RETTENS DOM (Første Udvidede Afdeling)

24. oktober 1997 *

I sag T-243/94,

British Steel plc, London, ved Richard Plender, Q. C., Bar of England and Wales, og solicitor William Sibree, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokaterne Elvinger, Hoss og Prussen, 15, côte d'Eich,

sagsøger,

støttet af

SSAB Svenskt Stål AB, Stockholm, ved solicitors John Boyce og Philip Raven, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokaterne Elvinger, Hoss og Prussen, 15, côte d'Eich, og

Det Danske Stålvalseværk A/S, Frederiksværk, ved solicitor Jonathan Alex Lawrence, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Ernest Arendt, 8-10, rue Mathias Hardt,

intervenienter,

* Processprog: engelsk.

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Nicholas Khan og Ben Smulders, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

støttet af

Rådet for Den Europæiske Union ved direktør Rüdiger Bandilla, Rådets Juridiske Tjeneste, og juridisk konsulent John Carbery, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos generaldirektør Alessandro Morbilli, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

Den Italienske Republik ved afdelingschef Umberto Leanza, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af statens advokat, Pier Giorgio Ferri, og med valgt adresse i Luxembourg på Italiens Ambassade, 5, rue Marie-Adélaïde,

Kongeriget Spanien ved direktør Alberto Navarro González, Direktoratet for EF-Spørgsmål, først bistået af Gloria Calvo Díaz og derefter af Luis Pérez de Ayala Beccerril, begge statens advokat, og med valgt adresse i Luxembourg på Spaniens Ambassade, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

og

Ilva Laminati Piani SpA, Rom, ved advokat Aurelio Pappalardo, Trapani, og advokat Massimo Merola, Rom, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Alain Lorang, 51, rue Albert 1er,

intervenienter,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 94/258/EKSF af 12. april 1994 om Spaniens støtte til den offentlige stålvirksomhed Corporación de la Siderurgia Integral (CSI) og 94/259/EKSF af 12. april 1994 om Italiens ydelse af statsstøtte til offentlige stålvirksomheder (stålkoncernen Ilva) (EFT L 112, henholdsvis s. 58 og 64),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Første Udvidede Afdeling)

sammensat af præsidenten, A. Saggio, og dommerne A. Kalogeropoulos, V. Tiili, A. Potocki og R. M. Moura Ramos,

justitssekretær: H. Jung,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 25. februar 1997

afsagt følgende

Dom

De relevante retsforskrifter

1 Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (herefter »traktaten«) forbyder principielt statsstøtte til jern- og stålvirksomheder, idet det i artikel 4, litra c), fastslås, at følgende i overensstemmelse med traktatens bestemmelser forbydes som uforeneligt med fællesmarkedet for kul og stål: »tilskud eller anden støtte ydet af staterne eller særlige byrder pålagt af dem, i hvilken som helst form dette sker«.

2 Traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, indeholder følgende bestemmelser:

»I alle de tilfælde, som ikke omhandles i denne traktat, og hvor en beslutning eller en henstilling fra Kommissionen forekommer nødvendig for inden for rammerne af det fælles marked for kul og stål og i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 5 at virkeliggøre et af Fællesskabets mål, således som de nærmere er angivet i artikel 2, 3 og 4, kan en sådan beslutning træffes eller en sådan henstilling vedtages efter samstemmende og enstemmig udtalelse fra Rådet og efter høring af Det Rådgivende Udvalg.

Den samme beslutning eller henstilling, vedtaget på samme måde, fastsætter eventuelt de sanktioner, der skal iværksættes.«

3 For at tilgodese behovet for strukturomlægninger inden for jern- og stålindustrien indførte Kommissionen i begyndelsen af 1980'erne på grundlag af de citerede bestemmelser i traktatens artikel 95 en fællesskabsordning vedrørende støtte, hvorefter der kan ydes statsstøtte til jern- og stålindustrien i et begrænset antal tilfælde. Som følge af konjunkturproblemerne inden for jern- og stålindustrien har denne ordning været genstand for en række på hinanden følgende tilpasninger. Den fællesskabsretlige kodeks vedrørende støtte til jern- og stålindustrien, der var gældende i den for denne sag relevante periode, var således den femte ud af de nævnte og blev indført ved Kommissionens beslutning nr. 3855/91/EKSF af 27. november 1991 om fællesskabsregler for støtte til jern- og stålindustrien (EFT L 362, s. 57, herefter »støttekodeksen«). Det fremgår af betragtningerne til beslutningen, at der ved denne, ligesom tilfældet var med de tidligere kodekser, fastlægges en fællesskabsretlig ordning omfattende støtte, det være sig specifik eller generel, fra medlemsstaterne i en hvilken som helst form. Kodeksen tillader hverken driftsstøtte eller støtte til strukturomlægninger, medmindre der er tale om støtte til lukning.

Sagens baggrund

4 Som følge af forværringen af jern- og stålindustriens økonomiske og finansielle situation forelagde Kommissionen den 23. november 1992 Rådet og Europa-Parlamentet en strukturomlægningsplan ved meddelelse SEK(92) 2160 endelig udg., »Mod en styrkelse af jern- og stålindustriens konkurrenceevne — behovet for en ny strukturomlægning«. Udgangspunktet for denne plan var, at der herskede en strukturelt betinget overkapacitet, og formålet med planen var i første række på grundlag af et princip om frivillighed fra jern- og stålvirksomhedernes side at gennemføre en væsentlig og definitiv indskrænkning af produktionskapaciteten med mindst 19 mio. tons. Ifølge planen skulle der med henblik herpå gennemføres en række sociale ledsageforanstaltninger og indføres økonomiske incitamenter, herunder i form af fællesskabsstøtte. Samtidig udpegede Kommissionen en uafhængig ekspert, den tidligere chef for Kommissionens Generaldirektorat for Industri, Fernand Braun, som fik mandat til at gennemføre en undersøgelse, og hvis væsentligste opgave skulle være at indhente nærmere oplysninger om de jern- og stålvirksomheder, der påtænktes lukket i den i meddelelsen nævnte periode, der omfattede årene fra 1993 til 1995. Den 29. januar 1993 fremlagde Braun sin rapport, »Current or planned restructuring in the steel industry«, der var blevet udarbejdet efter kontakter med lederne af ca. 70 virksomheder.

5 Ifølge konklusionerne fra Rådets møde den 25. februar 1993 stillede Rådet sig positivt til de overordnede retningslinjer i det program, som Kommissionen fremlagde efter Braun-rapporten med henblik på at få gennemført en væsentlig indskrænkning af produktionskapaciteten. Den varige strukturomlægning inden for jern- og stålindustrien skulle lettes ved »en række tidsbegrænsede ledsageforanstaltninger, som [skulle] være i nøje overensstemmelse med reglerne for kontrol med statsstøtte«, hvorved det for så vidt angår statsstøtte var en forudsætning, at »Kommissionen [bekræftede], at den [lagde] vægt på, at statsstøttereglerne overholdes nøje og objektivt; den [ville] påse, at eventuelle undtagelser, som Rådet måtte få forelagt forslag om i henhold til artikel 95, fuldt ud [medvirkede] til den nødvendige samlede kapacitetsindskrænkning. Rådet [ville] hurtigt træffe afgørelse om sådanne forslag på grundlag af objektive kriterier«.

6 I overensstemmelse hermed anførte Rådet og Kommissionen i en fælles erklæring til protokollen for Rådets møde den 17. december 1993 — der omtaler en samlet aftale i Rådet med henblik på dettes afgivelse af en samstemmende udtalelse i henhold til traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, vedrørende statsstøtte til de offentlige virksomheder Sidenor (Spanien), Sächsische Edelstahlwerke GmbH (Tyskland), Corporación de la Siderurgia Integral (CSI, Spanien), Ilva (Italien), EKO Stahl AG (Tyskland) og Siderurgia Nacional (Portugal) — at de var af den opfattelse, »at man kun [kunne] sikre en sund EF-stålindustri, der kan konkurrere på verdensmarkedet, ved helt at standse statstilskud til stålindustrien og lukke virksomheder, der giver underskud. Rådet [gav] sin enstemmige tilslutning til de [pågældende] artikel 95-forslag og [bekræftede], at det [lagde] vægt på nøje overholdelse af støttekodeksen ... og, hvis der ikke gives tilladelse i henhold til kodeksen, artikel 4, litra c), i EKSF-traktaten. Uden at det [berørte] medlemsstaternes ret til at anmode om en beslutning i henhold til artikel 95 i EKSF-traktaten, [erklærede] Rådet [i overensstemmelse med konklusionerne af 25.2.1993], at det [var] fast besluttet på at undgå yderligere artikel 95-undtagelser med hensyn til støtte til enkelte virksomheder«.

7 Den 22. december 1993 afgav Rådet en enstemmig udtalelse i henhold til traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, vedrørende ydelse af den nævnte støtte, der skulle bidrage til omstruktureringen eller privatiseringen af de pågældende offentlige virksomheder.

8 Med henblik på at lette en ny strukturomlægning inden for jern- og stålindustrien vedtog Kommissionen på det anførte retlige og faktiske grundlag og efter den nævnte samstemmende udtalelse fra Rådet den 12. april 1994 seks individuelle beslutninger under henvisning til traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, hvorved den godkendte nogle statsstøtteordninger, der ikke opfyldte de kriterier, som efter støttekodeksen kunne skabe grundlag for en fravigelse af traktatens artikel 4, litra c). Ved de seks beslutninger godkendte Kommissionen nærmere bestemt henholdsvis Tysklands påtænkte støtte til stålvirksomheden EKO Stahl AG, Eisenhüttenstadt (beslutning 94/256/EKSF, EFT L 112, s. 45), Portugals påtænkte støtte til stålvirksomheden Siderugia Nacional (beslutning 94/257/EKSF, EFT L 112, s. 52), Spaniens påtænkte støtte til den offentlige stålvirksomhed Corporación de la Siderurgia Integral (CSI) (beslutning 94/258/EKSF, EFT L 112, s. 58, herefter »beslutning 94/258«), Italiens ydelse af statsstøtte til offentlige stålvirksomheder (stålkoncernen Ilva) (beslutning 94/259/EKSF, EFT L 112, s. 64, herefter »beslutning 94/259«), Tysklands påtænkte støtte til stålvirksomheden Sächsische Edelstahlwerke GmbH, Freital/Sachsen (beslutning 94/260/EKSF, EFT L 112, s. 71), og Spaniens påtænkte støtte til specialstålvirksomheden Sidenor (beslutning 94/261/EKSF, EFT L 112, s. 77).

9 I overensstemmelse med den af Rådet afgivne samstemmende udtalelse var disse godkendelser betinget af opfyldelsen af »forpligtelser svarende til en nettokapacitetsnedskæring på mindst 2 mio. ton råstål og højst 5,4 mio. ton varmvalsede produkter«, nærmere bestemt ifølge Kommissionens meddelelse af 13. april 1994 til Rådet og Europa-Parlamentet (KOM(94) 125 endelig udg.), der havde til formål i overensstemmelse med tankerne bag Rådets konklusioner af 25. februar 1993 at gøre midtvejsstatus med hensyn til strukturomlægningen inden for jern- og stålindustrien og at angive forslag med henblik på at konsolidere denne udvikling.

Retsforhandlinger

10 Ved stævning indleveret til Rettens justitskontor den 27. juni 1994 har den britiske jern- og stålvirksomhed British Steel plc (herefter »British Steel«) i medfør af traktatens artikel 33 herefter anlagt sag med påstand om annullation af beslutning 94/258 virksomheden CSI og af beslutning 94/259 vedrørende Ilva-koncernen.

11 Parallelt hermed er to andre sager blevet anlagt, den ene af Association des Aciéries Européennes Indépendantes (EISA), til prøvelse af de seks beslutninger 94/256-94/261 (sag T-239/94), og den anden af virksomhederne Wirtschaftsvereinigung Stahl, Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG og Hoogovens Groep BV, til prøvelse af beslutning 94/259 om godkendelse af ydelse af statsstøtte til Ilvakoncernen (sag T-244/94).

12 I nærværende sag har Rådet, Den Italienske Republik, Kongeriget Spanien og Ilva Laminati Piani SpA (herefter »Ilva«) ved processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 25. oktober, den 11. og den 13. november samt den 19. december 1994 fremsat begæring om at måtte intervenere i sagen til støtte for sagsøgtes påstande. Selskaberne SSAB Svenskt Stål AB og Det Danske Stålvalseværk A/S har ved processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 8. og den 15. december 1994 fremsat begæring om at måtte intervenere til støtte for sagsøgerens påstande. Ved kendelser af 13. februar og 6. marts 1995 har formanden for Rettens Anden Udvidede Afdeling taget disse begæringer om at måtte intervenere til støtte for sagsøgtes og sagsøgerens påstande til følge.

13 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 28. oktober 1994 har British Steel fremsat begæring om, at der i medfør af procesreglementets artikel 64, stk. 4, træffes bestemmelse om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i form af, at Retten pålægger Kommissionen at fremlægge de sagkyndige rapporter, som konsulentfirmaet W. S. Atkins International efter anmodning fra Kommissionen har udarbejdet vedrørende spørgsmålet om Ilva's og CSI's strukturomlægningsplaners levedygtighed, tillige med de rapporter vedrørende disse virksomheder, som Italien og Spanien i henhold til artikel 4 i de anfægtede beslutninger er forpligtet til to gange årligt at forelægge for Kommissionen med henblik på, at denne kan kontrollere, om de ved beslutningerne fastlagte betingelser opfyldes. Efter indgivelsen af Kommissionens indlæg den 9. december 1994 har Retten opfordret sagsøgeren, Kommissionen og Ilva til at besvare en række spørgsmål vedrørende behovet for at have kendskab til indholdet af de nævnte rapporter med henblik på vurderingen af de anfægtede beslutningers lovlighed og spørgsmålet om, hvorvidt princippet om retten til at varetage sine interesser er blevet overholdt, og vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt de i rapporterne indeholdte oplysninger er fortrolige, idet Retten endvidere har opfordret intervenienterne til at indgive indlæg vedrørende sagsøgerens begæring. Inden for den fastsatte frist har sagsøgeren, Kommissionen og Ilva besvaret disse spørgsmål, ligesom intervenienterne har indgivet indlæg. Hvad endvidere angår spørgsmålet om fortrolighed har Kommissionen den 30. juni 1995 til Retten fremsendt Atkins-rapporten

vedrørende CSI, med udeladelse af de oplysninger, som CSI har fundet er fortrolige. Kommissionen har oplyst, at denne rapport blev udfærdiget på grundlag af en sagkyndig rapport fra konsulentfirmaet SRI, hvorfor den ikke indeholder de samme former for detaljerede analyser som Atkins-rapporten vedrørende Ilva, som undersøger denne virksomheds muligheder for strukturomlægninger på grundlag af fortrolige kommercielle oplysninger, hvilket er årsagen til, at det ikke er muligt at fremlægge en ikke-fortrolig udgave af denne rapport. Retten har fundet, at retsforhandlingerne bør fortsættes inden en afgørelse om begæringen om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse og har meddelt sagsøgeren denne beslutning ved skrivelse af 20. juli 1995 fra Justitskontoret.

14 Ved processkrift indleveret den 8. august 1995 har British Steel fremsat endnu en begæring om, at der træffes bestemmelse om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i form af, at Retten pålægger Kommissionen at fremlægge Atkins-rapporten vedrørende Ilva og SRI-rapporten vedrørende CSI, i givet fald efter at de to selskaber har fjernet alle fortrolige oplysninger. Intervenienterne har haft lejlighed til at indgive indlæg. Retten har fundet, at der ikke på dette stadium af retsforhandlingerne bør træffes afgørelse om denne yderligere begæring og har meddelt sagsøgeren denne beslutning ved skrivelse af 26. oktober 1995 fra Justitskontoret.

15 Ved skrivelse af 3. december 1996 fra Justitskontoret har Retten opfordret Kommissionen til at besvare en række spørgsmål, i det væsentlige vedrørende de oplysninger, som sagsøgeren subsidiært i sin første begæring om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse anmodede om blev fremlagt, for det tilfælde, at Retten måtte finde, at der ikke bør gives sagsøgeren medhold i begæringen om fremlæggelse af de nævnte sagkyndige rapporter, og træffe bestemmelse om andre foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse. Kommissionen har besvaret disse spørgsmål inden for den fastsatte frist. Når henses til disse besvarelser, har Retten fundet, at den råder over samtlige de nødvendige oplysninger til at kunne vurdere sagsøgerens anbringender, og at en fremlæggelse af Atkins-rapporten vedrørende Ilva og SRI-rapporten vedrørende CSI tillige med de tidligere nævnte rapporter fra de pågældende medlemsstater ikke er nødvendig af hensyn til kontradiktionsprincippet. På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret mundtlige spørgsmål fra Retten i retsmødet den 25. februar 1997.

Parternes påstande

16 Sagsøgeren har, støttet af SSAB Svenskt Stål, nedlagt følgende påstande:

— Kommissionens beslutning 94/258 og 94/259 annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

17 Det Danske Stålvalseværk har som intervenient nedlagt følgende påstande:

— Kommissionens beslutning 94/258 og 94/259 annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, herunder intervenientens.

18 Sagsøgte har, støttet af Rådet, Den Italienske Republik og Kongeriget Spanien, nedlagt følgende påstande:

— Kommissionen frifindes.

— Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

19 Ilva har nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises, og/eller Kommissionen frifindes.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger, herunder Ilva's.

Formaliteten

Parternes argumenter

20 Sagsøgeren har gjort gældende, at de anfægtede beslutninger angår selskabet som virksomhed i den i traktatens artikel 33, stk. 2, forudsatte betydning, idet beslutningerne godkender ydelse af fordele til virksomheder, der står i et konkurrenceforhold til sagsøgeren. Sagsøgeren bestrider herved rigtigheden af det af Ilva anførte, hvorefter de seks beslutninger, som Kommissionen vedtog den 12. april 1994, er et samlet hele, der udspringer af et politisk kompromis i Rådet, således at sagen, hvorunder der alene er nedlagt påstand om annullation af to af beslutningerne, ikke kan antages til realitetsbehandling, idet en eventuel annullation af de to omtvistede beslutninger ville medføre en uantagelig ændring af en politisk aftale, der er indgået på allerhøjeste niveau. Sidstnævnte argument savner især relevans for så vidt angår spørgsmålet om sagens formalitet, da sagsøgerens krav på at kunne anfægte de to beslutninger, som selskabet anser sig for umiddelbart og individuelt berørt af, ikke kan anfægtes på det ene grundlag, at der er en sammenhæng af politisk art mellem de omtvistede beslutninger og andre beslutninger, som Kommissionen har vedtaget inden for samme kontekst.

21 Ilva har indledningsvis anført, at selskabet ikke som intervenient kan rejse spørgsmål om, hvorvidt sagen kan antages til realitetsbehandling, idet Kommissionen ikke har rejst dette spørgsmål under den skriftlige forhandling. Ilva gør dog gældende, at Retten i henhold til procesreglementets artikel 113 til enhver tid af egen drift kan efterprøve, om en sag skal afvises, fordi ufravigelige procesforudsætninger ikke er opfyldt, hvilket bør give anledning til, at Retten nærmere undersøger intervenientens argumentation.

