ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer — uitgebreid)
24 oktober 1997 *

In zaak T-243/94,

British Steel plc, vennootschap naar Engels recht, gevestigd te Londen, vertegenwoordigd door R. Plender, QC, van de balie van Engeland en Wales, en W. Sibree, Solicitor, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van Elvinger, Hoss & Prussen, Côte d'Eich 15,

verzoekster,

ondersteund door

SSAB Svenskt Stål AB, vennootschap naar Zweeds recht, gevestigd te Stockholm, vertegenwoordigd door J. Boyce en Ph. Raven, Solicitors, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van Elvinger, Hoss & Prussen, Côte d'Eich 15,

en

Det Danske Stålvalseværk A/S, vennootschap naar Deens recht, gevestigd te Frederiksværk (Denemarken), vertegenwoordigd door J. A. Lawrence, Solicitor, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van E. Arendt, Rue Mathias Hardt 8-10,

interveniënten,

* Procestaal: Engels.

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door N. Khan en B. Smulders, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

ondersteund door

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door R. Bandilla, directeur bij de juridische dienst, en J. Carbery, juridisch adviseur, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij A. Morbilli, directeur-generaal van de directie juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door U. Leanza, hoofd van de dienst diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, bijgestaan door P. G. Ferri, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Italiaanse ambassade, Rue Marie-Adélaïde 5,

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door A. Navarro González, directeur-generaal Coördinatie juridische en institutionele aangelegenheden van de Gemeenschap, aanvankelijk bijgestaan door G. Calvo Díaz, vervolgens door L. Perez-De Ayala Beccerril, beiden abogado del Estado, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Spaanse ambassade, Boulevard Emmanuel Servais 4-6,

en

Ilva Laminati Piani SpA, vennootschap naar Italiaans recht, gevestigd te Rome, vertegenwoordigd door A. Pappalardo, advocaat te Trapani, en M. Merola, advocaat te Rome, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van A. Lorang, Rue Albert 1er 51,

interveniënten,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van beschikking 94/258/EGKS van de Commissie van 12 april 1994 betreffende steun die Spanje voornemens is te verlenen aan de openbare geïntegreerde staalonderneming Corporación de la Siderurgia Integral (CSI), en van beschikking 94/259/EGKS van de Commissie van 12 april 1994 betreffende steun die Italië voornemens is te verlenen aan openbare ondernemingen in de ijzer- en staalsector (ijzer- en staalconcern ILVA) (PB 1994, L 112, blz. 58 resp. 64),

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer — uitgebreid),

samengesteld als volgt: A. Saggio, president, A. Kalogeropoulos, V. Tiili, A. Potocki en R. M. Moura Ramos, rechters,

griffier: H. Jung

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 25 februari 1997,

het navolgende

Arrest

Juridisch kader

1 Volgens het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor kolen en staal (hierna: „EGKS-Verdrag" of „Verdrag") is de toekenning van staatssteun aan staalondernemingen in beginsel verboden. In artikel 4, aanhef en sub c, van dit Verdrag is namelijk bepaald, dat „door de staten verleende subsidies of hulp, of door deze opgelegde bijzondere lasten, in welke vorm ook", als onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal en, bijgevolg, verboden overeenkomstig de bepalingen van het Verdrag moeten worden beschouwd.

2 Artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag bepaalt:

„In de gevallen, niet in dit Verdrag voorzien, waarin een beschikking of aanbeveling van de Commissie noodzakelijk blijkt tot het verwerkelijken, in de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal en overeenkomstig de bepalingen van artikel 5, van een der doelstellingen van de Gemeenschap zoals deze zijn omschreven in de artikelen 2, 3 en 4, kan zij een dergelijke beschikking geven of aanbeveling doen met instemming van de Raad, bij eenstemmigheid bepaald en na raadpleging van het Raadgevend Comité.

Dezelfde beschikking of aanbeveling, gegeven of gedaan volgens het hierboven gestelde, bepaalt de eventueel op te leggen straffen."

3 Om tegemoet te komen aan de noodzaak van herstructurering van de ijzer- en staalsector, heeft de Commissie vanaf het begin van de jaren tachtig met een beroep op deze bepalingen van artikel 95 van het Verdrag communautaire regels ingevoerd op grond waarvan in limitatief opgesomde gevallen de toekenning van staatssteun aan de ijzer- en staalindustrie is toegestaan. Deze regels zijn verscheidene malen aangepast in verband met de conjuncturele problemen van de ijzer- en staalindustrie. Zo is de communautaire staalsteuncode die tijdens de in casu relevante periode van kracht was, de vijfde van de reeks, ingevoerd bij beschikking nr. 3855/91/EGKS van de Commissie van 27 november 1991 tot invoering van communautaire regels voor de steun aan de ijzer- en staalindustrie (PB 1991, L 362, blz. 57; hierna: „steuncode"). Blijkens de considerans van die beschikking gaat het hierbij, juist zoals bij de eerdere codes het geval was, om een communautaire regeling die alle al dan niet specifieke steun, door de Lid-Staten in ongeacht welke vorm verleend, beoogt te dekken. De code staat geen steun ten behoeve van bedrijfsvoering toe, noch ten behoeve van herstructurering, behalve wanneer het steun bij sluiting betreft.

Feiten

4 In het licht van de verslechtering van de economische en financiële situatie in de ijzer- en staalindustrie legde de Commissie op 23 november 1992 aan de Raad en aan het Europees Parlement een herstructureringsplan voor in haar mededeling SEC(92) 2160 def., getiteld „Naar een versterking van het concurrentievermogen van de ijzer- en staalindustrie: de noodzaak van een nieuwe herstructurering". Dit plan was gebaseerd op de vaststelling, dat er nog steeds sprake was van een structurele overcapaciteit, en had primair tot doel, op basis van een vrijwillige deelneming door de staalbedrijven een aanzienlijke en definitieve inkrimping van de productiecapaciteit tot stand te brengen met minimaal 19 miljoen ton. Daartoe voorzag het in een pakket begeleidende maatregelen op sociaal terrein alsmede in financiële stimulansen, waaronder gemeenschapssteun. Parallel daaraan stelde de Commissie een onafhankelijke deskundige aan, te weten de heer Braun, voormalig directeur-generaal van het directoraat-generaal Industrie van de Commissie, die primair tot taak had, een overzicht op te stellen van de plannen voor sluiting van staalondernemingen gedurende de in voormelde mededeling bedoelde periode 1993-1995. Nadat hij contact had opgenomen met de bestuurders van ongeveer 70 ondernemingen, legde Braun op 29 januari 1993 zijn rapport over, getiteld „De in gang zijnde of voorgenomen herstructureringen in de ijzer- en staalindustrie."

5 In zijn conclusies van 25 februari 1993 stemde de Raad in met de hoofdlijnen van het programma dat de Commissie in aansluiting op het rapport-Braun had voorgelegd en waarmee een aanzienlijke vermindering van de productiecapaciteit werd beoogd. De duurzame herstructurering van de ijzer- en staalsector moest worden vergemakkelijkt door „een pakket tijdelijke begeleidende maatregelen, met strikte inachtneming van de voorschriften inzake controle op overheidssteun". Ten aanzien van die controle verklaarde de Raad: „De Commissie bevestigt vast te houden aan strikte en objectieve toepassing van de steuncode en zal erop toezien dat eventuele afwijkingen, die op basis van artikel 95 aan de Raad kunnen worden voorgesteld, ten volle bijdragen tot de noodzakelijke algemene capaciteitsvermindering. De Raad zal met spoed op basis van objectieve criteria over deze voorstellen een besluit nemen."

6 In overeenstemming hiermee gaven de Raad en de Commissie in hun in de notulen van de zitting van de Raad van 17 december 1993 opgenomen gemeenschappelijke verklaring — waarin melding werd gemaakt van het door de Raad bereikte algemeen akkoord om uit hoofde van artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag zijn instemming te betuigen met de toekenning van overheidssteun aan de openbare ondernemingen Sidenor (Spanje), Sächsische Edelstahlwerke GmbH (Duitsland), Corporación de la Siderurgia Integral (CSI, Spanje), Ilva (Italië), EKO Stahl AG (Duitsland) en Siderurgia Nacional (Portugal) — het volgende te kennen: „De Raad en de Commissie zijn van oordeel dat de enige manier om te zorgen voor een gezonde EG-staalindustrie die de concurrentie op de wereldmarkt aankan, is, blijvend een einde te maken aan overheidssubsidies aan de staalindustrie en verlieslijdende capaciteit te sluiten. Door unaniem in te stemmen met de huidige voorstellen op basis van artikel 95 bevestigt de Raad opnieuw dat hij zich verbindt tot strikte toepassing van de Steuncode (...) en, bij ontstentenis van toestemming uit hoofde van de Code, van artikel 4, sub c, van het EGKS-Verdrag. Onverminderd het recht van iedere Lid-Staat te verzoeken om een beschikking uit hoofde van artikel 95/EGKS, en overeenkomstig zijn conclusies van 25 februari 1993, verklaart de Raad zich er vast toe te verbinden dat verdere afwijkingen ex artikel 95 met betrekking tot steun aan individuele bedrijven worden vermeden."

7 Op 22 december 1993 stemde de Raad overeenkomstig artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag in met de toekenning van voormelde steun ten behoeve van de herstructurering of privatisering van de betrokken openbare ondernemingen.

8 Om een nieuwe herstructurering van de ijzer- en staalindustrie te vergemakkelijken, stelde de Commissie in die juridische en feitelijke context, en na de genoemde goedkeuring door de Raad, op 12 april 1994 zes op artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag gebaseerde individuele beschikkingen vast, waarbij zij haar goedkeuring hechtte aan staatssteun die niet voldeed aan de criteria op grond waarvan overeenkomstig de steuncode van artikel 4, sub c, van het Verdrag kon worden afgeweken. In die zes beschikkingen hechtte zij haar goedkeuring aan, respectievelijk, steun die Duitsland voornemens was te verlenen aan de staalonderneming EKO Stahl AG, te Eisenhüttenstadt (beschikking 94/256/EGKS, PB 1994, L 112, blz. 45), steun die Portugal voornemens was te verlenen aan de staalonderneming Siderurgia Nacional (beschikking 94/257/EGKS, PB 1994, L 112, blz. 52), steun die Spanje voornemens was te verlenen aan de openbare geïntegreerde staalonderneming Corporación de la Siderurgia Integral (CSI) (beschikking 94/258/EGKS, PB 1994, L 112, blz. 58; hierna: „beschikking 94/258"), steun die Italië voornemens was te verlenen aan openbare ondernemingen in de ijzer- en staalsector (ijzer- en staalconcern ILVA) (beschikking 94/259/EGKS, PB 1994, L 112, blz. 64; hierna: „beschikking 94/259"), steun die Duitsland voornemens was te verlenen aan de staalonderneming Sächsische Edelstahlwerke GmbH, te Freital, Saksen (beschikking 94/260/EGKS, PB 1994, L 112, blz. 71), en steun die Spanje voornemens was te verlenen aan de onderneming Sidenor, een producent van speciaal staal (beschikking 94/261/EGKS, PB 1994, L 112, blz. 77).

9 Aan die goedkeuringen waren overeenkomstig het unanieme besluit van de Raad een aantal verplichtingen verbonden, te weten „een netto-capaciteitsvermindering van minstens 2 miljoen ton voor ruwstaal en maximaal 5,4 miljoen ton voor warmgewalst staal", zoals blijkt uit de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 13 april 1994 [COM(94) 125 def.], waarmee werd beoogd een tussentijdse balans op te maken van de herstructurering in de ijzer- en staalindustrie en om, in de geest van voormelde conclusies van de Raad van 25 februari 1993, een aantal suggesties ter consolidering van dit proces te doen.

Procedure

10 In deze context heeft de staalonderneming British Steel plc (hierna: „British Steel" of „verzoekster") bij op 27 juni 1994 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift overeenkomstig artikel 33 EGKS-Verdrag beroep ingesteld tot nietigverklaring van de beschikkingen 92/258 en 94/259 van 12 april 1994, betreffende, respectievelijk, de onderneming CSI en de het concern Ilva.

11 Parallel hieraan zijn nog twee andere beroepen ingesteld, het ene door de Association des aciéries européennes indépendantes (EISA), tegen de zes beschikkingen 94/256 tot en met 94/261 van 12 april 1994 (zaak T-239/94), en het andere door de ondernemingen Wirtschaftsvereinigung Stahl, Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG en Hoogovens Groep BV, tegen beschikking 94/259, waarbij de toekenning van staatssteun aan het concern Ilva is goedgekeurd (zaak T-244/94).

12 In de onderhavige zaak hebben de Raad, de Italiaanse Republiek, het Koninkrijk Spanje en Ilva Laminati Piani SpA (hierna: „Ilva") bij verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Gerecht op, respectievelijk, 25 oktober, 11 en 13 november en 19 december 1994, verzocht om toelating tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van verweerster. Bij op 8 respectievelijk 15 december 1994 ter griffie van het Gerecht neergelegde verzoekschriften hebben de vennootschappen SSAB Svenskt Stål AB en Det Danske Stålvalseværk A/S verzocht om in het geding te mogen tussenkomen aan de zijde van verzoekster. Bij beschikkingen van 13 februari en 6 maart 1995 heeft de president van de Tweede kamer — uitgebreid van het Gerecht in deze verzoeken bewilligd.

13 Verzoekster heeft op 28 oktober 1994 krachtens artikel 64, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering een verzoek om maatregelen tot organisatie van de processgang ingediend, ertoe strekkende dat het Gerecht de Commissie verzoekt om overlegging van de op haar verzoek door W. S. Atkins opgestelde deskundigenrapporten betreffende de levensvatbaarheid van de plannen voor de herstructurering van de ondernemingen Ilva en CSI, alsmede van de op deze ondernemingen betrekking hebbende rapporten die Italië en Spanje ingevolge artikel 4 van de bestreden beschikkingen tweemaal per jaar bij de Commissie moeten indienen teneinde deze instelling in staat te stellen na te gaan, of aan de in die beschikkingen gestelde voorwaarden wordt voldaan. Nadat de Commissie op 9 december 1994 haar opmerkingen had ingediend, heeft het Gerecht verzoekster, de Commissie en Ilva een aantal vragen gesteld over, in de eerste plaats, de noodzaak om over genoemde rapporten te beschikken met het oog op de beoordeling van de regelmatigheid van de bestreden beschikkingen en met het oog op de eerbiediging van de rechten van de verdediging, en, in de tweede plaats, het al dan niet vertrouwelijke karakter van de in die verslagen vervatte informatie, en heeft het interveniënten verzocht, hun opmerkingen te maken over verzoeksters verzoek. Binnen de gestelde termijn hebben verzoekster, de Commissie en Ilva de vragen beantwoord en hebben interveniënten hun opmerkingen ingediend. Wat voorts de

vertrouwelijkheid van bepaalde informatie betreft, heeft de Commissie het Gerecht op 30 juni 1995 het rapport-Atkins betreffende de onderneming CSI overgelegd, ontdaan van de door dit bedrijf als vertrouwelijk beschouwde informatie. De Commissie verklaarde, dat dit rapport was opgesteld op basis van een deskundigenrapport van het adviesbureau SRI en dus niet hetzelfde type gedetailleerde analyses bevatte als het op Ilva betrekking hebbende rapport-Atkins, waarin de mogelijkheden voor de herstructurering van deze onderneming werden onderzocht aan de hand van vertrouwelijke bedrijfsinformatie, waardoor het onmogelijk was een niet-vertrouwelijke versie ervan over te leggen. Van oordeel, dat de procedure moest worden voortgezet in afwachting van de beslissing op het verzoek om maatregelen tot organisatie van de procesgang, heeft het Gerecht verzoekster bij brief van de griffie van 20 juli 1995 hiervan in kennis gesteld.

14 Verzoekster heeft op 8 augustus 1995 een tweede verzoek om maatregelen tot organisatie van de procesgang ingediend, ertoe strekkende dat het Gerecht de Commissie verzoekt om overlegging van het deskundigenrapport-Atkins betreffende Ilva en het deskundigenrapport-SRI betreffende CSI, zo nodig door de betrokken ondernemingen ontdaan van alle vertrouwelijke informatie. Interveniënten zijn in de gelegenheid gesteld hun opmerkingen te maken. Van oordeel, dat er geen termen aanwezig waren om in dat stadium van de procedure op het tweede verzoek te beslissen, heeft het Gerecht verzoekster bij brief van de griffie van 26 oktober 1995 hiervan in kennis gesteld.

15 Bij brief van de griffie van 3 december 1996 heeft het Gerecht de Commissie een aantal vragen gesteld die hoofdzakelijk betrekking hadden op de informatie om overlegging waarvan verzoekster in haar eerste verzoek om maatregelen tot organisatie van de procesgang subsidiair had verzocht, voor het geval het Gerecht zou oordelen, dat niet zou moeten worden voldaan aan haar verzoek strekkende tot overlegging van genoemde deskundigenrapporten, en dat andere maatregelen tot organisatie van de procesgang zouden moeten worden gelast. De Commissie heeft deze vragen binnen de gestelde termijn beantwoord. Gelet op die antwoorden, heeft het Gerecht zich op het standpunt gesteld, dat het over alle informatie beschikt die nodig is om de door verzoekster aangevoerde middelen te kunnen beoordelen, en dat overlegging van de deskundigenrapporten Atkins (Ilva) en SRI (CSI) en van genoemde rapporten van de betrokken Lid-Staten niet nodig is om de eerbiediging van de rechten van de verdediging te verzekeren. Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Ter terechtzitting van 25 februari 1997 zijn partijen in hun pleidooien gehoord en hebben zij de mondelinge vragen van het Gerecht beantwoord.

Conclusies van partijen

16 Verzoekster, ondersteund door SSAB Svenskt Stål, concludeert dat het het Gerecht behage:

— de beschikkingen 94/258 en 94/259 nietig te verklaren;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

17 Interveniënte Det Danske Stålvalseværk concludeert dat het het Gerecht behage:

— de beschikkingen 94/258 en 94/259 nietig te verklaren;

— de Commissie te verwijzen in de kosten, daaronder begrepen die van interveniënte.

18 Verweerster, ondersteund door de Raad, de Italiaanse Republiek en het Koninkrijk Spanje, concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster te verwijzen in de kosten.

19 Ilva concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep niet-ontvankelijk en/of ongegrond te verklaren;

— verzoekster te verwijzen in de kosten, daaronder begrepen die van Ilva.

De ontvankelijkheid van het beroep

Argumenten van partijen

20 Verzoekster beklemtoont, dat zij een onderneming is die in de zin van artikel 33, tweede alinea, van het Verdrag wordt geraakt door de bestreden beschikkingen, waarbij goedkeuring wordt verleend aan de toekenning van voordelen aan ondernemingen die haar concurrenten zijn. Zij bestrijdt dan ook de stelling van Ilva, dat de zes beschikkingen die de Commissie op 12 april 1994 heeft vastgesteld, een ondeelbaar geheel vormen dat het resultaat is van een politiek compromis in de Raad, zodat het onderhavige beroep, waarmee uitsluitend de nietigverklaring van twee van die beschikkingen wordt beoogd, niet ontvankelijk kan worden geacht omdat de eventuele nietigverklaring van de twee bestreden beschikkingen zou leiden tot een onaanvaardbare wijziging van een op het hoogste niveau bereikt politiek akkoord. Dit argument is volgens verzoekster met name niet ter zake dienend in verband met de vraag naar de ontvankelijkheid van het beroep, aangezien aan haar recht om op te komen tegen de twee beschikkingen waardoor zij zich rechtstreeks en individueel geraakt acht, geen afbreuk kan worden gedaan door het enkele bestaan van een politieke samenhang tussen de bestreden beschikkingen en andere beschikkingen die de Commissie in dezelfde context heeft vastgesteld.

21 Ilva erkent om te beginnen, dat zij als interveniënte niet gerechtigd is de ontvankelijkheid van het beroep aan de orde te stellen, daar de Commissie dit punt niet heeft aangeroerd tijdens de schriftelijke behandeling. Zij brengt echter in herinnering, dat het Gerecht volgens artikel 113 van zijn Reglement voor de procesvoering in iedere stand van het geding ambtshalve middelen van niet-ontvankelijkheid die van openbare orde zijn, in behandeling kan nemen, wat voor hem aanleiding zou moeten zijn om Ilva's stelling te onderzoeken.

