FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT YVES BOT

fremsat den 11. september 2007 [1]

1. »Hr. præsident

De herrer dommere

Den sag, som jeg i dag skal tage stilling til, vedrører anvendelsen af bestemmelserne om støtteforanstaltninger i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab[[2]] […]

[…]

[…], at det væsentlige er at løse problemet vedrørende systematisk afgrænsning mellem på den ene side de forbud, der er fastsat i artikel 4, litra c), [KS], og på den anden side bestemmelserne i artikel 67 [KS]. Det er et problem, som fortolkerne af EKSF-traktaten som bekendt allerede længe har søgt en løsning på.« [3]

2. Generaladvokat Roemer har, ligesom generaladvokat Lagrange tidligere havde gjort i sit forslag til afgørelse fremsat den 5. november 1960 i sagen De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mod Den Høje Myndighed [4], henledt Domstolens opmærksomhed på det vanskelige problem med afgrænsning af anvendelsesområdet for henholdsvis artikel 4 KS og artikel 67 KS.

3. Artikel 4, litra c), KS fastsætter et principielt forbud mod statsstøtte til kul- og

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EKSF-traktaten blev vedtaget i Paris, den 18.4.1951 af Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg og Kongeriget Nederlandene. Traktaten trådte i kraft den 23.7.1952 og blev indgået for en periode på 50 år. Traktaten udløb den 23.7.2002.

3 — Generaladvokat Roemers forslag til afgørelse fremsat den 10. juni 1971 i sag 59/70, Nederlandene mod Kommissionen, dom af 6.7.1971, Sml. 1971, s. 157, org.ref.: Rec. s. 639.

4 — Dom af 23.2.1961, sag 30/59, Sml. 1954-1964, s. 211, org.ref.: Rec. s. 1.

stålindustrien. Artikel 67 KS tilsigter at forebygge konkurrenceforvridninger som følge af visse politikker fra medlemsstaternes side.

4. Domstolen er i denne sag på ny blevet anmodet om at tage stilling til rækkevidden og anvendeligheden af hver af disse to bestemmelser. Selv om dette retlige spørgsmål har været debatteret i lang tid, har Domstolen efter min mening aldrig afgjort det udtrykkeligt.

5. I denne tvist afspejler spørgsmålet to vanskeligheder, som grundlæggerne af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (herefter »EKSF«) stod over for ved indførelsen og gennemførelsen af en ordning for kontrol med statsstøtte.

6. Den første vanskelighed er forbundet med den grundlæggende dynamiske karakter af det ved EKSF-traktaten oprettede fællesmarked. Det principielle forbud mod statsstøtte i artikel 4, litra c), KS har således måttet tilpasses behovene i en politik, som først og fremmest stod over for strukturelle problemer i kul- og stålindustriens økonomi. Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har med henblik herpå vedtaget forskellige stålstøttekodekser [5].

7. Den anden vanskelighed er forbundet med den partielle integration, der blev gennemført med EKSF-traktaten. Da medlemsstaterne underskrev EKSF-traktaten, opgav de deres kompetence vedrørende oprettelsen og funktionen af fællesmarkedet for kul og stål, men beholdt ansvaret for deres generelle økonomiske politik. Artikel 67 KS gav mulighed for at foretage en koordinering mellem disse forskellige politikområder for at beskytte fællesmarkedet mod konkurrencefordrejninger. Oprettelsen af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF) [6] den 25. marts 1957 ændrede imidlertid billedet. Oprettelsen af dette nye fællesskab rejste spørgsmålet om de to retsordeners, EKSF's og EF's, sameksistens og spørgsmålet om koordinering af deres system for kontrol med statsstøtte.

8. Denne tvist giver desuden anledning til et andet mere tværgående spørgsmål, eftersom det overskrider forskellene mellem EKSF- og EF-ordningen for kontrol med statsstøtte. Problemet vedrører overholdelsen af retssikkerhedsprincippet og princippet om den berettigede forventning,

5 — I det følgende præciserer jeg, hvad der forstås ved en kodeks for støtte til jern- og stålindustrien.

6 — Siden ændret til Det Europæiske Fællesskab (EF), jf. traktaten om Den Europæiske Union.

når Kommissionen pålægger de nationale myndigheder at tilbagesøge støtte, som ulovligt er ydet en virksomhed.

9. I den foreliggende sag vedtog de tyske myndigheder den 5. august 1971 en lov til fremme af udviklingen af grænseområdet til det tidligere DDR og det tidligere Tjekkoslovakiet (herefter »Zonenrandgebiet«) [7]. Denne lov fastsatte skattemæssige incitamenter ved investeringer foretaget af virksomheder i regionerne i dette område. Denne lov blev, ligesom senere ændringer heraf, godkendt af Kommissionen med hjemmel i artikel 87 EF og 88 EF.

10. Jern- og stålvirksomheden Salzgitter AG — Stahl und Technologie [8] har nydt godt af ekstraordinære afskrivninger og skattefrie hensættelser med hjemmel i ZRFG [9]. Ved beslutning nr. 2000/797/EKSF erklærede Kommissionen, at de omtvistede foranstaltninger udgjorde statsstøtte, der var uforenelig med fællesmarkedet for kul og stål (artikel 1), og pålagde Forbundsrepublikken Tyskland at tilbagesøge den støtte, der ulovligt var udbetalt til Salzgitter (artikel 2 og 3) [10].

11. Beslutningen er gjort til genstand for et annulationssøgsmål anlagt af Salzgitter ved De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans. I dom af 1. juli 2004, Salzgitter mod Kommissionen [11], har Retten delvis annulleret den anfægtede beslutning, idet den antog, at Kommissionen ikke kunne anmode om tilbagebetaling af den støtte, der var ydet støttemodtageren, uden at tilsidesætte retssikkerhedsprincippet.

12. Denne dom er for indeværende genstand for to appeller.

13. Hovedappellen er iværksat af Kommissionen og drejer sig om ophævelse af den appellerede dom, for så vidt som den har annulleret bestemmelserne i den anfægtede beslutning om tilbagesøgning af den pågældende støtte. Denne appel rejser navnlig tre spørgsmål.

14. Det første vedrører de relevante retsforskrifters klarhed og navnlig forpligtelsen til at anmelde den omhandlede støtte.

7 — Zonenrandförderungsgesetz, herefter »ZRFG«.

8 — Herefter »Salzgitter« eller »den støttemodtagende virksomhed«.

9 — Herefter »de omtvistede støtteforanstaltninger« eller »de pågældende støtteforanstaltninger«.

10 — Beslutning af 28.6.2000 om Tysklands statsstøtte til Salzgitter AG, Preussag Stahl AG og koncernens datterselskaber inden for jern- og stålindstrien, nu AG — Stahl und Technologie (SAG) (EFT L 323, s. 5, herefter »den anfægtede beslutning«).

11 — Sag T-308/00, Sml. II, s. 1933 (herefter »den appellerede dom«).

15. Det andet vedrører den adfærd, Kommissionen har anlagt i forbindelse med dens opgave vedrørende kontrol med statsstøtte. Spørgsmålet er, om Kommissionen under udøvelsen af sit administrative ansvar har tilsidesat den påpasselighedspligt, som påhviler den, ved ikke i forbindelse med undersøgelsen af de af støttemodtageren meddelte dokumenter at have fastslået, at den pågældende støtte ikke var anmeldt og ikke at have truffet de i denne forbindelse passende foranstaltninger.

16. Det tredje spørgsmål vedrører overholdelsen af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, når Kommissionen pålægger tilbagesøgning af ulovligt udbetalt støtte. Spørgsmålet er, om Kommissionen under de af Retten påpegede særlige omstændigheder ved den foreliggende sag med føje kunne kræve tilbagebetaling af den pågældende støtte uden at tilsidesætte retssikkerhedsprincippet. Domstolen skal bl.a. tage stilling til, om Kommissionens handling eller adfærd har kunnet skabe en berettiget forventning hos den støttemodtagende virksomhed, der kan forhindre Kommissionen i at påbyde Forbundsrepublikken Tyskland at pålægge tilbagesøgning af støtten og Salzgitter i at tilbagebetale den.

17. Kontraappellen er iværksat af Salzgitter og sigter mod ophævelse af den appellerede dom, for så vidt som dommen har forkastet virksomhedens annullationsanbringender vedrørende kvalificeringen af den pågældende støtte og dennes forenelighed med fællesmarkedet. Forbundsrepublikken Tyskland intervenerer til støtte for denne appel.

18. Inden for rammerne af kontraappellen har Salzgitter rejst tvivl om Rettens bedømmelse med hensyn til rækkevidden og anvendeligheden af artikel 4 KS og artikel 67 KS. Domstolen spørges navnlig om, hvorvidt artikel 4, litra c), KS er anvendelig på støtte ydet til en jern- og stålvirksomhed, når denne er omfattet af en generel støtteordning, som tidligere er blevet godkendt af Kommissionen med hjemmel i EF-traktaten, eller om iværksættelsen af denne foranstaltning henhører under artikel 67 KS.

19. I dette forslag til afgørelse vil jeg for det første foreslå at afvise Salzgitters kontraappel. Jeg skal forklare, hvorfor Retten efter min opfattelse ikke har begået en retlig fejl ved dels at fastslå, at Kommissionen med føje kunne lægge artikel 4, litra c), KS til grund for at erklære den pågældende støtte uforenelig med fællesmarkedet for kul og stål, dels ved at antage, at Kommissionen fuldt ud havde opfyldt sin begrundelsespligt i forbindelse med den anfægtede beslutning.

20. For det andet vil jeg foreslå Domstolen at tage den af Kommissionen iværksatte hovedappel til følge. I det følgende vil jeg nemlig gøre gældende, at Retten har begået

en retlig fejl ved at fastslå, at forpligtelsen til at anmelde den pågældende støtte ikke fremgik klart af de gældende retsforskrifter. Jeg skal forklare, hvorfor jeg mener, at denne forpligtelse var klar og ubetinget, og hvorfor den anfægtede beslutning, for så vidt som den påbød tilbagesøgning af den pågældende støtte, ikke var i strid med hverken retssikkerhedsprincippet eller princippet om beskyttelse af støttemodtagerens berettigede forventning.

21. På baggrund af disse forhold vil jeg fremlægge de følger, der bør drages af denne retlige fejl i nærværende sag, for Domstolen.

I — Relevante retsforskrifter

22. EKSF-traktaten forbyder principielt statsstøtte til kul- og stålvirksomhederne. Den bestemmer i artikel 4, litra c), at »tilskud eller anden støtte ydet af staterne eller særlige byrder pålagt af dem, i hvilken som helst form dette sker«, er uforeneligt med fællesmarkedet for kul og stål og følgelig forbudt under de i traktaten fastsatte omstændigheder.

23. Artikel 67 KS har følgende ordlyd:

»1. Enhver handling fra en medlemsstats side, som kan have en mærkbar indvirkning på konkurrencevilkårene i kul- og stålindustrien, skal af vedkommende regering meddeles [Kommissionen].

2. Hvis denne handling er af en sådan art, at den ved væsentligt at øge forskellene i produktionsomkostningerne på anden måde end gennem ændringer i produktiviteten fremkalder en alvorlig uligevægt, kan [Kommissionen] efter høring af Det Rådgivende Udvalg og Rådet træffe følgende foranstaltninger:

— Medfører denne stats handling skadelige virkninger for kul- og stålvirksomhederne under den pågældende stats jurisdiktion, kan [Kommissionen] tillade den at yde disse virksomheder støtte, hvis størrelse, vilkår og varighed fastsættes efter overenskomst med [Kommissionen] […]

— Medfører denne stats handling skadelige virkninger for kul- og stålvirksomhederne under andre medlemsstaters jurisdiktion, retter [Kommissionen] en henstilling til denne stat for at råde bod

herpå ved hjælp af de forholdsregler, som efter denne stats mening er bedst forenelige med dens egen økonomiske ligevægt.

3. Formindsker denne stats handling forskellene i produktionsomkostninger ved at give kul- eller stålvirksomheder under dens jurisdiktion særlige fordele eller ved at pålægge dem særlige byrder i sammenligning med de andre industrier i samme land, er [Kommissionen] bemyndiget til at rette de nødvendige henstillinger til denne stat efter høring af Det Rådgivende Udvalg og Rådet.«

24. I henhold til artikel 95, stk. 1, KS kan Kommissionen efter samstemmende og enstemmig udtalelse fra Rådet og efter høring af Det Rådgivende Udvalg vedtage en beslutning eller en henstilling »[i] alle de tilfælde, som ikke omhandles i denne traktat, og hvor en beslutning eller en henstilling […] forekommer nødvendig for inden for rammerne af fællesmarkedet for kul og stål og i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 5 at virkeliggøre et af Fællesskabets mål, således som de nærmere er angivet i artikel 2, 3 et 4«. I medfør af artikel 95, stk. 2, KS kan den samme beslutning eller henstilling, vedtaget på samme måde, fastsætte de sanktioner, der skal iværksættes.

25. Endvidere bestemmer artikel 95, stk. 3, KS, at »[v]iser erfaringen […], at der opstår uforudsete vanskeligheder med hensyn til anvendelsen af denne traktat, eller at der sker en dybtgående forandring i de økonomiske og tekniske forhold, som direkte påvirker fællesmarkedet for kul og stål, og nødvendiggør disse vanskeligheder eller denne forandring en tilpasning af reglerne om [Kommissionens] udøvelse af de beføjelser, som er givet den, kan der foretages egnede ændringer heri, uden at disse kan gøre indgreb i bestemmelserne i artikel 2, 3 og 4 eller i forholdet mellem de beføjelser, der er tillagt henholdsvis [Kommissionen] og Fællesskabets øvrige institutioner«. I medfør af artikel 95, stk. 4, KS udarbejdes disse ændringer i enighed som forslag fra Kommissionen og Rådet og forelægges Domstolen til udtalelse.

26. Det er på grundlag af artikel 95, stk. 1 og 2, KS, at Kommissionen har vedtaget en serie på seks almengyldige beslutninger, som almindeligvis benævnes »stålstøttekodekserne«.

27. Disse støttekodekser havde til formål at imødegå de krise, som Fællesskabets jern- og stålsektor gennemgik, ved at tillade statsstøtte til jern- og stålvirksomheder i visse udtømmende opregnede tilfælde og således fravige det strenge og absolutte forbud i artikel 4, litra c), KS. Kodekserne er senere

flere gange blevet ændret afhængigt af markedets konjunkturbestemte vanskeligheder.

28. Støttekodekserne fastsætter betingelserne for, at en medlemsstat kan yde støtte til jern- og stålindustrien, der er forenelig med fællesmarkedets tilfredsstillende funktion. De definerer begrebet støtte til jern- og stålindustrien, fastsætter betingelserne for ydelse heraf og foreskriver procedurereglerne med hensyn til anmeldelse til Kommissionen. Den støtte, som ikke henhører under anvendelsesområdet for en af disse støttekodekser, forbliver underlagt det principielle forbud i artikel 4, litra c), KS.

29. Den første kodeks for støtte til jern- og stålindustrien blev indført ved Kommissionens beslutning nr. 257/80/EKSF [12]. Den fandt anvendelse indtil den 31. december 1981. I henhold til fjerde betragtning til denne første støttekodeks havde den til formål at indføre en ordning for ydelse af særlig støtte til jern- og stålindustrien i et begrænset antal tilfælde, idet anvendelsen af de almindelige og regionale støtteordninger på jern- og stålindustrien dog er underkastet kontrol fra Kommissionens side, dels med hjemmel i artikel 67 KS, dels med hjemmel i artikel 87 EF og 88 EF [13].

30. Den første støttekodeks blev erstattet af den anden kodeks for støtte til jern- og stålindustrien, indført ved Kommissionens beslutning nr. 2320/81/EKSF [14], der fandt anvendelse indtil den 31. december 1985. Den anden støttekodeks fastsætter strammere regler, der indebærer en gradvis afskaffelse af støtteforanstaltninger. Den indfører et omfattende EF-støttesystem, der sikrer ensartet behandling af »[a]l støtte til jern- og stålindustrien, der finansieres af en medlemsstat, eller ved hjælp af statsmidler under enhver form […] uanset om den er sektorbestemt eller ej« [15].

31. Den 1. januar 1986 trådte den tredje kodeks for støtte til jern- og stålindustrien i kraft [16]. Det er fra dette tidspunkt, at Kommissionen kritiserer Forbundsrepublikken for at have ydet den pågældende støtte.

32. I artikel 1, stk. 1, i den tredje støttekodeks hedder det, »[a]l støtte til jern- og stålindustrien, der finansieres af en medlemsstat, af lokale forvaltninger eller ved hjælp af statsmidler under enhver form kan — uanset

12 — Beslutning af 1.2.1980 om fællesskabsregler for støtte til fordel for stålindustrien (EFT L 29, s. 5, herefter »den første støttekodeks«).

13 — Jf. ligeledes artikel 1 i den første støttekodeks.

14 — Beslutning af 7.9.1981 om fællesskabsregler for støtte til jern- og stålindustrien (EFT L 228, s. 14), som ændret ved Kommissionens beslutning nr. 1018/85/EKSF af 19.4.1985 (EFT L 110, s. 5, herefter »den anden støttekodeks«).

15 — Jf. artikel 1, stk. 1, i den anden støttekodeks.

16 — Kommissionens beslutning nr. 3484/85/EKSF af 27.11.1985 om fællesskabsregler for støtte til jern- og stålindustrien (EFT L 340, s. 1, herefter »den tredje støttekodeks«).

om den er sektorbestemt eller ej — kun betragtes som fællesskabsstøtte og dermed som forenelig med fællesmarkedets tilfredsstillende funktion, hvis den opfylder bestemmelserne i artikel 2-5[17]«.

33. Den omhandlede kodeks' artikel 6, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Kommissionen underrettes så betids om enhver påtænkt indførelse eller ændring af den i artikel 2-5 omhandlede støtte, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil. Den underrettes på samme vilkår om enhver påtænkt anvendelse inden for jern- og stålindustrien af støtteordninger, med hensyn til hvilke den i forvejen har udtalt sig på grundlag af EØF-traktatens bestemmelser. […]«

34. I henhold til artikel 6, stk. 2, i den tredje støttekodeks underrettes Kommissionen ligeledes om alle finansielle interventioner (såsom erhvervelse af kapitalinteresser, kapitaltilskud eller tilsvarende foranstaltninger), som træffes af medlemsstaterne, regionale eller lokale forvaltninger eller andre organer, der anvender statsmidler til fordel for jern- og stålvirksomheder. Kommissionen tager stilling til, og vurderer i givet fald, om disse er forenelige med artikel 2-5 i den tredje støttekodeks.

35. Ved tredje kodeks' udløb den 31. december 1988 trådte den fjerde og derefter den femte kodeks for støtte til jern- og stålindustrien i kraft[18].

36. Ligesom den tredje kodeks er disse støttekodekser anvendelige på al støtte til jern- og stålindustrien, der er finansieret af en medlemsstat, uanset om den er sektorbestemt eller ej. De indeholder identiske procedureregler med hensyn til anmeldelse af de finansieringsforanstaltninger, som medlemsstaterne påtænker at iværksætte til fordel for virksomhederne i jern- og stålsektoren.

37. Den stålstøttekodeks, der var gældende, da Kommissionen indledte proceduren, er den sjette og sidste i serien. Den blev indført ved Kommissionens beslutning nr. 2496/96/EKSF[19] og var gældende fra den 1. januar 1997 til den 22. juli 2002.

17 — Artikel 2-5 i tredje kodeks præciserer betingelserne for henholdsvis støtte til forskning og udvikling, støtte til miljøbeskyttelse, støtte til lukning af jern- og stålanlæg samt regional investeringsstøtte.

18 — Kommissionens beslutning nr. 322/89/EKSF af 1.2.1989 om fællesskabsregler for støtte til jern- og stålindustrien (EFT L 38, s. 8, herefter »den fjerde støttekodeks«) og Kommissionens beslutning nr. 3855/91/EKSF af 27.11.1991 om fællesskabsregler for støtte til jern- og stålindustrien (EFT L 362, s. 57, herefter »den femte støttekodeks«).

19 — Beslutning af 18.12.1996 om fællesskabsregler for støtte til jern- og stålindustrien (EFT L 338, s. 42, herefter »den sjette støttekodeks«).

38. Sjette kodeks' artikel 1, med overskriften »Principper«, bestemmer:

»1. Støtte til jern- og stålindustrien, der finansieres af en medlemsstat, af lokale forvaltninger eller ved hjælp af statsmidler, kan — uanset om den er sektorbestemt eller ej — kun betragtes som fællesskabsstøtte og dermed som forenelig med fællesmarkedets tilfredsstillende funktion, hvis den opfylder bestemmelserne i artikel 2-5[20].

[…]

3. Støtte i henhold til denne beslutning må kun ydes efter proceduren i artikel 6 og må ikke udbetales efter den 22. juli 2002.«

39. Artikel 6 i den sjette støttekodeks, med overskriften »Procedure«, bestemmer, at alle støtteprojekter, der skal indføre den i kodeksens artikel 2-5 omhandlede støtte og alle finansielle interventioner til fordel for jern- og stålvirksomheder, skal anmeldes til Kommissionen, som tager stilling til, om de er forenelige med fællesmarkedet. I medfør af artikel 6, stk. 4, første afsnit, i den sjette støttekodeks må de omhandlede foranstaltninger kun iværksættes med Kommissionens godkendelse og på de af denne fastsatte vilkår.

40. Artikel 6, stk. 5, i den sjette støttekodeks bestemmer, at hvis Kommissionen mener, at en bestemt finansiel foranstaltning kan udgøre statsstøtte eller er i tvivl om, hvorvidt en bestemt støtte er forenelig med bestemmelserne i støttekodeksen, underretter den den pågældende medlemsstat og anmoder de berørte parter og andre medlemsstater om at fremsætte deres bemærkninger. Såfremt Kommissionen — efter at have modtaget bemærkningerne og efter at have givet den pågældende medlemsstat lejlighed til at reagere — konstaterer, at en støtteforanstaltning ikke er forenelig med støttekodeksens bestemmelser, træffer den beslutning herom senest tre måneder efter modtagelsen af de oplysninger, der er nødvendige for, at den kan vurdere den pågældende støtteforanstaltning. Artikel 88 EF finder anvendelse, såfremt en medlemsstat ikke efterkommer den pågældende beslutning.

41. Efter EKSF-traktatens udløb den 23. juli 2002 henhører vurderingen af støtte ydet til jern- og stålvirksomhederne såvel som til kulvirksomhederne under EF-traktatens bestemmelser.

20 — Artikel 2-5 i denne støttekodeks præciserer betingelserne for ydelse af støtte til forskning og udvikling, støtte til miljøbeskyttelse, støtte til lukning af jern- og stålanlæg samt investeringer under generelle regionalstøtteordninger til virksomheder, der er beliggende i Grækenland.

II — Sagens faktiske omstændigheder

42. Salzgitter er en jern- og stålvirksomhed, som hører ind under EKSF-traktatens anvendelsesområde [21].

A — *De af ZRFG fastsatte skattemæssige foranstaltninger*

43. ZRFG blev vedtaget i Tyskland den 5. august 1971.

44. Denne lov blev, ligesom senere ændringer heraf, godkendt af Kommissionen efter en undersøgelse af de i loven fastsatte foranstaltninger i henhold til artikel 87 EF og artikel 88 EF [22]. Loven var gældende for alle økonomiske sektorer. Der var således tale om en generel støtteordning, der ikke var specifik for kul- og stålsektoren. ZRFG udløb i 1995.

