CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL

Y. BOT

van 11 september 2007 [1]

1. „Mijnheer de President,

mijne heren Rechters,

In de onderhavige zaak zijn de bepalingen van het EGKS-Verdrag[[2]] over steunverlening in het geding.[…]

[…]

Belangrijk […] is het zoeken van een systematische afbakening tussen het verbod van artikel 4, sub c, [KS] en de bepalingen van artikel 67 [KS]. Zoals men weet, is dit probleem in de commentaren op het EGKS-Verdrag al zeer spoedig ter sprake gekomen. […]

[…].” [3]

2. Zoals vóór hem advocaat-generaal Lagrange dat in zijn conclusie van 5 november 1960 in de zaak De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hoge Autoriteit [4] deed, maakt advocaat-generaal Roemer het Hof opmerkzaam op het netelige probleem van de afbakening van de respectieve werkingssfeer van de artikelen 4 KS en 67 KS.

3. Artikel 4, sub c, KS verbiedt in beginsel door de staat aan ondernemingen in de

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Het EGKS-Verdrag is op 18 april 1951 te Parijs ondertekend door het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden. Dit Verdrag is in werking getreden op 23 juli 1952 en gold voor een periode van 50 jaar. Op 23 juli 2002 is de geldigheid ervan verstreken.

3 — Conclusie van advocaat-generaal Roemer van 10 juni 1971 in de zaak die aanleiding gaf tot het arrest van 6 juli 1971, Nederland/Commissie (59/70, Jurispr. blz. 639).

4 — Arrest van 23 februari 1961 (30/59, Jurispr. blz. 3).

kolenmijn- en staalindustrie verleende steunmaatregelen. Artikel 67 KS tracht distorsies van de mededinging te voorkomen die uit bepaalde beleidsmaatregelen van de lidstaten zouden kunnen voortvloeien.

4. In deze zaak wordt het Hof wederom verzocht een uitspraak te doen over de strekking en de toepasselijkheid van elk van deze twee bepalingen. Hoewel deze rechtsvraag al heel lang onderwerp van discussie is, heeft het Hof hierover volgens mij nog nooit expliciet uitspraak gedaan.

5. In het onderhavige geschil weerspiegelt de vraag twee problemen, waarmee de oprichters van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (hierna: „EGKS") bij de invoering en toepassing van een adequaat stelstel voor het toezicht op staatssteun te maken hebben gekregen.

6. Het eerste probleem heeft te maken met de fundamenteel dynamische aard van de bij het EGKS-Verdrag ingestelde gemeenschappelijke markt. Zo moest het in artikel 4, sub c, KS vervatte principiële verbod van staatssteun worden aangepast aan de vereisten van een beleid dat er in de eerste plaats op gericht was de structurele economische problemen van de kolen- en staalindustrie op te lossen. Met dat doel heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen verschillende staalsteuncodes vastgesteld. [5]

7. Het tweede probleem heeft te maken met de gedeeltelijke integratie die door het EGKS-Verdrag is verwezenlijkt. Door dit Verdrag te ondertekenen hebben de lidstaten afstand gedaan van hun bevoegdheden inzake de instelling en werking van de kolen- en staalmarkt, maar zijn zij verantwoordelijk gebleven voor hun algemene economische politiek. Zo maakte artikel 67 KS het mogelijk deze verschillende beleidsvormen te coördineren teneinde de gemeenschappelijke markt te behoeden voor distorsies van de mededinging. De oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) [6] op 25 maart 1957 heeft de situatie echter gewijzigd. De oprichting van deze nieuwe Gemeenschap heeft de vraag opgeworpen naar het naast elkaar bestaan van deze twee rechtsstelsels, de EGKS en de EG, en naar de coördinatie van hun respectieve stelsels van toezicht op staatssteun.

8. In dit geschil wordt ook een andere vraag aan de orde gesteld, die uitstijgt boven de verschillen die tussen de stelsels voor het toezicht op staatssteun van de EGKS en de EG bestaan. Het probleem heeft te maken met de naleving van het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel wanneer

5 — In de hierna volgende overwegingen zal ik specificeren wat een staalsteuncode is.

6 — Thans Europese Gemeenschap (EG) krachtens het Verdrag betreffende de Europese Unie.

de Commissie de nationale autoriteiten gelast de aan een onderneming onrechtmatig verleende steun terug te vorderen.

9. In de onderhavige zaak hebben de Duitse autoriteiten op 5 augustus 1971 een wet vastgesteld ter ondersteuning van de ontwikkeling van de zone langs de grens met de voormalige Duitse Democratische Republiek en de voormalige Tsjechoslowaakse Republiek (hierna: „Zonenrandgebiet"). [7] Deze wet voorzag in fiscale stimulansen voor investeringen in de ondernemingen die in de in dat gebied gelegen regio's waren gevestigd. Deze wet, alsook de betreffende wijzigingen ervan, zijn door de Commissie goedgekeurd op grond van de artikelen 87 EG en 88 EG.

10. De ijzer- en staalonderneming Salzgitter AG — Stahl und Technologie [8] heeft op grond van het ZRFG bijzondere afschrijvingen en belastingvrije reserves genoten. [9] Bij beschikking 2000/797/EGKS [10] heeft de Commissie verklaard dat de litigieuze maatregelen met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal onverenigbare staatssteun waren (artikel 1), en de Bondsrepubliek Duitsland gelast de aan Salzgitter onrechtmatig verleende steun terug te vorderen (artikelen 2 en 3).

11. Tegen deze beschikking is door Salzgitter bij het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen beroep tot nietigverklaring ingesteld. In zijn arrest Salzgitter/Commissie [11] heeft het Gerecht de litigieuze beschikking gedeeltelijk nietig verklaard op grond dat de Commissie terugbetaling van de aan de begunstigde onderneming verleende steun niet kon vorderen zonder het rechtszekerheidsbeginsel te schenden.

12. Tegen dit arrest zijn thans twee hogere voorzieningen ingesteld.

13. De principale hogere voorziening is door de Commissie ingesteld en strekt tot vernietiging van het bestreden arrest voor zover hierin de bepalingen van de litigieuze beschikking inzake de terugbetaling van de betrokken steun zijn nietig verklaard. Daarbij rijzen met name drie vragen.

14. De eerste vraag betreft de duidelijkheid van het toepasselijke rechtskader en met name de plicht tot aanmelding van deze steun.

7 — Zonenrandförderungsgesetz; hierna: „ZRFG".

8 — Hierna: „Salzgitter" of „begunstigde onderneming".

9 — Hierna: „litigieuze steun" of „betrokken steun".

10 — Beschikking van 28 juni 2000 betreffende de door Duitsland toegekende staatssteun ten gunste van Salzgitter AG, Preussag Stahl AG en de dochterondernemingen van het concern in de ijzer- en staalindustrie, voortaan Salzgitter AG — Stahl und Technologie (SAG) (PB L 323, blz. 5; hierna: „litigieuze beschikking").

11 — Arrest van 1 juli 2004 (T-308/00, Jurispr. blz. II-1933; hierna: „bestreden arrest").

15. De tweede vraag betreft de handelwijze van de Commissie in het kader van haar taak om toezicht op staatssteun te houden. De vraag is of deze instelling bij de uitoefening van haar administratieve verantwoordelijkheden de op haar rustende zorgvuldigheidsplicht heeft geschonden, doordat zij bij het onderzoek van de door de begunstigde onderneming verstrekte documenten niet heeft vastgesteld dat de betrokken steun niet was aangemeld en geen actie in verband daarmee heeft ondernomen.

16. De derde vraag betreft de naleving van het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel wanneer de Commissie terugvordering van onrechtmatig verleende steun gelast. De vraag is of de Commissie in de door het Gerecht vastgestelde bijzondere omstandigheden van het onderhavige geval rechtmatig terugvordering van de betrokken steun kon gelasten zonder het rechtszekerheidsbeginsel te schenden. Het Hof moet met name beslissen of de handelingen of het gedrag van de Commissie bij de begunstigde onderneming een gewettigd vertrouwen heeft kunnen wekken dat eraan in de weg staat dat de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland gelast om terugbetaling van de steun te vorderen en Salzgitter gelast om deze terug te betalen.

17. De incidentele hogere voorziening is door Salzgitter ingesteld en strekt tot vernietiging van het bestreden arrest voor zover hierin haar middelen betreffende de kwalificatie van de betrokken steun en de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt zijn afgewezen. De Bondsrepubliek Duitsland intervenieert ter ondersteuning van deze hogere voorziening.

18. In het kader van deze hogere voorziening trekt Salzgitter de analyse van het Gerecht in twijfel waar het gaat om de strekking en toepasselijkheid van de artikelen 4 KS en 67 KS. Het Hof wordt met name gevraagd of artikel 4, sub c, KS van toepassing is op een aan een ijzer- en staalonderneming verstrekte steunmaatregel, wanneer deze maatregel deel uitmaakt van een algemene steunregeling die tevoren door de Commissie op grond van het EG-Verdrag is goedgekeurd, dan wel of de uitvoering van deze maatregel onder artikel 67 KS valt.

19. In de onderhavige conclusie stel ik in de eerste plaats voor, de incidentele hogere voorziening van Salzgitter af te wijzen. Ik zal uitleggen waarom het Gerecht, volgens mij, niet van een onjuiste rechtsopvatting heeft blijk gegeven door enerzijds te oordelen dat de Commissie zich terecht op artikel 4, sub c, KS heeft gebaseerd om de betrokken steun onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal te verklaren, en anderzijds te overwegen dat de Commissie in het kader van de litigieuze beschikking volledig aan haar motiveringsplicht had voldaan.

20. In de tweede plaats stel ik het Hof voor, de door de Commissie ingestelde hogere voorziening gegrond te verklaren. In de hiernavolgende overwegingen zal ik namelijk

betogen dat het Gerecht van een onjuiste rechtsopvatting heeft blijk gegeven door te oordelen dat de plicht tot aanmelding van de betrokken steun niet duidelijk uit het toepasselijke rechtskader naar voren kwam. Ik zal uitleggen waarom ik van mening ben dat deze verplichting duidelijk en onvoorwaardelijk was en waarom de litigieuze beschikking van de Commissie, voor zover hierin de terugvordering van de betrokken steun werd gelast, niet in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en ook niet met het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen van de begunstigde onderneming is.

21. Tegen deze achtergrond zal ik uiteenzetten, welke consequenties in de onderhavige zaak uit deze onjuiste rechtsopvatting moeten worden getrokken.

I — Rechtskader

22. Het EGKS-Verdrag verbiedt in beginsel steunmaatregelen van de staten aan ijzer- en staalondernemingen. Artikel 4, sub c, daarvan bepaalt dat met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal onverenigbaar zijn en derhalve overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag verboden „de door de staten verleende subsidies of hulp, of door deze opgelegde bijzondere lasten, in welke vorm ook".

23. Artikel 67 KS luidt als volgt:

„1. Iedere maatregel van een deelnemende staat, welke een merkbare terugslag te weeg zou kunnen brengen in de concurrentieverhoudingen van de kolenmijn- of staalindustrie, moet door de belanghebbende regering ter kennis van de Commissie worden gebracht.

2. Indien een dergelijke maatregel van zodanige aard is, dat hij een ernstige verstoring van het evenwicht kan veroorzaken door een belangrijke vergroting van de verschillen tussen de productiekosten, anders dan door een wijziging in het rendement der productiefactoren, kan de Commissie na raadpleging van het Raadgevend Comité en de Raad de volgende maatregelen nemen:

— Indien de overheidsmaatregel schade toebrengt aan de ondernemingen in de kolenmijn- of staalindustrie, welke aan de rechtsmacht van de bedoelde staat zijn onderworpen, kan de Commissie de staat machtigen deze ondernemingen steun te verlenen, waarvan grootte, voorwaarden en duur in overeenstemming met haar worden vastgesteld. […]

— Indien de overheidsmaatregel schade toebrengt aan de ondernemingen in de kolenmijn- of staalindustrie, welke aan de rechtsmacht van andere deelnemende staten zijn onderworpen, doet

de Commissie een aanbeveling aan die staat, teneinde hierin te voorzien door maatregelen, welke deze staat het meest verenigbaar acht met zijn eigen economisch evenwicht.

3. Indien de overheidsmaatregelen de verschillen in de productiekosten vermindert, doordat zij bijzondere voordelen verleent of bijzondere lasten oplegt aan de ondernemingen in de kolenmijn- of staalindustrie welke aan haar rechtsmacht zijn onderworpen, vergeleken met de andere industrieën van hetzelfde land, is de Commissie, na raadpleging van het Raadgevend Comité en de Raad, bevoegd de noodzakelijke aanbevelingen aan de desbetreffende staat te doen."

24. Volgens artikel 95, eerste alinea, KS kan de Commissie met instemming van de Raad, bij unanimiteit bepaald en na raadpleging van het Raadgevend Comité, een beschikking geven of een aanbeveling doen „[i]n de gevallen, niet in [het] Verdrag voorzien, waarin [een dergelijke] beschikking of [een dergelijke] aanbeveling van de Commissie noodzakelijk blijkt tot het verwerkelijken, in de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal en overeenkomstig de bepalingen van artikel 5, van een der doelstellingen van de Gemeenschap zoals deze zijn omschreven in de artikelen 2, 3 en 4." Krachtens artikel 95, tweede alinea, KS kan deze beschikking of aanbeveling, gegeven of gedaan volgens het hierboven gestelde, de op te leggen straffen bepalen.

25. Bovendien bepaalt artikel 95, derde alinea, KS, dat „indien onvoorziene moeilijkheden in de wijze van toepassing van [het] Verdrag, door de ervaring aan het licht gekomen, of een ingrijpende wijziging van de economische of technische omstandigheden welke rechtstreeks de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal beïnvloedt, een aanpassing noodzakelijk maken van de bepalingen met betrekking tot de uitoefening door de Commissie van de haar toegekende bevoegdheden, […] passende wijzigingen in deze bepalingen [kunnen] worden aangebracht; deze wijzigingen kunnen noch de bepalingen van de artikelen 2, 3 en 4 noch de verhouding tussen de bevoegdheden welke onderscheidenlijk zijn toegekend aan de Commissie en de andere instellingen van de Gemeenschap aantasten". Volgens artikel 95, vierde alinea, KS vormen deze wijzigingen het voorwerp van voorstellen vastgelegd in overeenstemming tussen de Commissie en de Raad, en worden zij aan de beoordeling van het Hof onderworpen.

26. Op grond van artikel 95, eerste en tweede alinea, KS heeft de Commissie een reeks van zes beschikkingen van algemene strekking gegeven die doorgaans „staalsteuncodes" worden genoemd.

27. Deze codes hadden tot doel, te reageren op de crisis die de ijzer- en staalindustrie in de Gemeenschap doormaakte en wel door staatssteun aan ondernemingen in de ijzer- en staalindustrie in limitatief opgesomde gevallen toe te staan, dus als uitzondering op het strikte en absolute verbod van

artikel 4, sub c, KS. Deze codes zijn meermaals aangepast, afhankelijk van de conjuncturele moeilijkheden van de markt.

28. Deze codes stellen de voorwaarden vast waaronder een lidstaat met de goede werking van de gemeenschappelijke markt verenigbare steun aan de ijzer- en staalindustrie kan verstrekken. Zij definiëren het begrip steun aan de ijzer- en staalindustrie, bepalen de voorwaarden voor de steunverlening en voorzien in procedurele regels voor de aanmelding ervan bij de Commissie. Voor steun die niet onder de werkingssfeer van een van deze codes vallen, blijft het principeverbod van artikel 4, sub c, KS gelden.

29. De eerste staalsteuncode is bij beschikking nr. 257/80/EGKS van de Commissie ingevoerd [12] en was van toepassing tot en met 31 december 1981. Overeenkomstig de vierde overweging van de considerans ervan had deze code tot doel een stelsel in te voeren waarbij specifieke steun ten behoeve van de ijzer- en staalindustrie in limitatief omschreven gevallen werd toegestaan, terwijl de Commissie op de toepassing van algemene en regionale steunmaatregelen in de ijzer- en staalindustrie toezicht bleef houden op grond van artikel 67 KS alsook de artikelen 87 EG en 88 EG. [13]

30. De eerste code is vervangen door de tweede staalsteuncode, ingevoerd bij beschikking nr. 2320/81/EGKS van de Commissie [14], die gold tot en met 31 december 1985. Deze tweede code stelt striktere regels vast door de geleidelijke afschaffing van steunmaatregelen voor te schrijven. Tevens is daarbij een omvattend communautair systeem ingesteld dat voor een uniforme behandeling moet zorgen van „[a]lle specifieke of niet-specifieke steun ten behoeve van de ijzer- en staalindustrie, door een lidstaat of uit staatsmiddelen gefinancierd in welke vorm dan ook”. [15]

31. Op 1 januari 1986 is de derde staalsteuncode in werking getreden. [16] Ten aanzien van de periode vanaf deze datum verwijt de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland de betrokken steun te hebben verleend.

32. Krachtens artikel 1, lid 1, van deze derde code kan „[a]lle steun aan de ijzer- en staalindustrie die wordt gefinancierd door een lidstaat en door territoriale collectiviteiten dan wel via staatsmiddelen in welke vorm

12 — Beschikking van 1 februari 1980 tot instelling van communautaire bepalingen voor specifieke steunmaatregelen ten behoeve van de ijzer- en staalindustrie (PB L 29, blz. 5; hierna: „eerste code”).

13 — Zie ook artikel 1 van de eerste code.

14 — Beschikking van 7 augustus 1981 tot invoering van communautaire regels voor steun aan de ijzer- en staalindustrie (PB L 228, blz. 14), zoals gewijzigd bij beschikking nr. 1018/85/EGKS van de Commissie van 19 april 1985 (PB L 110, blz. 5; hierna: „tweede code”).

15 — Zie artikel 1, lid 1, van de tweede code.

16 — Beschikking nr. 3484/85/EGKS van de Commissie van 27 november 1985 tot invoering van communautaire regels voor de steun aan de ijzer- en staalindustrie (PB L 340, blz. 1; hierna: „derde code”).

ook, ongeacht of hij al dan niet specifiek is, […] alleen als communautaire steun worden beschouwd en derhalve verenigbaar worden geacht met de goede werking van de gemeenschappelijke markt, indien hij voldoet aan het bepaalde in de artikelen 2 tot en met 5.[17]"

33. Artikel 6, lid 1, van deze code luidt als volgt:

„De Commissie moet tijdig in kennis worden gesteld van projecten strekkende tot invoering of wijziging van de in de artikelen 2 tot en met 5 bedoelde steunmaatregelen om haar opmerkingen te kunnen maken. Zij wordt onder dezelfde voorwaarden in kennis gesteld van projecten strekkende tot toepassing van steunregelingen op de staalsector aangaande welke zij reeds uit hoofde van het bepaalde in het EEG-Verdrag uitspraak heeft gedaan. […]"

34. Volgens de bewoordingen van artikel 6, lid 2, van de derde code wordt de Commissie in kennis gesteld van ieder project voor financiële interventies (zoals deelnemingen, kapitaalinjecties of soortgelijke maatregelen) van de lidstaten, territoriale collectiviteiten of lichamen die met het oog daarop gebruikmaken van staatsmiddelen ten gunste van staalondernemingen. De Commissie bepaalt of deze interventies elementen van steunverlening bevatten en beoordeelt eventueel hun verenigbaarheid met het bepaalde in de artikelen 2 tot en met 5 van deze derde code.

35. Bij het verstrijken van de geldigheidsduur van deze derde code op 31 december 1988 zijn de vierde en daarna de vijfde staalsteuncode in werking getreden. [18]

36. Net als de derde staalsteuncode gelden deze codes voor alle steun aan de ijzer- en staalindustrie die door een lidstaat wordt gefinancierd, ongeacht of deze al dan niet specifiek is. Zij voorzien in identieke procedurele regels wat de aanmelding van de financiële maatregelen betreft die de lidstaten voornemens zijn te nemen ten gunste van ondernemingen in de ijzer- en staalindustrie.

37. De staalsteuncode die van toepassing was bij de inleiding van de procedure door de Commissie, is de zesde en laatste van de reeks. Deze code is ingevoerd bij beschikking nr. 2496/96/EGKS van de Commissie [19] en was van toepassing van 1 januari 1997 tot en met 22 juli 2002.

17 — De artikelen 2 tot en met 5 van de derde code geven respectievelijk de voorwaarden aan voor steun aan research en ontwikkeling, steun ten behoeve van milieubescherming, steun aan de sluiting van staalinstallaties en ten slotte voor regionale investeringssteunmaatregelen.

18 — Beschikkingen nr. 322/89/EGKS van de Commissie van 1 februari 1989 tot invoering van communautaire regels voor de steun aan de ijzer- en staalindustrie (PB L 38, blz. 8; hierna: „vierde code") en nr. 3855/91/EGKS van de Commissie van 27 november 1991 tot invoering van communautaire regels voor de steun aan de ijzer- en staalindustrie (PB L 362, blz. 57; hierna: „vijfde code").

19 — Beschikking van 18 december 1996 houdende communautaire regels voor steun aan de ijzer- en staalindustrie (PB L 338, blz. 42; hierna: „zesde code").

38. Artikel 1 van deze zesde code, met het opschrift „Beginselen", bepaalt:

„1. Al dan niet specifieke steun aan de ijzer- en staalindustrie die door lidstaten, door regionale of door lokale autoriteiten of met staatsmiddelen, in ongeacht welke vorm wordt gefinancierd, kan slechts als communautaire steun en derhalve als verenigbaar met de goede werking van de gemeenschappelijke markt worden aangemerkt, indien deze aan het bepaalde in de artikelen 2 tot en met 5 voldoet[20].

[…]

3. De onder deze beschikking begrepen steun mag slechts worden toegekend, nadat de procedures van artikel 6 zijn gevolgd en wordt na 22 juli 2002 niet meer uitbetaald."

39. Artikel 6 van deze code, met het opschrift „Procedure", voorziet erin dat ieder voornemen tot invoering van de in de artikelen 2 tot en met 5 van diezelfde code bedoelde steunmaatregelen en ieder voornemen tot overdracht van staatsmiddelen aan ijzer- en staalondernemingen bij de Commissie worden aangemeld, die de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt beoordeelt. Krachtens artikel 6, lid 4, eerste alinea, van de zesde code mogen de voorgenomen maatregelen slechts ten uitvoer worden gelegd na goedkeuring door de Commissie en overeenkomstig eventueel door haar gestelde voorwaarden.

40. Artikel 6, lid 5, van de zesde code bepaalt dat, indien de Commissie na een voorafgaand onderzoek van oordeel is dat een bepaalde financiële maatregel staatssteun kan vormen of betwijfelt of deze steun verenigbaar is met de bepalingen van deze code, zij de betrokken lidstaat daarvan in kennis stelt en de andere belanghebbenden en de overige lidstaten aanmaant hun opmerkingen kenbaar te maken. Indien de Commissie, na ontvangst van deze opmerkingen en na de betrokken lidstaat in de gelegenheid te hebben gesteld te reageren, vaststelt dat de maatregel in het betrokken geval steun vormt die, gelet op de voorschriften van deze code, onverenigbaar is, geeft zij dienaangaande een beschikking uiterlijk drie maanden na ontvangst van de informatie die nodig is om de voorgenomen maatregel te beoordelen. Indien een lidstaat aan een dergelijke beschikking geen gevolg geeft, is artikel 88 EG van toepassing.

41. Sinds het verstrijken van de geldigheid van het EGKS-Verdrag op 23 juli 2002, valt de beoordeling van aan ijzer- en staalondernemingen alsook aan kolenondernemingen verstrekte steun onder de regels van het EG-Verdrag.

20 — De artikelen 2 tot en met 5 van deze code geven respectievelijk de voorwaarden aan voor steun aan onderzoek en ontwikkeling, steun voor milieubescherming, steun bij sluiting van ijzer- en staalfabrieksinstallaties alsook voor regionale steun waarin algemene steunregelingen voorzien ten behoeve van zich in Griekenland bevindende ondernemingen.