22 De twee door verzoekster bestreden beschikkingen zijn volgens Ilva belangrijke aspecten van een in de Raad bereikt algemeen politiek akkoord met het oog op de herstructurering van de ijzer- en staalindustrie in de Gemeenschap. Het onderhavige beroep moet derhalve niet-ontvankelijk worden verklaard, voor zover verzoekster niet enkel de criteria bestrijdt die de Commissie heeft gebruikt bij de beoordeling van de voorwaarden die verbonden zijn aan de bij de twee bestreden beschikkingen goedgekeurde specifieke steunverlening, doch ook de eigenlijke grondslag van het op het niveau van de Gemeenschap bereikte politieke akkoord, dat door de zes beschikkingen van de Commissie van 12 april 1994 is bekrachtigd, ter discussie stelt. De eventuele nietigverklaring van één of meer van de betrokken beschikkingen zou volgens Ilva namelijk leiden tot een wijziging van het in de Raad bereikte politieke compromis. Dit betekent, dat verzoeksters enkel beroep kan instellen tegen alle zes beschikkingen tezamen.

Beoordeling door het Gerecht

23 Alvorens te onderzoeken, of het door interveniënte Ilva aangevoerde middel van niet-ontvankelijkheid gegrond is, moet worden nagegaan, of het, gelet op de geldende procedurevoorschriften, wel door Ilva kan worden voorgesteld.

24 Volgens de artikelen 34, tweede alinea, en 46, eerste alinea, van 's Hofs Statuut-EGKS kunnen de conclusies van een verzoekschrift tot interventie slechts strekken tot ondersteuning van de conclusies van een der partijen bij het geding. Volgens artikel 116, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering aanvaardt de interveniënt het geding bovendien in de stand waarin het zich op het ogenblik van zijn interventie bevindt.

25 Waar verweerster de ontvankelijkheid van het beroep niet aan de orde heeft gesteld tijdens de schriftelijke behandeling, kan interveniënte Ilva dus niet aanvoeren dat

het beroep niet-ontvankelijk is, zodat het Gerecht de door haar aangevoerde middelen van niet-ontvankelijkheid niet behoeft te onderzoeken (zie arrest Hof van 24 maart 1993, zaak C-313/90, CIRFS e. a., Jurispr. 1993, blz. I-1125).

26 Volgens artikel 113 van het Reglement voor de procesvoering kan het Gerecht echter in iedere stand van het geding ambtshalve ingaan op middelen van niet-ontvankelijkheid die van openbare orde zijn, daaronder begrepen die welke door interveniënten worden aangevoerd (zie arresten Hof van 11 juli 1990, gevoegde zaken C-305/86 en C-160/87, Neotype Techmashexport, Jurispr. 1990, blz. I-2945, en 15 juni 1993, zaak C-225/91, Matra, Jurispr. 1993, blz. I-3203).

27 Een middel van niet-ontvankelijkheid is alleen dan van openbare orde, indien het betrekking heeft op een essentiële voorwaarde voor de ontvankelijkheid van een krachtens artikel 33, tweede alinea, van het Verdrag ingesteld beroep.

28 Daar het in casu door interveniënte aangevoerde middel van niet-ontvankelijkheid geen betrekking heeft op een van die essentiële voorwaarden, behoeft het Gerecht er niet ambtshalve op in te gaan. Ilva betoogt immers enkel, kort gezegd, dat een onderneming die wordt geraakt door een beschikking die deel uitmaakt van een „pakket", deze beschikking niet kan aanvechten door daartegen een afzonderlijk beroep in te stellen, doch daartoe een beroep tot nietigverklaring van alle tot het „pakket" behorende beschikkingen dient in te stellen. Een dergelijke ontvankelijkheidsvoorwaarde is niet alleen niet voorzien door de relevante bepalingen van het Verdrag, zij is bovendien volledig in strijd met de letter en de geest van artikel 33, tweede alinea, van het Verdrag, dat met zoveel woorden aan ondernemingen en ondernemersverenigingen het recht toekent om beroep in te stellen tegen hen betreffende individuele beschikkingen.

29 Hieruit volgt, dat het door Ilva aangevoerde middel van niet-ontvankelijkheid hoe dan ook moet worden afgewezen, aangezien de beweerde ontvankelijkheidsvoorwaarde waarop het gebaseerd is, onverenigbaar is met het krachtens artikel 33 van het Verdrag aan een onderneming toekomende recht om op te komen tegen elke haar betreffende individuele beschikking.

Ten gronde

30 Verzoekster voert tot staving van haar beroep tot nietigverklaring vier middelen aan, te weten onbevoegdheid van de Commissie om de gewraakte beschikkingen vast te stellen, schending van het vertrouwensbeginsel, schending van het EGKS-Verdrag of van enige op de uitvoering daarvan betrekking hebbende rechtsregel, en schending van wezenlijke vormvoorschriften.

1. *Het eerste middel: onbevoegdheid van de Commissie*

Argumenten van partijen

31 Verzoekster is van mening, dat de Commissie niet bevoegd was de bestreden beschikkingen vast te stellen. De steuncode vormt haars inziens een uitputtend en bindend juridisch kader, voor zover hij in de weg staat aan goedkeuring van met zijn bepalingen onverenigbare steun. Verzoekster noemt in dit verband met name artikel 1 van de code, dat uitdrukkelijk alle vormen van bedrijfs- en investeringssteun verbiedt. De Commissie was derhalve niet bevoegd, bij de twee bestreden beschikkingen de toekenning van dergelijke steun goed te keuren. Zij kan die bevoegdheid niet ontlenen aan artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag, daar de steuncode zelf op de grondslag van artikel 95 door haar is vastgesteld en de met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag toe te passen criteria definitief — voor zover hij althans niet zelf bij een algemene beschikking wordt gewijzigd — vastlegt.

32 Indien de Commissie voornemens is haar goedkeuring te hechten aan steunmaatregelen die niet voldoen aan de in de steuncode geformuleerde voorwaarden, dient zij volgens verzoekster de tekst zelf van deze code te wijzigen bij een algemene beschikking die op alle betrokken ondernemingen van toepassing is. De steuncode zou immers volstrekt zinloos worden, indien hij kon worden omzeild door individuele beschikkingen, door de Commissie vastgesteld om rekening te houden met bijzondere gevallen. In casu heeft de Commissie niet de steuncode gewijzigd, doch enkel beschikkingen vastgesteld waarbij in strijd met de bepalin-

gen van deze code overheidssteun ten behoeve van bepaalde openbare ondernemingen is goedgekeurd, in het nadeel van concurrenten waarvoor een dergelijke beschikking niet is vastgesteld.

33 Interveniënte Det Danske Stålvalseværk ondersteunt de stelling van verzoekster, dat de steuncode een bindend en uitputtend juridisch kader vormt. De Commissie dient zich derhalve nauwgezet te houden aan de gedragslijn die zij op basis van artikel 95 van het Verdrag voor zichzelf heeft bepaald, en is niet bevoegd tot vaststelling van een individuele beschikking waarbij van de criteria van de steuncode wordt afgeweken. Die code beoogt regels te geven voor een sector die extreem gevoelig is voor de goede werking van de gemeenschappelijke staalmarkt, voor zover de toekenning van met de fundamentele doelstellingen van het Verdrag strijdige staatssteun problemen zou kunnen veroorzaken voor ondernemingen die hun inspanningen op het gebied van herstructurering en privaterisering met eigen middelen hebben bekostigd. De steuncode is de geschikte rechtsgrondslag voor de vaststelling van individuele beschikkingen die met zijn bepalingen in overeenstemming zijn. In casu heeft de Commissie de bestreden beschikkingen echter op basis van artikel 95 van het Verdrag vastgesteld met het uitsluitende oogmerk, de bij de steuncode ingevoerde procedure en voorschriften te omzeilen.

34 De Commissie beklemtoont, dat de verschillende steuncodes zijn vastgesteld op basis van artikel 95 EGKS-Verdrag en dus dezelfde rechtsgrondslag hebben als de bestreden beschikkingen. Haars inziens hebben al deze handelingen dus juridisch dezelfde waarde en kan de geldende steuncode niet als definitief en bindend worden beschouwd. In die code wordt integendeel enkel gepreciseerd, welke steunmaatregelen de Commissie ten tijde van de vaststelling ervan als verenigbaar met het Verdrag beschouwde. De Commissie is bevoegd te onderzoeken, of andere vormen van steun, die in de code zelf niet zijn voorzien, verenigbaar zijn met het Verdrag, met name gezien het feit dat de staalmarkt dikwijls zeer ernstige crises doormaakt. De door verzoekster voorgestelde oplossing, een wijziging van de steuncode, zou in casu niet uitvoerbaar zijn geweest, voor zover zij zou hebben geleid tot een algemene goedkeuring van steun ten behoeve van herstructurering, terwijl in de bestreden individuele beschikkingen een veel restrictiever beleid ten aanzien van de goedkeuring van steun tot uitdrukking komt. Het maakte voor de

Commissie dus wel degelijk verschil, of zij koos voor een wijziging van de steuncode dan wel voor vaststelling van de bestreden beschikkingen; twee maatregelen die bedoeld waren om het hoofd te bieden aan heel verschillende situaties.

35 Naar het oordeel van de Raad heeft de Commissie met de vaststelling van de steuncode de haar krachtens artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag toekomende bevoegdheden niet verbruikt, zodat zij bevoegd was haar goedkeuring te hechten aan steunmaatregelen als die waarom het in de bestreden beschikkingen gaat. Volgens de Raad kan het namelijk voorkomen, dat ter verwezenlijking van een van de in de artikelen 2, 3 en 4 van het Verdrag omschreven doelstellingen van de Gemeenschap een nieuwe beschikking van de Commissie noodzakelijk is, zelfs indien er een steuncode is waarin de voor alle vormen van overheidssteun aan de ijzer- en staalsector bedoelde regels zijn vastgelegd. In dit verband wijst de Raad er in het bijzonder op, dat in de vijfde steuncode enkel de maatregelen worden uiteengezet die de Commissie destijds als verenigbaar met het Verdrag beschouwde; deze uiteenzetting heeft echter geen uitputtend karakter en de Commissie kan dus zo nodig opnieuw op grond van artikel 95 andere beschikkingen vaststellen, op voorwaarde dat deze in overeenstemming zijn met de in dat artikel genoemde voorwaarden. In casu was het volgens de Raad noodzakelijk, een algemene strategie te bepalen om het hoofd te bieden aan de steeds ernstiger crisis waarmee de ijzer- en staalsector te kampen had, en om een vermindering van de capaciteit van de Europese staalondernemingen te verzekeren. Een dergelijke algemene strategie sloot evenwel niet uit, dat als onderdeel van de begeleidende maatregelen in het kader van een algemeen programma gericht op capaciteitsvermindering, aan ondernemingen steun werd verleend.

36 Volgens de Italiaanse Republiek zou aanvaarding van verzoeksters standpunt betekenen, dat met de vaststelling van de steuncode de eerste twee alinea's van artikel 95 van het Verdrag substantieel konden worden gewijzigd. Volgens dat standpunt zou, met andere woorden, de code de bron waaruit hij voortkomt, doen opdrogen. Artikel 95 is echter een algemeen voorschrift, waarvan de toepassing niet kan worden verboden of beperkt door een voorschrift van lagere rang. Dit betekent, dat de steuncode en de bestreden beschikkingen zich uiteindelijk op hetzelfde niveau in de hiërarchie van normen bevinden en juridisch dezelfde waarde hebben. Bovendien heeft de steuncode uitsluitend betrekking op de in de artikelen 2 tot en met 5 ervan omschreven vormen van steunverlening. Alle andere vormen van overheidssteun ten behoeve van staalondernemingen worden niet door de

steuncode geregeld en vallen dus buiten de werkingssfeer ervan. De in geding zijnde individuele beschikkingen moeten volgens de Italiaanse Republiek dan ook niet worden getoetst aan de steuncode, doch uitsluitend aan artikel 95 van het Verdrag.

37 Volgens het Koninkrijk Spanje heeft de Commissie rechtmatig gebruik gemaakt van de bevoegdheden die het Verdrag haar verleent, zonder daarbij ooit de in acht te nemen grenzen te overschrijden. Artikel 95 is namelijk de geschikte grondslag voor de vaststelling van beschikkingen waarmee wordt beoogd het hoofd te bieden aan situaties die een doeltreffend communautair optreden met het oog op de verwezenlijking van de in het Verdrag omschreven doelstellingen verlangen, wanneer de gemeenschapsinstellingen niet met de daartoe vereiste bevoegdheden zijn bekleed. In zoverre is er een parallel tussen deze bepaling en artikel 235 EG-Verdrag. De steuncode enerzijds en de bestreden beschikkingen anderzijds berusten op dezelfde rechtsgrondslag, doch hebben een verschillende werkingssfeer, voor zover zij elk zijn toegesneden op de marktsituatie in de ijzer- en staalsector ten tijde van hun vaststelling. Tegen deze achtergrond was de Commissie bevoegd (en verplicht), op de grondslag van artikel 95 de noodzakelijke bepalingen vast te stellen om het hoofd te bieden aan crisissituaties, en kan uit het bestaan van een steuncode niet worden afgeleid, dat de Commissie haar discretionaire bevoegdheid heeft willen prijsgeven.

38 Ook Ilva betoogt, dat de Commissie bevoegd was de bestreden beschikkingen op de grondslag van artikel 95 van het Verdrag vast te stellen. Deze bepaling machtigt haar namelijk om door middel van uitzonderlijke beschikkingen, of deze nu algemeen dan wel individueel van aard zijn, een regeling te geven voor onvoorzienbare en ongebruikelijke situaties die zich zouden kunnen voordoen. Indien artikel 95 een toereikende rechtsgrondslag voor de steuncode is, is er volgens Ilva dan ook geen enkele reden waarom dit bij de vaststelling van individuele beschikkingen anders zou liggen. Het is aan de Commissie om naar gelang van de omstandigheden te beoordelen, of een algemene dan wel een individuele beschikking moet worden vastgesteld. De steuncode heeft slechts een beperkte draagwijdte. Hij verklaart bepaalde, op de verwezenlijking van bepaalde doelstellingen van het Verdrag gerichte vormen van steunverlening met dit Verdrag verenigbaar, doch stelt geen verbod op steunmaatregelen die buiten zijn werkingssfeer vallen. Een met de bepalingen van de steuncode onverenigbare steunmaatregel kan derhalve worden goedgekeurd volgens de procedure van artikel 95 van het Verdrag.

Beoordeling door het Gerecht

39 Vooraf zij opgemerkt, dat ofschoon verzoekster zich beroept op „onbevoegdheid" van de Commissie om de bestreden beschikkingen vast te stellen, zij in het kader van dit eerste middel in werkelijkheid stelt, zakelijk weergegeven, dat de twee beschikkingen in strijd zijn met de steuncode en daardoor het beginsel schenden, dat een handeling van algemene strekking niet kan worden gewijzigd door een individuele beschikking.

40 Dienaangaande moet allereerst worden herinnerd aan de juridische context van de bestreden beschikkingen. Artikel 4, aanhef en sub c, van het Verdrag verbiedt in beginsel staatssteun binnen de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, voor zover hierdoor de verwezenlijking van de in het Verdrag omschreven essentiële doelstellingen van de Gemeenschap, in het bijzonder de invoering van een stelsel van vrije mededinging, in gevaar kan worden gebracht. Genoemde bepaling luidt als volgt: „Als zijnde onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal worden afgeschaft en zijn verboden binnen de Gemeenschap overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag: (...) c) door de staten verleende subsidies of hulp (...), in welke vorm ook."

41 Het bestaan van een dergelijk verbod betekent echter niet, dat elke vorm van staatssteun binnen het terrein van de EGKS als onverenigbaar met de doelstellingen van het Verdrag moet worden beschouwd. Artikel 4, sub c, uitgelegd in het licht van alle doelstellingen van het Verdrag, zoals deze zijn omschreven in de artikelen 2 tot en met 4, beoogt niet in de weg te staan aan de toekenning van staatssteun die kan bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag. Het laat de gemeenschapsinstellingen op het door het Verdrag bestreken gebied de bevoegdheid, de verenigbaarheid met het Verdrag te beoordelen en, in voorkomend geval, goedkeuring te verlenen aan de toekenning van dergelijke steun. Dit wordt bevestigd door het arrest van 23 februari 1961 (zaak 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg, Jurispr. 1961, blz. 1, motivering rechtens, hoofdstuk B. I.1. b, tiende overweging, zesde alinea, blz. 45), waarin het Hof overwoog, dat juist zoals het bieden van financiële steun — niet zijnde staatssteun — aan kolenmijn- en staalondernemingen, zoals toegestaan door de artikelen 55, lid 2, en 58, lid 2, van het Verdrag, alleen door de Commissie of met

haar uitdrukkelijke machtiging kan geschieden, de gemeenschapsinstellingen ook met een exclusief gezag zijn bekleed wat de in artikel 4, sub c, bedoelde steunverlening binnen de Gemeenschap betreft.

42 In de opzet van het Verdrag staat artikel 4, sub c, dus niet eraan in de weg, dat de Commissie bij wijze van uitzondering, teneinde aan onvoorziene omstandigheden het hoofd te bieden, op de grondslag van artikel 95, eerste en tweede alinea, door de Lid-Staten voorgenomen en met de doelstellingen van het Verdrag verenigbare steunmaatregelen goedkeurt (zie arrest Hof van 12 juli 1962, zaak 9/61, Nederland/Hoge Autoriteit, Jurispr. 1962, blz. 431, 467).

43 Genoemde bepalingen van artikel 95 machtigen de Commissie immers om met instemming van de Raad, bij eenstemmigheid bepaald en na raadpleging van het Raadgevend Comité EGKS, een beschikking te geven of een aanbeveling te doen in alle gevallen, niet in het Verdrag voorzien, waarin een dergelijke beschikking of aanbeveling noodzakelijk blijkt tot het verwerkelijken, in de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal en overeenkomstig de bepalingen van artikel 5, van een der doelstellingen van de Gemeenschap, zoals deze zijn omschreven in de artikelen 2, 3 en 4. Dezelfde beschikking of aanbeveling, gegeven of gedaan in de aangegeven vorm, bepaalt de eventueel op te leggen straffen. Hieruit volgt, dat waar het EGKS-Verdrag, anders dan het EG-Verdrag, de Commissie noch de Raad enige specifieke bevoegdheid tot goedkeuring van staatssteun toekent, eerstgenoemde instelling ingevolge artikel 95, eerste en tweede alinea, bevoegd is om alle maatregelen te nemen die nodig zijn om de doelstellingen van het Verdrag te bereiken, en, bijgevolg, om volgens de in deze bepaling voorgeschreven procedure haar goedkeuring te hechten aan steunmaatregelen die haar ter verwezenlijking van die doelstellingen noodzakelijk lijken.

44 Nu een specifieke bepaling in het Verdrag ontbreekt, is de Commissie derhalve bevoegd tot vaststelling van elke algemene of individuele beschikking die ter verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag noodzakelijk is. Artikel 95, eerste en tweede alinea, dat haar deze bevoegdheid verleent, zegt immers niets over de draagwijdte van de beschikkingen die de Commissie kan vaststellen. Het is dan

ook aan haarzelf om in elk geval te beoordelen, welk van deze twee soorten beschikkingen — algemene of individuele — het meest geschikt is om het nagestreefde doel of de nagestreefde doelen te bereiken.

45 Op het gebied van staatssteun heeft de Commissie bij de gebruikmaking van de haar krachtens artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag toekomende bevoegdheid twee verschillende benaderingen gevolgd. In de eerste plaats heeft zij algemene beschikkingen — de „steuncodes" — vastgesteld, die voor bepaalde vormen van steunverlening een algemene afwijking van het verbod op staatssteun toestaan. In de tweede plaats heeft zij individuele beschikkingen gegeven, waarbij bepaalde specifieke steunmaatregelen bij wijze van uitzondering worden goedgekeurd.

46 In casu komt het er dus op aan, het voorwerp en de draagwijdte te bepalen van, respectievelijk, de steuncode en de bestreden individuele beschikkingen.

