FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM
(första avdelningen i utökad sammansättning)
den 24 oktober 1997 *

I mål T-243/94,

British Steel plc, bolag bildat enligt engelsk rätt, London, företrätt av Richard Plender, QC, England och Wales, och William Sibree, solicitor, delgivningsadress: advokatbyrån Elvinger, Hoss och Prussen, 15, Côte d'Eich, Luxemburg,

sökande,

med stöd av

SSAB Svenskt Stål AB, bolag bildat enligt svensk rätt, Stockholm, företrätt av John Boyce och Philip Raven, solicitors, delgivningsadress: advokatbyrån Elvinger, Hoss och Prussen, 15, Côte d'Eich, Luxemburg, och

Det Danske Stålvalseværk A/S, bolag bildat enligt dansk rätt, Frederiksværk (Danmark), företrätt av Jonathan Alex Lawrence, solicitor, delgivningsadress: advokatbyrån Ernst Arendt, 8—10, rue Mathias Hardt, Luxemburg,

intervenienter,

* Rättegångsspråk: engelska.

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Nicholas Khan och Ben Smulders, båda vid rättstjänsten, i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

med stöd av

Europeiska unionens råd, företrätt av chefen för rättstjänsten Rüdiger Bandilla, och juridiske rådgivaren John Carbery, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: generaldirektören Alessandro Morbilli, direktoratet för rättsfrågor, Europeiska investeringsbanken, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

Republiken Italien, företrädd av Umberto Leanza, chef för utrikesministeriets avdelning för diplomatiska tvister, i egenskap av ombud, biträdd av Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato, delgivningsadress: Italiens ambassad, 5, rue Marie-Adélaïde, Luxemburg,

Konungariket Spanien, företrätt av Alberto Navarro González, generaldirektör med ansvar för samordning av gemenskapsrättsliga tvister, ursprungligen biträdd av Gloria Calvo Díaz, senare av Luis Perez De Ayala Beccerril, båda abogado del Estado, delgivningsadress: Spaniens ambassad, 4—6, boulevard Emmanuel Servais, Luxemburg, och

Ilva Laminati Piani SpA, bolag bildat enligt italiensk rätt, Rom, företrätt av advokaterna Aurelio Pappalardo, Trapani, och Massimo Merola, Rom, delgivningsadress: advokatbyrån Alain Lorang, 51, rue Albert 1er, Luxemburg,

intervenienter,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 94/258/EKSG av den 12 april 1994 om det stöd som Spanien har för avsikt att bevilja det integrerade offentliga stålföretaget Corporación de la Siderurgia Integral (CSI) och 94/259/EKSG av den 12 april 1994 om Italiens beviljande av statligt stöd till stålföretag inom den offentliga sektorn (stålkoncernen Ilva) (EGT L 112, s. 58 respektive 64, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(första avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden A. Saggio, samt domarna A. Kalogeropoulos, V. Tiili, A. Potocki och R. M. Moura Ramos,

justitiesekreterare: H. Jung,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter sammanträdet den 25 februari 1997,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen (nedan kallat fördraget) förbjuder i princip statligt stöd till stålföretag genom att det i artikel 4 c förklaras att det är oförenligt med marknaden för kol och stål och följaktligen förbjudet på det sätt som anges i fördraget att ha "subventioner eller statliga stödåtgärder eller särskilda pålagor som ålagts av staterna oavsett i vilken form det sker".

2 I artikel 95 första och andra stycket i fördraget fastställs följande:

"I alla i detta fördrag inte förutsedda fall, som synes kräva ett beslut eller en rekommendation av kommissionen för att inom ramen för den gemensamma marknaden för kol och stål och i enlighet med artikel 5 förverkliga någon av de i artikel 2—4 närmare angivna målsättningarna för gemenskapen, kan detta beslut fattas eller denna rekommendation lämnas med rådets enhälliga samtycke och efter att den rådgivande kommittén hörts.

Beslutet eller rekommendationen skall ange eventuellt ifrågakommande sanktioner som skall bestämmas om på samma sätt".

3 För att uppfylla kraven på omstrukturering av stålsektorn har kommissionen sökt stöd i de ovan nämnda bestämmelserna i artikel 95 i fördraget för att från och med början av åttiotalet införa ett gemenskapssystem för stöd som i vissa begränsade fall tillåter statligt stöd till stålindustrin. Detta system har anpassats fortlöpande för att bemästra konjunktursvårigheterna inom stålindustrin. Den uppsättning gemenskapsregler för stöd till stålindustrin som gällde under den berörda perioden och som skall prövas i det föreliggande fallet är således den femte i ordningen och har införts genom kommissionens beslut nr 3855/91/EKSG av den 27 november 1991 om gemenskapsregler för stöd till stålindustrin (EGT L 362, s. 57, nedan kallat regelverket). Av övervägandena till regelverket framgår att det i likhet med sina företrädare inför ett gemenskapssystem med syfte att omfatta allt slags stöd, selektivt eller generellt, som finansieras av medlemsstaterna. Dessa regler tillåter varken driftstöd eller omstruktureringsstöd, förutom när det rör sig om stöd till nedläggning.

Bakgrund till tvisten

4 Kommissionen lade till följd av den försvårade ekonomiska och finansiella situationen inom stålsektorn fram en omstruktureringsplan i sitt meddelande SEC (92) 2160 slutligt till rådet och Europaparlamentet av den 23 november 1992 med rubriken "Mot en förbättrad konkurrenskraft inom stålindustrin. Behovet av en ny omstrukturering". Denna plan grundades på konstaterandet att det förelåg en strukturell överkapacitet och syftade huvudsakligen till att på grundval av frivillig medverkan från stålföretagens sida genomföra en väsentlig och definitiv minskning av produktionskapaciteten uppgående åtminstone till 19 miljoner ton. I meddelandet föreskrevs i detta syfte ett antal sociala tilläggsåtgärder samt finansiella incitament, däribland gemenskapsstöd. Samtidigt gav kommissionen en oberoende expert, Braun, som är före detta generaldirektör för generaldirektoratet för industri vid kommissionen, ett forskningsuppdrag som huvudsakligen gick ut på att göra en sammanställning av förslagen om nedläggning av stålföretag under den period som avsågs i det ovan nämnda meddelandet och som omfattade år 1993—1995. Braun lämnade in sin rapport av den 29 januari 1993 med rubriken "Pågående eller planerade omstruktureringar inom stålindustrin", efter att ha kontaktat ledningen för ungefär 70 företag.

5 Rådet godtog i sin slutsats av den 25 februari 1993 i stora drag det program som kommissionen hade lagt fram till följd av Brauns rapport för att åstadkomma en väsentlig minskning av produktionskapaciteten. Den varaktiga omstruktureringen inom stålsektorn skulle underlättas genom "ett antal tidsbegränsade tilläggsåtgärder som strikt skulle följa reglerna om kontroll över statligt stöd" under förutsättning att kommissionen i fråga om statligt stöd "[bekräftade] sin målmedvetenhet att strikt och objektivt tillämpa regelverket och [skulle tillse] att de eventuella undantag som rådet kunde komma att föreslå med stöd av artikel 95 i fördraget fullständigt skulle bidra till den allmänna sänkning av kapaciteten som är nödvändig. Rådet [skulle] snart [fatta] beslut om förslagen i enlighet med objektiva kriterier".

6 Rådet och kommissionen har i enlighet härmed, i sin gemensamma förklaring som inskrivits i rådets protokoll av den 17 december 1993 — i vilket omnämns den övergripande överenskommelsen inom rådet för att detta skulle ge sitt samtycke i enlighet med artikel 95 första och andra stycket i fördraget till statligt stöd till de offentliga företagen Sidenor (Spanien), Sächsische Edelstahlwerke GmbH (Tyskland), Corporación de la Siderurgia Integral (CSI, Spanien), Ilva (Italien), EKO Stahl AG (Tyskland) och Siderurgia Nacional (Portugal) — angett att de "[ansåg] att det enda sättet att komma fram till sund och på världsmarknaden konkurrenskraftig stålindustri inom gemenskapen [var] att definitivt upphöra med offentliga subventioner till stålindustrin och att lägga ned olönsamma anläggningar. Genom att ge sitt enhälliga samtycke till de förslag som [hade] lagts fram med stöd av artikel 95, [bekräftade rådet] sin målmedvetenhet att strikt tillämpa regelverket ... och, i avsaknad av tillstånd enligt regelverket, artikel 4 c i EKSG-fördraget. Utan inverkan på varje medlemsstats rätt att begära ett beslut med stöd av artikel 95 i fördraget och i enlighet med slutsatserna av den 25 februari 1993 [förklarade] rådet att det [var] fast beslutet att undvika alla nya undantag från artikel 95 vad [gällde] stöd till ett enskilt företag".