II — Aan het geding ten grondslag liggende feiten

42. Salzgitter is een ijzer- en staalonderneming die onder de toepassing van het EGKS-Verdrag valt. [21]

A — *De bij het ZRFG vastgestelde fiscale maatregelen*

43. In Duitsland is het ZRFG op 5 augustus 1971 vastgesteld.

44. Deze wet, evenals de latere wijzigingen ervan, heeft de Commissie goedgekeurd nadat zij de hierin opgenomen maatregelen aan de artikelen 87 EG en 88 EG had getoetst. [22] Voornoemde wet was van toepassing op alle sectoren van de economie. Het ging derhalve om een algemene steunregeling die niet specifiek voor de kolen- en staalsector was. Het ZRFG is sinds 1995 niet langer van kracht.

45. § 3 ZRFG voorzag in fiscale stimulansen in de vorm van bijzondere afschrijvingen en belastingvrije reserves voor investeringen in de vestigingen van een onderneming in het Zonenrandgebiet. Op grond van de bijzondere afschrijvingen konden tijdens het (de) eerste jaar (jaren) na deze investeringen door de begunstigde ondernemingen voor de subsidiabele investeringen hogere afschrijvingen worden geboekt dan het gemene recht toestond. Hierdoor daalde de belastinggrondslag voor deze ondernemingen, genoten zij een kasvoordeel en beschikten zij bijgevolg over meer liquide middelen tijdens het (de) eerste jaar (jaren) na de investeringen. De belastingvrije reserves leverden deze ondernemingen een gelijkaardig voordeel op. De bijzondere afschrijvingen en de belastingvrije reserves konden evenwel niet worden gecumuleerd.

46. § 3 ZRFG was zonder onderscheid van toepassing op alle bedrijfstakken, investeringsvormen — zowel roerende als onroerende investeringen — en ondernemingen, ongeacht omvang, activiteit of zetel. Evenwel gold als dwingende voorwaarde om voor de maatregelen van deze paragraaf in aanmerking te komen, dat de bedrijven waarin werd geïnvesteerd in het Zonenrandgebiet lagen.

21 — Volgens de bewoordingen van artikel 80 KS zijn ondernemingen die onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen, ondernemingen die zich bezig houden met de productie van kolen en staal. In de onderhavige zaak fabriceert Salzgitter producten die in bijlage I bij het EGKS-Verdrag zijn vervat.

22 — PB 1993, C 3, blz. 3.

B — *Inleiding van de in artikel 6, lid 5, van de zesde code bedoelde toetsingsprocedure en vaststelling van de litigieuze beschikking*

47. Nadat de Commissie in de jaarrekeningen van Preussag Stahl AG, een van de vennootschappen van de huidige Salzgittergroep, had ontdekt dat aan deze vennootschap tussen 1986 en 1995 verscheidene subsidies op basis van § 3 ZRFG waren toegekend, heeft zij bij schrijven van 3 maart 1999 de Bondsrepubliek Duitsland in kennis gesteld van haar besluit tot inleiding van de procedure van artikel 6, lid 5, van de zesde code met betrekking tot de subsidies die door deze lidstaat aan Salzgitter waren toegewezen en verstrekt. [23]

48. Op 28 juni 2000 heeft de Commissie de litigieuze beschikking vastgesteld op grond van artikel 4, sub c, KS en de zesde code.

49. In artikel 1 van deze beschikking heeft de Commissie vastgesteld dat de aan Salzgitter overeenkomstig § 3 ZRFG verleende steun in de vorm van bijzondere afschrijvingen en belastingvrije reserves ten bedrage van 484 miljoen, respectievelijk 367 miljoen DEM met de gemeenschappelijke markt onverenigbare staatssteun was.

50. In de artikelen 2 en 3 van deze beschikking heeft de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland gelast, deze steun van Salzgitter terug te vorderen.

III — Procesverloop voor het Gerecht en bestreden arrest

51. Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Gerecht op 21 september 2000, heeft Salzgitter beroep tot nietigverklaring van de litigieuze beschikking ingesteld. Bij beschikking van 29 maart 2001 van de president van de Vierde kamer (uitgebreid) van het Gerecht [24] is de Bondsrepubliek Duitsland toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van Salzgitter.

52. Tot staving van haar beroep voerde de begunstigde onderneming acht middelen tot nietigverklaring aan. Nadat het Gerecht het eerste, tweede, derde en zevende middel had onderzocht, heeft het de litigieuze beschikking gedeeltelijk nietigverklaard.

53. *Met haar eerste middel* verweet Salzgitter de Commissie dat zij ten onrechte de in

23 — PB C 113, blz. 9.

24 — Salzgitter/Commissie (T-308/00).

§ 3 ZRFG bedoelde bijzondere afschrijvingen en belastingvrije reserves als staatssteun heeft aangemerkt. Het Gerecht heeft dit middel afgewezen op grond dat de betrokken steun wel degelijk staatssteun in de zin van artikel 4, sub c, KS was.

54. *Met haar tweede middel* verweet Salzgitter de Commissie dat zij aan de artikelen 4, sub c, KS en 67 KS een onjuiste uitlegging heeft gegeven en met name de werkingssfeer van deze artikelen onjuist heeft beoordeeld. Het Gerecht heeft dit middel afgewezen met de motivering die in de punten 103 tot en met 118 van het bestreden arrest is uiteengezet. Nadat het Gerecht de werkingssfeer van elk van deze twee bepalingen op grond van de rechtspraak van het Hof heeft bepaald, heeft het eraan herinnerd dat de artikelen 4, sub c, KS en 67 KS twee verschillende gebieden betreffen en dat dit laatste artikel geen betrekking heeft op het gebied van de staatssteun.

55. In de punten 112 tot en met 115 van het bestreden arrest heeft het Gerecht vervolgens benadrukt, dat de onzekerheid in verband met de wijzigingen die zich in de praktijk van de beschikkingen van de Commissie hebben voorgedaan, aan deze feitelijke situatie niet afdoen. Het overwoog met name in punt 115 van het bestreden arrest, dat de precisering in alle staalsteuncodes vanaf de tweede code, te weten dat zij betrekking hebben op alle steun ten behoeve van de ijzer- en staalindustrie, ongeacht of deze al dan niet specifiek is voor de kolen- of staalsector, enkel ten doel had, artikel 4, sub c, KS zijn oorspronkelijke draagwijdte terug te geven, aangezien deze bepaling geen enkel onderscheid maakt tussen de soorten steun die onder het verbod ervan vallen.

56. In punt 117 van het bestreden arrest heeft het Gerecht geoordeeld dat de Commissie in de litigieuze beschikking terecht had overwogen dat artikel 4, sub c, KS van toepassing was en niet artikel 67 KS. In punt 118 van het bestreden arrest heeft het het tweede middel afgewezen.

57. *Met haar derde middel* verweet Salzgitter de Commissie dat zij niet ambtshalve, in de zin van artikel 95 KS, had onderzocht of de betrokken steun met de gemeenschappelijke markt verenigbaar kon worden verklaard. Het Gerecht heeft dit middel afgewezen door in de punten 136 tot en met 147 van het bestreden arrest te overwegen dat de Commissie geen kennelijke beoordelingsfout had begaan bij het onderzoek naar de toepasselijkheid van artikel 95 KS.

58. *Met haar vierde en vijfde middel* verweet Salzgitter de Commissie dat zij, waar het gaat om de kwalificatie van bepaalde investeringsprojecten, beoordelingsfouten heeft gemaakt. In het kader van het *zesde middel* voerde zij aan, dat de Commissie ook de referentiediscontovoet onjuist heeft vastgesteld. Het Gerecht heeft deze middelen niet onderzocht.

59. *Met haar zevende middel* betoogde Salzgitter dat de Commissie het rechtszekerheidsbeginsel had geschonden door de Bondsrepubliek Duitsland te gelasten de met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar

verklaarde steun terug te vorderen. Het Gerecht heeft om te beginnen in punt 161 van het bestreden arrest geoordeeld dat het ontbreken van een verjaringstermijn of het ontbreken van de voorafgaande aanmelding van de betrokken steunmaatregel een schending van het rechtszekerheidsbeginsel door de Commissie niet uitsluit. Ook heeft het in punt 163 van dit arrest benadrukt dat Salzgitter niet verantwoordelijk kon worden gesteld voor het feit dat de betrokken steun niet vooraf was aangemeld, daar de begunstigde onderneming niet de institutionele gesprekspartner van de Commissie is op het gebied van de staatssteun. Vervolgens heeft het Gerecht in de punten 165 en 166 van dit arrest eraan herinnerd, dat het Hof weliswaar heeft erkend dat de steunontvanger zich niet op een gewettigd vertrouwen in de regelmatigheid van een steunmaatregel kan beroepen wanneer deze in strijd met de procedurevoorschriften is verleend, doch dat Salzgitter zich niet op een gewettigd vertrouwen in de regelmatigheid van de steunmaatregel beroept, maar op schending van het rechtszekerheidsbeginsel, waarvan niet slechts sprake kan zijn onder de voorwaarden die gelden voor het ontstaan van een gewettigd vertrouwen bij de steunontvanger.

60. Na in de punten 168 tot en met 173 van het bestreden arrest de wijziging in de door de Commissie in het kader van de eerste drie staalsteuncodes aangenomen gedragslijn in herinnering te hebben gebracht, heeft het Gerecht in punt 174 van dit arrest geoordeeld dat:

„[…] de situatie die resulteerde uit de vaststelling van de tweede en de derde […]code gekenmerkt [werd] door de volgende aan de Commissie toe te schrijven factoren van onzekerheid en onduidelijkheid:

— het impliciete — en derhalve onvoldoende duidelijke — karakter van de gedeeltelijke intrekking van het nihil obstat in het besluit van de Commissie [van 4 augustus 1971; hierna: „besluit van de Commissie van 1971”];

— een onduidelijkheid betreffende de draagwijdte van de gedeeltelijke impliciete intrekking van dit nihil obstat voor de vraag of de latere toepassing van § 3 ZRFG als ‚project' in de zin van artikel 6 van de derde […] code moest worden aangemeld.”

61. Het Gerecht heeft vervolgens in de punten 176 tot en met 179 van het bestreden arrest gewezen op de bijzondere verplichtingen die door de Commissie aan de ijzer- en staalondernemingen zijn opgelegd om de crisis in die sector het hoofd te bieden. Deze ondernemingen moesten de diensten van de Commissie informatie verstrekken betreffende hun staalproductie en hun investeringen in het kader van de door de Commissie ingevoerde stelsels van toezicht. Op dit punt heeft het Gerecht opgemerkt dat de verschillende stelsels juridisch met elkaar samenhingen, en aangegeven dat de Commissie bij het onderzoek van de door de ondernemingen toegezonden documenten

noodzakelijkerwijs moest nagaan, of de handhaving of de verhoging van de productiecapaciteit niet het gevolg was van niet-goedgekeurde staatssteun. In die omstandigheden en gelet op de door Salzgitter sinds 1988 verstrekte informatie was het Gerecht van oordeel, dat de Commissie had moeten opmerken en vaststellen dat de betrokken steun niet was aangemeld, en dienovereenkomstig had moeten handelen. Het Gerecht heeft voorts eraan herinnerd dat de Commissie in 1988 de in het ZRFG vervatte steunregeling opnieuw heeft onderzocht en in de loop van de maand december 1988 een besluit van geen bezwaar heeft vastgesteld op grond van het EG-Verdrag.

62. Bijgevolg heeft het Gerecht hieruit in punt 180 van het bestreden arrest afgeleid:

„De onzekerheid en onduidelijkheid die […] in punt 174 werden beschreven, tezamen met het feit dat de Commissie lang niet heeft gereageerd ofschoon zij weet had van de door [Salzgitter] ontvangen steun, heeft aldus, in strijd met de [zorgvuldigheids]plicht van deze instelling […] tot een onduidelijke situatie geleid die de Commissie moest ophelderen voor zij welke stappen ook kon ondernemen om de terugbetaling van de reeds ontvangen steun te bevelen (zie in die zin arrest Hof van 9 juli 1970, Commissie/Frankrijk, 26/69, Jurispr. blz. 565, punten 28 tot en met 32).”

63. In punt 181 van het bestreden arrest heeft het Gerecht vastgesteld dat de Commissie een dergelijke duidelijkheid niet heeft verschaft en in punt 182 van dit arrest is het tot de conclusie gekomen dat de Commissie geen terugbetaling van de aan Salzgitter tussen 1986 en 1995 verleende steun kon eisen zonder het rechtszekerheidsbeginsel te schenden.

64. Bijgevolg heeft het Gerecht in punt 183 het zevende middel aanvaard en de artikelen 2 en 3 van de litigieuze beschikking nietig verklaard, voor zover daarin de Bondsrepubliek Duitsland wordt verplicht om de aan Salzgitter onrechtmatig verleende steun terug te vorderen.

65. In die omstandigheden heeft het Gerecht in punt 184 van het bestreden arrest geoordeeld, dat het geen uitspraak behoefde te doen over de middelen die in wezen betrekking hebben op de verlaging en de berekening van het bedrag van de terug te betalen steun. Voorts heeft het Gerecht het achtste middel, betreffende een motiveringsgebrek van de litigieuze beschikking, afgewezen. Het heeft namelijk overwogen dat de door hem verrichte rechterlijke toetsing van de eerste drie door Salzgitter aangevoerde middelen genoegzaam had aangetoond, dat deze verplichting door de Commissie was nageleefd.

IV — Procesverloop voor het Hof en conclusies van partijen

66. Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Hof op 23 september 2004 heeft de

Commissie de onderhavige hogere voorziening ingesteld. Zij verzoekt om vernietiging van het bestreden arrest, terugverwijzing van de zaak naar het Gerecht en tenslotte om verwijzing van Salzgitter in de kosten.

67. Salzgitter concludeert tot afwijzing van de hogere voorziening. Bovendien vordert zij in haar incidentele hogere voorziening enerzijds vernietiging van het bestreden arrest, voor zover het Gerecht hierin haar beroep in eerste aanleg gedeeltelijk heeft verworpen en anderzijds de nietigverklaring van artikel 1 van de litigieuze beschikking. Salzgitter verzoekt het Hof ook de Commissie in de kosten van beide instanties te verwijzen.

68. De Bondsrepubliek Duitsland, die ter ondersteuning van de memorie van antwoord en de door Salzgitter ingestelde incidentele hogere voorziening intervenieert, concludeert tot afwijzing van de principale hogere voorziening, vernietiging van het bestreden arrest, voor zover hierin het in eerste aanleg ingestelde beroep van Salzgitter is verworpen, en ten slotte nietigverklaring van artikel 1 van de litigieuze beschikking.

69. De tegen het bestreden arrest ingestelde hogere voorzieningen werpen in wezen twee rechtsvragen op.

70. In het kader van de principale hogere voorziening voert de Commissie in wezen aan, dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Commissie, gelet op de bijzondere omstandigheden van het onderhavige geval, het rechtszekerheidsbeginsel had geschonden door de Bondsrepubliek Duitsland te gelasten de onrechtmatig aan Salzgitter verleende steun terug te vorderen.

71. In het kader van de incidentele hogere voorziening voert Salzgitter aan, dat het Gerecht op onjuiste wijze de strekking en toepasselijkheid van de artikelen 4, sub c, KS, 67 KS en 95 KS heeft uitgelegd in het kader van de rechterlijke toetsing van de litigieuze beschikking. Zij verwijt het Gerecht met name dat het blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te overwegen dat de toetsing van de litigieuze steun binnen de werkingssfeer van artikel 4, sub c, KS viel.

72. Aangezien de in de incidentele hogere voorziening opgeworpen vraag betrekking heeft op de rechtsgrondslag van de litigieuze beschikking, moet deze vraag volgens mij voorafgaand aan de principale hogere voorziening worden onderzocht.

V — De incidentele hogere voorziening

73. Ter ondersteuning van haar incidentele hogere voorziening voert Salzgitter twee middelen aan.

74. Met haar eerste middel bestrijdt Salzgitter de analyse van het Gerecht betreffende de materiële geldigheid van de litigieuze beschikking. Zij betoogt dat het Gerecht in het bestreden arrest de artikelen 4, sub c, KS, 67 KS en 95 KS op onjuiste wijze heeft uitgelegd.

75. Met haar tweede middel betoogt Salzgitter dat het Gerecht op onjuiste wijze de volgens de artikelen 5, tweede alinea, vierde streepje, KS en 15, eerste alinea, KS vereiste motivering van de litigieuze beschikking heeft beoordeeld. [25]

A — *Eerste middel, ontleend aan een onjuiste rechtsopvatting inzake de uitlegging van de artikelen 4, sub c, KS, 67 KS en 95 KS*

76. Het eerste middel bestaat uit drie onderdelen ontleend aan verschillende onjuiste rechtsopvattingen van het Gerecht, ten eerste inzake de strekking en toepasselijkheid van de artikelen 4, sub c, KS en 67 KS, ten tweede inzake de reikwijdte van de in artikel 95 KS vastgestelde bevoegdheden van de Commissie en ten derde inzake de voorstelling van de beschikkingspraktijk van de Commissie.

1. Het eerste onderdeel van het eerste middel, ontleend aan een onjuiste rechtsopvatting inzake de strekking en toepasselijkheid van de artikelen 4, sub c, KS en 67 KS

77. In het eerste onderdeel van dit eerste middel meent Salzgitter dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Commissie zich bij de beoordeling van de betrokken steunmaatregelen terecht op artikel 4, sub c, KS heeft gebaseerd. [26]

a) Argumenten van partijen

78. Ter ondersteuning van haar argumenten verwijst Salzgitter naar de rechtspraak van het Hof volgens welke niet-specifieke steunmaatregelen in de kolen- en staalsector niet binnen de werkingssfeer van artikel 4, sub c, KS vallen. Zij doelt met name op het arrest van 10 mei 1960, Compagnie de hauts fourneaux et fonderies de Givors e.a./Hoge Autoriteit [27], de reeds aangehaalde arresten De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hoge Autoriteit en Nederland/Commissie, alsook het arrest van 20 september 2001, Banks. [28] Salzgitter betwist ook het argument van de Commissie dat in het arrest van 10 december 1969, Commissie/Frankrijk [29], zou zijn vastgesteld dat niet-specifieke

25 — Artikel 5, tweede alinea, vierde streepje, KS bepaalt dat de Gemeenschap „de beweegredenen voor haar handelingen openbaar [maakt] en […] de nodige maatregelen ter verzekering van de naleving van de bepalingen van [het EGKS-] Verdrag [neemt]". Artikel 15, eerste alinea, KS preciseert: „[d]e beschikkingen, aanbevelingen, en adviezen van de Commissie worden met redenen omkleed".

26 — Punten 97-112 van de memorie van antwoord met incidentele voorziening.

27 — 27/58–29/58, Jurispr. blz. 515.

28 — C-390/98, Jurispr. blz. I-6117.

29 — 6/69 en 11/69, Jurispr. blz. 523.

steunmaatregelen aan ijzer- en staalondernemingen reeds door artikel 4, sub c, KS waren verboden voordat de eerste staalsteuncode werd aangenomen.

79. De Bondsrepubliek Duitsland ondersteunt de analyse van Salzgitter, waarbij zij zich in de eerste plaats baseert op de systematiek van het EGKS-Verdrag. Zij stelt vast dat de lasten en subsidies die specifiek op kolen en staal betrekking hadden, geacht werden strikt verboden te zijn door artikel 4, sub c, KS, terwijl artikel 67 KS van toepassing was op algemene overheidsmaatregelen. Indien de werkingssfeer van artikel 4, sub c, KS werd uitgebreid tot niet-specifieke steunmaatregelen in de kolen- en staalsector, zou dit niet alleen het beginsel van gedeeltelijke integratie waarop het EGKS-Verdrag is gebaseerd, schenden, maar ook artikel 67 KS van elk nuttig effect beroven.

80. De Bondsrepubliek Duitsland baseert zich in de tweede plaats op de werkingssfeer van de EGKS- en EG-Verdragen. Terwijl het in het EG-Verdrag vervatte toezicht op steun, zoals dit uit artikel 87, lid 3, sub a tot en met e, EG voorvloeit, betrekking heeft op algemene steunmaatregelen, regelt het EGKS-Verdrag alleen het toezicht op steun in de kolen- en staalsector. De toepassing van artikel 4, sub c, KS op algemene steunregelingen zou derhalve neerkomen op een beperking van de werkingssfeer van het EG-Verdrag en van de aan de Commissie bij artikel 87 EG verleende vrijstellingsbevoegdheden.

81. De Bondsrepubliek Duitsland betoogt dat de door haar bepleite uitlegging het toezicht van de Commissie op staatssteun niet uitholt, aangezien de nadelige gevolgen van algemene steunregelingen voor de kolen- en staalsector in het licht van de artikelen 87 EG en 88 EG, alsook in dat van artikel 67 KS, beoordeeld worden.

82. Gelet op het voorgaande betoogt de Bondsrepubliek Duitsland derhalve dat de door de Commissie sinds de derde staalsteuncode voorgestane rechtsopvatting onjuist is en dat de bepalingen van die code onverenigbaar zijn met de artikelen 4, sub c, KS en 67 KS.

83. De Commissie voert in wezen aan, dat artikel 67 KS niet van toepassing is op staatssteun. Onder deze bepaling zouden enkel de algemene maatregelen vallen die de lidstaten in het kader van hun economisch of sociaal beleid kunnen nemen, of de sectorale maatregelen die niet specifiek de kolen- of staalindustrie betreffen. Artikel 4, sub c, KS, zou op zijn beurt van toepassing zijn op niet-specifieke steun op de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal.

b) Beoordeling

84. Met het eerste onderdeel van haar eerste middel verzoekt Salzgitter het Hof een uit-

spraak te doen over de respectieve strekking en toepasselijkheid van de artikelen 4, sub c, KS en 67 KS. Zoals reeds is aangegeven, wordt het Hof met name gevraagd of artikel 4, sub c, KS op een aan een ijzer- en staalonderneming verstrekte steun van toepassing is wanneer deze steun onderdeel is van een algemene steunregeling die tevoren door de Commissie op grond van het EG-Verdrag is goedgekeurd, dan wel of de uitvoering van deze maatregel onder artikel 67 KS valt.

85. Ik herinner er namelijk aan dat de door de Bondsrepubliek Duitsland krachtens het ZFRG vastgestelde algemene steunregeling door de Commissie in 1971 op grond van de artikelen 87 EG en 88 EG is goedgekeurd. Zoals uit de door het Gerecht uiteengezette feiten naar voren komt, heeft de Commissie met de laatste wijzigingen van deze wet ingestemd als zijnde met het EG-Verdrag verenigbare staatssteun.

86. Op grond van deze algemene regeling heeft de Bondsrepubliek Duitsland steun aan Salzgitter verleend. Deze onderneming valt, zoals we weten, binnen de werkingssfeer van het EGKS-Verdrag. In de litigieuze beschikking heeft de Commissie deze tussen 1985 en 1995 [30] betaalde steun onverenigbaar geacht met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal krachtens artikel 4, sub a, KS. Het Hof wordt gevraagd of de betrokken steun daadwerkelijk binnen de werkingssfeer van deze bepaling viel.

87. In het kader van deze procedure zijn twee zienswijzen bepleit.

88. Bij de eerste zienswijze, die de Commissie verdedigt, wordt een letterlijke uitlegging van artikel 4, sub c, KS, van doorslaggevende betekenis geacht. Onder deze bepaling zouden alle steunmaatregelen vallen waarvoor ijzer- en staal- of kolenondernemingen in aanmerking kunnen komen.

89. Bij de tweede, door Salzgitter en de Bondsrepubliek Duitsland bepleite zienswijze wordt een strikte uitlegging van de strekking van artikel 4, sub c, KS aangehouden. Deze bepaling zou alleen van toepassing zijn op specifieke steun ten behoeve van ondernemingen in de kolen- en staalsector, dat wil zeggen op steun waarvoor deze ondernemingen speciaal of voornamelijk wegens hun werkzaamheden op kolen- en staalgebied in aanmerking komen. Deze bepaling zou daarentegen niet gelden voor steun verleend aan de kolen- of staalindustrie op grond van algemene of regionale steunregelingen. De verenigbaarheid van deze laatste steunregelingen zou op grond van artikel 67 KS, in samenhang met de artikelen 87 EG en 88 EG, worden onderzocht.

30 — Met ingang van 1986 voorziet de derde code in een aanmeldingsplicht voor aan staalondernemingen verleende steun. In 1995 is de geldigheid van het ZRFG verstreken.

90. Anders dan Salzgitter en de Bondsrepubliek Duitsland betogen, denk ik dat het onderzoek van de betrokken steun inderdaad binnen de werkingssfeer van artikel 4, sub c, KS valt.