47 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat de steuncode die tijdens de in casu relevante periode van toepassing was, was ingesteld bij de reeds aangehaalde beschikking nr. 3855/91 van 27 november 1991. Het was de vijfde steuncode, die, zoals in artikel 9 ervan was bepaald, van toepassing was van 1 januari 1992 tot en met 31 december 1996. Gebaseerd op artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag, was deze code duidelijk de opvolger van de voorgaande codes (zie met name beschikking nr. 3484/85/EGKS van de Commissie van 27 november 1985 tot invoering van communautaire regels voor de steun aan de ijzer- en staalindustrie, PB 1985, L 340, blz. 1, en de gelijknamige beschikking nr. 322/89/EGKS van de Commissie van 1 februari 1989, PB 1989, L 38, blz. 8), zodat hij in verband met die codes kan worden uitgelegd. Blijkens de considerans van beschikking nr. 3855/91 (zie met name onderdeel I) had de vijfde steuncode vooral tot doel, „de ijzer- en staalindustrie de mogelijkheid van steunverlening voor onderzoek en ontwikkeling en voor de aanpassing van de installaties aan de nieuwe milieubeschermingsnormen niet te onthouden". Teneinde de bestaande overcapaciteit te verminderen en het evenwicht op de markt te herstellen, maakte de steuncode het onder bepaalde voorwaarden ook mogelijk, „sociale steunmaatregelen in te voeren waardoor gedeeltelijke sluiting van de installaties wordt gestimuleerd, alsmede steunmaatregelen voor de financiering van een definitieve beëindiging van alle EGKS-werkzaamheden van de minst competitieve ondernemingen". Ten slotte verbood de steuncode uitdrukkelijk om bedrijfs- of investeringssteun te verlenen, waarbij echter „voor bepaalde Lid-Staten een uitzondering (...) [werd] gemaakt ten aanzien

van regionale investeringssteun". Die regionale steun mocht worden verleend aan ondernemingen die gevestigd waren op het grondgebied van Griekenland, Portugal of de voormalige Duitse Democratische Republiek.

48 De twee bestreden beschikkingen zijn door de Commissie op basis van artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag vastgesteld teneinde, zoals in hun considerans wordt verklaard, de herstructurering mogelijk te maken van in ernstige moeilijkheden verkerende openbare ijzer- en staalondernemingen in twee van de Lid-Staten, Spanje en Italië, waar de ijzer- en staalindustrie in ernstige problemen was gebracht door de sterke verslechtering van de communautaire staalmarkt. Wat meer in het bijzonder Ilva betreft, was de hoofddoelstelling van de steun de privatisering van het ijzer- en staalconcern, waaraan tot die tijd leningen waren verstrekt dankzij de onbeperkte aansprakelijkheid van de enig aandeelhouder overeenkomstig artikel 2362 van de Italiaanse Codice civile (onderdelen II en IV van de considerans). De Commissie preciseerde, dat de zeer moeilijke periode die de communautaire ijzer- en staalindustrie doormaakte, haar verklaring vond in economische factoren die voor een groot deel niet hadden kunnen worden voorzien. Haars inziens zag de Gemeenschap zich dan ook voor een uitzonderlijke situatie geplaatst, die in het Verdrag niet specifiek was geregeld (onderdeel IV van de considerans).

49 Bij vergelijking van de vijfde steuncode en de twee litigieuze beschikkingen blijkt derhalve, dat die verschillende handelingen dezelfde rechtsgrondslag hebben, te weten artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag, en afwijkingen van het algemene steunverbod van artikel 4, sub c, van dit Verdrag invoeren. Hun werkingssfeer is verschillend: waar de steuncode in het algemeen verwijst naar bepaalde vormen van steunverlening die hij als verenigbaar met het Verdrag aanmerkt, wordt met de litigieuze beschikkingen om uitzonderlijke redenen en eenmalig steun goedgekeurd die in beginsel niet als verenigbaar met het Verdrag zou kunnen worden beschouwd.

50 Zo gezien, kan verzoeksters stelling, dat de code een bindend, uitputtend en definitief karakter heeft, niet worden aanvaard. De code vormt immers enkel een bindend juridisch kader voor de erin genoemde vormen van steunverlening die vere-

nigbaar zijn met het Verdrag. Op dit gebied voert de code een algemene regeling in, die moet verzekeren dat alle steunmaatregelen die onder de erin omschreven vormen van steunverlening vallen, in het kader van één en dezelfde procedure op gelijke wijze worden behandeld. De Commissie is uitsluitend aan deze regeling gebonden, wanneer zij in de code bedoelde steunmaatregelen toetst op hun verenigbaarheid met het Verdrag. Zij kan dergelijke steunmaatregelen dus niet goedkeuren bij een individuele beschikking die in strijd is met de algemene voorschriften van de code (zie de „kogellagerarresten" van het Hof van 29 maart 1979, zaken 113/77, NTN Toyo Bearing e. a., 118/77, ISO, 119/77, Nippon Seiko e. a., 120/77, Koyo Seiko e. a., en 121/77, Nachi Fujikoshi e. a., Jurispr. 1979, blz. 1185, 1277, 1303, 1337, resp. 1363, alsmede arresten Hof van 21 februari 1984, gevoegde zaken 140/82, 146/82, 221/82 en 226/82, Walzstahl-Vereinigung en Thyssen, Jurispr. 1984, blz. 951; 14 juli 1988, gevoegde zaken 33/86, 44/86, 110/86, 226/86 en 285/86, Peine-Salzgitter en Hoogovens, Jurispr. 1988, blz. 4309, en 24 maart 1993, CIRFS, reeds aangehaald).

51 Omgekeerd kan voor steunmaatregelen die niet behoren tot de vormen van steunverlening die ingevolge de bepalingen van de code van het steunverbod zijn vrijgesteld, een individuele uitzondering op dit verbod worden gemaakt, indien de Commissie in het kader van de uitoefening van de haar krachtens artikel 95 van het Verdrag toekomende discretionaire bevoegdheid van mening is, dat die maatregelen noodzakelijk zijn ter verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag. De steuncode heeft immers enkel tot doel, in het algemeen en onder bepaalde voorwaarden afwijkingen van het steunverbod toe te staan ten gunste van bepaalde, limitatief opgesomde vormen van steunverlening. Artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag, dat uitsluitend ziet op gevallen die niet in het Verdrag zijn voorzien (zie arrest Nederland/Hoge Autoriteit, reeds aangehaald, r. o. 2), verleent de Commissie niet de bevoegdheid, bepaalde vormen van steunverlening te verbieden, daar een dergelijk verbod reeds is neergelegd in het Verdrag zelf, namelijk in artikel 4, sub c. Steunmaatregelen die niet behoren tot de vormen van steunverlening die de code van het steunverbod vrijstelt, blijven dus bij uitsluiting onderworpen aan het bepaalde in artikel 4, sub c. Hieruit volgt, dat wanneer dergelijke maatregelen niettemin noodzakelijk blijken ter verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag, de Commissie zich op artikel 95 van het Verdrag kan beroepen teneinde aan deze onvoorziene situatie het hoofd te bieden, in voorkomend geval door middel van een individuele beschikking (zie hiervóór, r. o. 40-44).

52 De thans bestreden beschikkingen — waarbij staatssteun wordt goedgekeurd om de herstructurering van grote openbare ijzer- en staalconcerns in bepaalde Lid-

-Staten mogelijk te maken — vallen niet binnen de werkingssfeer van de steuncode. Ingevolge deze code kan onder bepaalde voorwaarden voor bepaalde vormen van steunverlening worden afgeweken van het verbod op staatssteun. Deze afwijkingen hebben een algemene strekking en gelden uitsluitend voor steun voor onderzoek en ontwikkeling, steun ten behoeve van de milieubescherming, steun bij sluiting en regionale steun aan staalondernemingen die geheel of gedeeltelijk gevestigd zijn op het grondgebied van bepaalde Lid-Staten. Het is echter duidelijk, dat de bedrijfs- en herstructureringssteun waarom het in deze zaak gaat, onder geen van deze vormen van steunverlening valt. De door de bestreden beschikkingen toegestane afwijkingen zijn bijgevolg niet onderworpen aan de in de code geformuleerde voorwaarden en vormen derhalve een aanvulling op die code, met het oog op de verwezenlijking van de in het Verdrag omschreven doelstellingen (zie hierna, r. o. 103-109).

53 In deze omstandigheden kunnen de bestreden beschikkingen niet worden beschouwd als ongerechtvaardigde afwijkingen van de vijfde steuncode, doch vormen zij handelingen die, juist zoals de code, gebaseerd zijn op artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag.

54 Het middel onbevoegdheid van de Commissie ontbeert derhalve iedere grond, daar de Commissie met de vaststelling van de steuncode niet de haar door artikel 95 van het Verdrag verleende bevoegdheid om individuele handelingen vast te stellen teneinde aan onvoorziene situaties het hoofd te bieden, heeft kunnen prijsgeven. Waar de economische situaties die tot de vaststelling van de bestreden beschikkingen hebben geleid, niet binnen de werkingssfeer van de steuncode vielen, was de Commissie immers gerechtigd de in geding zijnde steunmaatregelen met een beroep op artikel 95 goed te keuren, mits zij daarbij de voorwaarden voor toepassing van deze bepaling in acht nam.

55 Mitsdien zijn de bestreden beschikkingen niet onwettig wegens onbevoegdheid van de Commissie om ze vast te stellen.

2. *Het tweede middel: schending van het vertrouwensbeginsel*

Argumenten van partijen

56 Verzoekster is van mening, dat de bestreden beschikkingen inbreuk maken op het vertrouwensbeginsel. Het is immers vaste rechtspraak, dat normatieve maatregelen van de Commissie gewettigde verwachtingen kunnen wekken, zelfs op het specifieke terrein van de toekenning van staatssteun (zie arrest Hof van 21 september 1983, gevoegde zaken 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor e. a., Jurispr. 1983, blz. 2633). In casu is het vertrouwensbeginsel geschonden, voor zover verzoekster erop rekende, dat de Commissie zich aan de steuncode zou houden en deze zo nodig zou wijzigen, of zelfs vervangen, ingeval zij ervan wenste af te wijken.

57 De steuncode is volgens verzoekster een normatieve maatregel die uitdrukkelijk tot doel heeft, alle vormen van subsidie te verbieden, met uitzondering van die welke hij als verenigbaar met het Verdrag aanmerkt. Een staalonderneming mag erop vertrouwen, dat de Commissie niet van de code zal afwijken, zolang deze van kracht is. Dit betekent volgens verzoekster, dat elke met de code strijdige maatregel nietig moet worden verklaard, voor zover hij, bij afwezigheid van een beslissend algemeen belang, een onvoorzienbare wijziging teweegbrengt in een door de code gecreëerde situatie, ten nadele van een handelaar die er in redelijkheid op heeft mogen vertrouwen, dat de uit deze normatieve handeling voortvloeiende situatie zou voortduren. Volgens verzoekster was er in casu geen beslissend algemeen belang dat de toekenning van de litigieuze steun rechtvaardigde.

58 De door de Commissie aangevoerde omstandigheid, dat zij bij de individuele beschikking 89/218/EGKS van 23 december 1988 inzake een voornemen van de Italiaanse regering om steun te verlenen aan de openbare ijzer- en staalsector (PB 1989, L 86, blz. 76), haar goedkeuring heeft gehecht aan de toekenning van staatssteun, kon volgens verzoekster haar gewettigd vertrouwen niet aan het wankelen brengen. In die beschikking verkleerde de Commissie namelijk met zoveel woorden, dat het om een bij wijze van uitzondering vastgestelde maatregel ging, en keurde zij bovendien maar een deel van de door de Italiaanse regering voorgenomen steunmaatregelen goed. Voorts dateert de betrokken beschikking van vóór de totstandkoming van de vierde en de vijfde staalsteuncode, waarin het uitputtende karakter van de steuncodes nog eens werd bevestigd.

59 Toen verzoekster in 1988 werd geprivatiseerd, verwachtte zij in redelijkheid, dat zij kon steunen op haar zeer concurrerende positie op het gebied van prijzen. Zij deed haar investeringen in de redelijke veronderstelling, dat een efficiënte, tegen lage kosten werkende producent zich rendabel zou kunnen ontwikkelen en niet zou worden gedwarsboomd door minder efficiënte producenten waaraan staatssteun werd verleend. Zo ook reageerde zij in 1991 op de marktontwikkelingen in de gerechtvaardigde veronderstelling, dat deze zich ook elders in de Gemeenschap zouden voordoen, waarbij de minst efficiënte producenten zouden worden gedwongen zich van de markt terug te trekken en hun installaties te sluiten, waardoor verzoekster en andere efficiënt werkende producenten in staat zouden worden gesteld voldoende winst te maken en te voldoen aan de verwachting van hun aandeelhouders, dat hun investering een redelijk rendement zou opleveren.

60 Verzoekster bestrijdt het argument van de Commissie, dat haar gewettigd vertrouwen hoe dan ook werd ondermijnd door het gedrag van deze instelling na 1992, aangezien in verscheidene van de diensten van de Commissie afkomstige documenten alsmede in de conclusies van de Raad van 25 februari 1993 het standpunt naar voren werd gebracht, dat wegens de ernst van de crisis in de Europese ijzer- en staalindustrie de toekenning van overheidssteun aan bepaalde openbare ondernemingen voortaan onvermijdelijk was. Zelfs indien het gevaar bestond, dat onrechtmatige steun bij een politiek besluit zou worden goedgekeurd, dan nog was het volgens verzoekster volstrekt logisch om van de Commissie te verwachten, dat zij niet uit het oog zou verliezen, dat de steuncode onverkort moest worden gerespecteerd, teneinde discriminaties tussen de betrokken ondernemingen te vermijden.

61 Interveniënte SSAB Svenskt Stål verwijst naar de bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (hierna: „EER-overeenkomst") ingevoerde regeling en beklemtoont, dat de vijfde steuncode bij besluit nr. 7/94 van het Gemengd Comité van de EER van 31 maart 1994 (PB 1994, L 160) overeenkomstig artikel 5 van protocol 14 van de EER-overeenkomst is opgenomen in bijlage XV bij deze overeenkomst. De code was derhalve één jaar voor de toetreding van Zweden tot de Europese Unie op Zweedse ondernemingen van toepassing en versterkte volgens interveniënte haar gewettigd vertrouwen, dat de Commissie geen goedkeuring zou verlenen aan bedrijfs- of investeringssteun als die welke dankzij de bestreden beschikkingen kon worden verleend. Op basis van deze verwachting heeft interveniënte herstructureringsmaatregelen getroffen. Door buiten de code om bepaalde steunmaatregelen goed te keuren, heeft de Commissie derhalve het gewettigd vertrouwen van interveniënte geschonden.

62 Volgens de Commissie kan een maatregel van algemene strekking als de vijfde steuncode geen gewettigd vertrouwen wekken. De door elke code vastgestelde voorwaarden zijn afhankelijk van de economische situatie van de communautaire ijzer- en staalindustrie op het betrokken moment, een situatie die in de loop der jaren nogal eens is gewijzigd en die tegen 1992 bijzonder dramatisch werd. Het was volgens de Commissie volstrekt gerechtvaardigd, maatregelen te nemen om het hoofd te bieden aan de bedreiging van het voortbestaan van de ijzer- en staalindustrie in bepaalde landen. Het enkele bestaan van een steuncode kon derhalve geen gewettigde verwachtingen wekken. Bovendien is er niets waaruit blijkt, dat verzoekster bij de sluiting van bepaalde installaties werkelijk op basis van gewettigd vertrouwen heeft gehandeld. De Commissie besluit haar betoog met de opmerking, dat zelfs indien de steuncode wél gewettigd vertrouwen had gewekt, dit vertrouwen hoe dan ook aan het wankelen zou zijn gebracht door het latere gedrag van de gemeenschapsinstellingen. In haar correspondentie met verzoekster heeft de Commissie namelijk dikwijls beklemtoond, dat zelfs gedurende de periode waarin de steuncode van kracht was, een beroep op artikel 95 niet kon worden uitgesloten.

63 Ook de Raad betwist, dat verzoekster er op basis van de steuncode op mocht vertrouwen, dat de in geding zijn steunmaatregelen niet zouden worden goedgekeurd. Zijns inziens is gewettigd vertrouwen uitgesloten in geval van een handeling die naar gelang van de ontwikkeling van de economische situatie kan worden gewijzigd. Bovendien spreekt verzoekster zichzelf tegen, voor zover zij erkent dat de steuncode aldus had kunnen worden gewijzigd, dat de Commissie de bestreden beschikkingen op basis van de code had kunnen vaststellen. Waar de steuncode dezelfde rechtsgrondslag heeft als de in geding zijnde beschikkingen, ziet de Raad niet in, waarom de Commissie die beschikkingen niet rechtsgeldig zou hebben kunnen vaststellen: de besluitvormingsprocedures zijn immers identiek.

64 Volgens de Italiaanse Republiek kan het vertrouwensbeginsel niet verhinderen, dat in het kader van de uitoefening van een discretionaire bevoegdheid een handeling wordt vastgesteld die afwijkt van haar voorganger. De tegengestelde opvatting zou namelijk betekenen, dat de communautaire rechtsorde niet in het licht van zijn

doelstellingen aan gewijzigde omstandigheden kon worden aangepast. Bovendien heeft de vaststelling van de steuncode bij verzoekster geen gewettigd vertrouwen gewekt dat door de bestreden beschikkingen is geschonden, aangezien de beschikkingen in geen enkel opzicht afbreuk doen aan hetgeen in de code is bepaald en geregeld.

65 Het Koninkrijk Spanje merkt op, dat aan het vertrouwensbeginsel niet een zo ruime draagwijdte mag worden gegeven, dat een nieuwe regeling nooit van toepassing zou kunnen zijn op de toekomstige gevolgen van situaties die zijn ontstaan onder de oude regeling, die juist een voortdurende aanpassing aan de wisselende economische omstandigheden mogelijk moet maken. In casu heeft verzoekster niet bewezen, dat zij zich in een situatie bevond die bij haar het gewettigd vertrouwen deed ontstaan, dat wegens het bestaan van een steuncode de bestreden beschikkingen nooit zouden kunnen worden vastgesteld.

66 Ilva sluit zich aan bij alle argumenten van de Commissie en van de overige interveniënten die zich aan de zijde van deze instelling in het geding hebben gevoegd. Het bestaan van een steuncode kon niet het gewettigd vertrouwen wekken, dat de Commissie geen enkele steunmaatregel zou goedkeuren die niet onder de werkingssfeer van die code viel. De code is een uiting van de discretionaire bevoegdheid waarmee de Commissie met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag is bekleed, en weerspiegelt de economische situatie ten tijde van zijn vaststelling. Bovendien heeft verzoekster niet aangetoond, dat zij voldeed aan de strikte voorwaarden voor het wekken van gewettigd vertrouwen. Zij heeft nagelaten te bewijzen, dat zij zich, erop vertrouwende dat de steuncode niet zou worden gewijzigd, in een onmogelijk te veranderen situatie had geplaatst. Al aangenomen dat de steuncode inderdaad gewettigd vertrouwen kon wekken, dan nog heeft verzoekster niet bewezen, dat de bestreden beschikkingen hebben geleid tot een plotselinge en onvoorziene wijziging van haar situatie en dat, bijgevolg, haar gewettigd vertrouwen is geschonden. Verzoekster was immers op de hoogte van alle initiatieven die de Commissie vóór de vaststelling van de beschikkingen op het betrokken gebied had ontplooid, alsmede van de gebeurtenissen die aan die vaststelling waren voorafgegaan.

Beoordeling door het Gerecht

De ontvankelijkheid van de door SSAB Svenskt Stål aangevoerde nieuwe argumenten, ontleend aan de EER-overeenkomst

67 De Zweedse onderneming SSAB Svenskt Stål, interveniënte aan de zijde van verzoekster, heeft argumenten aangevoerd die betrekking hebben op de EER-overeenkomst. Wat de schending van het vertrouwensbeginsel betreft, verwijst zij immers naar de EGKS-steuncode, doch zoals deze in bijlage XV bij de EER-overeenkomst is opgenomen ingevolge artikel 5 van protocol 14 van die overeenkomst. Deze argumenten komen in verzoeksters betoog niet voor. Bovendien beroept interveniënte zich uitsluitend op een schending van het vertrouwensbeginsel te haren aanzien en niet ten aanzien van verzoekster.