45. ZRFG's § 3 fastsatte skattemæssige incitamenter i form af ekstraordinære afskrivninger og skattefrie hensættelser ved investeringer foretaget i forbindelse med oprettelse af virksomhed i Zonenrandgebiet. De ekstraordinære afskrivninger bestod i muligheden for i virksomhedens regnskab at foretage en række afskrivninger for støtteberettigede investeringer, som oversteg de afskrivninger, der var hjemlet i den almindelige ordning, det første eller de første år efter de pågældende investeringer. Virksomhedens beskatningsgrundlag blev herved mindre, og dens likviditet større, i det første eller de første år efter investeringerne, hvilket gav den en likviditetsmæssig fordel. Virksomheden opnåede en tilsvarende fordel gennem de skattefrie hensættelser. De ekstraordinære afskrivninger og de skattefrie hensættelser kunne dog ikke foretages samtidig.

46. ZRFG's § 3 fandt anvendelse uden forskel på alle erhvervssektorer, på alle former for investering, uanset om der er tale om løsøre eller fast ejendom, og på alle virksomheder uanset forskel i størrelse, aktivitet eller hjemsted. En bydende betingelse for at blive omfattet af foranstaltningerne i § 3 var imidlertid, at de anlæg, hvor investeringen foretoges, er beliggende i Zonenrandgebiet.

21 — I henhold til artikel 80 KS forstås der ved virksomhed, som hører under Fællesskabets kompetence, en virksomhed, der udøver en produktionsvirksomhed inden for kul- og stålsektoren. Salzgitter fremstiller i den foreliggende sag produkter, der er omhandlet i bilag I til EKSF-traktaten.

22 — EFT 1993 C 3, s. 3.

B — *Indledningen af undersøgelsesproceduren i artikel 6, stk. 5, i den sjette støttekodeks og vedtagelsen af den anfægtede beslutning*

47. Efter i årsregnskaberne for Preussag Stahl AG, et af selskaberne i den nuværende Salzgitter-koncern, at have konstateret, at dette selskab i en række tilfælde mellem 1986 og 1995 havde modtaget støtte med hjemmel i ZRFG's § 3, underrettede Kommissionen ved skrivelse af 3. marts 1999 Forbundsrepublikken Tyskland om sin beslutning om at indlede proceduren efter artikel 6, stk. 5, i den sjette stålstøttekodeks vedrørende den støtte, som Tyskland havde bevilget og ydet til Salzgitter [23].

48. Den 28. juni 2000 vedtog Kommissionen den anfægtede beslutning med hjemmel i artikel 4, litra c), KS og den sjette stålstøttekodeks.

49. I beslutningens artikel 1 konstaterede Kommissionen, at den støtte, der var ydet Salzgitter i henhold til § 3 i ZRFG i form af ekstraordinære afskrivninger og skattefrie hensættelser med et tilskudsberettiget grundlag på henholdsvis 484 mio. og 367 mio. DEM, udgjorde statsstøtte, der var uforenelig med fællesmarkedet.

50. I henhold til beslutningens artikel 2 og 3 påbød Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland at tilbagesøge den omhandlede støtte hos Salzgitter.

III — Retsforhandlingerne ved Retten og den appellerede dom

51. Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 21. september 2000 anlagde Salzgitter sag med påstand om annullation af den anfægtede beslutning. Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Fjerde Udvidede Afdeling den 29. marts 2001 [24] fik Forbundsrepublikken Tyskland tilladelse til at intervenere til støtte for Salzgitters påstande.

52. Til støtte for sin sag påberåbte den støttemodtagende virksomhed sig otte annullationsanbringender. Retten undersøgte det første, andet, tredje og syvende anbringende, før den delvis annullerede den anfægtede beslutning.

53. *Med sit først anbringende* gjorde Salzgitter gældende, at Kommissionen med

23 — EFT C 113, s. 9.

24 — Sag T-308/00, Salzgitter mod Kommissionen.

urette havde kvalificeret de ekstraordinære afskrivninger og skattefrie hensættelser, som har hjemmel i ZRFG's § 3, som statsstøtte. Retten forkastede dette anbringende, idet den fandt, at de pågældende støtteforanstaltninger faktisk udgjorde statsstøtte efter artikel 4, litra c), KS.

54. *Med sit andet anbringende* gjorde Salzgitter gældende, at Kommissionen havde begået en fejl ved fortolkningen af artikel 4, litra c), KS og artikel 67 KS og navnlig ved vurderingen af deres anvendelsesområde. Retten forkastede dette anbringende under henvisning til begrundelsen, der er redegjort for i den appellerede doms præmis 103-118. Efter at have påpeget hver af disse to bestemmelsers rækkevidde i henhold til Domstolens praksis gjorde Retten opmærksom på, at artikel 4, litra c), KS og artikel 67 KS omhandler to forskellige områder, idet sidstnævnte ikke hører under området for statsstøtte.

55. I den appellerede doms præmis 112-115 understregede Retten dernæst, at den usikkerhed, der er forbundet med udviklingen i Kommissionens fortolkningspraksis, ikke ændrer dette forhold. Retten præciserer bl.a. i den appellerede doms præmis 115, at støttekodekserne ganske vist fra og med anden kodeks har omfattet al støtte til jern- og stålindustrien, uanset om den er sektorbestemt eller ej, men denne præcisering tilsigtede blot at give artikel 4, litra c), KS sin oprindelige rækkevidde tilbage, idet denne bestemmelse ikke sondrer mellem de forskellige former for støtte, som er omfattet af det i bestemmelsen fastsatte forbud.

56. I den appellerede doms præmis 117 fastslog Retten, at det var med føje, at Kommissionen i den anfægtede beslutning fandt, at artikel 4, litra c), KS fandt anvendelse i det foreliggende tilfælde, og dermed udelukkede anvendelsen af artikel 67 KS, og i den appellerede doms præmis 118 forkastede Retten det andet anbringende.

57. *Med sit tredje anbringende* gjorde Salzgitter gældende, at Kommissionen ikke af egen drift havde undersøgt, om de pågældende skattemæssige foranstaltninger efter artikel 95 KS kunne erklæres forenelige med fællesmarkedet. Retten forkastede dette anbringende, idet den i den appellerede doms præmis 136-147 fandt, at Kommissionen ikke havde anlagt noget åbenbart urigtigt skøn i forbindelse med undersøgelsen af, om artikel 95 KS fandt anvendelse.

58. *Med sit fjerde og femte anbringende* gjorde Salzgitter gældende, at Kommissionen havde anlagt urigtige skøn med hensyn til kvalificeringen af visse investeringsprojekter. I det *sjette anbringende* hævdede Salzgitter, at Kommissionen havde anlagt et urigtigt skøn i forbindelse med definitionen af udslagsgivende nutidsværdi. Retten har ikke undersøgt disse anbringender.

59. *Med sit syvende anbringende* antog Salzgitter, at Kommissionen havde tilsidesat retssikkerhedsprincippet ved at påbyde Forbundsrepublikken Tyskland at tilbagesøge den støtte, der var erklæret uforenelig

med fællesmarkedet. Retten har for det første i den appellerede doms præmis 161 fastslået, at det på grundlag af den manglende forældelsesfrist eller manglende forhåndsanmeldelse af de omhandlede støtteforanstaltninger ikke kunne udelukkes, at Kommissionen havde tilsidesat retssikkerhedsprincippet. Retten understregede ligeledes i dommens præmis 163, at Salzgitter ikke kunne anses for at bære ansvaret for den manglende anmeldelse af den omhandlede støtte, for så vidt som den støttemodtagende virksomhed ikke er Kommissionens institutionelle forhandlingspartner på området for statsstøtte. I dommens præmis 165 og 166 bemærkede Retten, at selv om Domstolen faktisk har anerkendt, at en støttemodtager ikke kan påberåbe sig nogen berettiget forventning om en støttes lovlighed, hvis denne er ydet under tilsidesættelse af procedurebestemmelserne, har Salzgitter ikke påberåbt sig en berettiget forventning om støttens lovlighed, men en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, hvilket princip ikke kan være indskrænket til de betingelser, som skal være til stede, for at der kan være tale om, at der er skabt en berettiget forventning hos støttemodtageren.

60. Efter i den appellerede doms præmis 168-173 at have henvist til udviklingen i Kommissionens tidligere vedtagne praksis inden for rammerne af de tre første stålstøttekodekser fastslog Retten i præmis 174, at:

»[…] den retstilstand, som bestod efter vedtagelsen af anden og tredje stålstøttekodeks, var karakteriseret ved følgende elementer af usikkerhed og manglende klarhed, som Kommissionen bærer ansvaret for:

— den stiltiende — og dermed utilstrækkeligt klare — delvise tilbagekaldelse af den beslutning om ikke at gøre indsigelse, som var indeholdt i Kommissionens beslutning [af 4. august 1971, herefter »Kommissionens beslutning fra 1971«]

— usikkerheden med hensyn til rækkevidden af den stiltiende delvise tilbagekaldelse af den nævnte beslutning om ikke at gøre indsigelse for så vidt angår spørgsmålet, om den senere anvendelse af ZRFG's § 3 skulle anmeldes som »påtænkt« støtte som omhandlet i sjette stålstøttekodeks' artikel 6«.

61. Retten påpegede dernæst i den appellerede doms præmis 176-179 de særlige forpligtelser, Kommissionen havde pålagt jern- og stålvirksomhederne med henblik på at imødegå krisen i sektoren. Virksomhederne skulle meddele Kommissionens tjenestegrene oplysninger om deres stålproduktion og deres investeringer inden for rammerne af den overvågningsordning, Kommissionen havde etableret. Retten bemærkede i denne forbindelse, at der fandtes en retlig forbindelse mellem disse forskellige ordninger, og anførte, at Kommissionen i forbindelse med undersøgelsen af de oplysninger, som den modtog fra virksomhederne, var nødsaget

til at efterprøve, om en fastholdelse eller forøgelse af produktionskapaciteten skyldtes ikke-tilladt statsstøtte. Under disse omstændigheder og på baggrund af de oplysninger, Salzgitter havde fremsendt siden 1988, fandt Retten, at Kommissionen burde have gjort opmærksom på og fastslået, at denne støtte ikke var anmeldt, samt have truffet de i denne forbindelse passende foranstaltninger. Den henledte ligeledes opmærksomheden på, at Kommissionen på ny havde undersøgt den støtteordning, som var fastsat i ZRFG, i 1988 og vedtaget en beslutning om ikke at rejse indsigelse herimod i løbet af december 1988 på grundlag af EF-traktaten.

62. I den appellerede doms præmis 180 udledte Retten således, at:

»Den usikkerhed og manglende klarhed, som er beskrevet […] i præmis 174, har således — sammen med den omstændighed, at Kommissionen gennem længere tid undlod at reagere på trods af sit kendskab til den støtte, [Salzgitter] havde modtaget — i strid med den påpasselighedsforpligtelse, som påhviler denne institution, skabt en uklar retsstilling, som det påhvilede Kommissionen at afklare, inden den kunne tage noget skridt til tilbagesøgning af den allerede ydede støtte (jf. i denne retning Domstolens dom af 9.7.1970, sag 26/69, Kommissionen mod Frankrig, Sml. 1970, s. 97, org.ref.: Rec. s. 565, præmis 28-32).«

63. I den appellerede doms præmis 181 fastslog Retten, at Kommissionen ikke havde udvirket en sådan afklaring, og i dommens præmis 182 konkluderede Retten, at Kommissionen ikke uden derved at tilsidesætte retssikkerhedsprincippet kunne anmode om tilbagesøgning af den støtte, Salzgitter have modtaget mellem 1986 og 1995.

64. Følgelig tog Retten i dommens præmis 183 det syvende anbringende til følge og annullerede artikel 2 og 3 i den anfægtede beslutning, for så vidt som de vedrørte Forbundsrepublikken Tysklands forpligtelse til at tilbagesøge den ulovligt udbetalte støtte til Salzgitter.

65. Under disse omstændigheder fandt Retten, i den appellerede doms præmis 184, at det var ufornødent at tage stilling til de anbringender, som i det væsentlige vedrørte nedsættelsen og beregningen af den støtte, som skulle tilbagebetales. Retten forkastede endvidere det ottende anbringende om den anfægtede beslutnings manglende begrundelse. Retten fandt, at dens domstolskontrol i forbindelse med undersøgelsen af Salzgitters første tre anbringender i tilstrækkelig grad godtgjorde, at Kommissionen havde overholdt begrundelsesforpligtelsen.

IV — Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

66. Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 23. september 2004

har Kommissionen iværksat nærværende appel. Den har nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves, at sagen hjemvises til fornyet behandling ved Retten, og at Salzgitter tilpligtes at betale sagens omkostninger.

67. Salzgitter har nedlagt påstand om, at appellen forkastes. Med sin kontraappel har virksomheden endvidere nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves, for så vidt som Retten delvis har forkastet dens sag i første instans, og at artikel 1 i den anfægtede beslutning annulleres. Salzgitter har desuden nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale omkostningerne ved begge retsinstanser.

68. Forbundsrepublikken Tyskland, der intervenerer til støtte for Salzgitters svarskrift og kontraappel, har nedlagt påstand om, at hovedappellen forkastes, at den appellerede dom ophæves, for så vidt som den har forkastet Salzgitters sag ved første instans, og endelig at artikel 1 i den anfægtede beslutning annulleres.

69. De appeller, der er iværksat af den appellerede dom, rejser i det væsentlige to retsproblemer.

70. I hovedappellen hævder Kommissionen i det væsentlige, at Retten har begået en retlig fejl ved at fastslå, at Kommissionen havde tilsidesat retssikkerhedsprincippet, idet den påbød Forbundsrepublikken Tyskland at tilbagesøge den støtte, der ulovligt var ydet Salzgitter, på baggrund af nærværende sags særlige omstændigheder.

71. I kontraappellen hævder Salzgitter, at Retten har fortolket rækkevidden og anvendeligheden af artikel 4, litra c), KS, 67 KS og 95 KS med henblik på domstolskontrol af den anfægtede beslutning fejlagtigt. Salzgitter kritiserer navnlig Retten for at have begået en retlig fejl ved at antage, at undersøgelsen af de omtvistede støtteforanstaltninger hørte under anvendelsesområdet for artikel 4, litra c), KS.

72. I den udstrækning, det i kontraappellen stillede spørgsmål vedrører retsgrundlaget for den anfægtede beslutning, mener jeg, at den skal undersøges før hovedappellen.

V — Kontraappellen

73. Til støtte for sin kontraappel har Salzgitter påberåbt sig to anbringender.

74. Med det første anbringende bestrider Salzgitter Rettens vurdering af lovligheden af den anfægtede beslutning. Virksomheden hævder, at Retten i den appellerede dom har foretaget en urigtig fortolkning af artikel 4, litra c), KS, artikel 67 KS og artikel 95 KS.

75. Med det andet anbringende hævder Salzgitter, at Retten bedømte den anfægtede beslutnings begrundelse, der kræves i henhold til artikel 5, stk. 2, fjerde led, KS og artikel 15, stk. 1, KS [25], forkert.

A — *Det første anbringende om en retlig fejl ved fortolkningen af artikel 4, litra c), KS, 67 KS og 95 KS*

76. Det første anbringende indeholder tre led vedrørende forskellige retlige fejl begået af Retten, for det første med hensyn til rækkevidden og anvendeligheden af artikel 4, litra c), KS og 67 KS, for det andet med hensyn til omfanget af Kommissionens i artikel 95 fastsatte beføjelser og for det tredje med hensyn til præsentationen af dennes beslutningspraksis.

1. Første del af det første anbringende om en retlig fejl med hensyn til rækkevidden og anvendeligheden af artikel 4, litra c), KS og 67 KS

77. Med det første anbringendes første led mener Salzgitter, at Retten har begået en retlig fejl, da den fastslog, at Kommissionen med føje kunne lægge artikel 4, litra c), KS til grund for bedømmelsen af den omhandlede støtte [26].

a) Parternes argumenter

78. Til støtte for sin argumentation har Salzgitter henvist til Domstolens praksis, i medfør af hvilken ikke-sektorbestemt støtte til kul- og stålsektoren ikke hører under anvendelsesområdet for artikel 4, litra c), KS. Der er bl.a. tale om dom af 10. maj 1960, Compagnie des hauts fourneaux et fonderie de Givors m.fl. mod Den Høje Myndighed [27], dommen i sagen De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mod Den Høje Myndighed og i sagen Nederlandene mod Kommissionen og endelig dom af 20. september 2001, Banks [28]. Salzgitter har ligeledes bestridt Kommissionens argument om, at dommen af 10. december 1969 i sagen Kommissionen mod Frankrig [29] godtgør, at ikke-specifik støtte til jern- og stålvirksomhederne allerede var

25 — Artikel 5, stk. 2, fjerde led, KS bestemmer, at »[Fællesskabet] [skal] offentliggøre grundene for sin indgriben og træffe de nødvendige forholdsregler for at sikre overholdelsen af [EKSF-traktatens] bestemmelser«, og artikel 15, stk. 1, KS anfører, at »[Kommissionens] beslutninger, henstillinger og udtalelser skal begrundes«.

26 — Punkt 97-112 i svarskriftet og kontraappellen.

27 — Forenede sager 27/58-29/58, Sml. 1954-1964, s. 183, org.ref.: Rec. s. 501.

28 — Sag C-390/98, Sml. I, s. 6117.

29 — Forenede sager 6/69 og 11/69, Sml. 1969, s. 143, org.ref.: Rec. s. 523.

forbudt ved artikel 4, litra c), KS før vedtagelsen af den første kodeks.

79. Forbundsrepublikken Tyskland støtter Salzgitters vurdering, for det første på grundlag af EKSF-traktatens systematik. Den konstaterer, at byrder og tilskud, som specifikt vedrører kul- og jern- og stålsektoren, antoges for at være strengt forbudt ved artikel 4, litra c), KS, mens artikel 67 KS var rettet mod at gælde for generelle statslige foranstaltninger. Udvidelsen af anvendelsesområdet for artikel 4, litra c), KS til ikke-specifik støtte til kul- og jern- og stålsektoren ville ikke alene tilsidesætte det partielle integrationsprincip, som lå til grund for EKSF-traktaten, men ligeledes fratage artikel 67 KS enhver effektiv virkning.

80. Forbundsrepublikken Tyskland har for det andet lagt anvendelsesområdet for henholdsvis EKSF-traktaten og EF-traktaten til grund. Mens den i EF-traktaten fastsatte kontrol med støtte — som det fremgår af artikel 87, stk. 3, litra a)-e), EF — vedrører generelle støtteforanstaltninger, tilrettelægger EKSF-traktaten kun kontrol med støtte til kul- og stålsektoren. At anerkende anvendelsen af artikel 4, litra c), KS på generelle støtteordninger ville derfor være ensbetydende med at begrænse EF-traktatens anvendelsesområde og de fritagelsesbeføjelser, der er tillagt Kommissionen ved artikel 87 EF.

81. Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at den fortolkning, som den anfører, ikke svækker Kommissionens kontrol med statsstøtte, for så vidt som de generelle støtteordningers afsmittende virkning på kul- og stålsektoren bedømmes på grundlag af artikel 87 EF og 88 EF samt artikel 67 KS.

82. På baggrund af de ovenfor anførte forhold hævder Forbundsrepublikken Tyskland, at den retsopfattelse, som Kommissionen har gjort gældende siden den tredje støttekodeks, er fejlagtig, og at bestemmelserne i den nævnte kodeks er uforenelige med artikel 4, litra c), KS og 67 KS.

83. Kommissionen har i det væsentlige gjort gældende, at artikel 67 KS ikke finder anvendelse på statsstøtte. Bestemmelsen skulle kun dække de generelle foranstaltninger, som en medlemsstat kan vedtage inden for rammerne af sin økonomiske og sociale politik eller sektorbestemte foranstaltninger, som ikke specifikt henhører under kul- og stålsektoren. Artikel 4, litra c), KS finder anvendelse på ikke-specifik støtte til fællesmarkedet for kul og stål.

b) Bedømmelse

84. Med det første anbringendes første led ønsker Salzgitter, at Domstolen tager

stilling til rækkevidden og anvendeligheden af henholdsvis artikel 4, litra c), KS og 67 KS. Som jeg allerede har anført, er Domstolen blevet forelagt et spørgsmål om, hvorvidt artikel 4, litra c), KS er anvendelig på støtte ydet til en virksomhed i jern- og stålsektoren, når støtten indgår i en generel støtteordning, som Kommissionen tidligere har godkendt med hjemmel i EF-traktaten, eller om iværksættelsen af denne foranstaltning henhører under artikel 67 KS.

85. Jeg minder om, at i denne sag blev den generelle støtteordning, som Forbundsrepublikken Tyskland havde vedtaget i henhold til ZRFG, godkendt af Kommissionen i 1971 på grundlag af artikel 87 EF og 88 EF. Som det fremgår af de af Retten fremlagte faktiske omstændigheder, blev de seneste ændringer af denne lov godkendt af Kommissionen som statsstøtte, der var forenelig med EF-traktaten.

86. Det er ved anvendelse af denne generelle ordning, at Forbundsrepublikken Tyskland ydede støtte til Salzgitter. Denne virksomhed hører som nævnt under EKSF-traktatens anvendelsesområde. I den anfægtede beslutning var Kommissionen af den opfattelse, at denne støtte, der var udbetalt mellem 1986 og 1995 [30], var uforenelig med fællesmarkedet for kul og stål i henhold til artikel 4, litra c), KS. Domstolen er blevet forelagt et spørgsmål om, hvorvidt de pågældende støtteforanstaltninger faktisk henhørte under den omhandlede bestemmelses anvendelsesområde.

87. Inden for rammerne af denne procedure er der blevet fremført to synspunkter.

88. Det første, som er Kommissionens, lægger vægt på en bogstavelig fortolkning af artikel 4, litra c), KS. Denne bestemmelse dækker al den støtte, som kul- og stålvirksomheder kan drage fordel af.

89. Det andet synspunkt, som fremføres af Salzgitter og Forbundsrepublikken Tyskland, består i en indskrænkende fortolkning af rækkevidden af artikel 4, litra c), KS. Denne artikel finder kun anvendelse på specifik støtte til virksomheder i kul- og stålsektoren, dvs. på støtte, som blev ydet disse virksomheder særligt eller hovedsageligt på grund af deres virksomhed inden for stål- eller kulsektoren. Denne bestemmelse finder derimod ikke anvendelse på støtte ydet til stål- og kulindustrien på grundlag af generelle eller regionale støtteordninger. Sidstnævntes forenelighed skal undersøges på grundlag af artikel 67 KS, sammenholdt med artikel 87 EF og 88 EF.

30 — 1986 er det tidspunkt, hvorfra den tredje kodeks fastsætter en forpligtelse til at anmelde støtte, der ydes til jern- og stålvirksomheder. ZRFG udløb i 1995.

90. I modsætning til, hvad Salzgitter og Forbundsrepublikken Tyskland hævder, mener jeg, at undersøgelsen af de omhandlede støtteforanstaltninger faktisk henhørte under anvendelsesområdet for artikel 4, litra c), KS.