22 De af sagsøgeren anfægtede to beslutninger udgør herved et væsentligt led i en samlet politisk aftale, der blev indgået i Rådet med henblik på en strukturomlægning inden for jern- og stålindustrien i Fællesskabet. Sagen bør herefter afvises, for så vidt sagsøgeren ikke har begrænset sig til at anfægte de kriterier, som Kommissionen har anvendt som grundlag for vurderingen af spørgsmålet om de vilkår, hvorunder den specifikke støtte, der blev godkendt ved de to omtvistede beslutninger, blev ydet, idet sagsøgeren derudover anfægter selve grundlaget for den politiske aftale på fællesskabsniveau, der kom til udtryk i de seks beslutninger, som Kommissionen vedtog den 12. april 1994. En eventuel annullation af en eller flere af beslutningerne ville føre til en ændring af det politiske kompromis, som man nåede frem til i Rådet. Det må følge heraf, at sagsøgeren kun ville kunne anfægte samtlige de seks beslutninger.

Rettens bemærkninger

23 Inden undersøgelsen af den af Ilva som intervenient fremsatte formalitetsindsigelse må det på grundlag af de gældende processuelle regler undersøges, hvorvidt denne indsigelse kan tages i betragtning.

24 I henhold til artikel 34, stk. 2, sammenholdt med artikel 46, stk. 1, i EKSF-statutten for Domstolen kan påstande, der nedlægges i en begæring om intervention, kun gå ud på at tiltræde de påstande, der er nedlagt af en af parterne i den pågældende tvist. Endvidere indeholder procesreglementets artikel 116, stk. 3, bestemmelse om, at intervenienten indtræder i sagen, som den foreligger ved hans intervention.

25 Da sagsøgte ikke under den skriftlige forhandling har påstået sagen afvist, savner Ilva følgelig beføjelse til som intervenient at rejse en formalitetsindsigelse, hvorfor

Retten ikke er forpligtet til at undersøge intervenientens argumenter til støtte for den fremsatte formalitetsindsigelse (jf. herved Domstolens dom af 24.3.1993, sag C-313/90, CIRFS m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1125).

26 I henhold til procesreglementets artikel 113 kan Retten dog til enhver tid af egen drift efterprøve, om en sag skal afvises, fordi ufravigelige procesforudsætninger ikke er opfyldt, herunder ufravigelige procesforudsætninger, som intervenienter har rejst spørgsmål om (jf. herved Domstolens dom af 11.7.1990, forenede sager C-305/86 og C-160/87, Neotype Techmashexport mod Kommissionen, Sml. I, s. 2945, og af 15.6.1993, sag C-225/91, Matra mod Kommissionen, Sml. I, s. 3203).

27 En procesforudsætning har kun karakter af en ufravigelig procesforudsætning, såfremt den angår en af de afgørende betingelser for, at en sag anlagt under henvisning til traktatens artikel 33, stk. 2, kan antages til realitetsbehandling.

28 Det må herved fastslås, at den af intervenienten fremsatte formalitetsindsigelse ikke angår en af disse afgørende betingelser, hvorfor det savner grundlag for Retten af egen drift at inddrage spørgsmålet. Intervenienten har således i det væsentlige alene gjort gældende, at en virksomhed, der berøres af en beslutning, som er en del af en »pakke«, ikke særskilt kan anfægte den beslutning, som angår virksomheden, men må anfægte denne beslutning ved at anlægge et annullationssøgsmål til prøvelse af samtlige beslutninger i »pakken«. En sådan betingelse for en sags antagelse til realitetsbehandling fremgår ikke alene ikke af de relevante bestemmelser i traktaten, men er endvidere ganske i modstrid med ordlyden af og de reale hensyn bag traktatens artikel 33, stk. 2, der udtrykkeligt tillægger virksomheder og virksomhedsorganisationer ret til at anlægge sag til prøvelse af individuelle beslutninger, der angår dem.

29 Det må herefter fastslås, at der under alle omstændigheder ikke kan gives Ilva medhold i den rejste formalitetsindsigelse, da den angivelige betingelse for en sags antagelse til realitetsbehandling, som er grundlaget for indsigelsen, er uforenelig med den ret, som en virksomhed i henhold til artikel 33 har til at anlægge sag til prøvelse af enhver individuel beslutning, der angår den.

Realiteten

30 Til støtte for sin annullationspåstand har sagsøgeren fremsat fire anbringender, hvorved det gøres gældende, at Kommissionen har savnet kompetence til at vedtage de omtvistede beslutninger, at der er sket en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, at der er sket en tilsidesættelse af traktaten eller af retsregler vedrørende dennes gennemførelse, og at der er sket en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter.

1. *Det første anbringende, manglende kompetence for Kommissionen*

Parternes argumenter

31 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen savnede kompetence til at vedtage de anfægtede beslutninger. Støttekodeksen er et regelsæt, der er udtømmende og bindende, hvorved den er til hinder for en godkendelse af støtte, der er uforenelig med bestemmelserne heri. Navnlig opstiller kodeksens artikel 1 et udtrykkeligt forbud mod enhver form for drifts- og investeringsstøtte. Kommissionen savnede derfor beføjelse til ved de to anfægtede beslutninger at godkende ydelsen af disse former for støtte. Kommissionen kan herved ikke til støtte for en sådan beføjelse henvise til traktatens artikel 95, stk. 1, idet støttekodeksen netop blev vedtaget af Kommissionen på grundlag af artikel 95 og på definitiv måde fastlægger de kriterier, der skal være gældende med henblik på virkeliggørelsen af målsætningerne med traktaten, dog således, at støttekodeksen selv kan ændres ved en generel beslutning.

32 Såfremt Kommissionen vil godkende støtte, der ikke opfylder betingelserne i henhold til kodeksen, må den ændre selve kodeksen ved en generel beslutning, der er gældende for alle berørte virksomheder. Støttekodeksen mister således fuldstændigt sit formål, såfremt den omgås ved individuelle beslutninger, som Kommissionen træffer for at tage hensyn til særlige tilfælde. Kommissionen har herved ikke gennemført nogen ændring af støttekodeksen, men har alene vedtaget de pågældende beslutninger, der i strid med kodeksen på retsstridig måde tillægger visse

offentlige virksomheder fordele til skade for konkurrenter, for hvem der ikke er blevet godkendt nogen statsstøtte.

33 Det Danske Stålvalseværk har som intervenient støttet det af sagsøgeren anførte, hvorefter støttekodeksen er et bindende og udtømmende regelsæt. Kommissionen er derfor forpligtet til nøje at overholde de retningslinjer, som den selv har fastlagt på grundlag af traktatens artikel 95, således at den savner kompetence til at vedtage en individuel beslutning, der strider mod de i støttekodeksen fastlagte kriterier. Støttekodeksen tilsigter at regulere et område, der er af stor betydning for, at det fælles marked for jern- og stålprodukter kan fungere efter hensigten, idet statsstøtte i strid med traktatens grundlæggende målsætninger indebærer en risiko for problemer for de virksomheder, der ved hjælp af egne ressourcer har kunnet indstille sig på bestræbelserne på strukturomlægninger og privatisering. Støttekodeksen er det eneste gyldige retsgrundlag for individuelle beslutninger, der skal være i overensstemmelse med kodeksens bestemmelser. I denne sag har Kommissionen imidlertid vedtaget de omtvistede beslutninger på grundlag af traktatens artikel 95 med det ene formål at omgå den procedure og de regler, der blev indført ved støttekodeksen.

34 Kommissionen har gjort gældende, at de forskellige støttekodekser er blevet vedtaget med hjemmel i traktatens artikel 95, således at retsgrundlaget for dem er det samme som for de omtvistede beslutninger. De pågældende retsakters retlige normværdi er derfor den samme, og den gældende støttekodeks kan ikke anses for endelig og bindende. Tværtimod angiver den blot Kommissionens stillingtagen på tidspunktet for vedtagelsen for så vidt angår spørgsmålet om de former for støtte, som Kommissionen anså for forenelige med traktaten. Kommissionen har kompetence til at undersøge, hvorvidt andre former for støtte, som ikke omhandles i selve kodeksen, er forenelige med traktaten, navnlig når henses til, at markedet for jern- og stålprodukter ofte undergår meget alvorlige kriser. Hvad angår det af sagsøgeren anførte, hvorefter man burde have skredet til en ændring af støttekodeksen, ville denne løsning ikke i praksis have kunnet gennemføres, idet den ville have ført til en generel godkendelse af støtte til strukturomlægninger, hvorimod de omtvistede individuelle beslutninger er udtryk for en meget mere restriktiv politik med

hensyn til godkendelse af støtte. Det var derfor ikke uden forskel for Kommissionen, om man valgte at ændre støttekodeksen eller at vedtage de omtvistede beslutninger, idet forskellige situationer kalder på forskellige former for indgriben.

35 Rådet har gjort gældende, at Kommissionen ikke ved at vedtage støttekodeksen udtømte sine beføjelser i henhold til traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, og at den således havde kompetence til at godkende ydelsen af støtte af den art, der er tale om i de omtvistede beslutninger. Situationen kan være en sådan, at det er nødvendigt med en ny beslutning fra Kommissionen for at virkeliggøre en af målsætningerne med Fællesskabet som fastlagt i traktatens artikel 2, 3 og 4, også selv om der er indført en støttekodeks med regler bestemt til at gælde alle former for statsstøtte til jern- og stålindustrien. Det gælder navnlig, at den femte støttekodeks er begrænset til at angive de foranstaltninger, som Kommissionen på det pågældende tidspunkt anså for forenelige med traktaten, men denne angivelse er ikke udtømmende, hvorfor Kommissionen om nødvendigt på ny på grundlag af artikel 95 kunne vedtage andre beslutninger, forudsat at disse var forenelige med betingelserne i henhold til denne bestemmelse. Konkret var det nødvendigt at fastlægge en overordnet strategi for at tage højde for den mere og mere alvorlige krise inden for jern- og stålindustrien og for at sikre produktionskapacitetsnedskæringer hos de europæiske jern- og stålvirksomheder. En sådan strategi udelukker herved ikke støtte til virksomheder blandt de ledsageforanstaltninger, der træffes bestemmelse om inden for rammerne af et generelt program med henblik på kapacitetsnedskæringer.

36 Den Italienske Republik har gjort gældende, at det af sagsøgeren anførte er ensbetydende med, at støttekodeksen skulle være udtryk for en beføjelse til i væsentlig grad at ændre traktatens artikel 95, stk. 1 og 2. Sagt med andre ord ville der ske en udtømning af den hjemmel, som støttekodeksen udspringer af. Artikel 95 er imidlertid et generelt regelsæt, hvis anvendelse ikke kan udelukkes eller begrænses ved en trinlavere retsregel. Det følger heraf, at såvel støttekodeksen som de omtvistede beslutninger har den samme placering i henseende til princippet om retsreglernes trinfølge og må tillægges den samme retlige normværdi. Endvidere angår støttekodeksen alene visse kategorier af støtte, der er defineret i kodeksens artikel 2-5. Alle andre former for offentlig økonomisk intervention til fordel for jern- og stålvirksomheder er ikke reguleret ved støttekodeksen og er derfor ikke omfattet af dennes

anvendelsesområde. Sammenfattende anfører Den Italienske Republik, at spørgsmålet om lovligheden af de omtvistede individuelle beslutninger ikke kan vurderes på grundlag af kodeksen, men udelukkende må ske på grundlag af traktatens artikel 95.

37 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at Kommissionen retmæssigt har gjort brug af sine beføjelser i henhold til traktaten uden på noget tidspunkt at overskride grænserne for disse. Artikel 95 er det korrekte retsgrundlag for beslutninger, der har til formål at afhjælpe forhold, som kræver en effektiv indgriben fra Fællesskabets side med henblik på virkeliggørelsen af målsætningerne med traktaten, i tilfælde, hvor fællesskabsinstitutionerne ikke råder over de nødvendige beføjelser hertil. Der er herved en parallel mellem artikel 95 og EF-traktatens artikel 235. Henholdsvis støttekodeksen og de omtvistede beslutninger har den samme hjemmel, men et forskelligt anvendelsesområde, idet de pågældende retsakter hver især må ses i lyset af markedsforholdene inden for jern- og stålindustrien på tidspunktet for vedtagelsen. Kommissionen var i denne forbindelse beføjet (og forpligtet) til at udstede de nødvendige bestemmelser for at tage højde for krisesituationer på det retsgrundlag, som artikel 95 udgør, uden at det på grundlag af støttekodeksen kan udledes, at Kommissionen herved har villet afgive sine skønsmæssige beføjelser.

38 Ilva har ligeledes gjort gældende, at Kommissionen var beføjet til at vedtage de omtvistede beslutninger i medfør af traktatens artikel 95. I henhold til denne bestemmelse kan der ved ekstraordinære beslutninger, det være sig af generel eller særlig karakter, gribes ind i tilfælde af, at der opstår en uforudsigelig og ganske usædvanlig situation. Artikel 95 udgør et tilstrækkeligt retsgrundlag for støttekodeksen, hvorved der imidlertid intet er, som støtter, at noget andet skulle gælde særlige beslutninger. Det tilkommer Kommissionen ud fra omstændighederne at vurdere hensigtsmæssigheden af, om der bør vedtages en generel eller en individuel beslutning. Støttekodeksen har kun en begrænset rækkevidde. Ved kodeksen fastslås det, at visse kategorier af støtte, der fremmer visse målsætninger med traktaten, er forenelige med denne, men kodeksen tilsigter ikke at forbyde støtte, der ikke er omfattet af dens anvendelsesområde. En støtte, der er uforenelig med kodeksens bestemmelser, kan derfor godkendes efter proceduren i henhold til traktatens artikel 95.

Rettens bemærkninger

39 Det bemærkes indledningsvis, at sagsøgeren har påberåbt sig Kommissionens »inkompetence« til at vedtage de omtvistede beslutninger, men at sagsøgeren i realiteten i det væsentlige ved det første anbringende gør gældende, at de to beslutninger strider mod støttekodeksen og dermed mod princippet om, at en generel retsakt ikke kan ændres ved en individuel beslutning.

40 Der er herved grund til for det første at fremhæve følgende om den retlige sammenhæng, inden for hvilken de anfægtede beslutninger er blevet vedtaget. Traktatens artikel 4, litra c), forbyder principielt statsstøtte inden for Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab, for så vidt denne form for støtte kan undergrave virkeliggørelsen af de afgørende målsætninger med Fællesskabet, således som disse er fastlagt i traktaten, herunder navnlig målsætningen om fri konkurrence. I henhold til artikel 4, litra c), gælder følgende: »I overensstemmelse med bestemmelserne i denne traktat ophæves og forbydes ... inden for Fællesskabet som uforeneligt med fællesmarkedet for kul og stål: ... c) tilskud eller anden støtte ydet af staterne ... i hvilken som helst form dette sker.«

41 Det nævnte forbud indebærer dog ikke, at enhver statsstøtte inden for EKSF skal anses for uforenelig med målsætningerne med traktaten. Fortolket i lyset af samtlige målsætninger med denne, således som disse er fastlagt i artikel 2, 3 og 4, tilsigter artikel 4, litra c), ikke at være til hinder for ydelse af statsstøtte, der kan bidrage til virkeliggørelsen af målsætningerne med traktaten. I henhold til bestemmelsen henhører det under fællesskabsinstitutionerne at vurdere, om en statsstøtte er forenelig med traktaten, og i givet fald at godkende ydelsen af en sådan støtte inden for traktatens anvendelsesområde. Rigtigheden heraf bekræftes af dommen af 23. februar 1961 (sag 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 211, præmisser, kap. B. I.1.b, 25. afsnit, på s. 221, org. ref.: Rec. s. 1, 7. afsnit, på s. 43), hvori Domstolen fastslog, at ligesom visse former for ikke-statslig finansiel bistand til kul- og stålproducerende virksomheder, der har hjemmel i traktatens artikel 55, stk. 2, og artikel 58, stk. 2, kun kan ydes via Kommissionen eller på grundlag af dennes udtrykkelige tilla-

delse, skal artikel 4, litra c), fortolkes således, at bestemmelsen tillægger fællesskabsinstitutionerne en eksklusiv kompetence med hensyn til støtte inden for Fællesskabet.

42 Ifølge ordningen i henhold til traktaten som helhed er artikel 4, litra c), derfor ikke til hinder for, at Kommissionen undtagelsesvis på grundlag af artikel 95, stk. 1 og 2, for at tage højde for situationer, der ikke har været forudset, godkender støtte, som medlemsstaterne påtænker at yde, og som er forenelig med traktatens målsætninger (jf. Domstolens dom af 12.7.1962, sag 9/61, Nederlandene mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 325, sammendrag, org. ref.: Rec. s. 413, på s. 449).

43 I henhold til artikel 95 kan Kommissionen således efter samstemmende og enstemmig udtalelse fra Rådet og efter høring af Det Rådgivende EKSF-Udvalg træffe en beslutning eller vedtage en henstilling i alle tilfælde, som ikke omhandles i traktaten, og hvor en sådan beslutning eller henstilling forekommer nødvendig for inden for rammerne af det fælles marked for kul og stål i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 5 at virkeliggøre et af Fællesskabet mål, således som de nærmere er angivet i artikel 2, 3 og 4. I henhold til de nævnte bestemmelser kan samme beslutning eller henstilling, vedtaget på samme måde, eventuelt fastsætte de sanktioner, der skal iværksættes. For så vidt traktaten i modsætning til EF-traktaten ikke tillægger Kommissionen eller Rådet nogen særlig kompetence til at godkende statsstøtte, er Kommissionen følgelig i henhold til artikel 95, stk. 1 og 2, beføjet til at træffe bestemmelse om enhver foranstaltning, der er nødvendig for at virkeliggøre målsætningerne med traktaten, og dermed til efter den i traktaten fastlagte procedure at godkende støtte, som den finder nødvendig for at virkeliggøre disse målsætninger.

44 Kommissionen har således i det omfang, traktaten ikke indeholder særlige bestemmelser, kompetence til at vedtage enhver generel eller individuel beslutning, der er nødvendig for at virkeliggøre målsætningerne med traktaten. Artikel 95, stk. 1 og 2, der tillægger Kommissionen denne kompetence, indeholder herved ingen nærmere angivelse vedrørende rækkevidden af de beslutninger, Kommissionen kan

vedtage. Det henhører i denne forbindelse under Kommissionen i hvert enkelt tilfælde at vurdere, hvilken af de to former for beslutninger, generelle eller individuelle, der er mest egnet til at virkeliggøre den eller de målsætninger, der forfølges.

45 Hvad nærmere angår statsstøtte har Kommissionen gjort brug af retsgrundlaget i henhold til traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, på to forskellige måder. Kommissionen har for det første vedtaget generelle beslutninger — »støttekodekser« — om en generel fravigelse af forbuddet mod statsstøtte for så vidt angår nærmere fastlagte former for støtte. For det andet har Kommissionen vedtaget individuelle beslutninger om undtagelsesvis godkendelse af en række former for specifik støtte.

46 Der bør herefter i sagen ske en nærmere fastlæggelse af formålet med og rækkevidden af henholdsvis støttekodeksen og de omtvistede individuelle beslutninger.