68 De vraag, of een interveniënt zich tot staving van de conclusies van de verzoekende partij kan beroepen op bepaalde bepalingen van de EER-overeenkomst en op schending van haar eigen gewettigd vertrouwen, terwijl de verzoekende partij zelf in het kader van haar aan schending van het vertrouwensbeginsel ontleende middel tot nietigverklaring geen beroep heeft gedaan op die overeenkomst, is een zaak van communautaire openbare orde. Naar het oordeel van het Gerecht dient derhalve op grond van artikel 113 van het Reglement voor de procesvoering te worden onderzocht, of de door SSAB Svenskt Stål aangevoerde nieuwe argumenten ontvankelijk zijn.

69 Volgens artikel 34, tweede alinea, van 's Hofs Statuut-EGKS kunnen de conclusies van een verzoekschrift tot interventie slechts strekken tot ondersteuning van de conclusies van een der partijen bij het geding. Volgens artikel 116, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering aanvaardt de interveniënt het geding bovendien in de stand waarin het zich op het ogenblik van zijn interventie bevindt.

70 Deze bepalingen zijn in de rechtspraak aldus uitgelegd, dat de door een interveniënt aangevoerde nieuwe argumenten ontvankelijk zijn, voor zover zij het kader van het geding niet wijzigen (zie arrest Hof, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg, reeds aangehaald, en beschikking Hof van 24 oktober 1962, zaak 16/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes e. a., Jurispr. 1962, blz. 977, 980, alsmede arresten Gerecht van 8 juni 1995, zaak T-459/93, Siemens, Jurispr. 1995, blz. II-1675, r. o. 21, en 6 juli 1995, gevoegde zaken T-447/93-T-449/93, AITEC e. a., Jurispr. 1995, blz. II-1971, r. o. 122).

71 In casu moet worden nagegaan, of de argumenten van SSAB Svenskt Stål, gelet op de genoemde procedurele bepalingen en rechtspraak, ontvankelijk moeten worden geacht. Onderzocht moet dus worden, of deze argumenten, ofschoon passend in het kader van verzoeksters conclusies, het „kader van het geding" beogen te wijzigen, dan wel of zij dit kader in essentie intact laten.

72 Opgemerkt zij, dat interveniënte met haar aan de EER-overeenkomst ontleende argumenten haar betoog wil staven, dat haar eigen gewettigd vertrouwen is geschonden. Dit betoog kan niet worden aanvaard, in de eerste plaats omdat het er uitsluitend toe strekt aan te tonen, dat het vertrouwensbeginsel is geschonden ten aanzien van interveniënte en niet ten aanzien van verzoekster, en in de tweede plaats omdat het betrekking heeft op de EER-overeenkomst en daarmee het kader van het onderhavige geding, zoals door verzoekster bepaald, wijzigt.

73 Hieruit volgt, dat de argumenten die SSAB Svenskt Stål in het kader van het tweede middel heeft aangevoerd, niet ontvankelijk kunnen worden verklaard.

De gegrondheid van het middel

74 Naar het oordeel van verzoekster leveren de bestreden beschikkingen een schending van het vertrouwensbeginsel op, voor zover zij leiden tot een verstoring van de gemeenschappelijke staalmarkt doordat zij, ondanks het uitdrukkelijke verbod op staatssteun en het bestaan van een zeer strikte steuncode, verwarring wekken, waardoor de industriële strategieën van ondernemingen die geen steun ontvangen, kunnen worden ondermijnd.

75 Dit betoog berust — zoals de Commissie en de aan haar zijde interveniërende partijen terecht hebben opgemerkt — op de misvatting, dat het bestaan van de steuncode de betrokken ondernemingen garandeerde, dat niet in bijzondere omstandigheden individuele beschikkingen zouden worden vastgesteld waarbij goedkeuring zou worden verleend aan andere dan in de code bedoelde vormen van staatssteun. Zoals echter reeds is vastgesteld (zie hiervóór, r. o. 46-52), heeft de steuncode niet hetzelfde doel als de bestreden beschikkingen, die zijn vastgesteld om het hoofd te bieden aan een uitzonderlijke situatie. Hij kon derhalve in geen geval gewettigde verwachtingen wekken ten aanzien van de eventuele mogelijkheid om op basis van artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag individuele uitzonderingen op het staatssteunverbod toe te staan in een onvoorziene situatie als die welke tot de vaststelling van de bestreden beschikkingen heeft geleid (zie hiervóór, r. o. 48).

76 Bovendien en hoe dan ook is het vaste rechtspraak van het Hof, dat „ook al is het vertrouwensbeginsel een van de fundamentele beginselen van de Gemeenschap, de marktdeelnemers niet mogen vertrouwen op de handhaving van een bestaande situatie die door de gemeenschapsinstellingen, handelend krachtens hun discretionaire bevoegdheid, kan worden gewijzigd" (zie arrest van 14 februari 1990, zaak C-350/88, Delacre e. a., Jurispr. 1990, blz. I-395, r. o. 33).

77 De goede werking van de gemeenschappelijke staalmarkt verlangt immers uiteraard een voortdurende aanpassing, afhankelijk van de wijzigingen van de economische situatie, en de marktdeelnemers kunnen zich niet beroepen op een verkregen recht

op de handhaving van de op een bepaald moment bestaande rechtssituatie (zie arrest Hof van 27 september 1979, zaak 230/78, Eridania, Jurispr. 1979, blz. 2749, r. o. 22, en arrest Gerecht van 21 februari 1995, zaak T-472/93, Campo Ebro e. a., Jurispr. 1995, blz. II-421, r. o. 52). Bovendien heeft het Hof de uitdrukking „een voorzichtig en bezonnen handelaar" gebezigd om te beklemtonen, dat in bepaalde gevallen de vaststelling van bijzondere maatregelen om aan duidelijke crisissituaties het hoofd te bieden, kan worden voorzien, zodat dan geen beroep kan worden gedaan op bescherming van gewettigd vertrouwen (zie arrest van 1 februari 1978, zaak 78/77, Lührs, Jurispr. 1978, blz. 169).

78 In deze omstandigheden had verzoekster, in aanmerking genomen haar zeer belangrijke economische positie en haar lidmaatschap van het Raadgevend Comité EGKS, hoe dan ook moeten inzien, dat er een dwingende noodzaak tot vaststelling van doeltreffende maatregelen ter bescherming van de belangen van de Europese ijzer- en staalindustrie zou ontstaan, en dat een beroep op artikel 95 van het Verdrag de vaststelling van ad-hocbeschikkingen door de Commissie zou kunnen rechtvaardigen, juist zoals dat reeds herhaaldelijk was gebeurd terwijl er een steuncode van kracht was. In dit verband verwijst de Commissie terecht naar haar beschikking 89/218 van 23 december 1988 (reeds aangehaald) en naar haar beschikking 92/411/EGKS van 31 juli 1992 betreffende de toekenning van steun aan staalondernemingen door de Deense en de Nederlandse regering (PB 1992, L 223, blz. 28), waarbij buiten de ten tijde van de vaststelling van die beschikkingen geldende steuncode om bepaalde staatssteunmaatregelen werden goedgekeurd.

79 Hieruit volgt, dat de bestreden beschikkingen niet in strijd zijn met het vertrouwensbeginsel.

3. *Het derde middel: schending van artikel 95 van het Verdrag en van het discriminatieverbod en het evenredigheidsbeginsel*

80 Eerst moet worden ingegaan op verzoeksters grief betreffende de schending van het Verdrag, en vervolgens op die betreffende de schending van genoemde fundamentele beginselen.

De schending van artikel 95, eerste en tweede alinea

Argumenten van partijen

81 Volgens verzoekster kan een maatregel enkel rechtsgeldig op basis van de eerste twee alinea's van artikel 95 worden vastgesteld, voor zover hij noodzakelijk is ter verwezenlijking van de in het Verdrag omschreven doelstellingen. In casu wordt in de considerans van de bestreden beschikkingen als enige doel genoemd, het geven van een gezonde en economisch levensvatbare structuur aan de Italiaanse en Spaanse openbare ijzer- en staalindustrie. De toekenning van staatssteun aan die industrieën draagt er echter niet toe bij, dat hun op lange termijn een dergelijke structuur wordt gegeven. De in het verleden aan de betrokken ondernemingen verleende steun heeft dit doel nooit bereikt en het is hoogst onwaarschijnlijk, dat de in geding zijnde steunmaatregelen het in de toekomst wél zullen bereiken. Deze steunmaatregelen dragen er integendeel toe bij, dat inefficiënte productie-eenheden langer blijven bestaan, en maken het mogelijk dat overcapaciteit in stand wordt gehouden, met als gevolg een verlaging van de prijzen en een vermindering van de rentabiliteit in de hele Europese ijzer- en staalindustre. Verzoekster wijst in dit verband op de steun die eerder is toegekend aan de Italiaanse onderneming Ilva en aan haar voorganger Finsider, alsook aan de Spaanse onderneming CSI: ondanks de steun aan Ilva en CSI, door de Commissie goedgekeurd in 1989 respectievelijk 1987, is de levensvatbaarheid van deze ondernemingen niet hersteld, hetgeen de Commissie in de considerans van de bestreden beschikkingen stilzwijgend erkent.

82 Tot staving van haar betoog, dat de bij de bestreden beschikkingen goedgekeurde steun de levensvatbaarheid van Ilva en CSI niet zal kunnen verzekeren, beroept verzoekster zich meer bepaald op de specifieke conjuncturele situatie van deze twee ondernemingen, die volgens berichten in de pers in 1992 en 1993 zwaardere verliezen zouden hebben geleden dan was voorzien en daardoor gedwongen zouden zijn geweest om ofwel het tempo van de noodzakelijke rationalisering te verlagen, ofwel nieuwe leningen aan te gaan en zo hun toekomstige levensvatbaarheid op het spel te zetten. In de tweede plaats wijst verzoekster op de algemene vooruitzichten van de communautaire ijzer- en staalindustrie, die wordt gekenmerkt door overtollige productiecapaciteit. De in geding zijnde steunmaatregelen zullen haars inziens dan ook enkel tot gevolg hebben, dat de betrokken ondernemingen hun marktaandeel kunnen vergroten door hun producten onder de werkelijke kostprijs te verkopen, ten nadele van efficiëntere producenten.

83 In deze omstandigheden maakt verzoekster bezwaar tegen de beoordeling van de herstructureringsplannen van Ilva en CSI door de Commissie, op basis van de deskundigenrapporten Atkins en SRI (zie hiervóór, r. o. 13), waarnaar impliciet wordt verwezen in onderdeel III van de considerans van de bestreden beschikkingen, waarin melding wordt gemaakt van de hulp van externe deskundigen. Zij stelt zich op het standpunt, dat er verscheidene alternatieven zijn voor de toekenning van staatssteun, waartoe zij zich baseert op een op haar verzoek door professor T. A. J. Cockerill opgesteld rapport, waarin verschillende andere manieren worden genoemd waarop, wat Ilva en CSI betreft, de nagestreefde doelstellingen zouden kunnen worden bereikt. In het rapport worden met name de volgende oplossingen aanbevolen: verkoop van alle of een deel van de activa van de betrokken ondernemingen, sluiting van joint ventures en verkoop van individuele productie-eenheden met het oog op overdracht aan buiten de Europese Unie gevestigde staalondernemingen.

84 SSAB Svenskt Stål stelt, dat de bestreden beschikkingen de door de EER-overeenkomst bestreken handel tussen de Gemeenschap en de EVA-staten ongunstig beïnvloeden. Haars inziens heeft de Commissie dan ook in strijd gehandeld met de besluitvormingsprocedure zoals omschreven in artikel 97 van de EER-overeenkomst, dat onder meer verlangt dat de betrokken overeenkomstsluitende partij de overige overeenkomstsluitende partijen inlicht over de wijzigingen van haar interne wetgeving, en dat het Gemengd Comité van de EER oordeelt dat de gewijzigde wetgeving geen afbreuk doet aan de goede werking van de overeenkomst.

85 De Commissie beklemtoont om te beginnen, dat verzoeksters betoog in feite neerkomt op een verkapte poging om de economische analyse die aan de bestreden beschikkingen ten grondslag ligt, inhoudelijk getoetst te krijgen, waarmee het kader van de in artikel 33 van het Verdrag genoemde nietigheidsgronden te buiten wordt gegaan. De toetsing van de wettigheid van krachtens artikel 95 gegeven beschikkingen dient namelijk beperkt te blijven tot de vraag, of de Commissie een kennelijke fout heeft gemaakt bij haar beoordeling van de noodzaak van de goedgekeurde steunmaatregelen om de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken.

86 De bestreden beschikkingen hebben volgens de Commissie tot doel, de betrokken ondernemingen door middel van op capaciteitsverminderingen gebaseerde .

herstructureringsmaatregelen een gezonde en rendabele structuur te geven. Het gaat hierbij dus om communautaire steunmaatregelen, in die zin dat zij strekken tot verwezenlijking van in het Verdrag omschreven en met de goede werking van de communautaire staalmarkt verenigbare doelstellingen. Bij het communautaire beleid ten aanzien van steun ten behoeve van de herstructurering van de ijzer- en staalindustrie moet ook rekening worden gehouden met bepaalde sociale doelstellingen, zoals omschreven in artikel 3, sub c, d, e en g, van het Verdrag. Om aan de crisis het hoofd te bieden, heeft de Commissie dus de met het behoud van de werkgelegenheid verband houdende eisen in overeenstemming gebracht met de noodzaak, haar ingrijpen te beperken en normale mededingingsvoorwaarden te handhaven.

87 Zo gezien, berusten de in het rapport-Cockerill geformuleerde bezwaren ten aanzien van de bestreden beschikkingen op een zuiver theoretische analyse van de economie van de ijzer- en staalsector, alsmede op een onvolledige kennis van de feiten. Bovendien ziet het rapport voorbij aan de complexiteit en de diversiteit van de doelstellingen waarmee de Commissie rekening heeft te houden.

88 De Raad sluit zich aan bij het standpunt van de Commissie, dat verzoekster dient aan te tonen dat een fout is gemaakt bij de beoordeling van de noodzaak van de toekenning van de in geding zijnde steun om de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken. Aan dit vereiste heeft verzoekster volgens de Raad niet voldaan.

89 De Italiaanse Republiek is het met alle argumenten van de Commissie eens. Zij beklemtoont, dat bij de vaststelling van de bestreden beschikkingen rekening is gehouden met de moeilijkheden waarmee de hele ijzer- en staalsector in de Gemeenschap te kampen had. Noch de context waarin zij zijn vastgesteld, noch hun inhoud rechtvaardigt de stelling, dat zij zijn beïnvloed door de omstandigheid dat de betrokken ondernemingen openbare ondernemingen waren. Bovendien gaan de bezwaren die verzoekster heeft geuit ten aanzien van de door de bestreden beschikkingen nagestreefde doelstellingen, en de middelen die zij heeft aangevoerd om hun wettigheid te betwisten, het door artikel 33 van het Verdrag bepaalde kader van de rechterlijke toetsing te buiten.

90 Volgens het Koninkrijk Spanje heeft de Commissie met haar streven de betrokken ondernemingen, die een wezenlijk onderdeel van de communautaire ijzer- en staalindustrie vormen, gezond te maken, getracht verscheidene van de in het Verdrag geformuleerde essentiële doelstellingen met elkaar in overeenstemming te brengen. De beoordeling van de noodzaak van maatregelen en de vaststelling van de inhoud ervan is uitsluitend een zaak van de Commissie. Ter weerlegging van het vermoeden van wettigheid dat aan de handelingen van de gemeenschapsinstellingen kleeft, dient verzoekster aan te tonen, dat de Commissie een kennelijke fout heeft gemaakt of haar bevoegdheden heeft misbruikt.

91 Ilva maakt bezwaar tegen verzoeksters beroep op de in het rapport-Cockerill gebezigde economische criteria. Een zeer groot deel van de kritiek die verzoekster op de inhoud van de bestreden beschikkingen heeft, komt neer op een betwisting van de feiten waarop de Commissie haar beoordeling heeft gebaseerd. De gemeenschapsrechter kan echter zijn oordeel niet in de plaats stellen van dat van de bevoegde autoriteit, doch kan enkel op basis van de ten tijde van de vaststelling van de bestreden beschikkingen beschikbare informatie nagaan, of er geen kennelijke fout is gemaakt of bevoegdheden zijn misbruikt. Bovendien en hoe dan ook is verzoekster bewering, dat met de aan Ilva toegekende steun de nagestreefde doelstellingen niet kunnen worden bereikt, ongegrond. Die steun heeft het integendeel mogelijk gemaakt, een gunstiger verhouding tussen de bruto-exploitatiemarge en de omzet van de onderneming te bereiken, ruim boven het Europees gemiddelde. Dat Ilva de ontvangen steun op juiste wijze heeft gebruikt, is officieel bevestigd in een rapport van de hand van een door de Commissie aangewezen onafhankelijke deskundige. Ilva's levensvatbaarheid is dus hersteld dankzij een ingrijpen dat de gemeenschappelijke staalmarkt moet behoeden voor de desastreuze gevolgen van de crisis waarmee de sector wereldwijd te kampen heeft. Ilva herinnert er ook aan, dat zij, na te hebben voldaan aan de voorwaarden die de Commissie had verbonden aan de goedkeuring van de steun, het herstructureringsplan volledig heeft uitgevoerd, in het kader waarvan 100 % van het kapitaal van Ilva en van Acciai Speciali Terni is verkocht aan particuliere ondernemingen. Met betrekking tot het argument, als zou Ilva tegen om het even welke prijs kunnen blijven verkopen teneinde de voortzetting van haar activiteiten te verzekeren, beklemtoont interveniënte, dat de door de Commissie goedgekeurde steun niet voor oneerlijke mededingingspraktijken mag worden gebruikt en dat artikel 5, lid 2, van de haar betreffende beschikking voorziet in de mogelijkheid dat een verificatieprocedure overeenkomstig artikel 60 van het Verdrag wordt ingeleid.

Beoordeling door het Gerecht

De ontvankelijkheid van de door SSAB Svenskt Stål aangevoerde nieuwe argumenten, ontleend aan de EER-overeenkomst

92 De Zweedse onderneming SSAB Svenskt Stål, interveniënte aan de zijde van verzoekster, heeft in haar memorie in interventie argumenten aangevoerd die betrekking hebben op de EER-overeenkomst: in verband met het middel inzake schending van artikel 95 van het Verdrag en van het evenredigheidsbeginsel en het discriminatieverbod heeft zij immers een nieuwe grief naar voren gebracht, ontleend aan schending van de artikelen 97 e. v. van de EER-overeenkomst, die door verzoekster niet is aangevoerd.

93 De vraag, of een interveniënt zich tot staving van de conclusies van de verzoekende partij kan beroepen op bepaalde bepalingen van de EER-overeenkomst, terwijl de verzoekende partij zelf in het kader van haar beroep tot nietigverklaring geen beroep heeft gedaan op die overeenkomst, is een zaak van communautaire openbare orde. Naar het oordeel van het Gerecht dient derhalve op grond van artikel 113 van het Reglement voor de procesvoering te worden onderzocht, of de door SSAB Svenskt Stål aangevoerde nieuwe argumenten ontvankelijk zijn.

94 Volgens artikel 34, tweede alinea, van 's Hofs Statuut-EGKS kunnen de conclusies van een verzoekschrift tot interventie slechts strekken tot ondersteuning van de conclusies van een der partijen bij het geding. Volgens artikel 116, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering aanvaardt de interveniënt het geding bovendien in de stand waarin het zich op het ogenblik van zijn interventie bevindt.

95 Gelet op deze procedurele bepalingen, zoals uitgelegd in de hiervóór in rechtsoverweging 70 aangehaalde rechtspraak, moet worden onderzocht, of de argumenten van SSAB Svenskt Stål, ofschoon passend in het kader van verzoeksters conclusies, niet in werkelijkheid het kader van het geding beogen te wijzigen, dan wel of zij dit kader juist in essentie intact laten en dus ontvankelijk kunnen worden geacht.