91. Inden jeg redegør for, hvorfor jeg forfægter denne opfattelse, vil jeg indledningsvis beskrive problemstillingen i spørgsmålet for rigtigt at forstå EKSF-traktatens systematik. Inden for rammerne af denne undersøgelse undersøger jeg først rækkevidden og anvendeligheden af artikel 4 KS og 67 KS. Jeg fremlægger dernæst generaladvokaternes synspunkt med hensyn til anvendelsesområdet for hver af disse to bestemmelser. Endelig skitserer jeg den af Kommissionen fastsatte ordning for statsstøtte inden for rammerne af EKSF-traktaten.

92. Jeg forklarer dernæst og på baggrund af de forhold, jeg har anført, hvorfor jeg mener, at bedømmelsen af de pågældende støtteforanstaltninger hørte under artikel 4, litra c), KS.

i) Problemstillingen i spørgsmålet

— EKSF-traktatens bestemmelser

93. Det fremgår ikke klart af ordlyden af artikel 4 KS og 67 KS, om foreneligheden af støtte, som den omhandlede i denne sag, skal undersøges på grundlag af den ene eller den anden af disse bestemmelser. Deres fortolkning er så meget mere kompliceret, som der ikke inden for EKSF-traktatens rammer foreligger forarbejder eller dokumenter, der er fælles for alle de lande, der har undertegnet den, og som har en fortolkningsværdi [31]. Det er derfor nødvendigt at henvise til EKSF-traktatens systematik og formål.

94. Det bemærkes for det første, at EKSF-traktaten kun har virkeliggjort en partiel økonomisk integration med oprettelsen af et fællesmarked begrænset til kul- og stålsektoren.

95. Inden for rammerne af denne traktat har medlemsstaterne afgivet deres kompetencer vedrørende oprettelsen og funktionen af fællesmarkedet for kul og stål. Medlemsstaterne har derimod bevaret ansvaret for deres generelle økonomiske politik, som det angives i ordlyden af artikel 26 KS [32].

31 — Jf. bl.a. P. Reuter: »*La Communauté européenne du charbon et de l'acie*«, Paris, 1953, og navnlig forordet af Robert Schuman. Jf. ligeledes beretningen fra den franske delegation om den i Paris den 18. april 1951 undertegnede traktat og aftale, »Action des États et conditions de la concurrence«, afdeling III, P. Reuter, op.cit., s. 111-116.

32 — Artikel 26, stk. 1, KS præciserer, at »Rådet udøver sine beføjelser i de i denne traktat omhandlede tilfælde og på den deri angivne måde, navnlig med henblik på at bringe overensstemmelse mellem [Kommissionens] virksomhed og den virksomhed, der udøves af regeringerne, der er ansvarlige for den anlmindelige økonomiske politik i deres lande«. Jf. i denne henseende dom af 23.4.1956, Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises mod Den Høje Myndighed (forenede sager 7/54 og 9/54, Sml. 1954-1964, s. 21, org.ref.: Rec. s. 53).

96. Konkurrencen på kul- og stålmarkedet kan således påvirkes på to måder, nemlig dels ved nationale foranstaltninger, som specifikt og udelukkende omhandler kul- og stålindustrien, såsom tilskud eller statsstøtte til virksomhederne, dels ved fordrejninger som følge af forskelligartede generelle politiske foranstaltninger vedtaget af medlemsstaterne inden for rammerne af deres kompetence.

97. EKSF-traktaten har derfor fastsat to forskellige former for foranstaltninger mod disse konkurrencefordrejninger, nemlig artikel 4, litra c), KS og artikel 67 KS.

Artikel 4, litra c), KS

98. Artikel 4, litra c), KS forbyder i princippet statsstøtte inden for fællesmarkedet for kul og stål, for så vidt som den kan skade gennemførelsen af et af markedets hovedformål, nemlig at indføre en ordning med fri konkurrence.

99. I henhold til denne bestemmelse er »tilskud eller anden støtte ydet af staterne eller særlige byrder pålagt af dem, i hvilken form dette sker«, uforeneligt med fællesmarkedet for kul og stål og følgelig ophævet og forbudt på de i EKSF-traktaten fastsatte betingelser inden for Fællesskabet.

100. Artikel 4, litra c), KS er strengt formuleret. Domstolen har meget tidligt påpeget, at den har et »usædvanligt bredt anvendelsesområde« [33] og anerkendt dens umiddelbare anvendelighed [34]. Denne artikel omhandler medlemsstaternes direkte indgreb i funktionen af fællesmarkedet for kul og stål og opstiller en ren forbudsbestemmelse, hvis overtrædelse betyder, at den medlemsstat, der gør sig skyldig heri, uden videre overtræder EKSF-traktaten.

101. Denne bestemmelse forbyder enhver form for støtte uden nogen restriktion, således at støtte anses for uforenelig med fællesmarkedet for kul og stål, uden at det — i modsætning til artikel 87, stk. 1, EF — er nødvendigt at påvise, at disse foranstaltninger har påvirket samhandelen mellem medlemsstaterne eller fordrejet eller truet med at fordreje konkurrencen [35].

33 — Dommen i sagen De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mod Den Høje Myndighed, Rec. 1961, på s. 42.

34 — Dommen i sagen Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises, Rec. 1956, på s. 91.

35 — Dom af 15.7.2004, sag C-501/00, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 6717, præmis 129 og den deri nævnte retspraksis.

102. Som det fremgår af ordlyden af artikel 4, litra c), KS, sondres der ikke mellem individuelle støtteforanstaltninger og støtteordninger eller mellem specifikke eller ikke-specifikke støtteordninger til kul- og stålsektoren.

103. Som det vil fremgå af det følgende, betyder det i bestemmelsen fastsatte forbud dog ikke, at enhver statsstøtte ydet inden for fællesmarkedet for kul og stål anses for uforenelig med EKSF-traktatens mål. I traktatens systematik er artikel 4, litra c), KS ikke til hinder for, at Kommissionen undtagelsesvis på grundlag af artikel 95, stk. 1 og 2, KS tillader statsstøtte, som i overensstemmelse med EKSF-traktatens mål kan gøre det muligt at imødegå uforudsete situationer.

Artikel 67 KS

104. Artikel 67 KS har til formål at etablere en politisk koordinering mellem medlemsstaterne. Den skal afhjælpe de konkurrencefordrejninger, der følger af forskelligartetheden af de nationale politiske foranstaltninger, der vedtages af medlemsstaterne inden for rammerne af deres beføjelser, og som kan skade Fællesskabets kul- og stålmarked.

105. Artikel 67 KS forpligter en medlemsstat, der vedtager en foranstaltning, som kan have en mærkbar indvirkning på konkurrencevilkårene i kul- og stålindustrien, til at meddele den til Kommissionen. Hvis denne handling medfører skadelige virkninger for kul- og stålvirksomheder, der er aktive på markedet i den pågældende eller en anden medlemsstat, kan Kommissionen efter høring af Det Rådgivende Udvalg og Rådet enten tillade, at der ydes disse virksomheder støtte, hvis størrelse, vilkår og varighed fastsættes efter overenskomst med Kommissionen, eller rette en henstilling til den pågældende stat for at råde bod på de skadelige virkninger af dens handling ved hjælp af de forholdsregler, som denne stat anser for bedst forenelige med dens egen økonomiske ligevægt.

106. Domstolen har meget tidligt foretaget en indsnævrende fortolkning af denne bestemmelse. Den har fastslået, at artikel 67 KS korrigerer den delvise karakter af den ved EKSF-traktaten virkeliggjorte integration.

107. Domstolen har i dommen i sagen Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises mod Den Høje Myndighed fastslået, at artikel 67 KS er en »udligningsforanstaltning«, som giver mulighed for at »ophæve virkningerne af indgreb i konkurrencevilkårene, som traktatens bestemmelser ikke [havde] afskaffet og dermed forhindre, at sådanne indgreb, fordi de [havde] overlevet oprettelsen af fællesmarkedet, bringer den opgave, som traktatens artikel 2 har overdraget til Fællesskabet »i overensstem-

melse med medlemsstaternes økonomi i sin helhed«, i fare« [36].

108. Dernæst har Domstolen i dommen i sagen Compagnie des haut fourneaux et fonderies de Givors m.fl. mod Den Høje Myndighed fastslået, at artikel 67 KS kun fastsætter »beskyttelsesforanstaltninger«, som ikke direkte og umiddelbart vedrører industrien. Disse beskyttelsesforanstaltninger har kun til formål at »opveje de økonomiske ulemper, der følger på det fælles marked af en statslig handling, som [Kommissionen] ikke har beføjelse til at bringe direkte til ophør« [37].

109. Det er i dommen i sagen De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mod Den Høje Myndighed, at Domstolen har adskilt anvendelsesområdet for henholdsvis artikel 4, litra c), KS og artikel 67 KA ved at anse dem for at omhandle »to forskellige områder« [38]. Domstolen fandt, at artikel 67 KS ikke kan omhandle de samme foranstaltninger som dem, der ifølge artikel 4, litra c) KS, skal ophæves og forbydes, og dette af to grunde.

110. Den første grund vedrører den effektive virkning af EKSF-traktatens bestemmelser. Domstolen har således understreget, at hvis støtte ydet af en medlemsstat, som ophæves og forbydes på grundlag af artikel 4, litra c), KS, kunne tillades på grundlag af artikel 67 KS (med forbehold af de foranstaltninger, som Kommissionen har henstillet til), ville rækkevidden af forbuddet som følge af artikel 4 KS efter dens mening blive stærkt påvirket.

111. Den anden grund vedrører de forskellige midler, der stilles til Kommissionens disposition med henblik på gennemførelsen af artikel 67 KS. I modsætning til artikel 4 KS, som giver eksklusiv kompetence til Fællesskabet, giver 67 KS kun dette en »henstillings«-beføjelse.

112. Retten har endelig i en senere dom af 5. juni 2001, ESF Elbe-Stahlwerke Feralpi mod Kommissionen [39], gjort opmærksom på, at artikel 67 KS »omhandler kun de fordele til gavn for jern- og stålindustrien, som følger af, at der anvendes en statslig lovgivning eller ordning, som står i forbindelse med den pågældende medlemsstats almindelige økonomiske politik, og ikke med særlige offentlige tilskud til jern- og stålindustrien, eller til en given jern- og stålvirksomhed,

36 — Jf. Rec. 1956, på s. 97. Denne sag omhandler en omkostning, der blev pålagt fast brændsel til ikke-husholdningsbrug. Domstolen fastslog, at denne omkostning fandt samme anvendelse på alle industri-erhvervsdrivende og derfor ikke kunne anses for at finde anvendelse specifikt og udelukkende på kul- og stålsektoren.

37 — Rec. 1960, på s. 526.

38 — Rec. 1961, på s. 47.

39 — Sag T-6/99, Sml. II, s. 1523.

hvor tilskuddene er omfattet af EKSF-traktatens artikel 4, litra c), [KS]« [40].

113. Det fremgår af denne retspraksis, at formålet med artikel 67 KS er at give Kommissionen mulighed for at godkende kompensatoriske foranstaltninger eller »beskyttelsesforanstaltninger« til fordel for jern- og stålvirksomheder, når de lider under almindelige økonomisk-politiske foranstaltninger.

— Generaladvokaternes synspunkter

114. Undersøgelsen af generaladvokaternes forslag til afgørelse viser de vanskeligheder, man er stødt på ved afgrænsningen af anvendelsesområdet for artikel 4, litra c), KS i forhold til anvendelsesområdet for artikel 67 KS.

115. Generaladvokaterne Lagrange, Roemer og Geelhoed er alle tre enige om at anse artikel 4, litra c), KS for kun at omhandle særlige tilskud, som alene vedrører kul- og stålindustrien, mens de fordele, der følger af en generel lovgivning, skal bedømmes på grundlag af artikel 67 KS [41].

116. Generaladvokat Lagrange fandt i sit forslag til afgørelse fremsat den 5. november 1960 i sagen De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mod Den Høje Myndighed, at man ikke »uden videre fra medlemsstaternes kompetenceområde kan udelukke alt, hvad der inden for rammerne af en lovgivning af denne art specielt vedrører hele eller en del af [EKSF]-industrien«. Dette ville ifølge generaladvokaten være »en utilladelig udvidelse af EKSF's aktiviteter på et område, som er forbeholdt staternes kompetence«. For at adskille foranstaltningerne i artikel 4, litra c), KS fra foranstaltningerne under artikel 67 KS har generaladvokat Lagrange foreslået at lægge et kriterium vedrørende »foranstaltningens virkelige formål« til grund. Til belysning heraf tog han eksemplet med en lovgivningsforanstaltning, der ændrer måden at finansiere socialsikringen på, og som indebærer særlige regler for visse erhverv (mineindustrien f.eks.). En sådan foranstaltning kan ikke a priori anses for en støtte eller et tilskud, som er forbudt ifølge artikel 4, litra c), KS. Da foranstaltningens formål er socialt, og vedtagelsen af særlige finansieringsregler for bestemte erhverv er berettiget ved legitime grunde inden for rammene af den generelle lovgivning, forbliver den inden for den nationale kompetence og henhører i forhold

40 — Ibidem, præmis 85.

41 — Denne opfattelse er ligeledes fremført i en del af den juridiske litteratur. Jf. bl.a. P. Reuter, op. cit., s. 194 og 195, samt J. Mertens de Wilmars: »*Aides CECA et aides CEE: Aspects juridiques d'une convergence économique*« i Du droit international au droit de l'intégration, Liber amicorum en l'honneur de Pierre Pescatore, Nomos, Baden-Baden, 1987, s. 421.

til Fællesskabets princip kun under artikel 67 KS [42].

117. Generaladvokat Roemer mente i sit forslag til afgørelse fremsat den 10. juni 1971 i sagen Nederlandene mod Kommissionen, at forfatterne af EKSF-traktaten ikke kunne have haft til hensigt at give forbuddet i artikel 4, litra c), KS ubetinget retsvirkning.

118. Da tilskud på den ene side udgør et meget almindeligt instrument i den økonomiske, sociale og industrielle politik, er det ikke rimeligt helt at holde kul- og stålindustrien ude fra de gavnlige tiltag, som de kunne opnå ved foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer inden for rammerne af deres generelle økonomiske lovgivning, og at antage, at der over for disse industrier findes et ubetinget forbud mod tilskud. Et sådant system ville skabe et mærkbart hul i udøvelsen af medlemsstaternes generelle økonomiske politiske kompetence.

119. Anvendelsen af artikel 37 KS og 95, stk. 1, KS, som gør det muligt at afbøde forbuddet i artikel 4, litra c), KS, ville på den anden side indebære en omstændelig procedure (samstemmende og enstemmig udtalelse fra Rådet og høring af Det Rådgivende Udvalg) og kræve betingelser, som er svære at opnå (alvorlige og varige forstyrrelser i økonomien).

120. At anerkende, at artikel 4, litra c), KS omhandler samtlige de støtteformer, som jern- og stålvirksomheder kan nyde godt af, ville skade Fællesskabernes harmoniske udvikling, eftersom også bestemmelserne om støtte i EF-traktaten ville foreskrive betydelige undtagelser fra forbuddet mod tilskud, og dette endnu en gang under hensyntagen til de beføjelser, som medlemsstaterne har forbeholdt sig.

121. Endelig mente generaladvokat Geelhoed i sit forslag til afgørelse fremsat den 8. februar 2001 i sagen Moccia Irme m.fl. mod Kommissionen [43], at på baggrund af Domstolens praksis [44] havde forbuddet mod støtte i artikel 4, litra c), KS alene to begrænsninger. For det første at »foranstaltningen skal være

42 — Generaladvokat Lagrange mener derimod, at hvis foranstaltningens faktiske hensigt i virkeligheden ikke er social, men økonomisk og består i at pålægge virksomhederne byrder, som normalt ikke påhviler dem, eller tværtimod at fritage dem for byrder, som de normalt skal bære, vil der i dette tilfælde være tale om en særlig byrde eller et tilskud, som er forbudt ifølge artikel 4, litra c), KS.

43 — Dom af 21.6.2001, forenede sager C-280/99 P — C-282/99 P, Sml. I, s. 4717.

44 — Generaladvokat Geelhoed henviser til dommen i sagen Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises mod Den Høje Myndighed og i sagen De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mod Den Høje Myndighed.

omfattet af kategorien »tilskud eller anden støtte ydet af staterne««, og for det andet at »[den] *specifikt og udelukkende* skal vedrøre kulsektoren og stålsektoren« [45].

— Oprettelsen af EKSF-ordningen for kontrol med statsstøtte

122. Trods det principielle forbud mod statsstøtte fastsat i artikel 4, litra c), KS besluttede Kommissionen at iværksætte en ordning, der tillader ydelse af statsstøtte til jern- og stålindustrien for at imødegå den krisesituation, som denne sektor befandt sig i fra slutningen af 1970'erne. Denne ordnings funktion har skullet koordineres med det kontrolsystem for statsstøtte, der er oprettet i EF-traktaten.

Kodekserne for støtte til jern- og stålindustrien

123. De principper og handlingsmuligheder, der var fastsat inden for EKSF-traktatens rammer, svarede til situationen på det tidspunkt, hvor den blev undertegnet. De skulle først og fremmest bidrage til en udvidelse af produktionen og lige adgang for brugerne til EKSF-produkter, uden nogen form for diskrimination [46]. Denne retningslinje forklarer strengheden af bestemmelserne vedrørende funktionen af fællesmarkedet for kul og stål, såsom et generelt forbud mod tilskud og statsstøtte, forpligtelse til at offentliggøre prislister og transporttakster og forbuddet mod diskrimination.

124. Dette første integrationsfællesskab havde imidlertid en grundlæggende dynamisk karakter. Visse markedsregler fastsat i EKSF-traktaten måtte tilpasses behovene i en politik, som først og fremmest skulle imødegå de strukturelle problemer i kul- og stålindustriens økonomi [47].

125. For at imødegå behovet for omstrukturering af jern- og stålsektoren lagde Kommissionen artikel 95, stk. 1 og 2, KS til grund for oprettelsen af en fællesskabsordning, som tillod statsstøtte til jern- og stålindustrien i visse begrænsede tilfælde [48]. Som tidligere angivet fik den ordning, som Kommis-

45 — Jf. navnlig punkt 29-41 i det omhandlede forslag til afgørelse (min fremhævelse).

46 — Jf. artikel 2 KS, 3 KS og 4 KS.

47 — Mange kommentatorer har kritiseret forskellen mellem EKSF-traktatens bestemmelsers »statiske« karakter og den dynamiske karakter af en økonomisk verden i konstant udvikling. Jf. bl.a. W. Much: »*Principales tendances de l'évolution du droit de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*«, Rivista di diritto europeo, Rom, 1966, s. 3, på s. 13.

48 — Jeg gør opmærksom på, at artikel 95 KS fastsætter forskellige retlige tilpasningsmekanismer af EKSF-traktaten til situationer, som traktaten ikke har taget hensyn til, uden at der imidlertid er grund til at foretage en ændring af traktaten, som indebærer, at medlemsstaterne ratificerer den ifølge deres forfatningsmæssige procedurer. Om retspraksis vedrørende anvendelsen af artikel 95 KS, jf. bl.a. dom af 23.11.2000, sag C-1/98 P, British Steel mod Kommissionen, Sml. I, s. 10349, præmis 40.

sionen vedtog på grundlag af den omhandlede bestemmelse, form af beslutninger med almengyldig rækkevidde, benævnt »kodekser for støtte til jern- og stålindustrien«.

126. Disse støttekodekser tillader under bestemte betingelser og efter Kommissionens tilladelse undtagelser til det principielle forbud i artikel 4, litra c), KS til fordel for bestemte støttekategorier, som kodekserne opregner udtømmende. Domstolen mener derfor, at de må fortolkes snævert [49]. Støttekodekserne har begrænset tidsmæssig anvendelse, eftersom de fastsætter bestemmelser for at tilpasse jern- og stålindustrien til de af EKSF-traktaten omhandlede mål i henhold til de behov, der foreligger i en given periode [50].

127. Den første støttekodeks indeholder en præcisering, som på grundlag af denne sag fortjener at blive understreget. I henhold til dens artikel 1 omhandler denne kodeks kun støtte ydet specifikt til kul- og stålvirksomheder. I medfør af kodeksen er anvendelsen til fordel for jern- og stålindustrien af generelle og regionale støtteordninger stadig underlagt Kommissionens kontrol på grundlag af artikel 67 KS og artikel 87 EF og 88 EF [51]. De efterfølgende stålstøttekodekser opretter en anden kontrolordning, eftersom de underlægger al den støtte, der hører under de fritagne kategorier, som de definerer, en ensartet behandling inden for rammerne af en enkelt procedure under EKSF-traktaten.

128. Den støtte, som ikke hører under de i støttekodekserne omhandlede kategorier, er udelukkende underlagt artikel 4, litra c), KS. Denne støtte kan dog omfattes af en individuel undtagelse fra det forbud, der er fastsat i den omhandlede bestemmelse, hvis Kommissionen inden for rammerne af udøvelsen af sin skønsbeføjelse i henhold til artikel 95 KS finder, at en sådan støtte er nødvendig med henblik på gennemførelsen af EKSF-traktatens formål [52].

Koordineringen af EF-støtteordningen og EKSF-støtteordningen

129. Det spørgsmål, der skal besvares, afspejler ligeledes de vanskeligheder, som opstår i forbindelse med sameksistensen af de to retsordener EF-traktaten og EKSF-traktaten. Med udviklingen af EØF og udarbejdelsen af et system for konkurrencebestemmelser inden for de mest forskellige områder

49 — Jf. i denne retning Domstolens dom i sagen Moccia Irme m.fl. mod Kommissionen, præmis 40, og Rettens dom af 25.9.1997, sag T-150/95, UK Steel Association mod Kommissionen, Sml. II, s. 1433, præmis 114.

50 — Dom af 24.9.2002, forenede sager C-74/00 P og C-75/00 P, Falck og Acciaierie di Bolzano mod Kommissionen, Sml. I, s. 7869, præmis 120.

51 — Fjerde betragtning til første støttekodeks.

52 — Jf. bl.a. dommen i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 153-155, og kendelse af 3.5.1996, sag C-399/95 R, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2441, præmis 20.

af den økonomiske virksomhed fremkom der overlapninger i de fælles interessesektorer. Sameksistensen af disse to Fællesskaber rejste således bl.a. spørgsmålet om koordination af deres systemer for kontrol af statsstøtte.

130. De to Fællesskaber, sammen med Det Europæiske Atomenergifællesskab, er elementer i en samlet opbygning. De bestemmelser, der følger af EF-traktaten, EKSF-traktaten og Euratom-traktaten, skal således fortolkes og anvendes på grundlag af dette fælles formål, dvs. som henhørende under en enkelt retsorden med sigte på en fuldstændig økonomisk integration. Det bør imidlertid sikres, at den specifikke karakter af hver af disse traktaters bestemmelser overholdes, når traktaterne bestemmer det således.

131. For EKSF-traktatens vedkommende er denne regel fastsat klart og tydeligt i artikel 305, stk. 1, EF. Denne bestemmelse præciserer, at »[EF-traktatens] bestemmelser ændrer ikke bestemmelserne i [EKSF-traktaten], navnlig ikke medlemsstaternes rettigheder og forpligtelser […] og reglerne i den nævnte traktat om, hvorledes fællesmarkedet for kul og stål skal fungere«.

