen im Sinne des Art. 33 Abs. 2 KS — ihr die Gründe für die erlassene Maßnahme entnehmen können. In der Begründung brauchen jedoch nicht alle tatsächlich oder rechtlich einschlägigen Gesichtspunkte genannt zu werden, da die Frage, ob die Begründung den Erfordernissen der Art. 5 KS und 15 KS genügt, nicht nur anhand des Wortlauts des Rechtsakts zu beurteilen ist, sondern auch anhand seines Kontextes sowie sämtlicher Rechtsvorschriften auf dem betreffenden Gebiet [78]. Im Rahmen der Kontrolle staatlicher Beihilfen hat die Prüfung der Begründung einer Entscheidung der Kommission auch die komplexen Beurteilungen, die die Kommission vornehmen muss, und die Ermessensentscheidungen, die sie treffen kann, zu berücksichtigen.

197. Was zunächst die Rüge anbelangt, die auf die mangelhafte Begründung für die Entwicklung der Entscheidungspraxis der Kommission hinsichtlich des jeweiligen Anwendungsbereichs der Art. 4 Buchst. c KS und 67 KS gestützt wird, bin ich der Ansicht, dass diese unerheblich ist.

198. Die Würdigung der Kommission bezüglich der Vereinbarkeit der fraglichen Beihilfen mit dem gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl beruht nämlich nicht auf dieser Entwicklung. Aus dem Zusammenhang der streitigen Entscheidung,

76 — Vgl. insbesondere Urteil des Gerichts vom 22. Juni 2005, CIS/Kommission (T-102/03, Slg. 2005, II-2357, Randnr. 46 und die dort zitierte Rechtsprechung).

77 — Vgl. insbesondere Urteile des Gerichtshofs vom 11. September 2003, Belgien/Kommission (C-197/99 P, Slg. 2003, I-8461, Randnr. 72), und des Gerichts vom 24. September 1996, NALOO/Kommission (T-57/91, Slg. 1996, II-1019, Randnrn. 298 bis 300), sowie vom 24. Oktober 1997, British Steel/Kommission (T-243/94, Slg. 1997, II-1887, Randnrn. 159 und 160).

78 — Urteile vom 19. September 1985, Hoogovens Groep/Kommission, (172/83 und 226/83, Slg. 1985, 2831, Randnr. 24), vom 14. Februar 1990, Delacre u. a./Kommission (C-350/88, Slg. 1990, I-395, Randnrn. 15 und 16), Belgien/Kommission (Randnr. 72) und Spanien /Kommission (Randnr. 73).

insbesondere aus ihren Randnrn. 59 bis 66 und 109 bis 133 geht hervor, dass nach Ansicht der Kommission Art. 4 Buchst. c KS die genannten Beihilfen von Anfang an erfasste. Dies ist auch die Auffassung, die ich bei der Prüfung des ersten Rechtsmittelgrundes des Anschlussrechtsmittels vertreten habe.

199. Jedenfalls bringt die streitige Entscheidung die Erwägungen der Kommission bezüglich der Tragweite und Anwendbarkeit jeder der beiden Bestimmungen klar und eindeutig zum Ausdruck.

200. Die Kommission erklärt ausführlich, weshalb „[d]ie Prüfung der Vereinbarkeit der streitigen rechtswidrigen Beihilfen mit dem Gemeinsamen Markt … unter Zugrundelegung von Artikel 4 Buchstabe c) [KS] und den jeweiligen Stahlbeihilfenkodizes erfolgen [muss]“ [79]. Sie führt erstens im Rahmen der Prüfung der Art der fraglichen Beihilfen die Gründe auf, weshalb sie der Auffassung ist, dass Art. 67 KS nicht anwendbar sei (Randnr. 66). Sie legt zweitens im Rahmen der Prüfung der Vereinbarkeit der streitigen Beihilfen mit dem gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl dar, warum die Anwendung des Art. 87 Abs. 2 Buchst. c EG auf ein Unternehmen der Eisen- und Stahlindustrie von vornherein ausscheide (Randnrn. 110 bis 120). Sie erläutert drittens, weshalb eine Einzelfallentscheidung nach Art. 95 KS im vorliegenden Fall nicht gerechtfertigt gewesen wäre (Randnrn. 121 bis 125). Schließlich legt sie viertens die spezifischen Vorschriften insbesondere über die Notifizierungsfristen dar, die im Rahmen der seit 1986 geltenden Stahlbeihilfenkodizes erlassen wurden (Randnrn. 67 bis 76 und 126 bis 133).

201. Dieser Begründung konnten Salzgitter und die Bundesrepublik Deutschland die Gründe für die Auffassung der Kommission entnehmen, dass die in Art. 4 Buchst. c KS genannten Voraussetzungen im vorliegenden Fall erfüllt gewesen seien. Salzgitter und die Bundesrepublik Deutschland konnten im Übrigen sachliche Gründe gegen die Auffassung der Kommission anführen. Wie die gerichtliche Kontrolle, die das Gericht im Rahmen des angefochtenen Urteils ausüben konnte, belegt, erlaubt außerdem die Begründung es dem Gemeinschaftsrichter, die Stichhaltigkeit dieser Auffassung zu prüfen.

202. Ich meine daher nicht, dass die Kommission in einem Rechtsakt, der, wie erinnerlich, ein Rechtsakt mit individueller Geltung ist, außerdem noch die Entwicklung ihrer Entscheidungspraxis seit Erlass des 1. und des 2. Kodex darlegen musste, wobei diese Kodizes zudem auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar sind.

203. Auch die zweite Rüge ist meines Erachtens unerheblich, da sich die Vorschriften, die die Maßnahmen der Mitgliedstaaten

79 — Randnr. 109 der streitigen Entscheidung.

zugunsten des Steinkohlebergbaus regeln, von denen unterscheiden, die im Rahmen der Stahlbeihilfenkodizes aufgestellt wurden.

204. Was schließlich die dritte Rüge angeht, glaube ich nicht, dass die Kommission darlegen musste, weshalb sich ihre Auffassung von der unterscheidet, die sie im Rahmen früherer Entscheidungen vertreten hatte. Der Begriff der „staatlichen Beihilfe" entspricht im EG-Vertrag wie im EGKS-Vertrag einem objektiven Sachverhalt, und die Gründe, weshalb die Kommission in ihren früheren Entscheidungen eine andere Auffassung vertreten hat, sind für die Untersuchung der Frage, ob die fraglichen Beihilfen in den Anwendungsbereich des Art. 4 Buchst. c KS fallen, unerheblich.

205. Bei dieser Sachlage bin ich der Auffassung, dass der Rechtsmittelgrund eines Begründungsmangels, soweit er auf die oben genannten Rügen gestützt wird, zurückzuweisen ist. Meines Erachtens nämlich genügt die Begründung der streitigen Entscheidung den sich aus den Art. 5 KS und 15 KS ergebenden Anforderungen der Klarheit und der Nachprüfbarkeit, da der sachliche und der rechtliche Kontext darin völlig klar wiedergegeben wird.

206. Das Gericht ist somit in Randnr. 184 des angefochtenen Urteils zu Recht zu dem Ergebnis gelangt, dass die Kommission die streitige Entscheidung rechtlich hinreichend begründet hatte.

207. Unter diesen Umständen schlage ich dem Gerichtshof vor, den zweiten Rechtsmittelgrund zurückzuweisen.

208. Nach alledem ist das von Salzgitter eingelegte Anschlussrechtsmittel insgesamt zurückzuweisen.

VI — Zum Hauptrechtsmittel

209. Zur Begründung ihres Rechtsmittels beruft sich die Kommission auf zwei Rechtsmittelgründe, mit denen sie erstens einen Verstoß gegen Art. 4 Buchst. c KS sowie gegen den 3., den 4., den 5. und den 6. Kodex und zweitens einen Verstoß gegen die Verteidigungsrechte geltend macht.

A — *Zum ersten Rechtsmittelgrund eines Verstoßes gegen Art. 4 Buchst. c KS und gegen den 3., den 4., den 5. und den 6. Stahlbeihilfenkodex*

210. Der erste Rechtsmittelgrund besteht aus sechs Teilen, mit denen geltend gemacht wird, erstens sei die Auffassung über die Unklarheit und Unsicherheit des anwendbaren rechtlichen Rahmens fehlerhaft,

zweitens sei bei der Berücksichtigung der ersten beiden Stahlbeihilfenkodizes ein Rechtsfehler begangen worden, drittens sei die Rechtsprechung des Gerichtshofs bezüglich des Grundsatzes der Rechtssicherheit fehlerhaft ausgelegt worden, viertens sei die Begründung des angefochtenen Urteils widersprüchlich, fünftens sei die Kenntnis der Kommission von der Anwendung des ZRFG auf Stahlunternehmen falsch beurteilt worden und sechstens werde das Urteil vom 20. März 1997, Alcan Deutschland [80], in Frage gestellt.

211. Die Kommission wendet sich im Wesentlichen gegen die Auffassung, die das Gericht in den Randnrn. 158 bis 183 des angefochtenen Urteils bezüglich des erstinstanzlich geltend gemachten Klagegrundes eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit vertreten hat (siebter Klagegrund). Die Kommission führt aus, das Gericht habe rechtsfehlerhaft festgestellt, dass sie unter den besonderen Umständen des vorliegenden Falles dadurch gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstoßen habe, dass sie die Rückzahlung der Salzgitter zwischen 1986 und 1995 gewährten Beihilfen verlangt habe.

212. Um den Klagegrund eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit durchgreifen zu lassen, hat sich das Gericht auf eine dreistufige Argumentation gestützt.

213. Zunächst hat es die Klarheit des rechtlichen Rahmens geprüft. In Randnr. 174 des angefochtenen Urteils ist es zu dem Ergebnis gelangt, dass die sich aus dem Erlass des 2. und des 3. Kodex ergebende Lage unsicher und unklar gewesen sei. Diese Auffassung wird von der Kommission im Rahmen des ersten Teils des ersten Rechtsmittelgrundes angegriffen.

214. Sodann hat das Gericht das Verhalten der Kommission geprüft. Es hat zunächst festgestellt, dass die Kommission über eine Reihe von Informationen von Salzgitter verfügt habe und in einer Entscheidung auch die Durchführung des ZRFG genehmigt habe, und sodann in den Randnrn. 176 bis 180 des angefochtenen Urteils die Auffassung vertreten, dass die Kommission gegen die ihr obliegende Sorgfaltspflicht verstoßen habe, indem sie bei der Prüfung der Schriftstücke die fehlende Anmeldung der fraglichen Beihilfen nicht erkannt habe und nicht entsprechend tätig geworden sei. Diese Feststellung wird von der Kommission im Rahmen des fünften Teils des ersten Rechtsmittelgrundes beanstandet.

215. Auf der Grundlage dieser Feststellungen hat das Gericht in den Randnrn. 181 und 182 des angefochtenen Urteils schließlich entschieden, dass die Kommission gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstoßen habe, als sie der Bundesrepublik Deutschland die Rückforderung der an Salzgitter gewährten Beihilfen aufgegeben habe. Die Folgen, die das Gericht aus diesen Feststellungen gezogen hat, werden von der Kommission im Rahmen des dritten Teils des ersten Rechtsmittelgrundes angegriffen.

80 — C-24/95, Slg. 1997, I-1591.

216. Bei dieser Sachlage ist meines Erachtens die Begründetheit des ersten Rechtsmittelgrundes so zu prüfen, dass der Reihe nach dessen erster, fünfter und dritter Teil geprüft wird, da diese Teile die drei Feststellungen des Gerichts im angefochtenen Urteil in Frage stellen.