96 In casu stelt interveniënte schending van de artikelen 97 e. v. van de EER-overeenkomst. Indien dit betoog ontvankelijk werd geacht, zou naar het oordeel van het Gerecht het kader van het geding worden verruimd, in die zin dat een nieuw en zelfstandig middel zou worden geïntroduceerd: nieuw, doordat het uitsluitend betrekking heeft op de bij artikel 97 van de EER-overeenkomst ingestelde besluitvormingsprocedure en tijdens de schriftelijke behandeling nooit door verzoekster naar voren is gebracht; zelfstandig, doordat het geen enkel verband houdt met de schending van artikel 95 van het Verdrag en van de fundamentele beginselen waarnaar verzoekster verwijst. In feite tracht SSAB Svenskt Stål een nieuw middel te introduceren dat betrekking heeft op schending van de in het kader van de EER-overeenkomst toepasselijke procedureregels, terwijl in de onderhavige procedure uitsluitend de bepalingen van het EGKS-Verdrag aan de orde zijn.

97 Hieruit volgt, dat de door SSAB Svenskt Stål aangevoerde argumenten het kader van dit geding te buiten gaan en derhalve niet ontvankelijk kunnen worden geacht.

De gegrondheid van het middel

98 Vooraf zij eraan herinnerd, dat, zoals reeds is vastgesteld (zie hiervóór r. o. 39-55), de Commissie ingevolge artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag bevoegd is haar goedkeuring te hechten aan de toekenning van staatssteun binnen de Gemeenschap, telkens wanneer de economische situatie in de ijzer- en staalsector de vaststelling van dit soort maatregelen noodzakelijk maakt ter verwezenlijking van een van de doelstellingen van de Gemeenschap.

99 Aan deze voorwaarde is met name voldaan, wanneer de betrokken sector wordt geconfronteerd met een uitzonderlijke crisissituatie. In dit verband heeft het Hof in zijn arrest van 3 oktober 1985 (zaak 214/83, Duitsland/Commissie, Jurispr. 1985, blz. 3053, r. o. 30) gewezen op „het nauwe verband dat in het kader van de toepassing van het EGKS-Verdrag in crisistijd bestaat tussen de toekenning van steun aan de ijzer- en staalindustrie en de van deze industrie verlangde

herstructureringsinspanningen". In het kader van deze toepassing is het aan de Commissie om te beoordelen, of de steun die bedoeld is om de herstructureringsmaatregelen mogelijk te maken, zich verdraagt met de fundamentele beginselen van het Verdrag.

100 In casu wordt niet betwist, dat zich in het begin van de jaren negentig in de Europese ijzer- en staalindustrie een plotselinge en ernstige crisis heeft voorgedaan, veroorzaakt door een combinatie van verscheidene factoren, zoals de internationale economische recessie, het verlies van de traditionele uitvoerkanalen, de sterk toegenomen concurrentie van staalondernemingen uit de ontwikkelingslanden en de snelle groei van de invoer in de Gemeenschap van ijzer- en staalproducten uit de OPEC-landen. Tegen deze achtergrond dient in casu te worden beoordeeld, of de in geding zijnde steunmaatregelen, zoals artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag vereist, noodzakelijk waren ter verwezenlijking van de fundamentele doelstellingen van het Verdrag.

101 In onderdeel IV van de considerans van de bestreden beschikkingen wordt duidelijk gezegd, dat een sanering van de ijzer- en staalsector in de betrokken Lid-Staat wordt beoogd. Volgens de beschikking betreffende de steunverlening aan CSI draagt de „doelstelling, de Spaanse openbare geïntegreerde staalindustrie een gezonde en economisch levensvatbare structuur te geven, bij tot het verwezenlijken van de met name in de artikelen 2 en 3 vervatte doelstellingen van het Verdrag". In de op de steun voor Ilva betrekking hebbende beschikking 94/259 formuleert de Commissie hetzelfde idee iets anders. Zij stelt, dat „het geven van een gezonde en economisch levensvatbare structuur aan de Italiaanse ijzer- en staalindustrie, bijdraagt tot verwezenlijking van de in (...) het Verdrag vervatte doelstellingen".

102 Derhalve moet in de eerste plaats worden nagegaan, of dit oogmerk aansluit bij de doelstellingen van het Verdrag, en in de tweede plaats, of de goedkeuring van de in geding zijnde steunmaatregelen noodzakelijk was om die doelstellingen te bereiken.

103 Wat in de eerste plaats de vraag betreft, of de sanering van de begunstigde ondernemingen strekt tot verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag, moet worden opgemerkt, dat uit de considerans van de bestreden beschikkingen duidelijk blijkt, dat de beoogde sanering complex was en in verschillende onderdelen

kon worden opgesplitst. De betrokken steun moest de privatisering van de begunstigde openbare ondernemingen, de sluiting van bepaalde installaties, de vermindering van overtollige productiecapaciteit en een aanvaardbare vermindering van het aantal arbeidsplaatsen vergemakkelijken (zie onderdeel II van de considerans van de bestreden beschikkingen). Al deze maatregelen tezamen moesten, wanneer zij eenmaal waren uitgevoerd, de betrokken ondernemingen een gezonde en rendabele structuur geven.

104 Onder de noemer van de met de bestreden beschikkingen beoogde sanering van de betrokken ondernemingen vallen dus een groot aantal doelstellingen, waarvan moet worden nagegaan, of zij, in de context van de crisis waarmee de ijzer- en staalindustrie te kampen heeft (zie hiervóór, r. o. 98-100), moeten worden gerekend tot de in de artikelen 2 en 3 van het Verdrag omschreven doelstellingen, waarnaar in de considerans van de bestreden beschikkingen in het bijzonder wordt verwezen.

105 Tegen deze achtergrond moet allereerst worden herinnerd aan de vaste rechtspraak, volgens welke de Commissie, gelet op de diversiteit van de in het Verdrag genoemde doelstellingen, tot taak heeft, die verschillende doelstellingen voortdurend met elkaar in overeenstemming te brengen, door gebruik te maken van haar discretionaire bevoegdheid teneinde recht te doen aan het gemeenschappelijk belang (zie arresten Hof van 13 juni 1958, zaak 9/56, Meroni, Jurispr. 1958, blz. 11, 43; 21 juni 1958, zaak 8/57, Groupement des hauts fourneaux et aciéries belges, Jurispr. 1958, blz. 241, 258, en 29 september 1987, gevoegde zaken 351/85 en 360/85, Fabrique de fer de Charleroi en Dillinger Hüttenwerke, Jurispr. 1987, blz. 3639, r. o. 15). In het bijzonder in het arrest Valsabbia e. a. van 18 maart 1980 (gevoegde zaken 154/78, 205/78, 206/78, 226/78-228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 en 85/79, Jurispr. 1980, blz. 907) heeft het Hof verklaard (r. o. 55): „Moet er in een normale marktsituatie naar een compromis tussen de verschillende doelstellingen worden gestreefd, temeer zal een compromis moeten worden beproefd in een crisistoestand welke uitzonderlijke maatregelen rechtvaardigt, die een afwijking inhouden van de normale voorschriften voor de werking van de gemeenschappelijke staalmarkt en kennelijk bepaalde in artikel 3 omschreven doelstellingen opzij zetten, al ware het slechts de doelstelling omschreven onder c, waarin het waken voor een zo laag mogelijke prijsstelling verlangd wordt."

106 In casu stelt het Gerecht vast, dat de bestreden beschikkingen verschillende doelstellingen van het Verdrag met elkaar in overeenstemming brengen met het oog op de bescherming van wezenlijke belangen.

107 De rationalisering van de Europese ijzer- en staalindustrie door middel van de sanering van bepaalde concerns, de sluiting van verouderde of weinig competitieve installaties, de vermindering van overcapaciteit, de privatisering van het concern Ilva teneinde de levensvatbaarheid ervan te verzekeren, en een redelijke vermindering van het aantal arbeidsplaatsen, waarvan in die beschikkingen wordt gesproken, zijn immers maatregelen die bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag, gelet op de gevoeligheid van de ijzer- en staalsector en op het feit dat het voortduren, of zelfs verergeren, van de crisis in de economie van de betrokken Lid-Staten fundamentele en duurzame moeilijkheden had kunnen veroorzaken. Het staat buiten kijf, dat deze sector in verscheidene Lid-Staten van wezenlijk belang is, zowel wegens de omstandigheid dat de staalinstallaties gelegen zijn in streken die te kampen hebben met een tekort aan werkgelegenheid, als wegens de grote economische belangen die op het spel staan. In deze omstandigheden zouden eventuele besluiten om installaties te sluiten en arbeidsplaatsen te schrappen, alsmede de overname van de betrokken ondernemingen door particuliere bedrijven die uitsluitend volgens de logica van de markt handelen, zonder steunmaatregelen van de kant van de overheid zeer ernstige maatschappelijke problemen hebben kunnen doenen ontstaan. In dit verband moet vooral worden gedacht aan een verergering van het werkloosheidsprobleem en aan het gevaar van het ontstaan van een zeer ernstige economische en sociale crisissituatie.

108 In deze omstandigheden moet worden vastgesteld, dat de bestreden beschikkingen, die de genoemde moeilijkheden willen oplossen door middel van een sanering van de steunontvangende staalondernemingen, onbetwistbaar ten doel hebben, „de continuïteit van de werkgelegenheid" te waarborgen en te vermijden, dat „in de economie van de deelnemende staten fundamentele en duurzame moeilijkheden worden veroorzaakt", zoals artikel 2, tweede alinea, van het Verdrag verlangt. Bovendien streven zij de in artikel 3 omschreven doelstellingen na, betreffende, onder meer, het „handhaven van omstandigheden, welke de ondernemingen aansporen tot het vergroten en verbeteren van hun produktiemogelijkheden" (onder d), en het bevorderen van „een regelmatige uitbreiding en modernisering van de produktie, alsmede [van] een verbetering van de kwaliteit, met dien verstande, dat elke bescherming tegen concurrerende industrieën (...) is uitgeschakeld" (onder g). Zij beogen immers de Europese ijzer- en staalindustrie te rationaliseren, met name door middel van de definitieve sluiting van verouderde of weinig competitieve installaties (bijvoorbeeld Bagnoli in Italië en Avilés, Gijón, Vizcaya en Ansio in Spanje) en de onherroepelijke vermindering van de productiecapaciteit voor bepaalde producten (bijvoorbeeld te Taranto in Italië), teneinde aan de bestaande overcapaciteit het hoofd te bieden (zie artikel 2 van de bestreden beschikkingen). Samen met de andere vier individuele goedkeuringsbeschikkingen van dezelfde datum vormen zij derhalve een onderdeel van een algemeen programma dat gericht is op duurzame herstructurering van de ijzer- en staalsector en

op vermindering van de productiecapaciteit in de Gemeenschap (zie hiervóór, r. o. 4-6). Met de in geding zijnde steun wordt dan ook niet beoogd, het loutere voortbestaan van de begunstigde ondernemingen te verzekeren — hetgeen in strijd zou zijn met het gemeenschappelijk belang — doch hun levensvatbaarheid te herstellen op een wijze waarbij de gevolgen van de steun voor de mededinging tot een minimum worden beperkt en waarbij wordt toegezien op het in acht nemen van eerlijke mededingingsregels, vooral wat de voorwaarden voor de privatisering van het concern Ilva betreft.

109 Hieruit volgt, dat de bestreden beschikkingen overeenkomstig de doelstellingen van het Verdrag gericht zijn op bescherming van het gemeenschappelijk belang. Verzoeksters stelling, dat die beschikkingen niet strekken tot verwezenlijking van die doelstellingen, moet bijgevolg van de hand worden gewezen.

110 Nu is vastgesteld, dat de bestreden beschikkingen de doelstellingen van het Verdrag nastreven, moet in de tweede plaats worden nagegaan, of zij ook noodzakelijk waren om die doelstellingen te verwezenlijken. Gelijk het Hof heeft gepreciseerd in zijn arrest Duitsland/Commissie van 3 oktober 1985 (reeds aangehaald, r. o. 30), kan de Commissie in geen geval toestaan dat staatssteun wordt verleend die niet onontbeerlijk is voor het bereiken van de in het Verdrag gestelde doelen en tot concurrentievervalsing op de gemeenschappelijke markt voor ijzer en staal kan leiden.

111 In dit verband moet worden beklemtoond, dat luidens artikel 33, eerste alinea, van het Verdrag „het onderzoek door het Hof van Justitie (...) geen betrekking (...) kan hebben op een beoordeling van de toestand die voortvloeit uit economische feiten of omstandigheden, met het oog op welke toestand de beschikkingen zijn gegeven of de aanbevelingen zijn gedaan, tenzij de Commissie het verwijt wordt gemaakt, dat zij haar bevoegdheden heeft misbruikt of de bepalingen van het Verdrag of enige op de uitvoering daarvan betrekking hebbende rechtsregel klaarblijkelijk heeft miskend".

112 Op het gebied van staatssteun heeft het Hof steeds verklaard, dat „de Commissie beschikt over een discretionaire bevoegdheid, waarvan de uitoefening een afweging van economische en sociale gegevens impliceert, die dient te geschieden in een communautair kader" (arresten Hof van 17 september 1980, zaak 730/79, Philip Morris, Jurispr. 1980, blz. 2671, r. o. 24, en 15 juni 1993, Matra, reeds aangehaald,

alsmede arrest Gerecht van 13 september 1995, gevoegde zaken T-244/93 en T-468/93, TWD, Jurispr. 1995, blz. II-2265).

113 In het kader van het onderhavige middel, waarbij het gaat om een ingewikkelde economische en technische beoordeling, moet de toetsing door het Gerecht overeenkomstig vaste rechtspraak dus beperkt blijven tot het onderzoek van de materiële juistheid van de feiten en van het ontbreken van kennelijk verkeerde beoordelingen (zie arresten Gerecht van 15 juli 1994, zaak T-17/93, Matra Hachette, Jurispr. 1994, blz. II-595, r. o. 104; 8 juni 1995, zaak T-9/93, Schöller, Jurispr. 1995, blz. II-1611, r. o. 140, en 22 oktober 1996, zaak T-266/94, Skibsværftsforeningen e. a., Jurispr. 1996, blz. II-1399, r. o. 170).

114 Tot staving van haar stelling, dat de aan CSI en Ilva toegekende steun „niet noodzakelijk" was, beklemtoont verzoekster in het bijzonder dat, gelet op de ervaringen uit het verleden en de in de ijzer- en staalsector bestaande overcapaciteit, elke poging om de levensvatbaarheid van die ondernemingen door middel van de toekenning van staatssteun te herstellen, gedoemd is te mislukken, met ernstige consequenties voor het algemene evenwicht op de gemeenschappelijke markt.

115 Dienaangaande stelt het Gerecht allereerst vast, dat, anders dan verzoekster beweert, uit de ontstaansgeschiedenis en uit de motivering van de bestreden beschikkingen blijkt, dat aan de beschikkingen een grondige analyse ten grondslag ligt van de huidige crisissituatie in de Europese ijzer- en staalindustrie en van de meest geschikte middelen om aan die crisis het hoofd te bieden. De Commissie had een onafhankelijke deskundige aangesteld, de heer Braun, die primair tot taak had, een overzicht op te stellen van de plannen voor sluiting van staalondernemingen, en wiens rapport op 29 januari 1993 werd gepresenteerd. Dit rapport, dat door de Commissie is overgelegd, bevestigde de gegevens die waren vervat in de mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement van 23 november 1992 (zie hiervóór, r. o. 4). Bovendien blijkt uit het dossier en uit de antwoorden van de Commissie op de vragen van het Gerecht (zie hiervóór, r. o. 15), dat deze instelling, bijgestaan door externe deskundigen, de herstructureringsplannen die samenhingen met de door de betrokken Lid-Staten voorgenomen steunmaatregelen, zeer nauwkeurig heeft onderzocht vanuit het gezichtspunt of hiermee de levensvatbaarheid van de begunstigde ondernemingen kon worden hersteld (onderdeel III van de considerans van de bestreden beschikkingen).

116 Bovendien heeft verzoekster niets aangevoerd op grond waarvan kan worden aangenomen, dat de Commissie een kennelijke fout heeft gemaakt bij haar beoordeling van de noodzaak van de in geding zijnde steunmaatregelen en, in het bijzonder, van hun vermogen om de sanering van de betrokken ondernemingen te vergemakkelijken.

117 De op de enkele ondoeltreffendheid van eerdere steunmaatregelen gebaseerde bewering, dat de in geding zijnde steunmaatregelen vermoedelijk niet tot de verwachte resultaten zullen leiden, is niets anders dan een louter speculatieve en hypothetische anticipatie. Een poging om de in het verleden behaalde resultaten te projecteren naar de toekomst, zonder een grondig onderzoek van de specifieke voorwaarden die in de bestreden beschikkingen worden opgelegd met het oog op de verwezenlijking van een herstructurering van de begunstigde ondernemingen, die de levensvatbaarheid of rentabiliteit van die ondernemingen moet verzekeren, kan immers geen bewijs van schending van het Verdrag door de Commissie opleveren.

118 De door verzoekster aangevoerde argumenten betreffende de onvoorziene verliezen die Ilva en CSI in 1992 en 1993 zouden hebben geleden, en betreffende de situatie in de door overcapaciteit gekenmerkte ijzer- en staalsector, ontberen eveneens iedere grond. Verzoekster houdt namelijk geen rekening met de voorzorgsmaatregelen die de Commissie in de bestreden beschikkingen heeft getroffen om de levensvatbaarheid van Ilva en CSI te verzekeren, in het bijzonder door het schuldenprobleem van deze ondernemingen op te lossen (zie onderdeel II van de considerans van de bestreden beschikkingen) en er tegelijkertijd voor te zorgen, dat de financiële herstructureringsmaatregelen tot het absoluut noodzakelijke beperkt blijven, zodat zij de voorwaarden waaronder het handelsverkeer in de Gemeenschap plaatsvindt niet zodanig veranderen, dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, met name gezien de huidige moeilijkheden op de staalmarkt (onderdeel IV van de considerans van de bestreden beschikkingen). In dit verband stelt het Gerecht vast, dat de Commissie, teneinde te vermijden dat de steunontvangende ondernemingen een oneerlijk voordeel krijgen ten opzichte van andere ondernemingen in de sector, in de bestreden beschikkingen in het bijzonder erop toeziet, dat in het begin de netto financiële lasten van de betrokken ondernemingen niet minder dan 3,5 % (3,2 % voor AST, Acciai Speciali Terni) van de jaaromzet bedragen, wat volgens deze instelling — die op dit punt niet door verzoekster wordt weersproken — het huidige gemiddelde voor staalondernemingen in de Gemeenschap is. Meer in het algemeen worden in artikel 2 van de bestreden beschikkingen een aantal voorwaarden gesteld die moeten waarborgen, dat de

financieringssteun tot het absoluut noodzakelijke beperkt blijft. Gelet op dit een en ander kan het betoog waarmee verzoekster wil aantonen, dat in de huidige situatie van overcapaciteit de in geding zijnde steunmaatregelen uitsluitend tot gevolg zouden hebben, dat de steunontvangende ondernemingen hun producten onder de kostprijs konden verkopen, niet worden aanvaard.

119 Bovendien blijkt uit de mededelingen die de Commissie de Raad heeft doen toekomen in de loop van de procedure die tot de vaststelling van de bestreden beschikkingen heeft geleid, dat eerstgenoemde instelling de voorwaarden voor de levensvatbaarheid van de betrokken ondernemingen grondig heeft onderzocht. Wat CSI betreft (beschikking 94/258), heeft zij ter beoordeling van de levensvatbaarheid van het door de Spaanse regering aangemelde herstructureringsplan gebruik gemaakt van het operationele criterium, dat „een staalonderneming niet mag verwachten dat zij een duurzame financiële levensvatbaarheid kan bereiken indien zij onder normale marktvoorwaarden geen jaarlijks bruto exploitatieresultaat van 13,5 % van de omzet kan behalen" [mededeling SEC(92) 1916 def. van de Commissie aan de Raad van 5 november 1992, betreffende de herstructurering van CSI, punt 9.1, blz. 12]. Op basis van dit criterium werd in het door de Commissie overgelegde deskundigenrapport-Atkins vastgesteld, dat het steunprogramma van de Spaanse regering CSI uiterlijk tegen het einde van 1996 opnieuw levensvatbaar kon maken, uitgaande van de volgende omzetcijfers: 3 274 miljoen ton voor platte producten en 1 250 miljoen ton voor lange producten en quartoplaat. Volgens dat rapport „zou de onderneming op basis van een geraamde omzet van 303,171 miljoen PTA (2,2 miljard ECU) in 1996 kunnen terugkeren tot positieve exploitatieresultaten, met een bruto-exploitatieopbrengst van 17 %, financiële lasten van 5 % van de omzet, een afschrijving van 10 % en een nettorendement van 2 %".