132. Domstolen har således gentagne gange fastslået, at EKSF-traktatens bestemmelser og alle bestemmelserne til gennemførelse heraf trods EF-traktatens ikrafttræden bevarer deres eget anvendelsesområde [53]. Det fremgår af fast retspraksis, at EF-traktatens bestemmelser kun finder anvendelse subsidiært, i mangel af specifikke bestemmelser i EKSF-traktaten [54].

133. Mere specifikt med hensyn til kontrol af statsstøtte har Domstolen antaget, at EKSF-traktaten indeholder specifikke regler, således at bestemmelserne, der er afledt af EF-traktaten, ikke finder anvendelse.

134. Domstolen har således i dommen af 24. september 2002, Falck og Acciaierie di Bolzano mod Kommissionen [55] anført, at »denne tydelige forskel i formuleringen mellem bestemmelserne i artikel 4, litra c), [KS] og bestemmelserne i artikel [88], stk. 1, [EF] er tilstrækkelig til at fastslå, at hvad angår statsstøtte har medlemsstaterne ikke haft til hensigt at anvende de samme regler eller det samme handlingsområde for Fællesskabet« [56].

53 — Jf. bl.a. Domstolens dom af 6.7.1982, forenede sager 188/80-190/80, Frankrig, Italien og Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 2545, præmis 30 og 31, og Rettens dom af 25.3.1999, sag T-37/97, Forges de Clabecq mod Kommissionen, Sml. II, s. 859, præmis 132 og den deri nævnte retspraksis.

54 — Jf. bl.a. for så vidt angår en ordning i forbindelse med godtgørelse for import- eller eksportafgifter dom af 15.12.1987, sag 328/85, Deutsche Babcock Handel, Sml. s. 5119, præmis 6-14.

55 — Forenede sager C-74/00 P og C-75/00 P, Sml. I, s. 7869.

56 — Præmis 102.

135. Domstolen bekræftede denne vurdering i dommen i sagen Spanien mod Kommissionen. I denne sag kritiserede Kongeriget Spanien Kommissionen for at have undersøgt foreneligheden af en national lovgivning om selskabsskat på grundlag af artikel 4, litra c), KS [57]. Med denne ordning, som var gældende før Kongeriget Spaniens tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber, kunne der gives skattefradrag til virksomhederne for deres udgifter og investeringer i udlandet. Efter at have modtaget anmeldelser fra konkurrenter til de støttemodtagende virksomheder indledte Kommissionen en procedure for at undersøge lovligheden af de omtvistede støtteforanstaltninger alene på grundlag af EKSF-traktatens bestemmelser. I modsætning til EF-traktaten omfatter EKSF-traktaten ikke begrebet »eksisterende støtte«. Efter at have fastslået, at den pågældende skattefradragsordning kunne begunstige jern- og stålvirksomheder, besluttede Kommissionen, at al støtte ydet af Kongeriget Spanien i henhold til den pågældende lovgivning til EKSF jern- og stålvirksomheder var uforenelig med fællesmarkedet for kul og stål i medfør af artikel 4, litra c), KS.

136. I sit søgsmål gjorde Kongeriget Spanien navnlig gældende, at udelukkelsen af jern- og stålvirksomhederne fra at være omfattet af den pågældende ordning medførte en tilsidesættelse af princippet om ligebehandling af virksomhederne. Domstolen fastslog, at dette anbringende ikke kunne tages til følge, for så vidt som »jern- og stålvirksomhederne ikke befinder sig i samme situation som de øvrige virksomheder, idet de er omfattet af de særlige bestemmelser i EKSF-traktaten« [58].

137. I henhold til denne retspraksis befinder virksomheder, som udøver produktionsvirksomhed, der er omfattet af EKSF-traktaten, sig således i en anden situation end de øvrige virksomheder, som er omfattet af EF-traktaten. Dette skyldes de særlige bestemmelser, der er fastsat i EKSF-traktaten for at sikre, at fællesmarkedet for kul og stål fungerer tilfredsstillende og for at imødegå strukturproblemer. Selv om EF-traktaten iværksætter et system til kontrol af statsstøtte, der er mere fleksibelt end EKSF-traktaten, forbliver disse virksomheder derfor underlagt sidstnævnte traktats særlige regler [59].

138. Jeg drager følgende konsekvenser for denne sag af ovenstående elementer:

57 — Genstanden for denne sag var et annullationssøgsmål anlagt af Kongeriget Spanien til prøvelse af Kommissionens beslutning 2001/168/EKSF af 31.10.2000 om de spanske love om selskabsskat (EFT 2001 L 60, s. 57).

58 — Præmis 127. Jf. ligeledes Forges de Clabecq-dommen, præmis 132.

59 — Artikel 87 EF indeholder ganske vist et forbud mod statsstøtte. Dette forbud er imidlertid ikke alene umiddelbart forsynet med forskellige undtagelser, men har desuden, selv i princippet og trods dets generelle formulering, ikke den absolutte karakter af det, der er fastsat i EKSF-traktaten, om ikke af andre grunde så fordi det indebærer den dobbelte begrænsning, at der skal være tale om støtte, der for det første fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene og for det andet begunstiger visse virksomheder eller visse produktioner.

— EKSF-traktaten foreskriver en særlig ordning til kontrol af statsstøtte til jern- og stålvirksomheder, tilpasset betingelserne for fællesmarkedet for kul og ståls funktion. Denne ordning er fastsat i artikel 4, litra c), KS samt i de forskellige støttekodekser for jern- og stålindustrien. I henhold til artikel 305, stk. 1, EF og på grundlag af Domstolens faste praksis finder EF-traktatens bestemmelser anvendelse subsidiært.

— I medfør af artikel 4, litra c), KS er støtte ydet til jern- og stålvirksomheder uforenelig med fællesmarkedet for kul og stål, medmindre den hører under anvendelsesområdet for udtrykkeligt fastsatte undtagelser, der er behørigt godkendt af Kommissionen inden for rammerne af en stålstøttekodeks [60].

— For så vidt som EKSF-traktaten kun virkeliggør en delvis integration, giver artikel 67 KS Kommissionen mulighed for at godkende kompensationsforanstaltninger til fordel for en jern- og stålvirksomhed, når den lider under en handling, som en medlemsstat har vedtaget inden for rammerne af dens generelle økonomiske politik. Efter EF-traktatens ikrafttræden skal anvendelsen af artikel 67 KS tage hensyn til eksistensen af et EF-system for kontrol med statsstøtte.

139. På baggrund af disse argumenter skal jeg i det følgende forklare, hvorfor jeg mener, at Retten har kunnet anse undersøgelsen af de pågældende støtteforanstaltninger for at høre under anvendelsesområdet for artikel 4, litra c), KS.

ii) Min foreslåede løsning

140. Jeg erindrer om, at i denne sag udgør de pågældende støtteforanstaltninger en individuel støtte, som er ydet til en jern- og stålvirksomhed i henhold til en ordning, der på forhånd var godkendt af Kommissionen på grundlag af EF-traktaten.

141. Det fremgår af sagens elementer, at den omhandlede støtte indgår i en generel politik, der har til formål at råde bod på de særlige økonomiske ulemper, som gjorde sig gældende i Zonenrandgebiet. Det er ZRFG, som fastsætter målene og rammen for vedtagelsen af gennemførelsesforanstaltningerne som de i denne sag omhandlede. Det er derfor

60 — Som tidligere nævnt kan støtte ligeledes godkendes på grundlag af en individuel beslutning.

vanskeligt at bedømme den omtvistede støtte isoleret, da den er udtryk for Forbundsrepublikken Tysklands sammenhængende politik. ZRFG udgør med andre ord det retsgrundlag, som alle de konkrete gennemførelsesforanstaltninger bygger på, og som gør det muligt at anse dem for indbyrdes afhængige. I dette lys kan jeg kun anerkende, at anvendelsen af de pågældende støtteforanstaltninger på Salzgitter tager sigte på at bidrage til virkeliggørelsen af et mere omfattende projekt, nemlig at sikre en afbalanceret udvikling af økonomien i dette grænseområde. Jeg mener, at det hovedsageligt er disse generelle mål, der har været bestemmende for vedtagelsen af ZRFG og disse støtteforanstaltninger. Jeg finder det derfor vanskeligt, i lyset af de oplysninger, jeg er i besiddelse af, at fastslå, at jern- og stålindustrien er omhandlet som sådan, og at Forbundsrepublikken Tyskland har søgt at støtte den specielt, på grundlag af dens egne behov. Jern- og stålindustrien har under alle omstændigheder ikke været den eneste, der har været omfattet af de af ZRFG foreskrevne skattemæssige incitamenter og de ekstraordinære afskrivninger, ligesom de skattefrie hensættelser ikke udelukkende har været forbeholdt denne industri.

142. Vi befinder os følgelig ikke inden for rammerne af foranstaltninger, der *specielt og udelukkende* er vedtaget til fordel for jern- og stålvirksomheder. Hvis det var tilfældet, ville anvendelsen af artikel 4, litra c), KS ikke skabe tvivl.

143. Hvilken karakter har de omhandlede støtteforanstaltninger?

144. I nærværende sag hævder Salzgitter, at den støtte, den har modtaget, udgør en individuel gennemførelsesforanstaltning som et led i en generel støtteordning, som tidligere er blevet godkendt af Kommissionen. Salzgitter har dermed gjort gældende, at den ikke var forpligtet til at anmelde denne individuelle foranstaltning på grundlag af EKSF-traktaten og lægger i denne forbindelse dommen af 5. oktober 1994, Italien mod Kommissionen [61], til grund.

145. I denne sag fastslog Domstolen, at individuelle gennemførelsesforanstaltninger som led i en generel støtteordning, som er godkendt af Kommissionen, ikke skal anmeldes til Kommissionen, medmindre denne har taget forbehold herfor i godkendelsesbeslutningen. Domstolen anførte således, at »individuelle støtteforanstaltninger [er blot] gennemførelsesforanstaltninger som led i en generel støtteordning, og at de forhold, Kommissionen skulle tage i betragtning ved sin vurdering af dem, følgelig er de samme som dem, den har lagt til grund i forbindelse med undersøgelsen af den generelle ordning«. Domstolen konkluderede derfor, at det var ufornødent, at Kommissionen fik forelagt de individuelle støtteforanstaltninger til en ny undersøgelse [62].

61 — Sag C-47/91, Sml. I, s. 4635.
62 — Præmis 21.

146. I nærværende sag er spørgsmålet således, om den støtte, der er udbetalt til Salzgitter, blot udgør en individuel gennemførelsesforanstaltning under ZRFG — som i henhold til den nævnte retspraksis ikke skulle anmeldes til Kommissionen — eller om denne støtte derimod skal bedømmes uafhængigt af ZRFG.

147. Selv om de omhandlede støtteforanstaltninger kan anses for et af elementerne i en generel økonomisk, industriel, regional og social politik, mener jeg ikke af den grund, at der blot er tale om en individuel gennemførelsesforanstaltning, som i henhold til den af Salzgitter påberåbte retspraksis ikke behøver at blive anmeldt til Kommissionen.

148. Jeg er nemlig af den opfattelse, at ovennævnte retspraksis ikke kan overføres til nærværende sag. I sagen Italien mod Kommissionen omhandlede den pågældende individuelle støtte samt den generelle støtteordning, den indgik i, kun virksomheder, der var omfattet af EF-traktaten.

149. Det er ikke tilfældet i nærværende sag. De støttemodtagende virksomheder under ZRFG er omfattet af anvendelsesområdet for de to traktater, EF-traktaten og EKSF-traktaten. Som tidligere anført etablerer EKSF-traktaten og de bestemmelser, der er vedtaget med hjemmel heri, en specifik ordning for kontrol med statsstøtte, som jern- og stålvirksomhederne er underlagt. De forhold, som Kommissionen skal tage hensyn til ved bedømmelsen af den omhandlede støttes forenelighed, er derfor forskellige, alt efter om foranstaltningerne er til fordel for virksomheder, der er omfattet af EF-traktaten eller af EKSF-traktaten.

150. Ydelsen af den pågældende støtte til Salzgitter udgør derfor ikke blot en individuel gennemførelsesforanstaltning under ZRFG, eftersom undersøgelsen af dens forenelighed skal underlægges de særlige bestemmelser, som EKSF-traktaten fastsætter for kontrol med statsstøtte.

151. Formålet er tydeligvis ikke at unddrage stål- eller kulindustrien eventuelle fordele ved en generel politisk foranstaltning. Min hensigt er heller ikke, som Forbundsrepublikken hævder, at anerkende anvendelsen af artikel 4, litra c), KS på generelle støtteordninger. Min vurdering bygger alene på formålet med det system, der er indført ved EKSF-traktaten, og på behovet for at bedømme foranstaltningernes forenelighed i henhold til jern- og stålmarkedets særlige situation og de særlige regler, der er fastsat ved denne traktat. Det er i denne henseende, at artikel 6 i den tredje støttekodeks med kravet om, at medlemsstaterne anmelder til Kommissionen »enhver påtænkt anvendelse inden for jern- og stålindustrien af støtteordninger, med hensyn til hvilke den i forvejen har udtalt sig på grundlag af [EF]-traktatens bestemmelser«, får hele sin betydning.

152. I henhold til ovenstående momenter mener jeg, at undersøgelsen af de omhandlede støtteforanstaltninger, selv om de indgår i en generel støtteordning, der tidligere er godkendt af Kommissionen på grundlag af EF-traktaten, skal foretages isoleret i lyset af EKSF-traktatens bestemmelser.

153. Spørgsmålet er herefter, om bedømmelsen af de omtvistede støtteforanstaltninger skal foretages i henhold til artikel 4, litra c), KS eller artikel 67 KS.

154. Efter min opfattelse er artikel 67 KS ikke anvendelig i nærværende sag.

155. Som tidligere anført [63] har Domstolen meget tidligt foretaget en indskrænkende fortolkning af denne bestemmelse, idet den anså den for en »beskyttelsesforanstaltning« mod statslige foranstaltninger, som ikke direkte og umiddelbart vedrører kul- og stålindustrien, men som ikke desto mindre ved deres virkninger kan påvirke denne industris konkurrencemæssige stilling [64]. Den nævnte bestemmelse tillader medlemsstaterne at yde støtte til jern- og stålvirksomheder, som er blevet ofre for en statslig handling, der er vedtaget inden for rammerne af deres generelle økonomiske politik. Denne støtte er et hjælpemiddel, hvis størrelse, vilkår og varighed overlades til Kommissionens bedømmelse. Jeg mener ikke, at artikel 67 KS kan legitimere et tilskudssystem, som jern- og stålvirksomhederne skulle være omfattet af, alene af den grund at der er tale om ikke-sektorbestemt støtte, dvs. støtte, som på samme tid vedrører kul- og stålsektoren og andre erhvervssektorer [65].

156. I nærværende sag er det efter min mening åbenbart, at støtten til Salzgitter ikke udgør en kompensatorisk foranstaltning i artikel 67 KS's forstand. Det fremgår rent faktisk ikke af sagens elementer, at denne støtte skulle være ydet for at råde bod på konkurrencefordrejninger, som virksomheden havde været udsat for i forlængelse af vedtagelsen af ZRFG.

157. Jeg er derfor af den mening, at bedømmelsen af de omhandlede støtteforanstaltninger ikke henhørte under artikel 67 KS. Ligesom Kommissionen mener jeg derimod, at disse foranstaltningers forenelighed med fællesmarkedet for kul og stål burde være undersøgt i henhold til artikel 4, litra c), KS og de i sjette kodeks fastsatte bestemmelser.

63 — Jf. punkt 108 i dette forslag til afgørelse.

64 — Dommen i sagen Compagnie des hauts fourneaux et fonderies de Givors m.fl. mod Den Høje Myndighed, Rec. s. 526.

65 — Jf. i denne henseende J. Mertens de Wilmars: »*Aides CECA et aides CEE: Aspects juridiques d'une convergence économique*« (op.cit., s. 429).

158. Denne fortolkning styrkes af artikel 4, litra c) KS's brede formulering, der som nævnt omhandler »støtte ydet af staterne […] *i hvilken som helst form dette sker*« [66]. I lyset af de elementer, jeg har redegjort for, mener jeg, at denne bestemmelse omhandler al den støtte, der er ydet til jern- og stålvirksomheder, i hvilken som helst form eller af hvilken som helst oprindelse, hvad enten den ydes specifikt til en jern- og stålvirksomhed eller under en generel eller regional støtteordning. Man må ikke glemme, at denne bestemmelse blev formuleret i 1951, før oprettelsen af EØF og indførelsen af kontrol med generelle eller regionale statsstøtteordninger.

159. Den fortolkning, jeg foreslår af artikel 4, litra c) KS, gør det muligt at sikre en ensartet behandling af al støtten til jern- og stålsektoren, således at den omfattes af sammenhængende og effektive statsstøtteregler.

160. Denne løsning giver endvidere mulighed for at sikre ligebehandling af medlemsstaterne og de erhvervsdrivende. Det ville efter min mening være i strid med ligebehandlingsprincippet at tillade støtte til en jern- og stålvirksomhed, fordi den er baseret på en generel støtteordning, og i henhold til artikel 4, litra c) KS at afslå støtte, hvis størrelse, vilkår og varighed er stort set de samme, af den eneste grund, at der er tale om støtte ydet specifikt til en jern- og stålvirksomhed. Hvis dette var tilfældet, kunne medlemsstaterne blive tilskyndet til at vedtage generelle støtteordninger, som i praksis kun ville være til fordel for virksomheder, der hører under stål- eller kulsektoren. En medlemsstat kunne f.eks. vedtage en regional støtteordning, som var godkendt af Kommissionen på grundlag af EF-traktaten, men som omfattede regioner, hvor der er etableret virksomheder, som for de flestes vedkommende henhører under kul- og stålsektoren. Denne situation ville uundgåeligt medføre en risiko for, at det principielle forbud mod statsstøtte, som er fastsat i artikel 4, litra c), KS, fratages enhver effektiv virkning og omdirigeres til fordel for EF-traktatens mere smidige bestemmelser.

161. Med hensyn til artikel 67 KS' anvendelsesområde mener jeg, at det dækker samtlige de foranstaltninger, der gør det muligt at kompensere for skadelige virkninger, som generelle økonomisk-politiske ordninger medfører for jern- og stålvirksomheder, med undtagelse af statsstøtte, hvis ydelsesvilkår er specifikt reguleret i artikel 4, litra c), KS og ved stålstøttekodekserne.

162. På baggrund af det ovenfor anførte er jeg således af den opfattelse, at Retten ikke har begået nogen retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 116 fastslog, at de pågældende støtteforanstaltninger var omfattede af anvendelsesområdet for artikel 4, litra c), KS.

66 — Min fremhævelse.

163. På denne baggrund foreslår jeg, at Domstolen forkaster første led af første anbringende.

2. Andet led i det første anbringende om en retlig fejl med hensyn til bedømmelsen af Kommissionens beføjelser

164. Med første anbringendes andet led har Salzgitter gjort gældende, at Kommissionen ikke havde beføjelse til inden for rammerne af støtte til jern- og stålindustrien at udvide artikel 4, litra c) KS' anvendelsesområde til støtte ydet til jern- og stålvirksomheder på grundlag af en generel støtteordning godkendt på grundlag af EF-traktaten. Herved har Retten, ved at fastslå at Kommissionen med føje kunne lægge artikel 4, litra c), KS til grund ved sin bedømmelse af den pågældende støtte, vurderet omfanget af Kommissionens beføjelser fejlagtigt.

a) Parternes argumenter

165. Salzgitter, der som nævnt har gjort en indskrænkende fortolkning af artikel 4, litra c), KS gældende, mener ikke, at Kommissionen havde beføjelse til inden for rammerne af en stålstøttekodeks at udvide anvendelsesområdet for denne bestemmelse til ikke-sektorbestemte støtteordninger til kul- og stålsektoren. Dette ville faktisk indebære en ændring af EKSF-traktaten. Artikel 95, stk. 1 og 2, KS, der danner grundlag for de forskellige stålstøttekodekser, ville imidlertid ikke give et passende retsgrundlag for en sådan ændring. Med henblik herpå skulle Kommissionen ifølge Salzgitter have overholdt proceduren i enten artikel 95, stk. 3 og 4, KS eller i artikel 96 KS.

166. Kommissionen hævder, at den ikke har ændret anvendelsesområdet for artikel 4, litra c), KS, idet ordlyden af denne bestemmelse er uændret siden den 23. juli 1952. Kommissionen havde således ikke foretaget nogen ændring af EKSF-traktaten [67].

b) Bedømmelse

167. I dette led rejser Salzgitter tvivl om den af Kommissionen fulgte procedure for — efter Salzgitters mening — inden for rammerne af stålstøttekodekserne at udvide anvendelsesområdet for artikel 4, litra c), KS. Før jeg undersøger dette klagepunkts berettigelse, finder jeg det interessant at henlede opmærksomheden på de forskellige juridiske tilpasningsmekanismer, som EKSF-traktaten foreskriver, og som Salzgitter har påberåbt sig.

67 — Punkt 61 i svarskriftet.

168. Den normale procedure for ændring af EKSF-traktaten er foreskrevet i artikel 96 KS. I den oprindelige udgave, der stadig var gældende ved vedtagelsen af anden og tredje kodeks, kunne hver medlemsstat og Kommissionen ifølge denne bestemmelse foreslå ændringer til den omhandlede traktat. Disse ændringer blev fastsat ved fælles overenskomst af konferencen mellem de faste repræsentanter for medlemsstaterne.

169. I en udtalelse af 17. december 1959 fastslog Domstolen, der var blevet anmodet om at tage stilling til muligheden for en ændringsprocedure i henhold til artikel 95, stk. 3 og 4, KS, at denne procedure kun kunne fraviges »i tilfælde, hvor der hverken gøres indgreb i traktatens generelle struktur eller forholdet mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, og navnlig forbindelserne mellem de beføjelser, der var overdraget til Fællesskabet, og de beføjelser, der var forbeholdt medlemsstaterne, og at det kun er i disse tilfælde at den »lille revisionsprocedure« [kunne] vedtages« [68].

170. Den »lille revisionsprocedure« er fastsat i artikel 95, stk. 3, KS. Ændringer foreslået af Kommissionen og Rådet forelægges Domstolen til udtalelse, som har fuld kompetence til at prøve alle faktiske og retlige forhold med henblik på at fastslå, om forslagene stemmer overens med bestemmelserne i det omhandlede stykke.

171. Artikel 95, stk. 3, KS bestemmer, at:

— Genstanden for disse ændringer skal være en »tilpasning af reglerne om [Kommissionens] udøvelse af de beføjelser, som er givet den«.

— Sådanne ændringer kan kun foreslås, hvis »erfaringen viser […], at der opstår uforudsete vanskeligheder […] eller at der sker en dybtgående forandring i de økonomiske og tekniske forhold, som direkte påvirker det fælles marked for kul og stål, og […] disse vanskeligheder eller denne forandring [nødvendiggør] en [sådan] tilpasning«.

— Med denne tilpasning skal der endvidere foretages egnede ændringer.

— Disse ændringer kan ikke gøre indgreb i bestemmelserne i artikel 2 KS, 3 KS og 4 KS eller i forholdet mellem de beføjelser, der er tillagt henholdsvis Kommissionen og Fællesskabets øvrige institutioner.