1. Zum ersten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes, mit dem eine fehlerhafte Auffassung über die Klarheit der fraglichen Rechtslage geltend gemacht wird

217. Mit dem ersten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes stellt die Kommission die Auffassung des Gerichts in Frage, dass die sich aus dem Erlass des 2. und des 3. Stahlbeihilfenkodex ergebende Rechtslage unsicher und unklar gewesen sei

a) Vorbringen der Beteiligten

218. Die Kommission hält die Auffassung des Gerichts in Randnr. 174 des angefochtenen Urteils, dass die in der Entscheidung von 1971 enthaltene Genehmigung der Beihilfe stillschweigend und teilweise mit dem Erlass des 2., zumindest aber beim Erlass des 3. Kodex zurückgenommen worden sei, für fehlerhaft.

219. Die Kommission macht geltend, diese auf den EG-Vertrag gestützte Genehmigung habe im Rahmen des EGKS-Vertrags keine Wirkung haben können. Art. 4 Buchst. c KS sei anwendbar gewesen, und gemäß dem Urteil vom 10. Dezember 1969, Kommission/Frankreich, seien die Beihilfen für Eisen- und Stahlunternehmen vor dem Inkrafttreten des 1. Kodex strikt verboten gewesen [81]. Erst durch den 1. Kodex seien die genannte Genehmigung und die nachfolgenden Genehmigungen für den Bereich des EGKS-Vertrags für anwendbar erklärt worden, und diese allgemeine temporäre Genehmigung sei mit dem 1. Kodex am 31. Dezember 1981 ausgelaufen.

220. Die Kommission stellt ferner die in den Randnrn. 173 und 174 des angefochtenen Urteils dargelegte Auffassung des Gerichts in Frage, dass nicht klar gewesen sei, ob die spätere Anwendung des § 3 ZRFG zugunsten von Salzgitter von der Pflicht zur Anmeldung der „Vorhaben" nach Artikel 6 des 3. Kodex erfasst worden sei. Die Kommission hält diese Bestimmung für sehr klar.

221. In ihrer Erwiderung weist die Kommission ferner darauf hin, dass Art. 67 KS auf staatliche Beihilfen nicht angewendet werden könne, denn die Mitgliedstaaten könnten im Rahmen ihrer Wirtschafts- und Sozialpolitik keine Beihilfemaßnahmen treffen [82]. Art. 4

81 — Die Kommission bezieht sich auf die Randnrn. 41 bis 44 dieses Urteils.

82 — Die Kommission nimmt Bezug auf das Urteil De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hohe Behörde.

Buchst. c KS verbiete Beihilfen, „in welcher Form dies auch immer geschieht“, und die von der Bundesrepublik Deutschland zitierte Rechtsprechung habe in Bezug auf Art. 67 KS niemals auf generell anwendbare „Beihilferegelungen“ abgestellt. Die Bundesrepublik Deutschland habe sie niemals über die an Salzgitter geleisteten Beihilfen unterrichtet und könne daher nicht behaupten, dass die Kommission diese nach Art. 67 KS genehmigt habe.

222. Salzgitter vertritt die Auffassung, dass das Gericht mit der Feststellung, dass die sich aus dem Erlass des 2. und des 3. Kodex ergebende Rechtslage unklar gewesen sei, keinen Rechtsfehler begangen habe. Die Kommission hätte die Änderung ihrer Rechtsauffassung zum Anwendungsbereich des Art. 4 Buchst. c KS im 2. und im 3. Kodex oder durch eine andere Form der Mitteilung zum Ausdruck bringen müssen [83]. Insbesondere habe die Kommission dadurch, dass sie gegen die Durchführung des ZRFG keine Einwände erhoben habe, bei den Unternehmen ein berechtigtes Vertrauen in die Rechtmäßigkeit dieser gesetzlichen Regelung begründet.

223. Salzgitter macht außerdem geltend, Art. 4 Buchst. c KS gelte nicht für allgemeine Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die — wie das ZRFG — sämtliche Wirtschaftsbereiche beträfen, was die Kommission im ersten Teil der Erwägungsgründe des 1. und des 2. Kodex bestätigt habe. Auch habe die Kommission Art. 4 Buchst. c KS rückwirkend angewendet; dies verstoße gegen das Gemeinschaftsrecht und könne den langfristigen Investitionsentscheidungen des begünstigten Unternehmens die Grundlage entziehen [84].

224. Diese Auffassung werde zudem durch die Entscheidungspraxis der Kommission im Kohlesektor gestützt, nach der Art. 67 KS auf nichtspezifische Beihilfen in diesem Bereich Anwendung finde.

225. Art. 6 des 3. Kodex lasse keineswegs erkennen, ob die Anwendung der im ZRFG für Eisen- und Stahlunternehmen vorgesehenen Steuervorschriften trotz der von der Kommission zuvor nach dem EG-Vertrag erteilten Genehmigung einer erneuten Mitteilung bedurft habe. Außerdem könnten bestehende Beihilfen wie die nach dem ZRFG keiner Notifizierungspflicht nach der genannten Bestimmung unterliegen. Salzgitter bezieht sich insoweit auf das Urteil Italien/Kommission über die Notifizierung der individuellen Maßnahmen zur Durchführung einer allgemeinen Beihilferegelung [85]. Da die Kommission die Anwendung des ZRFG vorbehaltlos nach dem EG-Vertrag genehmigt und keine Einwände nach Art. 67 KS erhoben habe, könne die Durchführung

83 — Salzgitter nimmt Bezug auf das Urteil vom 29. April 2004, Kommission/Kvaerner Warnow Werft (C-181/02 P, Slg. 2004, I-5703, Randnr. 41).

84 — Salzgitter nimmt Bezug auf das Urteil Falck und Acciaierie di Bolzano/Kommission (Randnr. 119 und die dort zitierte Rechtsprechung).

85 — Randnr. 21.

des ZRFG zugunsten eines Unternehmens nicht als „neue Beihilfe“ und somit als „Vorhaben“ im Sinne des Art. 6 des 3. Kodex eingestuft werden.

226. Als die Bundesrepublik Deutschland das ZRFG der Kommission 1971 gemäß dem EG-Vertrag notifiziert habe, habe sie ihr das Gesetz zugleich im Sinne von Art. 67 KS zur Kenntnis gebracht. Mit der Genehmigung der gemäß dem EG-Vertrag notifizierten steuerlichen Maßnahmen habe die Kommission stillschweigend erklärt, dass die Maßnahme keine „fühlbare Auswirkung auf die Wettbewerbsbedingungen“ in der Kohle- und Stahlindustrie im Sinne von Art. 67 Abs. 1 KS habe.

227. Die Bundesrepublik Deutschland vertritt im Wesentlichen die gleiche Auffassung wie Salzgitter. Allgemeine Beihilfen unterlägen nicht der Notifizierungspflicht des Art. 67 Abs. 1 KS, wenn sie keine fühlbare Auswirkung auf die Wettbewerbsbedingungen in der Kohle- und Stahlindustrie hätten. Dies habe die Kommission stillschweigend bestätigt, indem sie die nach dem ZRFG vorgesehenen Maßnahmen mehrfach stillschweigend genehmigt habe. Auf jeden Fall seien diese Maßnahmen als bestehende Beihilfen anzusehen, die keiner gesonderten Anmeldepflicht nach dem EGKS-Vertrag unterlägen.

b) Würdigung

228. Wie ausgeführt [86], hat das Gericht in Randnr. 174 des angefochtenen Urteils festgestellt:

„Die sich aus dem Erlass des 2. und des 3. Stahlbeihilfenkodex ergebende Lage war … durch folgende der Kommission zuzurechnende Unsicherheiten und Unklarheiten gekennzeichnet:

— die stillschweigende Natur — und damit die fehlende Klarheit — der teilweisen Rücknahme der in der Entscheidung der Kommission von 1971 enthaltenen Genehmigung;

— Unklarheit über den Umfang der teilweisen Rücknahme dieser Genehmigung in Bezug auf die Frage, ob die künftige Anwendung des § 3 ZRFG als ‚Vorhaben‘ im Sinne des Artikels 6 des 3. Stahlbeihilfenkodex anzumelden war.“

86 — Vgl. Nrn. 60 ff. der vorliegenden Schlussanträge.

229. Im Rahmen dieses ersten Teils des Rechtsmittelgrundes macht die Kommission zum einen geltend, das Gericht habe im Hinblick auf die Auswirkungen des 2. und des 3. Kodex auf die zu § 3 ZRFG ergangene Entscheidung der Kommission vom 4. August 1971, keine Einwände zu erheben, rechtsfehlerhaft gehandelt. Sie widerspricht zum anderen der Auffassung des Gerichts bezüglich der Frage, ob die in Art. 6 des 3. Kodex festgelegte Pflicht zur Anmeldung der fraglichen Beihilfevorhaben klar war.

230. Ich bin der Auffassung, dass diese Rüge aus folgenden Gründen begründet ist.

231. *Erstens* beinhaltete der Erlass des 2. und des 3. Kodex entgegen der vom Gericht vertretenen Auffassung meines Erachtens keine stillschweigende teilweise Rücknahme der die Genehmigung enthaltenen Entscheidung, die die Kommission 1971 erlassen hatte. Wie bei der Prüfung des Anschlussrechtsmittels ausgeführt, betraf diese auf die Art. 87 EG und 88 EG gestützte Entscheidung meines Erachtens ausschließlich die vom EG-Vertrag erfassten Unternehmen und nicht jene, die unter den EGKS-Vertrag fielen [87]. Der Erlass des 2. und des 3. Kodex konnte somit keine Rücknahme der von der Kommission 1971 erteilten Genehmigung beinhalten, da die Stahlunternehmen von ihr nicht erfasst waren.

232. *Zweitens* ergab sich die Pflicht zur Anmeldung der fraglichen Beihilfen sehr deutlich aus Art. 6 des 3. Kodex.

233. Der genannte Artikel richtet ein Verfahren ein, nach dem alle Beihilfevorhaben der Mitgliedstaaten zuvor von der Kommission geprüft werden, um die Einführung von Beihilfen zu verhindern, die mit dem Gemeinsamen Markt nicht vereinbar sind. Zu diesem Zweck verlangt Art. 6 Abs. 1 Satz 1 des 3. Kodex, dass die Mitgliedstaaten die Kommission so rechtzeitig von den Vorhaben zur Gewährung oder Umgestaltung von Beihilfen nach diesem Kodex unterrichten, dass diese sich hierzu äußern kann [88]. Nach Art. 6 Abs. 1 Satz 2 des 3. Kodex ist sie ferner „[u]nter denselben Bedingungen … über alle *Vorhaben zur Anwendung jener Beihilferegelungen auf die Stahlindustrie zu unterrichten, zu denen sie bereits aufgrund des [EG]-Vertrags Stellung genommen hat*“ [89]. Die Anmeldung hat innerhalb einer Frist zu erfolgen, die der Gerichtshof als „Ausschlussfrist“ qualifiziert hat [90]. Nach Art. 6 Abs. 4 dieses Kodex darf der betreffende Mitgliedstaat die geplanten Maßnahmen, unabhängig davon, ob sie spezifische Maßnahmen sind oder ob sie aufgrund einer allgemeinen nach dem EG-Vertrag genehmigten Beihilferegelung ergriffen werden, nicht durchführen,

87 — Vgl. Nrn. 149 bis 152 der vorliegenden Schlussanträge.

88 — Der 3. Kodex betrifft die Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen, die Umweltschutzbeihilfen, die Beihilfen für die Schließung von Stahlwerksanlagen und schließlich die in den allgemeinen Regelungen vorgesehenen regionalen Investitionsbeihilfen.

89 — Hervorhebung nur hier.

90 — Vgl. Urteil vom 13. Juli 2000, Salzgitter/Kommission (C-210/98 P, Slg. 2000, I-5843, Randnrn. 49 bis 55 und die dort zitierte Rechtsprechung).

solange die Kommission ihnen nicht zugestimmt hat. Wie der Gerichtshof im Rahmen von Art. 88 Abs. 3 EG festgestellt hat, ist diese Kontrolle für die Gewährleistung des Funktionierens des Gemeinsamen Marktes wesentlich [91].