47 Det bemærkes herom, at den støttekodeks, der var gældende i den i forbindelse med de anfægtede beslutninger relevante periode, blev indført ved Kommissionens ovennævnte beslutning nr. 3855/91 af 27. november 1991 om fællesskabsregler for støtte til jern- og stålindustrien. Der var tale om den femte støttekodeks, og denne trådte i kraft den 1. januar 1992 og fandt anvendelse til og med den 31. december 1996, jf. artikel 9. Retsgrundlaget for kodeksen var traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, og kodeksen fulgte udtrykkeligt op på de tidligere kodekser (jf. navnlig Kommissionens beslutning nr. 3484/85/EKSF af 27.11.1985 om fællesskabsregler for støtte til jern- og stålindustrien, EFT L 340, s. 1, og nr. 322/89/EKSF af 1.2.1989 om fællesskabsregler for støtte til jern- og stålindustrien, EFT L 38, s. 8), hvorfor kodeksen vil kunne fortolkes i sammenhæng med disse tidligere kodekser. Det fremgår af betragtningerne (jf. navnlig afsnit I i betragtningerne til beslutning nr. 3855/91), at reglerne først og fremmest tog sigte på »at sikre, at jern- og stålindustrien ikke fratages muligheden for at få tildelt støtte til forskning og udvikling og støtte til tilpasning af anlæggene til de nye miljøbeskyttelsesnormer«. Med henblik på at nedsætte overskudsproduktionskapaciteten og igen at skabe ligevægt på markedet godkendtes ligeledes på visse betingelser »støtte med socialt sigte, som vil kunne fremme en delvis lukning af anlæg og støtte til finansiering af en definitiv afvikling af de mindst konkurrencedygtige virksomheders EKSF-aktiviteter«. Endelig

fastsattes et udtrykkeligt forbud mod drifts- og investeringsstøtte, med undtagelse af »regional investeringsstøtte i visse medlemsstater«. Virksomheder i Grækenland, Portugal og det tidligere DDR kunne herefter oppebære en sådan regional støtte.

48 Hvad angår de to omtvistede beslutninger vedtog Kommissionen disse under henvisning til traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, idet formålet ifølge betragtningerne var at skabe grundlag for en strukturomlægning hos offentlige jern- og stålvirksomheder, der var udsat for alvorlige vanskeligheder, nærmere bestemt i to medlemsstater, Spanien og Italien, hvis jern- og stålindustri var overlevelsestruet som følge af den markante forværring af forholdene på markedet i Fællesskabet for jern- og stålprodukter. Hvad nærmere angår Ilva var det afgørende formål med støtten at skabe grundlag for en privatisering af denne jern- og stålkoncern, der indtil det pågældende tidspunkt havde haft adgang til lån som følge af eneaktionærens ubegrænsede ansvar i henhold til artikel 2362 i Codice Civile (afsnit II og IV i betragtningerne). Kommissionen anførte, at de meget vanskelige konjunkturer for jern- og stålindustrien i Fællesskabet skyldtes økonomiske faktorer, der i vid udstrækning ikke kunne forudses. Kommissionen fandt derfor, at der forelå en ganske usædvanlig situation, som ikke var omhandlet i traktaten (afsnit IV i betragtningerne).

49 Det fremgår således af den femte støttekodeks og af de to omtvistede beslutninger, at retsgrundlaget for disse forskellige retsakter er det samme, nemlig traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, og at der ved retsakterne sker en fravigelse af princippet i traktatens artikel 4, litra c), om generelt forbud mod støtte. Retsakternes anvendelsesområder er forskellige, idet kodeksen generelt omhandler visse former for støtte, der efter kodeksen anses for forenelige med traktaten, mens de seks omtvistede beslutninger under henvisning til ganske særlige forhold og una tantum godkendte støtte, der principielt ikke kunne anses for forenelig med traktaten.

50 Der kan herefter ikke gives sagsøgeren medhold i, at kodeksen er af bindende, udtømmende og definitiv art. Kodeksen er således kun et bindende regelsæt for så vidt angår de former for støtte, der er forenelige med traktaten, som kodeksen

opregner. På dette område indfører kodeksen en almindeligt gældende ordning, som har til formål at sikre, at enhver støtte, der er omfattet af de i kodeksen fastlagte kategorier, underlægges ensartede vilkår som led i én og samme procedure. Kommissionen er kun bundet af denne ordning, når den skal vurdere, om støtte, der er omfattet af kodeksen, er forenelig med traktaten. Kommissionen kan følgelig ikke godkende støtte af den art ved en individuel beslutning, når der er tale om støtte, som strider mod de ved kodeksen indførte generelle regler (jf. Domstolens domme af 29.3.1979 i de såkaldte »kuglelejesager«, sag 113/77, NTN Toyo Bearing m.fl. mod Rådet, Sml. s. 1185, sag 118/87, ISO mod Rådet, Sml. s. 1277, sag 119/77, Nippon Seiko m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 1303, sag 120/77, Koyo Seiko m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 1337, og sag 121/77, Nachi Fujikoshi mod Rådet, Sml. s. 1363, samt dom af 21.2.1984, forenede sager 140/82, 146/82, 221/82 og 226/82, Walzstahl-Vereinigung og Thyssen mod Kommissionen, Sml. s. 951, af 14.7.1988, forenede sager 33/86, 44/86, 110/86, 226/86 og 285/86, Peine-Salzgitter m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 4309, og i dommen i sagen CIRFS m.fl. mod Kommissionen, a.st.).

51 Hvad derimod angår støtte, der ikke er omfattet af en de former for støtte, som i henhold til kodeksen er undtaget fra forbuddet, kan sådanne former for støtte være genstand for en individuel fritagelse fra forbuddet, såfremt Kommissionen som led i sine skønsmæssige beføjelser i henhold til traktatens artikel 95 finder, at der er tale om støtte, som er nødvendig for at virkeliggøre målsætningerne ved traktaten. Støttekodeksen har således kun til formål generelt og på visse betingelser at tillade fravigelser fra forbuddet mod støtte for så vidt angår bestemte former herfor, som kodeksen udtømmende opregner. Kommissionen savner kompetence efter traktatens artikel 95, stk. 1 og 2 — der kun angår tilfælde, som ikke omhandles i traktaten (jf. dommen i sagen Nederlandene mod Den Høje Myndighed, a.st., præmis 2) — til at forbyde visse former for støtte, idet et sådant forbud allerede fremgår af selve traktaten, jf. artikel 4, litra c). Støtte, der ikke falder ind under en af de kategorier, som kodeksen undtager fra forbuddet, er således fortsat alene omfattet af artikel 4, litra c). Det gælder herefter, at må sådanne former for støtte alligevel anses for nødvendige for at virkeliggøre målsætningerne med traktaten, kan Kommissionen gøre brug af sin kompetence i henhold til traktatens artikel 95 til at gribe ind over for en sådan situation, der ikke har været forudset, i givet fald i form af en individuel beslutning.

52 De i sagen omtvistede beslutninger — der godkender statsstøtte med henblik på at gøre det muligt for store offentlige jern- og stålkoncerner i visse medlemsstater at

gennemføre strukturomlægninger — er ikke omfattet af anvendelsesområdet for støttekodeksen. Ved denne indføres der på nærmere angivne betingelser undtagelser af generel karakter fra forbuddet mod statsstøtte, idet disse undtagelser alene gælder støtte til forskning og udvikling, støtte til miljøbeskyttelse, støtte til lukning samt regional støtte til jern- og stålvirksomheder etableret i visse medlemsstater eller i en del af disse. Den i sagen omhandlede driftsstøtte og støtte til strukturomlægninger er åbenbart ikke omfattet af nogen af de nævnte former for støtte. Følgelig er de undtagelser, som i henhold til de anfægtede beslutninger kan finde sted, ikke underlagt de i støttekodeksen fastlagte betingelser og er dermed af komplementær art i forhold til kodeksen, hvorved formålet med dem er at forfølge målsætninger, der er fastlagt i traktaten.

53 De omtvistede beslutninger kan herefter ikke anses for undtagelser fra den femte støttekodeks, der savner begrundelse, men er retsakter, der som kodeksen har hjemmel i traktatens artikel 95, stk. 1 og 2.

54 Følgelig savnes der grundlag for anbringendet om, at Kommissionen har savnet kompetence, idet Kommissionen ikke ved at vedtage støttekodeksen kunne fraskrive sig sin kompetence i henhold til traktatens artikel 95 til at vedtage individuelle beslutninger med henblik på at tage højde for situationer, der ikke har været forudset. Da de økonomiske forhold, der førte Kommissionen til at udstede de omtvistede beslutninger, ikke faldt ind under kodeksens anvendelsesområde, var Kommissionen således beføjet til på grundlag af traktatens artikel 95 at godkende den pågældende støtte på de vilkår, der skal overholdes i forbindelse med anvendelsen af denne bestemmelse.

55 Det må herefter fastslås, at de omtvistede beslutninger ikke er retsstridige som følge af en manglende kompetence for Kommissionen til at vedtage dem.

2. Det andet anbringende, tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

Parternes argumenter

56 Sagsøgeren har gjort gældende, at der ved de omtvistede beslutninger er sket en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Det fremgår således af fast retspraksis, at der, selv på det særlige område, som ydelse af statsstøtte er udtryk for, af normative retsakter fra Kommissionen kan udspringe en berettiget forventning (jf. Domstolens dom af 21.9.1983, forenede sager 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor m.fl., Sml. s. 2633). I denne sag er der sket en tilsidesættelse af princippet, for så vidt sagsøgeren forventede, at Kommissionen ville overholde støttekodeksen og i givet fald ville ændre den eller erstatte den med en anden, såfremt den ønskede at fravige den.

57 Støttekodeksen er herved en normativ retsakt, der udtrykkeligt har til formål at forbyde alle former for støtte, bortset fra dem, som i henhold til kodeksen skal anses for forenelige med traktaten. En jern- og stålvirksomhed kunne med rette forvente, at Kommissionen ikke ville fravige kodeksen i den periode, denne skulle gælde. For så vidt bør enhver foranstaltning, der strider mod kodeksen, annulleres, da sådanne foranstaltninger i det omfang, der ikke foreligger tvingende offentlige hensyn, medfører en forudsigelig ændring af den ved kodeksen indførte retstilstand til skade for erhvervsdrivende, der i god tro har forventet, at den ved denne normative retsakt fastlagte retstilstand ville blive opretholdt. I denne sag forelå der ingen tvingende offentlige hensyn, der kunne begrunde den omtvistede støtte.

58 Den omstændighed, at Kommissionen ved den individuelle beslutning 89/218/EKSF af 23. december 1988 om den af den italienske regering planlagte støtte til den offentlige stålindustri (EFT 1989 L 86, s. 76) godkendte en statsstøtte, som den under retsforhandlingerne har henvist til, kunne ikke afsvække sagsøgerens berettigede forventning, idet det i den pågældende beslutning udtrykkeligt blev anført, at denne var af ganske usædvanlig karakter og kun godkendte en del af den af den italienske regering planlagte støtte. Endvidere blev den pågældende beslutning vedtaget før den fjerde og den femte støttekodeks, hvis indhold bestyrkede, at der var tale om udtømmende regelfastsættelse.

59 I praksis forventede sagsøgeren på tidspunktet for sin privatisering i 1988 at kunne støtte sig på sin stærke konkurrencemæssige stilling med hensyn til priser. Sagsøgeren gennemførte investeringer med den berettigede forhåbning, at en konkurrencedygtig producent med lave omkostninger ville kunne udvikle sig til at blive en rentabel virksomhed, og at selskabets bestræbelser ikke ville blive undergravet af mindre konkurrencedygtige producenter, som ville oppebære statsstøtte. Ligeledes reagerede sagsøgeren i 1991 på markedstendenserne i den berettigede forventning, at disse ville gøre sig gældende andre steder i Fællesskabet og tvinge de mindst konkurrencedygtige producenter til at trække sig tilbage fra markedet og lukke deres anlæg, således at sagsøgeren og andre konkurrencedygtige producenter kunne opnå et tilstrækkeligt overskud og indfri aktionærernes forhåbning om et rimeligt afkast af deres investering.

60 Det savner belæg, når Kommissionen har gjort gældende, at grundlaget for sagsøgerens berettigede forventning under alle omstændigheder måtte være begyndt at skride som følge af Kommissionens initiativer efter den 1. januar 1992, idet det fremgik af flere dokumenter fra Kommissionens tjenestegrene og af konklusionerne fra rådsmødet den 25. februar 1993, at ydelse af offentlig støtte til en række offentlige virksomheder ville blive uundgåelig som følge af alvoren af den krise, som herskede inden for den europæiske jern- og stålindustri. Selv om der bestod en risiko for, at en politisk beslutning ville godkende en retsstridig støtte, måtte man kunne forvente af Kommissionen, at den tog udgangspunkt i, at støttekodeksen uden undtagelse ville blive respekteret, således at der ikke skete en forskelsbehandling af de berørte virksomheder.

61 SSAB Svenskt Stål har som intervenient henvist til den ved aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (herefter »EØS-aftalen«) indførte ordning og til, at den femte støttekodeks ved afgørelse nr. 7/94 af 31. marts 1994, truffet af Det Blandede EØS-Udvalg (EFT L 160), i overensstemmelse med artikel 5 i protokol XIV til EØS-aftalen blev indsat i bilag XV til denne. Kodeksen fandt dermed anvendelse på de svenske virksomheder i et år før Kongeriget Sveriges tiltrædelse af Den Europæiske Union, og dette bestyrkede intervenientens berettigede forventning om, at Kommissionen ikke ville godkende drifts- eller investeringsstøtte af den art, der blev ydet i kraft af de anfægtede beslutninger. På grundlag af denne forventning gav intervenienten sig i kast med bestræbelser med henblik på en strukturomlægning. Ved uden for rammerne af støttekodeksen at godkende den omtvistede støtte krænkede Kommissionen følgelig intervenientens berettigede forventning.

62 Kommissionen har gjort gældende, at en generel retsakt som den femte støttekodeks ikke kan give anledning til nogen berettiget forventning. Vilkårene i henhold til de enkelte kodekser afhænger af den økonomiske situation for jern- og stålindustrien i Fællesskabet på det pågældende tidspunkt, og denne situation undergik forandringer i løbet af tiden og blev særlig alvorlig omkring 1992. Det var fuldt ud berettiget at træffe foranstaltninger med henblik på at gribe ind over for truslen mod selve overlevelsesevnen for jern- og stålindustrien i en række lande. Følgelig kunne der ikke opstå nogen berettiget forventning på det ene grundlag, at der forelå en støttekodeks. Endvidere foreligger der intet til støtte for, at sagsøgeren rent faktisk baserede sig på nogen berettiget forventning, da selskabet lukkede visse anlæg. Det gælder endelig, at selv om man går ud fra, at støttekodeksen rent faktisk havde skabt en berettiget forventning, ville grundlaget for denne være begyndt at skride som følge af fællesskabsinstitutionernes senere initiativer. I sin korrespondance med sagsøgeren fremhævede Kommissionen således gentagne gange, at en anvendelse af artikel 95 heller ikke i støttekodeksens gyldighedsperiode kunne udelukkes.

63 Rådet har ligeledes gjort gældende, at sagsøgeren ikke på grundlag af støttekodeksen kunne have nogen berettiget forventning om, at den omtvistede støtte ikke ville blive godkendt. Der kan ikke af en retsakt, som kan undergå ændringer som følge af udviklingen i den økonomiske situation, opstå nogen berettiget forventning. Sagsøgerens argumentation er endvidere selvmodsigende, idet selskabet har erkendt, at støttekodeksen kunne ændres, således at Kommissionen på grundlag af denne ville have kunnet træffe de omtvistede beslutninger. Da støttekodeksen blev vedtaget på det samme retsgrundlag som de omtvistede beslutninger, ses det ikke, hvorfor Kommissionen ikke retmæssigt kunne vedtage de omtvistede beslutninger, idet beslutningsprocedurerne er de samme.

64 Den Italienske Republik har gjort gældende, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke kan være til hinder for, at der på grundlag af en skønsbeføjelse udstedes en retsakt, der ændrer retstilstanden i forhold til den tidligere gældende ordning. I modsat fald ville Fællesskabets retsorden ikke på grund-

lag af sine målsætninger kunne tilpasses til ændrede forhold. Endvidere kunne støttekodeksen ikke skabe nogen berettiget forventning hos sagsøgeren, som er blevet krænket ved de omtvistede beslutninger, idet disse på ingen måde strider mod de regler, som er fastlagt i kodeksen.

65 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at retsvirkningerne af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ikke kan udstrækkes så langt, at princippet generelt er til hinder for, at en ny ordning finder anvendelse på fremtidige følger af forhold, der er skabt ved den tidligere ordning, som nødvendigvis må være genstand for en stadig tilpasning til udviklingen i den økonomiske situation. Sagsøgeren har ikke i sagen godtgjort, at selskabet var i en situation, der kunne skabe en berettiget forventning om, at de omtvistede beslutninger som følge af støttekodeksen ikke ville blive vedtaget.

66 Ilva har tilsluttet sig, hvad Kommissionen og de andre intervenienter, der har støttet Kommissionens påstande, har gjort gældende. Støttekodeksen kunne ikke skabe nogen berettiget forventning om, at Kommissionen ikke ville godkende støtte, som ikke var omfattet af kodeksens anvendelsesområde. Kodeksen er udtryk for en udøvelse af de skønsmæssige beføjelser, som Kommissionen er blevet tillagt med henblik på virkeliggørelsen af målsætningerne med traktaten, og afspejler de økonomiske forhold, der var gældende på tidspunktet for vedtagelsen. Endvidere har sagsøgeren ikke godtgjort, at selskabet opfyldte de strenge betingelser, der er en forudsætning for, at der kan opstå en berettiget forventning. Sagsøgeren har ikke dokumenteret, at selskabet havde bragt sig i en situation, der ikke kunne ændres, i forventning om, at støttekodeksen ikke ville blive ændret. Selv om man går ud fra, at støttekodeksen rent faktisk ville kunne give anledning til en berettiget forventning, har sagsøgeren heller ikke godtgjort, at de anfægtede beslutninger medførte en pludselig eller uforudsigelig udvikling i selskabets situation, således at dettes berettigede forventning skulle være blevet krænket. Sagsøgeren var således bekendt med samtlige de pågældende initiativer fra Kommissionen side før vedtagelsen af beslutningerne og med de forhold, der gik forud for disse.

Rettens bemærkninger

Formaliteten for så vidt angår SSAB Svenskt Stål's nye argumenter på grundlag af EØS-aftalen

67 SSAB Svenskt Stål, der har interveneret i sagen til støtte for sagsøgerens påstande, har fremført nogle argumenter, som støttes på EØS-aftalen. Hvad nærmere angår spørgsmålet om en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning har intervenienten henvist til støttekodeksen, men således som denne er blevet indsat i bilag XV til EØS-aftalen, jf. artikel 5 i protokol XIV til denne. Disse argumenter er ikke et led i sagsøgerens argumentation. Endvidere har intervenienten alene gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i forhold til selskabet, men ikke i forhold til sagsøgeren.

68 Spørgsmålet om, hvorvidt en intervenient kan henvise til visse bestemmelser i EØS-aftalen samt gøre gældende, at der er sket en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i forhold til det pågældende selskab, til støtte for de påstande, som er blevet nedlagt af sagsøgeren, der ikke har påberåbt sig denne aftale som led i sin påstand om annullation på grundlag af en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, er et spørgsmål vedrørende ufravigelige fællesskabsretlige hensyn. Retten finder det derfor nødvendigt på grundlag af procesreglementets artikel 113 at undersøge, hvorvidt SSAB Svenskt Stål's nye argumenter kan tages i betragtning.