91. Alvorens de redenen voor deze zienswijze uiteen te zetten, zal ik voor een goed begrip van de systematiek van het EGKS-Verdrag eerst ingaan op de vraagstelling. In het kader hiervan zal ik om te beginnen de respectieve strekking en toepasselijkheid van de artikelen 4 KS en 67 KS onderzoeken. Daarna zal ik de meningen van de advocaten-generaal over de werkingssfeer van elk van deze twee bepalingen weergeven. Ten slotte zal ik de contouren schetsen van het door de Commissie in het kader van het EGKS-Verdrag vastgestelde stelsel van toezicht op staatssteun.

92. Als tweede stap zal ik, in het licht van het voorgaande, uitleggen waarom ik van mening ben dat de betrokken steun wel degelijk diende te worden getoetst aan artikel 4, sub c, KS.

i) De vraagstelling

— De regels van het EGKS-Verdrag

93. Uit de bewoordingen van de artikelen 4 KS en 67 KS blijkt niet duidelijk of de verenigbaarheid van een steun zoals die welke in het onderhavige geding aan de orde is, in het licht van de ene dan wel de andere bepaling moet worden onderzocht. De uitlegging van deze artikelen is des te moeilijker, omdat er in het kader van het EGKS-Verdrag geen voorbereidende werkzaamheden of gemeenschappelijke documenten van de verdragsondertekenaars voorhanden zijn die als toelichting kunnen dienen. [31] Het is derhalve noodzakelijk om de opzet en de door dit verdrag nagestreefde doelstellingen in ogenschouw te nemen.

94. Bovenal is van belang dat het EGKS-Verdrag slechts een gedeeltelijke economische integratie heeft verwezenlijkt door een beperkte gemeenschappelijke markt voor de kolen- en staalsector in het leven te roepen.

95. In het kader van dit verdrag hebben de lidstaten afstand gedaan van hun bevoegdheden inzake de instelling en werking van de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal. De lidstaten hebben daarentegen de verantwoordelijkheid voor hun economische politiek behouden, zoals uit de bewoordingen van artikel 26 KS blijkt. [32]

31 — Zie P. Reuter, „*La Communauté européenne du charbon et de l'acier*", Librairie générale du droit et de jurisprudence, Parijs, 1953, en met name het voorwoord van Robert Schuman. Zie ook het verslag van de Franse delegatie over het te Parijs op 18 april 1951 ondertekende Verdrag en de Conventie, „Action des États et conditions de la concurrence", deel III, P. Reuter, loc. cit. blz. 111-116.

32 — Artikel 26, eerste alinea, KS preciseert dat „[d]e Raad […] zijn bevoegdheden uit[oefent] in de gevallen en op de wijze, in [het] Verdrag voorzien, met name met het doel het beleid van de Commissie en dat van de voor de algemene economische politiek verantwoordelijke regeringen met elkaar te doen harmoniëren." Zie, in dit verband, arrest van 23 april 1956, Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises/Hoge Autoriteit (7/54 en 9/54, Jurispr. blz. 57, 101).

96. De mededinging op de kolen- en staalmarkt kan dus op twee manieren worden beïnvloed. Zij kan te lijden hebben van nationale maatregelen die specifiek en exclusief betrekking hebben op de kolen- en staalindustrie, zoals aan ondernemingen verstrekte subsidies en overheidssteun. Ook kan zij te lijden hebben van distorsies ten gevolge van de ongelijke algemene beleidsmaatregelen die door de lidstaten in het kader van hun bevoegdheden worden genomen.

97. Het EGKS-Verdrag heeft dus in twee afzonderlijke vormen voorzien om tegen deze mededingingsdistorsies op te treden: artikel 4, sub c, KS en artikel 67 KS.

Artikel 4, sub c, KS

98. Artikel 4, sub c, KS verbiedt in beginsel staatssteun binnen de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal, aangezien zij afbreuk kunnen doen aan de verwezenlijking van een van de belangrijkste doeleinden ervan, namelijk de instelling van een stelsel van vrije mededinging.

99. Volgens de bewoordingen van deze bepaling worden „door de staten verleende subsidies of hulp, of door deze opgelegde bijzondere lasten, in welke vorm dan ook", als zijnde onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal, afgeschaft en zijn zij verboden binnen de Gemeenschap overeenkomstig de bepalingen van het EGKS-Verdrag.

100. Artikel 4, sub c, KS is strikt geformuleerd. Het Hof heeft al heel snel het „opvallend algeme[ne] karakter" [33] van deze bepaling opgemerkt en de rechtstreekse toepasselijkheid [34] ervan erkend. Dit artikel heeft betrekking op rechtstreekse ingrepen door de lidstaten in de werking van de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal en is niets meer of minder dan een verbodsbepaling, zodat schending daarvan betekent dat de in overtreding zijnde lidstaat zonder meer in strijd handelt met het EGKS-Verdrag.

101. Deze bepaling verbiedt alle steunmaatregelen zonder enige beperking, zodat deze worden geacht onverenigbaar te zijn met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal, zonder dat het noodzakelijk is vast te stellen — anders dan bij artikel 87, lid 1, EG — of zij het handelverkeer tussen de lidstaten beïnvloeden, dan wel de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen. [35]

33 — Arrest De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hoge Autoriteit, reeds aangehaald (blz. 43).

34 — Arrest Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises, reeds aangehaald (blz. 95).

35 — Arrest van 15 juli 2004, Spanje/Commissie (C-501/00, Jurispr. blz. I-6717, punt 129, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

102. Bovendien maakt artikel 4, sub c, KS, blijkens de formulering ervan, geen onderscheid tussen individuele steunmaatregelen en steunregelingen, noch tussen steunregelingen die enkel gelden in de kolen- en staalsector en regelingen die niet tot die sector zijn beperkt.

103. Niettemin betekent, zoals hierna zal blijken, het in deze bepaling vervatte verbod niet dat iedere binnen de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal verleende staatssteun wordt geacht onverenigbaar met de doelstellingen van het EGKS-Verdrag te zijn. In de opzet van dit verdrag staat artikel 4, sub c, KS er namelijk niet aan in de weg dat de Commissie, bij wijze van uitzondering, op grond van artikel 95, eerste en tweede alinea, KS staatssteun toestaat waardoor, overeenkomstig de doelstellingen van het EGKS-Verdrag, het hoofd kan worden geboden aan onvoorziene situaties.

Artikel 67 KS

104. Artikel 67 KS heeft tot doel het beleid van de lidstaten te coördineren. Het strekt ertoe, de mededingingsdistorsies te matigen die uit de ongelijkheid tussen de nationale, door de lidstaten in het kader van hun bevoegdheden vastgestelde beleidsmaatregelen voortvloeien en waaronder de kolen- en staalmarkt van de Gemeenschap te lijden zou kunnen hebben.

105. Deze bepaling verplicht de lidstaat die een maatregel vaststelt die een merkbare terugslag teweeg zou kunnen brengen in de concurrentieverhoudingen van de kolenmijn- of staalindustrie, om deze ter kennis van de Commissie te brengen. Indien deze maatregel schade toebrengt aan de ondernemingen in de kolenmijn- en staalindustrie die actief zijn op de markt van die staat of een andere lidstaat, kan de Commissie, na raadpleging van het Raadgevend Comité en de Raad, hetzij toestaan om deze ondernemingen steun te verlenen, waarvan de grootte, de voorwaarden en de duur in overeenstemming met haar worden vastgesteld, hetzij die staat een aanbeveling doen om de schadelijke gevolgen van zijn optreden op te heffen door maatregelen die hij het meest verenigbaar acht met zijn eigen economische evenwicht.

106. Het Hof heeft al in een vroeg stadium een strikte uitlegging aan deze bepaling gegeven. Het was van oordeel dat artikel 67 KS een correctief is op de gedeeltelijke integratie die door het EGKS-Verdrag wordt verwezenlijkt.

107. Zo heeft het Hof in het reeds aangehaalde arrest Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises/Hoge Autoriteit geoordeeld dat artikel 67 KS een „compenserende maatregel" is die het mogelijk maakt om „de gevolgen van inbreuken op concurrentieverhoudingen welke door het verdrag niet zijn opgeheven, […] te elimineren, en zodoende eveneens te verhinderen dat deze inbreuken, door het feit dat zij na de instelling van de gemeenschappelijke markt zijn blijven voortbestaan, de vervulling belemmeren van de taak, welke artikel 2 van het verdrag aan de Gemeenschap heeft

opgedragen ‚in harmonie met de algemene economie der deelnemende staten'". [36]

108. Daarna heeft het Hof in het reeds aangehaalde arrest Compagnie des hauts fourneaux et fonderies de Givors e.a./Hoge Autoriteit overwogen dat artikel 67 KS alleen in „vrijwaringsmaatregelen" voorziet tegen overheidsmaatregelen die de industrieën niet rechtstreeks raken. Deze vrijwaringsmaatregelen zouden slechts beogen „de economische nadelen op te heffen die op de gemeenschappelijke markt voorvloeien uit het optreden van een staat waaraan de [Commissie] niet rechtstreeks een einde kan maken". [37]

109. In het reeds aangehaalde arrest De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hoge Autoriteit heeft het Hof een onderscheid gemaakt tussen de respectieve werkingssfeer van de artikelen 4, sub c, KS en 67 KS en overwogen dat deze bepalingen „twee uiteenlopende onderwerpen bevatten" [38]. De gemeenschaprechter was van oordeel dat artikel 67 KS geen betrekking kan hebben op dezelfde maatregelen als die welke door artikel 4 sub c, KS zijn afgeschaft en verboden, en wel om twee redenen.

110. De eerste reden heeft te maken met het nuttig effect van de bepalingen van het EGKS-Verdrag. Het Hof benadrukt namelijk dat, indien de door de lidstaten verleende steun die op grond van artikel 4, sub c, KS afgeschaft en verboden is, toegestaan kon worden op grond van artikel 67 KS (onder voorbehoud van de door de Commissie aan te bevelen maatregelen), de strekking van het in artikel 4 KS geformuleerde verbod in de ogen van het Hof ten zeerste zou worden ondermijnd.

111. De tweede reden heeft te maken met het verschil in de middelen die de Commissie ter uitvoering van artikel 67 KS ter beschikking staan. Immers, anders dan artikel 4 KS dat de Gemeenschap een exclusieve bevoegdheid geeft, verleent artikel 67 KS haar enkel een bevoegdheid tot het doen van „aanbeveling[en]".

112. Ten slotte heeft het Gerecht in een recenter arrest van 5 juni 2001, ESF Elbe-Stahlwerke Feralpi/Commissie [39], eraan herinnerd dat artikel 67 KS „enkel betrekking [heeft] op de voordelen voor de ijzer- en staalindustrie die voortvloeien uit de toepassing van een nationale wetgeving of een regeling in verband met de algemene economische politiek van de betrokken lidstaat, en niet op de speciaal aan de kolen- en staalindustrie verleende overheidssubsidies of, zoals in casu, aan een bepaalde ijzer- en staalon-

36 — Blz. 101. Deze zaak gaat over een heffing op niet voor huishoudelijk gebruik bestemde vaste brandstof. Het Hof heeft uitgemaakt dat deze heffing gelijkelijk van toepassing was op alle industriële gebruikers en derhalve niet kon worden aangemerkt als een specifieke, uitsluitend voor de kolen- en staalsector geldende last.

37 — Blz. 538.

38 — Blz. 49.

39 — T-6/99, Jurispr. blz. II-1523.

derneming, welke onder artikel 4, sub c, [KS] vallen". [40]

113. Blijkens deze rechtspraak is het doel van artikel 67 KS dat de Commissie het verlenen van compenserende maatregelen of „vrijwaringsmaatregelen" aan ijzer- en staalondernemingen kan toestaan wanneer deze ondernemingen te lijden hebben van maatregelen van algemeen economisch beleid.

— De meningen van de advocaten-generaal over de respectieve werkingssfeer van de artikelen 4, sub c, KS en 67 KS

114. Het onderzoek van de conclusies van de advocaten-generaal laat ons zien, op welke moeilijkheden men stuit bij de afbakening van de werkingssfeer van artikel 4, sub c, KS ten opzichte van die van artikel 67 KS.

115. De advocaten-generaal Lagrange, Roemer en Geelhoed zijn eensgezind van mening dat artikel 4, sub c, KS alleen betrekking heeft op bijzondere subsidies die alleen de kolen- en staalindustrie betreffen, terwijl de voordelen die uit een algemene regeling voorvloeien in het licht van artikel 67 KS moeten worden beoordeeld. [41]

116. Advocaat-generaal Lagrange was in zijn conclusie van 5 november 1960 in de zaak die aanleiding gaf tot het reeds aangehaalde arrest De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hoge Autoriteit van mening dat „de lidstaten niet zonder meer onbevoegd mogen worden verklaard ten aanzien van al datgene dat, in een wetgeving van dit soort, in het bijzonder betrekking heeft op het geheel of een gedeelte van de [EGKS] industrieën". Aldus zou volgens hem „de invloedssfeer van de [EGKS] ten onrechte worden uitgebreid tot een gebied dat aan de bevoegdheid van de staten is voorbehouden". Om de in artikel 4, sub c, KS bedoelde maatregelen te onderscheiden van die van artikel 67 KS, heeft advocaat-generaal Lagrange voorgesteld een criterium te hanteren dat betrekking heeft op de „werkelijke inhoud van de maatregel". Ter verduidelijking van zijn voorstel heeft hij als voorbeeld een wettelijke regeling genoemd waarbij de wijze van financiering van de sociale voorzieningen werd aangepast en die specifieke voorschriften voor bepaalde beroepen bevatte (bijvoorbeeld voor de mijnindustrie). Volgens hem kon in een dergelijke regeling, althans a priori, niet een bij artikel 4, sub c, KS verboden steun of subsidie worden gezien. Aangezien deze regeling een sociaal doel had en het vaststellen van bijzondere financieringsregels voor bepaalde beroepen gerechtvaardigd werd door legitieme redenen in verband met de door de algemene wetgeving nagestreefde doeleinden, zou zij onder

40 — Punt 85.

41 — Dit standpunt wordt ook door een deel van de doctrine verdedigd. Zie met name P. Reuter, loc. cit. (blz. 194 en 195), alsook J. Mertens de Wilmars, „Aides CECA et aides CEE: Aspects juridiques d'une convergence économique", *Du droit international au droit de l'intégration, Liber amicorum en l'honneur de Pierre Pescatore*, Nomos, Baden-Baden, 1987, blz. 421.

de nationale bevoegdheid blijven vallen en wel alleen onder artikel 67 KS. [42]

117. Volgens advocaat-generaal Roemer in zijn conclusie van 10 juni 1971 in de zaak die aanleiding gaf tot het reeds aangehaalde arrest Nederland/Commissie kon het niet de bedoeling van de opstellers van het Verdrag zijn geweest om aan het verbod van artikel 4, sub c, KS een absolute werking toe te kennen.

118. Aangezien enerzijds subsidiëring een zeer gebruikelijk instrument van economisch, sociaal en industrieel beleid is, zou het niet redelijk zijn om aan de kolen- en staalindustrie elke begunstiging door maatregelen die de lidstaten in het kader van hun algemene economische wetgeving treffen, volledig te ontzeggen en ten aanzien van deze industrie een onvoorwaardelijk subsidieverbod te hanteren. Een dergelijk stelsel zou een merkbare lacune doen ontstaan in de uitoefening van algemene economische beleidsbevoegdheden door de lidstaten.

119. Anderzijds zou toepassing van de artikelen 37 KS en 95, eerste alinea, KS, waardoor het verbod van artikel 4, sub c, KS kan worden opgeheven, een omslachtige procedure behelzen (unanieme instemming van de Raad en raadpleging van het Raadgevend Comité) en aan moeilijk te vervullen voorwaarden moeten voldoen (ingrijpende en voortdurende verstoringen van de economie).

120. Ten slotte zou de toepassing van artikel 4, sub c, KS op alle steun waarvoor ijzer- en staalondernemingen in aanmerking kunnen komen, een harmonische ontwikkeling van de Gemeenschappen kunnen schaden, daar ook de steunbepalingen van het EG-Verdrag belangrijke uitzonderingen op het subsidieverbod bevatten, ook hier weer onder het voorbehoud van de bevoegdheden van de lidstaten.

121. Ten slotte was advocaat-generaal Geelhoed in zijn conclusie van 8 februari 2001 in de zaak die aanleiding gaf tot het arrest Moccia Irme e.a./Commissie [43] van mening dat, gelet op de rechtspraak van het Hof [44], het steunverbod van artikel 4, sub c, KS slechts twee beperkingen kende. Ten eerste:

42 — Daarentegen is advocaat-generaal Lagrange van mening dat, indien werd vastgesteld dat de inhoud van de betrokken maatregel niet van sociale, maar van economische aard is en erin bestaat dat de ondernemingen ofwel lasten krijgen opgelegd die zij normaliter niet behoeven te dragen ofwel juist worden vrijgesteld van lasten die zij normaliter moeten dragen, die maatregel een bij artikel 4, sub c, KS verboden bijzondere last of subsidie zou zijn.

43 — Arrest van 21 juni 2001 (C-280/99 P–C-282/99 P, Jurispr. blz. I-4717).

44 — Advocaat-generaal Geelhoed verwijst naar de reeds aangehaalde arresten Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises/Hoge Autoriteit en De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hoge Autoriteit.

„de maatregel moet als ‚door staten verleende subsidie of hulp' zijn te kwalificeren", en ten tweede: „[hij] moet *specifiek* gericht zijn op en *beperkt* zijn tot de kolen- en staalsector". [45]

— De vaststelling van het EGKS-stelsel van toezicht op staatssteun

122. Ondanks het in artikel 4, sub c, KS neergelegde principeverbod van staatssteun heeft de Commissie besloten een stelsel in te voeren waarbij de verlening van staatssteun aan de ijzer- en staalindustrie werd toegestaan om aan de crisissituatie die deze sector vanaf het eind van de jaren zeventig doormaakte, het hoofd te bieden. De werking van dit stelsel moest met het bij het EG-Verdrag ingevoerde stelsel van toezicht worden gecoördineerd.

De staalsteuncodes

123. De in het kader van het EGKS-Verdrag vastgestelde beginselen en maatregelen waren een antwoord op de situatie ten tijde van de ondertekening van dit verdrag. Zij waren in de eerste plaats gericht op een toename van de productie en op een gelijke toegang, zonder enige discriminatie, van alle gebruikers tot de producten van de EGKS. [46] Dit verklaart de striktheid van de regels die verband houden met de werking van de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal, zoals het algemene subsidie- en staatssteunverbod, de verplichting om prijslijsten en vervoerstarieven bekend te maken of het verbod van discriminatie.

124. Toch was deze eerste op integratie gerichte gemeenschap volstrekt dynamisch van aard. Bepaalde, in het EGKS-Verdrag neergelegde marktregels moesten worden aangepast aan de behoeften van een beleid dat in de eerste plaats aan de structurele problemen van de economie van de kolen- en staalindustrie het hoofd moest bieden. [47]

125. Om tegemoet te komen aan de vereisten van de herstructurering van de ijzer- en staalsector, heeft de Commissie op basis van artikel 95, eerste en tweede alinea, KS een communautair stelsel ingevoerd waarbij de verlening van staatssteun in de ijzer- en staalindustrie in bepaalde, limitatief opgesomde gevallen werd toegestaan. [48] Zoals

45 — Zie met name punten 29-41 van deze conclusie (cursivering van mij).

46 — Zie de artikelen 2 KS, 3 KS en 4 KS.

47 — Talrijke commentatoren hebben het verschil tussen het „statische" karakter van de regels van het EGKS-Verdrag en het dynamische karakter van een voortdurend zich ontwikkelende economische wereld bekritiseerd. Zie met name W. Much, „Principales tendances de l'évolution du droit de la Communauté européenne du charbon et de l'acier", *Rivista di diritto europeo*, Rome 1965, blz. 3, 13.

48 — Ik herinner eraan dat artikel 95 EG in verschillende methoden voorziet om het EGKS-Verdrag juridisch aan te passen aan situaties waarmee de tekst geen rekening heeft gehouden, zonder evenwel een wijziging in dit verdrag te moeten aanbrengen, hetgeen een ratificering door de lidstaten volgens hun grondwettelijke procedures vergt. Zie over de rechtspraak betreffende de toepassing van artikel 95 EG met name arrest van 23 november 2000, British Steel/Commissie (C-1/98 P, Jurispr. blz. I-10349, punt 40).

gezegd, heeft het door de Commissie op grond van deze bepaling vastgestelde stelsel de vorm aangenomen van beschikkingen van algemene strekking, die „staalsteuncodes" worden genoemd.

126. Deze codes staan onder bepaalde voorwaarden en na goedkeuring van de Commissie uitzonderingen toe op het principeverbod van artikel 4, sub c, KS voor bepaalde soorten steunmaatregelen die in de codes op uitputtende wijze worden opgesomd. Volgens het Hof dienen de codes dus strikt te worden uitgelegd. [49] Deze codes hebben ook een beperkte werking in de tijd, aangezien zij regels vaststellen om de ijzer- en staalindustrie aan te passen aan de doelstellingen van het EGKS-Verdrag naargelang van de tijdens een bepaalde periode bestaande behoeften. [50]

127. De eerste code bevat een precisering die, gelet op het onderhavige geding, moet worden benadrukt. Volgens artikel 1 ervan heeft deze code namelijk alleen betrekking op steun die specifiek aan ondernemingen in de ijzer- en staalindustrie wordt verleend. Volgens deze code blijft de Commissie derhalve op basis van artikel 67 KS alsook de artikelen 87 EG en 88 EG toezicht houden op de toepassing van algemene en regionale steunmaatregelen in de ijzer- en staalindustrie. [51] De daaropvolgende staalsteuncodes voeren een ander stelsel van toezicht in, aangezien zij alle steun die onder de daarin omschreven vrijgestelde categorieën valt, aan een uniforme behandeling in het kader van één enkele procedure van het EGKS-Verdrag onderwerpt.

128. Voor de steun die niet onder een van de in de codes bedoelde categorieën valt, blijft uitsluitend artikel 4, sub c, KS gelden. Deze steun kan niettemin in aanmerking komen voor een individuele uitzondering op het in deze bepaling vervatte verbod, indien de Commissie in het kader van de uitoefening van haar discretionaire bevoegdheid krachtens artikel 95 KS meent dat deze steun noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het EGKS-Verdrag. [52]

De coördinatie van de EG- en de EGKS-steunregelingen

129. De vraag die wij moeten beantwoorden, geeft ook de problemen weer die door het naast elkaar bestaan van twee rechtsstelsels, het EG-Verdrag en het EGKS-Verdrag, worden veroorzaakt. De toenemende groei van de EG en de uitwerking van een stelsel van mededingingsregels op de meest uiteenlopende gebieden van economische

49 — Zie in deze zin arrest Moccia Irme e.a./Commissie, reeds aangehaald (punt 40), en arrest Gerecht van 25 september 1997, UK Steel Association/Commissie (T-150/95, Jurispr. blz. II-1433, punt 114).

50 — Arrest van 24 september 2002, Falck en Acciaierie di Bolzano/Commissie (C-74/00 P en C-75/00 P, Jurispr. blz. I-7869, punt 120).

51 — Vierde overweging van de considerans van de eerste code.

52 — Zie met name beschikking van 3 mei 1996, Duitsland/Commissie (C-399/95 R, Jurispr. blz. I-2441, punt 20), en arrest Spanje/Commissie, reeds aangehaald (punten 153-155).

activiteit hebben namelijk overlappingen doen ontstaan in sectoren van gemeenschappelijk belang. Het naast elkaar bestaan van deze twee gemeenschappen heeft derhalve met name de vraag opgeworpen naar de coördinatie van hun stelsel van toezicht op staatssteun.

130. Beide gemeenschappen zijn, tezamen met de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, onderdeel van één enkele constructie. De bepalingen die uit de EG-, EGKS- en EGA-Verdragen voortvloeien, moeten dus overeenkomstig deze gemeenschappelijke doelstelling worden uitgelegd en toegepast, dat wil zeggen alsof zij onder één enkele rechtsorde vallen die een volledige economische integratie tot doel heeft. Niettemin dient ervoor te worden gewaakt dat de specificiteit van de in elk van deze verdragen vastgestelde regelgeving in acht wordt genomen wanneer deze verdragen zulks bepalen.