120 Wat de situatie van Ilva betreft, bevat hoofdstuk 2 van mededeling SEC(93) 2089 def. van de Commissie aan de Raad en aan het Raadgevend Comité EGKS van 15 december 1993 (verzoek om instemming van de Raad en raadpleging van het Comité van de EGKS overeenkomstig artikel 95 van het Verdrag) een analytische beschrijving van het perspectief op levensvatbaarheid van de ondernemingen (ILP en AST) die door de privatisering van het concern Ilva zullen ontstaan (punten 2.5

en 2.6), zoals deze door de Raad zijn aanvaard, alsmede een verwijzing naar de activiteit van een onafhankelijke deskundige, belast met de identificatie van „warmwalsinstallaties die voor sluiting in aanmerking komen zonder dat de levensvatbaarheid van de nieuwe ondernemingen, met name ILP en AST, in gevaar wordt gebracht" (ibidem, punt 2.9). Blijkens het betrokken document heeft de deskundige, wat de mogelijke sluitingen en capaciteitsverminderingen betreft, zes verschillende opties in aanmerking genomen, waarvan de tweede door de Italiaanse regering is gekozen. Deze tweede optie wordt omschreven als volgt: „het uit bedrijf nemen van één van de vier verwarmingsovens in walserij nr. 1 te Taranto en van één van de drie ovens in de plaatwalserij alsmede de volledige sluiting van de installaties te Bagnoli" (ibidem, punt 2.9). Op basis hiervan heeft de Commissie geoordeeld, dat ILP en AST levensvatbaar zouden zijn. Zich baserend op het criterium, dat een staalonderneming levensvatbaar wordt „indien haar rendement tussen 1 en 1,5 % van de omzet van het eigen vermogen ligt" (ibidem, punt 3.3.2., blz. 19), heeft zij in het bijzonder beklemtoond, dat de winst van ILP naar verwachting 1,4 à 1,5 % van de omzet zou bedragen, zelfs indien haar financiële lasten zouden stijgen. Met betrekking tot de productieniveaus die moeten worden gehaald om de levensvatbaarheid van ILP en AST niet in gevaar te brengen, bevatten de punten 2.5 en 2.6 van het betrokken document (blz. 6-9) een economische analyse van de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan, wil uiterlijk tegen het einde van 1996 een bevredigende situatie worden bereikt. Aan de hand hiervan is de inhoud van artikel 2 van de bestreden beschikking vastgesteld.

121 Wat ten slotte verzoeksters argument betreft, dat de Commissie met het oog op het herstel van de levensvatbaarheid van de betrokken ondernemingen ook voor andere middelen had kunnen kiezen, die minder distorsies zouden hebben teweeggebracht dan de in geding zijnde steunmaatregelen — waaruit volgens verzoekster blijkt dat die steunmaatregelen niet noodzakelijk waren — merkt het Gerecht op, dat zelfs indien alternatieve oplossingen denkbaar en in de praktijk uitvoerbaar zouden zijn geweest, wat niet is aangetoond, het enkele bestaan van dergelijke opties de geldigheid van de bestreden beschikkingen nog niet zou kunnen aantasten, nu aan de door de Commissie gekozen oplossing noch een kennelijke beoordelingsfout, noch misbruik van bevoegdheid ten grondslag ligt. Het is immers niet aan het Gerecht om te beoordelen, of de Commissie de juiste keuze heeft gemaakt, omdat het anders zijn eigen beoordeling van de feiten in de plaats zou stellen van die van deze instelling.

122 Uit het voorgaande volgt, dat verzoekster geen enkel overtuigend argument heeft aangevoerd ten bewijze, dat de bestreden beschikkingen niet zijn vastgesteld overeenkomstig de voorwaarden die in artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag zijn geformuleerd, met name waar het gaat om de noodzaak van de goedkeuring van de betrokken steun om de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken.

123 Hieruit volgt, dat de bestreden beschikkingen niet onwettig zijn wegens schending van artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag.

De schending van het evenredigheidsbeginsel en het discriminatieverbod

Argumenten van partijen

124 Met betrekking tot het discriminatieverbod beklemtoont verzoekster, dat de Commissie, door haar goedkeuring te hechten aan de toekenning van staatssteun aan openbare ondernemingen in bepaalde Lid-Staten, een beperkt aantal ondernemingen in de gelegenheid heeft gesteld, met behulp van openbare middelen herstructureringsinspanningen te doen, terwijl andere ondernemingen, waaronder verzoekster, daartoe hun eigen middelen hebben moeten gebruiken. De bestreden beschikkingen zijn dus vastgesteld ten gunste van ondernemingen die volledig in handen zijn van de betrokken Lid-Staat, waardoor nadeel is toegebracht aan de belangen van concurrerende particuliere ondernemingen of van ondernemingen in andere Lid-Staten. Het discriminatieverbod brengt mee dat, behoudens objectieve rechtvaardiging, vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk mogen worden behandeld. Het verlangt in het bijzonder, dat geen enkel onderscheid wordt gemaakt tussen de publieke en de particuliere sector. Volgens de rechtspraak van het Hof mag de Commissie geen steun goedkeuren die een kennelijke discriminatie tussen de publieke en de particuliere sector zou kunnen veroorzaken, omdat toekenning van die steun dan zodanige distorsies van de mededinging zou kunnen teweegbrengen, dat het gemeenschappelijk belang erdoor wordt geschaad (zie arrest Hof van 24 februari 1987, zaak 304/85, Falck, Jurispr.

1987, blz. 871). De bestreden beschikkingen bevatten volgens verzoekster nog een discriminerend element: zij zijn vastgesteld ten gunste van ondernemingen die hadden nagelaten een radicale herstructurering uit te voeren, ten nadele van de ondernemingen die dat wél hadden gedaan.

125 De bestreden beschikkingen zijn volgens verzoekster bovendien in strijd met het evenredigheidsbeginsel, zoals dit door het Hof is gedefinieerd. De door de Commissie gebezigde middelen waren immers niet in overeenstemming met het belang van de nagestreefde doelstellingen en waren niet noodzakelijk om die doelstellingen te bereiken. Bovendien is het discriminerende element dat in de bestreden beschikkingen besloten ligt, niet alleen een zelfstandige grond voor nietigverklaring, maar ook een belangrijk element waaruit blijkt, dat de bestreden beschikkingen in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel, daar zij voor ondernemingen die zich in dezelfde situatie bevinden als verzoekster, een concurrentienadeel meebrengen dat in geen enkele verhouding staat tot het doel dat de Commissie stelt na te streven, waardoor het marktevenwicht in gevaar wordt gebracht.

126 De Commissie, ondersteund door de Raad, betoogt, dat de vermeende discriminatie niet aan haar kan worden verweten, aangezien het aan de betrokken Lid-Staat is om de toekenning van staatssteun voor te stellen. Hoe dan ook betekent het feit dat in een bepaald geval steun is toegekend aan openbare en niet aan particuliere ondernemingen, niet noodzakelijkerwijze, dat het discriminatieverbod is geschonden. Al aangenomen dat de bestreden beschikkingen ondernemingen die geen herstructureringsinspanningen hebben gedaan, begunstigen, dan nog zijn zij niet discriminerend in de zin van het gemeenschapsrecht, aangezien zij niet een zodanige vervalsing van de mededinging tot gevolg hebben, dat het gemeenschappelijk belang erdoor wordt geschaad. Verzoekster heeft niet aangetoond, dat de bestreden beschikkingen tot mededingingsdistorsies kunnen leiden. De Commissie brengt bovendien in herinnering, dat verzoekster pas sinds kort een particuliere onderneming is en dat zij in de periode 1981-1985 steun heeft ontvangen die haar privatisering mogelijk heeft gemaakt en haar een gezonde en rendabele structuur heeft gegeven. Wanneer verzoekster stelt, dat zij haar herstructurering met eigen middelen heeft moeten bekostigen, ziet zij dus voorbij aan haar eigen recente verleden. Ten aanzien van de gestelde schending van het evenredigheidsbeginsel merkt de Commissie op, dat deze grief praktisch niets toevoegt aan hetgeen verzoekster heeft gezegd over de noodzaak om de bestreden beschikkingen op grond van artikel 95 van het Verdrag vast te stellen.

127 Volgens de Italiaanse Republiek zouden de bestreden beschikkingen enkel onregelmatig zijn, indien ermee was beoogd bepaalde ondernemingen ten opzichte van andere te discrimineren, door vergelijkbare situaties verschillend te behandelen. Noch uit de context waarin de beschikkingen zijn vastgesteld, noch uit hun inhoud kan echter worden afgeleid, dat zij op doorslaggevende wijze zijn beïnvloed door de omstandigheid dat de betrokken ondernemingen openbare ondernemingen waren, en dat zij dus in het geval van particuliere ondernemingen anders zouden zijn geweest.

128 Ook het Koninkrijk Spanje erkent, dat de Commissie geen steun mag goedkeuren die een kennelijke discriminatie tussen de publieke en de particuliere sector zou kunnen veroorzaken. Van een dergelijke discriminatie is echter in casu geen sprake. De ondernemingen waarom het gaat, te weten British Steel en CSI, bevinden zich niet in een vergelijkbare situatie, aangezien CSI als tegenprestatie voor de goedgekeurde steun haar capaciteit moet reduceren, terwijl verzoekster niet betrokken is bij een nieuwe herstructureringsinspanning. Ten aanzien van de beweerde schending van het evenredigheidsbeginsel merkt het Koninkrijk Spanje op, dat verzoekster geenszins heeft aangetoond, dat de door de Commissie gebezigde middelen en de nagestreefde doelstellingen niet met elkaar in evenwicht zijn. De goedkeuring van de in geding zijnde steun past in het kader van de door de Gemeenschap gevolgde strategie om aan de crisissituatie in de ijzer- en staalsector het hoofd te bieden.

129 Ilva beklemtoont, dat de Commissie de ondernemingen in de Gemeenschap in kennis had gesteld van het herstructureringsplan dat zij voornemens was te realiseren, door elk van die ondernemingen te verzoeken mee te doen aan de algemene inspanning op het punt van capaciteitsvermindering, en zo een werkelijke reorganisatie van de Europese ijzer- en staalindustrie tot stand te brengen. De Commissie heeft Ilva dus niet bevoordeeld ten nadele van haar concurrenten, maar heeft steun goedgekeurd als tegenprestatie voor de nakoming van welomschreven verbintenissen. Er kan dus geen sprake zijn van schending van het discriminatieverbod, aangezien verschillende situaties verschillend zijn beoordeeld.

Beoordeling door het Gerecht

130 Naar het oordeel van het Gerecht dient eerst de grief inzake schending van het evenredigheidsbeginsel en vervolgens die inzake schending van het discriminatieverbod te worden onderzocht.

131 In verband met de gestelde schending van het evenredigheidsbeginsel betoogt verzoekster, dat de in geding zijnde steunmaatregelen niet in verhouding staan tot het ermee beoogde doel. Zij suggereert bovendien, zakelijk weergegeven, dat de capaciteitsverminderingen waartoe de bestreden beschikkingen de steunontvangende ondernemingen verplichten als tegenprestatie voor de economische voordelen die de toekenning van de steun voor hen meebrengt, en voor de door de steun veroorzaakte distorsies van de mededinging, ontoereikend zijn.

132 Volgens artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag moeten de beschikkingen die de Commissie vaststelt om het hoofd te bieden aan situaties die niet in het Verdrag zijn voorzien, in overeenstemming zijn met het bepaalde in artikel 5 van het Verdrag, volgens hetwelk de Commissie bij het vervullen van haar taak „zo weinig mogelijk rechtstreeks ingrijpt". Deze bepaling moet worden gezien als een verwijzing naar het evenredigheidsbeginsel (vgl. de conclusie van advocaat-generaal Roemer bij het arrest van het Hof van 4 april 1960, zaak 31/59, Acciaieria e Tubificio di Brescia, Jurispr. 1960, blz. 157, 193).

133 Met betrekking tot staatssteun heeft het Hof in zijn arrest Duitsland/Commissie (reeds aangehaald) verklaard, dat de Commissie niet kan toestaan dat steun wordt verleend die „tot concurrentievervalsing op de gemeenschappelijke markt voor ijzer en staal [kan] leiden" (r. o. 30). In dezelfde lijn heeft het in zijn arrest van 13 juni 1958 (zaak 15/57, Compagnie des hauts fourneaux de Chasse, Jurispr. 1958, blz. 165, 198) gezegd, dat deze instelling verplicht is „met de nodige omzichtigheid op te treden en eerst in te grijpen na zorgvuldig de verschillende in het geding zijnde belangen tegen elkander te hebben afgewogen, waarbij zij — voor zover mogelijk — de schade, welke haar optreden voorzienbaar aan derden toe zou kunnen brengen, moet beperken".

134 Het is bovendien vaste rechtspraak, dat de Commissie op het betrokken gebied over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt, in overeenstemming met de haar toegekende politieke verantwoordelijkheid (zie arrest Hof van 26 juni 1990, zaak C-8/89, Zardi, Jurispr. 1990, blz. I-2515, r. o. 11). Bijgevolg kan aan de rechtmatigheid van een door de Commissie vastgestelde beschikking slechts afbreuk worden gedaan, wanneer deze beschikking „kennelijk ongeschikt" is ter bereiking

van het door de Commissie ermee nagestreefde doel, of in geen verhouding staat tot dat doel (zie arresten Hof van 9 juli 1985, zaak 179/84, Bozzetti, Jurispr. 1985, blz. 2301, en 11 juli 1989, zaak 265/87, Schräder, Jurispr. 1989, blz. 2237, r. o. 22).

135 In casu moet om te beginnen worden beklemtoond, dat de in geding zijnde steunmaatregelen, doordat zij leiden tot herstel van de levensvatbaarheid van de begunstigde ondernemingen, bijdragen tot de verwezenlijking van bepaalde doelstellingen van het Verdrag en daartoe ook noodzakelijk waren (zie hiervóór, r. o. 98-123). Gelet op de aangehaalde rechtspraak, zijn die steunmaatregelen dus, anders dan verzoekster stelt, niet ongeschikt ter bereiking van de economische en sociale doelstellingen die met het herstel van die levensvatbaarheid worden nagestreefd. Om uit te maken, of de bestreden beschikkingen in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel, moet echter, nu er sprake is van een door overcapaciteit gekenmerkte markt, nog worden nagegaan, of zij van de steunontvangende ondernemingen passende sluitingen en capaciteitsverminderingen verlangen bij wijze van tegenprestatie voor de goedgekeurde steun.

136 Daartoe zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak van het Hof niet van „een precieze kwantitatieve relatie tussen de steunbedragen en de omvang van de capaciteitsvermindering" behoeft te blijken (zie arrest Duitsland/Commissie, reeds aangehaald, r. o. 33). Voor de vaststelling van de exacte omvang van de goed te keuren steun moet integendeel „niet alleen rekening worden gehouden met het aantal tonnen capaciteitsvermindering, doch ook met andere factoren die van gebied tot gebied in de Gemeenschap verschillen", zoals de gedane herstructureringsinspanningen, de door de crisis in de ijzer- en staalindustrie veroorzaakte regionale en sociale problemen, de technische ontwikkeling en de aanpassing van de ondernemingen aan de marktomstandigheden (ibidem, r. o. 34). De beoordeling door de Commissie kan bijgevolg niet uitsluitend op basis van economische criteria worden getoetst. De Commissie mag bij de uitoefening van de haar krachtens artikel 95 van het Verdrag toekomende discretionaire bevoegdheid rekening houden met een grote verscheidenheid aan politieke, economische of sociale overwegingen.

137 In casu stelt het Gerecht vast, dat de Commissie in onderdeel IV van de considerans van beschikking 94/258 (CSI) wijst op de noodzaak, dat „als tegenwicht passende maatregelen worden genomen die in verhouding staan tot de omvang van de

bij wijze van uitzondering goedgekeurde steun, zodat een belangrijke bijdrage wordt geleverd tot de in de sector noodzakelijke structurele aanpassing". Bovendien zegt zij in onderdeel VI van die considerans: „Het is niet alleen noodzakelijk (...) dat de goedgekeurde steun de onderneming in staat stelt tegen einde 1996 opnieuw levensvatbaar te worden, de steun dient ook tot het strikte minimum te worden beperkt. In dit verband moet worden gewaarborgd dat de onderneming niet als gevolg van de financiële herstructureringsmaatregelen een oneerlijk voordeel ten opzichte van andere ondernemingen in de sector verkrijgt (...)." In onderdeel V van de considerans van beschikking 94/259 (Ilva) verklaart de Commissie: „Om de gevolgen voor de mededinging tot een minimum te beperken, is het van belang dat de openbare ondernemingen in de Italiaanse ijzer- en staalindustrie in hoge mate bijdragen tot de structurele aanpassingen die in deze sector nog noodzakelijk zijn, door als tegenprestatie voor de bij wijze van uitzondering goedgekeurde steun hun capaciteit te reduceren." En in onderdeel VI: „Het verlenen van bedrijfssteun moet tot het absolute minimum beperkt worden." In de motivering van de twee bestreden beschikkingen wordt dus een rechtvaardiging gegeven voor de criteria die zijn gebruikt om de omvang van de uit te voeren capaciteitsverminderingen te bepalen. Wat Ilva betreft, gaat het om een capaciteitsvermindering met in totaal 1,7 miljoen ton per jaar te Taranto, door middel van de sloop van verwarmingsovens, en om de volledige sluiting van de installaties in Bagnoli. De op CSI betrekking hebbende beschikking schrijft de volgende capaciteitsverminderingen voor: 2,3 miljoen ton ruwijzer te Avilés en Vizcaya; 1,423 miljoen ton ruwstaal te Gijón en Vizcaya, en 2,3 miljoen ton warmbreedband te Ansiao. Bovendien wordt in artikel 1, lid 3, van de twee beschikkingen gepreciseerd, dat de „steun niet voor oneerlijke mededingingspraktijken mag worden gebruikt". Blijkt dit toch te gebeuren, dan kan de Commissie, onverminderd de mogelijkheid tot oplegging van sancties, eisen dat de uitkering van de steun wordt opgeschort of reeds uitgekeerde steun wordt teruggevorderd (artikel 6, lid 1, van de beschikkingen).

138 Bovendien voert verzoekster geen enkel concreet argument aan ten bewijze, dat de in de bestreden beschikkingen voorgeschreven sluitingen van installaties ontoereikend zouden zijn, gelet op de omvang van de goedgekeurde steun en de nagestreefde doelstellingen.

139 In deze omstandigheden stelt het Gerecht vast, dat niets erop wijst dat de Commissie heeft nagelaten, de steunontvangende ondernemingen als tegenprestatie voor het hun toegekende voordeel passende voorwaarden op te leggen, teneinde overeenkomstig de doelstellingen van het Verdrag bij te dragen tot de herstructurering van de hele ijzer- en staalsector en tot capaciteitsverminderingen.

140 De grief inzake schending van het evenredigheidsbeginsel is bijgevolg ongegrond.

141 Wat de gestelde schending van het discriminatieverbod betreft, zij eraan herinnerd, dat luidens artikel 4, aanhef en sub b, van het Verdrag „maatregelen of praktijken, die een discriminatie tussen producenten (...) inhouden", als zijnde onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal en dus binnen de Gemeenschap verboden worden beschouwd.

142 Volgens vaste rechtspraak is er sprake van discriminatie, wanneer vergelijkbare situaties op verschillende wijze worden behandeld en daardoor bepaalde handelaren in verhouding tot andere worden benadeeld, zonder dat dit onderscheid in behandeling door het bestaan van objectieve verschillen van een zeker gewicht wordt gerechtvaardigd (zie arrest Hof van 15 januari 1985, zaak 250/83, Finsider, Jurispr. 1985, blz. 131, r. o. 8). In het bijzonder op het gebied van steun aan de ijzer- en staalindustrie heeft het Hof vastgesteld, dat er sprake is van ongelijkheid van behandeling en dus van discriminatie, wanneer een goedkeuringsbeschikking uiteenlopende voordelen meebrengt voor staalondernemingen die zich in dezelfde situatie bevinden, of gelijke voordelen voor ondernemingen die zich in zeer verschillende situaties bevinden (arrest Duitsland/Commissie, reeds aangehaald, r. o. 36).