234. Aus dem Wortlaut des Art. 6 Abs. 1 Satz 2 des 3. Kodex ergibt sich eindeutig, dass nach dem Inkrafttreten des Kodex am 1. Januar 1986 die Pflicht zur Anmeldung der Finanzierungsmaßnahmen, wie sie Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits sind, klar und unbedingt war.

235. Diese Auffassung wird von der Rechtsprechung des Gerichtshofs bestätigt.

236. Die genannte Verpflichtung ist nämlich mit identischem Wortlaut in Art. 6 Abs. 1 des 4., des 5. und des 6. Kodex enthalten. Der Gerichtshof, der mit einer Frage nach der Tragweite dieser Bestimmung im Rahmen des 5. Kodex befasst war, stellte daher fest, dass nach dem Wortlaut dieser Vorschrift „für die öffentlichen Stellen … kein Zweifel an der Verpflichtung bestehen [konnte], dass sie die streitigen Darlehen anzumelden und ihre Gewährung unabhängig von ihrer etwaigen Qualifizierung als Beihilfe von der vorherigen Stellungnahme der Kommission abhängig zu machen hatten“ [92].

237. Entgegen den Ausführungen des Gerichts in Randnr. 174 des angefochtenen Urteils meine ich daher, dass die von der Kommission in Art. 6 Abs. 1 Satz 2 des 3. Kodex vorgesehene Anmeldepflicht eindeutig die Beihilfen betraf, die Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits sind. Sowohl die Bundesrepublik Deutschland als auch Salzgitter waren in der Lage — die Erstere aufgrund ihrer Mitarbeit im Beratenden EGKS-Ausschuss, die Letztere aufgrund ihrer bedeutenden wirtschaftlichen Stellung —, die Einführung dieser Verpflichtung im Rahmen des 3. Kodex und deren Beibehaltung im Rahmen der nachfolgenden Stahlbeihilfenkodizes zu erkennen. Anders als das Gericht in Randnr. 181 des angefochtenen Urteils entschieden hat, bin ich nicht der Ansicht, dass die Kommission die Vorschriften im Rahmen des 3. Kodex und der späteren Kodizes in irgendeiner Weise hätte erläutern müssen.

238. Unter diesen Umständen meine ich, dass Salzgitter und die Bundesrepublik Deutschland den Umfang ihrer Verpflichtungen genau kennen konnten, und zwar seit dem Erlass des 3. Kodex im Jahr 1986. Es bestand daher, entgegen den Ausführungen des Gerichts, eine klare und eindeutige Pflicht zur Anmeldung der fraglichen

91 — Vgl. Urteile vom 14. Februar 1990, Frankreich/Kommission (C-301/87, Slg. 1990, I-307, Randnr. 17), und 11. Juli 1996, SFEI u. a. (C-39/94, Slg. 1996, I-3547, Randnr. 70).

92 — Beschluss Deutschland/Kommission (Randnr. 55).

Beihilfen nach Art. 6 des 3., des 4., des 5. und des 6. Kodex.

239. Nach alledem hat das Gericht somit bei der Prüfung, ob der geltende rechtliche Rahmen klar war, rechtsfehlerhaft gehandelt.

240. Diese Feststellung würde grundsätzlich ausreichen, um dem Rechtsmittel der Kommission stattzugeben und dem Gerichtshof vorzuschlagen, das angefochtene Urteil für nichtig zu erklären. Ich bin gleichwohl der Meinung, dass die Prüfung des fünften und des dritten Teils des ersten Rechtsmittelgrundes fortzusetzen ist, um die Konsequenzen zu beurteilen, die in der vorliegenden Rechtssache aus dem Rechtsfehler zu ziehen sind.

2. Zum fünften Teil des ersten Rechtsmittelgrundes, mit dem eine unzutreffende Beurteilung der Kenntnis der Kommission von der Gewährung der fraglichen Beihilfen geltend gemacht wird

241. Mit dem fünften Teil des ersten Rechtsmittelgrundes macht die Kommission geltend, das Gericht habe mit der Feststellung in Randnr. 179 des angefochtenen Urteils, dass ihr die Anwendung des ZRFG auf Salzgitter seit mehreren Jahren bekannt gewesen sei, bevor sie reagiert habe, und somit ihre Sorgfaltspflicht verletzt habe, rechtsfehlerhaft gehandelt.

a) Vorbringen der Beteiligten

242. Die Kommission macht geltend, das Gericht habe in den Randnrn. 175 bis 179 des angefochtenen Urteils lediglich beschrieben, welche Unterlagen der Kommission übermittelt worden seien, es habe jedoch nicht ausgeführt, ob sie Informationen über nicht angemeldete Beihilfen enthielten. Das Gericht nenne ferner keine Rechtsvorschrift, die den Verwaltungsapparat der Kommission zur Berücksichtigung dieser Unterlagen außerhalb des Verfahrens verpflichte, in dem sie ihr zugeleitet worden seien.

243. Gerade aufgrund der Existenz der Stahlbeihilferegelung sei es weder vorgesehen noch erforderlich, dass zwischen den Dienststellen der Kommission, die für die Durchführung des Systems von Erzeugungsquoten für Stahl verantwortlich seien, und denen, die für die Kontrolle staatlicher Beihilfen zuständig seien, ein Informationsfluss bestehe. Außerdem sei die Bundesrepublik Deutschland ihrer in Art. 7 der zwischen 1986 und 2002 geltenden Stahlbeihilfenkodizes vorgesehenen Berichtspflicht über die von ihr gewährten Beihilfen nicht nachgekommen, und den für die Anwendung der

Stahlbeihilfenkodizes zuständigen Diensten seien keine Informationen übermittelt worden.

244. Die Stahlunternehmen seien nicht verpflichtet, der Kommission im Rahmen des Systems von Erzeugungsquoten für Stahl ihre Geschäftsberichte oder Jahresabschlüsse vorzulegen, so dass die Kommission diese Dokumente grundsätzlich auch nicht lesen müsse.

245. Die Feststellung des Gerichts in Randnr. 179 des angefochtenen Urteils, wonach den von Salzgitter der Kommission übermittelten Geschäftsberichten und Jahresabschlüssen zu entnehmen gewesen sei, dass für das Unternehmen Sonderposten mit Rücklageanteil gebildet worden seien, sei unzutreffend. Für die Quotenüberwachung seien nämlich nicht die für Investitionen verwendeten Geldbeträge oder Rücklagen ausschlaggebend, sondern die Auswirkungen, die die Investitionen auf die Produktionskapazität und in der Folge auf die Produktion selbst hätten. Selbst wenn die Behauptung des Gerichts in Randnr. 178 des angefochtenen Urteils zuträfe, dass der Kommission im Rahmen der Quotenregelung tatsächlich auch die Finanzierungsquellen hätten angegeben werden müssen, habe es sich bei den fraglichen Reserven nicht um Finanzierungsquellen, sondern um eine für bestimmte Investitionen gewährte Steuerstundung gehandelt.

246. Das Gericht nenne keine Norm, aus der hervorgehen könnte, dass sie von Unterlagen Kenntnis nehmen müsste, die ihr außerhalb des in Frage stehenden Verfahrens zugeleitet worden seien. Die von Salzgitter ohne Aufforderung vorgenommene Übermittlung von Unterlagen könne nicht beweisen, dass die Kommission vom Inhalt dieser Unterlagen Kenntnis gehabt habe. Salzgitter habe dies im Übrigen auch nicht nachgewiesen.

247. In ihren schriftlichen und mündlichen Erklärungen hat die Kommission die Gefahren hervorgehoben, die die Auffassung des Gerichts sowohl für das System der Kontrolle staatlicher Beihilfen als auch für die Verwaltungsorganisation der Kommission nach sich ziehen könne.

248. Reiche es schon aus, irgendeiner Dienstelle der Kommission ohne Aufforderung Unterlagen mit unter Umständen nur vagen Erklärungen über die Gewährung staatlicher Beihilfen zu übermitteln, um der Kommission die einzige Möglichkeit zu nehmen, gegen die Gewährung rechtswidriger oder mit dem Gemeinsamen Markt nicht vereinbarer Beihilfen vorzugehen, so drohe zum einen die auf der Notifizierungspflicht beruhende Kontrolle staatlicher Beihilfen zusammenzubrechen.

249. Die Auffassung des Gerichts drohe zum anderen eine wesentliche Errungenschaft der modernen Verwaltungsorganisation der

Kommission in Frage zu stellen, nämlich die klare und eindeutige Zuständigkeitsverteilung zum Nutzen eines Verwaltungssystems, in dem jeder Kommissionsbediensteter jeden Rechtsverstoß, der von ihm ermittelt werde, unverzüglich der zuständigen Stelle melden müsse.

250. Salzgitter ist der Ansicht, dass sich dieser Teil des ersten Rechtsmittelgrundes auf Sachverhaltserwägungen beziehe, über die der Gerichtshof im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens nicht zu befinden habe. Hilfsweise trägt sie vor, dass die im Rahmen des Systems der Stahlquotenüberwachung vorgesehene Pflicht der Kommission, die bereits gewährten Beihilfen zu berücksichtigen, die Pflicht beinhalte, die ihr übermittelten Geschäftsberichte zur Kenntnis zu nehmen. Aus den in diesen Berichten enthaltenen Jahresabschlüssen ergebe sich eindeutig, dass Salzgitter Fördermittel nach dem ZRFG in Anspruch genommen habe. Überdies habe die Kommission dem Unternehmen 1998 aufgrund dieser Geschäftsberichte sogar ein Auskunftsersuchen übermittelt. Das Thema sei auch 1982 in einer Zusammenkunft mit der Kommission erörtert worden, an der auch ihre mit der Stahlquotenbewirtschaftung und der Kontrolle staatlicher Beihilfen befassten Dienststellen teilgenommen hätten. Die Pflicht der Kommission, die ihr übermittelten Informationen zur Kenntnis zu nehmen, ergebe sich aus der Pflicht zur Gewährung rechtlichen Gehörs [93]. Die Kommission könne sich auf keinen Fall gegenüber einem Bürger darauf berufen, dass er eine Eingabe an eine unzuständige Abteilung übersandt habe.

251. Die Bundesrepublik Deutschland meint, dass die Kommission als Beihilfenaufsichtsbehörde alle ihr gegebenenfalls übermittelten Informationen berücksichtigen müsse. Außerdem seien die mit der Verwaltung der Quoten beauftragten Verwaltungsabteilungen von ihrer Zuständigkeit her in der Lage, relevante Informationen für die Stahlbeihilfenaufsicht als solche zu erkennen, und demgemäß verpflichtet, den für die Beihilfenkontrolle zuständigen Dienststellen solche Informationen zu übermitteln.

b) Würdigung

252. Entgegen der von Salzgitter vertretenen Auffassung bin ich der Ansicht, dass dieser fünfte Teil des Rechtsmittelgrundes zulässig ist.

253. Richtig ist, dass nach Art. 32d des EGKS-Vertrags, der Art. 225 EG entspricht, das Rechtsmittel auf Rechtsfragen zu beschränken ist, da das Gericht grundsätzlich

93 — Urteil vom 21. September 1989, Hoechst/Kommission (46/87 und 227/88, Slg. 1989, 2859).

allein für die Tatsachenwürdigung zuständig ist [94].

254. Der genannte Teil des Rechtsmittelgrundes betrifft meines Erachtens jedoch nicht nur eine Frage der Sachverhaltswürdigung. Die Prüfung seiner Begründetheit nämlich wirft in Anbetracht der Schlussfolgerungen, zu denen ich im Rahmen des ersten Teils des Rechtsmittelgrundes gelangt bin, eine echte Rechtsfrage auf.