7 Rådet gav den 22 december 1993 sitt samtycke med stöd av artikel 95 första och andra stycket i fördraget till de ovan nämnda stöden som avsåg att bidra till att omstrukturera eller privatisera de berörda offentliga företagen.

8 Det är inom detta rättsliga och faktiska sammanhang som kommissionen, för att underlätta en ny omstrukturering av stålindustrin, den 12 april 1994 — efter rådets ovannämnda samtycke — fattade sex enskilda beslut på grundval av artikel 95 första och andra stycket i fördraget om tillstånd till statligt stöd som inte uppfyllde kriterierna enligt regelverket för att avvika från artikel 4 c i fördraget. Kommissionen tillät i dessa sex beslut det stöd som Tyskland avsåg att bevilja stålföretaget EKO Stahl AG i Eisenhüttenstadt (beslut 94/256/EKSG, EGT L 112, s. 45, nedan kallat beslut 94/256; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), det stöd som Portugal avsåg att bevilja stålföretaget Siderurgia Nacional (beslut 94/257/EKSG, EGT L 112, s. 52; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), det stöd som Spanien avsåg att bevilja det offentliga integrerade stålföretaget Corporación de la Siderurgia Integral (CSI) (beslut 94/258/EKSG, EGT L 112, s. 58, nedan kallat beslut 94/258; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), Italiens statliga stöd till de offentliga stålföretagen (stålkoncernen Ilva) (beslut 94/259/EKSG, EGT L 112, s. 64, nedan kallat beslut 94/259; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), det stöd som Tyskland avsåg att bevilja stålföretaget Sächsische Edelstahlwerke GmbH i Freital/Sachsen (beslut 94/260/EKSG, EGT L 112, s. 71; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), och det stöd som Spanien avsåg att bevilja Sidenor, som är ett företag som producerar specialstål (beslut 94/261/EKSG, EGT L 112, s. 77, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

9 Dessa tillstånd var i enlighet med rådets samtycke förenade "med skyldigheter som motsvarade nettominskningar av kapaciteten uppgående till minst 2 miljoner ton råstål och maximalt 5,4 miljoner ton varmvalsat stål", enligt kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet av den 13 april 1994 (KOM(94) 125 slutligt), avseende upprättande av en delrapport om omstruktureringen av stålindustrin och framläggande av förslag för att befästa detta förfarande i enlighet med rådets ovannämnda slutsatser av den 25 februari 1993.

Förfarande

10 Det är inom detta sammanhang som stålföretaget British Steel plc (nedan kallat British Steel), genom en ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 27 juni 1994, med stöd av artikel 33 i fördraget har begärt ogiltigförklaring av de ovan nämnda besluten 94/258 rörande företaget CSI och 94/259 rörande Ilvakoncernen, bägge av den 12 april 1994.

11 Samtidigt väcktes två andra talan, den ena av Association des aciéries européennes indépendantes (EISA) mot de ovan nämnda sex besluten 94/256—94/261 av den 12 april 1994 (mål T-239/94) och den andra av företagen Wirtschaftsvereinigung Stahl, Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG och Hoogovens Groep BV, mot det ovan nämnda beslutet 94/259 om tillstånd till stöd till Ilva-koncernen (mål T-244/94).

12 I det föreliggande fallet har rådet, Republiken Italien, Konungariket Spanien och Ilva Laminati Piani SpA (nedan kallat Ilva) till förstainstansrättens kansli den 25 oktober, den 11 och den 13 november respektive den 19 december 1994, inkommit med ansökan om intervention till stöd för svarandens yrkanden. Bolagen SSAB Svenskt Stål AB och Det Danske Stålvalseværk A/S har i sin tur, den 8 respektive den 15 december 1994, till förstainstansrättens kansli inkommit med ansökan om intervention till stöd för sökandens yrkanden. Genom beslut av den 13 februari och den 6 mars 1995 har ordföranden på förstainstansrättens andra avdelning beviljat dessa interventionsansökningar till stöd för svarandens respektive sökandens yrkanden.

13 British Steel inlämnade den 28 oktober 1994 till förstainstansrättens kansli en begäran om åtgärder för processledning i enlighet med artikel 64.4 i rättegångsreglerna för att förstainstansrätten skulle förelägga kommissionen att förete de expertutlåtanden som Atkins hade upprättat på denna institutions begäran, avseende genomförbarheten av omstruktureringsplanerna för företagen Ilva och CSI samt de rapporter rörande dessa företag som Italien och Spanien är skyldiga att översända till kommissionen — i enlighet med artikel 4 i de kritiserade besluten — två gånger om året för att göra det möjligt för kommissionen att kontrollera att de villkor som har uppställts i dessa beslut iakttas. Efter att kommissionen den 9 december 1994 hade lämnat in sitt yttrande ställde förstainstansrätten ett antal frågor till sökanden, kommissionen och Ilva rörande dels behovet av att ha tillgång till de ovan nämnda rapporterna för att bedöma riktigheten av de kritiserade besluten och för att säkerställa rätten till försvar, dels huruvida informationen i dessa rapporter var konfidentiell eller inte, och uppmanade intervenienterna att inkomma med sina yttranden avseende sökandens begäran. Sökanden, kommissionen och Ilva besvarade frågorna och intervenienterna inkom med sina yttranden inom den föreskrivna fristen. Vad dessutom gäller frågan om konfidentialitet översände kommissionen den 30 juni 1995 till förstainstansrätten Atkins expertutlåtande rörande företaget CSI, varvid de uppgifter som företaget ansåg konfidentiella hade rensats

ut. Kommissionen förklarade att denna rapport hade upprättats på grundval av en SRI-rapport och således inte innehöll samma detaljerade analyser som Atkins rapport rörande Ilva, vilken innehöll en undersökning av möjligheterna att omstrukturera detta företag på grundval av konfidentiell kommersiell information vilket förklarade varför det var omöjligt att skicka en version som inte var konfidentiell. Förstainstansrätten ansåg att det fanns skäl att fortsätta förfarandet innan den fattade beslut i fråga om begäran om åtgärder för processledning och delgav sökanden detta beslut genom skrivelse av den 20 juli 1995.

14 British Steel inlämnade den 8 augusti 1995 en andra begäran om åtgärder för processledning som gick ut på att förstainstansrätten skulle förelägga kommissionen att förete Atkins expertutlåtande rörande Ilva och SRI-rapporten rörande CSI, i förekommande fall efter det att de två bolagen hade rensat ut all konfidentiell information. Intervenienterna anmodades att inkomma med yttranden. Förstainstansrätten ansåg att det i detta skede av förfarandet inte fanns skäl att besluta i fråga om den andra ansökan och delgav sökanden detta beslut genom skrivelse av den 26 oktober 1995.

15 Förstainstansrätten ställde genom skrivelse av den 3 december 1996 ett antal frågor till kommissionen vilka i huvudsak rörde de upplysningar som sökanden i sin första begäran om åtgärder för processledning i andra hand hade önskat att skulle läggas fram, för det fall att förstainstansrätten skulle anse det lämpligt att inte bifalla sökandens ansökan avseende företeende av de ovan nämnda expertutlåtandena och att förordna om andra åtgärder för processledning. Kommissionen besvarade dessa frågor inom den föreskrivna fristen. Förstainstansrätten ansåg på grundval av dessa svar att den hade tillgång till alla nödvändiga uppgifter för att bedöma de grunder som sökanden hade åberopat och att det inte var nödvändigt att förete Atkins expertutlåtande rörande Ilva och SRI-rapporten rörande CSI, och inte heller de berörda medlemsstaternas ovannämnda rapporter, för att säkerställa rätten till försvar. På grund av referentens rapport beslutades att det muntliga förfarandet skulle inledas utan föregående åtgärder för bevisupptagning. Parterna utvecklade sin talan och svarade på muntliga frågor från förstainstansrätten vid offentligt sammanträde den 25 februari 1997.