131. Met betrekking tot het EGKS-Verdrag is deze regel duidelijk en eenduidig neergelegd in artikel 305, lid 1, EG. Deze bepaling preciseert namelijk: „De bepalingen van [het EG-Verdrag] brengen geen wijziging in die van het [EGKS-]Verdrag, met name wat betreft de rechten en verplichtingen der lidstaten, […] en de in dat Verdrag gestelde regels voor de werking van de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal."

132. Het Hof heeft derhalve herhaaldelijk geoordeeld dat de regels van het EGKS-Verdrag en alle bepalingen die ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld, niettegenstaande de inwerkingtreding van het EG-Verdrag, hun eigen toepassingsgebied behouden.[53] Aldus blijkt uit vaste rechtspraak dat de bepalingen van het EG-Verdrag slechts subsidiair van toepassing zijn, namelijk bij gebreke van specifieke bepalingen van het EGKS-Verdrag.[54]

133. Meer in het bijzonder met betrekking tot het toezicht op staatssteun heeft het Hof geoordeeld dat het EGKS-Verdrag in specifieke regels voorziet, zodat de regelgeving van het EG-Verdrag niet van toepassing is.

134. Zo was het Hof in het reeds aangehaalde arrest Falck en Acciaierie di Bolzano/Commissie van oordeel, dat uit het „duidelijke verschil in formulering tussen artikel 4, sub c, [KS] en artikel [88], lid 1, [EG] afdoende [blijkt] dat, wat staatssteun betreft, de lidstaten niet de bedoeling hadden om dezelfde voorschriften of dezelfde mogelijkheden tot tussenkomst van de Gemeenschappen vast te stellen".[55]

53 — Zie met name arresten Hof van 6 juli 1982, Frankrijk, Italië en Verenigd Koninkrijk/Commissie (188/80–190/80, Jurispr. blz. 2545, punten 30 en 31), alsook arrest Gerecht van 25 maart 1999, Forges de Clabecq/Commissie (T-37/97, Jurispr. blz. II-859, punt 132, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

54 — Zie met name met betrekking tot een regeling tot terugbetaling van invoer- of uitvoerrechten, arrest van 15 december 1987, Deutsche Babcock Handel (328/85, Jurispr. blz. 5119, punten 6-14).

55 — Punt 102.

135. Het Hof heeft deze analyse in het arrest Spanje/Commissie, voornoemd, bevestigd. In deze zaak verweet het Koninkrijk Spanje de Commissie dat zij de verenigbaarheid van een nationale regeling inzake vennootschapsbelasting had getoetst aan artikel 4, sub c, KS. [56] Deze regeling, die van toepassing was vóór de toetreding van het Koninkrijk Spanje tot de Europese Gemeenschappen, maakte het mogelijk ondernemingen voor hun in het buitenland gedane uitgaven en investeringen een aftrekpost te verstrekken. Nadat de Commissie door concurrerende ondernemingen op de hoogte was gebracht, heeft zij een procedure ingeleid die erop gericht was om de rechtmatigheid van de litigieuze steun in het licht van uitsluitend de regels van het EGKS-Verdrag te onderzoeken. Anders dan het EG-Verdrag, kent het EGKS-Verdrag namelijk niet het begrip „bestaande steun". Nadat de Commissie had vastgesteld dat de betrokken fiscale aftrekregeling de ijzer- en staalondernemingen kon bevoordelen, heeft zij besloten dat alle door het Koninkrijk Spanje overeenkomstig de betrokken regeling aan EGKS-staalbedrijven verleende steun onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal was krachtens artikel 4, sub c, KS.

136. In het kader van zijn beroep voerde het Koninkrijk Spanje met name aan dat de uitsluiting van staalbedrijven van de toepassing van de betrokken regeling schending van het gelijkheidsbeginsel tussen de ondernemingen opleverde. Het Hof was van oordeel dat dit middel ongegrond was, aangezien „staalbedrijven, daar zij onder de specifieke bepalingen van het EGKS-Verdrag vallen, niet in dezelfde situatie verkeren als andere ondernemingen". [57]

137. Gelet op deze rechtspraak bevinden ondernemingen die zich met productieactiviteiten bezighouden die onder het EGKS-Verdrag vallen, zich dus in een andere situatie dan ondernemingen die onder het EG-Verdrag vallen. Dit vloeit voort uit de bijzondere regels die in het EGKS-Verdrag zijn vastgesteld om de goede werking van de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal te verzekeren en om het hoofd te bieden aan de structurele problemen ervan. Ook al voert het EG-Verdrag een veel soepeler stelsel van toezicht voor staatssteun in dan het EGKS-Verdrag, deze ondernemingen blijven derhalve aan de specifieke regels van dit laatste verdrag onderworpen. [58]

138. De conclusies die wij voor de onderhavige zaak uit het voorafgaande kunnen trekken zijn de volgende.

56 — Deze zaak betrof een door het Koninkrijk Spanje ingesteld beroep tot nietigverklaring van beschikking 2001/168/EGKS van de Commissie van 31 oktober 2000 betreffende de Spaanse wetgeving inzake de vennootschapsbelasting (PB 2001, L 60, blz. 57).

57 — Punt 127. Zie ook arrest Forges de Clabecq/Commissie, reeds aangehaald (punt 132).

58 — Artikel 87 bevat weliswaar een verbod van staatssteun, doch hierop zijn niet alleen onmiddellijk verschillende uitzonderingen gemaakt, maar bovendien heeft het, zelfs als principeverbod en ondanks de algemene bewoordingen ervan, niet het absolute karakter van het in het EGKS-Verdrag geformuleerde verbod, al was het maar wegens de dubbele voorwaarde dat het om steunmaatregelen moet gaan die ten eerste de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen en ten tweede bepaalde ondernemingen of bepaalde producties begunstigen.

— Het EGKS-Verdrag voorziet in een specifiek stelsel van toezicht voor aan ijzer- en staalondernemingen verleende staatssteun, dat is aangepast aan de vereisten van de werking van de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal. Dit stelsel is vastgelegd in artikel 4, sub c, KS alsook in de verschillende staalsteuncodes. Volgens de bewoordingen van artikel 305, lid 1, EG en gelet op de vaste rechtspraak van het Hof zijn de bepalingen van het EG-Verdrag subsidiair van toepassing.

— Krachtens artikel 4, sub c, KS is de aan ijzer- en staalondernemingen verleende steun onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal, tenzij de steun binnen de werkingssfeer van de uitdrukkelijk voorziene vrijstellingen valt en door de Commissie in het kader van een staalsteuncode volgens de regels is toegestaan.[59]

— Aangezien het EGKS-Verdrag slechts een gedeeltelijke integratie tot stand brengt, staat artikel 67 KS de Commissie toe om compensatoire maatregelen te nemen ten gunste van een ijzer- en staalonderneming wanneer deze te lijden heeft van een maatregel die een lidstaat in het kader van zijn algemeen economisch beleid heeft vastgesteld. Sinds de inwerkingtreding van het EG-Verdrag moet bij de toepassing van dit artikel rekening worden gehouden met het bestaan van een EG-stelsel van toezicht op staatssteun.

139. Na deze formulering van het geschil zal ik thans uitleggen, waarom ik denk dat het Gerecht terecht heeft geoordeeld dat het onderzoek van de betrokken steunmaatregelen binnen de werkingssfeer van artikel 4, sub c, KS viel.

ii) De door mij voorgestelde oplossing

140. In de onderhavige zaak behelzen de betrokken steunmaatregelen een individuele steun die aan een ijzer- en staalonderneming is verleend op grond van een regeling die vooraf door de Commissie op grond van het EG-Verdrag was toegestaan.

141. Uit de stukken van het dossier blijkt dat de betrokken steun past in het kader van een algemeen beleid dat ertoe strekt om de specifieke economische nadelen waarmee het Zonenrandgebiet te kampen had, te verhelpen. Het ZRFG bepaalt de doelstellingen en het kader waarbinnen de uitvoeringsmaatregelen, zoals die in het

59 — Zoals ik hierboven heb aangegeven, kan een steunmaatregel ook worden toegestaan op grond van een individuele beschikking.

onderhavige geval aan de orde zijn, worden vastgesteld. De litigieuze steun kan dus moeilijk afzonderlijk worden beoordeeld, want hierin komt een samenhangend beleid van de Bondsrepubliek Duitsland tot uitdrukking. Met andere woorden, het ZRFG vormt de rechtsgrondslag waarop alle concrete uitvoeringsmaatregelen zijn vastgesteld en waaruit blijkt dat deze maatregelen onderling met elkaar samenhangen. In dit licht kan ik slechts erkennen dat de toepassing van de betrokken steunmaatregelen op Salzgitter bedoeld is om aan de verwezenlijking van een veel omvangrijker project bij te dragen, namelijk het verzekeren van een evenwichtige ontwikkeling van de economie van deze grensstreek. Ik denk dat het ZRFG en deze steunmaatregelen voornamelijk op grond van deze algemene doelstellingen zijn vastgesteld. Gelet op de mij ter beschikking staande gegevens acht ik het derhalve moeilijk verdedigbaar dat zij het oog hadden op de ijzer- en staalindustrie als zodanig en dat de Bondsrepubliek Duitsland deze industrie in het bijzonder, naargelang van de eigen behoeften daarvan, heeft trachten te ondersteunen. In elk geval is de ijzer- en staalindustrie niet de enige geweest die de in het ZRFG voorziene fiscale stimulansen heeft genoten, en de bijzondere afschrijvingen en belastingvrije reserves waren niet bij uitsluiting aan deze industrie voorbehouden.

142. Bijgevolg gaat het hier niet om maatregelen die specifiek en uitsluitend ten gunste van de ijzer- en staalondernemingen zijn vastgesteld. Indien dat wél het geval was, zou de toepassing van artikel 4, sub c, KS buiten kijf staan.

143. Wat is derhalve de aard van de betrokken steun?

144. In het onderhavige geschil stelt Salzgitter dat de door haar genoten steun een individuele uitvoeringsmaatregel is van een algemene steunregeling die tevoren door de Commissie is toegestaan. Zij voert dan ook aan, dat zij op grond van het EGKS-Verdrag niet gehouden was om van deze individuele maatregel kennis te geven, en baseert zich daartoe op het arrest van 5 oktober 1994, Italië/Commissie. [60]

145. In die zaak was het Hof van oordeel dat de individuele uitvoeringsmaatregelen van een algemene steunregeling die door de Commissie is goedgekeurd, niet meer bij haar behoeven te worden aangemeld, tenzij in de goedkeuringsbeschikking een voorbehoud in die zin is gemaakt. Het Hof heeft namelijk overwogen dat aangezien „de individuele steunmaatregelen enkel maatregelen tot uitvoering van de algemene steunregeling zijn, […] de factoren die de Commissie voor de beoordeling ervan in aanmerking zou moeten nemen, dezelfde [zijn] als die welke zij bij het onderzoek van de algemene regeling heeft toegepast". Het Hof heeft derhalve de conclusie getrokken dat het niet nodig was de individuele steunmaatregelen door de Commissie opnieuw te laten onderzoeken. [61]

60 — C-47/91, Jurispr. blz. I-4635.
61 — Punt 21.

146. In het onderhavige geschil gaat het dus om de vraag of de aan Salzgitter betaalde steun enkel een individuele uitvoeringsmaatregel van het ZRFG is — die, gelet op voornoemde rechtspraak, niet meer bij de Commissie behoefde te worden aangemeld — dan wel of deze steun daarentegen los van het ZRFG moet worden beoordeeld.

147. Ook al kan de betrokken steun als onderdeel van een algemeen beleid op economisch, industrieel, regionaal en sociaal gebied worden beschouwd, toch gaat het daarbij volgens mij niet enkel om een individuele uitvoeringsmaatregel, waarvoor, gelet op het door Salzgitter ingeroepen arrest, geen aanmelding bij de Commissie nodig was.

148. Ik ben namelijk van mening dat voornoemd arrest niet op het onderhavige geval kan worden toegepast. In de zaak die aanleiding gaf tot het arrest Italië/Commissie hadden de betrokken individuele steunmaatregel alsook de algemene steunregeling waarbinnen deze paste, alleen betrekking op ondernemingen die onder het EG-Verdrag vielen.

149. Dat ligt hier anders. De ondernemingen die door het ZRFG begunstigd worden, vallen namelijk binnen de werkingssfeer van zowel het EG-Verdrag als het EGKS-Verdrag. Zoals hierboven is aangegeven, behelzen het EGKS-Verdrag en de op grond hiervan vastgestelde regelingen evenwel een specifiek stelsel van toezicht voor staatssteun, waaraan ijzer- en staalondernemingen zijn onderworpen. De factoren die de Commissie in aanmerking moet nemen om de verenigbaarheid van de betrokken steunmaatregelen te beoordelen, verschillen dus naargelang de maatregelen ten gunste komen van ondernemingen die onder het EG-Verdrag dan wel onder het EGKS-Verdrag vallen.

150. De betrokken steun aan Salzgitter is derhalve niet enkel een individuele uitvoeringsmaatregel van het ZRFG, aangezien de verenigbaarheid ervan volgens de bijzondere in het EGKS-Verdrag neergelegde regels voor het toezicht op staatssteun moet worden onderzocht.

151. Het doel is duidelijk niet om de kolenmijn- en staalindustrie een eventuele begunstiging door een algemene beleidsmaatregel te ontzeggen. Ook is het niet mijn bedoeling om, zoals de Bondsrepubliek Duitsland aanvoert, artikel 4, sub c, KS van toepassing te verklaren op algemene steunregelingen. Mijn analyse is uitsluitend gebaseerd op de doelstelling van het bij het EGKS-Verdrag ingevoerde stelsel en op de noodzaak om de verenigbaarheid van maatregelen zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, in het licht van de bijzondere situatie van de ijzer- en staalmarkt en de in dit verdrag voorziene specifieke regels te beoordelen. In dit verband wordt de betekenis duidelijk van artikel 6 van de derde staalsteuncode, dat verlangt dat lidstaten de Commissie tijdig in kennis stellen van „projecten strekkende tot toepassing van steunregelingen op de staalsector aangaande welke zij reeds uit hoofde van het bepaalde in het [EG]-Verdrag uitspraak heeft gedaan".

152. Gelet op het voorafgaande ben ik derhalve van mening, dat de betrokken steunmaatregelen weliswaar passen in het kader van een algemene steunregeling die tevoren door de Commissie op grond van het EG-Verdrag is goedgekeurd, doch dat zij afzonderlijk aan de regels van het EGKS-Verdrag moeten worden getoetst.

153. De vraag is thans of de litigieuze steun in het licht van artikel 4, sub c, KS, dan wel van artikel 67 KS moet worden beoordeeld.

154. Volgens mij is artikel 67 KS in casu niet van toepassing.

155. Zoals hierboven is aangegeven [62], heeft het Hof al in een heel vroeg stadium een strikte uitlegging gegeven aan deze bepaling en haar aangemerkt als een „vrijwaringsmaatregel" tegen overheidsmaatregelen die de kolenmijn- en staalindustrieën weliswaar niet rechtstreeks raken, maar door hun gevolgen de concurrentiepositie van deze industrieën niettemin negatief kunnen beïnvloeden. [63] Deze bepaling maakt het de lidstaten mogelijk steun te verlenen aan ijzer- en staalondernemingen die te lijden hebben gehad van een overheidsmaatregel die is vastgesteld in het kader van hun algemene economische beleid. Deze steun is een remedie waarvan de grootte, de voorwaarden en de duur ter beoordeling van de Commissie staan. Ik denk niet dat artikel 67 KS een subsidiestelsel ten gunste van ijzer- en staalondernemingen kan rechtvaardigen louter op grond van het feit dat het om niet-specifieke steunmaatregelen gaat, dat wil zeggen steun die tegelijkertijd zowel de kolen- en staalsector als andere economische sectoren betreft. [64]

156. In de onderhavige zaak is de aan Salzgitter verleende steun volgens mij duidelijk geen compensatoire maatregel in de zin van deze bepaling. Uit de stukken van het dossier blijkt namelijk niet, dat deze steun haar zou zijn verleend om de concurrentiedistorsies waarvan zij als gevolg van de vaststelling van het ZRFG te lijden zou hebben gehad, te verhelpen.

157. Bijgevolg ben ik van mening dat de beoordeling van de betrokken steun niet in het licht van artikel 67 KS dient te geschieden. Daarentegen meen ik met de Commissie dat de verenigbaarheid van deze steun met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal in het licht van artikel 4, sub c, KS en de in de zesde staalsteuncode neergelegde regels moet worden onderzocht.

62 — Zie punt 108 van deze conclusie.

63 — Arrest Compagnie de hauts fourneaux et fonderies de Givors e.a./Hoge Autoriteit, reeds aangehaald (blz. 538).

64 — Zie op dit punt J. Mertens de Wilmars, loc. cit. (blz. 429).

158. Deze uitlegging vindt bevestiging in de ruime formulering van artikel 4, sub c, KS, dat immers betrekking heeft op „door de staten verleende […] hulp, […] *in welke vorm ook*”. [65] Gelet op mijn voorgaande overwegingen denk ik dat deze bepaling aldus op alle aan ijzer- en staalondernemingen verleende steun betrekking heeft, ongeacht de vorm of oorsprong ervan, en ongeacht of de steun specifiek aan een ijzer- en staalonderneming, dan wel op grond van een algemene of regionale steunregeling is verleend. Niet moet worden vergeten dat deze bepaling in 1951 is opgesteld, nog vóór de totstandkoming van de EEG en het creëren van een stelsel van toezicht op algemene of regionale staatssteunregelingen.

159. Op grond van de door mij voorgestelde uitlegging van deze bepaling kan worden verzekerd dat alle aan de ijzer- en staalsector verleende steun in die zin gelijk wordt behandeld dat daarvoor een coherent en doeltreffend samenstel van regels geldt.

160. Bovendien kan deze oplossing een gelijke behandeling tussen de lidstaten en de marktdeelnemers verzekeren. Het zou volgens mij namelijk in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel om enerzijds steunverlening aan een ijzer- en staalonderneming toe te staan op grond dat dit op basis van een algemene steunregeling geschiedt en anderzijds de verlening van steun waarvan de voorwaarden en de duur nagenoeg gelijk zijn, te verbieden krachtens artikel 4, sub c, KS louter en alleen omdat het om een steunmaatregel gaat die specifiek voor een ijzer- en staalonderneming geldt. Anders zouden de lidstaten wellicht ertoe worden aangespoord om algemene steunregelingen vast te stellen waarvan in de praktijk alleen ondernemingen die onder de kolenmijn- en staalsector vallen, profijt hebben. Een lidstaat zou bijvoorbeeld een regionale steunregeling kunnen vaststellen die door de Commissie op grond van het EG-Verdrag zou worden toegestaan, terwijl deze regeling ten gunste komt van de regio's waarin ondernemingen zijn gevestigd die merendeels onder de kolenmijn- en staalsector vallen. Deze situatie zou onvermijdelijk het gevaar meebrengen dat aan het in artikel 4, sub c, KS neergelegde principeverbod ieder nuttig effect wordt ontnomen en dat dit verbod wordt omzeild ten gunste van de minder strikte regels van het EG-Verdrag.

161. Wat de werkingssfeer van artikel 67 KS betreft, denk ik dat hierbinnen alle maatregelen vallen die de schade kunnen compenseren die aan ijzer- en staalondernemingen wordt toegebracht door een regeling van algemeen economisch beleid, met uitzondering van de staatssteun voor de verlening waarvan artikel 4, sub c, KS en de staalsteuncodes specifiek de voorwaarden regelen.

162. Gelet op het voorgaande, ben ik derhalve van mening dat het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 116 van het bestreden arrest te oordelen dat de betrokken steun binnen de werkingssfeer van artikel 4, sub c, KS viel.

65 — Cursivering van mij.

163. In verband hiermee geef ik het Hof in overweging het eerste onderdeel van het eerste middel af te wijzen.

2. Het tweede onderdeel van het eerste middel, ontleend aan een onjuiste rechtsopvatting inzake de beoordeling van de bevoegdheden van de Commissie

164. Met het tweede onderdeel van het eerste middel betoogt Salzgitter dat de Commissie niet bevoegd was om in het kader van de steunmaatregelen aan de ijzer- en staalindustrie de werkingssfeer van artikel 4, sub c, KS uit te breiden tot steun die op grond van een algemene krachtens het EG-Verdrag toegestane steunregeling is verleend aan ijzer- en staalondernemingen. Door te oordelen dat de Commissie zich bij de beoordeling van de betrokken steun terecht op artikel 4, sub c, KS heeft gebaseerd, heeft het Gerecht de omvang van de bevoegdheden van de Commissie onjuist beoordeeld.

a) Argumenten van partijen

165. Salzgitter, die, ik herinner eraan, een beperkte uitlegging van artikel 4, sub c, KS bepleit, meent dat de Commissie niet bevoegd was om in het kader van een staalsteuncode de werkingssfeer van deze bepaling uit te breiden tot steunmaatregelen die niet tot de ijzer- en staalsector zijn beperkt. Dit zou namelijk een wijziging van het EGKS-Verdrag inhouden. Artikel 95, eerste en tweede alinea, KS, waarop de verschillende staalsteuncodes zijn gebaseerd, biedt volgens Salzgitter geen adequate rechtsgrondslag voor een dergelijke wijziging. Om dit te doen had de Commissie de in artikel 95, derde en vierde alinea, KS dan wel de in artikel 96 KS vervatte procedure moeten naleven.

166. De Commissie betoogt van haar kant dat zij de werkingssfeer van artikel 4, sub c, KS niet heeft gewijzigd, daar de formulering van deze bepaling sinds 23 juli 1952 onveranderd is gebleven. Zij zou derhalve geen enkele verandering in het EGKS-Verdrag hebben aangebracht. [66]

b) Beoordeling

167. In het kader van dit onderdeel trekt Salzgitter de procedure in twijfel die de Commissie heeft gevolgd om, naar zij stelt, in het kader van de staalsteuncodes uitbreiding te geven aan de werkingssfeer van artikel 4, sub c, KS. Alvorens de gegrondheid van deze grief te onderzoeken lijkt het mij zinvol om de verschillende procedures tot aanpassing van de verdragsbepalingen waarin het EGKS-Verdrag voorziet en waarop Salzgitter zich beroept, in herinnering te brengen.

66 — Punt 61 van de memorie van repliek.

168. De normale procedure tot wijziging van dit verdrag is geregeld in artikel 96 KS. Volgens de oorspronkelijke versie van deze bepaling, die nog van kracht was bij de vaststelling van de tweede en derde staalsteuncode, kunnen elke lidstaat en de Commissie wijzigingen van dit verdrag voorstellen. Deze wijzigingen werden in onderlinge overeenstemming door de bijeenkomst van de permanente vertegenwoordigers van de lidstaten vastgesteld.

169. In een advies van 17 december 1959 [67] heeft het Hof, dat op grond van artikel 95, derde en vierde alinea, KS was geadieerd, opgemerkt dat slechts van deze procedure mocht worden afgeweken „indien noch de algemene structuur noch de onderlinge verhouding tussen de gemeenschap en de lidstaten wordt aangetast, in het bijzonder de verhouding tussen de aan de Gemeenschap opgedragen bevoegdheden en de bevoegdheden welke aan de lidstaten blijven voorbehouden, en dat de procedure van de ‚kleine verdragswijziging' uitsluitend in deze gevallen [mocht] worden gevolgd".

170. De procedure van de „kleine verdragswijziging" is geregeld in artikel 95, derde alinea, KS. De door de Commissie en de Raad voorgestelde wijzigingen worden aan de beoordeling van het Hof onderworpen, dat dient vast te stellen of deze voorstellen zowel feitelijk als juridisch in overeenstemming zijn met de bepalingen van voornoemde alinea.

171. Artikel 95, derde alinea, KS bepaalt dat:

— het bij deze wijzigingen moet gaan om een „aanpassing van de bepalingen met betrekking tot de uitoefening door de Commissie van de haar toegekende bevoegdheden";

— deze wijzigingen slechts kunnen worden voorgesteld „indien onvoorziene moeilijkheden […], door de ervaring aan het licht gekomen, of een ingrijpende wijziging van de economische of technische omstandigheden, welke rechtstreeks de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal beïnvloedt, een [zodanige] aanpassing noodzakelijk maken";

— deze aanpassing bovendien ertoe moet strekken passende wijzigingen aan te brengen, en ten slotte dat,

— deze wijzigingen noch de bepalingen van de artikelen 2 KS, 3 KS en 4 KS kunnen aantasten, noch de verhouding tussen de bevoegdheden welke onderscheidenlijk zijn toegekend aan de Commissie en de andere instellingen van de Gemeenschap.