255. Die Frage ist, ob das Gericht rechtsfehlerhaft festgestellt hat, dass die Kommission ihre Sorgfaltspflicht verletzt habe, indem sie nicht zur Kenntnis genommen habe, dass die fraglichen Beihilfen gewährt worden seien und die Anmeldung dieser Beihilfen unterblieben sei, obwohl es für den Mitgliedstaat eine eindeutige und unbedingte Notifizierungspflicht gegeben habe.

256. Vorab ist zu bemerken, dass die Schlussfolgerungen, die das Gericht im angefochtenen Urteil hinsichtlich einer etwaigen Pflicht zur Informationsweitergabe zwischen den Dienststellen der Kommission gezogen hat, eine Besonderheit des vorliegenden Falles sind. Das Gericht hat hierauf an mehreren Stellen hingewiesen, insbesondere in den Randnrn. 179 und 182 des angefochtenen Urteils. Den Schlussfolgerungen des Gerichts liegen die besonderen Pflichten zugrunde, die die Kommission den Stahlunternehmen auferlegte, um die offensichtliche Krise im europäischen Eisen- und Stahlsektor zu überwinden.

257. In den Randnrn. 176 und 177 des angefochtenen Urteils hat das Gericht die Pflichten beschrieben, die sich für die Stahlunternehmen aus der Einführung eines Systems zur Überwachung der Stahlerzeugung ergaben [95]. Es hat insbesondere festgestellt, dass zur Anwendung dieses 1988 eingeführten Systems die Kommission über regelmäßig erteilte Informationen über die Erzeugung und die Lieferung der betroffenen Unternehmen verfügt habe. Zudem habe die Kommission im Rahmen der Anpassung dieses Systems eine klare Verbindung zwischen der Gewährung nicht genehmigter Beihilfen und den Erzeugungsquoten hergestellt, um eine Kumulierung dieser Maßnahmen zu verhindern. So habe die Kommission nach Art. 15a Abs. 1 der Entscheidung Nr. 2177/83/EGKS [96] „die

94 — Ich weise darauf hin, dass nach ständiger Rechtsprechung allein das Gericht für die Feststellung der Tatsachen — sofern sich nicht aus den Prozessakten ergibt, dass seine Feststellungen tatsächlich falsch sind — und für ihre Würdigung zuständig ist. Die Beurteilung der Tatsachen ist somit, sofern die ihm vorgelegten Beweise nicht verfälscht werden, keine Rechtsfrage, die als solche im Rahmen eines Rechtsmittels der Kontrolle des Gerichtshofs unterliegt. Hat jedoch das Gericht die Tatsachen festgestellt oder gewürdigt, so ist der Gerichtshof zur Kontrolle der rechtlichen Qualifizierung dieser Tatsachen und der Rechtsfolgen, die das Gericht aus ihnen gezogen hat, befugt. Vgl. insbesondere Urteil vom 6. April 2006, General Motors/Kommission (C-551/03 P, Slg. 2006, I-3173, Randnrn. 51 und 52).

95 — Dieses System wurde auf der Grundlage des Art. 58 KS mit der Entscheidung Nr. 2794/80/EGKS vom 31. Oktober 1980 zur Einführung eines Systems von Erzeugungsquoten für Stahl für die Unternehmen der Stahlindustrie (ABl. L 291, S. 1) eingeführt. Es wurde mehrfach bis zum 30. Juni 1988 verlängert.

96 — Entscheidung der Kommission vom 28. Juli 1983 zur Verlängerung des Systems der Überwachung und der Erzeugungsquoten für bestimmte Erzeugnisse der Unternehmen der Stahlindustrie (ABl. L 208, S. 1). Der Inhalt des Art. 15a dieser Entscheidung entspricht mit nahezu gleichem Wortlaut dem des Art. 15a der späteren Verlängerungsentscheidungen, nämlich der Entscheidungen Nr. 234/84/EGKS der Kommission vom 31. Januar 1984 (ABl. L 29, S. 1), Nr. 3485/85/EGKS der Kommission vom 27. November 1985 (ABl. L 340, S. 5) und Nr. 194/88/EGKS der Kommission vom 6. Januar 1988 (ABl. L 25, S. 1).

Quoten eines Unternehmens angemessen verringern [können], sobald sie fest[gestellt hatte], dass dem betreffenden Unternehmen Beihilfen gewährt wurden, die die Kommission im Rahmen [des Zweiten Kodex] nicht genehmigt hat[te] oder dass die an die Genehmigung der Beihilfen geknüpften Bedingungen nicht eingehalten worden [waren]".

258. Bei dieser Sachlage und angesichts der Rechtsprechung des Gerichtshofs [97] hat das Gericht in Randnr. 178 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass „[d]ie Kommission ... daher zwangsläufig die Angaben über die Produktion der Stahlunternehmen geprüft [hat], die sie von diesen erhalten hatte, insbesondere um feststellen zu können, ob die Aufrechterhaltung oder die Steigerung der Produktionskapazitäten auf nicht genehmigte Beihilfen zurückzuführen sei".

259. Das Gericht hat auch betont, dass die Investitionsprogramme der Stahlunternehmen streng überwacht würden [98], und darauf hingewiesen, dass die Kommission die Beihilferegelung des ZRFG 1988 erneut geprüft und in der Entscheidung, die im Dezember 1988 auf der Grundlage des EG-Vertrags ergangen sei, keine Einwände erhoben habe.

260. Angesichts dieser Umstände und angesichts der Informationen, die Salzgitter der Kommission aufgrund der oben genannten Verpflichtungen übermittelt hatte, hat das Gericht in Randnr. 179 des angefochtenen Urteils die Auffassung vertreten, dass die Kommission „die fehlende Anmeldung [der streitigen] Beihilfen [hätte] erkennen und feststellen sowie entsprechend tätig werden müssen". Aufgrund des Umstands, dass die Kommission lange nicht reagiert hatte, und angesichts der unsicheren und rechtlich unklaren Lage hat das Gericht in Randnr. 180 des angefochtenen Urteils daher entschieden, dass die Kommission „unter Verstoß gegen die ... Sorgfaltspflicht eine unklare Rechtslage" geschaffen habe, die sie hätte klären müssen, bevor sie die Rückforderung gewährter Beihilfen habe anordnen dürfen.

261. Entgegen der vom Gericht vertretenen Auffassung kann der Kommission im vorliegenden Fall schwerlich vorgeworfen werden, sie habe gegen ihre Sorgfaltspflicht verstoßen, denn die Gewährung der fraglichen Beihilfen war trotz eindeutiger und unbedingter Verpflichtung nicht angemeldet worden.

262. Für diese Beurteilung stütze ich mich auf die Befugnisse und Aufgaben, die der Kommission und den Mitgliedstaaten im Rahmen eines Systems der Kontrolle staatlicher Beihilfen jeweils zukommen.

97 — Das Gericht bezieht sich auf die Urteile vom 15, Januar 1985, Finsider/Kommission (250/83, Slg. 1985, 131, Randnr. 9), vom 15. Oktober 1985, Krupp und Thyssen/Kommission (211/83, 212/83, 77/84 und 78/84, Slg. 1985, 3409, Randnr. 34), und vom 7. April 1987, Dillinger Hüttenwerke/Kommission (226/85, Slg. 1987, 1621, Randnr. [12]).

98 — Das Gericht bezieht sich auf die Entscheidung Nr. 3302/81/EGKS der Kommission vom 18. November 1981 über die Auskunftserteilung der Unternehmen der Eisen- und Stahlindustrie betreffend ihre Investitionen (ABl. L 333, S. 35) in der Fassung der Entscheidung Nr. 2093/85/EGKS der Kommission vom 26. Juli 1985 (ABl. L 197, S. 19), in Kraft bis 16. Oktober 1991.

263. Die Kommission unterliegt bei der Wahrnehmung ihrer administrativen Aufgaben, wie alle anderen Gemeinschaftsorgane auch, dem Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung.

264. Seit einem der ersten Urteile des Gerichtshofs ist dieser Grundsatz Bestandteil der ungeschriebenen Regeln des Gemeinschaftsrechts [99]. Die mit diesem Grundsatz verknüpften Erfordernisse wurden von der Rechtsprechung des Gerichtshofs nach und nach entwickelt, bis sie schließlich ihre Bestätigung in Art. 41 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union fanden [100].

265. Nach dem Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung hat die Kommission alle rechtlichen oder tatsächlichen Gegebenheiten, die für den Erlass eines Rechtsaktes von Bedeutung sein können, ernsthaft und erschöpfend zu prüfen [101]. Da überdies ausschließlich die Kommission für die Beurteilung der Vereinbarkeit einer staatlichen Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt zuständig ist, hat sie jeden ihr bekannt gewordenen Fall sorgfältig und unvoreingenommen zu prüfen. Die Sorgfaltspflicht, deren Verletzung das Gericht der Kommission vorwirft, erweist sich als das Erfordernis, eine Sache verwaltungsmäßig „binnen angemessener Frist" zu behandeln. Nach Auffassung des Gemeinschaftsrichters ist diese Frist „anhand der besonderen Umstände des jeweiligen Einzelfalls und insbesondere von dessen Kontext, der verschiedenen Verfahrensabschnitte, die die Kommission abzuschließen hat, der Komplexität der Angelegenheit sowie ihrer Bedeutung für die verschiedenen Beteiligten zu beurteilen" [102]. Die Organe dürfen die Verfahren somit nicht unbegrenzt in die Länge ziehen: Sanktioniert wird gewissermaßen die Passivität, die die Organe an den Tag legen, obwohl sie binnen angemessener Frist tätig werden müssten.

266. In der Praxis ist eine Wahrung dieses Grundsatzes nur gewährleistet, wenn die Kommission alle Maßnahmen des inneren Geschäftsbetriebs trifft, die geeignet sind, das ordnungsgemäße Arbeiten ihrer Dienststellen sicherzustellen [103]. Sie verfügt hierfür über eine Geschäftsordnungskompetenz. Die Kommission bildet eine organisatorische und funktionelle Einheit [104]. Die Dienststellen sind jedoch nach einem Geschäftsverteilungsplan in Generaldirektionen, Direktionen, Referate und Abtei-

99 — Urteil vom 10. Dezember 1957, Société des usines à tubes de la Sarre/Hohe Behörde (1/57 und 14/57, Slg. 1957, 215, 233).

100 — ABl. 2000, C 364, S. 1. Vgl. zu dem Inhalt und der Tragweite dieses Grundsatzes Simon, D., *„Le principe de ‚bonne administration' ou la ‚bonne gouvernance concrète'"*, Le droit de l'Union européenne en principes, Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux, Apogée, Rennes, 2006, S. 155.

101 — Vgl. Urteile des Gerichtshofs vom 21. November 1991, Technische Universität München (C-269/90, Slg. 1991, I-5469, Randnr. 14), des Gerichts vom 24. Januar 1992, La Cinq/Kommission (T-44/90, Slg. 1991, II-1, Randnr. 86), vom 19. März 1997, Oliveira/Kommission (T-73/95, Slg. 1997, II-381, Randnr. 32), und vom 11. September 2002, Alpharma/Rat (T-70/99, Slg. 2002, II-3495, Randnr. 182).

102 — Urteil des Gerichts vom 15. September 1998, Gestevisión Telecinco/Kommission (T-95/96, Slg. 1998, II-3407, Randnr. 75).

103 — Vgl. im Rahmen des EGKS-Vertrags Art. 16 KS. Die Geschäftsordnungsmaßnahmen werden im Rahmen einer Geschäftsordnung festgelegt. Die im entscheidungserheblichen Zeitraum geltenden Geschäftsordnungen waren die vom 9. Januar 1963 (ABl. 1963, Nr. 17, S. 181) und vom 17. Februar 1993 (ABl. L 230, S. 15). Die Letztere wurde durch die Geschäftsordnung der Kommission vom 18. September 1999 (ABl. L 252, S. 41) sowie durch die vom 29. November 2000 (ABl. L 308, S. 26) ersetzt.