172. Ifølge artikel 95, stk. 1, KS kan Kommissionen vedtage en beslutning eller

68 — Sml 1960, s. 157, org.ref.: Rec. s. 551, på s. 556.

en henstilling i alle de tilfælde, som ikke omhandles i EKSF-traktaten, når en sådan beslutning eller henstilling forekommer nødvendig for inden for rammerne af det fælles marked for kul og stål og i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 5 KS at virkeliggøre et af Fællesskabets mål, således som de nærmere er angivet i artikel 2 KS, 3 KS og 4 KS. Kommissionen vedtager en sådan beslutning eller henstilling efter samstemmende og enstemmig udtalelse fra Rådet og efter høring af Det Rådgivende Udvalg.

173. Det er ikke svært at forstå den formelle forskel mellem de to situationer, der er omhandlet i artikel 95 KS. Inden for rammerne af artikel 95, stk. 1, KS skal Kommissionen kunne udfylde et hul i EKSF-traktaten, som lammer dens handling, ved at give den mulighed for at *vedtage en beslutning eller en henstilling* i et tilfælde, som ikke er forudset i traktaten, men uden at ændre den. Endvidere er en samstemmende og enstemmig udtalelse fra Rådet nødvendig. Inden for rammerne af artikel 95, stk. 3, KS drejer det sig om at *ændre en bestemmelse i traktaten* »om Kommissionens udøvelse af de beføjelser, som er givet den«. Der kræves ikke enstemmighed i Rådet, men en positiv udtalelse fra Domstolen og en flertalsvedtagelse i Europa-Parlamentet er nødvendig.

174. I nærværende sag har Salzgitter kritiseret Kommissionen for at have lagt artikel 95, stk. 1 og 2, KS til grund for at udvide anvendelsesområdet for artikel 4, litra c), KS inden for rammerne af de forskellige stålstøttekodekser, hvorimod den burde have fulgt proceduren i enten artikel 96 KS eller artikel 95, stk. 3 og 4, KS.

175. På baggrund af mine konklusioner i forbindelse med det første anbringendes første led mener jeg, at dette klagepunkt er ubegrundet.

176. Hvis, som jeg mener, artikel 4, litra c), KS er anvendelig på støtteforanstaltninger, der ydes jern- og stålvirksomheder i medfør af en generel støtteordning, har Kommissionen ikke udvidet denne bestemmelses anvendelsesområde, da den vedtog de i stålstøttekodekserne fastsatte bestemmelser. I betragtning af at Kommissionen befandt sig i en situation, der ikke var forudset af EKSF-traktaten, og hvori det alligevel var nødvendigt for den at handle, forekommer det mig således, at Kommissionen med rette kunne lægge artikel 95, stk. 1 og 2, KS til grund for gennem de nævnte bestemmelser at opfylde behovet for omstrukturering af jern- og stålmarkedet.

177. Jeg er således af den opfattelse, at Retten i denne henseende ikke har begået nogen retlig fejl, og jeg foreslår, at Domstolen forkaster det første anbringendes andet led.

3. Første anbringendes tredje led om en retlig fejl med hensyn til præsentationen af Kommissionens beslutningspraksis

178. Med det første anbringendes tredje led hævder Salzgitter, at Retten i den appellerede doms præmis 112 ff. har givet en urigtig fremstilling af Kommissionens beslutningspraksis [69].

a) Parternes argumenter

179. Salzgitter har gjort gældende, at det er fra EKSF-traktatens ikrafttræden i 1952, og ikke fra begyndelsen af 1970'erne, at Kommissionen mente, at artikel 4, litra c), KS alene fandt anvendelse på sektorbestemt støtte til jern- og stålvirksomheder. Salzgitter bygger på Den Høje EKSF-Myndigheds rapport fra 1963 med titlen »EKSF-traktaten fra 1952 til 1962«, på ordlyden af den fjerde betragtning til og artikel 1 i første støttekodeks, på Kommissionens holdning i dens 9. Beretning om Konkurrencepolitikken samt på Kommissionens beslutningspraksis i kulsektoren. Salzgitter har bl.a. kritiseret Retten for i den appellerede doms præmis 115 at have anset anden kodeks for at have til formål at give artikel 4, litra c), KS sin oprindelige rækkevidde tilbage, mens det i realiteten drejede sig om en ikke godkendt ændring af EKSF-traktaten.

180. Kommissionen finder, at det forhold, at den har forsvaret et andet synspunkt med hensyn til artikel 4, litra c), KS' rækkevidde inden tredje kodeks, er uden betydning for støtten til Salzgitter, for så vidt som dette synspunkt ikke indgår i nogen individuel foranstaltning, der kunne blive endelig i forhold til den støttemodtagende virksomhed før den 1. januar 1986 [70].

b) Bedømmelse

181. I den appellerede doms præmis 112-117 har Retten redegjort for de regler, som Kommissionen har vedtaget inden for rammerne af første og anden kodeks. Denne redegørelse giver, selv om den ikke vedrører de bestemmelser, der gælder for nærværende sag, i det mindste mulighed for at bedømme tvistens retlige ramme og belyse ændringerne i Kommissionens fortolkning.

69 — Punkt 122-138 i svarskriftet og kontraappellen.

70 — Punkt 62 i replikken.

182. I modsætning til hvad Kommissionen hævder, er dette ikke uden betydning i forbindelse med denne sag.

183. I præmis 112 i den appellerede dom har Retten anført, at »fra begyndelsen af 1970'erne og indtil vedtagelsen af [den anden kodeks] [var Kommissionen] af den opfattelse, at artikel 4, litra c), KS udelukkende fandt anvendelse på sektorbestemt støtte til virksomheder inden for jern- og stålsektoren«. Dernæst bemærkede Retten i præmis 115 i den appellerede dom, at »kodekserne […] fra og med [anden stålstøttekodeks] [har] omfattet »al støtte til jern- og stålindustrien […], uanset om den er sektorbestemt eller ej«, *men denne præcisering tilsigtede blot at give artikel 4, litra c), KS sin oprindelige rækkevidde tilbage*« [71].

184. I dette led har Salzgitter på ny kritiseret Retten for dens vurdering med hensyn til artikel 4, litra c), KS' »oprindelige rækkevidde«. Salzgitter har gjort gældende, at det er fra EKSF-traktatens ikrafttræden, og ikke kun i perioden mellem 1970'erne og vedtagelsen af anden stålstøttekodeks, at anvendelsesområdet for denne bestemmelse var begrænset til sektorbestemt støtte til virksomheder i jern- og stålsektoren.

185. På baggrund af mine konklusioner i forbindelse med første led af det første anbringende mener jeg, at Retten har redegjort korrekt for Kommissionens beslutningspraksis, og derfor er jeg af den opfattelse, at Salzgitters argumentation ikke kan tages til følge.

186. Jeg foreslår på denne baggrund, at Domstolen forkaster tredje led af det første anbringende som ubegrundet og dermed forkaster det første anbringende i sin helhed.

B — *Det andet anbringende om, at den omtvistede beslutning er behæftet med en begrundelsesmangel*

187. Med det andet anbringende har Salzgitter gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 184 at have fastslået, at begrundelsen for den omtvistede beslutning opfyldte de i EKSF-traktaten opstillede krav [72].

1. Parternes argumenter

188. Salzgitter har hævdet, at Kommissionen ikke har begrundet årsagerne til, at den

71 — Min fremhævelse.

72 — Punkt 139-142 i svarskriftet og kontraappellen.

afviger fra sin tidligere beslutningspraksis ved at anvende artikel 4, litra c), KS på en ikkesektorbestemt støtte til kul- og stålsektoren i strid med Domstolens praksis og under tilsidesættelse af artikel 67 KS.

189. Salzgitter har ligeledes gjort gældende, at Kommissionen har undladt at forklare, hvorfor dens vurdering afveg fra dens beslutningspraksis vedrørende kulsektoren.

190. Endelig foreholder Salzgitter Kommissionen, at den ikke har redegjort for årsagerne til, at den omtvistede beslutning afveg fra dens beslutningspraksis i tilsvarende sager, såsom sagen der gav anledning til Kommissionens beslutning 2002/347/EKSF [73].

191. Forbundsrepublikken Tyskland har understreget, at udviklingen i Kommissionens retsopfattelse med hensyn til anvendelsesområdet for henholdsvis artikel 4, litra c), KS og artikel 67 KS krævede en stærkere begrundelse og øget dokumentation i den anfægtede beslutning [74].

192. Kommissionen har gjort gældende, at dens praksis har ændret sig efter offentliggørelsen af tredje kodeks, og at denne er tilstrækkeligt begrundet på dette punkt [75]. Kommissionen afviser, at der findes en særlig begrundelsesforpligtelse, idet den er af den opfattelse, at dens pligter er udtømmende reguleret i artikel 15, stk. 3, KS og artikel 95, stk. 1, KS (høring af Det Rådgivende Udvalg og samstemmende udtalelse fra Rådet).

2. Bedømmelse

193. Indledningsvis bemærkes, at spørgsmålet om begrundelsespligtens rækkevidde er et retsspørgsmål, som er undergivet Domstolens kontrol i forbindelse med en appel. Et anbringende om tilsidesættelse af denne pligts rækkevidde kan således realitetsbehandles, selv om det nødvendigvis indebærer, at Domstolen tager hensyn til det faktum, som Retten har lagt til grund for at nå til sin konklusion [76].

194. Det fremgår af ordlyden af artikel 5, stk. 2, fjerde led, KS og artikel 15, stk. 1, KS, at Fællesskabet »skal offentliggøre grundene for sin indgriben«, og at »[Kommissionens] beslutninger, henstillinger og udtalelser

73 — Beslutning af 21. november 2001 om Frankrigs ordning vedrørende skattefri hensættelser for udenlandske filialer (EFT 2002 L 126, s. 27).

74 — Punkt 53 i svarskriftet og interventionsindlægget til støtte for kontraappellen.

75 — Tredje og fjerde betragtning til tredje støttekodeks.

76 — Dom af 20.11.1997, sag C-188/96 P, Kommissionen mod V, Sml. I, s. 6561, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis.

skal begrundes og henvise til de udtalelser, som skal indhentes«. Det fremgår af disse bestemmelser samt af EKSF-traktatens generelle principper, at Kommissionen skal begrunde generelle eller individuelle beslutninger, som den vedtager, uanset det valgte retsgrundlag herfor. En utilstrækkelig eller manglende begrundelse falder endvidere ind under begrebet væsentlige formelle mangler i artikel 33 KS og udgør et anbringende, der angår grundlæggende retsprincipper, som Fællesskabets retsinstanser skal tage under påkendelse ex officio [77].

195. Efter fast retspraksis skal den begrundelsespligt, der påhviler Kommissionen i medfør af artikel 15 KS, opfylde de samme principper, som de principper, Domstolen har udledt inden for rammerne af artikel 253 EF [78].

196. Der er tale om følgende principper. Begrundelsen skal være tilpasset karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter — adressater eller andre af retsakten berørte parter i artikel 33, stk. 2, KS' forstand — kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at Domstolen kan udøve sin prøvelsesret. Det kræves imidlertid ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter artikel 5 KS og 15 KS, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område [79]. I forbindelse med kontrol med statsstøtte skal undersøgelsen af en kommissionsbeslutnings begrundelse ligeledes tage hensyn til de komplekse vurderinger, institutionen skal foretage, og de skønsmæssige valg, som den kan foretage.

197. Hvad for det første angår klagepunktet om manglende begrundelse vedrørende udviklingen i Kommissionens beslutningspraksis med hensyn til anvendelsesområdet af artikel 4, litra c), KS og 67 KS, mener jeg ikke, at dette klagepunkt er relevant.

198. Kommissionens bedømmelse med hensyn til de pågældende støtteforanstaltningers forenelighed med fællesmarkedet for kul og stål er ikke baseret på en sådan udvikling. Det følger af den sammenhæng, den anfægtede beslutning indgår i, og navnlig af

77 — Jf. bl.a. Rettens dom af 22.6.2005, sag T-102/03, CIS mod Kommissionen, Sml. II, s. 2357, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis.

78 — Jf. bl.a. Domstolens dom af 11.9.2003, sag C-197/99 P, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 8461, præmis 72, og Rettens dom af 24.9.1996, sag T-57/91, NALOO mod Kommissionen, Sml. II, s. 1019, præmis 298-300, og af 24.10.1997, sag T-243/94, British Steel mod Kommissionen, Sml. II, s. 1887, præmis 159 og 160.

79 — Dom af 19.9.1985, forenede sager 172/83 og 226/83, Hoogovens Groep mod Kommissionen, Sml. s. 2831, præmis 24, og af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 15 og 16, samt dommen i sagen Belgien mod Kommissionen, præmis 72, og i sagen Spanien mod Kommissionen, præmis 73.

beslutningens punkt 59-66 og punkt 109-133, at efter Kommissionens opfattelse dækkede artikel 4, litra c), KS fra begyndelsen disse støtteforanstaltninger. Det var ligeledes min opfattelse i forbindelse med undersøgelsen af kontraappellens første anbringende.

199. Under alle omstændigheder fremgår Kommissionens betragtninger med hensyn til hver af de to ovennævnte bestemmelsers rækkevidde og anvendelighed klart og utvetydigt af den anfægtede beslutning.

200. Kommissionen redegør nemlig for, hvorfor »[u]ndersøgelsen af den pågældende støttes forenelighed med fællesmarkedet skal foretages på grundlag af artikel 4, litra c), [KS] og de gældende [stålstøtteregler]« [80]. Den anfører for det første — inden for rammerne af undersøgelsen af de pågældende støtteforanstaltningers karakter — grundene til, at den mener, at artikel 67 KS ikke er anvendelig (punkt 66). Kommissionen forklarer for det andet — inden for rammerne af undersøgelsen af de omtvistede støtteforanstaltningers forenelighed med fællesmarkedet for kul og stål — hvorfor anvendelsen af artikel 87, stk. 2, litra c), EF på en jern- og stålvirksomhed a priori er udelukket (punkt 110-120). Den præciserer for det tredje grundene til, at en individuel beslutning i henhold til artikel 95 KS ikke var berettiget i nærværende sag (punkt 121-125). For det fjerde angiver Kommissionen de specifikke regler vedrørende bl.a. de anmeldelsesfrister, som er vedtaget inden for rammerne af de stålstøttekodekser, der var gældende efter 1986 (punkt 67-76 og 126-133).

201. Disse grunde har givet Salzgitter og Forbundsrepublikken Tyskland mulighed for at få kendskab til grundlaget for, at Kommissionen har ment, at de i artikel 4, litra c), KS fastsatte betingelser var opfyldt i nærværende sag. Salzgitter og Forbundsrepublikken Tyskland har i øvrigt grundigt kunnet bestride Kommissionens bedømmelse. Endvidere, og som den domstolskontrol, Retten har kunnet foretage i forbindelse med den appellerede dom viser, giver de nævnte grunde Fællesskabets retsinstanser mulighed for at efterprøve, om der er grundlag for disse bedømmelser.

202. Jeg mener på denne baggrund ikke, at Kommissionen i en retsakt med individuel rækkevidde desuden skulle redegøre for udviklingen af sin beslutningspraksis efter vedtagelsen af den første og den anden kodeks, idet disse tilmed ikke var gældende i nærværende sag.

203. Hvad angår det andet klagepunkt mener jeg heller ikke, at det er relevant, eftersom reglerne for medlemsstaternes interventioner

80 — Punkt 109 i den anfægtede beslutning.

til fordel for kulindustrien er forskellige fra dem, der er fastsat i stålstøttekodekserne.

204. For så vidt angår det tredje klagepunkt mener jeg ikke, at Kommissionen skulle redegøre for grundene til, at dens vurdering adskiller sig fra den vurdering, den har foretaget i tidligere beslutninger. Begrebet »statsstøtte« svarer i EF-traktaten såvel som i EKSF-traktaten til en objektiv situation, og grundene til, at Kommissionen har foretaget en anderledes vurdering i sine tidligere beslutninger, er ikke relevante for undersøgelsen af spørgsmålet, om de pågældende støtteforanstaltninger falder ind under anvendelsesområdet for artikel 4, litra c), KS.

205. På baggrund af de ovenfor anførte forhold er jeg af den opfattelse, at anbringendet om manglende begrundelse, for så vidt som det er baseret på ovennævnte klagepunkter, bør forkastes. Jeg finder, at den anfægtede beslutnings begrundelse opfylder kravene om både klarhed og mulighed for kontrol, som følger af artikel 5 KS og 15 KS, og at der heri er redegjort tilstrækkelig præcist for den faktiske og retlige sammenhæng.

206. Jeg er på denne baggrund af den opfattelse, at Retten med føje kunne konkludere i den appellerede doms præmis 184, at Kommissionen i tilstrækkelig grad havde begrundet den omtvistede beslutning.

207. Under disse omstændigheder foreslår jeg, at Domstolen forkaster det andet anbringende.

208. Det fremgår af samtlige ovenstående bemærkninger, at den af Salzgitter iværksatte kontraappel efter min mening bør forkastes i sin helhed.

VI — Hovedappellen

209. Til støtte for sin appel har Kommissionen påberåbt sig to anbringender, om for det første tilsidesættelse af artikel 4, litra c), KS og af tredje, fjerde, femte og sjette kodeks og for det andet om tilsidesættelse af kontradiktionsretten.

A — *Det første anbringende om tilsidesættelse af artikel 4, litra c), KS og af tredje, fjerde, femte og sjette kodeks*

210. Det første anbringende består af seks led om for det første en fejlagtig bedømmelse med hensyn til, at det gældende retsgrundlag var karakteriseret ved usikkerhed og manglende klarhed, for det andet om en retlig fejl

i forbindelse med hensyntagen til de to første stålstøttekodekser, for det tredje om en fejlagtig fortolkning af Domstolens retspraksis vedrørende retssikkerhedsprincippet, for det fjerde om, at den appellerede doms grunde indeholder en modsigelse, for det femte om en fejlagtig bedømmelse med hensyn til Kommissionens kendskab til anvendelsen af ZRFG på jern- og stålvirksomheder og for det sjette om ændring af den retspraksis, der kan udledes af dommen af 20. marts 1997, Alcan Deutschland [81].

211. Kommissionen har i det væsentlige rejst tvivl om Rettens vurdering i den appellerede doms præmis 158-183 af det i første instans fremførte anbringende om en påstået tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet (syvende anbringende). Kommissionen hævder, at Retten har begået en retlig fejl ved under nærværende sags særlige omstændigheder at have fastslået, at Kommissionen havde tilsidesat retssikkerhedsprincippet, da den anmodede om tilbagesøgning af den støtte, der var ydet Salzgitter mellem 1986 og 1995.

212. For at tage anbringendet om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet til følge har Retten ræsonneret i tre etaper.

213. Retten har for det første undersøgt retsgrundlagets klarhed og konkluderet i den appellerede doms præmis 174, at den situation, der fulgte af vedtagelsen af anden og tredje kodeks, var usikker og manglede klarhed. Kommissionen rejser om denne vurdering i første anbringendes første led.

214. Retten har dernæst undersøgt Kommissionens adfærd. Efter at have konstateret, at Kommissionen havde fået meddelt et antal oplysninger fra Salzgitter, og at den ligeledes havde truffet en beslutning om ikke at gøre indsigelse mod iværksættelsen af ZRFG, var Retten af den opfattelse, i den appellerede doms præmis 176-180, at Kommissionen havde tilsidesat sin påpasselighedspligt ved ikke i forbindelse med undersøgelsen af disse dokumenter at have påpeget den manglende anmeldelse af den pågældende støtte og ikke at have truffet de i denne forbindelse passende foranstaltninger. Denne konstatering kritiseres af Kommissionen i første anbringendes femte led.

215. Endelig er det på baggrund af disse konstateringer, at Retten i den appellerede doms præmis 181 og 182 fastslog, at Kommissionen havde tilsidesat retssikkerhedsprincippet ved at påbyde Forbundsrepublikken Tyskland at tilbagesøge støtten til Salzgitter. Kommissionen har i første anbringendes tredje led rejst tvivl om de konsekvenser, som Retten drager af disse konstateringer.

81 — Sag C-24/95, Sml. I, s. 1591.

216. I betragtning af disse forhold mener jeg, at det er hensigtsmæssigt at bedømme, om der er grundlag for dette første anbringende ved at undersøge dets første, femte og tredje led i nævnte rækkefølge i det omfang, de rejser tvivl om Rettens tre vurderinger i den appellerede dom.

1. Første led af det første anbringende om en fejlagtig bedømmelse af den pågældende retstilstands klarhed

217. Med dette led har Kommissionen bestridt Rettens bedømmelse, hvorefter retstilstanden som følge af vedtagelsen af anden og tredje kodeks var usikker og manglede klarhed.

a) Parternes argumenter

218. Kommissionen mener, at Rettens bedømmelse i den appellerede doms præmis 174, hvorefter den i beslutningen fra 1971 indeholdte godkendelse stiltiende og delvist var blevet tilbagekaldt med virkning fra tidspunktet for vedtagelsen af anden kodeks eller i hvert fald tredje kodeks, er fejlagtig.

219. Kommissionen har gjort gældende, at denne godkendelse, som var baseret på EF-traktaten, ikke kunne være gældende inden for rammerne af EKSF-traktaten. Artikel 4, litra c), KS var gældende, og i overensstemmelse med dommen af 10. december 1969 i sagen Kommissionen mod Frankrig var støtte til virksomheder i jern- og stålsektoren strengt forbudt inden ikrafttrædelsen af første kodeks [82]. Kommissionen er af den opfattelse, at det kun er i kraft af den første kodeks, at den nævnte godkendelse og de efterfølgende godkendelser blev erklæret anvendelige på EKSF-traktatens område, og at denne midlertidige generelle godkendelse udløb med første kodeks den 31. december 1981.

220. Kommissionen har endvidere bestridt Rettens bedømmelse i den appellerede doms præmis 173 og 174, hvorefter det ikke klart fremgik, om den senere anvendelse af ZRFG's § 3 til fordel for Salzgitter faldt ind under forpligtelsen til at anmelde »påtænkt« støtte som omhandlet i artikel 6 i tredje stålstøttekodeks. Efter Kommissionens opfattelse er denne bestemmelse særdeles klar.

221. I replikken har Kommissionen desuden gjort gældende, at artikel 67 KS ikke finder anvendelse på statsstøtte, eftersom medlemsstaterne ikke kan vedtage støtteforanstaltninger inden for rammerne af deres økonomiske og sociale politik [83]. Kommissionen har understreget, at artikel 4, litra c), KS forbyder

82 — Kommissionen henviser til præmis 41-44 i dommen i denne sag.

83 — Kommissionen henviser til dommen i sagen De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mod Den Høje Myndighed.

støtte »i hvilken som helst form dette sker«, og at den af Forbundsrepublikken Tyskland nævnte retspraksis aldrig, for så vidt angår artikel 67, har henvist til generelt anvendelige »støtteordninger«. Kommissionen hævder endvidere, at denne medlemsstat ikke havde underrettet Kommissionen om støtten til Salzgitter, og at den dermed ikke kan påstå, at Kommissionen har godkendt den med hjemmel i artikel 67 KS.