69 I henhold til artikel 34, stk. 2, i statutten for Domstolen kan påstande, der nedlægges i en begæring om intervention, kun gå ud på tiltrædelse af en af parternes påstande. Endvidere indeholder procesreglementets artikel 116, stk. 3, bestemmelse om, at intervenienten indtræder i sagen, som den foreligger ved hans intervention.

70 Disse bestemmelser er i retspraksis blevet fortolket således, at nye argumenter, der fremføres af en intervenient, og som ikke ændrer sagens ramme, kan tages i betragtning (jf. dommen i sagen De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mod Den Høje Myndighed, a.st., Domstolens kendelse af 24.10.1962, sag 16/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes m.fl. mod Rådet, Sml. 1954-1964, s. 359, præmis 3, på s. 362, org. ref.: Rec. s. 937, på s. 940, og Rettens dom af 8.6.1995, T-459/93, Siemens mod Kommissionen, Sml. II, s. 1675, præmis 21, og af 6.7.1995, forenede sager T-447/93, T-448/93 og T-449/93, AITEC m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1971, præmis 122).

71 Det må i lyset af de nævnte processuelle bestemmelser og den anførte retspraksis undersøges, hvorvidt SSAB Svenskt Stål's argumenter kan tages i betragtning. Med andre ord må det spørgsmål afgøres, hvorvidt disse argumenter, der rent faktisk har sammenhæng med sagsøgerens påstande, dog tilsigter at ændre »sagens ramme«, eller om de er i overensstemmelse med indholdet af genstanden for sagen.

72 Det bemærkes, at intervenienten har drøftet spørgsmålet om støttekodeksen på grundlag af EØS-aftalen med henblik på at understøtte sin argumentation for, at der må antages at være sket en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i forhold til selskabet. Denne argumentation kan ikke tages i betragtning, for så vidt det herved alene søges godtgjort, at der er sket en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning i forhold til intervenienten og ikke i forhold til sagsøgeren, og for så vidt argumentationen har sammenhæng med EØS-aftalen, hvilket er udtryk for en ændring af sagens ramme, således som denne er blevet fastlagt af sagsøgeren.

73 Det må herefter fastslås, at SSAB Svenskt Stål's argumenter til støtte for det andet anbringende ikke kan tages i betragtning.

Realitetsbehandling af anbringendet

74 Det bemærkes, at sagsøgeren har gjort gældende, at de omtvistede beslutninger strider mod princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, idet de griber forstyrrende ind i det fælles marked for jern- og stålprodukter derved, at de trods det udtrykkelige forbud mod statsstøtte og den gældende meget strenge støttekodeks giver anledning til en uklarhed, som kan undergrave virksomhedsstrategierne hos de selskaber, der ikke opnår støtte.

75 Der må gives Kommissionen og de intervenienter, som har støttet dens påstande, medhold i, at dette argument hviler på det forkerte grundlag, at støttekodeksen skulle have været en sikkerhed for de berørte virksomheder for, at der ikke under særlige omstændigheder ville blive vedtaget nogen individuelle beslutninger om godkendelse af statsstøtte, der ikke falder ind under en af de af kodeksen omfattede kategorier. Som allerede fastslået, er formålet med støttekodeksen et andet end formålet med de omtvistede beslutninger, der blev vedtaget for at gribe ind over for en ganske usædvanlig situation. Kodeksen kan derfor ikke have givet anledning til nogen berettiget forventning med hensyn til spørgsmålet om eventuelle individuelle undtagelser fra forbuddet mod statsstøtte på grundlag af traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, i en situation som den, der førte til vedtagelsen af de omtvistede beslutninger, og som ikke havde været forudset.

76 I øvrigt fremgår det af Domstolens faste praksis, at »selv om princippet om beskyttelse af den berettigede forventning ... er et af Fællesskabets grundlæggende principper, kan de erhvervsdrivende dog ikke have nogen berettiget forventning om opretholdelse af en bestående situation, som Fællesskabets institutioner kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn« (jf. dom af 14.2.1990, sag C-350/88, Delacre m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 395, præmis 33).

77 Det er herved en åbenbar forudsætning for, at det fælles marked for jern- og stålprodukter kan fungere efter hensigten, at der foretages en konstant tilpasning i forhold til ændringerne i den økonomiske situation, og de erhvervsdrivende kan ikke

påberåbe sig en velerhvervet ret i form af, at der skulle bestå et krav på en opretholdelse af den retstilstand, der har været gældende på et bestemt tidspunkt (jf. Domstolens dom af 27.9.1979, sag 230/78, Eridania, Sml. s. 2749, præmis 22, og Rettens dom af 21.2.1995, sag T-472/93, Campo Ebro m.fl. mod Rådet, Sml. II, s. 421, præmis 52). Domstolen har endvidere under henvisning til begrebet »forudseende og påpasselig erhvervsdrivende« fastslået, at det i visse tilfælde er muligt at forudse, at der vil kunne blive truffet særlige foranstaltninger for at tage højde for åbenbare krisesituationer, således at der ikke kan støttes ret på princippet om beskyttelse af den berettigede forventning (jf. dom af 1.2.1978, sag 78/77, Lührs, Sml. s. 169, præmis 6).

78 Det må herefter lægges til grund, at sagsøgeren i betragtning af sin meget betydningsfulde økonomiske stilling og i kraft af sin deltagelse i Det Rådgivende EKSF-Udvalgs møder burde have været opmærksom på, at der ville opstå et afgørende behov for at træffe bestemmelse om effektive foranstaltninger med henblik på at tilgodese den europæiske jern- og stålindustris interesser, og at det efter traktatens artikel 95 ville kunne være begrundet for Kommissionen at vedtage ad hoc-beslutninger, således som dette allerede flere gange tidligere var sket under en støttekodeks' gyldighedsperiode. Kommissionen har herved med rette henvist til ovennævnte beslutning 89/218 af 23. december 1988 og til beslutning 92/411/EKSF af 31. juli 1992 om den danske og nederlandske regerings støtte til virksomheder i jern- og stålindustrien (EFT L 223, s. 28), hvorved statsstøtte, der ikke var omfattet af den på det pågældende tidspunkt gældende støttekodeks, blev godkendt.

79 Det må følgelig fastslås, at de omtvistede beslutninger ikke strider mod princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

3. *Det tredje anbringende, tilsidesættelse af traktatens artikel 95 og af princippet om forbud mod forskelsbehandling og proportionalitetsprincippet*

80 Der bør i den nævnte rækkefølge ske en undersøgelse af sagsøgerens argumentation vedrørende henholdsvis spørgsmålet om en tilsidesættelse af traktaten og spørgsmålet om en tilsidesættelse af de nævnte grundlæggende principper.

Tilsidesættelse af artikel 95, stk. 1 og 2

Parternes argumenter

81 Sagsøgeren har gjort gældende, at der kun kan træffes bestemmelse om en foranstaltning på grundlag af artikel 95, stk. 1 og 2, forudsat at foranstaltningen er nødvendig for at virkeliggøre målsætningerne med traktaten. Den eneste målsætning, der fremgår af betragtningerne til de omtvistede beslutninger, er et ønske om at skabe grundlag for, at de offentlige italienske og spanske jern- og stålvirksomheder kan få en stabil struktur af en sådan art, at de kan overleve økonomisk. Statsstøtten til virksomhederne bidrager imidlertid ikke på langt sigt til en sådan struktur. Den støtte, som tidligere er blevet ydet til virksomhederne, har aldrig formået at virkeliggøre denne målsætning, og det er meget usandsynligt, at den omtvistede støtte kan virkeliggøre målsætningen i fremtiden. Forholdet er tværtimod det, at støtten bidrager til, at ikke-konkurrencedygtige produktionsanlæg opretholdes i længere tid, og skaber grundlag for en opretholdelse af overskudskapacitet, hvilket vil medføre et prisfald og en faldende rentabilitet inden for den samlede europæiske jern- og stålindustri. Sagsøgeren henviser herved til den støtte, der tidligere er blevet ydet til Ilva og dette selskabs forgænger, Finsider, og til CSI. På trods af den støtte til Ilva og til CSI, som Kommissionen godkendte i henholdsvis 1989 og 1987, er disse selskaber ikke på ny blevet i stand til at overleve ved egen hjælp, hvilket Kommissionen forudsætningsvis har erkendt i betragtningerne til de omtvistede beslutninger.

82 Nærmere bestemt vil den ved de omtvistede beslutninger godkendte støtte ikke kunne sikre Ilva's og CSI's levedygtighed, for det første når henses til den særlige konjunkturelle situation, som de to selskaber befinder sig i, idet de ifølge oplysninger i pressen i 1992 og 1993 havde større tab end forudset, således at de er nødsaget til enten at bremse den nødvendige rationalisering eller at optage nye lån, der kan bringe deres fremtidige levedygtighed i fare. For det andet fremgår den pågældende form for støttes manglende effektivitet af de generelle perspektiver for jern- og stålindustrien i Fællesskabet, der er kendetegnet ved for stor produktionskapacitet. Støttens eneste virkning er herved at sætte støttemodtagerne i stand til at udvide deres markedsandele ved at sælge deres produkter til lavere priser end fremstillingsprisen, til skade for mere konkurrencedygtige producenter.

83 Sagsøgeren anfægter på dette grundlag den evaluering af Ilva's og CSI's strukturomlægningsplaner, som Kommissionen foretog på grundlag af Atkins- og SRI-rapporterne, hvortil der forudsætningsvis henvises i afsnit III i betragtningerne til de anfægtede beslutninger, som omtaler bistand fra eksperter udefra. Der er flere alternative muligheder i forhold til statsstøtte, hvilket fremgår af en af professor T. A. J. Cockerill på sagsøgerens anmodning udfærdiget rapport, hvorefter de målsætninger, der forfølges, for Ilva's og CSI's vedkommende ville kunne virkeliggøres ved hjælp af andre midler. I rapporten anbefales navnlig helt eller delvis salg af virksomhedernes aktiver, fælles aftaler mellem virksomheder og salg af individuelle produktionsanlæg med henblik på overførsel til jern- og stålvirksomheder uden for Den europæiske Union.

84 SSAB Svenskt Stål har gjort gældende, at de omtvistede beslutninger påvirker samhandelen mellem Fællesskabet og de EFTA-lande, der er omfattet af EØS-aftalen. Kommissionen har dermed handlet i strid med beslutningsproceduren i henhold til EØS-aftalens artikel 97, der navnlig forudsætter, at den pågældende kontraherende part underretter de andre kontraherende parter om ændringer i sin interne lovgivning, og at Det Blandede EØS-Udvalg konkluderer, at den ændrede lovgivning ikke påvirker aftalens rette funktion.

85 Kommissionen har i første række gjort gældende, at sagsøgerens argumentation i realiteten er udtryk for et skjult forsøg på at gennemtvinge en substansefterprøvelse af den økonomiske analyse, der ligger til grund for de omtvistede beslutninger, hvilket går ud over annullationsgrundene i henhold til traktatens artikel 33. Kontrollen med lovligheden af beslutninger truffet på grundlag af artikel 95 er herved indskrænket til at gælde spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen har gjort sig skyldig i en åbenbar fejlvurdering ved sin bedømmelse af, hvorvidt den godkendte støtte må anses for nødvendig for at virkeliggøre målsætningerne med traktaten.

86 Formålet med de omtvistede beslutninger er at skabe grundlag for en sund og rentabel struktur hos de pågældende virksomheder ved hjælp af strukturomlægnings-

foranstaltninger i form af produktionskapacitetsindskrænkninger. Der er derfor tale om fællesskabsstøtte, for så vidt støtten fremmer målsætninger fastlagt i traktaten og er forenelig med, hvad hensynet til markedet i Fællesskabet for jern- og stålprodukter tilsiger. Ved Fællesskabets politik med hensyn til støtte til strukturomlægninger inden for jern- og stålindustrien skal der endvidere tages hensyn til en række målsætninger af social karakter, der er fastlagt i traktatens artikel 3, litra c), d), e) og g). Med henblik på at tage højde for den herskende krise måtte Kommissionen således afveje hensynet til en fortsat beskæftigelse med hensynet til at begrænse indgreb og opretholde normale konkurrencevilkår.

87 Den kritik mod de omtvistede beslutninger, der er blevet fremsat i Cockerill-rapporten, er herved baseret på en rent teoretisk analyse af jern- og stålindustriens økonomiske vilkår, ligesom forfatteren har haft et ufuldstændigt kendskab til de faktiske forhold. Rapporten ser endvidere bort fra, at Kommissionen skal tage hensyn til meget forskelligartede målsætninger.

88 Rådet har tilsluttet sig det af Kommissionen anførte, hvorefter sagsøgeren må dokumentere, at der er blevet begået en fejl ved vurderingen af spørgsmålet om den omtvistede støttes nødvendighed, når henses til kravet om en virkeliggørelse af målsætningerne med traktaten. Sagsøgeren har ikke godtgjort, at dette skulle være tilfældet.

89 Den Italienske Republik har tilsluttet sig det af Kommissionen anførte. Intervenienten gør gældende, at de omtvistede beslutninger blev truffet under hensyntagen til de vanskeligheder, som den samlede jern- og stålindustri i Fællesskabet er udsat for. Hverken den sammenhæng, i hvilken de blev truffet, eller deres indhold giver grundlag for at antage, at det havde nogen betydning, at de pågældende virksomheder var offentlige. Endvidere går sagsøgerens klagepunkter vedrørende de målsætninger, der forfølges med de anfægtede beslutninger, og sagsøgerens anbringender til støtte for, at de skulle være retsstridige, ud over de grænser for den retlige prøvelse, der er fastlagt i traktatens artikel 33.

90 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at Kommissionen har søgt at afveje hensynene til en række af de i traktaten fastlagte afgørende målsætninger med det formål at sanere de pågældende brancher, der udgør en væsentlig del af jern- og stålindustrien i Fællesskabet. Vurderingen af behovet for at træffe bestemmelse om nogle foranstaltninger og om disses indhold henhører udelukkende under Kommissionen. Det må påhvile sagsøgeren at dokumentere, at der er blevet begået åbenbare fejl eller magtfordrejning, såfremt sagsøgeren vil fjerne den bestående formodning for, at retsakter fra Fællesskabets institutioner er lovlige.

91 Ilva har bestridt rigtigheden af, hvad sagsøgeren har gjort gældende på grundlag af de økonomiske kriterier, der er lagt til grund i Cockerill-rapporten. En meget stor del af sagsøgerens kritik af indholdet af de omtvistede beslutninger er udtryk for, at sagsøgeren anfægter rigtigheden af de faktiske omstændigheder, på grundlag af hvilke Kommissionen har foretaget sin vurdering. Fællesskabets retsinstanser kan herved ikke sætte deres skøn i stedet for den kompetente myndigheds, men kan alene, på grundlag af de oplysninger, der forelå på tidspunktet for de omtvistede beslutningers vedtagelse, efterprøve, om der er blevet begået åbenbare fejl eller magtfordrejning. Under alle omstændigheder savnes der ganske belæg for det af sagsøgeren anførte, hvorefter støtten til Ilva ikke skaber grundlag for at virkeliggøre de målsætninger, der forfølges. Tværtimod har støtten gjort det muligt at opnå et mere gunstigt forhold mellem virksomhedens samlede udnyttelsesgrad og dens omsætning, således at dette resultat ligger et godt stykke over det europæiske gennemsnit. I en rapport udfærdiget af et uafhængigt rådgivningsfirma udpeget af Kommissionen er det formelt blevet bekræftet, at støtten til Ilva er blevet anvendt forskriftsmæssigt. Ilva's levedygtighed er således blevet retableret i kraft af et indgreb, der tjener til at forsvare det fælles marked for jern- og stålprodukter mod de katastrofale følger af den globale krise, denne sektor er ramt af. Det bør endvidere fremhæves, at Ilva efter at have opfyldt de af Kommissionen fastsatte betingelser for en godkendelse af støtten fuldt ud har gennemført strukturomlægningsplanen, i forbindelse med hvilken 100% af Ilva Lamanati Piani's og Acciai Speciali Terni's kapital er blevet solgt til private virksomheder. Hvad angår argumentet om, at Ilva vil kunne fortsætte med at sælge til hvilken som helst pris med henblik på at sikre sin fortsatte virksomhed, gælder det, at den af Kommissionen godkendte støtte ikke kan anvendes til tiltag, der er udtryk for illoyal konkurrence, og at artikel 5, stk. 2, i den omtvistede beslutning, der angår intervenienten, indeholder bestemmelse om, at der vil kunne indledes en undersøgelse i henhold til traktatens artikel 60.

Rettens bemærkninger

— Formaliteten for så vidt angår SSAB Svenskt Stål's nye argumenter på grundlag af EØS-aftalen

92 SSAB Svenskt Stål, der har interveneret i sagen til støtte for sagsøgerens påstande, har i sit interventionsindlæg fremført nogle argumenter, som støttes på EØS-aftalen. Hvad nærmere angår anbringendet om, at der er sket en tilsidesættelse af traktatens artikel 95 og af proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling, har intervenienten fremført et nyt klagepunkt, hvorved det gøres gældende, at der er sket en tilsidesættelse af proceduren i henhold til EØS-aftalens artikel 97 ff., et klagepunkt, som sagsøgeren ikke har fremsat.

93 Spørgsmålet om, hvorvidt en intervenient kan henvise til visse bestemmelser i EØS-aftalen til støtte for de påstande, som er blevet nedlagt af sagsøgeren, der ikke har påberåbt sig denne aftale under sit annullationssøgsmål, er et spørgsmål vedrørende ufravigelige fællesskabsretlige hensyn. Retten finder det derfor nødvendigt på grundlag af procesreglementets artikel 113 at undersøge, hvorvidt SSAB Svenskt Stål's nye argumenter kan tages i betragtning.

94 I henhold til artikel 34, stk. 2, i statutten for Domstolen kan påstande, der nedlægges i en begæring om intervention, kun gå ud på tiltrædelse af en af parternes påstande. Endvidere indeholder procesreglementets artikel 116, stk. 3, bestemmelse om, at intervenienten indtræder i sagen, som den foreligger ved hans intervention.

95 Når henses til disse processuelle bestemmelser, således som de er blevet fortolket i den ovenfor i præmis 70 citerede retspraksis, må det undersøges, om SSAB Svenskt Stål's argumenter, der rent faktisk har sammenhæng med sagsøgerens påstande, i realiteten dog tilsigter at ændre sagens ramme, eller om de er i overensstemmelse med indholdet af genstanden for sagen og derfor kan tages i betragtning.

96 Intervenienten har herved gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af EØS-aftalens artikel 97 ff. Retten finder, at sagens ramme ville blive udvidet, såfremt denne argumentation blev taget i betragtning, i den forstand, at et nyt og selvstændigt anbringende ville indgå i sagen. Der ville være tale om et nyt anbringende, idet det anførte udelukkende angår den ved EØS-aftalens artikel 97 indførte beslutningsprocedure og ikke på noget tidspunkt er blevet rejst af sagsøgeren under den skriftlige forhandling. Der ville være tale om et selvstændigt anbringende, da det anførte ingen sammenhæng har med spørgsmålet om en tilsidesættelse af traktatens artikel 95 og af de grundlæggende principper, som sagsøgeren har påberåbt sig. SSAB Svenskt Stål søger i realiteten at inddrage et nyt anbringende om en tilsidesættelse af de som led i EØS-aftalen gældende procedureregler, mens sagen udelukkende har retlig baggrund i traktaten.