104 — Nach Art. 17 der Geschäftsordnungen von 1963 und 1993 „steht [der Kommission] zur Vorbereitung und zur Durchführung ihrer Amtstätigkeit eine einheitliche Verwaltung zur Verfügung".

lungen gegliedert, der so beschaffen ist, dass Zuständigkeitsüberschneidungen und Doppelarbeit nach Möglichkeit vermieden werden [105]. Um die Effizienz der Amtstätigkeit sicherzustellen, sieht die Kommission in Art. 21 Abs. 1 ihrer Geschäftsordnung von 1963 vor, dass die Dienststellen „so eng wie möglich zusammen[arbeiten]". Nach dieser Bestimmung hat die federführende Dienststelle, bevor der Kommission eine Vorlage unterbreitet wird, alle nach dem Geschäftsverteilungsplan oder nach der Natur der Sache beteiligten Stellen zu unterrichten, um Doppelarbeit zu vermeiden und um ihr Einverständnis oder ihre Bemerkungen einzuholen [106].

267. Im vorliegenden Rechtsstreit geht aus der Sachverhaltsdarstellung des Gerichts hervor, dass der Kommission die Geschäftsberichte und Jahresabschlüsse von Salzgitter, aus denen sich ergab, dass Salzgitter Sonderposten mit Rücklageanteil nach § 3 ZRFG gebildet hatte, seit 1988 übermittelt wurden. Nach Auffassung des Gerichts konnten sich diese Hinweise auch aus der Prüfung der Vereinbarkeit der allgemeinen Beihilferegelung mit dem EG-Vertrag ergeben, die die Kommission 1988 durchführte.

105 — Art. 19 der Geschäftsordnung von 1963, Art. 18 der Geschäftsordnung von 1993, Art. 17 der Geschäftsordnung von 1999 und Art. 19 der Geschäftsordnung von 2000.

106 — Die genannte Bestimmung wurde mit nahezu gleichem Wortlaut in Art. 20 Abs. 1 der Geschäftsordnung von 1963, in Art. 19 Abs. 1 der Geschäftsordnung von 1999 und in Art. 21 Abs. 1 der Geschäftsordnung von 2000 übernommen. Vgl. auch Kindblom-Törnell, M., „The role of the cabinets in the decision-making process of the European Commission", *Liber amicorum en l'honneur de Sven Norberg*, Bruylant, Brüssel, 2006, S. 329, 230.

268. Wie das Gericht bin auch ich der Ansicht, dass die Kommission Kenntnis davon erlangen konnte, dass die fraglichen Beihilfen gewährt wurden. Wie nämlich aus dem angefochtenen Urteil klar hervorgeht, war die Kommission darum bemüht, die Tätigkeit der Stahlunternehmen durch eine Reihe von Maßnahmen „zur Bewältigung der Krise" zu überwachen, die ihr die Möglichkeit gaben, an möglichst vollständige Informationen über die Finanzlage von Salzgitter zu gelangen [107].

269. Die Verbindung zwischen dem System von Erzeugungsquoten für Stahl und dem System der staatlichen Beihilfen ist klar. Sie ergibt sich aus Art. 15a der vom Gericht genannten Entscheidungen sowie aus deren Art. 14 [108]. Sobald die Kommission eine dieser beiden Bestimmungen anwendet, hat sie die Abschlüsse des Unternehmens auf der Grundlage der ihr vom diesem übermittelten Informationen zu prüfen [109].

107 — Nach dem Außerkrafttreten der Quotenregelung im Juni 1988 wurde auf der Grundlage des Art. 47 KS die Entscheidung Nr. 2448/88/EGKS der Kommission vom 19. Juli 1988 zur Einführung eines Überwachungssystems für bestimmte Erzeugnisse für die Unternehmen der Stahlindustrie (ABl. L 212, S. 1) erlassen. Gemäß dieser vom 1. Juli 1988 bis 30. Juni 1990 geltenden Entscheidung waren die Unternehmen verpflichtet, monatlich der Kommission ihre Produktions- und Liefermengen von Stahlerzeugnissen mitzuteilen. Für die Zeit ab 1991 wurde in dem Bemühen, die anhaltenden Schwierigkeiten auf dem Stahlmarkt zu beseitigen, auf der Grundlage des Art. 54 KS die Entscheidung Nr. 3010/91/EGKS der Kommission vom 15. Oktober 1991 über die Auskunftserteilung der Unternehmen der Eisen- und Stahlindustrie betreffend ihre Investitionen (ABl. L 286, S. 20) erlassen.

108 — Vgl. Art. 14 der in Fn. 96 genannten Verlängerungsentscheidungen.

109 — Vgl. Mitteilung der Kommission über die von den Stahlunternehmen, die einen Antrag auf Anwendung der Artikel 14 und 15 der Entscheidung Nr. 1696/82/EGKS stellen, zu liefernden Informationen und über die von der Kommission für ihre Anwendung festgelegten Kriterien (ABl. 1982, C 318, S. 3).

270. Der Gerichtshof hat festgestellt, dass alle Maßnahmen ein geschlossenes Ganzes bildeten und nichts dagegen einzuwenden sei, dass in die Produktionsquotenregelung Tatbestandsmerkmale der Beihilfereglung für die Stahlindustrie eingeführt worden seien, denn beide Regelungen hätten trotz ihrer unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und Tatbestandsmerkmale die Umstrukturierung zum Ziel. Daher sei es weder willkürlich noch diskriminierend, dass in einer dieser Regelungen auf die Gegebenheiten verwiesen werde, die aus der Anwendung der anderen resultierten [110].

271. Die Kommission ist gleichwohl nicht verpflichtet, aus der eventuellen Feststellung, dass eine Anmeldung unterblieben ist, bestimmte Konsequenzen zu ziehen. Der Gerichtshof hat überdies einen besonders zurückhaltenden Ansatz vertreten, der die verschiedenen Verfahren berücksichtigt, die die Kommission im Rahmen der Krisenbewältigungsmaßnahmen einrichtete. Ich verweise auf das Urteil vom 7. Juli 1982, Klöckner-Werke/Kommission [111]. In jener Rechtssache machte das klagende Unternehmen der Kommission u. a. zum Vorwurf, dass sie im Rahmen der Erzeugungsquotenberechnung die öffentlichen Mittel nicht berücksichtigt habe, die eine Reihe von Unternehmen in mehreren Mitgliedstaaten unter Verstoß gegen den EGKS-Vertrag bezogen hätten. Die Klöckner-Werke AG war der Ansicht, dass die Kommission auf die Gewährung der öffentlichen Mittel hätte reagieren müssen. Der Gerichtshof vertrat die Auffassung, dass die Kommission nicht *„verpflichtet gewesen wäre, im Rahmen der Maßnahmen nach Artikel 58 [KS]* [[112]] *Verzerrungen auf dem Stahlmarkt zu berücksichtigen, die durch die Gewährung von eventuell mit dem Vertrag unvereinbaren Beihilfen hervorgerufen worden sind“* [113]. Er wies darauf hin, dass es mit der Durchführung des Art. 58 KS, die naturgemäß ein rasches, auf einfachen Kriterien beruhendes Handeln erfordere, unvereinbar wäre, Umstände wie die Gewährung öffentlicher Beihilfen zu berücksichtigen, da deren Bewertung besonders komplizierte Untersuchungen erfordern würde. Der Gerichtshof urteilte daher wie folgt: *„Zwar ist nicht auszuschließen, dass die Kommission bei der Ausgestaltung der Quotenregelung Situationen Rechnung tragen kann, die im Widerspruch zu Artikel 4 Buchstabe c [KS] sowie zu den durch ihre Entscheidungen auf diesem Gebiet festgesetzten Normen stehen und die in den hierfür vorgesehenen Verfahren ordnungsgemäß nachgewiesen sind*, so wie sie bereits jetzt ihre Tätigkeit zur Überwachung der Investitionen berücksichtigt; man kann aber nicht so weit gehen, zu verlangen, dass die Krisenbekämpfungsmaßnahmen nach Artikel 58 [KS] als Korrektiv der Auswirkung rechtswidriger Beihilfen der Mitgliedstaaten eingesetzt werden“ [114].

272. Bei dieser Sachlage ist die Kommission daher nicht verpflichtet, aus dem Umstand,

110 — Urteil Krupp und Thyssen/Kommission. Vgl. auch Urteil Dillinger Hüttenwerke/Kommission, in dem der Gerichtshof ausführte, dass die Art. 14a und 14b der allgemeinen Entscheidung Nr. 234/84, die sich auf die Gewährung zusätzlicher Erzeugungsquoten bezögen, unter Berücksichtigung des 2. Kodex anzuwenden und auszulegen seien. Daraus ergebe sich, dass einem Unternehmen, bei dem die Voraussetzungen für die Genehmigung einer Beihilfe als gegeben angenommen werden, keine zusätzliche Quote nach Art. 14a der genannten Entscheidung gewährt werden könne (Randnrn. 13 bis 15).

111 — 119/81, Slg. 1982, 2627.

112 — Das System der Überwachung und der Erzeugungsquoten für die Stahlerzeugung beruht auf dieser Bestimmung.

113 — Urteil Klöckner-Werke/Kommission (Randnr. 19, Hervorhebung nur hier).

114 — Ebd. (Hervorhebung nur hier). Vgl. auch Urteile vom 11. Mai 1983, Klöckner-Werke/Kommission (136/82, Slg. 1983, 1599, Randnr. 36), und Klöckner-Werke/Kommission (311/81 und 30/82, Slg. 1983, 1549, Randnr. 36), sowie Finsider/Kommission.

dass die Anmeldung einer staatlichen Beihilfe unterblieben ist, bei der Ausgestaltung der Quotenregelung Konsequenzen zu ziehen. Gleichwohl war die Kommission als Überwachungsbehörde gehalten, mit aller erforderlichen Sorgfalt tätig zu werden.

273. Diese mangelnde Sorgfalt kann im vorliegenden Fall jedoch weder den Mitgliedstaat davon befreien, die Rückforderung rechtswidrig gewährter Beihilfen anzuordnen, noch das begünstigte Unternehmen davon, die Beihilfen zurückzuzahlen.

274. Weder die Bundesrepublik Deutschland noch Salzgitter können nämlich mit Erfolg geltend machen, dass die Kommission gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung verstoßen habe, obwohl die Gewährung der fraglichen Beihilfen trotz klarer und unbedingter Verpflichtung in keiner Form angemeldet wurde.

275. Es ist wichtig, daran zu erinnern, dass das Recht auf eine ordnungsgemäße Verwaltung kein absolutes Recht ist, das der Gemeinschaftsverwaltung unter allen Umständen entgegengehalten werden kann. Nach ständiger Rechtsprechung nämlich legt der Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung zwar den Gemeinschaftsbehörden eine Reihe von Verfahrenspflichten auf, verlangt aber auch bestimmte Bemühungen auf Seiten des Betroffenen [115]. Die dem Einzelnen gebotenen Garantien können somit nicht von demjenigen instrumentalisiert werden, der selbst nachlässig oder bösgläubig gehandelt hat.

276. Im vorliegenden Rechtsstreit ist unstreitig, dass eine Anmeldung der streitigen Beihilfen weder 1988 noch in den folgenden Jahren erfolgte. Ein solches Verhalten aber stellt, wie der Gerichtshof festgestellt hat, einen „besonders schweren Verstoß dar, da [es] einem für den Schutz des Gemeinsamen Marktes wesentlichen System zuwiderläuft“ [116].