Parternas yrkanden

16 Sökanden, med stöd av SSAB Svenskt stål, har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara kommissionens beslut 94/258 och 94/259 av den 12 april 1994, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

17 Intervenienten Det Danske Stålvalseværk har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara kommissionens beslut 94/258 och 94/259 av den 12 april 1994, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna, inklusive intervenientens rättegångskostnader.

18 Svaranden, med stöd av rådet, Republiken Italien och Konungariket Spanien, har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

19 Ilva har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa och/eller ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna, inklusive Ilvas rättegångskostnader.

Upptagande till sakprövning

Parternas argument

20 British Steel har betonat att det är ett företag som i den mening som avses i artikel 33 andra stycket i fördraget berörs av de kritiserade besluten, som tillåter att förmåner beviljas till företag som konkurrerar med det. Utifrån detta perspektiv har företaget bestritt Ilvas påstående att de sex ovannämnda besluten som kommissionen antog den 12 april 1994 utgör en odelbar helhet som följer av en politisk kompromiss inom rådet, vilket skulle innebära att denna talan, som endast avser ogiltigförklaring av två av dessa beslut, skall avvisas, eftersom en eventuell ogiltigförklaring av de två omtvistade besluten skulle leda till en oacceptabel förändring av en politisk överenskommelse på högsta möjliga nivå. Detta argument är enligt British Steel i synnerhet irrelevant vad gäller talans upptagande till sakprövning, eftersom sökandens rätt att klandra de två beslut som den anser sig direkt och indirekt berörd av inte kan ifrågasättas endast för att det föreligger ett politiskt samband mellan de kritiserade besluten och andra beslut som kommissionen har fattat i samma sammanhang.

21 Ilva har för sin del inledningsvis medgett att bolaget som intervenient inte har rätt att ställa frågan om talan kan tas upp till sakprövning, eftersom kommissionen inte ställde frågan under det skriftliga förfarandet. Ilva har emellertid erinrat om att förstainstansrätten enligt artikel 113 i rättegångsreglerna när som helst på eget initiativ kan pröva huruvida talan skall avvisas till följd av att det föreligger ett rättegångshinder som inte kan avhjälpas, varför den bör göra en bedömning av Ilvas argumentation.

22 De två beslut som British Steel har klandrat utgör enligt Ilva i detta fall viktiga delar av en generell politisk överenskommelse inom rådet för att omstrukturera gemenskapens stålindustri. Den föreliggande talan bör således avvisas, eftersom den inte begränsas till att ifrågasätta de kriterier som kommissionen har använt vid bedömningen av villkoren för beviljande av det särskilda stöd som godkändes genom de två omtvistade besluten, utan innebär ett ifrågasättande av själva grunden för den politiska överenskommelse på gemenskapsnivå som fastställdes genom de sex beslut som kommissionen fattade den 12 april 1994. En eventuell ogiltigförklaring av ett eller flera av de berörda besluten skulle nämligen leda till en ändring av den politiska kompromiss som uppnåddes inom rådet. Detta innebär, enligt Ilva, att sökanden endast skulle kunna föra talan mot samtliga sex beslut.

Förstainstansrättens bedömning

23 Innan det görs en prövning av om den invändning om rättegångshinder som intervenienten Ilva har åberopat är befogad, skall det bedömas om den kan upptas till sakprövning mot bakgrund av tillämpliga processuella regler.

24 Enligt artiklarna 34 andra stycket och 46 första stycket i EKSG-stadgan för domstolen får genom yrkanden i interventionsansökan endast ena partens yrkanden biträdas. Dessutom föreskrivs i artikel 116.3 i rättegångsreglerna att intervenienten måste godta målet sådant det föreligger vid tidpunkten för hans intervention.

25 Av detta följer att, eftersom svaranden inte har ställt frågan om talan kan tas upp till sakprövning under det skriftliga förfarandet, saknar intervenienten Ilva rätt att

åberopa rättegångshinder och förstainstansrätten är således inte skyldig att pröva de grunder avseende rättegångshinder som intervenienten har åberopat (se i detta avseende domstolens dom av den 24 mars 1993 i mål C-313/90, CIRFS m. fl. mot kommissionen, Rec. 1993, s. I-1125).

26 Det följer emellertid av artikel 113 i rättegångsreglerna att förstainstansrätten när som helst på eget initiativ kan pröva huruvida talan skall avvisas till följd av att det föreligger ett rättegångshinder som inte kan avhjälpas, däri inbegripet de invändningar som har åberopats av intervenienterna (se i detta avseende domstolens dom av den 11 juli 1990 i de förenade målen C-305/86 och C-160/87, Neotype Techmashexport mot kommissionen, Rec. 1990, s. I-2945, och av den 15 juni 1993 i mål C-225/91, Matra mot kommissionen, Rec. 1993, s. I-3203).

27 Ett rättegångshinder är sådant att det inte kan avhjälpas endast när det avser ett grundläggande villkor för att en talan som har väckts med stöd av artikel 33 andra stycket i fördraget skall kunna upptas till sakprövning.

28 Det rättegångshinder som intervenienten har åberopat i det här fallet avser inte något av dessa grundläggande villkor, varför det inte skall prövas på eget initiativ. Ilva har nämligen begränsat sig till att i huvudsak hävda att ett företag som berörs av ett beslut som hör till ett "paket" inte separat kan klandra det beslut som berör företaget utan skall, för att ifrågasätta det, väcka talan om ogiltigförklaring av samtliga beslut "paketet". Att ställa upp ett sådant villkor för upptagande till sakprövning föreskrivs emellertid inte i de relevanta fördragsbestämmelserna, och skulle dessutom stå fullständigt i strid med lydelsen av och meningen med artikel 33 andra stycket i fördraget där det uttryckligen fastställs att företag och företagssammanslutningar har rätt att vidta åtgärder mot enskilda beslut som direkt berör dem.

29 Av detta följer att Ilvas yrkanden om avvisning under alla omständigheter skall ogillas, eftersom det påstådda villkor för upptagande till sakprövning som yrkandet grundas på inte är förenligt med den rätt att vidta åtgärder som ett företag har enligt artikel 33 i fördraget mot alla enskilda beslut som är riktade till det.

Prövning i sak

30 Sökanden har till stöd för sitt yrkande om ogiltigförklaring åberopat fyra grunder avseende kommissionens bristande behörighet att fatta de omtvistade besluten, åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar, åsidosättande av fördraget eller av varje rättsregel som rör dess tillämpning, samt åsidosättande av väsentliga formföreskrifter.

1. *Den första grunden: Kommissionens bristande behörighet*

Parternas argument

31 British Steel anser att kommissionen inte hade behörighet att fatta de kritiserade besluten. Regelverket utgör enligt bolaget en uttömmande och tvingande rättslig ram, eftersom det utgör hinder mot att bevilja stöd som inte är förenligt med dess bestämmelser. I synnerhet artikel 1 i detta regelverk innebär ett uttryckligt förbud mot allt drift- och investeringsstöd. Kommissionen hade således inte befogenhet att ge tillstånd till sådant stöd genom de två kritiserade besluten. Kommissionen kunde inte tillskansa sig en sådan behörighet på grundval av artikel 95 första stycket i fördraget, eftersom kommissionen hade antagit själva regelverket med stöd av artikel 95 och på ett definitivt sätt fastställt de tillämpliga kriterierna för att förverkliga fördragets målsättningar, med förbehåll för att reglerna kan ändras genom ett allmänt beslut.

32 Sökanden har i detta hänseende betonat att om kommissionen har för avsikt att tillåta stöd som inte uppfyller villkoren i regelverket, måste den ändra själva ordalydelsen av reglerna genom ett allmänt beslut som skall vara tillämpligt på alla berörda bolag. Regelverket skulle nämligen bli helt onödigt, om det kunde kringgås genom enskilda beslut som kommissionen skulle komma att fatta för att ta hänsyn till enstaka fall. I det föreliggande fallet har kommissionen dock inte

ändrat regelverket utan den har begränsat sig till att fatta beslut som i strid med regelverket innebär att det felaktigt har beviljats förmåner till vissa offentliga företag, till nackdel för konkurrenter som inte har fått statligt stöd.