97 Det må herefter sammenfattende fastslås, at SSAB Svenskt Stål's argumenter går ud over rammerne for sagen og derfor ikke kan tages i betragtning.

— Realitetsbehandling af anbringendet

98 Det bemærkes indledningsvis, at Kommissionen, som allerede fastslået, i henhold til traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, er beføjet til at godkende statsstøtte inden for Fællesskabet, når den økonomiske situation inden for jern- og stålindustrien gør gennemførelsen af denne form for foranstaltninger nødvendig for at virkeliggøre en af målsætningerne med Fællesskabet.

99 Dette krav er navnlig opfyldt, når jern- og stålindustrien er udsat for en ganske usædvanlig krisesituation. Domstolen har herved i dommen af 3. oktober 1985 i sagen Tyskland mod Kommissionen fremhævet »den snævre forbindelse, der inden for rammerne af EKSF-traktatens gennemførelse består i krisetider mellem tildelingen af støtte til jern- og stålindustrien og den strukturomlægningsindsats, der

påhviler denne industri« (sag 214/83, Sml. s. 3053 præmis 30). Det henhører under Kommissionen som led i denne gennemførelse skønsmæssigt at vurdere, om den støtte, der tiltænkes ydet som bidrag til strukturomlægningen, er forenelig med traktatens grundlæggende principper.

100 Det er ubestridt, at den europæiske jern- og stålindustri i begyndelsen af 1990'erne blev ramt af en pludselig og alvorlig krise som følge af en kombination af flere forskellige faktorer, herunder den internationale økonomiske recession, lukningen af de traditionelle eksportafsætningskanaler, den stærkt øgede konkurrence fra jern- og stålvirksomheder i udviklingslandene og den hurtige stigning i importen til Fællesskabet af jern- og stålprodukter fra medlemslandene i Organisationen af Olieeksporterende Lande (OPEC). Det er i lyset af denne krisesituation, at der i sagen må ske en undersøgelse af, hvorvidt den omtvistede støtte var nødvendig for at virkeliggøre de grundlæggende målsætninger med traktaten, således som det efter dennes artikel 95, stk. 1 og 2, er en forudsætning.

101 Det fremgår klart af afsnit IV i betragtningerne til de omtvistede beslutninger, at formålet med disse er en sanering af jern- og stålindustrien i de pågældende medlemsstater. I beslutningen vedrørende støtten til CSI hedder det, at »planen om at give den spanske offentlige stålvirksomhed en økonomisk sund og rentabel struktur bidrager til virkeliggørelsen af traktatens mål, navnlig artikel 2 og 3«. I beslutning 94/259 vedrørende støtten til Ilva har Kommissionen givet udtryk for den samme idé på en lidt anden måde. Det hedder heri: »At give den italienske stålindustri en solid struktur og sikre, at den er økonomisk levedygtig, vil bidrage til at virkeliggøre traktatens mål ...«

102 Det må herefter for det første undersøges, hvorvidt dette formål forfølger målsætningerne med traktaten, og for det andet, hvorvidt godkendelsen af støtten var nødvendig for at virkeliggøre disse målsætninger.

103 Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt saneringen af de pågældende virksomheder forfølger målsætningerne med traktaten, fremgår det udtrykkeligt af betragtningerne til de anfægtede beslutninger, at dette formål var af kompliceret art

og kunne opdeles i flere led. Støtten skulle lette privatiseringen af de pågældende offentlige virksomheder, lukningen af en række anlæg, indskrænkningen af overskudskapaciteten og nedlæggelsen i et acceptabelt omfang af arbejdspladser (jf. afsnit II i betragtningerne til de omtvistede beslutninger). Det var samtlige disse foranstaltninger, der, når de var blevet gennemført, skulle skabe grundlag for, at virksomhederne rådede over en sund og rentabel struktur.

104 Formålet med de omtvistede beslutninger omfatter således under en forenklet formulering en lang række målsætninger, om hvilke det i lyset af den krise, som jern- og stålindustrien gennemgår, må undersøges, hvorvidt de falder ind under de målsætninger, der er fastlagt i traktatens artikel 2 og 3, hvortil der særligt henvises i betragtningerne til de omtvistede beslutninger.

105 Det bemærkes herved indledningsvis, at det fremgår af fast retspraksis, at Kommissionens rolle, når henses til de i traktaten fastlagte forskelligartede målsætninger, er at påse, at der hele tiden foretages en rimelig afvejning mellem hensynene til disse forskellige målsætninger, nærmere bestemt således, at Kommissionen skal gøre brug af sine skønsmæssige beføjelser med henblik på at tilgodese den fælles interesse [jf. Domstolens dom af 3.6.1958, sag 9/56, Meroni mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 55, afsnit B, litra c), præmis 9, 10 og 11, org. ref.: Rec. s. 9, afsnit B, s. 43, præmis 3, 4 og 5, af 21.6.1958, sag 8/57, Groupement des hauts fourneaux et aciéries belges mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, sammendrag, org. ref.: Rec. s. 223, afsnit B, s. 242, præmis 3, og af 29.9.1987, forenede sager 351/85 og 360/85, Fabrique de fer de Charleroi og Dillinger Hüttenwerke mod Kommissionen, Sml. s. 3639, præmis 15]. Domstolen har navnlig i dommen af 18. marts 1980 i sagen Valsabbia m.fl. mod Kommissionen fastslået, at »såfremt et kompromis mellem de forskellige mål kan være nødvendigt endog under normale markedsforhold, må det endnu mere kunne anerkendes under en krise, der kan begrunde vedtagelsen af ekstraordinære foranstaltninger, der i forhold til de normale regler for det fælles stålmarkeds funktion har karakter af undtagelser, og som åbenbart medfører, at der må ses bort fra nogle af de i artikel 3 nævnte mål, også det i litra c) anførte om overvågning af fastsættelsen af lavest mulige priser« (forenede sager 154/78, 205/78, 206/78, 226/78, 227/78, 228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 og 85/79, Valsabbia m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 907, præmis 55).

106 Det må fastslås, at de omtvistede beslutninger er udtryk for en rimelig afvejning mellem hensynene til de forskellige målsætninger med traktaten, hvorved det har været formålet at tilgodese væsentlige interesser.

107 Det må således antages, at rationaliseringen af den europæiske jern- og stålindustri ved en sanering af en række koncerner, lukning af forældede eller ikke-konkurrencedygtige anlæg, indskrænkning af overskudskapacitet, privatisering af Ilva-koncernen med henblik på at sikre koncernens levedygtighed samt nedlæggelse i et rimeligt omfang af arbejdspladser, som beslutningerne har som genstand, bidrager til at virkeliggøre målsætningerne med traktaten, når henses til jern- og stålindustriens sårbarhed og til, at en fortsat eller ligefrem forværret krise ville have kunnet skabe meget alvorlige og vedvarende forstyrrelser i de pågældende medlemsstaters økonomier. Det er ikke blevet bestridt, at jern- og stålindustrien i flere medlemsstater har en afgørende betydning som følge af, at produktionsanlæggene er beliggende i områder med stor arbejdsløshed, og som følge af de involverede økonomiske interesser. Under disse omstændigheder ville eventuelle beslutninger om lukning af anlæg og om nedlæggelse af arbejdspladser samt private selskabers overtagelse af kontrollen med de pågældende virksomheder udelukkende ud fra markedsøkonomiske hensyn i mangel af støtteforanstaltninger fra det offentlige kunne have skabt meget alvorlige samfundsproblemer, navnlig i form af en større arbejdsløshed og en risiko for, at der blev skabt en alvorlig økonomisk og social krisesituation.

108 Under disse omstændigheder må de omtvistede beslutninger derved, at de havde til formål at løse de nævnte problemer på grundlag af en sanering af de støtteoppebærende jern- og stålvirksomheder, utvivlsomt antages at tilsigte »at bevare stabiliteten i beskæftigelsen« og at forhindre, »at dybtgående og vedvarende forstyrrelser opstår i medlemsstaternes økonomier«, således som det er et krav i henhold til traktatens artikel 2, stk. 2. Endvidere forfulgte beslutningerne de i artikel 3 fastlagte målsætninger vedrørende bl.a. »opretholdelsen af sådanne vilkår, at virksomhederne tilskyndes til at udvikle og forbedre deres produktionsapparat« [litra d)], og vedrørende en fremme af »en regelmæssig udvidelse og modernisering af produktionen samt en kvalitetsforbedring på en måde, der udelukker enhver beskyttelsesforanstaltning mod konkurrerende industrier« [litra g)]. Beslutningerne skulle således fremme en rationalisering af den europæiske jern- og stålindustri, navnlig på grundlag af en endelig lukning af forældede eller ikke-konkurrencedygtige anlæg (f.eks. Bagnoli i Italien og Aviles, Gijon, Bizcaya og Ansiao i Spanien) og en definitiv indskrænkning af produktionskapaciteten for så vidt angår en række produkter (f.eks. i Taranto i Italien) med henblik på at gribe ind over for den bestående overskudskapacitet (jf. artikel 2 i de omtvistede beslutninger). Beslutningerne er sammen med de øvrige fire individuelle beslutninger om godkendelse af statsstøtte, som blev vedtaget samme dag, dermed et led i et overordnet program med henblik på varige strukturomlægninger inden for jern- og stålindustrien og en indskrænkning af produktionskapaciteten i Fællesskabet. Det bemærkes herved, at

formålet med den omtvistede støtte ikke er at sikre de pågældende virksomheders overlevelse — hvilket ville stride mod den fælles interesse — men at retablere deres levedygtighed samtidig med en begrænsning af støttens indvirkning på konkurrencen til et minimum og en overholdelse af princippet om forbud mod illoyal konkurrence, navnlig for så vidt angår vilkårene for privatiseringen af Ilva-koncernen.

109 Det må herefter fastslås, at de omtvistede beslutninger tilsigter at tilgodese den fælles interesse i overensstemmelse med målsætningerne med traktaten. Der kan således ikke gives sagsøgeren medhold i, at beslutningerne ikke tilsigter at virkeliggøre disse målsætninger.

110 Efter at det er blevet fastslået, at de omtvistede beslutninger forfølger målsætningerne med traktaten, må det dernæst undersøges, om beslutningerne var nødvendige for at virkeliggøre disse målsætninger. Som Domstolen har fastslået i dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, jf. ovenfor, kan Kommissionen »under ingen omstændigheder godkende tildeling af statsstøtte, som ikke [er] uomgængeligt nødvendig for at opfylde traktatens formål, og som [er] egnet til at skabe konkurrencefordrejninger på det fælles stålmarked« (præmis 30).

111 Det bemærkes herved, at traktatens artikel 33, stk. 1, indeholder bestemmelse om, at »Domstolens prøvelsesret [ikke] omfatter ... skønnet vedrørende den situation, der er en følge af de økonomiske kendsgerninger eller omstændigheder, på basis af hvilke de [pågældende] beslutninger eller henstillinger er blevet til, medmindre det påstås, at Kommissionen har gjort sig skyldig i magtfordrejning eller åbenbart har tilsidesat bestemmelserne i denne traktat eller enhver retsregel vedrørende dens gennemførelse«.

112 Hvad nærmere angår statsstøtte fremgår det af Domstolens faste praksis, at »Kommissionen har fået tillagt et skøn, hvis udøvelse indebærer økonomiske og sociale vurderinger, som må foretages i en fællesskabssammenhæng« (Domstolens dom af 17.9.1980, sag 730/79, Philip Morris mod Kommissionen, Sml. s. 2671, præmis 24, og dommen i sagen Matra mod Kommissionen, a.st., samt Rettens dom af

13.9.1995, forenede sager T-244/93 og T-486/93, TWD mod Kommissionen, Sml. II, s. 2265).

113 I forbindelse med nærværende anbringende, der har sammenhæng med en kompliceret økonomisk og teknisk vurdering, må Rettens efterprøvelse således i overensstemmelse med fast retspraksis begrænses til en undersøgelse af rigtigheden af de faktiske omstændigheder og til spørgsmålet om, hvorvidt der åbenbart er anlagt en fejlvurdering (jf. Rettens dom af 15.7.1994, sag T-17/93, Matra Hachette mod Kommissionen, Sml. II, s. 595, præmis 104, af 8.6.1995, sag T-9/93, Schöller mod Kommissionen, Sml. II, s. 1611, præmis 140, og af 22.10.1996, sag T-266/94, Skibsværftsforeningen m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1399, præmis 170).

114 Som begrundelse for, at støtten til CSI og Ilva var »unødvendig«, har sagsøgeren navnlig gjort gældende, at ethvert forsøg på at retablere de pågældende virksomheders levedygtighed ved hjælp af statsstøtte erfaringsmæssigt, og når henses til overskudsproduktionskapaciteten inden for jern- og stålindustrien, er dømt til at mislykkes, med alvorlige følger for den almindelige ligevægt på det fælles marked.

115 Det bemærkes herom indledningsvis, at i modsætning til, hvad sagsøgeren hævder, fremgår det af forarbejderne og betragtningerne til de omtvistede beslutninger, at der til grund for disse ligger en grundig analyse af den aktuelle krise inden for den europæiske jern- og stålindustri og af spørgsmålet om, hvilke midler der er mest egnede til at gribe ind over for denne situation. Kommissionen gav en uafhængig ekspert, Fernand Braun, mandat til at undersøge forholdene nærmere, idet Braun's opgave var at fastlægge, hvilke virksomheder inden for jern- og stålindustrien der påtænktes lukket, hvorved hans rapport blev forelagt den 29. januar 1993. Rapporten, som Kommissionen har fremlagt under retsforhandlingerne, understøttede de oplysninger, der var indeholdt i Kommissionens meddelelse af 23. november 1992 til Rådet og Europa-Parlamentet. Endvidere fremgår det af sagens akter og af Kommissionens svar på Rettens spørgsmål, at Kommissionen nøje og med bistand fra eksperter udefra undersøgte de strukturomlægningsplaner, der var knyttet til de pågældende medlemsstaters påtænkte støtte, på grundlag af planernes evne til at sikre de støtteoppebærende virksomheders levedygtighed (jf. afsnit III i betragtningerne til de omtvistede beslutninger).

116 Det bemærkes herefter, at sagsøgeren ikke har fremlagt nogen konkrete oplysninger til støtte for en formodning om, at Kommissionen skulle have anlagt en åbenbar fejlvurdering ved sin bedømmelse af spørgsmålet om støttens nødvendighed, og herunder navnlig spørgsmålet om dens evne til at bidrage til de pågældende virksomheders sanering.

117 Sagsøgeren har herved alene gjort gældende, at da den tidligere støtte viste sig at være ineffektiv, vil den omtvistede støtte formentlig ikke være i stand til at føre til de forventede resultater, hvilket er udtryk for en anticipering af rent spekulativ og hypotetisk art. Et forsøg på at anticipere ud fra tidligere resultater uden nøje at tage stilling til de konkrete vilkår, som de omtvistede beslutninger fastlægger med henblik på en gennemførelse af en strukturomlægning hos de pågældende virksomheder med det formål at sikre deres levedygtighed eller rentabilitet, kan ikke være et bevis for, at Kommissionen har tilsidesat traktaten.

118 Hvad angår sagsøgerens argumenter vedrørende de angivelige og uforudsete tab, som Ilva og CSI havde i henholdsvis 1992 og 1993, og vedrørende forholdene inden for jern- og stålindustrien, der er præget af overskudsproduktionskapacitet, savner disse ligeledes grundlag. Sagsøgeren ser således bort fra de forholdsregler, som Kommissionen har truffet bestemmelse om i de anfægtede beslutninger med henblik på at sikre Ilva's og CSI's levedygtighed, navnlig ved hjælp af en fjernelse af virksomhedernes gæld (jf. afsnit II i betragtningerne til de omtvistede beslutninger), samtidig med en begrænsning af den finansielle strukturomlægning til, hvad der er strengt nødvendigt, således at der ikke sker en påvirkning af »samhandelen i Fællesskabets stålindustri i et omfang, der er uforenelig med den fælles interesse [navnlig når henses til de herskende vanskeligheder på markedet for jern- og stålprodukter]« (afsnit VI i betragtningerne til de omtvistede beslutninger). Det må herved fastslås, at Kommissionen i de omtvistede beslutninger for at forhindre, at de pågældende virksomheder opnår en urimelig fordel i forhold til andre virksomheder inden for jern- og stålindustrien, særligt har taget højde for, at virksomhederne ikke fra starten skal kunne have finansielle nettoomkostninger på mindre end 3,5% af den årlige omsætning (3,2% for så vidt angår AST, Acciai Speciali Terni), hvilket ifølge Kommissionen, der ikke på dette punkt er blevet imødegået af sagsøgeren, repræsenterer det gældende gennemsnit for jern- og stålvirksomhederne i Fællesskabet. Mere generelt er der i de omtvistede beslutninger, jf. artikel 2, fastlagt en række betingelser, der skal sikre, at finansieringsstøtten begrænses til det strengt nødvendige. Det må følgelig fastslås, at der savnes grundlag for sagsøgerens argumentation til støtte for, at selskabet skulle have godtgjort, at den omtvistede

støtte under de bestående forhold, hvor der er en overskudskapacitet, udelukkende vil bevirke, at støttemodtagerne vil kunne sælge deres produkter til under fremstillingsprisen.

119 Det bemærkes dernæst, at det fremgår af Kommissionens meddelelser til Rådet under forløbet af den procedure, der førte til vedtagelsen af de omtvistede beslutninger, at den sagsøgte institution nøje undersøgte spørgsmålet om vilkårene for, at de pågældende virksomheder kunne blive levedygtige. Hvad angår CSI (beslutning 94/258) gik Kommissionen ved vurderingen af, om den spanske regerings strukturomlægningsplan var realistisk, ud fra det kriterium, at »a steel undertaking cannot hope to attain lasting financial viability if it cannot achieve, under normal market conditions, an annual gross operating result of 13,5% of turnover« (»en stålvirksomhed ikke kan forvente at opnå varig finansiel levedygtighed, hvis den ikke på normale markedsvilkår kan opnå et bruttodriftsoverskud på 13,5% af omsætningen«) (Kommissionens meddelelse SEK(92) 1916 endelig udg. af 5.11.1992 til Rådet om omstrukturering af CSI, s. 11, punkt 5.1). På grundlag af dette kriterium fastslås det i Atkins-rapporten, som Kommissionen har fremlagt, at den spanske regerings støtteprogram ville kunne retablere CSI's levedygtighed senest i slutningen af 1996, nærmere bestemt på grundlag af prognoser om en afsætning af 3,274 mio. flade varer og 1,250 mio. lange varer og kvartoplader. Sammenfattende var Kommissionen af den opfattelse, at »on an estimated turnover of 303 171 mia. billions pesetas (2.2 BECU) the company should return to postive operating results in 1996, with af gross operating return of 17%, financial charges of 5% over sales, depreciation of 10% and a net return of 2%« (»med en skønnet omsætning på 303 171 mia. PTA (2,2 mia. ECU) skulle selskabet kunne opnå et positivt driftsresultat i 1996 med et driftsoverskud på 17%, finansielle udgifter på 5% af salget, afskrivning på 10% og et nettoafkast på 2%«).