172. Op grond van artikel 95, eerste alinea, KS kan de Commissie in alle niet in het

67 — Jurispr. blz. 591, 596.

EGKS-Verdrag voorziene gevallen een beschikking geven of een aanbeveling doen wanneer dit noodzakelijk blijkt tot het verwezenlijken, in de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal en overeenkomstig de bepalingen van artikel 5 KS, van een der doelstellingen van de Gemeenschap zoals deze zijn omschreven in de artikelen 2 KS, 3 KS en 4 KS. De beschikking wordt gegeven, respectievelijk de aanbeveling wordt gedaan met instemming van de Raad, bij unanimiteit bepaald, en na raadpleging van het Raadgevend Comité.

173. Het is niet moeilijk om de formele verschillen tussen de twee in artikel 95 KS bedoelde gevallen te ontwaren. Artikel 95, eerste alinea, KS biedt de Commissie de mogelijkheid om te voorzien in een leemte in het EGKS-Verdrag die haar belemmert op te treden, namelijk door *een beschikking te geven of een aanbeveling te doen* in een geval dat niet in dit Verdrag is voorzien, zonder dit Verdrag evenwel te wijzigen. Bovendien is daarvoor unanieme instemming van de Raad noodzakelijk. In het kader van artikel 95, derde alinea, KS gaat het erom *een bepaling van dit Verdrag te wijzigen* „met betrekking tot de uitoefening door de Commissie van de haar toegekende bevoegdheden". Unanimiteit van de Raad is niet vereist, maar een positief oordeel van het Hof en aanneming van het voorstel door het Europees Parlement zijn noodzakelijk.

174. In de onderhavige zaak verwijt Salzgitter de Commissie dat zij zich op artikel 95, eerste en tweede alinea, KS heeft gebaseerd om in het kader van de verschillende staalsteuncodes de werkingssfeer van artikel 4, sub c, KS uit te breiden, terwijl zij de procedure van hetzij artikel 96 KS, hetzij artikel 95, derde en vierde alinea, KS had moeten volgen.

175. In het licht van de door mij in het kader van het eerste onderdeel van het eerste middel getrokken conclusies, denk ik dat deze grief ongegrond is.

176. Indien, zoals ik denk, artikel 4, sub c, KS namelijk van toepassing is op steun die aan ondernemingen in de ijzer- en staalindustrie krachtens een algemene steunregeling wordt verleend, dan heeft de Commissie de werkingssfeer van deze bepaling niet uitgebreid, toen zij de in de staalsteuncodes neergelegde regels heeft vastgesteld. In aanmerking nemend dat de Commissie te maken had met een niet in het EGKS-Verdrag voorzien geval waarin het evenwel voor haar noodzakelijk was om op te treden, heeft de Commissie zich volgens mij terecht op artikel 95, eerste en tweede alinea, KS gebaseerd om aan de hand van deze bepalingen tegemoet te komen aan de noodzaak tot herstructurering van de ijzer- en staalmarkt.

177. Ik ben derhalve van mening dat het Gerecht op dit punt geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtopvatting, en ik stel het Hof voor het tweede onderdeel van het eerste middel af te wijzen.

3. Het derde onderdeel van het eerste middel, ontleend aan een onjuiste rechtsopvatting inzake de voorstelling van de beschikkingspraktijk van de Commissie

178. Met dit derde onderdeel van het eerste middel betoogt Salzgitter dat het Gerecht in de punten 112 en volgende van het bestreden arrest de beschikkingspraktijk van de Commissie op onjuiste wijze heeft voorgesteld. [68]

a) Argumenten van partijen

179. Salzgitter stelt dat de Commissie vanaf de inwerkingtreding van het EGKS-Verdrag in 1952 en niet vanaf begin jaren zeventig de opvatting heeft gehuldigd dat artikel 4, sub c, KS uitsluitend van toepassing was op specifieke steun ten gunste van ijzer- en staalondernemingen. Op dit punt baseert Salzgitter zich op het door de Hoge Autoriteit van de EGKS gepubliceerde verslag getiteld „Het EGKS-Verdrag van 1952 tot 1962", de formulering van de vierde overweging van de considerans en artikel 1 van de eerste code, de door de Commissie in het kader van haar IXe verslag over het mededingingsbeleid bepleite zienswijze alsook de beschikkingspraktijk van de Commissie in de kolensector. Salzgitter verwijt het Gerecht met name dat het in punt 115 van het bestreden arrest heeft geoordeeld dat de tweede staalsteuncode ten doel had artikel 4, sub c, KS zijn oorspronkelijke draagwijdte terug te geven, terwijl het in werkelijkheid om een niet-toegestane wijziging van het EGKS-Verdrag ging.

180. De Commissie is van mening dat het feit dat zij vóór de derde staalsteuncode een andere zienswijze ten aanzien van de reikwijdte van artikel 4, sub c, KS heeft bepleit, niet van belang is voor de aan Salzgitter verleende steun, aangezien deze zienswijze vóór 1 januari 1986 in geen enkele individuele handeling die formele rechtskracht ten aanzien van de begunstigde onderneming kan krijgen, is verwoord. [69]

b) Beoordeling

181. In de punten 112 tot en met 117 van het bestreden arrest heeft het Gerecht de voorschriften uiteengezet die de Commissie in het kader van de eerste en tweede staalsteuncode heeft vastgesteld. Deze uiteenzetting gaat weliswaar niet over de op de onderhavige zaak van toepassing zijnde voorschriften, doch maakt het niettemin mogelijk om de juridische context van het geschil te beoordelen en verduidelijkt de gewijzigde uitlegging van de Commissie.

68 — Punten 122-138 van de memorie van antwoord met incidentele voorziening.

69 — Punt 62 van de memorie van repliek.

182. Anders dan de Commissie stelt, is dit in het kader van de onderhavige zaak wel degelijk van belang.

183. In punt 112 van het bestreden arrest heeft het Gerecht opgemerkt dat „de Commissie […] vanaf het begin van de jaren zeventig tot de vaststelling van [de tweede staalsteuncode] van mening [is] geweest dat artikel 4, sub c, KS enkel van toepassing was op specifieke steun ten behoeve van ijzer- en staalondernemingen". Vervolgens heeft het in punt 115 van dit arrest opgemerkt dat „*[d]e precisering* in alle staalsteuncodes vanaf de tweede code, dat zij betrekking hebben op ‚alle specifieke of niet-specifieke steun ten behoeve van de ijzer- en staalindustrie', […] *enkel ten doel [had], artikel 4, sub c, KS zijn oorspronkelijke draagwijdte terug te geven*".[70]

184. In het kader van dit onderdeel bekritiseert Salzgitter wederom de analyse van het Gerecht wat de „oorspronkelijke draagwijdte" van artikel 4, sub c, KS betreft. Zij betoogt namelijk dat vanaf de inwerkingtreding van het EGKS-Verdrag en niet pas vanaf de jaren zeventig en de vaststelling van de tweede code de werkingssfeer van deze bepaling beperkt was tot specifieke steun ten behoeve van ijzer- en staalondernemingen.

185. Gelet op de door mij in het kader van het eerste onderdeel van het eerste middel getrokken conclusies ben ik van mening dat het Gerecht op juiste wijze de beschikkingspraktijk van de Commissie heeft uiteengezet, zodat de argumentatie van Salzgitter niet kan slagen.

186. Ik stel het Hof dan ook voor het derde onderdeel van het eerste middel ongegrond te verklaren en het eerste middel derhalve in zijn geheel af te wijzen.

B — *Het tweede middel inzake een motiveringsgebrek van de litigieuze beschikking*

187. Met haar tweede middel voert Salzgitter aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting doordat het in punt 184 van het bestreden arrest heeft geoordeeld dat de motivering van de litigieuze beschikking strookt met de door het EGKS-Verdrag gestelde vereisten.[71]

1. Argumenten van partijen

188. Salzgitter stelt dat de Commissie niet motiveert waarom zij van haar eerdere

70 — Cursivering van mij.

71 — Punten 139-142 van de memorie van antwoord met incidentele hogere voorziening.

beschikkingspraktijk afwijkt door, in strijd met de rechtspraak van het Hof en met artikel 67 KS, artikel 4, sub c, KS toe te passen op steun die niet uitsluitend geldt voor de kolen- en staalsector.

189. Salzgitter voert ook aan dat de Commissie niet heeft uitgelegd waarom zij bij haar beoordeling is afgeweken van haar beschikkingspraktijk inzake de kolensector.

190. Ten slotte verwijt Salzgitter de Commissie dat zij niet heeft uitgelegd waarom de litigieuze beschikking afweek van haar beschikkingspraktijk in soortgelijke zaken, zoals die welke aanleiding gaf tot beschikking 2002/347/EGKS van de Commissie. [72]

191. De Bondsrepubliek Duitsland benadrukt dat de ontwikkeling van de rechtsopvatting van de Commissie ten aanzien van de respectieve werkingssfeer van de artikelen 4, sub c, KS en 67 KS in de litigieuze beschikking grondiger had moeten worden gemotiveerd en gerechtvaardigd. [73]

192. De Commissie zelf betoogt dat haar praktijk vanaf de vaststelling van de derde staalsteuncode is gewijzigd en dat deze code op dit punt voldoende met redenen is omkleed. [74] Zij wijst het bestaan van een bijzondere motiveringsplicht af, aangezien zij meent dat haar verplichtingen op uitputtende wijze zijn geregeld in de artikelen 15, derde alinea, KS en 95, eerste alinea, KS (raadpleging van het Raadgevend Comité en instemming van de Raad).

2. Beoordeling

193. Om te beginnen herinner ik eraan dat de vraag van de draagwijdte van de motiveringsplicht een rechtsvraag is die in het kader van een hogere voorziening vatbaar is voor toetsing door het Hof. Een middel ontleend aan miskenning van de draagwijdte van deze verplichting is dus ontvankelijk, ook al moet hierbij noodzakelijkerwijs worden uitgegaan van de feiten die het Gerecht aan zijn oordeel ten grondslag heeft gelegd. [75]

194. Uit de bewoordingen van de artikelen 5, tweede alinea, vierde streepje, KS en 15, eerste alinea, KS blijkt dat de Gemeenschap „de beweegredenen voor haar handelingen openbaar [maakt]" en „[d]e beschikkingen, aanbevelingen en adviezen van de Commissie

72 — Beschikking van 21 november 2001 betreffende de Franse regeling inzake belastingvrijstelling voor voorzieningen ten behoeve van buitenlandse vestigingen van ondernemingen (PB 2002, L 126, blz. 27).

73 — Punt 53 van de memorie van antwoord en de memorie van interventie ter ondersteuning van de incidentele hogere voorziening.

74 — Derde en vierde overweging van de considerans van de derde code.

75 — Arrest van 20 november 1997, Commissie/V (C-188/96 P, Jurispr. blz. I-6561, punt 24, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[…] met redenen [worden] omkleed en […] de adviezen [vermelden], welke zij verplicht heeft ingewonnen". Op grond van deze bepalingen en de algemene beginselen van het EGKS-Verdrag is de Commissie verplicht de door haar vastgestelde algemene of individuele beschikkingen met redenen te omkleden, ongeacht de door haar daarvoor gekozen rechtsgrondslag. Bovendien levert een ontoereikende of ontbrekende motivering schending van wezenlijke vormvoorschriften in de zin van artikel 33 KS op en is dit een middel van openbare orde dat door de gemeenschapsrechter ambtshalve moet worden onderzocht. [76]

195. Volgens vaste rechtspraak moet de krachtens artikel 15 KS op de Commissie rustende motiveringsplicht aan dezelfde beginselen voldoen als die welke door het Hof in het kader van artikel 253 EG zijn ontwikkeld. [77]

196. Deze beginselen luiden als volgt. De motivering moet zijn afgestemd op de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling waarvan de handeling afkomstig is, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, zodat de gemeenschapsrechter zijn toezicht op de rechtmatigheid ervan kan uitoefenen en de belanghebbenden — adressaten of andere personen die in de zin van artikel 33, tweede alinea, KS, door de handeling worden geraakt — de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen. Het is echter niet noodzakelijk, dat alle relevante gegevens, feitelijk en rechtens, in de motivering worden gespecificeerd, daar bij de vraag of de motivering aan de vereisten van de artikelen 5 KS en 15 KS voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de tekst van de handeling, doch ook op de context waarin zij is vastgesteld, en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen. [78] Ook moet bij de toetsing van de motivering van een beschikking van de Commissie in het kader van het toezicht op de staatssteun rekening worden gehouden met de ingewikkelde beoordelingen en de eventuele keuzes van discretionaire aard die de instelling moet maken.

197. Wat om te beginnen de grief betreft dat de ontwikkeling van de beschikkingspraktijk van de Commissie inzake de respectieve werkingsfeer van de artikelen 4, sub c, KS en 67 KS niet is gemotiveerd, ben ik van mening dat deze grief niet relevant is.

198. Het oordeel van de Commissie over de verenigbaarheid van de betrokken steun met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal is namelijk niet op deze ontwikkeling gebaseerd. Blijkens de context van de litigieuze beschikking en met name uit de

76 — Zie met name arrest Gerecht van 22 juni 2005, CIS/Commissie (T-102/03, Jurispr. blz. II-2357, punt 46, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

77 — Zie met name arrest Hof van 11 september 2003, België/Commissie (C-197/99 P, Jurispr. blz. I-8461, punt 72), alsook arresten Gerecht van 24 september 1996, NALOO/Commissie (T-57/91, Jurispr. blz. II-1019, punten 298-300), en 24 oktober 1997, British Steel/Commissie (T-243/94, Jurispr. blz. II-1887, punten 159 en 160).

78 — Arresten van 19 september 1985, Hoogovens Groep/Commissie, (172/83 en 226/83, Jurispr. blz. 2831, punt 24), en 14 februari 1990, Delacre e.a./Commissie (C-350/88, Jurispr. blz. I-395, punten 15 en 16), alsook de reeds aangehaalde arresten België/Commissie (punt 72) en Spanje/Commissie (punt 73).

punten 59 tot en met 66 en 109 tot en met 133 ervan had artikel 4, sub c, KS volgens de Commissie van meet af aan betrekking op deze steun. Dit heb ik ook in het kader van het onderzoek van het eerste middel van de incidentele hogere voorziening verdedigd.

199. In elk geval brengt de litigieuze beschikking duidelijk en ondubbelzinnig de redenering van de Commissie tot uitdrukking wat de respectieve reikwijdte en de toepasselijkheid van elk van deze twee bepalingen betreft.

200. De Commissie legt namelijk in detail uit waarom „[d]e verenigbaarheid van de betwiste onwettige steunmaatregelen met de gemeenschappelijke markt […] aan artikel 4, sub c, [KS] en de betreffende [staalsteuncodes moet] worden getoetst”.[79] Ten eerste geeft zij in het kader van het onderzoek van de aard van de betrokken steunmaatregelen de redenen aan, waarom volgens haar artikel 67 KS niet van toepassing is (punt 66). Ten tweede legt zij in het kader van de toetsing van de verenigbaarheid van de litigieuze steun met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal uit, waarom de toepassing van artikel 87, lid 2, sub c, EG op een onderneming uit de ijzer- en staalindustrie a priori uitgesloten is (punten 110-120). Ten derde verduidelijkt zij de redenen waarom een individuele beschikking krachtens artikel 95 KS in casu niet gerechtvaardigd was (punten 121-125). Ten vierde en ten laatste zet de Commissie de specifieke regels uiteen betreffende met name de aanmeldingstermijnen die in het kader van de sinds 1986 geldende staalsteuncodes zijn vastgesteld (punten 67-76 en 126-133).

201. Aldus konden Salzgitter en de Bondsrepubliek Duitsland de redenen kennen waarom de Commissie heeft gemeend dat in casu aan de in artikel 4, sub c, KS vervatte voorwaarden was voldaan. Beiden hebben overigens het oordeel van de Commissie uitgebreid kunnen aanvechten. Bovendien, zoals de rechterlijke toetsing die het Gerecht in het kader van het bestreden arrest heeft verricht, aantoont, stelt deze motivering de gemeenschapsrechter in staat om de gegrondheid van deze beoordelingen na te gaan.

202. Ik ben derhalve van mening dat de Commissie in een handeling die, zoals gezegd, van individuele strekking is, niet ook nog de ontwikkeling van haar beschikkingspraktijk sinds de vaststelling van de eerste en tweede staalsteuncode moest uiteenzetten, nu deze laatste codes bovendien niet van toepassing waren op het onderhavige geval.

203. De tweede grief is volgens mij ook niet relevant, daar de regels inzake de interventies van lidstaten ten gunste van de kolenindus-

79 — Punt 109 van de litigieuze beschikking.

trie verschillen van die welke in het kader van de staalsteuncodes zijn vastgesteld.

204. Wat ten slotte de derde grief betreft, denk ik niet dat de Commissie verplicht was de redenen uiteen te zetten waarom haar oordeel afwijkt van die in vorige beschikkingen. Het begrip „staatssteun" komt namelijk zowel in het EG-Verdrag als het EGKS-Verdrag overeen met een objectieve situatie en de redenen waarom de Commissie anders heeft geoordeeld in haar vorige beschikkingen zijn niet relevant voor het onderzoek van de vraag of de betrokken steun al dan niet binnen de werkingssfeer van artikel 4, sub c, KS valt.

205. Gelet op deze elementen ben ik van mening dat het middel inzake een motiveringsgebrek, voor zover dit op voornoemde grieven is gebaseerd, moet worden afgewezen. Ik denk namelijk dat de motivering van de litigieuze beschikking voldoet aan de uit de artikelen 5 KS en 15 KS voorvloeiende vereisten van duidelijkheid en verifieerbaarheid, aangezien hierin de feitelijke en juridische context op voldoende nauwkeurige wijze wordt uiteengezet.

206. Ik meen derhalve dat het Gerecht in punt 184 van het bestreden arrest terecht heeft geoordeeld dat de Commissie de litigieuze beschikking rechtens genoegzaam had gemotiveerd.

207. In deze omstandigheden stel ik het Hof voor, het tweede middel af te wijzen.

208. Op grond van de voorgaande overwegingen moet naar mijn mening de door Salzgitter ingestelde incidentele hogere voorziening in haar geheel worden afgewezen.

VI — De principale hogere voorziening

209. Ter staving van haar hogere voorziening voert de Commissie twee middelen aan, ten eerste ontleend aan schending van artikel 4, sub c, KS en van de derde, de vierde, de vijfde en de zesde staalsteuncode, en ten tweede ontleend aan schending van de rechten van verdediging.

A — *Het eerste middel, inzake schending van artikel 4, sub c, KS en van de derde, de vierde, de vijfde en de zesde staalsteuncode*

210. Het eerste middel bestaat uit zes onderdelen: ten eerste een onjuiste analyse waar het gaat om het onzekere en onduidelijke karakter van het toepasselijke rechtskader, ten tweede een onjuiste rechtsopvatting

bij het in aanmerking nemen van de eerste twee staalsteuncodes, ten derde een onjuiste uitlegging van de rechtspraak van het Hof inzake het rechtszekerheidsbeginsel, ten vierde een tegenstrijdige motivering van het bestreden arrest, ten vijfde een onjuiste beoordeling van de kennis van de Commissie van de toepassing van het ZRFG op ondernemingen van de ijzer- en staalindustrie, en ten zesde wordt het arrest van 20 maart 1997, Alcan Deutschland [80], ter discussie gesteld.

211. In wezen betwist de Commissie de door het Gerecht in de punten 158 tot en met 183 van het bestreden arrest gemaakte analyse met betrekking tot het in eerste aanleg aangevoerde middel betreffende een vermeende schending van het rechtszekerheidsbeginsel (zevende middel). Zij stelt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de bijzondere omstandigheden van het onderhavige geval te oordelen dat zij het rechtszekerheidsbeginsel had geschonden door terugbetaling van de tussen 1986 en 1995 aan Salzgitter verleende steun te eisen.

212. Bij de aanvaarding van het middel inzake schending van het rechtszekerheidsbeginsel heeft het Gerecht een redenering in drie stappen gevolgd.

213. Om te beginnen heeft het de duidelijkheid van het rechtskader onderzocht en in punt 174 van het bestreden arrest geconcludeerd dat de situatie die voortvloeide uit de vaststelling van de tweede en de derde staalsteuncode onzeker en onduidelijk was. Deze analyse wordt door de Commissie in het kader van het eerste onderdeel van haar eerste middel in twijfel getrokken.

214. Vervolgens heeft het Gerecht de handelwijze van de Commissie onderzocht. Nadat het had vastgesteld dat aan de Commissie bepaalde gegevens door Salzgitter waren verstrekt en dat deze instelling een besluit van geen bezwaar had genomen inzake de toepassing van het ZRFG, heeft het Gerecht in de punten 176 tot en met 180 van het bestreden arrest geoordeeld dat de Commissie haar zorgvuldigheidsplicht had geschonden door bij het onderzoek van deze documenten niet op te merken dat de betrokken steun niet was aangemeld, en geen enkele actie in verband daarmee te ondernemen. Deze vaststelling wordt door de Commissie in het kader van het vijfde onderdeel van het eerste middel bekritiseerd.

215. Ten slotte heeft het Gerecht in het licht van deze vaststellingen in de punten 180 en 182 van het bestreden arrest geoordeeld, dat de Commissie het rechtszekerheidsbeginsel had geschonden door de Bondsrepubliek Duitsland te gelasten de aan Salzgitter verleende steun terug te vorderen. De hieruit door het Gerecht getrokken gevolgen worden door de Commissie in het kader van het derde onderdeel van het eerste middel betwist.

80 — C-24/95, Jurispr. blz. I-1591.

216. Gelet op deze elementen denk ik dat de gegrondheid van dit eerste middel moet worden onderzocht door achtereenvolgens het eerste, het vijfde en het derde onderdeel ervan te analyseren, aangezien hierin de drie beoordelingen van het Gerecht in het bestreden arrest worden betwist.

1. Het eerste onderdeel van het eerste middel ontleend aan een onjuiste analyse inzake de duidelijkheid van de betrokken rechtssituatie

217. Met het eerste onderdeel van het eerste middel betwist de Commissie de analyse van het Gerecht dat de rechtssituatie die uit de vaststelling van de tweede en de derde staalsteuncode voortvloeide, onzeker en onduidelijk was.

a) Argumenten van partijen

218. De Commissie meent dat de analyse van het Gerecht in punt 174 van het bestreden arrest, dat de toestemming van de Commissie voor de steun in het besluit van 1971 stilzwijgend en gedeeltelijk was ingetrokken bij de vaststelling van de tweede code of althans de derde code, onjuist is.

219. Zij betoogt dat deze op het EG-Verdrag gebaseerde toestemming geen werking kon hebben in het kader van het EGKS-Verdrag. Artikel 4, sub c, KS was van toepassing en overeenkomstig het reeds aangehaalde arrest van 10 december 1969, Commissie/Frankrijk, was steun aan ondernemingen uit de ijzer- en staalindustrie strikt verboden vóór de inwerkingtreding van de eerste code. [81] Zij is van mening dat deze toestemming, en ook die van daarna, alleen krachtens de eerste code van toepassing is verklaard op het door het EGKS-Verdrag bestreken terrein en dat de geldigheid van deze algemene tijdelijke toestemming tegelijk met de eerste code op 31 december 1981 is verstreken.

220. De Commissie betwist bovendien de analyse van het Gerecht in de punten 173 en 174 van het bestreden arrest dat het niet duidelijk was of de latere toepassing van § 3 ZRFG op Salzgitter als „project" als bedoeld in artikel 6 van de derde code moest worden aangemeld. Volgens de Commissie is deze bepaling zeer duidelijk.

221. In haar memorie van repliek voert de Commissie ook aan dat artikel 67 KS niet van toepassing is op staatssteun, aangezien de lidstaten geen steunmaatregelen kunnen vaststellen in het kader van hun economische en sociale politiek. [82] Zij benadrukt dat artikel 4, sub c, KS hulp „in welke vorm ook"

81 — De Commissie verwijst naar de punten 41-44 van dit arrest.