33 Intervenienten Det Danske Stålvalseværk har understött sökandens påstående om att regelverket utgör en tvingande och uttömmande rättslig ram. Kommissionen är således skyldig att noga följa den ordning som den själv har fastslagit med stöd av artikel 95 i fördraget och är inte behörig att fatta något enskilt beslut som står i strid med kriterierna i regelverket. Detta har till syfte att reglera en sektor som är ytterst viktig för att den gemensamma stålmarknaden skall fungera väl, eftersom statligt stöd som inte är förenligt med fördragets grundläggande syften riskerar att medföra svårigheter för företag som har kunnat klara av privatiseringar och omstruktureringar med egna medel. Regelverket utgör den lämpliga rättsliga grunden för att fatta enskilda beslut som är förenliga med dessa bestämmelser. I det föreliggande fallet har emellertid kommissionen fattat de omtvistade besluten på grundval av artikel 95 i fördraget endast för att kringgå förfarandet enligt och reglerna i regelverket.

34 Kommissionen har betonat att de olika regelverken har antagits med stöd av artikel 95 i fördraget och att de således har samma rättsliga grund som de omtvistade besluten. Det rättsliga värdet av dessa rättsakter är således detsamma och det gällande regelverket skall inte anses definitivt och tvingande. Tvärtom är det begränsat till att närmare ange kommissionens inställning, då det antogs vad gäller det stöd som den ansåg förenligt med fördraget. Kommissionen har behörighet att undersöka om andra stödformer som inte har föreskrivits i själva regelverket är förenliga med fördraget, särskilt med beaktande av att stålmarknaden ofta drabbas av ytterst svåra kriser. I det föreliggande fallet skulle det inte ha varit genomförbart att ändra regelverket, vilket sökanden har föreslagit, eftersom detta skulle ha lett till ett övergripande tillstånd till omstruktureringsstöd medan de enskilda omtvistade besluten enligt kommissionen utgjorde ett mycket mer restriktivt tillvägagångssätt för att tillåta stöd. Kommissionen var således inte likgiltig inför valet

mellan att ändra regelverket och att fatta de omtvistade besluten. Vardera hanteringssättet svarade mot mycket olika situationer.

35 Rådet anser att kommissionen genom att anta regelverket inte har uttömt sin behörighet enligt artikel 95 första och andra stycket i fördraget och att den således var behörig att tillåta stöd av den typ som är i fråga i de omtvistade besluten. Det är enligt rådet möjligt att ett nytt kommissionsbeslut blir nödvändigt för att förverkliga en av gemenskapens målsättningar enligt artiklarna 2, 3 och 4 i fördraget, även när det finns regelverk som innehåller de regler som skall tillämpas på statligt stöd i allmänhet inom stålsektorn. Särskilt det femte regelverket begränsas till en redogörelse för de åtgärder som kommissionen då ansåg förenliga med fördraget, men denna redogörelse är inte uttömmande och kommissionen kan således vid behov på nytt stödja sig på artikel 95 i fördraget för att fatta andra beslut förutsatt att dessa är förenliga med villkoren i denna artikel. Det var enligt rådet nödvändigt att i det föreliggande fallet anta en övergripande strategi för att möta den allt svårare krisen inom stålsektorn och för att säkerställa en minskning av de europeiska stålföretagens kapacitet. En sådan strategi utesluter emellertid inte stöd till företag som en av de tilläggsåtgärder som vidtas inom ramen för ett allmänt program för kapacitetsminskning.

36 Enligt Republiken Italien skulle sökandens påstående leda till att det genom regelverket vore möjligt att på ett väsentligt sätt ändra artikel 95 första och andra stycket i fördraget. Det skulle med andra ord tömma sin egen källa. Artikel 95 är emellertid en allmän rättsregel vars tillämpning inte kan förbjudas eller begränsas genom en rättsregel av lägre dignitet. Detta innebär slutligen att såväl regelverket som de omtvistade besluten ligger på samma nivå i normhierarkin och har samma rättsliga värde. Regelverket avser dessutom endast vissa grupper av stöd som har definierats i dess artikel 2—5. Andra typer av offentligt ekonomiskt ingripande till

förmån för stålföretag regleras inte genom regelverket, och faller följaktligen utanför dess tillämpningsområde. Lagenligheten av de enskilda besluten i fråga kan följaktligen inte bedömas med hänsyn till detta regelverk, utan uteslutande på grundval av artikel 95 i fördraget.

37 Enligt Konungariket Spanien har kommissionen använt sin behörighet enligt fördraget lagenligt, utan att någonsin överskrida de föreskrivna gränserna. Artikel 95 utgör nämligen den lämpliga grunden för att fatta beslut som syftar till att avhjälpa situationer som kräver effektiva gemenskapsåtgärder för att förverkliga de målsättningar som föreskrivs i fördraget när gemenskapsinstitutionerna inte har givits tillräcklig befogenhet i det avseendet. Det finns i detta hänseende en likhet mellan denna artikel och artikel 235 i EG-fördraget. Regelverket, å ena sidan, och de omtvistade besluten, å andra sidan, har samma rättsliga grund och olika tillämpningsområde, eftersom var och en av dem svarar mot marknadssituationen inom stålsektorn vid den tidpunkt då de antogs. Kommissionen hade i detta sammanhang behörighet (och skyldighet) att anta nödvändiga bestämmelser för att befatta sig med krissituationerna, med stöd av artikel 95 som rättslig grund, och utan att man av förekomsten av regelverket skulle kunna sluta sig till att kommissionen har velat avstå från sin befogenhet att företa skönsmässig bedömning.

38 Även Ilva har hävdat att kommissionen var behörig att fatta de omtvistade besluten med tillämpning av artikel 95 i fördraget. Denna bestämmelse ger nämligen kommissionen befogenhet att genom undantagsbeslut av allmän eller särskild karaktär reglera samtliga oförutsedda och speciella situationer som kan uppkomma. Om artikel 95 utgör en tillräcklig rättslig grund för regelverket, finns det enligt Ilva i detta perspektiv inte någon grund för att annat skulle gälla i fråga om att fatta enskilda beslut. Det ankommer på kommissionen att bedöma om det med hänsyn till omständigheterna är lämpligare att fatta ett allmänt eller ett enskilt beslut. Regelverket har endast en begränsad räckvidd. Vissa grupper av stöd med vissa målsättningar i fördraget förklaras där förenliga med fördraget och avsikten är inte att förbjuda stöd som inte faller inom deras tillämpningsområde. Ett stöd som inte är förenligt med regelverket kan följaktligen tillåtas enligt det förfarande som föreskrivs i artikel 95 i fördraget.

Förstainstansrättens bedömning

39 Det skall inledningsvis erinras om att sökanden, samtidigt som den har åberopat att kommissionen "saknade behörighet" att fatta de omtvistade besluten, i huvudsak inom ramen för denna första grund har hävdat att de två omtvistade besluten står i strid med regelverket och således åsidosätter principen om att en rättsakt av generell räckvidd inte kan ändras genom ett enskilt beslut.

40 Det skall i detta avseende först erinras om det rättsliga sammanhanget kring de beslut som har fattats. Artikel 4 c i fördraget innebär i princip förbud mot statligt stöd inom Europeiska kol- och stålgemenskapen, om detta kan skada förverkligandet av gemenskapens väsentliga målsättningar enligt fördraget, i synnerhet upprättandet av ett system för fri konkurrens. Enligt denna bestämmelse är "[f]öljande åtgärder ... oförenliga med den gemensamma marknaden för kol och stål och skall därför upphävas och förbjudas inom gemenskapen på det sätt som anges i detta fördrag: ... c) subventioner eller statliga stödåtgärder eller särskilda pålagor som ålagts av staterna oavsett i vilken form det sker".