222. Salzgitter er af den opfattelse, at Retten ikke har begået nogen retlig fejl ved at konstatere, at retstilstanden som følge af vedtagelsen af anden og tredje stålstøttekodeks var uklar. Salzgitter mener, at Kommissionen i anden og tredje stålstøttekodeks og i enhver anden meddelelse burde have meddelt ændringen i sin retsopfattelse med hensyn til anvendelsen af artikel 4, litra c), KS [84]. Salzgitter har bl.a. gjort gældende, at Kommissionen ved ikke at gøre indsigelse mod iværksættelsen af ZRFG har skabt en berettiget forventning til denne lovgivnings lovlighed i virksomhederne.

223. Salzgitter har endvidere gjort gældende, at artikel 4, litra c), KS ikke i lighed med ZRFG finder anvendelse på medlemsstaternes generelle foranstaltninger vedrørende samtlige erhvervssektorer, hvilket Kommissionen havde bekræftet i første del af betragtningerne til første og anden støttekodeks. Virksomheden hævder endvidere, at Kommissionen har foretaget en anvendelse med tilbagevirkende kraft af artikel 4, litra c), KS, hvilket er i strid med fællesskabsretten og kan rejse tvivl om den støttemodtagende virksomheds langsigtede investeringsbeslutninger [85].

224. Salzgitter har tilføjet, at Kommissionens beslutningspraksis i kulsektoren bestående i at anvende artikel 67 KS på ikke-sektorbestemt støtte til denne sektor styrker denne vurdering.

225. Salzgitter har gjort gældende, at artikel 6 i den tredje støttekodeks ikke gav mulighed for at afgøre, om anvendelsen af de i ZRFG fastsatte skattemæssige bestemmelser til fordel for virksomheder i jern- og stålsektoren skulle gøres til genstand for en ny anmeldelse trods Kommissionens tidligere godkendelse i henhold til EF-traktaten. Salzgitter har tilføjet, at eksisterende støtte som den af ZRFG omhandlede ikke kunne omfattes af anmeldelsespligten fastsat i nævnte bestemmelse. Salzgitter henviser i denne forbindelse til dommen i sagen Italien mod Kommissionen om anmeldelse af individuelle gennemførelsesforanstaltninger til en generel støtteordning [86]. Virksomheden er af den opfattelse, at for så vidt som Kommissionen uden forbehold havde godkendt anvendelsen af ZRFG i henhold til EF-traktaten og ikke havde gjort indsigelse i henhold til artikel 67 KS, kunne iværksættelsen af ZRFG

84 — Salzgitter henviser til dom af 29.4.2004, sag C-181/02 P, Kommissionen mod Kvaerner Warnow Werft, Sml. I, s. 5703, præmis 41.

85 — Salzgitter henviser til dommen i sagen Falck og Acciaierie di Bolzano mod Kommissionen, præmis 119 og den deri nævnte retspraksis.

86 — Præmis 21.

til fordel for en virksomhed ikke kvalificeres som »ny støtte« og dermed som »påtænkt støtte« som omhandlet i artikel 6 i tredje støttekodeks.

226. Salzgitter har endelig tilføjet, at med underretningen af Kommissionen om ZRFG i 1971 i henhold til EF-traktaten havde Forbundsrepublikken Tyskland ligeledes gjort Kommissionen bekendt med loven i medfør af artikel 67 KS. Salzgitter er af den opfattelse, at ved at godkende de skattemæssige foranstaltninger, der blev anmeldt i henhold til EF-traktaten, har Kommissionen ligeledes stiltiende accepteret, at disse foranstaltninger ikke havde nogen »mærkbar indvirkning på konkurrencevilkårene« i kul- og stålindustrien som omhandlet i artikel 67, stk. 1, KS.

227. Forbundsrepublikken Tyskland har i det væsentlige anført de samme argumenter som Salzgitter. Den har gjort gældende, at generel støtte ikke er omfattet af en forpligtelse til underretning i medfør af artikel 67, stk. 1, KS, hvis den ikke kan have nogen mærkbar indvirkning på konkurrencevilkårene i kul- eller stålindustrien, hvilket Kommissionen stiltiende har bekræftet ved flere gange at godkende foranstaltninger fastsat i ZRFG. Forbundsrepublikken er under alle omstændigheder af den opfattelse, at disse foranstaltninger kan anses for eksisterende støtte, som ikke er omfattet af en anderledes anmeldelsespligt i henhold til EKSF-traktaten.

b) Bedømmelse

228. Som jeg tidligere har anført[87], har Retten i den appellerede doms præmis 174 fastslået, at:

»[…] den retstilstand, som bestod efter vedtagelsen af anden og tredje stålstøttekodeks, var karakteriseret ved følgende elementer af usikkerhed og manglende klarhed, som Kommissionen bærer ansvaret for:

— den stiltiende — og dermed utilstrækkeligt klare — delvise tilbagekaldelse af den beslutning om ikke at gøre indsigelse, som var indeholdt i Kommissionens beslutning fra 1971

— usikkerheden med hensyn til rækkevidden af den stiltiende delvise tilbagekaldelse af den nævnte beslutning om ikke at gøre indsigelse for så vidt angår spørgsmålet, om den senere anvendelse af ZRFG's § 3 skulle anmeldes som »påtænkt« støtte, som omhandlet i sjette stålstøttekodeks' artikel 6«.

87 — Jf. punkt 60 ff. i dette forslag til afgørelse.

229. I forbindelse med dette første led har Kommissionen på den ene side hævdet, at Retten har begået en retlig fejl for så vidt angår virkningerne af anden og tredje kodeks på beslutningen om ikke at gøre indsigelse, som Kommissionen vedtog med hensyn til ZRFG's § 3 den 4. august 1971. Den har på den anden side bestridt Rettens bedømmelse af klarheden af forpligtelsen til anmeldelse af den pågældende påtænkte støtte fastsat i artikel 6 i tredje kodeks.

230. Efter min mening må Kommissionen gives medhold i dette klagepunkt af følgende årsager.

231. For det første mener jeg ikke, i modsætning til Retten, at vedtagelsen af anden og tredje støttekodeks har medført stiltiende delvis tilbagekaldelse af Kommissionens beslutningen fra 1971. Som jeg har anført i forbindelse med undersøgelsen af kontraappellen, mener jeg, at denne beslutning, på grundlag af artikel 87 EF og 88 EF, udelukkende vedrørte de virksomheder, der hører ind under EF-traktaten, og ikke omhandlede dem, der hører ind under EKSF-traktaten [88]. Vedtagelsen af anden og tredje støttekodeks kunne derfor ikke medføre tilbagekaldelse af den godkendelse, Kommissionen havde meddelt i 1971, da jern- og stålvirksomhederne efter min mening ikke var omhandlet af denne.

88 — Jf. punkt 148-151 i dette forslag til afgørelse.

232. For det andet er jeg af den opfattelse, at forpligtelsen til anmeldelse af den pågældende støtte fremgik meget klart af ordlyden af artikel 6 i tredje kodeks.

233. Artikel 6 i denne kodeks fastsætter en procedure for Kommissionens forhåndsundersøgelse af alle de påtænkte støtteforanstaltninger, der indføres af medlemsstaterne med henblik på at forebygge indførelsen af støtteforanstaltninger, der er uforenelige med fællesmarkedet. Artikel 6, stk. 1, første punktum, i tredje kodeks kræver, at medlemsstaterne underretter Kommissionen så betids om projekter vedrørende indførelse eller ændring af den omhandlede støtte, at den kan fremsætte sine bemærkninger hertil [89]. I medfør af artikel 6, stk. 1, andet punktum, i tredje støttekodeks skal Kommissionen »underrettes på samme vilkår om *enhver påtænkt anvendelse inden for jern- og stålsektoren af støtteordninger med hensyn til hvilke den i forvejen har udtalt sig på grundlag af [EF]-traktatens bestemmelser*« [90]. Anmeldelsen skal finde sted inden for en frist, som Domstolen har kvalificeret som »præklusiv« [91]. I henhold til artikel 6, stk. 4, i samme kodeks kan en medlemsstat ikke gennemføre påtænkte foranstaltninger, uanset om de er sektorbestemte eller led i en generel støtteordning godkendt på grundlag

89 — Tredje støttekodeks omhandler støtte til forskning og udvikling, til beskyttelse af miljøet, til lukning af anlæg i jern- og stålsektoren og regional støtte til investeringer under generelle ordninger.

90 — Min fremhævelse.

91 — Jf. dommen af 13.7.2000, sag C-210/98 P, Salzgitter mod Kommissionen, Sml. I, s. 5843, præmis 49-55 og den deri nævnte retspraksis.

af EF-traktaten, så længe Kommissionen ikke har godkendt dem. Som Domstolen har påpeget inden for rammerne af artikel 88, stk. 3, EF, er denne kontrol væsentlig for at sikre, at fællesmarkedet fungerer efter hensigten [92].

234. Det fremgår klart af ordlyden af artikel 6, stk. 1, andet punktum, i tredje støttekodeks, at forpligtelsen til at anmelde finansielle foranstaltninger som dem i nærværende sag var klar og ubetinget efter ikrafttrædelsen af kodeksen den 1. januar 1986.

235. Denne bedømmelse støttes af Domstolens praksis.

236. Denne forpligtelse figurerer med samme ordlyd i artikel 6, stk. 1, i den fjerde, femte og sjette støttekodeks. Efter at være blevet forelagt et spørgsmål vedrørende rækkevidden af en sådan bestemmelse inden for rammerne af den femte støttekodeks har Fællesskabets retsinstans således anført, at således som denne bestemmelse var formuleret, efterlod den »ingen som helst tvivl for myndighederne med hensyn til deres forpligtelse til at give underretning om de omtvistede lån og til at betinge ydelsen af lånene af Kommissionens forudgående stillingtagen, uafhængigt af, om lånene måtte opfattes som støtte« [93].

237. I modsætning til, hvad Retten har hævdet i den appellerede doms præmis 174, mener jeg således, at den af Kommissionen indførte forpligtelse til anmeldelse i artikel 6, stk. 1, andet punktum, i tredje støttekodeks klart omhandlede støtteforanstaltninger som dem i nærværende sag. Forbundsrepublikken Tyskland havde, i kraft af sin deltagelse i Det Rådgivende EKSF-Udvalg, og Salzgitter, i betragtning af sin betydningsfulde økonomiske stilling, mulighed for at have kendskab til indførelsen af denne forpligtelse som led i den tredje støttekodeks og dens opretholdelse som led i de senere stålstøttekodekser. I modsætning til, hvad Retten har fastslået i den appellerede doms præmis 181, mener jeg ikke, at Kommissionen var forpligtet til at udvirke nogen afklaring af reglerne inden for rammerne af tredje kodeks eller de senere kodekser.

238. Jeg er på denne baggrund af den opfattelse, at Salzgitter og Forbundsrepublikken Tyskland havde mulighed for at have et præcist kendskab til rækkevidden af deres forpligtelse siden vedtagelsen af den tredje støttekodeks i 1986. I modsætning til, hvad Retten har hævdet, bestod der således en klar og utvetydig pligt til at anmelde den

92 — Jf. dom af 14.2.1990, sag C-301/87, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 307, præmis 17, og af 11.7.1996, sag C-39/94, SFEI m.fl., Sml. I, s. 3547, præmis 70.

93 — Kendelsen i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 55.

pågældende støtte i medfør af artikel 6 i den tredje, fjerde, femte og sjette støttekodeks.

239. På baggrund af samtlige disse elementer mener jeg, at Retten har begået en retlig fejl i bedømmelsen af det gældende retsgrundlags klarhed

240. Denne konstatering ville i princippet være tilstrækkelig til at tage Kommissionens appel til følge og foreslå Domstolen at ophæve den appellerede dom. Jeg mener imidlertid, at der bør foretages en undersøgelse af det første anbringendes femte og tredje led for at vurdere, hvilke konsekvenser der bør drages i nærværende sag af denne retlige fejl.

2. Femte led af det første anbringende om en fejlagtig bedømmelse af Kommissionens kendskab til ydelsen af den pågældende støtte

241. Med første anbringendes femte led har Kommissionen hævdet, at Retten har begået en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 179 at anføre, at Kommissionen havde kendskab til anvendelsen af ZRFG til fordel for Salzgitter flere år, før den reagerede og dermed havde tilsidesat sin påpasselighedsforpligtelse.

a) Parternes argumenter

242. Kommissionen har i den appellerede doms præmis 175-179 gjort gældende, at Retten nøjes med at angive de dokumenter, der er blevet meddelt Kommissionen, men ikke præciserer, om de indeholdt oplysninger om støtte, som ikke var blevet anmeldt. Retten nævner desuden ikke nogen retsbestemmelse, der forpligter Kommissionens administrative apparat til at tage hensyn til disse dokumenter uden for den procedure, inden for hvis rammer de var blevet fremsendt til den.

243. Kommissionen har præciseret, at på grund af forekomsten af statsstøtteordningen til fordel for jern- og stålindustrien er det hverken foreskrevet eller nødvendigt, at der fremsendes oplysninger mellem de af Kommissionens tjenestegrene, der har til opgave at følge kvotasystemet for stålproduktionen, og dem, der har til opgave at kontrollere statsstøtte. Kommissionen har tilføjet, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke har opfyldt den forpligtelse til at aflægge beretning om den ydede støtte, der er fastsat i artikel 7 i de stålstøttekodekser, der var i

kraft mellem 1986 og 2002, og at der ikke er foretaget nogen fremsendelse af oplysninger til de tjenestegrene, der er ansvarlige for at anvende støttekodekserne.

244. Kommissionen har understreget, at jern- og stålvirksomhederne ikke er forpligtet til at fremsende deres aktivitetsrapporter eller årsregnskaber til Kommissionen inden for rammerne af kvotesystemet for stålproduktion, og at den derfor i princippet ikke er forpligtet til at læse disse dokumenter.

245. Kommissionen har bestridt Rettens konstatering i den appellerede doms præmis 179, hvorefter det fremgik af Salzgitters aktivitetsrapporter og årsregnskaber, som virksomheden har fremsendt til Kommissionen, at der var foretaget ekstraordinære hensættelser til fordel for denne. Kommissionen har tilføjet, at det under alle omstændigheder ikke er beløbenes størrelse eller de hensættelser, der er anvendt til investeringer, der er afgørende i kvotesystemet, men de virkninger, som investeringerne har haft på produktionskapaciteten og dernæst på selve produktionen. Kommissionen har præciseret, at selv om man anerkender, at Rettens udsagn i den appellerede doms præmis 178, hvorefter finansieringskilderne faktisk skulle være meddelt Kommissionen inden for rammerne af kvoteordningen, svarer de pågældende hensættelser ikke til finansieringskilderne, men til en skatteudsættelse i forbindelse med særlige investeringer.

246. Kommissionen er af den opfattelse, at Retten ikke nævner nogen bestemmelse, hvoraf det kunne fremgå, at Kommissionen er forpligtet til at have kendskab til dokumenter uden for den procedure, inden for hvis rammer de er blevet fremsendt til den. Den har tilføjet, at Salzgitters fremsendelse af dokumenter på eget initiativ ikke kan bevise, at Kommissionen har fået kendskab til deres indhold. Den støttemodtagende virksomhed har i øvrigt ikke bevist en sådan faktisk omstændighed.

247. I forbindelse med sine skriftlige og mundtlige indlæg har Kommissionen insisteret på de risici, som Rettens bedømmelse kan medføre både for systemet til kontrol med statsstøtte og dens forvaltningsorganisation.

248. Kommissionen har på den ene side anført, at hvis fremsendelsen på eget initiativ af dokumenter, der kun kan indeholde vage bemærkninger om ydelsen af statsstøtte, til en af Kommissionens tjenestegrene, var tilstrækkelig til at forbyde dens eneste mulighed for at handle i forhold til ydelsen af ulovlig støtte eller støtte, der var uforenelig med fællesmarkedet, ville kontrollen med statsstøtte, baseret på anmeldelsespligten, risikere at bryde sammen.

249. Kommissionen har på den anden side gjort gældende, at Rettens bedømmelse risikerede at rejse tvivl om en væsentlig regel i

EU-lovgivningen med hensyn til Kommissionens moderne forvaltningsorganisation, nemlig en klar og tydelig kompetencefordeling til fordel for et forvaltningssystem, hvori hver tjenestemand i Kommissionen umiddelbart bør anmelde enhver overtrædelse af retsordenen, han måtte have opdaget, til den kompetente myndighed.

250. Salzgitter mener, at dette led vedrører forhold i de faktiske omstændigheder, som Domstolen ikke skal tage stilling til i en appelsag. Subsidiært gør virksomheden gældende, at Kommissionens forpligtelse, fastsat i forbindelse med overvågningsordningen for stålkvoter, til at tage hensyn til tidligere ydet støtte indebærer en forpligtelse til at have kendskab til de aktivitetsrapporter, der er blevet fremsendt til Kommissionen. Salzgitter har tilføjet, at årsregnskaberne i disse rapporter klart angav, at Salzgitter havde draget fordel af de af ZRFG foreskrevne skattemæssige foranstaltninger, og at det i øvrigt var på grundlag af disse aktivitetsrapporter, at Kommissionen havde sendt den en anmodning om oplysninger i 1998. Salzgitter har gjort gældende, at dette emne ligeledes blev behandlet på et møde med Kommissionen i 1982, hvor også tjenestegrenene med ansvar for forvaltningen af stålkvoterne og tjenestegrenene med ansvar for kontrollen med statsstøtte deltog. Salzgitter er af den opfattelse, at Kommissionens forpligtelse til at have kendskab til de oplysninger, der er blevet fremsendt til den, følger af retten til at blive hørt [94], og at Kommissionen under ingen omstændigheder kan påberåbe sig over for en borger, at denne har tilstillet en forsendelse til en afdeling uden kompetence.

251. Forbundsrepublikken Tyskland har hævdet, at som statsstøttekontrolmyndighed bør Kommissionen tage hensyn til alle de oplysninger, som kan være meddelt den. Den har tilføjet, at de forvaltningstjenester, der har ansvar for forvaltningen af stålkvoterne, ved deres kompetence er i stand til at genkende modtagne oplysninger med henblik på kontrol af støtten til jern- og stålindustrien, og at de er forpligtede til at videresende de relevante oplysninger til tjenesterne med ansvar for kontrol af støtten.

b) Bedømmelse

252. I modsætning til hvad Salzgitter har anført, mener jeg, at dette femte led kan antages til realitetsbehandling.

253. Som bekendt kan en appel i henhold til EKSF-traktatens artikel 32 d, der er identisk med artikel 225 EF, begrænses til retsspørgsmålene, for så vidt som det alene er Retten,

94 — Dom af 21.9.1989, forenede sager 46/87 og 227/88, Hoechst mod Kommissionen, Sml. s. 2859.

der principielt er kompetent til at bedømme de faktiske omstændigheder [95].

254. Jeg er ikke desto mindre af den opfattelse, at analysen af dette led ikke blot rejser et problem vedrørende vurderingen af de faktiske omstændigheder. Jeg mener faktisk, at undersøgelsen af, om der er grundlag for leddet, rejser et egentligt retsproblem på baggrund af mine konklusioner vedrørende første led.

255. Spørgsmålet er, om Retten har begået en retlig fejl, da den fastslog, at Kommissionen havde tilsidesat sin påpasselighedsforpligtelse ved ikke at have gjort opmærksom på den pågældende støtte og den manglende anmeldelse af støtten, selv om der påhvilede medlemsstaten en klar og ubetinget forpligtelse til anmeldelse.

256. Det skal indledningsvis bemærkes, at Rettens konklusioner i den appellerede dom med hensyn til en eventuel forpligtelse til at fremsende oplysninger mellem Kommissionens tjenester indbyrdes er særlige omstændigheder i nærværende sag. Det har Retten understreget mange gange, bl.a. i dommens præmis 179 og 182. Dens konklusioner er draget ud fra de særlige forpligtelser, Kommissionen havde pålagt jern- og stålvirksomhederne for at imødegå den åbenbare krisesituation i den europæiske jern- og stålsektor.

257. I den appellerede doms præmis 176 og 177 har Retten beskrevet de forpligtelser, der følger for virksomhederne i jern- og stålindustrien af indførelsen af en ordning for overvågning af deres jern- og stålproduktion [96]. Angående anvendelsen af denne ordning, indført i 1980, har Retten bl.a. anført, at Kommissionen indhentede regelmæssige oplysninger om de berørte virksomheders produktion og leverancer. Retten har endvidere bemærket, at Kommissionen med henblik på en tilpasning af ordningen havde opstillet en klar forbindelse mellem ydelse af ikke-tilladt støtte og produktionskvoterne for at undgå, at disse foranstaltninger fandt anvendelse samtidigt. Artikel 15a, stk. 1, i Kommissionens beslutning nr. 2177/83/EKSF [97] bemyndigede således Kommissionen

95 — Jeg erindrer om, at i medfør af fast retspraksis er det alene Retten, der er kompetent til dels at fastlægge de faktiske omstændigheder, når bortses fra tilfælde, hvor den indholdsmæssige urigtighed af dens konstateringer følger af akterne i den sag, den har behandlet, dels at tage stilling til disse faktiske omstændigheder. Vurderingen af de faktiske omstændigheder udgør således ikke et retsspørgsmål, der som sådant er undergivet Domstolens prøvelsesret i en appelsag, medmindre oplysningerne er gengivet urigtigt. Når Retten har fastslået eller vurderet de faktiske omstændigheder, har Domstolen imidlertid kompetence til at gennemføre en kontrol med den retlige vurdering af disse faktiske omstændigheder og de retlige konsekvenser, Retten har draget. Jf. bl.a. dom af 6.4.2006, sag C-551/03 P, General Motors mod Kommissionen, Sml. I, s. 3173, præmis 51 og 52.

96 — Denne ordning blev indført med hjemmel i artikel 58 KS ved Kommissionens beslutning nr. 2794/80/EKSF af 31.10.1980 om indførelse af et kvotasystem for stålproduktionen for virksomhederne i jern- og stålindustrien (EFT L 291, s. 1). Denne ordning er flere gange blevet forlænget indtil den 30.6.1988.

97 — Beslutning af 28.7.1983 om forlængelse af overvågningsordningen og systemet for produktionskvoter for visse produkter for virksomhederne i jern- og stålindustrien (EFT L 208, s. 1). Indholdet af artikel 15a i denne beslutning fandtes i en i det væsentlige identisk formulering i artikel 15a i de efterfølgende beslutninger om forlængelser, nemlig Kommissionens beslutning nr. 234/84/EKSF af 31.1.1984 (EFT L 29, s. 1), Kommissionens beslutning nr. 3485/85/EKSF af 27.11.1985 (EFT L 340, s. 5) og Kommissionens beslutning nr. 194/88/EKSF af 6.1.1988 (EFT L 25, s. 1).

til at »nedsætte en virksomheds kvoter, når den [konstaterede], at den pågældende virksomhed [havde] modtaget støtte, der ikke var tilladt af Kommissionen i henhold til [anden stålstøttekodeks], eller at betingelserne for tilladelse af støtten ikke [var] overholdt«.

258. Det er på baggrund af ovenstående og Domstolens retspraksis [98], at Retten i den appellerede doms præmis 178 har fastslået, at »Kommissionen var derfor nødsaget til at efterprøve de oplysninger vedrørende jern- og stålvirksomhedernes produktion, som den modtog fra disse virksomheder, navnlig med henblik på at afgøre, om en fastholdelse eller forøgelse af produktionskapaciteten skyldtes ikke-tilladt statsstøtte«.