143 Het probleem van de discriminatie op steungebied tussen de publieke en de particuliere sector in het kader van het EGKS-Verdrag is aan de orde geweest in het eerder aangehaalde arrest Falck. Na te hebben beklemtoond, dat de verantwoordelijkheid voor de toekenning van de steun in eerste instantie bij de betrokken regering ligt, preciseerde het Hof in verband met de rol van de Commissie ter zake, dat „hoewel elke steuninterventie kan leiden tot bevoordeling van de ene onderneming ten opzichte van de andere, de Commissie niettemin geen steun mag goedkeuren die een kennelijke discriminatie tussen de publieke en de particuliere sector zou kunnen veroorzaken. Toekenning van die steun zou dan immers zodanige distorsies van de mededinging teweegbrengen dat het gemeenschappelijk belang erdoor wordt geschaad" (r. o. 27).

144 Om uit te maken, of de thans bestreden beschikkingen discriminatie opleveren, moet worden nagegaan, of zij zodanige distorsies van de mededinging teweegbrengen, dat het gemeenschappelijk belang erdoor wordt geschaad.

145 Daartoe moet allereerst worden opgemerkt, dat verzoekster geen enkel concreet argument aanvoert ten bewijze, dat de bestreden beschikkingen een zodanige vervalsing van de mededingingsvoorwaarden kunnen teweegbrengen, „dat het gemeenschappelijk belang erdoor wordt geschaad", en daardoor „kennelijke" discriminaties ten nadele van met name particuliere ondernemingen veroorzaken.

146 Gelijk de Italiaanse regering stelt, kan noch uit de context waarin de beschikkingen zijn vastgesteld, noch uit de beschikkingen zelf worden afgeleid, dat zij op doorslaggevende wijze zijn beïnvloed door de omstandigheid dat de betrokken ondernemingen openbare ondernemingen waren, en dat zij dus in het geval van particuliere ondernemingen anders zouden zijn geweest. Bovendien was het de Commissie niet toegestaan, de betrokken steun met een beroep op het openbare karakter van de ondernemingen te weigeren, omdat zij zich anders schuldig zou maken aan schending van het beginsel van gelijke behandeling van openbare en particuliere ondernemingen.

147 Voorts zij eraan herinnerd dat, zoals reeds is vastgesteld (zie hiervóór, r. o. 131-139), de aan de begunstigde ondernemingen toegekende voordelen evenredig zijn aan de nagestreefde doelstellingen, met name dankzij de in ruil voor deze voordelen aan de ondernemingen opgelegde verplichtingen (sluitingen van installaties en capaciteitsverminderingen). Bovendien zijn de door de bestreden beschikkingen veroorzaakte distorsies van de mededinging tot het absoluut noodzakelijke beperkt (zie hiervóór, r. o. 118) en worden zij gerechtvaardigd door het doel van deze beschikkingen — het herstel van een gezonde en rendabele structuur van de steunontvangende ondernemingen — waarvan is vastgesteld dat het verenigbaar is met het Verdrag (zie hiervóór, r. o. 103-108). Ten slotte is in artikel 1, lid 3, van de beschikkingen bepaald, dat „de steun niet voor oneerlijke mededingingspraktijken mag worden gebruikt". Ingevolge artikel 6, lid 1, van de bestreden beschikkingen kan de Commissie in geval van schending van een van die verplichtingen eisen, dat de uitkering van de steun wordt opgeschort of reeds uitgekeerde steun wordt teruggevorderd (zie hiervóór, r. o. 137).

148 In deze omstandigheden stelt het Gerecht vast, dat de Commissie in het gemeenschappelijk belang heeft gehandeld, door de verschillende in geding zijnde belangen te wegen en door te verzekeren dat wezenlijke belangen werden beschermd, daarbij tegelijkertijd nadelige consequenties voor andere marktdeelnemers vermijdend in de mate waarin voorwerp en doel van de bestreden beschikkingen dit mogelijk maakten.

149 Deze analyse is in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof, dat in zijn arrest Valsabbia e. a. (reeds aangehaald) heeft verklaard: „Weliswaar is de Commissie krachtens artikel 3 van het Verdrag verplicht in het gemeenschappelijk belang te handelen; dat wil evenwel niet zeggen dat haar het belang van allen gelijkelijk voor ogen heeft te staan, immers haar rol brengt niet mede dat zij slechts zou mogen optreden als daardoor aan niemands belang afbreuk wordt gedaan. Integendeel, zij heeft bij haar handelen de onderscheiden belangen te wegen en, indien de te nemen beschikking zulks redelijkerwijs gedoogt, te vermijden dat er nadelige consequenties aan verbonden zijn. De Commissie kan, in het algemeen belang, naar de eis der omstandigheden van haar beschikkingsbevoegdheid gebruik maken, desnoods ten nadele van bepaalde particulieren belangen."

150 Mitsdien kan verzoeksters stelling, dat de bestreden beschikkingen een schending van het discriminatieverbod opleveren, niet worden aanvaard.

4. *Het vierde middel: schending van wezenlijke vormvoorschriften*

151 Verzoekster betoogt, dat bij de vaststelling van de bestreden beschikkingen wezenlijke vormvoorschriften zijn geschonden. Dit middel kan worden opgesplitst in drie onderdelen, te weten 1) ontoereikende motivering; 2) het ten onrechte achterwege laten van een contradictoire procedure, en 3) afwijking van de tekst waarmee de Raad had ingestemd.

Ontoereikende motivering

Argumenten van partijen

152 Verzoekster, ondersteund door SSAB Svenskt Stål, betoogt, dat de Commissie niet heeft voldaan aan de krachtens artikel 15 van het Verdrag op haar rustende verplichting om haar beschikkingen afdoende te motiveren. Volgens vaste rechtspraak is de omvang van de motiveringsverplichting weliswaar afhankelijk van de aard van de in geding zijnde handeling en van de context waarin deze is vastgesteld, doch is aan de in artikel 15 gestelde voorwaarden niet voldaan, wanneer in een beschikking enkel wordt vastgesteld, dat de voorwaarden voor toepassing van de relevante bepalingen zijn vervuld (vgl. arrest Hof van 1 juli 1986, zaak 185/85, Usinor, Jurispr. 1986, blz. 2079, r. o. 21).

153 De motivering van de bestreden beschikkingen is volgens verzoekster nagenoeg identiek aan die van de verschillende vergelijkbare goedkeuringsbeschikkingen die de Commissie op dezelfde datum heeft vastgesteld. Met name zet de Commissie niet uiteen, waarom de in geding zijnde steunmaatregelen CSI en Ilva een gezonde en economisch levensvatbare structuur zouden kunnen geven, noch hoe daarmee de doelstellingen van het Verdrag zouden worden bereikt. Ten slotte geeft zij niet aan, welke van de in de artikelen 2 en 3 van het Verdrag omschreven doelstellingen zij wil nastreven.

154 Verzoekster heeft begrepen, dat de Commissie vóór de vaststelling van de bestreden beschikkingen een door een externe deskundige, het adviesbureau W. S. Atkins, opgesteld rapport heeft ontvangen. Daar de bestreden beschikkingen nauwelijks een verwijzing naar dat rapport en naar de eraan te verbinden conclusies bevatten, zijn zij onvoldoende nauwkeurig gemotiveerd om de belanghebbende partijen in staat te stellen, de bescherming van hun rechten te verzekeren, en om het Gerecht in staat te stellen, een doeltreffende rechterlijke controle uit te oefenen.

155 Ook Det Danske Stålvalseværk stelt, dat de motivering van de bestreden beschikkingen ontoereikend is. Vooral het feit dat de Commissie niet heeft aangegeven, welke doelstellingen worden nagestreefd en wat het verband is tussen die doelstellingen en de in geding zijnde steun, betekent dat de bestreden beschikkingen het uitvloeisel zijn van een politiek proces.

156 De Commissie, ondersteund door de Italiaanse Republiek, wijst verzoeksters betoog van de hand. In de eerste plaats maakt verzoekster niet duidelijk, waarom een beschikking ontoereikend gemotiveerd zou moeten worden geacht op de enkele grond, dat haar motivering identiek is aan die van andere beschikkingen. In casu maken de zes beschikkingen van de Commissie deel uit van een algemeen plan voor de herstructurering van de ijzer- en staalsector en zijn zij vastgesteld op hetzelfde tijdstip en in dezelfde context, te weten een crisissituatie waarin capaciteitsverminderingen onvermijdelijk zijn. In de tweede plaats is de bewering, dat in de bestreden beschikkingen niet wordt uiteengezet, hoe de doelstellingen van het Verdrag door de toekenning van staatssteun kunnen worden verwezenlijkt, volstrekt tendentieus, daar een steunmaatregel enkel voor goedkeuring overeenkomstig het Verdrag in aanmerking komt, indien hij in het belang van de Gemeenschap is, waardoor hij het karakter van gemeenschapssteun krijgt. De Commissie stelt ook vast, dat het ontbreken van een verwijzing naar het rapport van het adviesbureau W. S. Atkins niet wezenlijk afdoet aan de motivering, aangezien zij in onderdeel III van de considerans van elke beschikking uitdrukkelijk melding maakt van het feit dat zij door externe deskundigen is bijgestaan. Ten slotte moet volgens de Commissie bij de beoordeling van de motivering van de bestreden beschikkingen rekening worden gehouden met het feit dat zij verzoekster geen straf heeft opgelegd en dat laatstgenoemde bovendien nauw betrokken is geweest bij de procedure die tot de vaststelling van de beschikkingen heeft geleid, zoals blijkt uit de notulen van de bijeenkomsten van het Raadgevend Comité EGKS.

157 De Raad is van mening, dat in het geval van Ilva en CSI de door de Commissie goedgekeurde steun duidelijk een communautair karakter had en paste in het kader van het door de Commissie voorgestelde en door de Raad aanvaarde programma voor de herstructurering van de ijzer- en staalindustrie. Bovendien is verzoekster nauw betrokken geweest bij de procedure die tot de vaststelling van de bestreden beschikkingen heeft geleid, zodat zij niet staande kan houden, dat zij niet ten volle op de hoogte was van de redenen van die vaststelling.

158 Volgens het Koninkrijk Spanje is een gemeenschapsinstelling niet gehouden, alle gegevens die feitelijk of rechtens relevant zijn, te vermelden. Bij de beoordeling van de motivering van een beschikking moet ook acht worden geslagen op de context waarin zij is gegeven, en op het geheel van regels die de betrokken materie beheersen (zie arrest Hof van 7 februari 1990, zaak C-213/87, Gemeente Amsterdam en VIA, Jurispr. 1990, blz. I-221). In casu is de motivering van de bestreden beschikkingen meer dan toereikend, aangezien de Commissie punt voor punt ingaat op elk van de voorwaarden die de vaststelling van de betrokken maatregelen rechtvaardigen, alsmede op de rechtsgrondslag en op de toezichtregelingen waarin is voorzien.

Beoordeling door het Gerecht

159 Luidens artikel 5, tweede alinea, vierde streepje, van het Verdrag maakt de Gemeenschap „de beweegredenen voor haar handelingen openbaar". Artikel 15, eerste alinea, preciseert: „De beschikkingen, aanbevelingen en adviezen van de Commissie worden met redenen omkleed en vermelden de adviezen, welke zij verplicht heeft ingewonnen." Uit deze bepalingen en uit de algemene beginselen van het EGKS-Verdrag blijkt, dat de Commissie door haar vastgestelde algemene of individuele beschikkingen met redenen dient te omkleden, ongeacht de gekozen rechtsgrondslag.

160 Volgens vaste rechtspraak moet de motivering aangepast zijn aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de gemeenschapsrechter zijn toezicht kan uitoefenen. Het is niet noodzakelijk, dat alle relevante gegevens, feitelijk en rechtens, in de motivering worden gespecificeerd. Bij de beoordeling van de motivering van een handeling moet niet alleen acht worden geslagen op de tekst ervan, maar ook op haar context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (arresten Hof van 29 februari 1996, zaak C-56/93, België/Commissie, Jurispr. 1996, blz. I-723, en 22 oktober 1996, Skibsværftsforeningen, reeds aangehaald, r. o. 230). Bovendien dient toetsing aan het motiveringsvereiste plaats te vinden met inachtneming van, onder meer, „het belang dat de adressaten of andere betroffenen in de zin van artikel 33, tweede alinea, EGKS-Verdrag, bij een toelichting kunnen hebben" (arrest Hof van 19 september 1985, gevoegde zaken 172/83 en 226/83, Hoogovens Groep, Jurispr. 1985, blz. 2831, r. o. 24).

161 In casu moeten verzoeksters grieven inzake ontoereikende motivering van de bestreden beschikkingen worden onderzocht met betrekking tot, in de eerste plaats, de vraag, of de in geding zijnde steunmaatregelen de levensvatbaarheid van de betrokken ondernemingen konden herstellen, en, in de tweede plaats, de vraag, of dat beoogde herstel strookte met de doelstellingen van het Verdrag.

162 Wat in de eerste plaats de levensvatbaarheid van de steunontvangende ondernemingen betreft, stelt het Gerecht vast, dat de bestreden beschikkingen, met name in onderdeel II van hun considerans, de verschillende onderdelen van het ondersteunde herstructureringsplan vermelden en daarmee duidelijk aangeven, met welke middelen die levensvatbaarheid volgens de Commissie moet worden hersteld. In de op CSI betrekking hebbende beschikking wordt met zoveel worden gezegd, dat dit plan hoofdzakelijk een aantal industriële, sociale en financiële herstructureringsmaatregelen omvat, die beknopt worden beschreven. Zo wordt bijvoorbeeld melding gemaakt van de belangrijkste maatregelen om de financiële organisatie van de onderneming weer te stabiliseren, van de sluiting van de minst competitieve installaties en van een vermindering van het personeelsbestand met 42 %. Uit de motivering van de Ilva betreffende beschikking blijkt duidelijk, dat het herstel van de levensvatbaarheid van deze onderneming wordt nagestreefd door middel van de privatisering van het concern, de belangrijkste doelstelling van de steun, en door middel van een nieuw reorganisatieprogramma, hoofdzakelijk bestaande in een opsplitsing van de kernactiviteiten van het concern in twee nieuwe vennootschappen volgens een in de beschikking aangegeven plan.

163 De Commissie verklaart in de bestreden beschikkingen (onderdeel III van de considerans) bovendien, dat zij de levensvatbaarheid van de respectieve herstructureringsplannen heeft beoordeeld met toepassing van dezelfde criteria als zij bij de vorige herstructurering van de ijzer- en staalindustrie in de Gemeenschap heeft opgelegd. Die criteria moesten daarom wel bekend zijn bij de betrokken marktdeelnemers en bij verzoekster in het bijzonder. Gelijk interveniënte Ilva, zonder op dit punt te zijn weersproken, heeft gesteld, had verzoekster overigens zelf ook overheidssteun ontvangen om haar privatisering te vergemakkelijken. In deze omstandigheden heeft de Commissie, door de hoofdelementen van de betrokken herstructureringsplannen te vermelden, in de bestreden beschikkingen rechtens genoegzaam de redenen uiteengezet waarom de in geding zijnde steunmaatregelen haars inziens CSI en Ilva een gezonde en levensvatbare structuur zouden geven.

164 In deze context kan verzoeksters argument, dat de Commissie in de bestreden beschikkingen niet heeft aangegeven, welke criteria zijn toegepast door de onafhankelijke deskundigen die haar hebben bijgestaan met het oog op de beoordeling

van het perspectief op levensvatbaarheid van de begunstigde ondernemingen, niet worden aanvaard. In dit verband volstaat het eraan te herinneren, dat de Commissie volgens vaste rechtspraak niet gehouden is, al de verschillende, complexe feitelijke omstandigheden te noemen die aan een beschikking ten grondslag hebben gelegen, wanneer zij een omschrijving geeft van de algehele situatie die tot de vaststelling van de beschikking heeft geleid, en de algemene doeleinden aangeeft die met de beschikking worden nagestreefd. Zoals in de voorgaande rechtsoverweging is vastgesteld, zijn de bestreden beschikkingen genoegzaam gemotiveerd waar het het herstel van de levensvatbaarheid van de betrokken ondernemingen betreft.

165 Wat de motivering van de bestreden beschikkingen op het punt van de levensvatbaarheid van de begunstigde ondernemingen betreft, is bovendien veel — aanvullende — informatie te vinden in het dossier. Met betrekking tot de situatie van CSI heeft de Commissie de volledige tekst overgelegd van haar mededeling aan de Raad van 5 november 1992 [doc. SEC(92) 1916 def.], die betrekking heeft op de herstructurering van CSI en is opgesteld naar aanleiding van een door de Spaanse regering kenbaar gemaakt plan voor de herstructurering van die onderneming. Dit document bevat een diepgaande analyse van de voorwaarden voor de levensvatbaarheid van de nieuwe onderneming, die zou ontstaan als gevolg van de overname door CSI van de ondernemingen AHV (Altos Hornos de Vizcaya) en Ensidesa (zie hiervóór, r. o. 119). Bovendien heeft de Commissie in haar aanvullend antwoord van 30 juni 1995 op de vragen van het Gerecht een niet-vertrouwelijke versie van het op CSI betrekking hebbende rapport-Atkins overgelegd. De beschikbare versie geeft een zeer gedetailleerd beeld van de werkwijze van de deskundige, alsmede van de opties die in aanmerking zijn genomen met het oog op de uitwerking van een betrouwbaar perspectief op herstel van de levensvatbaarheid van CSI.

166 Wat Ilva's situatie betreft (beschikking 94/259), heeft de Commissie eveneens de volledige tekst overgelegd van haar mededeling van 15 december 1993 aan de Raad [doc. SEC(93) 2089 def.], waarbij zij verzocht om instemming van de Raad overeenkomstig artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag. Deze mededeling herhaalt voor een deel de inhoud van een eerdere mededeling van 10 november 1993 [doc. SEC(93) 1745 def.]. Zij bevat een grondige analyse van de voorwaarden voor de

levensvatbaarheid van de ondernemingen (ILP en AST) die door de privatisering van Ilva zullen ontstaan (punten 2.5 en 2.6), zoals deze door de Raad zijn aanvaard (zie hiervóór, r. o. 120).

167 Wat in de tweede plaats de redenen betreft waarom de Commissie van oordeel was, dat het oogmerk van de in geding zijnde steunmaatregelen, te weten het herstel van de levensvatbaarheid van de begunstigde ondernemingen, in overeenstemming was met de doelstellingen van het Verdrag, zij erop gewezen, dat die redenen niet enkel worden uiteengezet in onderdeel IV van de considerans van de beschikkingen, doch ook in de andere onderdelen van die considerans naar voren komen. Meer bepaald blijkt uit onderdeel IV, dat het volgens de Commissie wegens de ernstige problemen waarmee de ijzer- en staalindustrie in verscheidene Lid-Staten sedert medio 1990 te kampen heeft, is, dat de sanering van de betrokken ondernemingen moet worden geacht in overeenstemming te zijn met de in de artikelen 2 en 3 van het Verdrag omschreven doelstellingen. In de onderdelen V en VI van de considerans preciseert de Commissie, dat de bestreden beschikkingen vooral beogen bij te dragen tot een structurele aanpassing van de sector door middel van capaciteitsverminderingen. Zij beklemtoont ook, dat één van de doelstellingen van de verschillende door haar opgelegde voorwaarden is, dat de gevolgen van de steun voor de mededinging tot een minimum worden beperkt. In deze omstandigheden is het Gerecht van oordeel, dat de bestreden beschikkingen voldoende gemotiveerd waren om verzoekster in staat te stellen, de door hen nagestreefde doelstellingen van het Verdrag te identificeren, en om te beoordelen of de sanering van CSI en Ilva met die doelstellingen in overeenstemming was.