41 Att ett sådant förbud finns innebär dock inte att allt statligt stöd inom EKSG skall anses oförenligt med fördragets målsättningar. Avsikten med artikel 4 c, tolkad mot bakgrund av samtliga av fördragets målsättningar — såsom de har definierats i dess artikel 2—4 — är inte att utgöra hinder för statligt stöd som kan bidra till att fördragets målsättningar uppnås. Artikeln ger gemenskapsinstitutionerna möjlighet att bedöma om sådant stöd är förenligt med fördraget och i förekommande fall att tillåta att det beviljas inom det område som omfattas av fördraget. Denna analys bekräftas av domen av den 23 februari 1961 i mål 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mot Höga myndigheten (Rec. 1961, s. 1, rättslig motivering, stycke B. I.1. b, domskäl nio, sjätte stycket, s. 43), där domstolen fastställde att på samma sätt som visst finansiellt icke-statligt bistånd till kol- och stålproducerande företag, enligt artiklarna 55.2 och 58.2 i fördraget, endast kan lämnas av

kommissionen eller med dennas uttryckliga tillstånd, skall artikel 4 c tolkas så, att den ger gemenskapsinstitutionerna exklusiv behörighet i fråga om stöd inom gemenskapen.

42 Inom fördragets systematik utgör artikel 4 c således inte hinder för att kommissionen i undantagsfall tillåter stöd som medlemsstaterna planerar och som är förenligt med fördragets målsättningar, med stöd av artikel 95 första och andra stycket, och för att möta oväntade situationer (se domstolens dom av den 12 juli 1962 i mål 9/61, Nederländerna mot Höga myndigheten, Rec. 1962, s. 413, 449).

43 Av de ovan avsedda bestämmelserna i artikel 95 följer nämligen att kommissionen kan fatta ett beslut eller lämna en rekommendation med rådets enhälliga samtycke och efter att den rådgivande kommittén hörts i alla i detta fördrag inte förutsedda fall, som synes kräva ett beslut eller en rekommendation av kommissionen för att inom ramen för den gemensamma marknaden för kol och stål och i enlighet med artikel 5 förverkliga någon av de i artiklarna 2, 3 och 4 närmare angivna målsättningarna för gemenskapen. I bestämmelserna föreskrivs även att beslutet eller rekommendationen skall ange eventuellt ifrågakommande sanktioner som skall bestämmas på samma sätt. Av detta följer att i den utsträckning som fördraget, till skillnad från EG-fördraget, inte tilldelar kommissionen eller rådet någon särskild behörighet för att tillåta statligt stöd, har kommissionen med stöd av artikel 95 första och andra stycket befogenhet att vidta alla nödvändiga åtgärder för att uppnå fördragets målsättningar och följaktligen att i enlighet med det förfarande som införs i fördraget tillåta det stöd som enligt kommissionen är nödvändigt för att uppnå dessa målsättningar.

44 Kommissionen är således behörig att i avsaknad av en specifik bestämmelse i fördraget fatta samtliga allmänna eller enskilda beslut som är nödvändiga för att förverkliga fördragets målsättningar. Artikel 95 första och andra stycket, som tilldelar kommissionen denna behörighet, innehåller nämligen ingen närmare uppgift om

räckvidden av de beslut som kommissionen kan fatta. Det ankommer i detta sammanhang på kommissionen att i varje enskilt fall bedöma vilken av dessa två typer av beslut, allmänna eller enskilda, som är bäst lämpad för att uppnå den eller de målsättningar som eftersträvas.

45 Kommissionen har i fråga om statligt stöd använt det rättsliga instrumentet i artikel 95 första och andra stycket i fördraget på två olika sätt. Den har å ena sidan fattat allmänna beslut — "regelverket" — som föreskriver ett allmänt undantag från förbudet mot statligt stöd vad gäller vissa bestämda grupper av stöd. Å andra sidan har kommissionen fattat enskilda beslut som undantagsvis tillåter ett visst specifikt stöd.

46 Problemet i det föreliggande fallet är följaktligen att avgöra föremålet för och räckvidden av regelverket respektive de omtvistade enskilda besluten.

47 Det skall i detta avseende erinras om att det regelverk som var tillämpligt under den period som berörs av de kritiserade besluten infördes genom kommissionens ovan nämnda beslut nr 3855/91 av den 27 november 1991. Det rörde sig om det femte regelverket som trädde i kraft den 1 januari 1992 och var i kraft fram till den 31 december 1996, såsom föreskrevs i dess artikel 9. Dessa regler, som grundades på artikel 95 första och andra stycket i fördraget, var uttryckligen en fortsättning på de föregående regelverken (se i synnerhet kommissionens beslut nr 3484/85/EKSG av den 27 november 1985 och nr 322/89/EKSG av den 1 februari 1989 om införande av gemenskapsregler till stöd för stålindustrin, EGT L 340, s. 1 respektive EGT L 38, s. 8), mot bakgrund av vilka bestämmelserna således kan tolkas. Det framgår av dess övervägande (se i synnerhet punkt I i övervägandet till beslut nr 3855/91) att den för det första syftade till "att inte beröva stålindustrin stöd för forskning och utveckling eller stöd för att anpassa industrianläggningar till nya miljökrav". För att minska överkapaciteten och återställa jämvikten på marknaden tilläts där även på vissa villkor "socialt stöd för att underlätta inskränkning av driften vid stålverk eller finansiera att all verksamhet som omfattas av Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen ... upphör för gott vid de minst konkurrenskraftiga företagen". Slutligen förbjöds där uttryckligen drift- eller investeringsstöd, med undantag av "regionalt

investeringsstöd i vissa regioner i medlemsstaterna". Sådant regionalt stöd kunde beviljas företag som var etablerade i Grekland, Portugal eller före detta Tyska demokratiska republiken.

48 Kommissionen fattade de två omtvistade besluten på grundval av artikel 95 första och andra stycket i fördraget för att, enligt deras motiveringar, möjliggöra omstrukturering av offentliga stålföretag som hade utsatts för allvarliga svårigheter i två medlemsstater, nämligen Spanien och Italien, i vilka stålsektorn äventyrades genom den kraftiga tillbakagången av gemenskapsmarknaden för stål. Vad särskilt gällde Ilva var den huvudsakliga målsättningen med stödet i fråga att privatisera stålkoncernen som dittills hade beviljats krediter tack vare den ende aktieägarens obegränsade ansvar som grundades på artikel 2362 i den italienska Codice civile (punkterna II och IV i motiveringen). Kommissionen preciserade att det mycket svåra konjunkturläge som gemenskapens stålindustri stod inför berodde på ekonomiska faktorer som till stor del var oförutsebara. Kommissionen ansåg således att den stod inför en exceptionell situation som inte särskilt hade förutsetts i fördraget (punkt IV i motiveringen).

49 En jämförelse mellan det femte regelverket, å ena sidan, och de två omtvistade besluten, å andra sidan, gör det således möjligt att visa att dessa olika rättsakter har samma rättsliga grund, nämligen artikel 95 första och andra stycket i fördraget, och inför undantag från den princip om allmänt förbud mot stöd som anges i artikel 4 c i fördraget. De har olika tillämpningsområde, eftersom regelverket på ett allmänt sätt hänför sig till vissa grupper av stöd som där anses förenliga med fördraget medan de omtvistade besluten av särskilda skäl och undantagsvis tillåter stöd som i princip inte skulle kunna anses förenligt med fördraget.

50 I detta perspektiv kan sökandens påstående om att regelverket är tvingande, uttömmande och definitivt inte godtas. Regelverket utgör nämligen en tvingande rättslig ram endast för de stöd som är förenliga med fördraget och som räknas upp

där. Regelverket inrättar på detta område ett övergripande system som avser att säkerställa lika behandling inom ramen för ett enda förfarande av alla stöd som ingår i de grupper som definieras i det. Kommissionen är endast bunden av detta system när den bedömer om stöd som avses i regelverket är förenligt med fördraget. Den kan således inte tillåta sådant stöd genom ett enskilt beslut som står i strid med de allmänna regler som införts genom detta regelverk (se domstolens domar av den 29 mars 1979, kallade kullagerdomarna, i mål 113/77, NTN Toyo Bearing m. fl. mot rådet, Rec. 1979, s. 1185, i mål 118/77, ISO mot rådet, Rec. 1979, s. 1277, i mål 119/77, Nippon Seiko m. fl. mot rådet och kommissionen, Rec. 1979, s. 1303, i mål 120/77, Koyo Seiko m. fl. mot rådet och kommissionen, Rec. 1979, s. 1337, och i mål 121/77, Nachi Fujikoshi m. fl. mot rådet, 121/77, Rec. 1979, s. 1363, samt av den 21 februari 1984 i de förenade målen 140/82, 146/82, 221/82 och 226/82, Walzstahl-Vereinigung och Thyssen mot kommissionen, Rec. 1984, s. 951, av den 14 juli 1988 i de förenade målen 33/86, 44/86, 110/86, 226/86 och 285/86, Peine-Salzgitter och Hoogovens mot kommissionen, Rec. 1988, s. 4309, och den ovan nämnda domen i målet CIRFS m. fl. mot kommissionen).