120 Hvad angår Ilva's forhold indeholder punkt 2 i Kommissionens meddelelse SEK(93) 2089 endelig udg. af 15. december 1993 til Rådet og Det Rådgivende EKSF-Udvalg om anmodning om samstemmende udtalelse fra Rådet og høring af Det Rådgivende Udvalg i henhold til traktatens artikel 95 en analytisk beskrivelse af udsigterne til levedygtigheden for de virksomheder (ILP og AST), der skulle være resultatet af privatiseringen af Ilva-koncernen (punkt 2.5 og 2.6), som tiltrådt

af Rådet, og en henvisning til den undersøgelse, der var blevet udført af en uafhængig ekspert, som skulle fastlægge, hvilke af »the hot-rolling mills which could be closed without jeopardizing the viability of either of the new companies, be it ILP or AST« (»de anlæg, der fremstiller varmvalsede produkter, der kunne lukkes uden at bringe de nye selskabers levedygtighed i fare, det være sig ILP's eller AST's«, a.st., punkt 2.9). Det fremgår af det pågældende dokument, at eksperten undersøgte seks muligheder i form af forskellige hypoteser med hensyn til lukninger og kapacitetsindskrænkninger, hvorved den anden var blevet ønsket af den italienske regering. Denne mulighed blev beskrevet som følger: »Eliminating one of the four reheating furnaces belonging to the n° 1 mill and one of the three furnaces belonging to the sheet mill at Taranto and closing down completely the facilities at Bagnoli« (»nedlæggelse af en opvarmningsovn blandt de fire, som findes i valseværk nr. 1, af en anden ovn ud af de tre, der findes i pladevalseværket i Taranto, og fuldstændig lukning af anlæggene i Bagnoli«, a.st., punkt 2.9). Kommissionen skønnede på dette grundlag, at ILP og AST ville blive levedygtige. Navnlig på grundlag af det kriterium, at en jern- og stålvirksomhed ville være levedygtig, »if it is able to show a return on its equity capital in the range of 1-1,5% of turnover« (»når den er i stand til at sikre en forrentning af egenkapitalen på 1-1,5% af omsætningen«, a.st., s. 20, punkt 3.3.2), anførte Kommissionen, at ILP's overskud ville blive på ca. 1,4-1,5% af omsætningen, selv om de finansielle udgifter skulle stige. Hvad angår størrelsen af den produktion, hvorved ILP's og AST's levedygtighed ikke ville blive bragt i fare, indeholder punkt 2.5 og 2.6 i det pågældende dokument (s. 5-8) en økonomisk analyse af de afgørende vilkår for at kunne nå frem til en tilfredsstillende situation senest i slutningen af 1996. Denne analyse ligger til grund for indholdet af artikel 2 i den omtvistede beslutning.

121 Hvad endelig angår det af sagsøgeren anførte, hvorefter Kommissionen med henblik på at retablere de pågældende virksomheders levedygtighed ville have kunnet gribe til andre midler, som ville have medført færre fordrejninger end den omtvistede støtte — hvoraf det fremgår, at denne ikke er nødvendig — finder Retten, at selv om det antages, at alternative løsninger havde kunnet komme på tale og i praksis var gennemførlige, hvilket ikke er blevet godtgjort, kan sådanne mulige andre løsninger ikke i sig selv være tilstrækkelige til, at de omtvistede beslutninger er behæftet med mangler, for så vidt den af Kommissionen valgte løsning hverken er et resultat af en åbenbar fejlvurdering eller af magtfordrejning. Retten kan således ikke efterprøve spørgsmålet om hensigtsmæssigheden af et af Kommissionen truffet valg, da Retten i så fald ville sætte sin egen vurdering i stedet for Kommissionen.

122 Sagsøgeren kan herefter ikke antages at have fremsat noget overbevisende argument, der kan rejse tvivl om, hvorvidt de omtvistede beslutninger er blevet vedtaget i overensstemmelse med kravene i henhold til traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, navnlig for så vidt angår spørgsmålet om nødvendigheden af at godkende den pågældende støtte med henblik på at virkeliggøre målsætningerne med traktaten.

123 Følgelig må det fastslås, at de omtvistede beslutninger ikke er retsstridige som følge af nogen tilsidesættelse af traktatens artikel 95, stk. 1 og 2.

Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling

Parternes argumenter

124 Hvad angår princippet om forbud mod forskelsbehandling har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen ved at godkende statsstøtten til offentlige virksomheder i visse medlemsstater har gjort det muligt for et begrænset antal selskaber at forsøge at gennemføre en strukturomlægning ved hjælp af offentlige midler, mens andre selskaber, herunder sagsøgeren, har måttet gennemføre strukturomlægninger ved hjælp af egne midler. De omtvistede beslutninger er således blevet vedtaget til fordel for virksomheder, der udelukkende tilhører de pågældende medlemsstater, til skade for konkurrerende private virksomheder og virksomheder i andre medlemsstater. Princippet om forbud mod forskelsbehandling forudsætter imidlertid, at der ikke må gælde forskellige vilkår for forhold, der må ligestilles, ligesom forskellige forhold ikke må underlægges de samme vilkår, medmindre dette er objektivt begrundet. Navnlig er det et krav, at der ikke må gælde forskellige vilkår for henholdsvis den offentlige og den private sektor. Ifølge Domstolens praksis kan Kommissionen ikke godkende støtte, der kan føre til en åbenbar forskelsbehandling mellem den offentlige og den private sektor, idet støtte i sådanne tilfælde medfører en konkurrencefordrejning i et omfang, der strider mod almene hensyn (jf. herved Domstolens dom af 24.2.1987, sag 304/85, Falck mod Kommissionen,

Sml. s. 871). De omtvistede beslutninger er også i en anden henseende udtryk for forskelsbehandling, idet de favoriserer virksomheder, der havde undladt at gennemføre en radikal strukturomlægning, til skade for de virksomheder, der allerede havde gennemført en sådan.

125 Endvidere strider de omtvistede beslutninger mod proportionalitetsprincippet, således som indholdet af dette begreb er blevet fastlagt af Domstolen. De midler, som Kommissionen har bragt i anvendelse, står i misforhold til betydningen af de målsætninger, der forfølges, og midlerne var ikke nødvendige for at virkeliggøre disse målsætninger. Når de anfægtede beslutninger er udtryk for forskelsbehandling, er dette ikke alene en selvstændig annullationsgrund, men tillige et væsentlig forhold, der godtgør, at de omtvistede beslutninger strider mod proportionalitetsprincippet, idet virksomheder i sagsøgerens situation stilles konkurrencemæssigt ringere i et omfang, der ganske står i misforhold til det af Kommissionen angivne formål, hvilket bringer ligevægten på markedet i fare.

126 Kommissionen har, støttet af Rådet, gjort gældende, at den angivelige forskelsbehandling ikke kan tilskrives Kommissionen, idet det henhører under de pågældende medlemsstater at stille forslag om statsstøtte. Under alle omstændigheder er det ikke nødvendigvis udtryk for en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, når støtten konkret er blevet ydet til offentlige virksomheder og ikke til private. Selv om det antages, at de omtvistede beslutninger favoriserer virksomheder, der ikke havde gennemført strukturomlægninger, er beslutningerne ikke udtryk for forskelsbehandling efter fællesskabsretten, da de ikke fordrejer konkurrencen på en måde, der strider mod den fælles interesse. Sagsøgeren har herved ikke godtgjort, at de omtvistede beslutninger vil kunne give anledning til konkurrencefordrejning. Det gælder endvidere, at sagsøgeren først for nylig er blevet en privat virksomhed, og at selskabet i perioden 1981-1985 oppebar støtte, der gjorde det muligt for selskabet at blive privatiseret og at tilvejebringe en sund og rentabel struktur. Ved det af sagsøgte anførte, hvorefter selskabet har måttet gennemføre strukturomlægninger ved hjælp af egne midler, tages der således ikke hensyn til den seneste udvikling. Hvad angår spørgsmålet om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet er der herved næsten ikke tale om yderligere argumenter fra sagsøgerens side i forhold til, hvad selskabet har anført vedrørende spørgsmålet om nødvendigheden af at vedtage de omtvistede beslutninger på grundlag af traktatens artikel 95.

127 Den Italienske Republik har gjort gældende, at de omtvistede beslutninger kun ville være retsstridige, såfremt formålet med dem havde været at diskriminere visse virksomheder i forhold til andre ved at underlægge dem forskellige vilkår under identiske forhold. Den sammenhæng, i hvilken beslutningerne blev vedtaget, og deres indhold støtter imidlertid på ingen måde, at baggrunden for beslutningerne på afgørende måde var, at de pågældende virksomheder var offentlige virksomheder, således at beslutningerne ville have været nogle andre, såfremt der havde været tale om private virksomheder.

128 Kongeriget Spanien har ligeledes anført, at Kommissionen ikke kan godkende støtte, der medfører en åbenbar forskelsbehandling mellem henholdsvis den offentlige og den private sektor. Dette er imidlertid heller ikke tilfældet her. Forholdene for de pågældende virksomheder, dvs. henholdsvis British Steel og CSI, kan ikke ligestilles, idet CSI som modstykke til støtten er forpligtet til at gennemføre kapacitetsindskrænkninger, mens sagsøgeren ikke på ny skal deltage i bestræbelserne på at gennemføre strukturomlægninger. Hvad angår den angivelige tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet har sagsøgeren på ingen måde godtgjort, at de af Kommissionen anvendte midler står i misforhold til de målsætninger, der forfølges. Godkendelsen af den omtvistede støtte er et led i den fællesskabsstrategi, der har til formål at imødegå krisen inden for jern- og stålindustrien.

129 Ilva har gjort gældende, at Kommissionen informerede virksomhederne i Fællesskabet om den strukturomlægningsplan, den ønskede gennemført, idet den opfordrede hver enkelt virksomhed til at deltage i de generelle bestræbelser på at indskrænke kapaciteten med henblik på en virkelig reorganisering af den europæiske jern- og stålindustri. Kommissionen har derfor ikke favoriseret Ilva til skade for selskabets konkurrenter, men har godkendt en støtte, der som modstykke har, at selskabet skal opfylde ganske bestemte tilsagn. Det savner derfor grundlag, at der skulle være sket en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, idet forskellige forhold er blevet vurderet forskelligt.

Rettens bemærkninger

130 Retten finder det hensigtsmæssigt først at undersøge klagepunktet vedrørende en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet før undersøgelsen af klagepunktet om en tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling.

131 Hvad for det første angår den angivelige tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet bemærkes, at sagsøgeren har gjort gældende, at den omtvistede støtte står i misforhold til formålet med denne. Endvidere gør sagsøgeren i det væsentlige gældende, at de omtvistede beslutninger ikke pålægger de støtteoppebærende virksomheder tilstrækkelige forpligtelser i form af kapacitetsindskrænkninger som modstykke til de økonomiske fordele, som støtten indebærer for dem, og i forhold til den konkurrencefordrejning, der bliver resultatet af støtten.

132 I henhold til traktatens artikel 95, stk. 1, skal de beslutninger, som Kommissionen træffer for at tage højde for tilfælde, som ikke omhandles i traktaten, være i overensstemmelse med bestemmelserne i traktatens artikel 5, hvorefter Kommissionen skal varetage sine opgaver ved »begrænsede indgreb«. Dette må fortolkes som en knæsætning af proportionalitetsprincippet (jf. i denne retning generaladvokat Roemer's forslag til afgørelse ad Domstolens dom af 4.4.1960, sag 31/59, Acciaieria e Tubificio di Brescia mod Den Høje Myndighed, Rec. 1960, s. 151, afsnit B. I.a, på s. 189).

133 Hvad nærmere angår statsstøtte har Domstolen i sagen Tyskland mod Kommissionen, jf. ovenfor, fastslået, at Kommissionen ikke kan godkende støtte, »som [er] egnet til at skabe konkurrencefordrejninger på det fælles stålmarked« (præmis 30). I samme retning har Domstolen i dommen af 13. juni 1958 (sag 15/57, Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, sammendrag, org. ref.: Rec. s. 155, på s. 187) fastslået, at Kommissionen »er forpligtet til kun at gribe ind efter grundige overvejelser og efter nøje at have foretaget en afvejning mellem hensynene til de forskellige involverede interesser, således at forudsigelige skader for tredjemand i størst muligt omfang begrænses«.

134 Det fremgår endvidere af fast retspraksis, at Kommissionen på dette område har et »vidt skøn, der modsvarer det politiske ansvar«, den er tillagt (jf. Domstolens dom af 26.6.1990, sag C-8/89, Zardi, Sml. I, s. 2515, præmis 11). Det er følgelig alene, såfremt en beslutning fra Kommissionen er »åbenbart uhensigtsmæssig« eller uforholdsmæssig i forhold til den målsætning, Kommissionen forfølger, at beslutningen

kan være retsstridig (jf. Domstolens dom af 9.7.1985, sag 179/84, Bozzetti, Sml. s. 2301, og af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, præmis 22).

135 Hvad nærmere bestemt angår denne sag bemærkes indledningsvis, at den omtvistede støtte bidrager til at virkeliggøre en række målsætninger med traktaten i form af en retablering af de pågældende virksomheders levedygtighed, og at den var nødvendig med henblik på at føre dette formål ud i livet, således som det allerede er blevet fastslået ovenfor. Når henses til den citerede retspraksis, kan støtten i modsætning til det af sagsøgeren anførte derfor ikke anses for uhensigtsmæssig i forhold til de økonomiske og sociale målsætninger, der forfølges med retableringen af de pågældende virksomheders levedygtighed. Det må dog endvidere være en forudsætning for, at de anfægtede beslutninger kan anses for forenelige med proportionalitetsprincippet — når henses til, at der er tale om et marked, som er præget af en overskudsproduktionskapacitet — at det af en undersøgelse fremgår, at de pågældende virksomheder som modstykke til den godkendte støtte herved er forpligtet til at gennemføre passende lukninger og kapacitetsindskrænkninger.

136 Det bemærkes herved, at det fremgår af Domstolens praksis, at der ikke behøver at være noget »bestemt kvantitativt forhold« mellem »støttebeløbene og omfanget af de kapacitetsnedskæringer, der skal foretages« (jf. herved dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, a.st., præmis 33). Tværtimod er blandt de faktorer, som kan have indflydelse på den nærmere fastsættelse af de beløb, der gives bemyndigelse til at yde, »ikke blot ... antallet af tons produktionsnedskæringer ... men også en række andre faktorer, som veksler fra den ene region af Fællesskabet til den anden«, såsom strukturomlægningsindsatsen, de regionale og sociale problemer, som er fremkaldt af krisen i jern- og stålindustrien, den tekniske udvikling samt virksomhedernes tilpasning til markedsvilkårene (a.st., præmis 34). Kommissionens vurdering kan følgelig ikke efterprøves alene på grundlag af økonomiske kriterier. Kommissionen kan retmæssigt tilgodese en lang række forskellige hensyn af politisk, økonomisk eller social art som led i udøvelsen af sine skønsmæssige beføjelser i henhold til traktatens artikel 95.

137 Det bemærkes, at Kommissionen i afsnit IV i betragtningerne til beslutning 94/258 vedrørende CSI har henvist til behovet for at kræve »modydelser, som står i et rimeligt forhold til den ekstraordinært godkendte støtte, således at der bidrages

væsentligt til den strukturtilpasning, der er nødvendig inden for sektoren«. Det hedder endvidere i afsnit VI i betragtningerne til denne beslutning, at »det ikke blot [er] nødvendigt at sikre, at den godkendte støtte sætter virksomheden i stand til igen at blive levedygtig inden udgangen af 1996, men også, at støtten ikke overstiger det strengt nødvendige. I den forbindelse skal det også sikres, at de finansielle strukturomlægningsforanstaltninger ikke giver virksomheden en uberettiget fordel frem for andre virksomheder i denne sektor ...«. I afsnit V og VI i betragtningerne til beslutning 94/259 vedrørende Ilva har Kommissionen anført, at »for at begrænse indvirkningen på konkurrencen til det absolut nødvendige er det vigtigt, at den italienske offentlige stålindustri i nærmere fastsat omfang bidrager til en strukturel justering, der stadig er nødvendig inden for denne sektor, i form af indskrænkning af produktionskapaciteten som modydelse for [støtten]«, og at »ydelse af driftsstøtte skal begrænses til det absolut nødvendige«. Betragtningerne til de to anfægtede beslutninger indeholder således en begrundelse for de kriterier, der blev anvendt med henblik på at fastlægge omfanget af de kapacitetsindskrænkninger, som skulle gennemføres. Hvad nærmere angår Ilva er der tale om kapacitetsindskrænkninger på i alt 1,7 mio. tons om året i Taranto ved hjælp af nedrivning af genopvarmningsovne samt en fuldstændig lukning af anlæggene i Bagnoli. Hvad angår beslutningen vedrørende CSI fastsætter denne bestemmelse om en kapacitetsindskrænkning på ca. 2,3 mio tons råjern i Aviales og Bizcaya, på 1,423 mio. tons råstål i Gijon og Bizcaya og på 2,3 mio. tons varmvalsede bånd i Ansiao. Endvidere indeholder artikel 1, stk. 3, i de to beslutninger bestemmelse om, at »støtten [ikke] må anvendes til at praktisere illoyal konkurrence«, idet Kommissionen ellers vil kunne forlange en indstilling af støtten eller tilbagebetaling af allerede udbetalt støtte, ud over eventuelle sanktioner (artikel 6, stk. 1, i de omtvistede beslutninger).

138 Det bemærkes herved, at sagsøgeren intet konkret har fremført til dokumentation for, at de ved de omtvistede beslutninger foreskrevne lukninger af anlæg er utilstrækkelige, når henses til størrelsen af den godkendte støtte og de målsætninger, der forfølges.

139 Det må herefter fastslås, at der intet er til støtte for en formodning om, at Kommissionen ikke har truffet bestemmelse om passende vilkår for de støtteoppebærende virksomheder som modstykke til den fordel, disse får, nærmere bestemt med henblik på i overensstemmelse med målsætningerne med traktaten at bidrage til strukturomlægningen inden for hele jern- og stålindustrien og til kapacitetsindskrænkninger.

140 Det savner følgelig grundlag, at der er sket en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

141 Hvad herefter angår den angivelige tilsidesættelse af princippet om forbuddet mod forskelsbehandling bemærkes, at »forholdsregler eller fremgangsmåder, som medfører en forskelsbehandling af producenter«, i henhold til traktatens artikel 4, litra b), er uforenelige med det fælles marked for jern- og stålprodukter og dermed forbudt inden for Fællesskabet.

142 Det fremgår af fast retspraksis, at der foreligger forskelsbehandling, når sammenlignelige tilfælde behandles forskelligt, således at visse erhvervsdrivende stilles dårligere i forhold til andre, uden at denne forskellige behandling er tilstrækkeligt begrundet i objektive forskelle af en vis vægt (jf. Domstolens dom af 15.1.1985, sag 250/83, Finsider mod Kommissionen, Sml. s. 131, præmis 8). Hvad nærmere angår støtte til jern- og stålindustrien har Domstolen fastslået, at der foreligger en ulige behandling og dermed en forskelsbehandling, såfremt en beslutning om godkendelse af støtte medfører, »enten ... at jern- og stålvirksomheder, som befinder sig i samme situation, oppebærer forskellige fordele, eller at jern- og stålvirksomheder, som befinder sig i klart forskellige situationer, oppebærer de samme fordele« (dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, a.st., præmis 36).