259. Retten har ligeledes understreget den strenge styring af jern- og stålvirksomhedernes investeringsprogrammer [99] og bemærket, at Kommissionen på ny havde undersøgt den støtteordning, som var fastsat i ZRFG, i 1988, og at den havde vedtaget en beslutning om ikke at rejse indsigelse herimod i løbet af december 1988 på grundlag af EF-traktaten.

260. Det er på baggrund af disse forhold og de oplysninger, Salzgitter havde fremsendt til Kommissionen i medfør af ovennævnte forpligtelser, at Retten i præmis 179 i den appellerede dom anførte, at Kommissionen »burde have gjort opmærksom på og fastslået, at [den omtvistede støtte] ikke var anmeldt, samt have truffet de i denne forbindelse passende foranstaltninger«. På baggrund af den omstændighed, at Kommissionen gennem længere tid undlod at reagere og på baggrund af usikkerheden og den manglende klarhed i retsstillingen, har Retten således fastslået i den appellerede doms præmis 180, at Kommissionen »i strid med [den] påpasselighedsforpligtelse […], [havde skabt] en uklar retsstilling«, som det påhvilede Kommissionen at afklare, inden den kunne tage skridt til tilbagesøgning af den allerede ydede støtte.

261. I modsætning til hvad Retten har fastslået, mener jeg, at det i nærværende sag er vanskeligt at foreholde Kommissionen en tilsidesættelse af dens påpasselighedsforpligtelse, når ydelsen af den pågældende støtte ikke er blevet anmeldt under nogen som helst form trods denne forpligtelses klare og ubetingede karakter.

262. Til grund for min bedømmelse lægger jeg en analyse af de beføjelser og ansvarsområder, der påhviler henholdsvis Kommissionen og medlemsstaterne inden for rammerne af en ordning for kontrol med statsstøtte.

98 — Retten henviser til dom af 15.1.1985, sag 250/83, Finsider mod Kommissionen, Sml. s. 131, præmis 9, af 15.10.1985, forenede sager 211/83, 212/83, 77/84 og 78/84, Krupp og Thyssen mod Kommissionen, Sml. s. 3409, præmis 34, og af 7.4.1987, sag 226/85, Dillinger Hüttenwerke mod Kommissionen, Sml. s. 1621, præmis 12.

99 — Retten henviser til Kommissionens beslutning nr. 3302/81/EKSF af 18.11.1981 om oplysninger fra virksomhederne inden for jern- og stålindustrien om deres investeringer (EFT L 333, s. 35), som ændret ved Kommissionens beslutning nr. 2093/85/EKSF af 26.7.1985 (EFT L 197, s. 19), der var gældende indtil den 16.10.1991.

263. Kommissionen er som alle fællesskabsinstitutionerne i udøvelsen af sit administrative ansvar underlagt princippet om god forvaltningsskik.

264. Lige siden en af Domstolens første domme har dette princip været en integrerende del af de uskrevne regler for den fællesskabsretlige legalitet [100]. De krav, der er tilknyttet dette princip, er gradvist blevet udledt ved Domstolens praksis, før de blev indsat i artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [101].

265. Princippet om god forvaltningsskik kræver, at Kommissionen foretager en seriøs og udtømmende undersøgelse af alle retlige og faktiske forhold, der kan have indvirkning på vedtagelsen af en retsakt [102]. For så vidt som Kommissionen har eksklusiv kompetence til at vurdere, om statsstøtte er forenelig med fællesmarkedet, skal den foretage en omhyggelig og upartisk undersøgelse af hvert enkelt tilfælde, den har kendskab til. Påpasselighedsforpligtelsen, som Retten foreholder Kommissionen at have tilsidesat, forstås som kravet om en administrativ behandling »inden for en rimelig frist«. Fællesskabets retsinstans har fastslået, at denne frist »må vurderes ud fra hver enkelt sag, […] herunder navnlig den sammenhæng, hvori sagen indgår, de forskellige led i den administrative procedure, sagens kompleksitet og dens betydning for de involverede parter« [103]. Institutionerne kan ikke lade procedurerne fortsætte i det uendelige, og det er på en måde deres passivitet, der pålægges sanktioner, når de er forpligtede til at handle inden for en rimelig frist.

266. I praksis kræver overholdelsen af princippet om god forvaltningsskik, at Kommissionen træffer alle de interne foranstaltninger, der kan sikre, at dens tjenestegrene fungerer efter hensigten [104]. Den råder hertil over beføjelser til at tilrettelægge den interne organisation. Kommissionen udgør en enkelt organisatorisk og funktionel helhed [105]. Tjenestegrenene er imidlertid opdelt i generaldirektorater, direktorater og kontorer efter en sådan plan for fordeling af beføjelserne,

100 — Dom af 10.12.1957, forenede sager 1/57 og 14/57, Société des usines à tubes de la Sarre mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 51, org.ref.: Rec. s. 201.

101 — EFT 2000 C 364, s. 1. Med hensyn til indholdet og rækkevidden af dette princip, jf. D. Simon: »*Le principe de »bonne administration« ou la »bonne gouvernance concrète««*, i Le droit de l'Union européenne en principes, Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux, Apogée, Rennes, 2006, s. 155.

102 — Jf. Domstolens dom af 21.11.1991, sag C-269/90, Technische Universität München, Sml. I, s. 5469, præmis 14, og Rettens dom af 24.1.1992, sag T-44/90, La Cinq mod Kommissionen, Sml. II, s. 1, præmis 86, af 19.3.1997, sag T-73/95, Oliveira mod Kommissionen, Sml. II, s. 381, præmis 32, og af 11.9.2002, sag T-70/99, Alpharma mod Rådet, Sml. II, s. 3495, præmis 182.

103 — Rettens dom af 15.9.1998, sag T-95/96, Gestevisión Telecinco mod Kommissionen, Sml. II, s. 3407, præmis 75.

104 — Jf. i EKSF-traktaten artikel 16 KS. Disse foranstaltninger vedrørende intern organisation er fastsat i en forretningsorden. De forretningsordener, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, var forretningsordenen af 9.1.1963 (EFT 1963 17, s. 181) og af 17.2.1993 (EFT L 230, s. 15). Denne blev erstattet af Kommissionens forretningsorden af 18.9.1999 (EFT L 252, s. 41), dernæst af forretningsordenen af 29.11.2000 (EFT L 308, s. 26).

105 — I artikel 17 i forretningsordenen fra 1963 og fra 1993 hedder det, at »[t]il forberedelse og udførelse af sine opgaver råder Kommissionen over en række tjenestegrene, som udgør en samlet administration«.

at den så vidt muligt hindrer overlapning af beføjelserne og overlapning generelt [106]. For at sikre, at Kommissionens arbejde er effektivt, bestemmes det således i artikel 21, stk. 1, i forretningsordenen fra 1963, at dens tjenestegrene skal »samarbejde mest muligt«. I medfør af denne bestemmelse skal den ansvarlige tjenestegren, før et dokument forelægges Kommissionen, underrette alle de tjenestegrene, der i kraft af fordelingen af beføjelserne eller på grund af sagens natur har tilknytning til sagen med henblik på at forebygge overlapning og indhente deres tilslutning eller deres bemærkninger [107].

267. I nærværende sag fremgår det af Rettens redegørelse for de faktiske omstændigheder, at Kommissionen fra 1988 fik meddelt Salzgitters aktivitetsrapporter og årsregnskaber, ved læsningen af hvilke det fremgik, at den havde foretaget ekstraordinære hensættelser i medfør af ZRFG's § 3. Retten er af den opfattelse, at disse angivelser ligeledes kunne fremgå af den undersøgelse, Kommissionen foretog i 1988 af den generelle støtteordnings forenelighed med EF-traktaten.

268. Ligesom Retten mener jeg, at Kommissionen var i stand til at have kendskab til den pågældende støtte. Som det klart fremgår af den appellerede dom, tilstræbte Kommissionen at overvåge jern- og stålvirksomhedernes aktivitet med en række kriseforanstaltninger, der gav den mulighed for at indhente så mange oplysninger som muligt om Salzgitters finansielle situation [108].

269. Forbindelsen mellem ordningen for produktionskvoter og ordningen for statsstøtte er klar. Den fremgår af artikel 15a i de af Retten omhandlede beslutninger og af disses artikel 14 [109]. Når Kommissionen anvender en af disse bestemmelser, er den nødsaget til at undersøge virksomhedens regnskaber på grundlag af de oplysninger, der er meddelt af denne [110].

106 — Artikel 19 i forretningsordenen fra 1963, artikel 18 i forretningsordenen fra 1993, artikel 17 i forretningsordenen fra 1999 og artikel 19 i forretningsordenen fra 2000.

107 — Den omhandlede bestemmelse er gengivet med en næsten identisk ordlyd i artikel 20, stk. 1, i forretningsordenen fra 1993, i artikel 19, stk. 1, i forretningsordenen fra 1999 og artikel 21, stk. 1, i forretningsordenen fra 2000. Jf. ligeledes M. Kindblom-Törnell: »*The role of the cabinets in the decision-making process of the European Commission*«, i Liber amicorum en l'honneur de Sven Norberg, Bruylant, Bruxelles, 2006, s. 329, på s. 230.

108 — Jeg gør opmærksom på, at efter kvotaordningens ophør i løbet af juni 1988 blev Kommissionens beslutning nr. 2448/88/EKSF af 19.7.1988 om indførelse af en overvågningsordning for visse produkter for virksomhederne i jern- og stålindustrien (EFT L 212, s. 1) indført med hjemmel i artikel 47 KS. I medfør af denne beslutning, der gjaldt fra den 1.7.1988 til den 30.6.1990, skulle virksomhederne månedligt anmelde deres stålproduktion og -leverancer til Kommissionen. Fra 1991 og for at forsøge at afhjælpe vanskelighederne på stålmarkedet blev Kommissionens beslutning nr. 3010/91/EKSF af 15.10.1991 om oplysninger fra virksomhederne inden for jern- og stålindustrien om deres investeringer (EFT L 286, s. 20) indført med hjemmel i 54 KS.

109 — Jf. artikel 14 i beslutningerne om forlængelse i fodnote 96.

110 — Jf. Kommissionens meddelelse om de oplysninger, som skal meddeles af stålvirksomheder, der ønsker at nyde godt af artikel 14 og 15 i beslutning nr. 1696/82/EKSF, samt om Kommissionens anvendelseskriterier (EFT 1982 C 318, s. 3).

270. Domstolen har fastslået, at alle foranstaltningerne udgør et sammenhængende hele, og det kan ikke kritiseres, at der i ordningen med produktionskvoter anvendes kriterier, der indgår i ordningen for støtte til jern- og stålindustrien, da formålet med begge de omhandlede ordninger er at fremme omstruktureringen, selv om de er hjemlet ved forskellige bestemmelser, og kriterierne for deres anvendelse er forskellige. Ifølge Domstolen er der således ikke noget vilkårligt eller diskriminerende i, at oplysninger, der tilvejebringes i forbindelse med anvendelsen af den ene ordning, benyttes som kriterier ved anvendelsen af den anden [111].

271. Der findes imidlertid ingen forpligtelse for Kommissionen med hensyn til de konsekvenser, den bør drage af en eventuel konstatering af manglende anmeldelse af støtte. Domstolen har i øvrigt valgt en særlig forsigtig og respektfuld fremgangsmåde ved de forskellige procedurer, Kommissionen har indført som led i kriseforanstaltningerne. Jeg tænker her på dom af 7. juli 1982, Klöckner-Werke mod Kommissionen [112]. I denne sag kritiserede sagsøgeren bl.a. Kommissionen for ved beregningen af produktionskvoterne ikke at have taget hensyn til den offentlige støtte, som et antal virksomheder i flere medlemsstater havde nydt godt af i strid med EKSF-traktaten. Ifølge Klöckner-Werke AG burde Kommissionen have reageret på ydelsen af denne offentlige støtte. Domstolen fastslog, at Kommissionen »*i forbindelse med de i artikel 58 [KS][*[113]*] foreskrevne foranstaltninger var forpligtet til at tage hensyn til skævheder, der var opstået på jern- og stålmarkedet som følge af ydelse af støtte, der eventuelt var uforenelig med traktaten*« [114]. Domstolen anførte, at for at iværksætte artikel 58 KS kræves der pr. definition en hurtig indsats, der nødvendigvis må hvile på forholdsvis enkle kriterier. En sådan indsats gør det umuligt at tage hensyn til kriterier som f.eks. offentlige støtteforanstaltninger, som kun kan vurderes på grundlag af særdeles indviklede undersøgelser. Domstolen fastslog således, at »*[d]et ikke kan udelukkes, at Kommissionen ved udformningen af produktionskvoterne kan tage hensyn til forhold, der er uforenelige med artikel 4, litra c, [KS] og til regler, som er nedfældet i Kommissionens beslutninger på dette område og behørigt fastsat efter den foreskrevne procedure.* Den har således allerede nu taget sine forholdsregler til kontrol med investeringer i betragtning. Det ville dog føre for vidt at stille krav om, at antikriseforanstaltninger i artikel 58 [KS] anvendes til at afhjælpe virkningen af ulovlig støtte ydet af medlemsstaterne« [115].

272. På baggrund af det ovenstående findes der ingen forpligtelse for Kommissionen

111 — Dommen i sagen Krupp og Thyssen mod Kommissionen. Jf. ligeledes dommen i sagen Dillinger Hüttenwerke mod Kommissionen, hvori Domstolen har præciseret, at artikel 14 A og 14 B i den generelle beslutning nr. 234/84 om ydelse af tillægsproduktionskvoter skal anvendes og fortolkes i lyset af anden kodeks. Det følger heraf, at en virksomhed, som må antages at opfylde kriterierne for ydelse af støtte, ikke kan indrømmes en tillægskvota i medfør af artikel 14 A i den nævnte beslutning (præmis 13-15).

112 — Sag 119/81, Sml. s. 2627.

113 — Overvågningsordenen og ordningen for stålproduktionskvoter bygger på denne bestemmelse.

114 — Dommen i sagen Klöckner-Werke mod Kommissionen, præmis 19.

115 — Ibidem (min fremhævelse). Jf. ligeledes domme af 11.5.1983, sag 136/82, Klöckner-Werke mod Kommissionen, Sml. s. 1599, præmis 36, og forenede sager 311/81 og 30/82, Klöckner-Werke mod Kommissionen, Sml. s. 1549, præmis 36, samt dommen i sagen Finsider mod Kommissionen.

med hensyn til de konsekvenser, der inden for rammerne af forvaltningen af produktionskvoterne skal drages af manglende anmeldelse af statsstøtte. Det står dog fast, at Kommissionen som tilsynsmyndighed skulle handle med al den krævede omhu.

273. Jeg mener imidlertid ikke, at denne mangel på omhu i nærværende sag kan fritage medlemsstaten fra at påbyde tilbagesøgning af den ulovligt udbetalte støtte og den støttemodtagende virksomhed fra at tilbagebetale den.

274. Jeg er nemlig af den opfattelse, at hverken Forbundsrepublikken Tyskland eller Salzgitter har grundlag for at hævde, at Kommissionen har tilsidesat princippet om god forvaltningsskik, når ydelsen af den pågældende støtte ikke er blevet anmeldt under nogen som helst form trods denne forpligtelses klare og ubetingede karakter.

275. Det skal bemærkes, at retten til god forvaltningsskik ikke er et absolut prærogativ, som under alle omstændigheder kan gøres gældende over for Fællesskabets administration. Det fremgår af fast retspraksis, at selv om princippet om god forvaltningsskik pålægger fællesskabsinstitutionerne visse forpligtelser, indebærer princippet ligeledes, at den berørte skal udvise en vis agtpågivenhed [116]. De garantier, der gives borgerne, kan derfor ikke gøres gældende af en person, der har været forsømmelig eller handlet i ond tro.

276. I denne sag er det ubestridt, at den omtvistede støtte ikke blev anmeldt i 1988 eller de efterfølgende år. Som Domstolen har fastslået, udgør en sådan handlemåde »en særlig alvorlig overtrædelse, for så vidt som [den] strider mod en vigtig ordning til sikring af fællesmarkedet« [117].

277. Forpligtelsen til forhåndsanmeldelse er nøglen til systemet for forebyggende kontrol, som Kommissionen har indført i de forskellige stålstøttekodekser. Denne forpligtelse giver Kommissionen mulighed for at sikre overvågning af fællesmarkedet for kul og stål i overensstemmelse med de mål, der forfølges med EKSF-traktaten, og tillade ydelse af visse former for støtte til jern- og stålindustrien i betragtning af sektorens særlige følsomhed. Den nævnte forpligtelse gør det ligeledes muligt at fjerne den eventuelle tvivl,

116 — Jf. bl.a. Rettens dom af 8.5.2003, sag T-82/01, Josanne m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2013, præmis 81.

117 — Kendelsen i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis.

en medlemsstat måtte have med hensyn til, hvorvidt en påtænkt foranstaltning udgør en ved den gældende stålstøttekodeks tilladt støtte. Det er således ubestridt, at anmeldelsespligten har retssikkerhed til formål og derfor skal overholdes meget nøje [118].

278. Med indførelsen i artikel 6 i tredje støttekodeks af en procedure for anmeldelse af påtænkt støtte — som i nærværende sag — har Kommissionen spillet den rolle, som EKSF-traktaten har tillagt den på statsstøtteområdet, da den fandt, at de ordninger, den tidligere havde godkendt på grundlag af EF-traktaten, kunne påvirke fællesmarkedet for kul og ståls tilfredsstillende funktion.

279. Som det klart fremgår af femte betragtning til tredje støttekodeks, var formålet at »indføre almengyldige fællesskabsregler, som sikrer, at alle de former for støtte, der fortsat [ville] kunne ydes til jern- og stålindustrien, behandles ensartet som led i en enkelt procedure«.

280. Med dette system kan det undgås, at en generel støtteordning, godkendt af Kommissionen på grundlag af EF-traktaten, kan give anledning til nye anvendelser inden for rammerne af EKSF-traktaten, når den ville være i strid med en tilfredsstillende funktion af fællesmarkedet for stål og med de i stålstøttekodekserne fastsatte regler.

281. Ovennævnte system sikrer således ligebehandling mellem medlemsstaterne og de erhvervsdrivende, alt efter om de anmelder en sektorbestemt støtte til en stålvirksomhed i medfør af artikel 6, stk. 1, første punktum, i tredje kodeks eller støtte på grundlag af en generel støtteordning i medfør af artikel 6, stk. 1, andet punktum, i samme støttekodeks. Det ville være i strid med ligebehandlingsprincippet, at støtte ydet på grundlag af en generel støtteordning godkendt på grundlag af EF-traktaten godkendtes i modsætning til støtte anmeldt i medfør af en stålstøttekodeks. En sådan situation ville være i strid med de af EKSF-traktaten forfulgte mål og fratage det af Kommissionen indførte forebyggende kontrolsystem i artikel 6 i tredje, fjerde, femte og sjette støttekodeks enhver effektiv virkning. En sådan situation ville ligeledes medføre en risiko for at omgå bestemmelserne i EKSF-traktaten, navnlig forbuddet mod statsstøtte i artikel 4, litra c), KS, til fordel for EF-traktatens mere smidige bestemmelser.

282. I nærværende sag er det imidlertid ubestridt, at den omtvistede støtte i strid

118 — Dom af 15.2. 2001, sag C-99/98, Østrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 1101, præmis 73 og 85.

med den forpligtelse, der ved artikel 6 i tredje kodeks og de efterfølgende kodekser er pålagt medlemsstaterne, er blevet ydet uden at være blevet anmeldt under nogen som helst form.

283. Det er klart, at Salzgitters meddelelse af sine aktivitetsrapporter og andre dokumenter af samme karakter inden for rammerne af ordningen for overvågning af stålkvoterne og investeringerne ikke kan erstatte en behørig anmeldelse, som svarer til forskrifterne i den nævnte bestemmelse.

284. Som Domstolen har fastslået vedrørende proceduren i artikel 88, stk. 3, EF, hviler forpligtelsen til at foretage forhåndsanmeldelse kun på medlemsstaterne. Denne forpligtelse kan således ikke betragtes som opfyldt af en anmeldelse, som er foretaget af den virksomhed, der drager fordel af støtten [119]. Domstolen fortolker derfor forpligtelsen til forhåndsanmeldelse af statsstøtte i henhold til EF-traktaten meget strengt. Dette må i endnu højere grad være tilfældet inden for rammerne af EKSF-traktaten, der som tidligere nævnt kun undtagelsesvis godkender ydelse af statsstøtte.

285. Heraf følger, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke kunne unddrage sig anmeldelsespligten, som påhvilede den i medfør af artikel 6 i tredje, fjerde og femte støttekodeks, med henvisning til de konstateringer, som Kommissionen måtte fremsætte ved undersøgelsen af de dokumenter, Salzgitter havde fremsendt, eller inden for rammerne af den generelle støtteordning, den kunne foretage på grundlag af EF-traktaten.

286. Hvis dette var tilfældet, ville en medlemsstat kunne omgå sin pligt til forhåndsanmeldelse af støtten og dermed fratage Kommissionens forebyggende kontrol enhver effektiv virkning.

287. Det er i nærværende sag ubestridt, at Forbundsrepublikken Tyskland ved ikke i næsten ti år at underrette Kommissionen om påtænkt støtte ved anvendelse af ZRFG's § 3 til fordel for Salzgitter har tilsidesat sine forpligtelser.

288. Under disse omstændigheder og under den antagelse, at Kommissionen har tilsidesat sin påpasselighedspligt, er jeg, i modsætning til Retten, således af den opfattelse, at denne omstændighed ikke burde fritage medlemsstaten fra dens pligt til at tilbagesøge den omhandlede støtte, for så vidt som støtten i mangel af forhåndsanmeldelse var blevet ydet ulovligt til Salzgitter og burde tilbagesøges.

119 — Dom af 1.6.2006, forenede sager C-442/03 P og C-471/03 P, P & O European Ferries (Vizcaya) og Diputación Foral de Vizcaya mod Kommissionen, Sml. I, s. 4845, præmis 103.

289. I forbindelse med vurderingen af det første anbringendes tredje led skal jeg nu undersøge, om Kommissionen alligevel kunne kræve tilbagebetaling af den omhandlede støtte uden at tilsidesætte retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

3. Tredje led af det første anbringende om en fejlagtig fortolkning af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

290. Jeg forstår, at Kommissionen med det første anbringendes tredje led kritiserer Retten for at have anvendt Domstolens praksis vedrørende retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning urigtigt, da Retten fastslog, at Kommissionen havde tilsidesat disse principper ved at kræve tilbagesøgning af støtten ydet til Salzgitter mellem 1986 og 1995.

a) Parternes argumenter

291. Kommissionen er af den opfattelse, at den appellerede dom gør indgreb i retssikkerhedsprincippet, for så vidt som Retten har fortolket karakteren af bestemmelserne om støtte til jern- og stålindustrien, der er i konstant udvikling, ligesom dem, der omhandler de fælles markedsordninger, forkert. Kommissionen hævder hermed, at de erhvervsdrivende bør forvente ændringer af de gældende regler og ikke kan have en berettiget forventning om, at de ikke underkastes nye indskrænkninger [120].