51 Stöd som inte hör till de grupper som har undantagits från förbudet genom regelverket kan däremot beviljas ett enskilt undantag från detta förbud, om kommissionen inom ramen för sin befogenhet att företa skönsmässig bedömning med stöd av artikel 95 i fördraget anser att sådant stöd är nödvändigt för att förverkliga fördragets målsättningar. Syftet med regelverket är nämligen endast att på ett allmänt sätt och på vissa villkor tillåta undantag från förbudet mot stöd avseende vissa grupper av stöd som uttömmande räknas upp i regelverket. Kommissionen är med stöd av artikel 95 första och andra stycket i fördraget — som endast avser de situationer som inte förutses i fördraget (se den ovan nämnda domen i målet Nederländerna mot Höga myndigheten, punkt 2) — inte behörig att förbjuda vissa grupper av stöd, eftersom ett sådant förbud redan föreskrivs i själva fördraget, i dess artikel 4 c. Stöd som inte hör till de kategorier som enligt bestämmelserna är undantagna från detta förbud omfattas således uteslutande av artikel 4 c. Av detta följer att när sådant stöd likväl blir nödvändigt för att förverkliga fördragets målsättningar, har kommissionen befogenhet att stödja sig på artikel 95 i fördraget för att möta den oförutsedda situationen, i förekommande fall, genom ett enskilt beslut (se ovan, punkt 40—44).

52 I det föreliggande fallet faller de omtvistade besluten — varigenom statligt stöd tillåts för att möjliggöra omstrukturering av stora offentliga stålkoncerner i vissa

medlemsstater — inte inom regelverkets tillämpningsområde. Genom regelverket införs på vissa villkor allmänna undantag från förbudet mot statligt stöd, uteslutande vad beträffar stöd till forskning och utveckling, stöd till miljöskyddsåtgärder, stöd till nedläggning samt regionalt stöd till stålföretag som är etablerade på vissa medlemsstaters territorium eller i en del av territoriet. Drift- och omstruktureringsstöden i fråga i det föreliggande fallet ingår emellertid uppenbarligen inte i någon av de ovan nämnda grupperna av stöd. Av detta följer att de undantag som har tillåtits genom de kritiserade besluten inte är underordnade villkoren enligt regelverket och kompletterar således detta i strävan att uppnå de mål som har definierats i fördraget (se nedan, punkt 103—109).

53 Under dessa omständigheter kan de omtvistade besluten inte anses utgöra oberättigade undantag från det femte regelverket, utan utgör rättsakter som i likhet med detta grundas på bestämmelserna i artikel 95 första och andra stycket i fördraget.

54 Anmärkningen avseende bristande behörighet är följaktligen obefogad, eftersom kommissionen, genom att anta regelverket, inte i något fall har kunnat avstå från sin behörighet enligt artikel 95 i fördraget att anta enskilda rättsakter för att möta oförutsedda situationer. Eftersom regelverkets tillämpningsområde i det föreliggande fallet inte omfattade de ekonomiska situationer som ledde till att kommissionen fattade de omtvistade besluten, var denna behörig att stödja sig på artikel 95 i fördraget för att tillåta stöden i fråga, förutsatt att den följde tillämpningsvillkoren för denna bestämmelse.

55 Av detta följer att de omtvistade besluten inte är rättsstridiga på grund av att kommissionen skulle ha saknat behörighet att fatta dem.

2. Den andra grunden: Åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar

Parternas argument

56 British Steel anser att de omtvistade besluten innebär att principen om skydden för berättigade förväntningar har åsidosatts. Det följer nämligen av fast rättspraxis att berättigade förväntningar kan följa av verkningarna av kommissionens normativa åtgärder, även på det särskilda området för statligt stöd (se domstolens dom av den 21 september 1983 i de förenade målen 205/82—215/82, Deutsche Milchkontor m. fl., Rec. 1983, s. 2633). Denna princip har i det föreliggande fallet åsidosatts, eftersom sökanden förväntade sig att kommissionen skulle följa regelverket och vid behov ändra det, ja till och med ersätta det, om den ville avvika från det.

57 Reglerna utgör enligt sökanden nämligen en normativ åtgärd vars uttryckliga syfte är att förbjuda samtliga former av subventioner med undantag av dem som enligt reglerna är förenliga med fördraget. Ett stålföretag kan på goda grunder förvänta sig att kommissionen inte avviker från dessa regler under deras giltighetstid. I detta perspektiv bör alla åtgärder som står i strid med dessa regler ogiltigförklaras i den utsträckning som de i avsaknad av tvingande allmänintresse medför en oförutsebar förändring av den situation som har upprättats genom reglerna, till nackdel för en aktör som har handlat förnuftigt och förlitat sig på att den situation som följer av denna normativa rättsakt kommer att bestå. British Steel anser att det i det föreliggande fallet inte fanns något tvingande allmänintresse som skulle ha motiverat att det omtvistade stödet beviljades.

58 Det tillstånd för statligt stöd som givits genom ett enskilt beslut av kommissionen, nämligen beslut 89/218/EKSG av den 23 december 1988 rörande den italienska regeringens stöd till stålföretag inom den offentliga sektorn (EGT L 86, 1989, s. 76; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), som denna institution har nämnt, var enligt sökanden inte sådant att dess berättigade förväntningar påverkades, eftersom det i detta beslut uttryckligen förklarades att det var ett undantagsfall och att tillstånd endast gavs för en del av de stöd som den italienska regeringen hade planerat. Det berörda beslutet fattades dessutom före det fjärde och det femte regelverket för stöd till stålindustrin och i dessa bekräftades att de var uttömmande.

59 Sökanden borde vid sin privatisering år 1988 skäligen ha kunnat räkna med att stödja sig på sin starka konkurrensställning i fråga om priser. Den hade gjort sina investeringar i rimlig förhoppning om att en effektiv producent med låga driftskostnader skulle vara i stånd att utvecklas på ett lönsamt sätt och att dess ansträngningar inte skulle hindras av mindre lönsamma producenter som mottog statligt stöd. Sökanden reagerade på samma sätt år 1991 på marknadstendensutvecklingen i den berättigade förväntningen att tendenserna skulle inverka på samma sätt i den övriga gemenskapen så att de mindre effektiva producenterna skulle tvingas att lämna marknaden och lägga ned sina anläggningar, varigenom såväl sökanden som andra effektiva producenter skulle kunna göra tillräckliga vinster och motsvara aktieägarnas förväntningar på skälig avkastning på deras investeringar.

60 British Steel har bestridit kommissionens argument om att de berättigade förväntningarna under alla omständigheter borde ha påverkats av denna institutions uppträdande efter den 1 januari 1992, eftersom flera handlingar från denna samt rådets slutsats av den 25 februari 1993 gav stöd för uppfattningen att offentligt stöd till vissa offentliga företag hädanefter var oundvikligt på grund av den allvarliga krisen inom stålsektorn i Europa. Även om det fanns risk för ett politiskt beslut varigenom de rättsstridiga stöden skulle tillåtas var det enligt sökanden helt logiskt att förvänta sig att kommissionen skulle beakta att regelverket skulle följas utan undantag, för att det inte skulle uppstå någon diskriminering mellan de berörda företagen.

61 Intervenienten SSAB Svenskt Stål har hänvisat till den rättsliga ram som har upprättats genom Avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (nedan kallat EES-avtalet) och har betonat att det femte regelverket, genom Gemensamma EES-kommitténs beslut nr 7/94 av den 31 mars 1994 (EGT L 160), intogs i bilaga XV till EES-avtalet i enlighet med artikel 5 i protokoll 14 till EES-avtalet. Dessa bestämmelser var således tillämpliga på svenska företag ett år innan Konungariket Sverige anslöt sig till Europeiska unionen och hade enligt intervenienten förstärkt dess berättigade förväntningar på att kommissionen inte skulle tillåta drift- eller investeringsstöd av den typ som har beviljats tack vare de kritiserade besluten. Intervenienten inledde en omstrukturering på grund av dessa förväntningar. Kommissionen har följaktligen genom att tillåta stöd som inte faller inom ramen för reglerna åsidosatt dess berättigade förväntningar.