168 De zojuist onderzochte grieven zijn des te minder gegrond, nu niet wordt betwist dat verzoekster nauw betrokken is geweest bij de procedure die tot de vaststelling van de beschikkingen heeft geleid, hetgeen de noodzaak van een zeer gedetailleerde motivering waar het de aan de bestreden beschikkingen ten grondslag liggende feitelijke omstandigheden betreft, vermindert (zie arrest Hof van 11 januari 1973, zaak 13/72, Nederland/Commissie, Jurispr. 1973, blz. 27).

169 Uit alle voorgaande overwegingen volgt, dat de bestreden beschikkingen niet onwettig zijn wegens een ontoereikende motivering.

Het ten onrechte achterwege laten van een contradictoire procedure

Argumenten van partijen

170 Verzoekster, ondersteund door SSAB Svenskt Stål, betoogt, dat de Commissie, door niet de contradictoire procedure van artikel 6 van de steuncode in te leiden, een wezenlijk gemeenschapsrechtelijk vormvoorschrift heeft geschonden. De in genoemd artikel vervatte procedurele bepalingen komen grotendeels overeen met die van artikel 93, leden 2 en 3, EG-Verdrag, zoals uitgelegd in vaste rechtspraak van het Hof (zie inzonderheid arrest Hof van 11 december 1973, zaak 120/73, Lorenz, Jurispr. 1973, blz. 1471). De betrokken bepalingen zijn volgens verzoekster qua structuur zozeer aan elkaar gelijk, dat, ook al legt artikel 6 de Commissie niet met zoveel woorden de verplichting op, een procedure op tegenspraak in te leiden wanneer zij twijfels koestert over de verenigbaarheid van een steunvoornemen met de gemeenschappelijke markt, uit die gelijkenis duidelijk het bestaan van een dergelijke verplichting moet worden afgeleid. Verzoekster herinnert aan de rechtspraak van het Hof, volgens welke de Commissie de onverenigbaarheid van een steunmaatregel met de gemeenschappelijke markt moet vaststellen door middel van een geëigende procedure, voor de toepassing waarvan deze instelling verantwoordelijk is (zie arrest van 15 maart 1994, zaak C-387/92, Banco Exterior de España, Jurispr. 1994, blz. I-877). Volgens verzoekster zou er een vreemde situatie ontstaan, indien de procedurele waarborgen van het EGKS-Verdrag zwakker waren dan die van het EG-Verdrag, in aanmerking genomen dat het eerste verdrag een veel striktere staatssteunregeling kent dan het tweede.

171 Verzoekster verwerpt het argument van de Commissie, dat de procedure van artikel 95 van het Verdrag met meer waarborgen is omkleed dan die van artikel 6 van de steuncode. Artikel 95 voorziet namelijk niet in een formele procedure in het kader waarvan de belanghebbende kringen worden geraadpleegd, wat op gespannen voet staat met het belang dat volgens de rechtspraak van het Hof moet worden gehecht aan de toepassing van een formele procedure om alle betrokken partijen in

de gelegenheid te stellen, hun opmerkingen te maken. Bovendien bevat artikel 95 geen specifieke bepaling inzake termijnen, die uiteraard kunnen variëren naar gelang van de spoedeisendheid en het belang van de door de Commissie vast te stellen beschikking.

172 De Commissie, ondersteund door de Raad en de Italiaanse Republiek, beklemtoont, dat artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag niet voorziet in de verplichting om een contradictoire procedure als die van artikel 6, lid 4, van de steuncode in te leiden. De toepassing van artikel 6 van de steuncode zou namelijk in casu eenvoudig misplaatst zijn, omdat de Commissie de daarin bedoelde procedure kan inleiden teneinde vast te stellen, of de betrokken uitkeringen daadwerkelijk als steun zijn aan te merken. In casu was echter van meet af aan duidelijk, dat de voorgestelde herstructureringsplannen met de code onverenigbare steunmaatregelen waren. Hoe dan ook bood artikel 95 verzoekster meer procedurele waarborgen dan artikel 6 zou hebben gedaan. Verzoekster beschikte immers over een langere termijn om haar opmerkingen te maken en kon dit zowel rechtstreeks als via het Raadgevend Comité EGKS doen. Artikel 6 legt de Commissie enkel de verplichting op, het advies van de Lid-Staten in te winnen alvorens zich uit te spreken over de verenigbaarheid van de steunvoornemens met de gemeenschappelijke markt. Voor de vaststelling van de beschikkingen als de onderhavige op grond van artikel 95 is daarentegen de unanieme instemming van de Raad vereist, waardoor een veel grotere bescherming wordt geboden. Bovendien is het naast elkaar bestaan van een procedure voor de goedkeuring van steunmaatregelen, die de belanghebbende partijen een formele rol toekent, en van een andere procedure die dit niet doet, niet zo vreemd als verzoekster wil doen geloven. De eerste alinea van artikel 93, lid 2, EG-Verdrag voorziet namelijk in een procedure in het kader waarvan de belanghebbende partijen hun opmerkingen kunnen maken, terwijl de derde alinea van dezelfde bepaling voorziet in een procedure waarbij de Lid-Staten met eenparigheid van stemmen van het bepaalde in artikel 92 kunnen afwijken, door een steunmaatregel goed te keuren indien buitengewone omstandigheden zulks rechtvaardigen. Deze laatste procedure sluit de formele tussenkomst van de belanghebbenden uitdrukkelijk uit.

173 Volgens het Koninkrijk Spanje komt de contradictoire procedure van artikel 6 van de steuncode in casu niet voor toepassing in aanmerking, daar deze bepaling betrekking heeft op door de steuncode bestreken steunmaatregelen. De bestreden beschikkingen zijn niet op de steuncode gebaseerd, maar op artikel 95, dat niet voorziet in een procedure op tegenspraak.

Beoordeling door het Gerecht

174 De bestreden beschikkingen zijn vastgesteld op basis van artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag. Volgens deze bepalingen moet de Raad zijn instemming verlenen en dient het Raadgevend Comité EGKS te worden geraadpleegd. Aan de adressaten van de beschikkingen en de belanghebbende partijen wordt niet het recht verleend om te worden gehoord. Artikel 6, lid 4, van de vijfde steuncode voorziet daarentegen wél in een dergelijk recht, door te bepalen: „Indien de Commissie, na de belanghebbenden te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken, vaststelt dat een steunmaatregel niet verenigbaar is met het bepaalde in deze beschikking, stelt zij de betrokken Lid-Staat van haar beslissing in kennis." Deze bepaling kwam voor in alle voorgangers van de huidige steuncode, te beginnen met de eerste (zie beschikking 257/80/EGKS van de Commissie van 1 februari 1980 tot instelling van communautaire bepalingen voor specifieke steunmaatregelen ten behoeve van de ijzer- en staalindustrie, PB 1980, L 29, blz. 5).

175 Verzoekster meent, dat de Commissie de rechten van de verdediging heeft geschonden, aangezien zij, ook al is dit in artikel 95 EGKS-Verdrag niet met zoveel woorden bepaald, tegenover haar een contradictoire procedure als die van artikel 6 van de vijfde steuncode had moeten inleiden. Zij trekt ook een parallel tussen artikel 95 EGKS-Verdrag en artikel 93, lid 2, EG-Verdrag, teneinde hieruit een algemeen beginsel af te leiden op grond waarvan de Commissie verplicht zou zijn om, telkens wanneer zij een staatssteunmaatregel toetst op zijn verenigbaarheid met het Verdrag, de belanghebbenden bij de procedure te betrekken.

176 Zonder dat behoeft te worden onderzocht, of er een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht bestaat op grond waarvan de belanghebbenden het recht hebben te worden gehoord in de loop van een besluitvormingsprocedure op het gebied van staatssteun, moet worden beklemtoond, dat verzoekster in het kader van de procedure die heeft geleid tot de vaststelling van de bestreden beschikkingen op grond van artikel 95, eerste alinea, EGKS-Verdrag, volgens hetwelk het Raadgevend Comité EGKS moet worden geraadpleegd, hoe dan ook in de gelegenheid is geweest haar standpunt kenbaar te maken in dit comité. Volgens artikel 18 EGKS-Verdrag bestaat het Raadgevend Comité EGKS namelijk uit leden die producenten, werknemers, verbruikers en handelaren vertegenwoordigen. Het staat buiten kijf, dat British Steel als producent vertegenwoordigd was in het comité, aangezien de heer Evans, een lid van het comité, in de relevante periode directeur internatio-

nale zaken van British Steel was, zoals deze onderneming in haar brief van 4 maart 1997 in antwoord op een door de president van het Gerecht ter terechtzitting gestelde vraag heeft verklaard. Tijdens de 310de bijeenkomst van het comité, op 12 november 1993, werd de steunverlening aan Ilva en CSI uitvoerig besproken. Verzoeksters vertegenwoordiger was op die bijeenkomst aanwezig en gaf zijn mening over de door de Commissie voorgestelde maatregelen. De gewijzigde mededeling betreffende Ilva werd in dezelfde omstandigheden besproken op de bijeenkomst van het comité van 16 en 17 december 1993.

177 Bovendien wordt in de tweede alinea van onderdeel VIII van de considerans van beschikking 94/259 (Ilva) uitdrukkelijk gezegd, dat voordat Italië de Commissie in kennis had gesteld van het nieuwe programma voor de reorganisatie en privatisering van het concern Ilva (onderdeel II van de considerans), de procedure van artikel 6, lid 4, van de steuncode was ingeleid. In dit verband stelt de Commissie, zonder op dit punt te worden weersproken, dat verzoekster is geraadpleegd en in de gelegenheid is gesteld haar standpunt kenbaar te maken. Wat beschikking 94/258 (CSI) betreft, wordt in bijlage 4 bij het verzoekschrift een opsomming gegeven van vijftien bijeenkomsten of briefwisselingen tussen september 1992 en maart 1994, alle betrekking hebbende op het programma voor de goedkeuring van steunverlening aan bepaalde ondernemingen, waaronder CSI. Bijlage 6 bij het verweerschrift bevat de briefwisseling tussen verzoekster en de Commissie met betrekking tot de steun aan CSI.

178 Tot slot is er Eurofer, een vereniging zonder winstoogmerk waarbij Europese staalondernemingen, waaronder verzoekster, zijn aangesloten. Zoals de Commissie, zonder door verzoekster te worden weersproken, stelt, bracht Eurofer haar opmerkingen over de voorgenomen maatregelen namens al haar leden naar voren. Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar een memorandum van 9 oktober 1992, dat als bijlage 7 bij het verweerschrift is gevoegd.

179 Uit een en ander volgt, dat verzoekster feitelijk in de gelegenheid is geweest haar standpunt kenbaar te maken in het kader van de procedure die tot de vaststelling van de bestreden beschikkingen heeft geleid, zodat deze beschikkingen in geen geval kunnen worden geacht onwettig te zijn wegens het achterwege laten van een contradictoire procedure.

Afwijking van de tekst waarmee de Raad had ingestemd

Argumenten van partijen

180 Verzoekster beklemtoont, dat de Commissie ingevolge artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag enkel een beschikking kan geven met instemming van de Raad, bij eenstemmigheid bepaald. Het is essentieel, dat de tekst van de door de Commissie vastgestelde beschikking inhoudelijk identiek is aan de tekst waarmee de Raad heeft ingestemd. Het is de Commissie niet toegestaan, op grond van artikel 95 van het Verdrag een beschikking te geven waarvan de tekst afwijkt van die welke door de Raad is goedgekeurd.

181 In het geval van beschikking 94/259 is dit beginsel volgens verzoekster geschonden. De Commissie verzocht de Raad namelijk in te stemmen met een voorstel tot goedkeuring van steunverlening aan Ilva op de uitdrukkelijke voorwaarde, dat de capaciteitsvermindering met 1,2 miljoen ton per jaar te Taranto onherroepelijk op uiterlijk 30 juni 1994 zou zijn gerealiseerd, en de Raad stemde met het voorstel in op die uitdrukkelijke voorwaarde. In het dispositief van de bestreden beschikking is echter niet de voorwaarde opgenomen, dat de capaciteitsvermindering vóór die datum moet plaatsvinden. Het tijdschema wordt enkel in de considerans van de beschikking vermeld en is derhalve niet bindend. De beschikking van de Commissie verschilt dus op een belangrijk punt van de tekst waarmee de Raad unaniem heeft ingestemd.

182 Het standpunt van de Commissie, dat de Raad enkel met de essentie van haar voorstel behoeft in te stemmen, zou er volgens verzoekster toe kunnen leiden, dat het institutionele evenwicht in gevaar wordt gebracht, aangezien de Commissie dan de beraadslagingen van de Raad vrij kon interpreteren. Artikel 95 verlangt de instemming van de Raad met de eigenlijke tekst van de beschikking en niet met de essentie van het voorstel.

183 De Commissie, ondersteund door de Italiaanse Republiek, erkent, dat de datum 30 juni 1994 als uiterste termijn voor de sluiting van de installaties te Taranto niet voorkomt in het dispositief van de beschikking, doch enkel in de considerans. De betrokken beschikkingen werden in hun definitieve vorm door de Commissie vastgesteld nadat zij de instemming van de Raad had verkregen op basis van haar mededeling aan deze instelling, waarin zij de essentie van haar voorstel voor een beschikking had uiteengezet, zonder zich evenwel te bekommeren om de exacte vorm waarin de beschikking zou worden gegoten. Er was dan ook geen sprake van een wijziging van een handeling van de Raad door de Commissie. Bovendien en hoe dan ook bevat de considerans van de bestreden beschikkingen meer dan een loutere redengeving, aangezien ook de middelen worden aangegeven waarmee de herstructurering zal worden uitgevoerd, zodat de considerans en het dispositief één geheel vormen, waarin naar de te volgen programma's wordt verwezen. De in de considerans van beschikking 94/259 vermelde datum 30 juni 1994 is dus een voorwaarde die, overeenkomstig het verlangen van de Raad, door deze beschikking zelf wordt opgelegd.

184 De Raad is van mening, dat de tekst van artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag hem niet verplicht in te stemmen met de formele handeling die de Commissie voornemens is vast te stellen. In casu heeft hij eenstemmig zijn instemming betuigd binnen de grenzen en op de voorwaarden als aangegeven in de mededelingen van de Commissie betreffende de verschillende gevallen van steunverlening, daarbij ook rekening houdend met de wijzigingen die naar aanleiding van discussies in de Raad in het dispositief van de beschikkingen moesten worden aangebracht. De door de Commissie vastgestelde beschikkingen waren in overeenstemming met wat de Raad zelf had besloten.

Beoordeling door het Gerecht

185 Het Gerecht stelt vast, dat verzoeksters grief uitsluitend betrekking heeft op de formele regelmatigheid van beschikking 94/259 (Ilva). Verzoekster meent, dat deze beschikking is vastgesteld in strijd met de door artikel 95, eerste alinea, van het

Verdrag dwingend voorgeschreven instemming van de Raad, daar de datum 30 juni 1994 als uiterste datum waarop Ilva de voorgeschreven capaciteitsvermindering te Taranto zou moeten hebben gerealiseerd, is opgenomen in de mededeling van de Commissie van 15 december 1993 (punt 24), waarop het advies van de Raad van 22 december 1993 is gebaseerd, maar niet terugkomt in het dispositief van de bestreden beschikking, doch enkel in de considerans ervan (onderdeel II, achtste alinea).

186 Niet betwist wordt, dat de datum 30 juni 1994 voorkwam in het programma voor de reorganisatie en privatisering van het concern Ilva, dat in september 1993 door IRI werd goedgekeurd en door de Italiaanse regering bij brief van 13 december 1993 aan de Commissie ter kennis werd gebracht (zie onderdeel II van de considerans van de betrokken beschikking). Evenmin wordt betwist, dat die datum werd genoemd in punt 24 van de mededeling van de Commissie aan de Raad van 15 december 1993, op basis waarvan de Raad zijn instemming verleende, en dat hij niet voorkomt in het dispositief van beschikking 94/259, doch uitsluitend in de considerans ervan (onderdeel II).

187 Artikel 95 bepaalt weliswaar, dat de beschikking van de Commissie moet worden gegeven „met instemming van de Raad, bij eenstemmigheid bepaald", maar schrijft niet voor, hoe de Commissie aan die instemming moet komen. Met name blijkt niet duidelijk, of de Commissie de Raad een ontwerpbeschikking dient voor te leggen. De Commissie pleegt sedert de jaren zestig aldus te werk te gaan, dat zij de Raad een mededeling voorlegt waarin de belangrijkste elementen van het nationale steunprogramma en de hoofdlijnen van de voorgenomen actie vermeld staan. De procedure die in verband met de vaststelling van beschikking 94/259 (Ilva) is gevolgd, is met deze gedragslijn in overeenstemming.

188 Verzoekster maakt geen bezwaar tegen de praktijk die erin bestaat, dat aan de Raad een mededeling in plaats van een ontwerpbeschikking wordt voorgelegd. Zij

betoogt enkel, dat een belangrijk element uit de aan de Raad voorgelegde mededeling niet is overgenomen in het dispositief van de bestreden beschikking.

189 Deze grief zou enkel tot nietigverklaring van de bestreden beschikking wegens schending van wezenlijke vormvoorschriften kunnen leiden, indien de Raad zijn instemming zou hebben onthouden zo hij op de hoogte was geweest van het feit dat de Commissie de datum 30 juni 1994 zou vermelden in de considerans en niet in het dispositief van de beschikking die zij ging vaststellen (zie arresten Hof van 21 maart 1990, zaak C-142/87, België/Commissie, Jurispr. 1990, blz. I-959, en 22 oktober 1996, Skibsværftsforeningen, reeds aangehaald, r. o. 243).

190 De Raad zelf heeft echter betoogd, dat „de tekst van artikel 95, eerste alinea, hem niet verplicht in te stemmen met de formele handeling die de Commissie voornemens is vast te stellen", en dat „de door de Commissie vastgestelde beschikkingen in overeenstemming waren met wat hijzelf had besloten".

191 Het Gerecht leidt hieruit af, dat de instemming van de Raad betrekking had op de essentie van het voorstel van de Commissie, waarbij deze instelling een zekere mate van vrijheid werd gelaten ten aanzien van de exacte vorm waarin de uiteindelijke beschikking zou worden gegoten. In het dispositief van de bestreden beschikking (artikelen 1, lid 1, 4, lid 1, en 6) wordt gewezen op de absolute noodzaak om te voldoen aan het herstructureringsprogramma dat is omschreven in onderdeel II van de considerans van de beschikking, waarin de datum 30 juni 1994 met zoveel woorden wordt genoemd. In deze omstandigheden kan niet staande worden gehouden, dat de bestreden beschikking op een wezenlijk punt afwijkt van wat de Raad had goedgekeurd.

192 Hieruit volgt, dat beschikking 94/259 niet onwettig is wegens afwijking van de tekst waarmee de Raad had ingestemd.

193 Uit al het voorgaande volgt, dat het beroep tot nietigverklaring moet worden afgewezen.

Kosten

194 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Blijkens het voorgaande is verzoekster, British Steel, in het ongelijk gesteld. Aangezien de Commissie en Ilva, die zich aan de zijde van deze instelling in het geding heeft gevoegd, in die zin hebben geconcludeerd, dient verzoekster in hun kosten te worden verwezen.

195 Volgens artikel 87, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering dragen de Lid-Staten en de instellingen die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten. Bijgevolg moeten de Raad, het Koninkrijk Spanje en de Italiaanse Republiek, die zich in het geding hebben gevoegd, hun eigen kosten dragen.

196 Volgens artikel 87, lid 4, derde alinea, van het Reglement voor de procesvoering kan het Gerecht bepalen, dat andere interveniënten dan de Lid-Staten, de staten die partij zijn bij de EER-overeenkomst, de instellingen en de Toezichthoudende Autoriteit EVA hun eigen kosten zullen dragen. In casu dienen SSAB Svenskt Stål en Det Danske Stålvalseværk, die zich in het geding hebben gevoegd aan de zijde van verzoekster, hun eigen kosten te dragen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer — uitgebreid),

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verwijst verzoekster in de kosten van verweerster en van interveniënte Ilva Laminati Piani SpA.

3) Verstaat dat de Raad, het Koninkrijk Spanje, de Italiaanse Republiek, SSAB Svenskt Stål AB en Det Danske Stålvalseværk A/S hun eigen kosten zullen dragen.

Saggio Kalogeropoulos Tiili

Potocki Moura Ramos

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 24 oktober 1997.

De griffier De president

H. Jung A. Saggio