143 Spørgsmålet om forskelsbehandling med hensyn til støtte mellem henholdsvis den offentlige og den private sektor inden for rammerne af traktaten er blevet undersøgt i dommen i sagen Falck mod Kommissionen, jf. ovenfor. Efter at have fremhævet, at det først og fremmest er vedkommende regering, der har ansvaret for ydelsen af den pågældende støtte, fastslog Domstolen med følgende bemærkning, hvad Kommissionens opgave er: »Selv om enhver ydelse af støtte ... må antages at begunstige én virksomhed i forhold til andre virksomheder, kan Kommissionen dog ikke give tilladelse til støtte, som ville kunne medføre en åbenbar forskelsbehandling mellem den offentlige og den private sektor. I så fald vil ydelse af støtte medføre konkurrenceforvridninger i et omfang, der er i strid med den fælles interesse« (præmis 27).

144 For at bestemme, om de omtvistede beslutninger er udtryk for forskelsbehandling, må det undersøges, hvorvidt de medfører en konkurrencefordrejning i et omfang, der strider mod den fælles interesse.

145 Det bemærkes herom for det første, at sagsøgeren ikke har fremført noget konkret til dokumentation for, at de omtvistede beslutninger kan fordreje konkurrencevilkårene »i et omfang, der er i strid med den fælles interesse«, således at de dermed medfører en »åbenbar« forskelsbehandling af navnlig private virksomheder.

146 Der må herved gives den italienske regering medhold i, at der af den sammenhæng, i hvilken beslutningerne blev vedtaget, og af disses indhold ikke fremgår noget til støtte for, at baggrunden for beslutningerne i væsentlig grad var, at de pågældende virksomheder var offentlige virksomheder, og at beslutningerne derfor ville have været nogle andre, såfremt der havde været tale om private virksomheder. Det forhold, at de pågældende virksomheder var offentlige, kunne i øvrigt ikke med rette bevirke, at Kommissionen afslog at godkende støtten, da den i så fald ville have handlet i strid med princippet om ligebehandling af offentlige og private virksomheder.

147 Det bemærkes herefter, at fordelene for de støtteoppebærende virksomheder, således som det allerede er blevet fastslået, står i et rimeligt forhold til de målsætninger, der forfølges, navnlig når henses til de forpligtelser, der herved som modstykke til støtten pålægges disse virksomheder (lukning af anlæg og produktionskapacitetsindskrænkninger). Endvidere er den konkurrencefordrejning, som de omtvistede beslutninger medfører, begrænset til, hvad der er strengt nødvendigt, og begrundet i selve formålet med beslutningerne — dvs. en retablering af en sund og rentabel struktur hos de pågældende virksomheder, idet dette formål, som fastslået, er foreneligt med traktaten. Endelig fastsættes det i artikel 1, stk. 3, i de omtvistede beslutninger, at »støtten [ikke] må anvendes til at praktisere illoyal konkurrence«. I henhold til artikel 6, stk. 1, i de anfægtede beslutninger kan Kommissionen i tilfælde af manglende opfyldelse af en af disse forpligtelser kræve en indstilling af støtten eller tilbagebetaling af denne.

148 Det må herefter fastslås, at Kommissionen har handlet i overensstemmelse med den fælles interesse i form af, at den har foretaget en afvejning mellem hensynene til de forskellige involverede interesser og tilgodeset væsentlige interesser samtidig med, at den har truffet afgørelse på en sådan måde, at der i det omfang, det var muligt under hensyn til genstanden for og formålet med de omtvistede beslutninger, ikke kommer til at foreligge negative konsekvenser for andre erhvervsdrivende.

149 Denne antagelse er i overensstemmelse med Domstolens praksis, idet Domstolen i dommen i sagen Valsabbia m.fl. mod Kommissionen (jf. ovenfor, præmis 49), har fastslået følgende: »Kommissionen er ganske vist i henhold til traktatens artikel 3 forpligtet til at handle i den fælles interesse, men dette betyder dog ikke, at dens virksomhed skal udøves i samtlige retsundergivnes interesse, idet der ikke efter dens stilling påhviler den nogen forpligtelse til kun at handle, såfremt det ikke er til skade for nogen interesse. Når den handler, skal den derimod afveje de modstående interesser og undgå skadelige følger, såfremt dette kan ske på fornuftig måde i forbindelse med den beslutning, der skal træffes. Kommissionen kan i fælles interesse benytte sin beslutningsbeføjelse, som omstændighederne kræver det, selv på bekostning af visse private interesser.«

150 Der kan herefter ikke gives sagsøgeren medhold i, at der ved de omtvistede beslutninger er sket en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling.

4. *Det fjerde anbringende, tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter*

151 Sagsøgeren har gjort gældende, at der ved de omtvistede beslutninger er sket en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter. Dette anbringende kan opdeles i tre led, hvorved sagsøgeren for det første gør gældende, at der foreligger en utilstrækkelig begrundelse, for det andet, at der ikke er blevet gennemført en kontradiktorisk procedure, og for det tredje, at de omtvistede beslutninger strider mod Rådets samstemmende udtalelse.

Utilstrækkelig begrundelse

Parternes argumenter

152 Sagsøgeren har, støttet af SSAB Svenskt Stål, gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat sin forpligtelse i henhold til traktatens artikel 15 til at angive en tilstrækkelig begrundelse for sine beslutninger. Det fremgår af fast retspraksis, at begrundelsespligtens omfang afhænger af beskaffenheden af den pågældende retsakt og af den sammenhæng, i hvilken denne er blevet udstedt, men betingelserne i henhold til artikel 15 er ikke opfyldt, når det i en beslutning, der anfægtes, blot er angivet, at forudsætningerne for at bringe de pågældende bestemmelser i anvendelse er opfyldt (jf. herved Domstolens dom af 1.7.1986, sag 185/85, Usinor mod Kommissionen, Sml. s. 2079, præmis 21).

153 Betragtningerne til de anfægtede beslutninger er næsten identiske med betragtningerne til alle de øvrige beslutninger, som Kommissionen vedtog den samme dag, og hvorved den godkendte støtte til jern- og stålvirksomheder. Navnlig har Kommissionen hverken angivet nogen begrundelse for, at den omtvistede støtte må antages at kunne tilvejebringe en solid og økonomisk levedygtig struktur hos CSI og Ilva, eller angivet nogen forklaring på, hvorledes målsætningerne med traktaten herved skulle blive virkeliggjort. Endelig har Kommissionen ikke angivet, hvilke af de i traktatens artikel 2 og 3 fastsatte målsætninger den ville forfølge.

154 Sagsøgeren har forstået, at Kommissionen indhentede en sagkyndig rapport udefra, nemlig fra rådgivningsfirmaet W. S. Atkins International, inden den vedtog de omtvistede beslutninger. Da de anfægtede beslutninger praktisk taget ikke henviser til denne rapport og ikke omtaler de konklusioner, der måtte drages af den, er beslutningerne ikke begrundet med en præcision, der er tilstrækkelig til, at de berørte parter kan varetage deres interesser, og til, at Retten kan gennemføre sin retslige prøvelse på effektiv måde.

155 Det Danske Stålvalseværk har ligeledes gjort gældende, at begrundelsen til de omtvistede beslutninger er utilstrækkelig. Navnlig har Kommissionen ikke nærmere angivet, hvilke målsætninger den forfulgte, og den sammenhæng, der skulle være mellem disse målsætninger og den omtvistede støtte, og det fremgår heraf, at de omtvistede beslutninger er resultatet af en politisk manøvre.

156 Kommissionen har, støttet af Den Italienske Republik, gjort gældende, at det af sagsøgeren anførte savner grundlag. For det første har sagsøgeren ikke forklaret, hvorfor den omstændighed, at begrundelsen til en beslutning er identisk med begrundelsen til andre beslutninger, i sig selv medfører, at begrundelsen må anses for utilstrækkelig. Kommissionens seks beslutninger var et led i en overordnet plan vedrørende strukturomlægninger inden for jern- og stålindustrien og blev truffet på samme tidspunkt, i den samme krisesammenhæng og i en situation, hvor kapacitetsindskrænkninger var uundgåelige. For det andet er det af sagsøgeren anførte, hvorefter det ikke i de omtvistede beslutninger forklares, hvorledes målsætningerne med traktaten kan virkeliggøres ved en ydelse af statsstøtte, i høj grad partisk, idet en støtte kun kan godkendes efter traktaten, såfremt det er i Fællesskabets interesse, hvilket giver den karakter af en fællesskabsstøtte. Den omstændighed, at der ikke udtrykkeligt henvises til rapporten fra rådgivningsfirmaet W. S. Atkins, ændrer intet ved substansen i begrundelsen, idet det i afsnit III i betragtningerne til hver beslutning udtrykkeligt er angivet, at Kommissionen fik bistand fra eksperter udefra. Endelig må der ved vurderingen af begrundelsen til de omtvistede beslutninger tages hensyn til, at Kommissionen ikke sanktionerede sagsøgeren, og til, at selskabet blev nøje inddraget i den procedure, der gik forud for vedtagelsen af beslutningerne, således som det fremgår af referaterne fra møderne i Det Rådgivende EKSF-Udvalg.

157 Rådet har gjort gældende, at den af Kommissionen godkendte støtte i Ilva's og CSI's tilfælde klart havde karakter af en fællesskabsstøtte og var et led i det strukturomlægningsprogram for jern- og stålindustrien, som Kommissionen stillede forslag om, og som Rådet tiltrådte. Endvidere blev sagsøgeren nøje inddraget i den procedure, der førte til vedtagelsen af de omtvistede beslutninger, hvorfor det savner grundlag for sagsøgeren at hævde, at selskabet ikke fuldt ud var bekendt med motiverne til beslutningerne.

158 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at en fællesskabsinstitution ikke er forpligtet til at angive samtlige de relevante faktiske og retlige omstændigheder. Begrundelsen til en beslutning skal ligeledes vurderes under hensyntagen til den sammenhæng, i hvilken beslutningen er blevet truffet, og under inddragelse af samtlige de regler, der finder anvendelse på det pågældende område (jf. Domstolens dom af 7.2.1990, sag C-213/87, Gemeente Amsterdam og VIA mod Kommissionen, Sml. I, s. 221). Konkret er den angivne begrundelse for de omtvistede beslutninger mere end tilstrækkelig, for så vidt Kommissionen nøje har angivet samtlige de forudsætninger, der begrundede de pågældende foranstaltninger, samt retsgrundlaget og de kontrolforholdsregler, der skulle gælde.

Rettens bemærkninger

159 Det bemærkes, at Fællesskabet i henhold til traktatens artikel 5, stk. 2, fjerde led, skal »offentliggøre grundene for sin indgriben«. Artikel 15, stk. 1, indeholder bestemmelse om, at »Kommissionens beslutninger, henstillinger og udtalelser skal begrundes og henvise til de udtalelser, som skal indhentes«. Det fremgår af disse bestemmelser og af traktatens almindelige principper, at der påhviler Kommissionen en forpligtelse til at begrunde generelle og individuelle beslutninger, uanset det valgte hjemmelsgrundlag.

160 Ifølge fast retspraksis skal en begrundelse tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at Fællesskabets retsinstanser kan udøve deres prøvelsesret. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter. En begrundelse skal ikke blot vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (Domstolens dom af 29.2.1996, sag C-56/93, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 723, og dommen i sagen Skibsværftsforeningen m.fl. mod Kommissionen, a.st., præmis 230). Endvidere skal begrundelsen til en retsakt vurderes bl.a. på grundlag af »den interesse, som adressaterne eller andre af akten berørte personer, jf. EKSF-traktatens artikel 33, stk. 2, har i at modtage yderligere oplysninger« (Domstolens dom af 19.9.1985, forenede sager 172/83 og 226/83, Hoogovens Groep mod Kommissionen, Sml. s. 2831, præmis 24).

161 Der må i sagen ske en undersøgelse af sagsøgerens klagepunkt om, at begrundelserne til de omtvistede beslutninger er utilstrækkelige for så vidt angår spørgsmålet om støttens evne til at retablere de pågældende virksomheders levedygtighed og spørgsmålet om, hvorvidt dette formål er foreneligt med målsætningerne med traktaten.

162 Hvad for det første angår spørgsmålet om de støtteoppebærende virksomheders levedygtighed må det fastslås, at der i de omtvistede beslutninger er en klar angivelse af de midler, på grundlag af hvilke denne levedygtighed ifølge Kommissionen skal retableres, idet beslutningerne, navnlig i afsnit II i betragtningerne, opregner de forskellige led af strukturomlægningsplanerne, som støtten skal bidrage til. Hvad angår CSI angiver den beslutning, der vedrører selskabet, udtrykkeligt, at planen i det væsentlige omfatter en række strukturomlægningsforanstaltninger af industriel, social og finansiel art, som er kortfattet beskrevet i beslutningen. Denne angiver således f.eks. de væsentligste foranstaltninger, der skal tjene til at genetablere selskabets finansielle struktur, lukningen af de mindst konkurrencedygtige anlæg og en personalenedskæring på 42%. Hvad angår Ilva fremgår det udtrykkeligt af betragtningerne til beslutningen vedrørende støtten til selskabet, at grundlaget for retableringen af virksomhedens levedygtighed er en privatisering af koncernen, som er det væsentligste formål med støtten, og et nyt strukturomlægningsprogram, navnlig i form af en opdeling af selskabets væsentligste virksomhed mellem to nye selskaber efter en i beslutningen angivet plan.

163 Endvidere har Kommissionen i de omtvistede beslutninger (afsnit III i betragtningerne) anført, at den ved sin vurdering af de respektive strukturomlægningsplaners effektivitet har anvendt de samme kriterier som dem, den anvendte som led i den tidligere strukturomlægning inden for jern- og stålindustrien i Fællesskabet. Jern- og stålvirksomhederne, herunder sagsøgeren, kunne derfor ikke være uvidende om disse kriterier. Ilva har som intervenient anført, at sagsøgeren i øvrigt selv modtog statsstøtte med henblik på at lette selskabets privatisering, og sagsøgeren har ikke bestridt dette. Under disse omstændigheder indeholder de omtvistede beslutninger, idet de angiver de væsentligste led af de pågældende strukturomlægningsplaner, i tilstrækkelig grad grundene til, at den omtvistede støtte ifølge Kommissionen måtte antages at skabe grundlag for en sund og levedygtig struktur hos CSI og Ilva.

164 Der kan herved ikke gives sagsøgeren medhold i det af selskabet anførte om, at Kommissionen i de omtvistede beslutninger undlod at redegøre for de kriterier, som var blevet anvendt af de uafhængige eksperter, som havde bistået Kommissionen med henblik på vurderingen af perspektiverne for de støtteoppebærende

virksomheders levedygtighed. Dette følger allerede af, at Kommissionen ifølge fast retspraksis ikke er forpligtet til at redegøre for de mange forskellige og komplicerede forhold, under hensyntagen til hvilke den vedtager en beslutning, idet det blot er et krav, at Kommissionen generelt redegør for den situation som helhed, der har ført til beslutningen, og for de generelle målsætninger med denne. Som fastslået i foregående præmis, er de omtvistede beslutninger tilstrækkeligt begrundet for så vidt angår spørgsmålet om retableringen af de pågældende virksomheders levedygtighed.

165 I øvrigt suppleres og udbygges begrundelsen til de omtvistede beslutninger for så vidt angår spørgsmålet om de støtteoppebærende virksomheders levedygtighed i vid udstrækning af sagens akter. Hvad angår CSI har Kommissionen fremlagt hele indholdet af sin meddelelse til Rådet af 5. november 1992 (dok. SEK(92) 1916 endelig udg.) vedrørende strukturomlægningen hos CSI, der var en reaktion på den strukturomlægningsplan for denne virksomhed, som den spanske regering havde forelagt. Dette dokument indeholder en dybtgående analyse af vilkårene for en levedygtighed hos det nye selskab, der ville blive resultatet af virksomhederne AHV's (Altos Hornos de Vizcaya) og Ensidesa's overførsel til CSI. Endvidere er en ikke-fortrolig udgave af Atkins-rapporten vedrørende CSI blevet fremlagt af Kommissionen som led i dennes supplerende svar af 30. juni 1995 på Rettens spørgsmål. Den fremlagte udgave beskriver rådgivningsfirmaets arbejdsmetode meget detaljeret tillige med de muligheder, der blev taget i betragtning med henblik på at fastlægge et troværdigt perspektiv for så vidt angår spørgsmålet om retableringen af CSI's levedygtighed.

166 Hvad angår Ilva (beslutning 94/259) har Kommissionen fremlagt det fulde indhold af sin meddelelse af 15. december 1993 til Rådet (dok. SEK(93) 2089 endelig udg.), hvorved den anmodede Rådet om en samstemmende udtalelse i henhold til traktatens artikel 95, stk. 1. Denne meddelelse gentager delvis indholdet af en tidligere meddelelse af 10. november 1993 (dok. SEK(93) 1745 endelig udg.). Dokumentet indeholder en dybtgående analyse af spørgsmålet om vilkårene for levedygtigheden

hos de virksomheder (ILP og AST), der ville blive resultatet af privatiseringen af Ilva (punkt 2.5 og 2.6), således som dette var blevet tiltrådt af Rådet (jf. ovenfor, præmis 120).

167 Hvad herefter angår grundene til, at Kommissionen skønnede, at formålet med den omtvistede støtte, dvs. retableringen af de støtteoppebærende virksomheders levedygtighed, var foreneligt med målsætningerne med traktaten, bemærkes, at disse grunde ikke alene er anført i afsnit IV i betragtningerne til beslutningerne, men ligeledes er nærmere udviklet i betragtningerne som helhed. Nærmere bestemt fremgår det af afsnit IV, at det var som følge af de alvorlige vanskeligheder, som jern- og stålindustrien i flere medlemsstater var ramt af siden midten af 1990, at en sanering af de pågældende virksomheder måtte anses for forenelig med de i traktatens artikel 2 og 3 fastlagte målsætninger. I afsnit V og VI i betragtningerne har Kommissionen anført, at sigtet med de omtvistede beslutninger navnlig var at bidrage til en strukturel justering inden for jern- og stålindustrien i form af kapacitetsindskrænkninger. Kommissionen har endvidere anført, at et af formålene med de forskellige vilkår, som den har fastlagt, er at begrænse støttens indvirkning på konkurrencen til et minimum. Under disse omstændigheder finder Retten, at begrundelserne til de omtvistede beslutninger var tilstrækkelige til at gøre det muligt for sagsøgeren at bestemme, hvilke af målsætningerne med traktaten beslutningerne forfulgte, og vurdere, hvorvidt saneringen af CSI og Ilva måtte anses for forenelig med disse målsætninger.

168 De ovenfor undersøgte klagepunkter er endvidere så meget mindre begrundet, når henses til, at sagsøgeren ikke har bestridt, at selskabet i vid udstrækning blev inddraget i den procedure, der gik forud for vedtagelsen af beslutningerne, idet noget sådant bidrager til at formindske kravet om en meget detaljeret begrundelse med hensyn til de faktiske omstændigheder, der lå til grund for de omtvistede beslutninger (jf. Domstolens dom af 11.1.1973, sag 13/72, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. s. 27).

169 Det må herefter fastslås, at de omtvistede beslutninger ikke er retsstridige som følge af en utilstrækkelig begrundelse.