277. Die Verpflichtung, staatliche Beihilfen im Voraus zu melden, ist der zentrale Punkt des Systems der vorherigen Kontrolle, das die Kommission im Rahmen der verschiedenen Stahlbeihilfenkodizes einrichtete. Diese Verpflichtung erlaubt es ihr, die Überwachung des gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl gemäß den im EGKS-Vertrag angestrebten Zielen zu gewährleisten, indem sie bestimmte Beihilfen für die Stahlindustrie unter Berücksichtigung der besonderen Anfälligkeit des Sektors genehmigt. Die genannte Verpflichtung macht es auch möglich, die etwaigen Zweifel zu beseitigen, die ein Mitgliedstaat, der eine Maßnahme

115 — Vgl. insbesondere Urteil des Gerichts 8. Mai 2003, Josanne u. a./Kommission (T-82/01, Slg. 2003, II-2013, Randnr. 81).

116 — Beschluss Deutschland/Kommission (Randnr. 54 und die dort zitierte Rechtsprechung).

einführen will, bei der Frage hegen kann, ob die Maßnahme eine nach dem geltenden Stahlbeihilfenkodex genehmigte Beihilfe ist. Die Notifizierungspflicht soll daher unstreitig der Rechtssicherheit dienen und ist aus diesem Grund strikt einzuhalten [117].

278. Indem die Kommission in Art. 6 des 3. Kodex ein Notifizierungsverfahren für Vorhaben wie das hier in Frage stehende einführte, kam sie der ihr vom EGKS-Vertrag im Bereich der staatlichen Beihilfen zugewiesenen Aufgabe nach, denn sie war zu der Auffassung gelangt, dass die Regelungen, die sie früher auf der Grundlage des EG-Vertrags genehmigt hatte, das ordnungsgemäße Funktionieren des gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl beeinträchtigen könnten.

279. Wie aus dem fünften Erwägungsgrund des 3. Kodex klar hervorgeht, sollte „ein umfassendes gemeinschaftliches System eingeführt werden, das gewährleistet, dass alle der Eisen- und Stahlindustrie noch gewährten Beihilfen im Rahmen eines einzigen Verfahrens einheitlich behandelt werden".

280. Durch dieses System kann verhindert werden, dass eine von der Kommission auf der Grundlage des EG-Vertrags genehmigte allgemeine Beihilferegelung zu neuen Anwendungen im Rahmen des EGKS-Vertrags führt, obwohl sie sich als mit dem ordnungsgemäßen Funktionieren des gemeinsamen Stahlmarkts und den Vorschriften der Stahlbeihilfenkodizes unvereinbar erweist.

281. Das System gewährleistet damit eine Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten und der Wirtschaftsteilnehmer, je nachdem ob sie eine Beihilfe, die speziell einem Stahlunternehmen nach Art. 6 Abs. 1 Satz 1 des 3. Kodex gewährt wird, oder aber eine Beihilfe anmelden, die in Durchführung einer allgemeinen Beihilferegelung nach Art. 6 Abs. 1 Satz 2 dieses Kodex gewährt wird. Denn es widerspräche dem Grundsatz der Gleichbehandlung, wenn eine Beihilfe, die in Durchführung einer auf der Grundlage des EG-Vertrags genehmigten allgemeinen Beihilferegelung gewährt wird, genehmigt und eine Beihilfe, die nach einem Stahlbeihilfenkodex angemeldet wird, nicht genehmigt würde. Eine solche Konstellation liefe den vom EGKS-Vertrag angestrebten Zielen zuwider und nähme dem von der Kommission in Art. 6 des 3., des 4., des 5. und des 6. Kodex eingeführten System der vorherigen Kontrolle die praktische Wirksamkeit. Sie brächte auch die Gefahr mit sich, dass die im Rahmen des EGKS-Vertrag formulierten Ziele, insbesondere das Verbot der staatlichen Beihilfen nach Art. 4 Buchst. c KS, zugunsten der flexibleren Vorschriften des EG-Vertrags umgangen werden.

282. Im vorliegenden Fall jedoch ist unstreitig, dass die streitigen Beihilfen unter

117 — Urteil vom 15. Februar 2001, Österreich/Kommission (C-99/98, Slg. 2001, I-1101, Randnrn. 73 und 85).

Verstoß gegen die den Mitgliedstaaten nach Art. 6 des 3. Kodex und der nachfolgenden Kodizes obliegenden Verpflichtungen gewährt wurden, ohne dass eine Anmeldung erfolgt wäre.

283. Es liegt auf der Hand, dass die Übermittlung ihrer Geschäftsberichte oder irgendwelcher anderen Unterlagen gleicher Art, die Salzgitter an die Kommission im Rahmen des Systems der Stahlquoten- und Investitionsüberwachung vorgenommen hat, eine wirkliche Anmeldung, die den Vorgaben der Bestimmung entspricht, nicht ersetzen kann.

284. Wie der Gerichtshof bezüglich des Verfahrens nach Art. 88 Abs. 3 EG festgestellt hat, trifft die Verpflichtung, staatliche Beihilfen im Voraus zu melden, nur die Mitgliedstaaten. Dieser Pflicht kann z. B. nicht durch eine Anmeldung genügt werden, die das Unternehmen vornimmt, das die Beihilfe erhält [118]. Der Gerichtshof legt somit die im EG-Vertrag vorgesehene Verpflichtung, staatliche Beihilfen im Voraus anzumelden, sehr eng aus. Dies muss umso mehr im Rahmen des EGKS-Vertrags gelten, der, wie erinnerlich, staatliche Beihilfen nur ausnahmsweise zulässt.

285. Die Bundesrepublik Deutschland konnte sich somit nicht unter Hinweis auf die Feststellungen, die die Kommission anhand der Prüfung der von Salzgitter übermittelten Unterlagen oder im Rahmen der Prüfung der allgemeinen Beihilferegelung, die sie aufgrund des EG-Vertrags vornehmen konnte, zu treffen hatte, der ihr nach Art. 6 des 3., des 4. und des 5. Kodex obliegenden Anmeldepflicht entziehen.

286. Ließe man dies zu, könnte ein Mitgliedstaat seine Pflicht, staatliche Beihilfen im Voraus anzumelden, umgehen und der vorherigen Kontrolle der Kommission die praktische Wirksamkeit nehmen.

287. Im vorliegenden Rechtsstreit hat die Bundesrepublik Deutschland unstreitig gegen ihre Verpflichtungen verstoßen, indem sie der Kommission fast zehn Jahre lang die Vorhaben zur Anwendung des § 3 ZRFG zugunsten von Salzgitter nicht gemeldet hat.

288. Unter diesen Umständen — selbst wenn man annimmt, dass die Kommission gegen ihre Sorgfaltspflicht verstoßen hat — bin ich daher, anders als das Gericht, der Ansicht, dass diese Tatsache den Mitgliedstaat nicht von seiner Pflicht befreien konnte, die fraglichen Beihilfen insoweit zurückzufordern, als diese mangels vorheriger Anmeldung an Salzgitter rechtswidrig gewährt worden waren und zurückgefordert werden mussten.

118 — Urteil vom 1. Juni 2006, P & O European Ferries (Vizcaya) und Diputación Foral de Vizcaya/Kommission (C-442/03 P und C-471/03 P, Slg. 2006, I-4845, Randnr. 103).

289. Im Rahmen der Prüfung des dritten Teils des ersten Rechtsmittelgrundes werde ich nun untersuchen, ob die Kommission aber die Rückforderung der fraglichen Beihilfen verlangen konnte, ohne gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes zu verstoßen.

3. Zum dritten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes, mit dem eine fehlerhafte Auslegung der Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes geltend gemacht wird

290. Mit dem dritten Teil des ersten Rechtsmittelgrundes wirft die Kommission dem Gericht vor, es habe mit der Feststellung, dass die Kommission gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes verstoßen habe, indem sie die Rückzahlung der an Salzgitter in den Jahren 1986 bis 1995 geleisteten Beihilfen verlangt habe, die Rechtsprechung des Gerichtshofs zu diesen Grundsätzen unzutreffend angewandt.

a) Vorbringen der Beteiligten

291. Die Kommission ist der Auffassung, das angefochtene Urteil verstoße gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit, da das Gericht das Wesen der Vorschriften über die Stahlbeihilfen verkenne. Diese Vorschriften befänden sich ebenso wie die Vorschriften über die gemeinsamen Marktorganisationen in einer ständigen Entwicklung. Die Wirtschaftsteilnehmer müssten daher mit Änderungen der geltenden Vorschriften rechnen und dürften nicht darauf vertrauen, dass sie keinen neuen Beschränkungen unterworfen würden [119].

292. Salzgitter führt im Wesentlichen aus, dass das Gericht die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes zutreffend angewandt habe.

293. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs sei die Berufung auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes gegenüber einer Gemeinschaftsregelung insoweit möglich, als die Gemeinschaft zuvor selbst eine Situation geschaffen habe, die ein berechtigtes Vertrauen habe wecken können [120]. Im vorliegenden Fall jedoch habe die Kommission das ZRFG wiederholt und vorbehaltlos genehmigt sowie im Rahmen des 1. Kodex zum Ausdruck gebracht, dass sie Beihilferegelungen wie das ZRFG auch weiterhin für zulässig erachten müsse [121].

119 — Die Kommission bezieht sich auf das Urteil vom 15. Februar 1996, Duff u. a. (C-63/93, Slg. 1996, I-569, Randnr. 20).

120 — Urteil vom 6. März 2003, Niemann (C-14/01, Slg. 2003, I-2279, Randnr. 56).

121 — Erster bis vierter Erwägungsgrund des 1. Kodex.

294. Salzgitter trägt ferner vor, die Kommission habe erst 1998 damit begonnen, die Steuerregelungen der Mitgliedstaaten unter dem Aspekt des für staatliche Beihilfen geltenden Rechts zu prüfen. Sie bezieht sich hierzu auf bestimmte Entscheidungen der Kommission, in denen diese die Rückforderung der aufgrund einer nationalen Steuerregelung gewährten Beihilfen aus Gründen vor allem des Vertrauensschutzes nicht angeordnet hatte [122]. Dadurch, dass die streitige Entscheidung die Rückzahlung der an Salzgitter gewährten Beihilfen verlange, verstoße sie gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung.

295. Die Bundesrepublik Deutschland ist der Auffassung, dass sich das Gericht zu Recht auf die Urteile Duff u. a. [123] und Oliveira/Kommission [124] berufen habe, da diese den Schutz, den der Grundsatz der Rechtssicherheit biete, in seiner weitesten Bedeutung festlegten. Sie weist darauf hin, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs eine Gemeinschaftsregelung dem Gebot der Rechtssicherheit nur genüge, wenn die Betroffenen ihr den Umfang der ihnen damit auferlegten Verpflichtungen genau entnehmen und sich darauf einstellen könnten. Für eine solche rechtliche Beurteilung komme es auf die Entstehungsgeschichte der Gemeinschaftsregelung und den Vergleich mit der vorherigen Rechtslage an. In der vorliegenden Rechtssache jedoch seien die Betroffenen nicht in der Lage gewesen, die Tragweite der sie treffenden Verpflichtungen zu erkennen, da die neue Regelung weder klar noch hinreichend begründet gewesen sei. Das Gericht habe daher zu Recht einen Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit festgestellt.

122 — Entscheidungen 2002/347/EGKS, 2003/755/EG der Kommission vom 17. Februar 2003 über die Beihilferegelung, die Belgien zugunsten von Koordinierungsstellen mit Sitz in Belgien durchgeführt hat (ABl. L 282, S. 25), 2003/515/EG der Kommission vom 17. Februar 2003 über die Maßnahme, die die Niederlande zugunsten von Unternehmen mit internationalen Finanzierungstätigkeiten durchgeführt haben (ABl. L 180, S. 52), und 2003/601/EG der Kommission vom 17. Februar 2003 über die Beihilferegelung C 54/2001 (ex NN 55/2000) Irland — Auslandseinkünfte (ABl. L 204, S. 51).