62 Enligt kommissionen kan en sådan åtgärd med allmän räckvidd som det femte regelverket inte på ett giltigt sätt ge upphov till berättigade förväntningar. De villkor som ställs upp i varje regelverk beror på den ekonomiska situationen för gemenskapens stålindustri vid den berörda tidpunkten. Denna situation har varierat från en tid till en annan och blev särskilt dramatisk omkring år 1992. Det var enligt kommissionen fullt berättigat att vidta åtgärder för att förhindra att stålindustrins framtid skulle äventyras i vissa länder. Att det förelåg ett regelverk kunde följaktligen inte i sig ge upphov till några berättigade förväntningar. Det finns dessutom inget som visar att sökanden faktiskt handlade utifrån berättigade förväntningar när den lade ned vissa anläggningar. Även om det antogs att regelverket faktiskt hade givit upphov till berättigade förväntningar, skulle dessa enligt kommissionen ha ifrågasatts av gemenskapsinstitutionernas senare uppträdande. Kommissionen har ofta i sin skriftväxling med British Steel betonat att det inte var uteslutet att artikel 95 skulle användas även medan regelverket var tillämpligt.

63 Även rådet har bestritt att sökanden på grundval av regelverket har kunnat hysa berättigade förväntningar på att stöden i fråga inte skall tillåtas. Uppfattningen om berättigade förväntningar kan inte förknippas med en rättsakt som kan ändras beroende på hur den ekonomiska situationen utvecklas. Sökanden har vidare lagt fram motstridiga argument när den har medgett att regelverket skulle ha kunnat ändras för att göra det möjligt för kommissionen att med stöd av reglerna fatta de omtvistade besluten. Eftersom regelverket och besluten i fråga har antagits på samma rättsliga grund, ser rådet inte någon anledning till varför kommissionen inte lagligen har kunnat fatta de omtvistade besluten, eftersom beslutsförfarandena är desamma.

64 Enligt Republiken Italien kan principen om skydd för berättigade förväntningar inte utgöra hinder för att anta en rättsakt som grundas på befogenheten att företa skönsmässig bedömning och varigenom det görs förändringar i det tidigare systemet. Att medge motsatsen skulle förhindra anpassningen av gemenskapens rättssystem till förändringar med hänsyn till dess mål. Antagandet av regelverket kan

dessutom inte ha medfört att det hos sökanden uppstod berättigade förväntningar som har åsidosatts genom de omtvistade besluten, eftersom dessa inte på något sätt medför ett ifrågasättande av det som föreskrivs och regleras genom regelverket.

65 Konungariket Spanien har anfört att principen om skydd för berättigade förväntningar inte kan sträcka sig så långt att den utgör ett allmänt hinder för att tillämpa nya regler på framtida verkningar av situationer som har uppkommit på grund av de tidigare reglerna, vilkas syfte nödvändigtvis innefattar en konstant anpassning till förändringar av den ekonomiska situationen. Sökanden har i det föreliggande fallet inte visat att den befann sig i en situation som hos den kan ha gett upphov till berättigade förväntningar på att de omtvistade besluten aldrig skulle kunna fattas, eftersom det existerade ett regelverk.

66 Ilva har för sin del anslutit sig till samtliga argument som har lagts fram av kommissionen och andra intervenienter som stöder denna institution. Att det finns regelverk kan enligt Ilva inte göra det berättigat att förvänta sig att kommissionen inte kommer att tillåta någon stödåtgärd som inte omfattas av detta regelverk. Regelverket är ett uttryck för kommissionens befogenhet att företa skönsmässig bedömning när det gäller att eftersträva fördragets målsättningar och avspeglar de ekonomiska villkoren då bestämmelserna antogs. Sökanden har dessutom inte visat att den uppfyllde de stränga villkor som ger upphov till berättigade förväntningar. Sökanden har inte kunnat visa att den försatt sig i en situation som var omöjlig att ändra, eftersom den räknade med att regelverket inte skulle ändras. Även om det skulle antas att regelverket faktiskt kan ge upphov till berättigade förväntningar, har sökanden vidare inte kunnat lägga fram någon bevisning för att de kritiserade besluten medförde en plötslig och oförutsedd förändring av dess situation och att dess berättigade förväntningar följaktligen sveks. Sökanden fick nämligen kännedom om alla ifrågavarande initiativ som kommissionen hade tagit innan den fattade besluten, samt om de händelser som föregick besluten.

Förstainstansrättens bedömning

Upptagande till sakprövning av de nya argument avseende EES-avtalet som har framförts av SSAB Svenskt Stål

67 Det svenska företaget SSAB Svenskt Stål, som har intervenerat till stöd för British Steels yrkanden, har framfört argument som avser EES-avtalet. Vad gäller åsidosättandet av de berättigade förväntningarna har intervenienten nämligen hänvisat till EKSG-regelverket i den form som har tagits in i bilaga XV till EES-avtalet genom artikel 5 i protokoll 14 till samma avtal. Denna argumentation ingår inte i sökandens argumentation. Intervenienten har dessutom endast åberopat åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar i fråga om sig själv, men inte vad gäller sökanden.

68 En intervenients möjlighet att åberopa, å ena sidan, vissa bestämmelser i EES-avtalet och, å andra sidan, att dess egna berättigade förväntningar har åsidosatts, för att stödja sökandens yrkanden, vilken för sin del inte har åberopat detta avtal inom ramen för sitt yrkande avseende ogiltigförklaring som grundas på åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar, ger upphov till en fråga angående gemenskapernas rättsordning. Förstainstansrätten anser således att det är nödvändigt att på grundval av artikel 113 i rättegångsreglerna undersöka om de nya argument som har lagts fram av SSAB Svenskt Stål kan tas upp till sakprövning.

69 Enligt artikel 34 andra stycket i domstolens stadga får genom yrkanden i interventionsansökan endast ena partens yrkanden biträdas. Dessutom föreskrivs i artikel 116.3 i rättegångsreglerna att intervenienten måste godta målet sådant det föreligger vid tidpunkten för hans intervention.

70 Dessa bestämmelser har i rättspraxis tolkats på så sätt att nya argument från intervenienten är tillåtna såvida de inte ändrar tvistens ram (se domstolens ovannämnda dom i målet De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mot Höga myndigheten, domstolens beslut av den 24 oktober 1962 i mål 16/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes m. fl. mot rådet, Rec. 1962, s. 937, 940, och förstainstansrättens dom av den 8 juni 1995 i mål T-459/93, Siemens mot kommissionen, REG 1995, s. II-1675, punkt 21, samt av den 6 juli 1995 i de förenade målen T-447/93, T-448/93 och T-449/93, AITEC m. fl. mot kommissionen, REG 1995, s. II-1971, punkt 122).

71 Frågan i det föreliggande fallet är om de argument som har framförts av SSAB Svenskt Stål skall anses tillåtna mot bakgrund av ovan nämnda förfaranderegler och ovan nämnda rättspraxis. Det gäller med andra ord om dessa argument, som visserligen omfattas av sökandens argument, avser att ändra "tvistens ram" eller om de följer dess sakinnehåll.

72 Förstainstansrätten påpekar att intervenienten har undersökt regelverket ur EES-avtalets synvinkel, för att stödja sin argumentation som går ut på att visa att dess egna berättigade förväntningar har åsidosatts. Denna argumentation kan inte godtas, dels eftersom den uteslutande syftar till att bevisa att principen om skydd för berättigade förväntningar har åsidosatts beträffande intervenienten och inte sökanden, dels eftersom den faller inom ramen för EES-avtalet och således medför en ändring av ramen för denna tvist såsom den har definierats av sökanden.

73 Av detta följer att de argument som har framförts av SSAB Svenskt Stål inom ramen för den andra grunden skall avvisas.

Huruvida talan kan bifallas på den andra grunden

74 Sökanden anser att de omtvistade besluten åsidosätter principen om skydd för berättigade förväntningar, eftersom de leder till en störning av den gemensamma stålmarknaden genom att, trots det uttryckliga förbudet mot statligt stöd och trots mycket strikta regelverk, införa osäkerhetsmoment som kan omintetgöra företagsstrategierna för företag som inte får detta stöd.