292. Salzgitter hævder i det væsentlige, at Retten har anvendt retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning korrekt.

293. Salzgitter gør opmærksom på, at i henhold til Domstolens praksis kan princippet om beskyttelse af den berettigede forventning påberåbes over for en fællesskabsbestemmelse, for så vidt som Fællesskabet selv på forhånd har skabt en situation, som giver grundlag for en berettiget forventning [121]. I nærværende sag har Kommissionen på den ene side imidlertid flere gange uforbeholdent godkendt ZRFG og på den anden side inden for rammerne af første kodeks proklameret, at den havde pligt til fortsat at anse støtteordninger som ZRFG for lovlige [122].

120 — Kommissionen henviser til dom af 15.2.1996, sag C-63/93, Duff m.fl., Sml. I, s. 569, præmis 20.

121 — Dom af 6.3.2003, sag C-14/01, Niemann, Sml. I, s. 2279, præmis 56.

122 — Første til fjerde betragtning til første kodeks.

294. Salzgitter præciserer endvidere, at det først var i 1998, at Kommissionen begyndte at undersøge medlemsstaternes skatteordninger ud fra statsstøtteretten. I denne henseende henviser virksomheden til visse af Kommissionens beslutninger, hvori denne ikke har påbudt tilbagesøgning af støtte ydet på grundlag af en national skatteordning af grunde, der navnlig er forbundet med beskyttelse af den berettigede forventning [123]. Salzgitter hævder således, at den anfægtede beslutning med kravet om tilbagebetaling af støtten ydet til Salzgitter er i strid med ligebehandlingsprincippet.

b) Bedømmelse

295. Forbundsrepublikken Tyskland mener, at Retten med føje har henvist til dommen i sagen Duff m.fl. [124] og dommen i sagen Oliveira mod Kommissionen [125], for så vidt som de definerer den beskyttelse, der gives i henhold til retssikkerhedsprincippet i bredeste forstand. Efter at have erindret om, at i henhold til Domstolens praksis opfylder en fællesskabsretlig ordning kun kravet om retssikkerhed, hvis den giver de berørte mulighed for at få nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, den pålægger dem, og træffe deres forholdsregler heraf, understreger Forbundsrepublikken Tyskland, at en sådan vurdering afhænger af den sammenhæng, hvori fællesskabsordningen er vedtaget, og af en sammenholdelse med den tidligere eksisterende retsstilling. I denne sag er Forbundsrepublikken Tyskland dog af den opfattelse, at de berørte ikke var i stand til at få nøjagtigt kendskab til rækkevidden af de forpligtelser, der påhvilede dem, for så vidt som de nye bestemmelser hverken var klare eller tilstrækkeligt begrundede. Det er således med føje, at Retten har fastslået en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet.

296. Som tidligere anført har Retten i den appellerede doms præmis 182 fastslået, at Kommissionen ikke under nærværende sags særlige omstændigheder kunne anmode om tilbagesøgning af den støtte, Salzgitter havde modtaget, uden derved at tilsidesætte retssikkerhedsprincippet. Retten havde nemlig anført, at det gældende retsgrundlag for den støttemodtagende virksomhed ikke var klart, og at Kommissionen ved ikke at reagere på de oplysninger, som den støttemodtagende virksomhed og Forbundsrepublikken Tyskland havde meddelt den, havde tilsidesat sin påpasselighedsforpligtelse og således havde skabt en uklar situation.

297. På baggrund af mine konklusioner i forbindelse med undersøgelsen af de to foregående led finder jeg i modsætning til,

123 — Beslutning 2002/347/EKSF, Kommissionens beslutning 2003/755/EF om Kongeriget Belgiens støtteordning til fordel for koordinationscentre, som er hjemmehørende i Belgien (EFT L 282, s. 25), Kommissionens beslutning 2003/515/EF af 17.2.2003 om Kongeriget Nederlandenes støtte til fordel for internationale finansieringsaktiviteter (EFT L 180, s. 52) og Kommissionens beslutning 2003/601/EF af 17.2.2003 om støtteordning C54/2001 (ex NN 55/2000) Irland — udenlandsk indkomst (EFT L 204, s. 51).

124 — Præmis 20.

125 — Præmis 29.

hvad Retten har fastslået, at Kommissionen ved at anmode om tilbagesøgning af den omhandlede støtte ikke har tilsidesat hverken retssikkerhedsprincippet eller princippet om beskyttelse af Salzgitters berettigede forventning.

299. På baggrund af, hvad jeg allerede har anført, mener jeg ikke, at Kommissionen ved at kræve tilbagebetaling af den omtvistede støtte har kunnet tilsidesætte Salzgitters retssikkerhed.

i) Påstået tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet

298. Retssikkerhedsprincippet indebærer, at fællesskabslovgivningen skal være klar, og de retsundergivne må kunne forudse dens anvendelse [126]. Retssikkerhedsprincippet kræver, at hver af institutionernes retsakter, som skaber retsvirkninger, er klar, utvetydig og bekendtgøres for de berørte parter, således at de med sikkerhed ved, fra hvilket tidspunkt retsakten er gældende og begynder at have retsvirkninger. Dette princip gælder med særlig styrke, når der er tale om bestemmelser med retsvirkninger af økonomisk art, således at de berørte kan få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der herved pålægges dem [127]. Dette kan være tilfældet med beslutninger vedtaget af Kommissionen på statsstøtteområdet [128].

300. Som tidligere anført blev stålstøttekodekserne vedtaget af Kommissionen i form af almengyldige beslutninger og blev derfor offentliggjort i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*. Disse kodekser giver under visse omstændigheder mulighed for at fravige det principielle forbud mod statsstøtte i artikel 4, litra c), KS til fordel for bestemte støttekategorier, som opregnes udtømmende. De bestemmelser, de fastsætter, er efter min mening klare. Det er, hvad jeg allerede har anført i punkt 232-238 i dette forslag til afgørelse med hensyn til forpligtelsen til forhåndsanmeldelse af påtænkt støtte. Forbundsrepublikken Tyskland, i kraft af dens deltagelse i Det Rådgivende EKSF-Udvalg, og Salzgitter, på grund af dens betydningsfulde økonomiske stilling, havde begge mulighed for at have kendskab til rækkevidden af de forpligtelser, som Kommissionen pålagde dem inden for rammerne af ordningen for kontrol med statsstøtte.

126 — Dom af 15.12.1987, sag 325/85, Irland mod Kommissionen, Sml. s. 5041, præmis 18.

127 — Jf. bl.a. Domstolens dom af 9.7.1981, sag 169/80, Gondrand Frères et Garancini, Sml. s. 1931, præmis 17, og Rettens dom af 3.10.2006, sag T-313/04, Hewlett-Packard mod Kommissionen, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis.

128 — Dommen i sagen Duff m.fl., præmis 20.

301. Med hensyn til de gældende bestemmelsers forudsigelighed mener jeg ligeledes, at Salzgitter var i stand til at forudse, at de af Kommissionen fastsatte regler i de forskellige stålstøttekodekser kunne blive genstand

for tilpasninger og ændringer på baggrund af udviklingen i stålsektorens økonomiske situation.

302. Som Kommissionen med rette har bemærket, er bestemmelserne vedrørende statsstøtte i stadig udvikling. Stålstøttekodekserne og de bestemmelser, de fastsætter, gælder kun for en vis periode. De på hinanden følgende kodekser, hvor den nyere afløste den tidligere, har medført, at undtagelsesbestemmelserne er blevet omformuleret på en sådan måde, at de gradvist er blevet tilpasset den tekniske og økonomiske udvikling inden for jern- og stålindustrien. Med kodeksernes udformning har Kommissionen netop arbejdet hen imod, at ydelse af støtte ikke udgør en permanent tilstand, men derimod forbliver en tidsmæssig begrænset undtagelse, der tilpasses særlige situationer. Kommissionens beslutning, som inden for rammerne af en stålstøttekodeks godkender ydelse af støtte til bestemte jern- og stålvirksomheder, skaber dermed en retsstilling, som Fællesskabets institutioner kan ændre inden for rammerne af deres skøn, som det kan være tilfældet navnlig på området for de fælles markedsordninger, hvis formål netop kræver en konstant tilpasning eller ændringer i den økonomiske situation [129]. Efter udløbet af en stålstøttekodeks kan Kommissionen således inden for rammerne af en anden kodeks vedtage nye bestemmelser, hvis den mener, at det er den reaktion, som en korrekt anvendelse af EKSF-traktatens bestemmelser må føre til.

303. Jeg er således af den mening, at den anfægtede beslutning, idet den gør opmærksom på, at den omhandlede støtte ikke var blevet anmeldt, og følgelig kræver, at den tilbagesøges, ikke viser, at Kommissionen har handlet i strid med retssikkerhedsprincippet, når Forbundsrepublikken Tyskland ved ikke at anmelde den omhandlede støtte i overensstemmelse med forskrifterne i tredje, fjerde og femte støttekodeks ikke har overholdt dette princip.

ii) Påstået tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

304. Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er en naturlig følge af retssikkerhedsprincippet. Ved ændring af retsreglerne tilsigtes at beskytte situationer, der lovligt er opnået af en eller flere fysiske eller juridiske personer [130]. De erhvervsdrivende kan dog ikke have nogen berettiget forvent-

129 — Jf. bl.a. dom af 14.10.1999, sag C-104/97 P, Atlanta mod Kommissionen og Rådet, Sml. I, s. 6983, præmis 52.

130 — Jf. bl.a. dom af 18.5.2000, sag C-107/97, Rombi og Arkopharma, Sml. I, s. 3367, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis.

ning om opretholdelse af en bestående situation, som Fællesskabets institutioner kan ændre inden for rammerne af deres skøn [131].

305. I denne sag og på baggrund af de konklusioner, jeg tidligere har anført, mener jeg for det første, at hverken Salzgitter eller Forbundsrepublikken Tyskland kan påberåbe sig en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

306. På området for statsstøtte kan medlemsstaterne som bekendt ikke gøre den støttemodtagende virksomheds berettigede forventning gældende og dermed unddrage sig forpligtelsen til at tilbagesøge ulovligt ydet støtte, når støtten er udbetalt i strid med procedurereglerne. Domstolen har fastslået, at hvis det var tilfældet, ville de nationale myndigheder med udgangspunkt i deres egen ulovlige adfærd kunne ophæve den effektive gennemførelse af Kommissionens kontrol [132].

307. I betragtning af, at den kontrol, Kommissionen fører med statsstøtte, har sit grundlag i ufravigelige principper, kan de erhvervsdrivende kun have en berettiget forventning til støttens regelmæssighed, hvis støtten er blevet ydet under iagttagelse af den til formålet fastsatte procedure og navnlig af de beføjelser, der er blevet tillagt Kommissionen [133]. Det er ligeledes fast retspraksis, at en påpasselig erhvervsdrivende normalt må være i stand til at forvisse sig om, at denne procedure er blevet fulgt [134].

308. Inden for rammerne af dette forslag til afgørelse hævder jeg imidlertid, at Forbundsrepublikken Tyskland ved ikke at anmelde den omhandlede støtte ikke har iagttaget den procedure, der siden 1986 har været fastsat ved de forskellige stålstøttekodekser. Jeg mener ligeledes, at Salzgitter var i stand til at have et nøjagtigt kendskab til rækkevidden af sine forpligtelser inden for rammerne af den af Kommissionen fastsatte kontrol med statsstøtte.

309. Jeg mener således på baggrund af ovennævnte retspraksis og under nærværende sags særlige omstændigheder, at hverken Forbundsrepublikken Tyskland eller Salzgitter kan påberåbe sig nogen tilsidesættelse

131 — Dommen i sagen Delacre m.fl. mod Kommissionen, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis, og Rettens dom af 24.10.1997, sag T-244/94, Wirtschaftsvereinigung Stahl m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 1963, præmis 58 og 59.

132 — Jf. bl.a. med hensyn til EF-traktaten dom af 14.1.1997, sag C-169/95, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 135, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis.

133 — Jf. bl.a. med hensyn til EF-traktaten dom af 22.6.2006, forenede sager C-182/03 og C-217/03, Belgien og Forum 187 mod Kommissionen, Sml. I, s. 5479, præmis 150-152.

134 — Jf. Alcan Deutschland-dommen, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis.

af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og dermed unddrage sig forpligtelsen til tilbagesøgning af den omhandlede støtte.

310. Jeg mener under ingen omstændigheder, at Kommissionen har kunnet skabe en berettiget forventning i den berørte medlemsstat og hos den støttemodtagende virksomhed med hensyn til de pågældende støtteforanstaltningers forenelighed i henhold til EKSF-traktatens bestemmelser.

311. Som understreget af generaladvokat Léger i punkt 365-370 i hans forslag til afgørelse i sagen Belgien og Forum 187 mod Kommissionen, er princippet om den berettigede forventning tilsidesat i henhold til Domstolens praksis, når tre betingelser er opfyldt.

312. For det første skal der foreligge en handling eller en adfærd fra fællesskabsadministrationens side, der kan have skabt en forventning. Administrationen skal desuden have givet præcise løfter [135].

313. For det andet må den erhvervsdrivende ikke kunne forudse en ændring af den af fællesskabsadministrationen tidligere vedtagne praksis. Det fremgår således af fast retspraksis, at når forudseende og påpasselige erhvervsdrivende kan påregne gennemførelsen af en fællesskabsforanstaltning, der kan påvirke deres interesser, kan de ikke påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, når foranstaltningen gennemføres [136]. Den forventning, der er skabt ved fællesskabsadministrationens handling eller adfærd, er altså »berettiget« og skal følgelig beskyttes, når den pågældende person med rimelighed kunne nære tillid til opretholdelsen eller stabiliteten af den således skabte situation, som en »forudseende og påpasselig« erhvervsdrivende ville have gjort.

314. For det tredje må den med den anfægtede retsakts forfulgte fællesskabsinteresse ikke begrunde, at den berørtes berettigede forventning tilsidesættes. Denne betingelse er opfyldt, når afvejningen af interesserne viser, at under hensyn til de konkrete omstændigheder er fællesskabsinteressen ikke vigtigere end den berørte persons interesse i at opretholde en situation, som han med føje kunne anse for afgjort [137].

315. Det skal undersøges, om Kommissionens handling eller adfærd i denne sag

135 — Dommen i sagen Belgien og Forum 187 mod Kommissionen, præmis 147 og den deri nævnte retspraksis.

136 — Idem.

137 — Jf. bl.a. dom af 17.7.1997, sag C-183/95, Affish, Sml. I, s. 4315, præmis 57.

hos den støttemodtagende virksomhed har kunnet skabe en berettiget forventning, der kan forhindre Kommissionen i at påbyde Forbundsrepublikken Tyskland at tilbagesøge støtten og Salzgitter i at tilbagebetale støtten.

316. Det mener jeg ikke. I modsætning til hvad Salzgitter og Forbundsrepublikken Tyskland hævder, er jeg af den opfattelse, at Kommissionen ikke har kunnet skabe nogen berettiget forventning, idet den på grundlag af EF-traktaten har godkendt den generelle støtteordning, der er fastsat i ZRFG's § 3, eller idet den vedtog den første støttekodeks, eller idet den undlod at reagere på de oplysninger, der var meddelt den af Salzgitter.

317. Hvad for det første angår Kommissionens beslutninger om ikke at rejse indsigelse over for ZRFG's § 3 mener jeg, at de ikke har kunnet give præcise løfter om den pågældende støttes forenelighed med EKSF-traktatens bestemmelser. Som jeg har anført i forbindelse med undersøgelsen af kontraappellen, var disse beslutninger vedtaget alene på grundlag af artikel 87 EF og 88 EF og omhandlede de virksomheder, der er omfattet af EF-traktaten. For så vidt som den pågældende støtte er ydet til en virksomhed, der er omfattet af EKSF-traktaten, hørte dens forenelighed med fællesmarkedet for kul og stål således ind under de særlige regler i EKSF-traktaten og gennemførelsesbestemmelserne hertil [138].

318. Hvad dernæst angår de bestemmelser, Kommissionen har fastsat inden for rammerne af den første kodeks, mener jeg heller ikke, at de hos Salzgitter har kunnet skabe en berettiget forventning med hensyn til den pågældende støttes forenelighed med fællesmarkedet for kul og stål.

319. Som jeg har anført, svarer de regler, som Kommissionen fastsætter inden for rammerne af en stålstøttekodeks, til en bestemt situation og præcise behov, og de gælder kun for en bestemt periode. Det fremgår imidlertid af fast retspraksis, at hvis princippet om beskyttelse af den berettigede forventning indgår i Fællesskabets grundlæggende principper, er det ikke desto mindre begrundet, hvis de erhvervsdrivende har en berettiget forventning til opretholdelsen af en bestående situation, som kan ændres ved beslutninger truffet inden for rammerne af Fællesskabets institutioners skøn. I dommen i sagen Wirtschaftsvereinigung Stahl m.fl. mod Kommissionen har Fællesskabets retsinstans således påpeget, at »det er en åbenbar forudsætning for, at det fælles marked for jern- og stålprodukter kan fungere efter hensigten, at der foretages en konstant tilpasning i forhold til ændringerne i den

138 — Jeg henviser til punkt 149-152 i dette forslag til afgørelse.

økonomiske situation« [139]. Retten fastslog endvidere, at de erhvervsdrivende ikke kan påberåbe sig en velerhvervet ret i form af, at der skulle bestå et krav på opretholdelse af den retstilstand, der har været gældende på et bestemt tidspunkt [140].

320. Kommissionens beslutning, som inden for rammerne af en stålstøttekodeks godkender ydelsen af en støttekategori til visse jern- og stålvirksomheder, skaber som nævnt en retsstilling, som kan ændres i medfør af dens skønsbeføjelse.

321. Det følger heraf, at når Kommissionen på den ene side i fjerde betragtning til støttekodeksen præciserer, at kodeksen begrænser sig til »sektorbestemt støtte« — idet anvendelsen på stålsektoren af generelle støtteordninger fortsat er underkastet Kommissionens kontrol på grundlag af artikel 67 KS og artikel 87 EF og 88 EF — og at den på den anden side anfører i nævnte kodeks' artikel 10, at den »gælder indtil den 31. december 1981«, er det klart, at Kommissionen fra dette tidspunkt kan vedtage andre regler. Salzgitter, som formodes at kende de gældende regler, var således i stand til at forudse, at de kunne blive tilpasset eller ændret på grundlag af konjunkturbestemte forhold på stålmarkedet.

Når Kommissionen med andre ord beslutter inden for rammerne af anden støttekodeks at indføre en ensartet procedure for samtlige støtteforanstaltninger til fordel for jern- og stålsektoren, og den nærmere bestemt i tredje kodeks offentliggør en forpligtelse til at anmelde støtte, som den omhandlede i nærværende sag, tilsidesætter den efter min mening ikke princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

322. Hvad endelig angår Kommissionens manglende reaktion efter fremsendelsen af de af Salzgitter meddelte oplysninger mener jeg ikke, at det hos denne virksomhed kunne skabe en berettiget forventning om den pågældende støttes forenelighed med fællesmarkedet for kul og stål. Disse oplysninger er nemlig ikke meddelt inden for rammerne af en anmeldelse svarende til forskrifterne i artikel 6 i tredje kodeks og de efterfølgende kodekser, men inden for rammerne af programmer til styring af stålproduktionen og programmer til overvågning af investeringerne. Dette forekommer mig at være utilstrækkeligt til, at Salzgitter med rette kunne tro, at Kommissionen ikke ville rejse indsigelse mod den støtte, virksomheden har nydt godt af [141].

139 — Præmis 59.

140 — Ibidem.

141 — Domstolens dom af 24.11.1987, sag 223/85, RSV mod Kommissionen, Sml. s. 4617, kan ikke overføres til nærværende sag. Domstolen fastslog således, at der på grundlag af den tid, der gik (26 måneder), før Kommissionen traf en beslutning vedrørende en statsstøttes forenelighed, kunne opstå en berettiget forventning hos den støttemodtagende virksomhed, som er til hinder for, at Kommissionen pålægger de nationale myndigheder at kræve støtten tilbagebetalt. I ovenstående sag var støtten imidlertid blevet anmeldt.

323. Jeg mener derfor, at Kommissionens handling eller adfærd i forbindelse med nærværende sag ikke har kunnet skabe en berettiget forventning hos Salzgitter, der kunne være til hinder for, at Kommissionen pålagde Forbundsrepublikken at påbyde tilbagesøgning af støtten og den støttemodtagende virksomhed at tilbagebetale den.

324. På baggrund af samtlige ovenstående elementer og de konklusioner, jeg har anført i forbindelse med undersøgelsen af de to foregående led, mener jeg, at Retten har begået en retlig fejl, da den fastslog, at Kommissionen havde tilsidesat retssikkerhedsprincippet ved at kræve tilbagesøgning af den støtte, som på grund af manglende anmeldelse ulovligt var blevet ydet til Salzgitter.

325. Jeg skal derfor foreslå Domstolen at tage det første anbringende til følge og ophæve den appellerede dom, for så vidt som den har annulleret artikel 2 og 3 i den omtvistede beslutning vedrørende tilbagesøgning af den støtte, der blev ydet Salzgitter mellem 1986 og 1995.

326. På baggrund af det ovenfor anførte mener jeg, at det er ufornødent at tage stilling til de to andre led af dette anbringende. Jeg mener ligeledes, at det er ufornødent at tage stilling til det andet anbringende i denne appel.

VII — Om hjemvisning af sagen til Retten

327. Artikel 61, stk. 1, i statutten for Domstolen bestemmer, at giver Domstolen appellanten medhold, ophæver den den af Retten trufne afgørelse. Domstolen kan i denne forbindelse enten selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten til afgørelse.

328. I nærværende sag mener jeg ikke, at sagen er moden til påkendelse. Undersøgelsen af de af Salzgitter fremførte anbringender inden for rammerne af virksomhedens annullationssøgsmål vil nødvendigvis kræve efterprøvning af de faktiske omstændigheder, som Retten ikke har undersøgt inden for rammerne af den appellerede dom. Jeg tænker navnlig på det fjerde anbringende vedrørende en skønsfejl bestående i, at visse investeringer er blevet anset for at henhøre under EKSF-traktatens anvendelsesområde, på det femte anbringende vedrørende en skønsfejl bestående i, at Kommissionen ikke har anset visse investeringsprojekter for at have miljøbeskyttelsesformål, og det sjette anbringende vedrørende en skønsfejl i forbindelse med definitionen af udslagsgivende nutidsværdi.

329. Disse betragtninger tilskynder mig til at foreslå, at nærværende sag hjemvises til Retten med henblik på, at denne træffer afgørelse vedrørende realiteten, og at afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.

VIII — Forslag til afgørelse

330. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen udtaler og bestemmer følgende:

»1) Dommen afsagt den 1. juli 2004 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans i sag T-308/00, Salzgitter mod Kommissionen, ophæves, for så vidt som den har annulleret artikel 2 og 3 i Kommissionens beslutning nr. 2000/797/EKSF af 28. juni 2000 om Tysklands statsstøtte til Salzgitter AG, Preussag Stahl AG og koncernens datterselskaber inden for jern- og stålindustrien, nu Salzgitter AG — Stahl und Technologie (SAG).

2) Sagen hjemvises til De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans med henblik på, at denne træffer afgørelse om realiteten.

3) Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.«