Manglende gennemførelse af en kontradiktorisk procedure

Parternes argumenter

170 Sagsøgeren har, støttet af SSAB Svenskt Stål, gjort gældende, at Kommissionen ved ikke at gennemføre den kontradiktoriske procedure i henhold til artikel 6 i støttekodeksen har tilsidesat en væsentlig fællesskabsretlig formforskrift. Procedurebestemmelserne i artikel 6 i støttekodeksen er i det væsentlige de samme som kravene i henhold til EF-traktatens artikel 93, stk. 2 og 3, således som disse skal forstås ifølge Domstolens faste praksis (jf. navnlig dom af 11.12.1973, sag 120/73, Lorenz mod Tyskland, Sml. s. 1471). Indholdet af de to regelsæt som helhed ligger så tæt op ad hinanden, at selv om artikel 6 ikke opstiller nogen udtrykkelig forpligtelse for Kommissionen til at iværksætte en kontradiktorisk procedure, når den er i tvivl om, hvorvidt en påtænkt støtte er retmæssig, må det åbenbart kunne udledes, at der består en sådan forpligtelse. Sagsøgeren henviser til Domstolens praksis, hvorefter Kommissionens konstatering af, om en støtteordning er uforenelig med fællesmarkedet, skal ske i henhold til en særlig procedure, hvis gennemførelse påhviler Kommissionen (jf. herved dom af 15.3.1994, sag C-387/92, Banco Exterior de España, Sml. I, s. 877). Det er uforståeligt, såfremt de proceduremæssige garantier i henhold til traktaten skulle være svagere, end hvad der gælder i henhold til EF-traktaten, når henses til, at traktaten fastlægger en meget strengere statsstøtteordning end EF-traktaten.

171 Det savner grundlag, når Kommissionen hævder, at traktatens artikel 95 fastlægger en procedure, der indebærer større garantier end proceduren i henhold til artikel 6 i støttekodeksen. Artikel 95 indeholder således ikke nogen bestemmelse om en formel høring af de berørte kredse, og dette er i modstrid med den betydning, der ifølge Domstolens praksis skal tillægges gennemførelsen af en formel procedure med henblik på at sikre, at alle berørte parter kan fremsætte deres bemærkninger.

Endvidere indeholder artikel 95 ingen særlig bestemmelse vedrørende frister, idet disses længde åbenbart må afhænge af, hvor hastende og betydningsfuld den beslutning, som Kommissionen vil træffe, er.

172 Kommissionen har, støttet af Rådet og Den Italienske Republik, gjort gældende, at der ikke efter traktatens artikel 95, stk. 1, består nogen forpligtelse til at gennemføre en kontradiktorisk procedure som den i artikel 6, stk. 4, i støttekodeksen fastlagte. En anvendelse af artikel 6 i støttekodeksen ville i det foreliggende tilfælde ganske enkelt ikke have tjent noget formål, idet Kommissionen kan iværksætte denne procedure med henblik på at afgøre, om de pågældende udbetalinger rent faktisk udgør en støtte. Det var imidlertid fra starten klart, at de foreslåede strukturomlægningsplaner var udtryk for støtte, der stred mod kodeksen. Under alle omstændigheder havde sagsøgeren flere proceduremæssige rettigheder i henhold til artikel 95, end hvad der ville have været tilfældet efter artikel 6. Sagsøgeren havde således en længere frist til at fremsætte sine bemærkninger og kunne gøre dette såvel direkte som gennem Det Rådgivende EKSF-Udvalg. I henhold til artikel 6 er Kommissionen alene forpligtet til at indhente udtalelser fra medlemsstaterne, inden den træffer afgørelse om, hvorvidt den foreslåede statsstøtte er retmæssig. Beslutninger som de her omhandlede i henhold til artikel 95 forudsætter derimod Rådets enstemmige godkendelse, hvilket giver en beskyttelse af langt videre omfang. Den omstændighed, at der gælder dels en procedure med henblik på godkendelse af støtte, hvorefter de berørte parter tillægges visse formelle rettigheder, dels en anden procedure, hvorefter dette ikke er tilfældet, er ikke så uforståeligt, som sagsøgeren hævder. I henhold til EF-traktatens artikel 93, stk. 2, første afsnit, gælder der således en procedure, hvorefter de berørte parter inddrages, mens der efter artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, gælder en procedure, hvorefter medlemsstaterne med enstemmighed kan fravige artikel 92 i form af en godkendelse af en støtte, når ganske særlige omstændigheder berettiger dette. I forbindelse med sidstnævnte procedure gælder det udtrykkeligt, at der ikke sker nogen formel inddragelse af de berørte parter.

173 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at proceduren i henhold til artikel 6 i støttekodeksen ikke finder anvendelse i sagen, idet bestemmelsen gælder støtte, der er omfattet af støttekodeksen. Retsgrundlaget for de omtvistede beslutninger var herved ikke støttekodeksen, men traktatens artikel 95, hvorefter der ikke gælder nogen kontradiktorisk procedure.

Rettens bemærkninger

174 Det bemærkes, at de omtvistede beslutninger blev vedtaget på grundlag af traktatens artikel 95, stk. 1 og 2. Denne bestemmelse forudsætter, at Rådet afgiver en enstemmig udtalelse, og at Det Rådgivende EKSF-Udvalg høres. Artikel 95, stk. 1 og 2, tillægger ikke adressaterne for beslutninger og andre berørte parter nogen ret til at blive hørt. I henhold til artikel 6, stk. 4, i den femte støttekodeks består der en sådan ret, idet det i bestemmelsen hedder, at »såfremt Kommissionen efter at have opfordret de interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger konstaterer, at en støtteforanstaltning ikke er forenelig med bestemmelserne i denne beslutning, giver den den pågældende medlemsstat meddelelse om sin beslutning«. Denne bestemmelse har været indeholdt i samtlige støttekodekser forud for den gældende, fra og med den allerførste (jf. herved Kommissionens beslutning nr. 257/80/EKSF af 1.2.1980 om fællesskabsregler for støtte til fordel for stålindustrien, EFT L 29, s. 5).

175 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat princippet om retten til at varetage sine interesser, idet den, også selv om traktatens artikel 95 ikke indeholder nogen udtrykkelig bestemmelse herom, burde have iværksat en kontradiktorisk procedure i forhold til selskabet som den, der gælder i henhold til artikel 6 i den femte støttekodeks. Sagsøgeren søger herved at få fastslået, at der består en parallelisme mellem henholdsvis traktatens artikel 95 og EF-traktatens artikel 93, stk. 2, med det formål at udlede et generelt princip, hvorefter Kommissionen er forpligtet til systematisk at inddrage de berørte parter i den pågældende procedure, i alle tilfælde, hvor den skal vurdere, om en statsstøtte er forenelig med traktaten.

176 Idet det er ufornødent at undersøge, hvorvidt der gælder et generelt fællesskabsretligt princip, hvorefter de berørte parter under forløbet af en beslutningsprocedure vedrørende statsstøtte har krav på at blive hørt, bemærkes, at sagsøgeren under forløbet af proceduren med henblik på vedtagelsen af de omtvistede beslutninger på grundlag af traktatens artikel 95, stk. 1, hvorefter Det Rådgivende EKSF-Udvalg skal høres, under alle omstændigheder fik lejlighed til at gøre sine synspunkter gældende i dette udvalg. Det Rådgivende Udvalg består således i henhold til traktatens artikel 18 af et antal medlemmer, der repræsenterer henholdsvis producenter, arbejdstagere, forbrugere og forhandlere. Det er herved ubestridt, at sagsøgeren som producent var repræsenteret i udvalget, idet medlem af udvalget Mr. Evans på det relevante tidspunkt var international manager hos sagsøgeren, således som selskabet har oplyst i en skrivelse af 4. marts 1997 i besvarelse af et spørgsmål

fra Rettens præsident i retsmødet. Under udvalgets møde nr. 310 den 12. november 1993 var spørgsmålet om støtten til Ilva og CSI genstand for en længere drøftelse, og sagsøgerens repræsentant var til stede og udtalte sig om de af Kommissionen foreslåede foranstaltninger. Den reviderede meddelelse vedrørende Ilva blev på samme måde drøftet under udvalgets møde den 16. og 17. december 1993.

177 Hvad endvidere nærmere angår beslutning 94/259 vedrørende Ilva bemærkes, at det i afsnit VIII, andet led, i betragtningerne til beslutningen udtrykkeligt anføres, at der var blevet iværksat en procedure i henhold til artikel 6, stk. 4, i støttekodeksen, før Italien forelagde Kommissionen det nye program for omstrukturering og privatisering af Ilva-koncernen (afsnit II i betragtningerne til beslutningen). Kommissionen har herved uden at være blevet imødegået gjort gældende, at sagsøgeren blev hørt og fik lejlighed til at give sine synspunkter til kende. Hvad angår beslutning 94/258 vedrørende CSI opregner bilag IV til stævningen 15 tilfælde af møder eller korrespondance mellem september 1992 og marts 1994 vedrørende planen om godkendelse af støtte til en række virksomheder, herunder CSI. Bilag 6 til svarskriftet indeholder endvidere korrespondancen mellem sagsøgeren og Kommissionen angående støtten til CSI.

178 Det bemærkes endelig, at Eurofer er en ikke-erhvervsdrivende sammenslutning, der omfatter de europæiske jern- og stålvirksomheder. Sagsøgeren er medlem af sammenslutningen. Som Kommissionen har anført uden at være blevet imødegået af sagsøgeren, fremsatte Eurofer sine bemærkninger til de påtænkte foranstaltninger på samtlige medlemmers vegne. Et eksempel herpå er et memorandum af 9. oktober 1992.

179 Det må herefter fastslås, at sagsøgeren rent faktisk fik lejlighed til at gøre sine synspunkter gældende under proceduren med henblik på vedtagelsen af de omtvistede beslutninger, således at disse ikke kan være retsstridige som følge af en manglende gennemførelse af en kontradiktorisk procedure.

Tilsidesættelse af Rådets samstemmende udtalelse

Parternes argumenter

180 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen i henhold til traktatens artikel 95, stk. 1, kun kan vedtage en beslutning efter samstemmende og enstemmig udtalelse fra Rådet. Det er herved afgørende, at Kommissionens beslutning indholdsmæssigt er identisk med, hvad Rådet har godkendt. Kommissionen savner beføjelse til at træffe en beslutning på grundlag af traktatens artikel 95, der har et andet indhold end den tekst, Rådet har godkendt.

181 For så vidt angår beslutning 94/259 er dette princip blevet tilsidesat. Kommissionen anmodede således Rådet om at tiltræde et forslag om godkendelse af støtte til Ilva på det udtrykkelige vilkår, at kapacitetsindskrænkningen på 1,2 mio. tons om året i Taranto blev gennemført på uigenkaldelig måde allersenest pr. 30. juni 1994, og Rådet godkendte Kommissionens forslag på dette udtrykkelige vilkår. Den omtvistede beslutnings dispositive del fastsætter imidlertid intet vilkår om, at indskrænkningen skal være gennemført på det nævnte tidspunkt. Den pågældende tidsplan er kun nævnt i betragtningerne til beslutningen og er derfor ikke bindende. Kommissionens beslutning adskiller sig dermed på et væsentligt punkt fra den tekst, som Rådet godkendte med enstemmighed.

182 Det af Kommissionen anførte, hvorefter genstanden for det samtykke, som Rådet skal give, alene er substansen i Kommissionens forslag, indebærer en risiko for en undergravning af den institutionelle ligevægt, idet Kommissionen i så fald frit ville kunne fortolke Rådets opfattelse. Det må efter artikel 95 være et krav, at genstanden for Rådets samstemmende udtalelse er selve indholdet af beslutningen og ikke blot substansen i forslaget.

183 Kommissionen har, støttet af Den Italienske Republik, anført, at det er rigtigt, at datoen den 30. juni 1994 som frist for lukning af anlæggene i Taranto ikke er angivet i beslutningens dispositive del, men alene i betragtningerne til beslutningen. De omtvistede beslutninger blev vedtaget i deres endelige form af Kommissionen efter indhentelse af Rådets godkendelse, på grundlag af Kommissionens meddelelse til Rådet, der i det væsentlige redegjorde for Kommissionens forslag til beslutning, uden at der herved var tale om nøjagtigt den udformning, som beslutningen skulle have. Det kan herefter ikke antages, at Kommissionen har ændret en retsakt fra Rådet. I øvrigt går betragtningerne til de omtvistede beslutninger under alle omstændigheder ud over en redegørelse for grundene til dem, idet de indeholder en angivelse af de midler, på grundlag af hvilke strukturomlægningen vil blive gennemført, således at betragtningerne sammen med beslutningernes dispositive del udgør et hele, der henviser til de programmer, som skal følges. Datoen den 30. juni 1994, der er angivet i betragtningerne til den pågældende omtvistede beslutning, er dermed i overensstemmelse med Rådets forudsætninger rent faktisk et vilkår i henhold til beslutningen.

184 Rådet har gjort gældende, at det ikke i henhold til traktatens artikel 95, stk. 1, er forpligtet til at afgive en samstemmende udtalelse vedrørende den formelle retsakt, som Kommissionen foreslår vedtaget. I denne sag afgav Rådet med enstemmighed en samstemmende udtalelse inden for de grænser og på de vilkår, der fremgik af Kommissionens meddelelser vedrørende de forskellige former for støtte, hvorved Rådet ligeledes tog hensyn til de ændringer, der ville blive indføjet i beslutningernes dispositive del efter drøftelserne inden for Rådet. De af Kommissionen vedtagne beslutninger er i overensstemmelse med, hvad Rådet besluttede.

Rettens bemærkninger

185 Det bemærkes, at sagsøgerens klagepunkt alene angår den formelle forskriftsmæssighed af beslutning 94/259 vedrørende Ilva. Sagsøgeren gør gældende, at denne beslutning strider mod den samstemmende udtalelse fra Rådet, der i henhold til

traktatens artikel 95, stk. 1, i alle tilfælde skal indhentes, idet datoen den 30. juni 1994 som frist for Ilva's opfyldelse af sin forpligtelse til at gennemføre en indskrænkning af produktionskapaciteten i Taranto er indeholdt i Kommissionens meddelelse af 15. december 1993 (punkt 24), som dannede grundlag for Rådets udtalelse af 22. december 1993, hvorimod den ikke er angivet i den omtvistede beslutnings dispositive del, men udelukkende i betragtningerne til beslutningen (afsnit II, ottende led).

186 Det er ubestridt, at datoen den 30. juni 1994 var indeholdt i det program for omstrukturering og privatisering af Ilva-koncernen, som IRI fastlagde i september 1993, og som den italienske regering forelagde Kommissionen ved skrivelse af 13. december 1993 (jf. afsnit II i betragtningerne til den pågældende beslutning). Det er ligeledes ubestridt, at denne dato var angivet i punkt 24 i Kommissionens meddelelse til Rådet af 15. december 1993, som dannede grundlag for Rådets udtalelse, og at datoen ikke optræder i den dispositive del af beslutning 94/259, men udelukkende i betragtningerne til denne (afsnit II).

187 Det er rigtigt, at Kommissionen i henhold til artikel 95 skal træffe beslutning »efter samstemmende og enstemmig udtalelse fra Rådet«, men bestemmelsen fastlægger ikke de nærmere vilkår for, hvorledes Kommissionen skal indhente denne udtalelse. Navnlig fremgår det ikke udtrykkeligt, om Kommissionen skal forelægge Rådet et udkast til beslutning. Kommissionens praksis med hensyn til sådanne beslutninger har siden 1960'erne været at forelægge Rådet en meddelelse, der indeholder de grundlæggende oplysninger vedrørende det pågældende nationale støtteprogram tillige med en angivelse af de overordnede retningslinjer for den påtænkte indgriben. Den procedure, der blev anvendt med henblik på vedtagelsen af beslutningen vedrørende Ilva, er i overensstemmelse med disse retningslinjer.

188 Sagsøgeren anfægter ikke den praksis, hvorefter Rådet forelægges en meddelelse i stedet for et udkast til beslutning. Sagsøgeren gør alene gældende, at et væsentligt

element i den meddelelse, der blev forelagt Rådet, ikke er indeholdt i den omtvistede beslutnings dispositive del.

189 Dette klagepunkt kan kun give anledning til en annullation af den omtvistede beslutning som følge af tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, såfremt det må antages, at Rådet ikke ville have afgivet en positiv udtalelse, såfremt det havde været klar over, at Kommissionen ville indsætte datoen den 30. juni 1994 i betragtningerne til den beslutning, den ville vedtage, i stedet for i dennes dispositive del (jf. Domstolens dom af 21.3.1990, sag C-142/87, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 959, og dommen i sagen Skibsværftsforeningen m.fl. mod Kommissionen, a.st., præmis 243).

190 Det bemærkes herved, at Rådet selv har gjort gældende, at »det ikke i henhold til traktatens artikel 95, stk. 1, er forpligtet til at afgive en samstemmende udtalelse vedrørende den formelle retsakt, som Kommissionen foreslår vedtaget«, og at »de af Kommissionen vedtagne beslutninger er i overensstemmelse med, hvad Rådet besluttede«.

191 Det må følgelig antages, at Rådets samstemmende udtalelse angik substansen i den af Kommissionen foreslåede indgriben, nærmere bestemt således, at Kommissionen blev overladt et vist skøn med hensyn til den nøjagtige udformning af den endelige beslutning. Det fremgår herved af den omtvistede beslutnings dispositive del (artikel 1, stk. 1, artikel 4, stk. 1, og artikel 6), at det skulle være et ufravigeligt krav, at der skete en overholdelse af strukturomlægningsprogrammet, som er beskrevet i afsnit II i betragtningerne til beslutningen, der udtrykkeligt angiver datoen den 30. juni 1994. Det savner herefter grundlag, at den omtvistede beslutning på et afgørende punkt skulle fravige, hvad Rådet godkendte.

192 Følgelig må det fastslås, at beslutning 94/259 ikke er retsstridig som følge af en tilsidesættelse af Rådets samstemmende udtalelse.

193 Kommissionen må herefter frifindes for sagsøgerens annullationspåstand.

Sagens omkostninger

194 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren, British Steel, har ikke fået medhold i sin påstand om annullation af de omtvistede beslutninger. Da Kommissionen og Ilva, som har interveneret i sagen til støtte for dennes påstande, har nedlagt påstand om, at sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger, bør sagsøgeren dømmes til at betale Kommissionens og Ilva's omkostninger.

195 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Følgelig bør Rådet, Kongeriget Spanien og Den Italienske Republik, der har interveneret i sagen, bære deres egne omkostninger.

196 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, tredje afsnit, kan Retten træffe afgørelse om, at andre intervenienter end medlemsstater, stater, som er parter i EØS-aftalen, institutioner og EFTA-Tilsynsmyndigheden skal bære deres egne omkostninger. Efter omstændighederne bør SSAB Svenskt Stål og Det Danske Stålvalseværk, der har interveneret i sagen til støtte for sagsøgerens påstande, bære deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Første Udvidede Afdeling)

1) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.

2) Sagsøgeren betaler Kommissionens omkostninger og Ilva Laminati Piani SpA's omkostninger som intervenient.

3) Rådet for Den Europæiske Union, Kongeriget Spanien, Den Italienske Republik, SSAB Svenskt Stål AB og Det Danske Stålvalseværk A/S bærer deres egne omkostninger.

Saggio Kalogeropoulos Tiili

Potocki Moura Ramos

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 24. oktober 1997.

H. Jung A. Saggio

Justitssekretær Præsident