82 — De Commissie verwijst naar het reeds aangehaalde arrest De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hoge Autoriteit.

verbiedt en dat de door de Bondsrepubliek Duitsland aangehaalde rechtspraak, waar het gaat om artikel 67 KS, nooit op algemeen toepasselijke „steunregelingen" betrekking heeft gehad. Ook voert zij aan dat deze lidstaat haar niet heeft geïnformeerd over de aan Salzgitter verleende steun en derhalve niet kan stellen dat zij deze steun op grond van artikel 67 KS heeft toegestaan.

222. Salzgitter is van mening dat het Gerecht geenszins blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door vast te stellen dat de rechtssituatie die uit de vaststelling van de tweede en derde code voortvloeide, duidelijkheid ontbeerde. Volgens haar had de Commissie in deze tweede en derde code of door middel van een andere vorm van mededeling moeten kenbaar maken dat haar rechtsopvatting inzake de werkingssfeer van artikel 4, sub c, KS was gewijzigd. [83] Zij voert met name aan dat de Commissie, door geen enkel bezwaar te maken tegen de toepassing van het ZRFG, bij de ondernemingen een gewettigd vertrouwen in de rechtmatigheid van deze regelgeving heeft gewekt.

223. Salzgitter voert bovendien aan dat artikel 4, sub c, KS niet van toepassing is op algemene maatregelen van de lidstaten die op alle sectoren van de economie betrekking hebben, zoals het ZRFG, hetgeen de Commissie in het eerste deel van de overwegingen van de considerans van de eerste en tweede code had bevestigd. Zij stelt ook dat de Commissie in strijd met het gemeenschapsrecht artikel 4, sub c, KS met terugwerkende kracht heeft toegepast, waarmee wellicht de grondslag is ontvallen aan de langetermijninvesteringsbeslissingen van de begunstigde onderneming. [84]

224. Salzgitter voegt hieraan toe dat haar analyse steun vindt in de beschikkingspraktijk van de Commissie in de kolensector om artikel 67 KS toe te passen op steun die niet uitsluitend beperkt is tot deze sector.

225. Salzgitter betoogt dat op grond van artikel 6 van de derde code niet kon worden bepaald of de toepassing van de in het ZRFG vervatte fiscale regels op ondernemingen uit de ijzer- en staalindustrie opnieuw moest worden aangemeld, ondanks het feit dat de Commissie hiervoor tevoren toestemming had verleend op grond van het EG-Verdrag. Zij voegt hieraan toe dat voor bestaande steun zoals bedoeld in het ZRFG niet opnieuw de in die bepaling vervatte aanmeldingsverplichting kon gelden. Op dit punt verwijst Salzgitter naar het reeds aangehaalde arrest Italië/Commissie inzake de aanmelding van individuele maatregelen tot uitvoering van een algemene steunregeling. [85] Aangezien de Commissie de toepassing van het ZRFG zonder voorbehoud had goedgekeurd op grond van het EG-Verdrag en geen enkel bezwaar uit hoofde van artikel 67 KS had gemaakt, kon volgens haar de toepassing

83 — Salzgitter verwijst naar het arrest van 29 april 2004, Commissie/Kvaerner Warnow Werft (C-181/02 P, Jurispr. blz. I-5703, punt 41).

84 — Salzgitter verwijst naar het reeds aangehaalde arrest Falck en Acciaierie di Bolzano/Commissie (punt 119, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

85 — Punt 21.

van het ZRFG ten gunste van een onderneming niet als „nieuwe steun" en derhalve als „project" in de zin van artikel 6 van de derde code worden aangemerkt.

226. Salzgitter voegt ten slotte hieraan toe dat de Bondsrepubliek Duitsland, door in 1971 het ZRFG bij de Commissie aan te melden overeenkomstig het EG-Verdrag, daarmee deze regeling ook krachtens artikel 67 KS ter kennis van de Commissie heeft gebracht. Zij is van mening dat de Commissie, door de aangemelde fiscale maatregelen krachtens het EG-Verdrag goed te keuren, ook impliciet heeft verklaard dat deze maatregelen geen „merkbare terugslag in de concurrentieverhoudingen" van de kolenmijn- of staalindustrie in de zin van artikel 67, lid 1, KS teweeg brachten.

227. De Bondsrepubliek Duitsland voert in wezen dezelfde argumenten als Salzgitter aan. Zij betoogt dat algemene steunmaatregelen niet krachtens artikel 67, lid 1, KS behoeven te worden aangemeld, indien zij geen merkbare terugslag in de concurrentieverhoudingen van de kolenmijn- of staalindustrie teweeg kunnen brengen, hetgeen de Commissie impliciet heeft bevestigd door verschillende malen de in het ZRFG vervatte maatregelen goed te keuren. Zij meent dat deze maatregelen in elk geval als bestaande steun kunnen worden beschouwd, waarvoor geen afzonderlijke aanmeldingsplicht krachtens het EGKS-Verdrag geldt.

b) Beoordeling

228. Zoals is aangegeven [86], heeft het Gerecht in punt 174 van het bestreden arrest geoordeeld, dat:

„[…] de situatie die resulteerde uit de vaststelling van de tweede en de derde […]code gekenmerkt [werd] door de volgende aan de Commissie toe te schrijven factoren van onzekerheid en onduidelijkheid:

— het impliciete — en derhalve onvoldoende duidelijke — karakter van de gedeeltelijke intrekking van het nihil obstat in het besluit van de Commissie van 1971;

— een onduidelijkheid betreffende de draagwijdte van de gedeeltelijke impliciete intrekking van dit nihil obstat voor de vraag of de latere toepassing van § 3 ZRFG als ‚project' in de zin van artikel 6 van de derde […]code moest worden aangemeld".

86 — Zie de punten 60 e.v. van de onderhavige conclusie.

229. In het kader van dit eerste onderdeel stelt de Commissie enerzijds dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting met betrekking tot de gevolgen van de tweede en de derde code voor het besluit van geen bezwaar dat de Commissie op 4 augustus 1971 ten aanzien van § 3 ZRFG heeft genomen. Anderzijds betwist zij de analyse van het Gerecht wat de duidelijkheid betreft van de in artikel 6 van de derde staalsteuncode vervatte plicht tot aanmelding van steunprojecten.

230. Ik ben van mening dat deze grief gegrond is en wel om de hierna door mij uiteen te zetten redenen.

231. Ten eerste denk ik, anders dan het Gerecht, dat door de vaststelling van de tweede en de derde code het door de Commissie in 1971 genomen besluit niet gedeeltelijk en impliciet is ingetrokken. Zoals ik in het kader van het onderzoek van de incidentele hogere voorziening heb aangegeven, ben ik namelijk van mening dat dit op de artikelen 87 EG en 88 EG gebaseerde besluit uitsluitend betrekking had op ondernemingen die onder het EG-Verdrag en niet op die welke onder het EGKS-Verdrag vielen. [87] De vaststelling van de tweede en de derde code kon dus geen intrekking impliceren van de door de Commissie in 1971 verleende goedkeuring, aangezien deze volgens mij geen betrekking had op de ondernemingen uit de ijzer- en staalindustrie.

87 — Zie de punten 149-151 van deze conclusie.

232. Ten tweede ben ik van mening dat de plicht tot aanmelding van de betrokken steun heel duidelijk uit de bewoordingen van artikel 6 van de derde code kon worden opgemaakt.

233. Voornoemd artikel 6 van deze code stelt een procedure van voorafgaand toezicht door de Commissie op alle door de lidstaten ingevoerde steunprojecten vast ter voorkoming dat met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steunmaatregelen worden ingevoerd. Daartoe verlangt artikel 6, lid 1, eerste volzin, van de derde code van de lidstaten dat zij de Commissie tijdig in kennis stellen van projecten strekkende tot invoering of wijziging van de in deze code bedoelde steunmaatregelen zodat deze haar opmerkingen kan maken. [88] Bovendien moet de Commissie krachtens artikel 6, lid 1, tweede volzin, van deze code „onder dezelfde voorwaarden in kennis [worden] gesteld van *projecten strekkende tot toepassing van steunregelingen op de staalsector aangaande welke zij reeds uit hoofde van het bepaalde in het [EG]-Verdrag uitspraak heeft gedaan*". [89] Voor de aanmelding is een termijn opgenomen die door het Hof als een „fatale termijn" [90] is aangemerkt. Overeenkomstig artikel 6, lid 4, van diezelfde code kan de lidstaat de geprojecteerde maatregelen, of deze nu specifiek zijn dan wel op grond van het EG-Verdrag uit hoofde van een algemene steunregeling zijn genomen, niet

88 — De derde code heeft betrekking op steun aan research en ontwikkeling, steun ten behoeve van de milieubescherming, steun aan de sluiting van staalinstallaties en ten slotte regionale investeringssteunmaatregelen uit hoofde van algemene regelingen.

89 — Cursivering van mij.

90 — Zie arrest van 13 juli 2000, Salzgitter/Commissie (C-210/98 P, Jurispr. blz. I-5843, punten 49-55, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

tot uitvoering brengen, zolang de Commissie deze niet heeft goedgekeurd. Zoals het Hof in het kader van artikel 88, lid 3, EG heeft opgemerkt, is dit toezicht van wezenlijk belang ter verzekering van de werking van de gemeenschappelijke markt. [91]

234. Uit de bewoordingen van artikel 6, lid 1, tweede volzin, van de derde code blijkt duidelijk dat na de inwerkingtreding van deze code op 1 januari 1986 de verplichting om financiële maatregelen zoals die welke in het onderhavige geding aan de orde zijn, aan te melden, duidelijk en onvoorwaardelijk was.

235. Deze analyse vindt steun in de rechtspraak van het Hof.

236. Deze verplichting komt namelijk in dezelfde bewoordingen voor in artikel 6, lid 1, van de vierde, de vijfde en de zesde code. Zo was de gemeenschapsrechter, toen hij uitspraak moest doen over de strekking van een dergelijke bepaling in het kader van de vijfde code, van oordeel dat deze bepaling zoals zij was geformuleerd „bij de overheid geen twijfel [liet] bestaan omtrent haar verplichting de betrokken steun aan te melden en het toestaan ervan afhankelijk te stellen van de voorafgaande standpuntbepaling van de Commissie, los van hun eventuele kwalificatie als steun". [92]

237. Derhalve denk ik, anders dan het Gerecht in punt 174 van het bestreden arrest, dat de door de Commissie in artikel 6, lid 1, tweede volzin, van de derde code ingevoerde aanmeldingsplicht duidelijk bedoeld was voor steunmaatregelen zoals die welke in het onderhavige geding aan de orde zijn. De Bondsrepubliek Duitsland, gelet op haar deelname aan het Raadgevend Comité EGKS en Salzgitter, gelet op haar economische positie van formaat, waren beide in staat om zich te vergewissen van de invoering van deze verplichting in het kader van de derde code en de handhaving ervan in de volgende staalsteuncodes. Derhalve denk ik, anders dan het Gerecht in punt 181 van het bestreden arrest, niet dat de Commissie gehouden was om welke verduidelijking dan ook van de voorschriften van de derde of latere codes te geven.

238. Op grond hiervan ben ik van mening dat Salzgitter en de Bondsrepubliek Duitsland de omvang van hun verplichtingen konden kennen en wel sinds de vaststelling van de derde code in 1986. Anders dan het Gerecht meent, bestond er dus krachtens artikel 6 van de derde, de vierde, de vijfde en

91 — Zie arresten van 14 februari 1990, Frankrijk/Commissie (C-301/87, Jurispr. blz. I-307, punt 17), en 11 juli 1996, SFEI e.a. (C-39/94, Jurispr. blz. I-3547, punt 70).

92 — Beschikking Duitsland/Commissie, reeds aangehaald (punt 55).

de zesde code een duidelijke en ondubbelzinnige plicht om de betrokken steunmaatregelen aan te melden.

239. Gelet op al deze factoren ben ik derhalve van mening dat het Gerecht in zijn analyse betreffende de duidelijkheid van het toepasselijke rechtskader blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

240. Deze vaststelling zou in beginsel voldoende zijn om de door de Commissie ingestelde hogere voorziening te doen slagen en het Hof voor te stellen het bestreden arrest te vernietigen. Toch denk ik dat het onderzoek van het vijfde en het derde onderdeel van het eerste middel moet worden voortgezet om de gevolgen die voor de onderhavige zaak uit deze onjuiste rechtopvatting moeten worden getrokken, te beoordelen.

2. Het vijfde onderdeel van het eerste middel inzake een onjuiste beoordeling van de kennis van de Commissie van de verlening van de betrokken steun

241. In het vijfde onderdeel van het eerste middel voert de Commissie aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 179 van het bestreden arrest te oordelen dat de Commissie, voordat zij in actie kwam, verschillende jaren wist van de toepassing van het ZRFG op Salzgitter en derhalve in haar zorgvuldigheidsplicht tekort is geschoten.

a) Argumenten van partijen

242. De Commissie voert aan dat het Gerecht in de punten 175 tot en met 179 van het bestreden arrest alleen de documenten vermeldt die aan de Commissie zijn toegestuurd, maar niet specificeert of hierin informatie stond over niet aangemelde steunmaatregelen. Bovendien zou het Gerecht geen enkele wettelijke bepaling noemen op grond waarvan het bestuursapparaat van de Commissie verplicht is met deze documenten rekening te houden buiten de procedure in het kader waarvan deze documenten haar zijn overgelegd.

243. De Commissie preciseert dat juist wegens het bestaan van de staatssteunregeling in de ijzer- en staalindustrie, er niet in is voorzien en het evenmin noodzakelijk is dat haar diensten die met de controle op het quotastelsel voor de productie van staal en die welke met het toezicht op de staatssteun belast zijn, met elkaar informatie uitwisselen. Zij voegt hieraan toe dat de Bondsrepubliek Duitsland de in artikel 7 van de tussen 1986 en 2002 van kracht zijnde staalsteuncodes neergelegde verplichting om verslag uit te

brengen over de verleende steunmaatregelen niet heeft nageleefd en er geen enkele informatie aan de diensten die met de toepassing van deze codes waren belast, is verstrekt.

244. De Commissie benadrukt dat de ijzer- en staalondernemingen niet verplicht zijn haar in het kader van het quotastelsel voor de productie van staal hun activiteitenverslagen en hun jaarrekeningen mede te delen, zodat zij in beginsel niet verplicht is deze documenten te lezen.

245. De Commissie bestrijdt de vaststelling van het Gerecht in punt 179 van het bestreden arrest dat uit de haar door Salzgitter toegestuurde activiteitenverslagen en jaarrekeningen naar voren is gekomen dat deze onderneming bijzondere reserves had gevormd. De Commissie voegt hieraan toe dat de voor investeringen gebruikte bedragen of reserves hoe dan ook niet bepalend zijn voor het quotastelsel, maar wel de effecten die de investeringen op de productiecapaciteit en daarna op de productie zelf hebben gehad. Ook al zouden, zo verduidelijkt zij, overeenkomstig de stelling van het Gerecht in punt 178 van het bestreden arrest, de financieringsbronnen in het kader van het quotastelsel daadwerkelijk aan de Commissie moeten worden meegedeeld, dan nog blijft het een feit dat het bij de betrokken reserves niet om financieringsbronnen gaat doch om een voor particuliere investeringen verleend belastinguitstel.

246. Volgens de Commissie noemt het Gerecht geen bepaling op grond waarvan zij verplicht is kennis te nemen van documenten buiten de procedure in het kader waarvan deze documenten aan haar zijn overgelegd. Zij voegt hieraan toe dat het feit dat Salzgitter de documenten uit eigen beweging heeft toegestuurd niet kan bewijzen dat zij van de inhoud ervan heeft kennisgenomen. De begunstigde onderneming zou dit feit trouwens ook niet hebben bewezen.

247. In haar schriftelijke en mondelinge opmerkingen heeft de Commissie met nadruk gewezen op de gevaren die uit de analyse van het Gerecht zowel voor het stelsel van toezicht op staatssteun als voor haar administratieve organisatie kunnen voortvloeien.

248. Ten eerste heeft zij namelijk aangegeven dat, indien het toesturen uit eigen beweging van documenten aan een willekeurige dienst van de Commissie, met wellicht slechts vage informatie over de verlening van staatssteun, voldoende was om haar het enige middel te ontzeggen waarover zij beschikt om tegen de verlening van onrechtmatige of met de gemeenschappelijke markt onverenigbare steun op te treden, van het op de aanmeldingsplicht gebaseerde toezicht op staatssteun waarschijnlijk niets zou overblijven.

249. Ten tweede heeft zij opgemerkt dat de analyse van het Gerecht wel eens aan een belangrijk acquis van de moderne

administratieve organisatie van de Commissie afbreuk zou kunnen doen, namelijk de duidelijke en precieze verdeling van de bevoegdheden ten behoeve van een administratief stelsel waarin iedere ambtenaar van de Commissie onmiddellijk de daartoe bevoegde instantie in kennis moet stellen van iedere door hem ontwaarde inbreuk op de rechtsorde.

250. Salzgitter meent dat dit onderdeel op feitelijke overwegingen betrekking heeft waarvan het Hof in het kader van een hogere voorziening geen kennis mag nemen. Subsidiair voert zij aan dat de in het kader van het toezicht op de productiequota voor staal vervatte verplichting voor de Commissie om rekening te houden met tevoren verleende steun impliceert, dat zij kennis van de haar toegestuurde activiteitenverslagen moet nemen. Salzgitter voegt hieraan toe dat de jaarrekeningen die in deze verslagen staan, duidelijk aangeven dat zij van de in het ZRFG vervatte fiscale maatregelen had geprofiteerd, en dat de Commissie haar in 1998 overigens juist op basis van deze activiteitenverslagen een verzoek om inlichtingen heeft gestuurd. Zij betoogt dat dit onderwerp ook is aangesneden op een bijeenkomst met de Commissie in 1982 waaraan de diensten die met het beheer van de staalquota en de diensten die met het toezicht op de staatssteun belast waren, eveneens deelnamen. Zij meent dat de verplichting voor de Commissie om kennis te nemen van de haar overgelegde informatie voorvloeit uit het recht om te worden gehoord [93], en dat de Commissie een burger hoe dan ook niet kan tegenwerpen dat hij documenten naar een onbevoegde afdeling heeft gestuurd.

251. De Bondsrepubliek Duitsland voert aan dat de Commissie in haar hoedanigheid van toezichthoudster op staatssteun rekening moet houden met alle informatie die haar wordt medegedeeld. Zij voegt hieraan toe dat de administratieve diensten belast met het beheer van de staalquota op grond van hun deskundigheid in staat zijn om relevante informatie voor het toezicht op staatssteun in de ijzer- en staalsector te onderkennen en verplicht zijn deze informatie aan de diensten belast met het toezicht op staatssteun door te geven.

b) Beoordeling

252. Anders dan Salzgitter betoogt, denk ik dat dit vijfde onderdeel ontvankelijk is.

253. Wij weten dat volgens artikel 32 quinquies van het EGKS-Verdrag, dat in dezelfde bewoordingen is gesteld als artikel 225 EG, de hogere voorziening beperkt moet zijn

93 — Arrest van 21 september 1989, Hoechst/Commissie (46/87 en 227/88, Jurispr. blz. 2859).

tot rechtsvragen, aangezien het Gerecht bij uitsluiting bevoegd is om de feiten te beoordelen. [94]

254. Dit onderdeel heeft mijns inziens echter niet alleen betrekking op de beoordeling van de feiten. Ik ben namelijk van mening dat, gelet op de in het kader van het eerste onderdeel getrokken conclusies, het onderzoek van de gegrondheid van dit onderdeel een echte rechtsvraag oproept.

255. De vraag is of het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Commissie in haar zorgvuldigheidsplicht te kort is geschoten door het bestaan van de betrokken steun en het feit dat deze niet was aangemeld niet op te merken, terwijl er op de lidstaat een duidelijke en onvoorwaardelijke aanmeldingsplicht rustte.

256. Om te beginnen dient te worden opgemerkt dat de door het Gerecht in het kader van het bestreden arrest getrokken conclusies, waar het gaat om een eventuele verplichting van de diensten van de Commissie om met elkaar informatie uit te wisselen, specifiek voor het onderhavige geval gelden. Het Gerecht heeft dit herhaaldelijk, met name in de punten 179 en 182 van dit arrest, benadrukt. Het heeft zijn conclusies getrokken uit de bijzondere verplichtingen die de Commissie de ijzer- en staalondernemingen heeft opgelegd teneinde de uitgesproken crisissituatie in de Europese ijzer- en staalsector te overwinnen.

257. In de punten 176 en 177 van het bestreden arrest heeft het Gerecht de verplichtingen beschreven welke voor de ondernemingen uit de ijzer- en de staalindustrie voortvloeien uit de invoering van het stelsel van toezicht op hun staalproductie. [95] Met het oog op de toepassing van dit in 1980 ingevoerde stelsel beschikte de Commissie, zo heeft het Gerecht onder meer overwogen, over regelmatige informatie over de productie en de leveringen van de betrokken ondernemingen. Ook heeft het opgemerkt dat de Commissie ter aanpassing van dit stelsel een duidelijk verband had gelegd tussen de toekenning van niet-goedgekeurde steun en de productiequota om een cumulatie van deze maatregelen te voorkomen. Zo was het op grond van artikel 15 A, lid 1, van beschikking nr. 2177/83/EGKS [96] van de Commissie

94 — Ik wil eraan herinneren dat volgens vaste rechtspraak het Gerecht bij uitsluiting bevoegd is om de feiten vast te stellen, behoudens het geval waarin de feitelijke onjuistheid van hetgeen het heeft vastgesteld, uit de hem overgelegde processtukken voortvloeit, en om die feiten te beoordelen. De beoordeling van de feiten levert dus geen rechtsvraag op die als zodanig vatbaar is voor toetsing door het Hof, behoudens in het geval van een onjuiste opvatting van de hem voorgelegde elementen. Toch blijft, wanneer het Gerecht de feiten heeft vastgesteld of beoordeeld, het Hof bevoegd om krachtens artikel 225 EG toezicht uit te oefenen op de wijze waarop het Gerecht de feiten juridisch heeft gekwalificeerd en op de rechtsgevolgen die het daaraan heeft verbonden (zie met name arrest van 6 april 2006, General Motors/Commissie, C-551/03 P, Jurispr. blz. I-3173, punten 51 en 52).

95 — Dit stelsel is op grond van artikel 58 KS ingesteld bij beschikking nr. 2794/80/EGKS van de Commissie van 31 oktober 1980 tot invoering van een quotastelsel voor de productie van staal voor de ondernemingen van de ijzer- en staalindustrie (PB L 291, blz. 1). Dit stelsel is herhaaldelijk verlengd en wel tot en met 30 juni 1988.

96 — Beschikking van 28 juli 1983 tot verlenging van het stelsel voor toezicht en productiequota voor bepaalde producten van de ondernemingen van de ijzer- en staalindustrie (PB L 208, blz. 1). De inhoud van artikel 15 A van deze beschikking is in bijna dezelfde bewoordingen terug te vinden in artikel 15 A van de latere beschikkingen tot verlenging, namelijk de beschikkingen nrs. 234/84/EGKS van de Commissie van 31 januari 1984 (PB L 29, blz. 1), 3485/85/EGKS van de Commissie van 27 november 1985 (PB L 340, blz. 5) en 194/88/EGKS van de Commissie van 6 januari 1988 (PB L 25, blz. 1).

aan laatstgenoemde instelling toegestaan om „de quota van een onderneming [te] verminderen zodra zij constateer[de] dat [de] betrokken onderneming niet door de Commissie krachtens [de tweede code] goedgekeurde steun [had] genoten, of de met de goedkeuring van de steun verbonden voorwaarden niet had nageleefd".

258. Gelet op deze elementen en de rechtspraak van het Hof [97] was het Gerecht in punt 178 van het bestreden arrest van oordeel dat „[d]e Commissie […] derhalve de van de ijzer- en staalondernemingen ontvangen informatie betreffende hun productie [moest] controleren, in het bijzonder om na te gaan of de handhaving of de verhoging van de productiecapaciteit niet het gevolg was van niet-goedgekeurde staatssteun".

259. Het Gerecht heeft eveneens benadrukt dat de investeringsprogramma's voor ijzer- en staalondernemingen in sterke mate aan banden waren gelegd [98], en eraan herinnerd dat de Commissie in 1988 het in het ZRFG vervatte steunstelsel opnieuw heeft onderzocht en op grond van het EG-Verdrag in december 1988 heeft besloten daartegen geen bezwaar te maken.