123 — Randnr. 20.

124 — Randnr. 29.

b) Würdigung

296. Wie ausgeführt, hat das Gericht in Randnr. 182 des angefochtenen Urteils festgestellt, dass die Kommission unter den besonderen Umständen des vorliegenden Falles die Rückforderung der an Salzgitter gezahlten Beihilfen nicht verlangen konnte, ohne gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit zu verstoßen. Das Gericht war davon ausgegangen, dass der für das begünstigte Unternehmen geltende rechtliche Rahmen nicht klar gewesen sei und dass die Kommission dadurch, dass sie auf die ihr von dem begünstigten Unternehmen und der Bundesrepublik Deutschland übermittelten Informationen nicht reagiert habe, gegen ihre Sorgfaltspflicht verstoßen und damit eine unklare Rechtslage geschaffen habe.

297. Angesichts der Schlussfolgerungen, zu denen ich bei der Prüfung der beiden vorhergehenden Teile des Rechtsmittelgrundes

gelangt bin, hat meines Erachtens die Kommission entgegen den Feststellungen des Gerichts weder gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit noch gegen den des Vertrauensschutzes verstoßen, als sie die Rückforderung der fraglichen Beihilfen verlangte.

299. Angesichts der bereits dargelegten Erwägungen meine ich nicht, dass die Kommission die Rechtssicherheit zum Nachteil von Salzgitter verletzt hat, als sie die Rückzahlung der streitigen Beihilfen verlangte.

i) Zum Vorwurf eines Verstoßes gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit

298. Der Grundsatz der Rechtssicherheit bedeutet, dass die Rechtsakte der Gemeinschaft eindeutig sein müssen und dass ihre Anwendung für die Betroffenen vorhersehbar sein muss [125]. Er verlangt, dass jede Maßnahme der Organe, die Rechtswirkungen entfaltet, klar und deutlich ist und dem Betroffenen so zur Kenntnis gebracht wird, dass er mit Gewissheit den Zeitpunkt erkennen kann, von dem an die genannte Maßnahme besteht und ihre Rechtswirkungen zu entfalten beginnt. Dieser Grundsatz gilt in besonderem Maße, wenn es sich um einen Rechtsakt handelt, der finanzielle Konsequenzen haben kann, denn der Betroffene muss in der Lage sein, den Umfang der ihm durch diesen Rechtsakt auferlegten Verpflichtungen genau zu erkennen [126]. Ein solcher Fall kann vorliegen, wenn die Kommission Entscheidungen im Bereich der staatlichen Beihilfen erlässt [127].

300. Wie dargelegt, wurden die Stahlbeihilfenkodizes von der Kommission als Entscheidungen mit allgemeiner Geltung erlassen. Sie wurden aus diesem Grund im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht. Die Kodizes lassen unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmen von dem in Art. 4 Buchst. c KS festgelegten grundsätzlichen Verbot der staatlichen Beihilfen für bestimmte Beihilfekategorien zu, die dort abschließend aufgeführt werden. Die Vorschriften der Kodizes sind meines Erachtens klar. Dies ist bereits in den Nrn. 232 bis 238 der vorliegenden Schlussanträge bezüglich der Verpflichtung, die Beihilfevorhaben im Voraus anzumelden, dargelegt worden. Sowohl die Bundesrepublik Deutschland als auch Salzgitter waren in der Lage — die Erstere aufgrund ihrer Mitwirkung im Beratenden EGKS-Ausschuss, die Letztere aufgrund ihrer bedeutenden wirtschaftlichen Stellung —, den Umfang der Verpflichtungen zu kennen, die ihnen die Kommission im Rahmen des Systems der Kontrolle staatlicher Beihilfen auferlegt hatte.

125 — Urteil vom 15. Dezember 1987, Irland/Kommission (325/85, Slg. 1987, 5041, Randnr. 18).

126 — Vgl. insbesondere Urteile des Gerichtshofs vom 9. Juli 1981, Gondrand Frères und Garancini (169/80, Slg. 1981, 1931, Randnr. 17), und des Gerichts vom 3. Oktober 2006, Hewlett-Packard/Kommission (T-313/04, Randnr. 66 und die dort zitierte Rechtsprechung).

127 — Urteil Duff u. a. (Randnr. 20).

301. Was die Vorhersehbarkeit der geltenden Vorschriften angeht, konnte Salzgitter meines Erachtens auch vorhersehen, dass die von der Kommission im Rahmen der verschiedenen Stahlbeihilfenkodizes

aufgestellten Vorschriften entsprechend der wirtschaftlichen Lage des Stahlsektors angepasst und geändert werden konnten.

302. Wie die Kommission nämlich zu Recht ausgeführt hat, befinden sich die Vorschriften über die Stahlbeihilfen in ständiger Entwicklung. Die Stahlbeihilfenkodizes und die von ihnen aufgestellten Vorschriften gelten nur für einen bestimmten Zeitraum. Die Kodizes lösen sich jeweils ab, und jeder Kodex bringt eine der jeweiligen technischen und wirtschaftlichen Entwicklung der Stahlindustrie angepasste Neufassung der Ausnahmeregelungen mit sich. Die Kommission hat durch die Ausgestaltung der genannten Kodizes gerade darauf hinwirken wollen, dass die Gewährung von Beihilfen kein Dauerzustand ist, sondern eine auf eine bestimmte Situation und auf bestimmte Bedürfnisse zugeschnittene, zeitlich begrenzte Ausnahme bleibt. Die Entscheidung der Kommission, die im Rahmen eines Stahlbeihilfenkodex die Gewährung bestimmter Beihilfen für bestimmte Stahlunternehmen genehmigt, schafft daher eine Rechtslage, die im Rahmen des Ermessens der Gemeinschaftsorgane geändert werden kann, wie dies insbesondere auf dem Gebiet der Marktorganisationen der Fall sein kann, deren Zweck eine ständige Anpassung an die Veränderungen der wirtschaftlichen Lage mit sich bringt [128]. Nach Auslaufen eines Stahlbeihilfenkodex kann die Kommission daher im Rahmen eines anderen Kodex neue Vorschriften erlassen, falls sie der Meinung ist, dass die zutreffende Anwendung der Vorschriften des EGKS-Vertrags ein solches Vorgehen verlangt.

303. Der streitigen Entscheidung mit ihrer Feststellung, dass die fraglichen Beihilfen nicht notifiziert wurden, und mit ihrer aus dieser Feststellung folgenden Rückzahlungsanordnung ist somit nicht zu entnehmen, dass die Kommission gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstoßen hat; dagegen hat die Bundesrepublik Deutschland diesen Grundsatz dadurch nicht beachtet, dass sie die genannten Beihilfen nicht nach den Vorgaben des 3., des 4. und des 5. Kodex notifizierte.

ii) Zum Vorwurf eines Verstoßes gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes

304. Der Vertrauensschutzgrundsatz ist ein Ausfluss des Grundsatzes der Rechtssicherheit. Im Fall der Änderung einer Vorschrift bezweckt er den Schutz rechtmäßig von einer oder mehreren natürlichen oder juristischen Personen erlangter Positionen [129].

128 — Vgl. insbesondere Urteil vom 14. Oktober 1999, Atlanta/Kommission und Rat (C-104/97 P, Slg. 1999, I-6983, Randnr. 52).

129 — Vgl. insbesondere Urteil vom 18. Mai 2000, Rombi und Arkopharma (C-107/97, Slg. 2000, I-3367, Randnr. 66 und die dort zitierte Rechtsprechung).

Können jedoch die Gemeinschaftsorgane eine Situation im Rahmen ihres Ermessens ändern, dürfen die Marktbürger nicht auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation vertrauen [130].

305. Angesichts meiner obigen Schlussfolgerungen können sich im vorliegenden Rechtsstreit meines Erachtens weder Salzgitter noch die Bundesrepublik Deutschland auf einen Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes berufen.

306. Bekanntlich können sich die Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der staatlichen Beihilfen nicht unter Berufung auf das geschützte Vertrauen der Begünstigten der Verpflichtung entziehen, rechtswidrig gewährte Beihilfen zurückzufordern, wenn diese unter Verletzung der Verfahrensvorschriften gewährt wurden. Denn der Gerichtshof ist der Auffassung, dass die nationalen Behörden sich andernfalls auf ihr eigenes rechtswidriges Verhalten stützen könnten, um die von der Kommission durchgeführte Kontrolle ihrer Wirkung zu berauben [131].

307. Bekannt ist auch, dass, da die Überwachung der staatlichen Beihilfen zwingend vorgeschrieben ist, die Gewerbetreibenden auf die Ordnungsmäßigkeit der Beihilfe grundsätzlich nur dann vertrauen dürfen, wenn diese unter Einhaltung des dafür vorgesehenen Verfahrens und vor allem der der Kommission zugewiesenen Zuständigkeiten gewährt wurde [132]. Nach ständiger Rechtsprechung ist es einem sorgfältigen Gewerbetreibenden auch regelmäßig möglich, sich zu vergewissern, dass dieses Verfahren eingehalten wurde [133].

308. Meines Erachtens hat die Bundesrepublik Deutschland die fraglichen Beihilfen nicht notifiziert und damit das seit 1986 in den verschiedenen Stahlbeihilfenkodizes vorgesehene Verfahren nicht eingehalten. Auch war Salzgitter in der Lage, den Umfang ihrer im Rahmen der von der Kommission eingeführten Kontrolle staatlicher Beihilfen bestehenden Verpflichtungen genau zu kennen.

309. Angesichts der oben angeführten Rechtsprechung können sich somit unter den besonderen Bedingungen des vorliegenden Falles weder die Bundesrepublik Deutschland noch Salzgitter unter Berufung auf einen

130 — Urteile Delacre u. a./Kommission (Randnr. 33 und die dort zitierte Rechtsprechung) und des Gerichts vom 24. Oktober 1997, Wirtschaftsvereinigung Stahl u. a./Kommission (T-244/94, Slg. 1997, II-1963, Randnrn. 58 und 59).

131 — Vgl. insbesondere im Rahmen des EG-Vertrags Urteil vom 14. Januar 1997, Spanien/Deutschland (C-169/95, Slg. 1997, I-135, Randnr. 48 und die dort zitierte Rechtsprechung).

132 — Vgl. insbesondere im Rahmen des EG-Vertrags Urteil vom 22. Juni 2006, Belgien und Forum 187/Kommission (C-182/03 und C-217/03, Slg. 2006, I-5479, Randnrn. 150 bis 152).

133 — Vgl. Urteil Alcan Deutschland (Randnr. 25 und die dort zitierte Rechtsprechung).

Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes der Verpflichtung entziehen, die fraglichen Beihilfen zurückzufordern.

310. Jedenfalls glaube ich nicht, dass die Kommission bei dem betroffenen Mitgliedstaat und dem begünstigten Unternehmen ein berechtigtes Vertrauen in die Vereinbarkeit der fraglichen Beihilfen mit den Vorschriften des EGKS-Vertrags entstehen lassen konnte.

311. Wie Generalanwalt Léger in den Nrn. 365 bis 370 seiner Schlussanträge in der Rechtssache Belgien und Forum 187/Kommission darlegte, ist nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Grundsatz des Vertrauensschutzes verletzt, wenn drei Voraussetzungen erfüllt sind.

312. Erstens muss eine Handlung oder ein Verhalten der Gemeinschaftsbehörden vorliegen, das geeignet ist, dieses Vertrauen zu begründen. Die Behörden müssen außerdem konkrete Zusicherungen gegeben haben [134].