260. Gelet op deze elementen en de door Salzgitter aan de Commissie krachtens voornoemde verplichtingen verstrekte informatie heeft het Gerecht in punt 179 van het bestreden arrest geoordeeld dat laatstgenoemde instelling had „moeten opmerken en vaststellen dat de [litigieuze] steun niet was aangemeld, en dienovereenkomstig moeten handelen". Doordat de Commissie lang niet heeft gereageerd en gelet op de onzekerheid en onduidelijke rechtssituatie, heeft het Gerecht derhalve in punt 180 van het bestreden arrest geoordeeld, dat de Commissie „in strijd met de [zorgvuldigheids]plicht [van deze instelling] […] een onduidelijke situatie" heeft laten ontstaan die zij moest ophelderen voor zij de terugbetaling van de verleende steun kon bevelen.

261. Anders dan het Gerecht denk ik dat het moeilijk is de Commissie in het onderhavige geval te verwijten dat zij in haar zorgvuldigheidsplicht tekort is geschoten, terwijl de betrokken steunverlening in generlei vorm is aangemeld, ondanks het duidelijke en onvoorwaardelijke karakter van de verplichting hiertoe.

262. Ik baseer mijn beoordeling op een analyse van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden die in het kader van een stelsel van toezicht op staatssteun op de Commissie, respectievelijk de lidstaten rusten.

97 — Het Gerecht verwijst naar de arresten van 15 januari 1985, Finsider/Commissie (250/83, Jurispr. blz. 131, punt 9); 15 oktober 1985, Krupp en Thyssen/Commissie (211/83, 212/83, 77/84 en 78/84, Jurispr. blz. 3409, punt 34), en 7 april 1987, Dillinger Hüttenwerke/Commissie (226/85, Jurispr. blz. 1621, punt 12).

98 — Het Gerecht verwijst naar beschikking nr. 3302/81/EGKS van de Commissie van 18 november 1981 houdende voorschriften met betrekking tot de door de ondernemingen van de staalindustrie ter zake van hun investeringen te verstrekken inlichtingen (PB L 333, blz. 35), zoals gewijzigd bij beschikking nr. 2093/85/EGKS van de Commissie van 26 juli 1985 (PB L 197, blz. 19), welke tot 16 oktober 1991 van kracht was.

263. De Commissie is net als alle andere gemeenschapsinstellingen bij de uitoefening van haar bestuursrechtelijke bevoegdheden aan het beginsel van behoorlijk bestuur gebonden.

264. Sedert een van de eerste arresten van het Hof is dit beginsel onderdeel van de ongeschreven regels van het gemeenschapsrecht. [99] De uit dit beginsel voortvloeiende vereisten zijn geleidelijk door de rechtspraak van het Hof ontwikkeld en daarna in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegd. [100]

265. Volgens het beginsel van behoorlijk bestuur moet de Commissie degelijk en uitputtend alle gegevens, feitelijk en rechtens, die van invloed kunnen zijn op de vaststelling van een handeling, onderzoeken. [101] Aangezien de Commissie een exclusieve bevoegdheid heeft om de verenigbaarheid van staatssteun met de gemeenschappelijke markt te beoordelen, is zij bovendien gehouden ieder geval waar zij weet van heeft zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken. De zorgvuldigheidsplicht die de Commissie volgens het Gerecht heeft geschonden, is als een vereiste van een bestuursrechtelijke behandeling „binnen een redelijke termijn" op te vatten. Volgens de gemeenschapsrechter moet deze termijn „worden beoordeeld met inachtneming van de specifieke omstandigheden van elke zaak en in het bijzonder met inachtneming van de context ervan, de verschillende etappes van de procedure die de Commissie moet volgen, de ingewikkeldheid van de zaak, alsmede het belang ervan voor de verschillende betrokken partijen". [102] De instellingen mogen derhalve procedures niet eindeloos rekken, en in zekere zin wordt dus hun passiviteit, terwijl zij binnen een redelijke termijn moeten handelen, bestraft.

266. In de praktijk verlangt de naleving van dit beginsel van behoorlijk bestuur dat de Commissie alle maatregelen van interne aard neemt die nodig zijn voor de goede functionering van haar diensten. [103] Hiertoe beschikt zij over een interne organisatiebevoegdheid. De Commissie vormt één enkele organisatorische en functionele eenheid. [104] De diensten zijn niettemin onderverdeeld in verschillende directoraten-generaal, directoraten, eenheden en afdelingen, volgens een schema

99 — Arrest van 10 december 1957, Société des usines à tubes de la Sarre/Hoge Autoriteit (1/57 en 14/57, Jurispr. blz. 217, 236).

100 — PB 2000, C 364, blz. 1. Zie, wat de inhoud en de strekking van dit beginsel betreft, D. Simon, „Le principe de ‚bonne administration' ou la ‚bonne gouvernance concrète'", *Le droit de l'Union européenne en principes, Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Apogée, Rennes, 2006, blz. 155.

101 — Zie arrest Hof van 21 november 1991, Technische Universität München (C-269/90, Jurispr. blz. I-5469, punt 14), en arresten Gerecht van 24 januari 1992, La Cinq/Commissie (T-44/90, Jurispr. blz. II-1, punt 86); 19 maart 1997, Oliveira/Commissie (T-73/95, Jurispr. blz. II-381, punt 32), en 11 september 2002, Alpharma/Raad (T-70/99, Jurispr. blz. II-3495, punt 182).

102 — Arrest Gerecht van 15 september 1998, Gestevisión Telecinco/Commissie (T-95/96, Jurispr. blz. II-3407, punt 75).

103 — Zie, in het kader van het EGKS-Verdrag, artikel 16 KS. Deze interne organisatorische maatregelen zijn neergelegd in een reglement van orde. De ten tijde van de feiten van kracht zijnde reglementen van orde waren die van 9 januari 1963 (PB 1963, 17, blz. 181) en 17 februari 1993 (PB L 230, blz. 15). Dit laatste reglement is vervangen door het reglement van orde van de Commissie van 18 september 1999 (PB L 252, blz. 41) en daarna door dat van 29 november 2000 (PB L 308, blz. 26).

104 — Artikel 17 van de reglementen van orde van 1963, respectievelijk 1993 bepaalt: „Voor de voorbereiding en uitvoering van haar ambtsbezigheden beschikt de Commissie over een geheel van diensten die tezamen één enkele administratie vormen."

van taakverdeling waarin overlappingen van competenties en het verrichten van dubbel werk zo veel mogelijk worden vermeden. [105] Zo bepaalt de Commissie, om de doeltreffendheid van haar optreden te waarborgen, in artikel 21, lid 1, van haar reglement van orde van 1963 dat haar diensten „zo nauw mogelijk samenwerken". Krachtens deze bepaling moet de verantwoordelijke dienst, voordat een document aan de Commissie wordt voorgelegd, alle diensten die op grond van het schema van taakverdeling of uit hoofde van het te behandelen onderwerp daarbij betrokken zijn, met de inhoud van het document bekendmaken, teneinde zodoende het verrichten van dubbele arbeid te vermijden en hun instemming of opmerkingen dienaangaande in te winnen. [106]

267. In het onderhavige geschil blijkt uit de door het Gerecht uiteengezette feiten dat aan de Commissie vanaf 1988 activiteitenverslagen en jaarrekeningen van Salzgitter zijn verstrekt, waaruit bleek dat deze laatste bijzondere reserves krachtens § 3 ZRFG had gevormd. Volgens het Gerecht konden deze aanwijzingen ook naar voren komen uit het in 1988 door de Commissie gedane onderzoek naar de verenigbaarheid van de algemene steunregeling met het EG-Verdrag.

268. Met het Gerecht ben ik van mening dat de Commissie in staat was kennis te nemen van het bestaan van de betrokken steunmaatregelen. Zoals duidelijk uit het bestreden arrest blijkt, heeft de Commissie zich namelijk ingespannen om op de activiteiten van de ijzer- en staalondernemingen toezicht te houden door een samenstel van anti-crisismaatregelen waardoor zij over een maximale informatie over de financiële situatie van Salzgitter kon beschikken. [107]

269. Er bestaat een duidelijk verband tussen het quotastelsel voor de staalproductie en het stelsel van staatssteun. Dit blijkt uit artikel 15 A alsook uit artikel 14 van de door het Gerecht aangehaalde beschikkingen. [108] Wanneer de Commissie een van deze twee bepalingen toepast, moet zij noodzakelijkerwijs de jaarrekeningen van de onderneming op grond van de door deze laatste verstrekte informatie onderzoeken. [109]

105 — De artikelen 19 van het reglement van orde van 1963, 18 van het reglement van orde van 1993, 17 van het reglement van orde van 1999 en 19 van het reglement van orde van 2000.

106 — Deze bepaling is in bijna dezelfde bewoordingen overgenomen in artikel 20, eerste alinea, van het reglement van orde van 1993, artikel 19, eerste alinea, van het reglement van orde van 1999 en artikel 21, eerste alinea van het reglement van orde van 2000. Zie ook M. Kindblom-Törnell, „The role of the cabinets in the decision-making process of the European Commission", *Liber amicorum en l'honneur de Sven Norberg*, Bruylant, Brussel 2006, blz. 329, 230.

107 — Ik merk op dat na het buiten werking treden van het quotastelsel in juni 1988, op grond van artikel 47 KS, beschikking nr. 2448/88/EGKS van de Commissie van 19 juli 1988 tot invoering van een stelsel van toezicht voor bepaalde producten van de ondernemingen van de ijzer- en staalindustrie (PB L 212, blz. 1), is vastgesteld. Krachtens deze beschikking, die van 1 juli 1988 tot en met 30 juni 1990 gold, waren de ondernemingen verplicht maandelijks aan de Commissie opgave te doen van hun staalproductie en -leveranties. Vanaf 1991 is in een poging om de aanhoudende problemen van de staalmarkt te verhelpen, op grond van artikel 54 KS, beschikking nr. 3010/91/EGKS van de Commissie van 15 oktober 1991 houdende voorschriften met betrekking tot de door de ondernemingen van de staalindustrie ter zake van hun investeringen te verstrekken inlichtingen (PB L 286, blz. 20) vastgesteld.

108 — Zie artikel 14 van de beschikkingen tot verlenging zoals vermeld in voetnoot 96.

109 — Zie mededeling van de Commissie betreffende de inlichtingen die door de ijzer- en staalondernemingen moeten worden verstrekt bij hun verzoek om in aanmerking te komen voor toepassing van de artikelen 14 en 15 van beschikking nr. 1696/82/EGKS en betreffende de criteria die de Commissie voor de toepassing van deze bepalingen heeft vastgesteld (PB 1982, C 318, blz. 3).

270. Het Hof was van oordeel dat alle maatregelen een logisch geheel vormden en er niets viel aan te merken op de invoering in het stelsel van productiequota van aan de steunregeling voor de ijzer- en staalindustrie ontleende criteria: ongeacht hun verschillende rechtsgrondslag en toepassingscriteria zijn beide regelingen namelijk op herstructurering gericht. Volgens het Hof is er dan ook geen sprake van willekeur of discriminatie wanneer in een van beide regelingen wordt verwezen naar gegevens die voorvloeien uit de toepassing van de andere regeling. [110]

271. Niettemin bestaat er voor de Commissie geen enkele verplichting om aan een eventuele vaststelling dat een steunmaatregel niet is aangemeld, gevolgen te verbinden. Het Hof heeft overigens een zeer terughoudende benadering gehanteerd ten aanzien van de verschillende door de Commissie in het kader van de anti-crisismaatregelen ingevoerde procedures. Op dit punt verwijs ik naar het arrest van 7 juli 1982, Klöckner-Werke/Commissie. [111] In deze zaak verweet de verzoekende onderneming de Commissie met name dat zij bij de berekening van de productiequota geen rekening had gehouden met de overheidssubsidies die een aantal ondernemingen in verschillende lidstaten in strijd met het EGKS-Verdrag hadden genoten. Volgens Klöckner-Werke AG had de Commissie op de verlening van deze overheidssubsidies moeten reageren. Het Hof was van oordeel dat de Commissie niet *„gehouden [was], bij het treffen van de in artikel 58 [KS]*[[112]] *bedoelde maatregelen, rekening te houden met de distorsies op de ijzer- en staalmarkt, voorvloeiend uit de verlening van mogelijkerwijze met het Verdrag onverenigbare steun*”. [113] Het merkte op dat bij de toepassing van artikel 58 KS, welke toepassing uiteraard een snel optreden, gebaseerd op eenvoudige criteria vergt, geen rekening kan worden gehouden met omstandigheden als de toekenning van overheidssteun, die slechts kunnen worden beoordeeld na bijzonder ingewikkelde onderzoekingen. Het Hof was aldus van oordeel, dat het *„[w]eliswaar […] niet uitgesloten [is] dat de Commissie bij de regeling van productiequota rekening kan houden met situaties, strijdig met artikel 4, sub c, [KS] en met de op dit gebied in haar beschikkingen vastgestelde voorschriften en waarvan het bestaan volgens de daartoe voorziene procedures genoegzaam is aangetoond*, zoals zij thans reeds rekening houdt met haar activiteit inzake het toezicht op investeringen, doch [dat] het […] te ver [zou] gaan te stellen dat de anti-crisismaatregelen van artikel 58 [KS] moeten worden aangewend ter correctie van de gevolgen van verboden steun door de lidstaten”. [114]

272. Gelet op deze elementen rust er derhalve op de Commissie geen verplich-

110 — Arrest Krupp Thyssen/Commissie, reeds aangehaald. Zie ook het reeds aangehaalde arrest Dillinger Hüttenwerke/Commissie, waarin het Hof heeft gespecificeerd dat de artikelen 14 A en 14 B van beschikking nr. 234/84, inzake de verlening van aanvullende productiequota, in het licht van de tweede code moeten worden toegepast en uitgelegd. Hieruit volgt dat een onderneming die wordt geacht te voldoen aan de voorwaarden voor steunverlening, geen aanvullende quota op grond van artikel 14 A van die beschikking kan krijgen (punten 13-15).

111 — 119/81, Jurispr. blz. 2627.

112 — Het stelsel van toezicht en van productiequota voor staal is op deze bepaling gebaseerd.

113 — Voornoemd arrest Klöckner-Werke/Commissie (punt 19; cursivering van mij).

114 — Idem (cursivering van mij). Zie ook arresten van 11 mei 1983, Klöckner-Werke/Commissie (136/82, Jurispr. blz. 1599, punt 36), en Klöckner-Werke/Commissie (311/81 en 30/82, Jurispr. blz. 1549, punt 36), alsook het reeds aangehaalde arrest Finsider/Commissie.

ting om in het kader van het beheer van de productiequota gevolgen te verbinden aan het feit dat een staatssteun eventueel niet is aangemeld. Dit neemt niet weg dat de Commissie als toezichthoudende instantie gehouden was met alle vereiste spoed op te treden.

273. Toch denk ik niet dat dit gebrek aan spoed in het onderhavige geval de lidstaat kan ontslaan van de verplichting om de terugvordering van de onrechtmatig verleende steun te gelasten en de begunstigde onderneming van de verplichting om deze steun terug te betalen.

274. Ik ben namelijk van mening dat de Bondsrepubliek Duitsland noch Salzgitter zich met succes op schending van het beginsel van behoorlijk bestuur door de Commissie kan beroepen, terwijl de verlening van de betrokken steun in geen enkele vorm is aangemeld, ondanks het duidelijke en onvoorwaardelijke karakter van de verplichting daartoe.

275. Het is namelijk van belang eraan te herinneren dat het recht op behoorlijk bestuur geen absoluut prerogatief is dat in alle omstandigheden aan de communautaire instellingen kan worden tegengeworpen. Blijkens vaste rechtspraak legt het beginsel van behoorlijk bestuur de communautaire instellingen weliswaar een aantal verplichtingen op, doch impliceert dit ook dat de betrokkene zelf een zekere zorgvuldigheid betracht. [115] Bijgevolg kunnen aan de burger geboden waarborgen niet worden verzilverd door iemand die nalatig of te kwader trouw is geweest.

276. In het onderhavige geschil staat vast dat de litigieuze steun niet in 1988 of in de jaren daarna is aangemeld. Zoals het Hof heeft geoordeeld, vormt een dergelijke houding een „bijzonder zware inbreuk, aangezien [zij] in strijd is met een regeling die […] wezenlijk is ter waarborging van de gemeenschappelijke markt”. [116]

277. De plicht tot voorafgaande aanmelding is immers de sleutel van het door de Commissie in het kader van de verschillende staalsteuncodes ingevoerde stelsel van preventief toezicht. Hierdoor kan zij toezicht houden op de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal overeenkomstig de door het EGKS-Verdrag nagestreefde doeleinden en, rekening houdend met de bijzondere gevoeligheid van de sector, de verlening van bepaalde steunmaatregelen aan de staalindustrie toestaan. Ook kunnen hierdoor eventuele twijfels worden weggenomen van een lidstaat die overweegt een maatregel te

115 — Zie met name arrest Gerecht van 8 mei 2003, Josanne e.a./Commissie (T-82/01, Jurispr. blz. II-2013, punt 81).

116 — Beschikking Duitsland/Commissie, reeds aangehaald (punt 54, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

nemen, over de vraag of deze maatregel al dan niet een op grond van de toepasselijke staalsteuncode toegestane steun is. Vaststaat derhalve dat de aanmeldingsplicht de rechtszekerheid moet dienen en om die reden derhalve strikt moet worden nageleefd. [117]

278. Door in artikel 6 van de derde code een procedure tot aanmelding van projecten zoals het project dat in casu aan de orde is, in te voeren, heeft de Commissie de rol gespeeld die haar door het EGKS-Verdrag op het gebied van staatssteun is toebedeeld, aangezien zij van mening was dat de regelingen die zij tevoren op grond van het EG-Verdrag had goedgekeurd, de goede werking van de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal konden beïnvloeden.

279. Zoals duidelijk uit de vijfde overweging van de considerans van deze code blijkt, was het doel „een globaal communautair systeem [in te voeren] waarmee alle steunmaatregelen welke de ijzer- en staalindustrie nog [zou] kunnen genieten, een uniforme behandeling wordt gegeven in het kader van één enkele procedure".

280. Op grond van dit stelsel kan worden voorkomen dat een algemene, door de Commissie op grond van het EG-Verdrag goedgekeurde steunregeling tot nieuwe toepassingen in het kader van het EGKS-Verdrag leidt, hoewel zij in strijd blijkt te zijn met de goede werking van de gemeenschappelijke markt voor staal alsook met de in de staalsteuncodes vervatte regels.

281. Dit stelsel zorgt aldus voor een gelijke behandeling van de lidstaten en de marktdeelnemers naar gelang zij een specifiek aan een ijzer- en staalonderneming verleende steun aanmelden krachtens artikel 6, lid 1, eerste volzin, van de derde code, dan wel een steun die wordt verleend uit hoofde van een algemene steunregeling, krachtens artikel 6, lid 1, tweede volzin, van diezelfde code. Het zou namelijk in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel dat een krachtens een algemene, op grond van het EG-Verdrag goedgekeurde steunregeling verleende steun wél en een steun die krachtens een staalsteuncode wordt aangemeld, niet werd toegestaan. Dit zou niet in overeenstemming zijn met de specifieke, door het EGKS-Verdrag nagestreefde doeleinden en zou onvermijdelijk ieder nuttig effect ontnemen aan het door de Commissie in artikel 6 van de derde, de vierde, de vijfde en de zesde staalsteuncode in het leven geroepen stelsel van voorafgaand toezicht. Een dergelijke situatie zou ook het gevaar meebrengen van een omzeiling van de in het EGKS-Verdrag vervatte regels en met name van het verbod van staatssteun van artikel 4, sub c, KS ten gunste van de minder strikte regels van het EG-Verdrag.

282. In het onderhavige geding wordt evenwel niet betwist dat de litigieuze steun-

117 — Arrest van 15 februari 2001, Oostenrijk/Commissie (C-99/98, Jurispr. blz. I-1101, punten 73 en 85).

maatregelen in strijd met de aan de lidstaten in artikel 6 van de derde en de latere codes opgelegde verplichtingen zijn verleend, zonder dat deze, in welke vorm dan ook, zijn aangemeld.

283. Het is duidelijk dat het feit dat Salzgitter, in het kader van het stelsel van toezicht op staalquota's en investeringen, de Commissie haar activiteitenverslagen of andere soortgelijke documenten heeft overgelegd, een formele aanmelding die aan de vereisten van voornoemde bepaling voldoet, niet kan vervangen.

284. Zoals het Hof met betrekking tot de procedure van artikel 88, lid 3, EG heeft geoordeeld, rust de plicht tot voorafgaande aanmelding enkel op de lidstaten. Aan deze plicht kan bijvoorbeeld niet worden voldaan wanneer de onderneming die de steun geniet, degene is die de aanmelding doet. [118] Het Hof legt de in het EG-Verdrag neergelegde plicht tot voorafgaande aanmelding derhalve zeer strikt uit. Dit zal des te meer het geval zijn in het kader van het EGKS-Verdrag, dat, zoals bekend, slechts bij wijze van uitzondering de verlening van staatssteun toestaat.

285. Bijgevolg kon de Bondsrepubliek Duitsland zich niet aan de krachtens artikel 6 van de derde, de vierde, de vijfde en de zesde code op haar rustende aanmeldingsplicht onttrekken door zich te beroepen op hetgeen de Commissie had moeten vaststellen naar aanleiding van bestudering van de door Salzgitter verstrekte documenten of in het kader van het eventuele op grond van het EG-Verdrag te verrichten onderzoek van de algemene steunregeling.

286. Indien dat namelijk wel het geval was, zou een lidstaat zijn plicht tot voorafgaande aanmelding van de steun kunnen omzeilen en bijgevolg ieder nuttig effect aan het preventieve toezicht van de Commissie ontnemen.

287. In casu staat vast dat de Bondsrepubliek Duitsland in haar verplichtingen te kort is geschoten, doordat zij gedurende bijna 10 jaar de projecten waarvan Salzgitter profiteerde op basis van § 3 ZRFG, niet bij de Commissie heeft aangemeld.

288. Gelet hierop en gesteld dat de Commissie haar zorgvuldigheidsplicht niet is nagekomen, ben ik derhalve, anders dan het Gerecht, van mening dat deze omstandigheid de lidstaat niet kan ontslaan van zijn verplichting om de betrokken steun terug te vorderen, aangezien deze steun, nu deze niet tevoren is aangemeld, onrechtmatig aan Salzgitter is verleend en teruggevorderd moet worden.

118 — Arrest van 1 juni 2006, P & O European Ferries (Vizcaya) en Diputación Foral de Vizcaya/Commissie (C-442/03 P en C-471/03 P, Jurispr. blz. I-4845, punt 103).

289. Thans zal ik in het kader van de analyse van het derde onderdeel van het eerste middel onderzoeken, of de Commissie niettemin terugbetaling van de betrokken steun kon eisen zonder het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel te schenden.

3. Het derde onderdeel van het eerste middel ontleend aan een onjuiste uitlegging van het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel.

290. Ik begrijp dat de Commissie het Gerecht in het derde onderdeel van het eerste middel verwijt, dat het op een onjuiste wijze de rechtspraak van het Hof inzake het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel heeft toegepast door te oordelen dat de Commissie deze beginselen heeft geschonden door terugbetaling van de aan Salzgitter tussen 1986 en 1995 verleende steun te verlangen.

a) Argumenten van partijen

291. De Commissie is van mening dat het bestreden arrest inbreuk maakt op het rechtszekerheidsbeginsel, aangezien het Gerecht de aard van de regels inzake steun in de ijzer- en staalindustrie miskent. Die regels zouden, net als die inzake de gemeenschappelijke marktordeningen, voortdurend in ontwikkeling zijn. Dit betekent, aldus de Commissie, dat ondernemers bedacht dienen te zijn op aanpassingen van de toepasselijke regels en er niet op mogen vertrouwen, dat nieuwe beperkingen voor hen niet zullen gelden. [119]

292. Salzgitter betoogt in wezen dat het Gerecht het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel op juiste wijze heeft toegepast.