313. Zweitens gilt die Voraussetzung, dass der Wirtschaftsteilnehmer nicht in der Lage war, die Änderung des anfänglichen Verhaltens der Gemeinschaftsbehörden vorherzusehen. Nach ständiger Rechtsprechung kann sich ein umsichtiger und besonnener Wirtschaftsteilnehmer, der in der Lage ist, den Erlass einer Gemeinschaftsmaßnahme, die seine Interessen berühren kann, vorherzusehen, im Fall ihres Erlasses nicht auf diesen Grundsatz berufen [135]. Das von der Handlung oder dem Verhalten der Gemeinschaftsbehörden geweckte Vertrauen ist also „berechtigt“ und muss folglich geschützt werden, wenn der Betroffene vernünftigerweise auf die Aufrechterhaltung oder Stabilität der Situation vertrauen durfte, wie dies ein „umsichtiger und besonnener“ Wirtschaftsteilnehmer getan hätte.

314. Die dritte Voraussetzung ist, dass das mit dem Gemeinschaftsrechtsakt verfolgte Interesse nicht die Verletzung des berechtigten Vertrauens des Betroffenen rechtfertigt. Diese letzte Voraussetzung ist erfüllt, wenn die Interessenabwägung zeigt, dass das Gemeinschaftsinteresse im Einzelfall dem Interesse des Betroffenen an der Aufrechterhaltung der Situation, die er für dauerhaft halten durfte, nicht vorgeht [136].

315. Es ist zu prüfen, ob im vorliegenden Fall die Handlungen oder das Verhalten der

134 — Urteil Belgien und Forum 187/Kommission (Randnr. 147 und die dort zitierte Rechtsprechung).

135 — Ebd.

136 — Vgl. insbesondere Urteil vom 17. Juli 1997, Affish (C-183/95, Slg. 1997, I-4315, Randnr. 57).

Kommission bei dem begünstigten Unternehmen ein berechtigtes Vertrauen wecken konnten, das es der Kommission verwehren kann, der Bundesrepublik Deutschland die Rückforderung der Beihilfen und Salzgitter die Rückzahlung dieser Beihilfen aufzugeben.

316. Dies ist meines Erachtens nicht der Fall. Anders als Salzgitter und die Bundesrepublik Deutschland bin ich der Ansicht, dass die Kommission kein berechtigtes Vertrauen begründen konnte, als sie auf der Grundlage des EG-Vertrags die in § 3 ZRFG vorgesehene allgemeine Beihilferegelung genehmigte, als sie den 1. Kodex erließ oder als sie auf die Informationen, die ihr Salzgitter übermittelt hatte, nicht reagierte.

317. Zunächst konnten die Entscheidungen der Kommission, keine Einwände gegen § 3 ZRFG zu erheben, nicht die konkrete Zusicherung geben, dass die fraglichen Beihilfen mit den Vorschriften des EGKS-Vertrags vereinbar sind. Wie oben im Rahmen der Prüfung des Anschlussrechtsmittels ausgeführt, wurden diese Entscheidungen lediglich auf der Grundlage der Art. 87 EG und 88 EG erlassen und richteten sich an Unternehmen, die unter den EG-Vertrag fielen. Soweit die fraglichen Beihilfen einem Unternehmen zugute kamen, das unter den EGKS-Vertrag fiel, unterlag die Frage der Vereinbarkeit mit dem gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl somit den besonderen Vorschriften des EGKS-Vertrags und den zu seiner Durchführung erlassenen Rechtsakten [137].

318. Auch die Vorschriften, die die Kommission im Rahmen des Ersten Stahlbeihilfenkodex festlegte, konnten bei Salzgitter kein berechtigtes Vertrauen darauf begründen, dass die fraglichen Beihilfen mit dem gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl vereinbar sind.

319. Wie ausgeführt, sind die Vorschriften, die die Kommission im Rahmen eines Stahlbeihilfenkodex festlegt, auf eine bestimmte Situation und auf bestimmte Bedürfnisse zugeschnitten und gelten nur für einen bestimmten Zeitraum. Nach ständiger Rechtsprechung zählt der Grundsatz des Vertrauensschutzes zwar zu den tragenden Grundsätzen der Gemeinschaft, doch sind die Wirtschaftsteilnehmer nicht berechtigt, auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation zu vertrauen, die die Gemeinschaftsorgane im Rahmen ihres Ermessens ändern können. Im Urteil Wirtschaftsvereinigung Stahl u. a./Kommission stellte der Gemeinschaftsrichter daher fest, dass „[f]ür das einwandfreie Funktionieren des gemeinsamen Stahlmarktes … zweifellos eine ständige Anpassung nach Maßgabe der Veränderungen der Wirtschaftslage erfor-

137 — Ich verweise auf die Nrn. 149 bis 152 der vorliegenden Schlussanträge.

derlich [war]“ [138]. Für Maßnahmen, die offensichtlichen Krisensituationen entgegenwirken sollen, könnten die Wirtschaftsteilnehmer sich nicht auf ein wohlerworbenes Recht auf Beibehaltung der zu einem bestimmten Zeitpunkt bestehenden Rechtslage berufen [139].

320. Wie ausgeführt, schafft die Entscheidung der Kommission, mit der im Rahmen eines Stahlbeihilfenkodex die Gewährung einer Beihilfekategorie für bestimmte Stahlunternehmen genehmigt wird, eine Rechtslage, die im Rahmen des Ermessens der Kommission geändert werden kann.

321. Wenn daher die Kommission im vierten Erwägungsgrund des 1. Kodex feststellt, dass der Kodex sich „nur auf die spezifischen Beihilfen“ beschränkt — während die Anwendung der allgemeinen Beihilferegelungen auf die Eisen- und Stahlindustrie weiterhin der Kontrolle der Kommission auf der Grundlage der Art. 67 KS sowie 87 EG und 88 EG unterliegt —, und in Art. 10 des 1. Kodex darauf hinweist, dass der Kodex „bis zum 31. Dezember 1981 [gilt]“, ist es offensichtlich, dass die Kommission ab diesem Zeitpunkt andere Vorschriften erlassen kann. Salzgitter, von der anzunehmen ist, dass sie die geltende Regelung kannte, konnte somit vorhersehen, dass die Regelung entsprechend den Konjunkturdaten des Eisen- und Stahlmarktes angepasst und geändert werden konnte. Wenn, mit anderen Worten, die Kommission im Rahmen des 2. Kodex beschließt, ein einheitliches Verfahren für alle Stahlbeihilfen einzuführen, und sie insbesondere im Rahmen des 3. Kodex eine Pflicht zur Anmeldung von Beihilfen wie den im vorliegenden Rechtsstreit in Frage stehenden begründet, so verstößt sie meines Erachtens nicht gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes.

322. Schließlich konnte auch der Umstand, dass die Kommission nach der Übermittlung der von Salzgitter mitgeteilten Informationen nicht reagierte, bei Salzgitter kein berechtigtes Vertrauen darauf wecken, dass die fraglichen Beihilfen mit dem gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl vereinbar sind. Denn diese Informationen wurden nicht im Rahmen einer Notifizierung übermittelt, die den Vorgaben des Art. 6 des 3. Kodex und der nachfolgenden Kodizes entsprach, sondern im Rahmen der Programme zur Kontrolle der Stahlerzeugung und der Programme zur Investitionsüberwachung. Dies reicht meines Erachtens nicht aus, um Salzgitter vernünftigerweise glauben zu lassen, die Kommission werde die von ihr in Anspruch genommenen Beihilfen nicht beanstanden [140].

138 — Randnr. 59.

139 — Ebd.

140 — Das Urteil des Gerichtshofs vom 24. November 1987, RSV/Kommission (223/85, Slg. 1987, 4617), ist auf den vorliegenden Fall nicht übertragbar. In jener Rechtssache hatte der Gerichtshof die Auffassung vertreten, dass das säumige Verhalten (26 Monate), das die Kommission an den Tage gelegt hatte, bis sie eine Entscheidung über die Vereinbarkeit einer staatlichen Beihilfe erlassen hatte, geeignet gewesen sei, bei dem Beihilfeempfänger ein berechtigtes Vertrauen zu wecken, das es der Kommission verwehrt habe, den nationalen Behörden die Rückforderung der Beihilfe aufzugeben. Dort war jedoch die Beihilfe angemeldet worden.

323. Die Handlungen oder das Verhalten der Kommission im Rahmen der vorliegenden Rechtssache konnten bei Salzgitter daher kein berechtigtes Vertrauen wecken, das es der Kommission verwehrt hätte, der Bundesrepublik Deutschland die Rückforderung der Beihilfen und dem begünstigten Unternehmen die Rückzahlung dieser Beihilfen aufzugeben.

324. Bei dieser Sachlage und angesichts der Schlussfolgerungen, zu denen ich bereits bei der Prüfung der beiden vorangegangen Teile des Rechtsmittelgrundes gelangt bin, hat das Gericht rechtsfehlerhaft festgestellt, dass die Kommission gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstoßen habe, als sie die Rückzahlung der Beihilfen verlangte, die Salzgitter wegen unterbliebener Notifizierung rechtswidrig gewährt worden waren.

325. Ich schlage daher dem Gerichtshof vor, den ersten Rechtsmittelgrund für begründet zu erklären und das angefochtene Urteil aufzuheben, soweit es die Art. 2 und 3 der streitigen Entscheidung bezüglich der Rückzahlung der Salzgitter zwischen 1986 und 1995 gewährten Beihilfen für nichtig erklärt.

326. Nach alledem brauche ich mich zu den anderen Teilen dieses Rechtsmittelgrundes nicht zu äußern. Zum zweiten Rechtsmittelgrund dieses Rechtsmittels brauche ich mich ebenfalls nicht zu äußern.

VII — Zur Zurückverweisung der Rechtssache an das Gericht

327. Nach Art. 61 Abs. 1 der Satzung des Gerichtshofs hebt dieser die Entscheidung des Gerichts auf, wenn das Rechtsmittel begründet ist. Der Gerichtshof kann sodann den Rechtsstreit selbst endgültig entscheiden, wenn dieser zur Entscheidung reif ist, oder die Sache zur Entscheidung an das Gericht zurückverweisen.

328. Im vorliegenden Fall ist der Rechtsstreit nicht zur Entscheidung reif. Die Prüfung der von Salzgitter im Rahmen ihrer Nichtigkeitsklage geltend gemachten Rechtsmittelgründe wird nämlich zwangsläufig tatsächliche Prüfungen erforderlich machen, die das Gericht im Rahmen des angefochtenen Urteils nicht vorgenommen hat. Ich denke insbesondere an den vierten Rechtsmittelgrund, mit dem Salzgitter einen Beurteilungsfehler bei der Zuordnung bestimmter Investitionen zum Anwendungsbereich des EGKS-Vertrags rügt, an den fünften Rechtsmittelgrund, mit dem sie einen Beurteilungsfehler geltend macht, da die Kommission bestimmte Investitionsvorhaben nicht als Umweltschutzmaßnahmen eingestuft habe, und an den sechsten Rechtsmittelgrund, mit dem sie einen Beurteilungsfehler bei der Bestimmung des maßgeblichen Abzinsungssatzes rügt.

329. Ich schlage deshalb vor, die vorliegende Rechtssache zur Entscheidung über die Begründetheit der Klage an das Gericht zurückzuverweisen sowie die Kostenentscheidung vorzubehalten.

VIII — Ergebnis

330. Angesichts der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Das Urteil des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften vom 1. Juli 2004, Salzgitter/Kommission (T-308/00), wird aufgehoben, soweit es die Art. 2 und 3 der Entscheidung 2000/797/EGKS vom 28. Juni 2000 über die staatliche Beihilfe, die Deutschland zugunsten von Salzgitter AG, Preussag Stahl AG und den Tochtergesellschaften der Eisen- und Stahlindustrie des Konzerns, nunmehr Salzgitter AG — Stahl und Technologie (SAG), gewährt hat, für nichtig erklärt.

2. Die Rechtssache wird zur Entscheidung über die Begründetheit der Klage an das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften zurückverwiesen.

3. Die Kostenentscheidung bleibt vorbehalten.