293. Zij brengt in herinnering dat, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof, ten aanzien van een gemeenschapsregeling een beroep kan worden gedaan op het vertrouwensbeginsel wanneer de Gemeenschap zelf een situatie heeft geschapen die een gewettigd vertrouwen kan opwekken. [120] In de onderhavige zaak zou de Commissie evenwel enerzijds herhaaldelijk en zonder voorbehoud toepassing van het ZRFG hebben toegestaan en anderzijds in het kader van de eerste staalsteuncode hebben verklaard dat zij steunregelingen als het ZRFG als rechtmatig diende te blijven beschouwen. [121]

119 — De Commissie verwijst naar het arrest van 15 februari 1996, Duff e.a. (C-63/93, Jurispr. blz. I-569, punt 20).

120 — Arrest van 6 maart 2003, Niemann (C-14/01, Jurispr. blz. I-2279, punt 56).

121 — Eerste tot en met vierde overweging van de considerans van de eerste code.

294. Bovendien preciseert Salzgitter dat de Commissie pas in 1988 is begonnen de fiscale stelsels van de lidstaten te onderzoeken in het licht van de regels inzake staatssteun. Op dit punt verwijst zij naar een aantal beschikkingen van de Commissie waarin deze laatste de terugvordering van op basis van een nationaal fiscaal stelsel verleende steun niet heeft gelast om redenen die met name verband hielden met de bescherming van het gewettigd vertrouwen. [122] Zij stelt derhalve dat de litigieuze beschikking het gelijkheidsbeginsel schendt doordat daarin de terugbetaling van de aan Salzgitter verleende steun wordt geëist.

b) Beoordeling

295. De Bondsrepubliek Duitsland meent dat het Gerecht terecht naar de reeds aangehaalde arresten Duff e.a. [123] en Oliveira/Commissie [124] heeft verwezen, aangezien daarin de door het rechtszekerheidsbeginsel geboden bescherming in haar meest ruime betekenis wordt omschreven. Na in herinnering te hebben gebracht dat volgens de rechtspraak een gemeenschapsregeling slechts aan het rechtszekerheidsvereiste voldoet, indien deze het de betrokkenen mogelijk maakt nauwkeurig de omvang van de hun op grond van die regeling opgelegde verplichtingen te kennen en dienovereenkomstig hun maatregelen te treffen, benadrukt de Bondsrepubliek Duitsland dat het bij die beoordeling afhangt van de context waarin die gemeenschapsregeling is vastgesteld en van een vergelijking met de daarvoor bestaande rechtssituatie. In het onderhavige geval, zo meent de Bondsrepubliek Duitsland, waren de betrokkenen echter niet in staat nauwkeurig de omvang van de op hen rustende verplichtingen te kennen, aangezien de nieuwe regeling onduidelijk en onvoldoende gemotiveerd was. Het Gerecht zou derhalve terecht schending van het rechtszekerheidsbeginsel hebben aangenomen.

296. Zoals uiteengezet, heeft het Gerecht in punt 182 van het bestreden arrest geoordeeld dat de Commissie in de bijzondere omstandigheden van het onderhavige geval niet de terugbetaling van de aan Salzgitter verleende steun kon eisen zonder het rechtszekerheidsbeginsel te schenden. Het Gerecht had namelijk overwogen dat de op de begunstigde onderneming toepasselijke bepalingen onduidelijk waren en dat de Commissie, door niet te reageren op de informatie die haar door de begunstigde onderneming en de Bondsrepubliek Duitsland was medegedeeld, tekort was geschoten in haar verplichting om de nodige spoed te betrachten en aldus een onduidelijke situatie had geschapen.

297. Gelet op de door mij in het kader van het onderzoek van de vorige twee onderdelen getrokken conclusies, ben ik, anders dan

122 — Beschikking nr. 2002/347/EGKS, beschikking nr. 2003/755/EG van de Commissie van 17 februari 2003 betreffende de steunregeling die door België ten uitvoer is gelegd ten gunste van in België gevestigde coördinatiecentra (PB L 282, blz. 25), beschikking nr. 2003/515/EG van de Commissie van 17 februari 2003 betreffende de door Nederland ten uitvoer gelegde steunmaatregel ten gunste van internationale financieringsactiviteiten (PB L 180, blz. 52) en beschikking nr. 2003/601/EG van de Commissie van 17 februari 2003 betreffende steunmaatregel C 54/2001 (ex NN 55/2000) Ierland — Buitenlandse inkomsten (PB L 204, blz. 51).

123 — Punt 20.

124 — Punt 29.

het Gerecht, van mening dat de Commissie, door terugbetaling van de betrokken steun te verlangen, niet het rechtszekerheidsbeginsel heeft geschonden en evenmin het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen van Salzgitter.

299. Gelet op de door mij reeds overwogen elementen denk ik niet dat de Commissie, door terugbetaling van de litigieuze steun te eisen, de rechtszekerheid van Salzgitter heeft kunnen schenden.

i) De gestelde schending van het rechtszekerheidsbeginsel

298. Het rechtszekerheidsbeginsel impliceert dat de gemeenschapswetgeving met zekerheid kenbaar dient te zijn en de toepassing ervan voor de justitiabelen voorzienbaar moet zijn.[125] Het vereist dat iedere handeling van de instellingen die rechtsgevolgen sorteert, duidelijk en nauwkeurig omschreven is en zodanig aan de betrokkene ter kennis wordt gebracht dat deze de handeling vanaf het moment dat zij bestaat en rechtsgevolgen begint te sorteren kan kennen. Dit beginsel geldt des te dwingender in het geval van een handeling die financiële consequenties kan hebben, want de belanghebbende moet in staat zijn om de omvang van zijn verplichtingen nauwkeurig te kennen.[126] Van een dergelijk geval kan sprake zijn indien de Commissie een beschikking inzake staatssteun vaststelt.[127]

300. Zoals ik heb aangegeven, zijn de staalsteuncodes door de Commissie vastgesteld in de vorm van beschikkingen van algemene strekking. Uit dien hoofde zijn zij in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen bekendgemaakt. Deze codes staan onder bepaalde voorwaarden uitzonderingen toe op het in artikel 4, sub c, KS neergelegde principeverbod van staatssteun voor bepaalde soorten van steunmaatregelen die in de codes uitputtend worden opgesomd. De daarin vastgestelde regels zijn, volgens mij, duidelijk. Dat heb ik reeds overwogen in de punten 232 tot en met 238 van de onderhavige conclusie met betrekking tot de plicht tot voorafgaande aanmelding van steunprojecten. De Bondsrepubliek Duitsland, gelet op haar deelname aan het Raadgevend Comité EGKS, en Salzgitter, gelet op haar economische positie van formaat, waren beide in staat om de omvang van de verplichtingen te kennen die hun door de Commissie in het kader van het stelsel van toezicht op staatssteun waren opgelegd.

125 — Arrest van 15 december 1987, Ierland/Commissie (325/85, Jurispr. blz. 5041, punt 18).

126 — Zie met name arrest Hof van 9 juli 1981, Gondrand Frères en Garancini (169/80, Jurispr. blz. 1931, punt 17), en arrest Gerecht van 3 oktober 2006, Hewlett-Packard/Commissie (T-313/04, punt 66, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

127 — Arrest Duff e.a., reeds aangehaald (punt 20).

301. Wat de voorzienbaarheid van de toepasselijke regels betreft, was Salzgitter volgens mij ook in staat te voorzien dat de door de Commissie in het kader van de verschillende staalsteuncodes vastgestelde regels konden

worden aangepast en gewijzigd, afhankelijk van de ontwikkeling van de economische situatie in de staalsector.

302. Zoals de Commissie namelijk terecht heeft opgemerkt, zijn de regels inzake steun voor de staalindustrie voortdurend in ontwikkeling. De staalsteuncodes en de daarin vastgestelde regels gelden slechts voor een bepaalde periode. Bij deze codes wordt de ene code door de andere code ingetrokken en in iedere code worden de uitzonderingsbepalingen opnieuw geformuleerd en aangepast aan de technische en economische ontwikkelingen van de staalindustrie. Door deze codes steeds bij te stellen heeft de Commissie er juist voor willen zorgen dat de verstrekking van steun geen permanente situatie is, maar een tijdelijke uitzondering blijft die voor een bepaalde situatie geldt en aan bepaalde behoeften tegemoet komt. Bijgevolg schept de beschikking van de Commissie waarbij in het kader van een staalsteuncode de verlening van een bepaalde steun aan bepaalde ijzer- en staalondernemingen wordt toegestaan, een rechtssituatie die door de gemeenschapsinstellingen, handelend krachtens hun discretionaire bevoegdheid, kan worden gewijzigd, zoals dat onder meer het geval kan zijn op het gebied van de gemeenschappelijke marktordeningen, die een voortdurende aanpassing mogelijk moeten maken, afhankelijk van de wijzigingen van de economische situatie. [128] Na het verstrijken van de geldigheidsduur van een staalsteuncode kan de Commissie dus in het kader van een andere code nieuwe regels vaststellen, indien zij meent dat een juiste toepassing van de regels van het EGKS-Verdrag tot een dergelijke reactie noopt.

303. Derhalve ben ik van mening dat de litigieuze beschikking van de Commissie, waarin wordt vastgesteld dat de betrokken steun niet was aangemeld en waarin bijgevolg terugbetaling daarvan wordt verlangd, niet aantoont dat de Commissie het rechtszekerheidsbeginsel heeft geschonden, terwijl de Bondsrepubliek Duitsland, door die steun overeenkomstig de voorschriften van de derde, de vierde en de vijfde code niet aan te melden, dit beginsel niet in acht heeft genomen.

ii) De gestelde schending van het vertrouwensbeginsel

304. Het vertrouwensbeginsel is een uitvloeisel van het rechtszekerheidsbeginsel. Het biedt, in geval van wijziging van een bepaling, bescherming aan de door een of meer natuurlijke of rechtspersonen rechtmatig verworven posities. [129] Niettemin mogen marktdeelnemers, wanneer een situ-

128 — Zie met name arrest van 14 oktober 1999, Atlanta/Commissie en Raad (C-104/97 P, Jurispr. blz. I-6983, punt 52).

129 — Zie met name arrest van 18 mei 2000, Rombi en Arkopharma (C-107/97, Jurispr. blz. I-3367, punt 66, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

atie die door de gemeenschapsinstellingen, handelend krachtens hun discretionaire bevoegdheid, kan worden gewijzigd, niet op handhaving van een bestaande situatie vertrouwen. [130]

305. In het onderhavige geding ben ik, gelet op de door mij hiervoor getrokken conclusies, om te beginnen van mening dat Salzgitter en ook de Bondsrepubliek Duitsland zich niet op schending van het vertrouwensbeginsel kunnen beroepen.

306. Zoals bekend, kunnen de lidstaten zich op het gebied van staatssteun namelijk niet op het gewettigd vertrouwen van de begunstigden beroepen om zich aan de verplichting tot terugvordering van onrechtmatig verleende steun te onttrekken, wanneer deze steun in strijd met de procedureregels is verleend. Indien dat namelijk wel het geval was, dan zouden, zo oordeelt het Hof, de nationale autoriteiten zich op hun eigen onrechtmatige gedrag kunnen beroepen om aan het door de Commissie gehouden toezicht elke werking te ontnemen. [131]

307. Ook is bekend dat, gelet op het dwingende karakter van het toezicht op de staatssteun, de marktdeelnemers slechts een gewettigd vertrouwen kunnen hebben in de rechtmatigheid van de steun, indien deze met inachtneming van de daartoe voorziene procedure en met name overeenkomstig de aan de Commissie verstrekte bevoegdheden is toegekend. [132] Het is ook vaste rechtspraak dat een behoedzame ondernemer normaliter in staat zal zijn, zich ervan te vergewissen of deze procedure is gevolgd. [133]

308. In het kader van de onderhavige conclusie meen ik dat de Bondrepubliek Duitsland, door de betrokken steun niet aan te melden, de sinds 1986 in de verschillende staalsteuncodes voorziene procedure niet heeft gevolgd. Ook ben ik van mening dat Salzgitter in staat was de omvang van haar verplichtingen in het kader van het door de Commissie ingestelde toezicht op staatssteun te kennen.

309. Gelet op voornoemde rechtspraak en in de bijzondere omstandigheden van het onderhavige geval kunnen de Bondsrepubliek Duitsland en ook Salzgitter dus volgens mij geen beroep doen op schending

130 — Arrest Delacre e.a./Commissie, reeds aangehaald (punt 33, en aldaar aangehaalde rechtspraak), en arrest Gerecht van 24 oktober 1997, Wirtschaftsvereinigung Stahl e.a./Commissie (T-244/94, Jurispr. blz. II-1963, punten 58 en 59).

131 — Zie met name in het kader van het EG-verdrag, arrest van 14 januari 1997, Spanje/Commissie (C-169/95, Jurispr. blz. I-135, punt 48, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

132 — Zie met name in het kader van het EG-Verdrag, arrest van 22 juni 2006, België en Forum 187/Commissie (C-182/03 en C-217/03, Jurispr. blz. I-5479, punten 150-152).

133 — Zie arrest Alcan Deutschland, reeds aangehaald (punt 25, en aangehaalde rechtspraak).

van het vertrouwensbeginsel om zich aan de verplichting tot terugvordering van de betrokken steun te onttrekken.

310. In elk geval denk ik niet dat de Commissie bij de betrokken lidstaat en de begunstigde onderneming een gewettigd vertrouwen heeft kunnen wekken waar het gaat om de verenigbaarheid van de betrokken steun in het licht van de regels van het EGKS-Verdrag.

311. Zoals advocaat-generaal Léger heeft aangegeven in de punten 365 tot en met 370 van zijn conclusie in de zaak die aanleiding gaf tot het arrest België en Forum 187/Commissie, voornoemd, is er, gelet op de rechtspraak van het Hof, sprake van schending van het vertrouwensbeginsel wanneer aan drie voorwaarden is voldaan.

312. Ten eerste moet er sprake zijn van een handeling of gedraging van de instellingen van de Gemeenschap waardoor dat vertrouwen kon worden opgewekt. Bovendien moet deze instelling precieze toezeggingen hebben gedaan. [134]

313. Ten tweede mag de marktdeelnemer de wijziging van de eerdere gedragslijn van de communautaire instellingen niet kunnen voorzien. Blijkens vaste rechtspraak kan een voorzichtige en bezonnen marktdeelnemer, wanneer hij de vaststelling van een voor zijn belangen nadelige communautaire maatregel had kunnen voorzien, immers geen beroep doen op het beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen wanneer die maatregel is vastgesteld. [135] Het door de handeling of het gedrag van de gemeenschapsinstelling opgewekte vertrouwen is dus „gewettigd" en moet bijgevolg worden beschermd wanneer de betrokken persoon redelijkerwijs kon vertrouwen op de handhaving of de stabiliteit van de aldus gecreëerde situatie, zoals een „voorzichtige en bezonnen" marktdeelnemer zou hebben gedaan.

314. Ten derde mag het door de bestreden handeling nagestreefde gemeenschapsbelang geen rechtvaardigingsgrond zijn voor schending van het gewettigd vertrouwen van de betrokkene. Aan deze voorwaarde is voldaan wanneer uit de afweging van de belangen blijkt dat, gelet op de omstandigheden van het geval, het gemeenschapsbelang niet prevaleert boven het belang van de betrokken persoon bij handhaving van de situatie die hij als stabiel kon beschouwen. [136]

315. Onderzocht moet worden of in deze zaak de handelingen of het gedrag van de

134 — Arrest België en Forum 187/Commissie, reeds aangehaald (punt 147, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

135 — Idem.

136 — Zie met name arrest van 17 juli 1997, Affish (C-183/95, Jurispr. blz. I-4315, punt 57).

Commissie bij de begunstigde onderneming een gewettigd vertrouwen hebben kunnen wekken dat eraan in de weg staat dat de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland gelast de terugbetaling van de steun te vorderen en Salzgitter gelast om deze steun terug te betalen.

316. Ik denk dat dit niet het geval is. Anders dan Salzgitter en de Bondsrepubliek Duitsland stellen, heeft de Commissie volgens mij namelijk geen gewettigd vertrouwen kunnen wekken, toen zij op grond van het EG-Verdrag de in § 3 ZRFG vervatte algemene steunregeling heeft toegestaan of toen zij de eerste code heeft vastgesteld of niet op de door Salzgitter medegedeelde informatie heeft gereageerd.

317. Om te beginnen hebben de beschikkingen van de Commissie om geen bewaar te maken tegen § 3 ZRFG volgens mij geen concrete zekerheid kunnen geven dat de betrokken steun met de regels van het EGKS-Verdrag verenigbaar was. Zoals ik in het kader van het onderzoek van de incidentele hogere voorziening heb aangegeven, zijn deze beschikkingen enkel op grond van de artikelen 87 EG en 88 EG vastgesteld en hadden zij betrekking op ondernemingen die onder het EG-Verdrag vallen. Aangezien de betrokken steun ten goede is gekomen van een onderneming die onder het EGKS-Verdrag valt, hing het feit of deze steun verenigbaar was met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal derhalve af van de bijzondere voorschriften van dit laatste Verdrag en van de uitvoeringsmaatregelen hiervan. [137]

318. Verder hebben de door de Commissie in het kader van de eerste staalsteuncode vastgestelde regels volgens mij bij Salzgitter geen gewettigde verwachtingen kunnen wekken dat de betrokken steun met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal verenigbaar was.

319. Zoals ik heb aangegeven, vormen de door de Commissie in het kader van een staalsteuncode vastgestelde regels immers een reactie op een specifieke situatie en komen zij tegemoet aan specifieke behoeften. Deze regels gelden slechts voor een bepaalde periode. Blijkens vaste rechtspraak behoort het vertrouwensbeginsel weliswaar tot de fundamentele beginselen van gemeenschapsrecht, maar mogen ondernemers niet op handhaving van een bestaande situatie vertrouwen die door de gemeenschapsinstellingen, handelend krachtens hun discretionaire bevoegdheid, kan worden gewijzigd. Zo heeft de gemeenschapsrechter in het arrest Wirtschaftsvereinigung Stahl e.a./Commissie, voornoemd, opgemerkt dat „[d]e goede werking van de gemeenschappelijke staalmarkt […] uiteraard een voortdurende aanpassing [verlangde] afhankelijk

137 — Ik verwijs naar de punten 149-152 van de onderhavige conclusie.

van de wijzigingen van de economische situatie". [138] Met betrekking tot maatregelen die zijn bedoeld om aan een crisissituatie het hoofd te bieden, heeft het Hof geoordeeld dat de marktdeelnemers zich niet op een verkregen recht op de handhaving van de op een bepaald moment bestaande rechtssituatie kunnen beroepen. [139]

320. Zoals uiteengezet, schept de beschikking van de Commissie waarbij in het kader van een staalsteuncode de verlening van steun aan bepaalde ijzer- en staalondernemingen wordt toegestaan, een rechtssituatie die de Commissie krachtens haar discretionaire bevoegdheid kan wijzigen.

321. Hieruit volgt dat, wanneer de Commissie enerzijds in het kader van de vierde overweging van de considerans van de eerste code preciseert dat deze code „enkel specifieke steunmaatregelen" betreft — de toepassing van algemene steunmaatregelen in de ijzer- en staalindustrie blijft onderworpen aan het toezicht van de Commissie op grond van artikel 67 KS alsook de artikelen 87 EG en 88 EG — en zij anderzijds in artikel 10 van deze code aangeeft dat de code „van toepassing is tot en met 31 december 1981", het duidelijk is dat de Commissie vanaf die datum andere regels kan vaststellen. Aangezien Salzgitter geacht wordt de toepasselijke regeling te kennen, was zij in staat te voorzien dat deze regeling kon worden aangepast en gewijzigd, afhankelijk van de conjuncturele toestand van de ijzer- en staalmarkt. Met andere woorden, door in het kader van de tweede code te besluiten tot invoering van een uniforme procedure voor alle steun ten behoeve van de ijzer- en staalindustrie en, meer in het bijzonder, in de derde code te voorzien in een aanmeldingsplicht voor steunmaatregelen zoals die welke in het onderhavige geval aan de orde zijn, heeft de Commissie naar mijn mening het vertrouwensbeginsel niet geschonden.

322. Ten slotte ben ik van mening dat het ontbreken van een reactie van de Commissie op de door Salzgitter overgelegde informatie bij deze onderneming geen gewettigd vertrouwen kon wekken dat de betrokken steun met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal verenigbaar was. Deze informatie is namelijk niet in het kader van een aanmelding overeenkomstig de vereisten van artikel 6 van de derde en de latere codes verstrekt, maar in het kader van programma's ter beperking van de staalproductie en van toezicht op investeringen. Dit lijkt mij onvoldoende om Salzgitter redelijkerwijs te kunnen doen geloven dat er van de kant van de Commissie geen bezwaar tegen de door haar genoten steun bestond. [140]

138 — Punt 59.

139 — Idem.

140 — De uitspraak van het Hof van 24 november 1987, RSV/Commissie (223/85, Jurispr. blz. 4617), kan niet worden toegepast op het onderhavige geval. In die zaak heeft het Hof namelijk overwogen dat de vertraging (26 maanden) waarmee de Commissie een beschikking betreffende de verenigbaarheid van staatssteun had gegeven, bij de ontvanger van de steun een gewettigd vertrouwen kon wekken dat eraan in de weg stond dat de Commissie de nationale overheid kon gelasten terugbetaling van de steun te vorderen. In die zaak was de steun echter wel aangemeld.

323. Bijgevolg denk ik dat de handelingen of het gedrag van de Commissie in het kader van de onderhavige zaak bij Salzgitter geen gewettigd vertrouwen hebben kunnen wekken dat eraan in de weg staat dat de Commissie de Bondsrepubliek Duitsland gelast om de terugbetaling van de steun te vorderen en de begunstigde onderneming om deze steun terug te betalen.

324. Gelet op al deze elementen en gezien de in het kader van het onderzoek van de vorige twee onderdelen getrokken conclusies, ben ik van mening dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Commissie het rechtszekerheidbeginsel heeft geschonden door terugbetaling te verlangen van de steun die niet was aangemeld en dus onrechtmatig aan Salzgitter was verleend.

325. Bijgevolg stel ik het Hof voor, het eerste middel gegrond te verklaren en het bestreden arrest te vernietigen voor zover daarin de artikelen 2 en 3 van de litigieuze beschikking betreffende de terugbetaling van de aan Salzgitter tussen 1986 en 1995 verleende steun nietig zijn verklaard.

326. Gelet op het voorafgaande acht ik het niet nodig om mij uit te laten over de overige onderdelen van het middel. Ook het tweede middel van de hogere voorziening behoeft volgens mij geen onderzoek.

VII — De verwijzing van de zaak naar het Gerecht

327. Artikel 61, eerste alinea, van het Statuut-EG van het Hof van Justitie bepaalt dat in geval van gegrondheid van de hogere voorziening het Hof de beslissing van het Gerecht vernietigt. Het kan dan zelf de zaak afdoen wanneer deze in staat van wijzen is, dan wel haar voor afdoening verwijzen naar het Gerecht.

328. In casu ben ik van mening dat de zaak niet in staat van wijzen is. Het onderzoek van de door Salzgitter in het kader van haar beroep tot nietigverklaring aangevoerde middelen zal namelijk onvermijdelijk de verificatie van feiten verlangen die het Gerecht in het kader van het bestreden arrest niet heeft onderzocht. Ik denk met name aan het vierde middel, ontleend aan een onjuiste beoordeling doordat bepaalde investeringen zijn gekwalificeerd als maatregelen waarop het EGKS-Verdrag van toepassing is, het vijfde middel, ontleend aan een onjuiste beoordeling doordat de Commissie bepaalde investeringsprojecten niet als milieubeschermingsmaatregelen heeft beschouwd en het zesde middel, ontleend aan een onjuiste vaststelling van de referentiediscontovoet.

329. In verband hiermee stel ik het Hof voor, de onderhavige zaak voor afdoening naar het Gerecht te verwijzen, en de beslissing omtrent de kosten aan te houden.

VIII — Conclusie

330. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

1) het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 1 juli 2004, Salzgitter/Commissie (T-308/00), te vernietigen voor zover daarin de artikelen 2 en 3 van beschikking 2000/797/EGKS van de Commissie van 28 juni 2000 betreffende de door de Bondsrepubliek Duitsland toegekende staatssteun ten gunste van Salzgitter AG, Preussag Stahl AG en de dochterondernemingen van het concern in de ijzer- en staalindustrie, thans Salzgitter AG — Stahl und Technologie (SAG), nietig zijn verklaard;

2) de zaak voor afdoening te verwijzen naar het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen;

3) de beslissing omtrent de kosten aan te houden.