75 Detta argument grundas — såsom kommissionen och de intervenienter som har stött den på goda grunder har påpekat — på den oriktiga uppfattningen att förekomsten av regelverket skulle ha gett de berörda företagen en försäkran om att det under särskilda omständigheter inte skulle komma att fattas något specifikt beslut om tillstånd till statligt stöd utöver de grupper som avses i regelverket. Såsom förstainstansrätten redan har konstaterat (se ovan, punkt 46—52), har regelverket inte samma föremål som de omtvistade besluten vilka har fattats för att bemästra en exceptionell situation. Regelverket kunde följaktligen inte i något fall ge upphov till berättigade förväntningar vad gäller den eventuella möjligheten att bevilja enskilda undantag från förbudet mot statligt stöd, på grundval av artikel 95 första och andra stycket i fördraget, i en sådan oförutsedd situation som den som ledde till att de omtvistade besluten fattades (se ovan, punkt 48).

76 Dessutom, och i alla händelser, framgår det av domstolens fasta rättspraxis att "även om principen om skydd för berättigade förväntningar hör till gemenskapens grundläggande principer, har de ekonomiska aktörerna inte skäl att rikta sina berättigade förväntningar mot att en existerande situation bibehålls när denna situation kan ändras inom ramen för gemenskapsinstitutionernas befogenhet att företa skönsmässig bedömning" (se dom av den 14 februari 1990 i mål C-350/88, Delacre m. fl. mot kommissionen, Rec. 1990, s. I-395, punkt 33).

77 För att den gemensamma stålmarknaden skall fungera väl föreligger nämligen ett uppenbart behov av ständig anpassning i förhållande till variationerna i den ekonomiska situationen, och de ekonomiska aktörerna kan inte åberopa en förvärvad

rättighet för att upprätthålla det rättsläge som förekommer vid en given tidpunkt (se domstolens dom av den 27 september 1979 i mål 230/78, Eridania, Rec. 1979, s. 2749, punkt 22, och förstainstansrättens dom av den 21 februari 1995 i mål T-472/93, Campo Ebro m. fl. mot rådet, REG 1995, s. II-421, punkt 52). Domstolen har dessutom även använt begreppet "försiktig och förnuftig aktör" för att betona att det i vissa fall är möjligt att föreskriva specifika åtgärder som är avsedda att motverka uppenbara krissituationer, vilket innebär att principen om skydd för berättigade förväntningar inte kan åberopas (se dom av den 1 februari 1978 i mål 78/77, Lührs, Rec. 1978, s. 169).

78 Sökanden borde under dessa omständigheter, med hänsyn till sin viktiga ekonomiska ställning samt sitt deltagande i EKSG:s rådgivande kommitté, i varje fall ha insett att det trängande behovet av att vidta effektiva åtgärder för att värna den europeiska stålindustrins intressen skulle uppstå och att artikel 95 i fördraget skulle kunna motivera att kommissionen fattade ad hoc-beslut, såsom redan hade skett vid flera tillfällen under den tid som det hade funnits regelverk. Kommissionen har i detta avseende på goda grunder nämnt sitt ovan nämnda beslut 89/218 av den 23 december 1988 och beslut 92/411/EKSG av den 31 juli 1992 om den danska och den nederländska regeringens stöd till stålföretag (EGT L 223, s. 28; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) varigenom visst statligt stöd har tillåtits utöver det regelverk som gällde när besluten fattades.

79 Av detta följer att de omtvistade besluten inte innebär ett åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar.

3. *Den tredje grunden: Åsidosättande av artikel 95 i fördraget samt av icke-diskrimineringsprincipen och proportionalitetsprincipen*

80 Låt oss successivt undersöka sökandens argumentation avseende dels åsidosättande av fördraget, dels åsidosättande av de åberopade grundläggande principerna.

Det påstådda åsidosättandet av artikel 95 första och andra stycket

Parternas argument

81 Enligt British Steel kan en åtgärd lagligen vidtas på grundval av de två första styckena i artikel 95 endast när den är nödvändig för att förverkliga de målsättningar som har definierats i fördraget. I det föreliggande fallet är den enda målsättning som anges i ingressen till de omtvistade besluten att ge de offentliga stålföretagen i Italien och Spanien en solid och ekonomiskt livskraftig struktur. Beviljandet av statligt stöd till dessa industrier bidrar enligt sökanden emellertid inte till att på lång sikt ge dem en sådan struktur. Denna målsättning har aldrig uppnåtts genom de stöd som har beviljats de berörda företagen tidigare och det är föga sannolikt att den kommer att uppnås i framtiden med hjälp av stödet i fråga. Detta stöd förlänger däremot den tid under vilken olönsamma produktionsenheter kan existera och möjliggör ett upprätthållande av överkapacitet och medför således en prissänkning samt en lönsamhetsminskning inom hela den europeiska stålindustrin. British Steel har i detta avseende hänvisat till det stöd som tidigare beviljats de italienska företagen Ilva och dess föregångare Finsider samt det spanska företaget CSI, trots det stöd som kommissionen tillät år 1989 till Ilva och år 1987 till CSI kunde dessa företag inte göras livskraftiga, vilket kommissionen underförstått har medgivit i ingressen till de omtvistade besluten.

82 Det stöd som har tillåtits genom de omtvistade besluten gör det närmare bestämt inte möjligt att säkerställa Ilvas och CSI:s livskraft på grund av det specifika konjunkturläget för dessa två företag, vilka, enligt tidningsartiklar, under åren 1992 och 1993 drabbades av större förluster än vad som hade förutsetts och därför blev tvungna att antingen fördröja den nödvändiga rationaliseringen eller ta nya lån och således äventyra sin framtida livskraft. Att sådant stöd inte är effektivt följer, för det andra, av de allmänna utsikterna för gemenskapens stålindustri som kännetecknas av överkapacitet inom produktionen. I detta sammanhang leder stödet endast till att mottagarna får möjlighet att utöka sina marknadsandelar genom att sälja sina produkter till priser som ligger under de faktiska produktionskostnaderna till nackdel för mer effektiva producenter.

83 Sökanden har under dessa omständigheter ifrågasatt kommissionens bedömning av Ilvas och CSI:s omstruktureringsplaner, vilken utförts på grundval av Atkins och CSI:s expertutlåtanden (se ovan, punkt 13) som punkt III i motiveringen till de kritiserade besluten underförstått hänför sig till när det hänvisas till hjälpen från x oberoende experter. Sökanden har försvarat sitt påstående om att det finns flera alternativ till statligt stöd och har stött sig på en rapport som har upprättats på dess begäran av professor T. A. J. Cockerill (bilaga 9 till ansökan), vilken har behandlat olika andra sätt som skulle göra det möjligt att i Ilvas och CSI:s fall uppnå de eftersträvade målen. I denna rapport rekommenderas särskilt försäljning av hela eller delar av företagen eller av deras tillgångar, gemensamma överenskommelser mellan företag och försäljning av enskilda produktionsenheter för att överlåta dem på stålproducenter som är etablerade utanför Europeiska unionen.

84 SSAB Svenskt Stål har hävdat att de omtvistade besluten påverkar handeln mellan gemenskapen och EFTA-staterna som omfattas av EES-avtalet. Kommissionen har således brutit mot förfarandet som föreskrivs i artikel 97 i EES-avtalet där det bland annat krävs att den berörda avtalsslutande parten informerar andra avtalsslutande parter om ändringar i sin interna lagstiftning och att Gemensamma EES-kommittén finner att lagstiftningen i dess ändrade lydelse inte negativt påverkar avtalets tillfredsställande funktion.

85 Kommissionen har inledningsvis betonat att sökandens argumentation i själva verket utgör ett förtäckt försök att komma fram till en prövning i sak av den ekonomiska analys som berättigade de omtvistade besluten, vilket går utöver grunderna för ogiltigförklaring enligt artikel 33 i fördraget. En prövning av om de beslut som har fattats med stöd av artikel 95 är lagenliga skall emellertid begränsas till frågan om kommissionen har gjort sig skyldig till ett uppenbart fel vid sin bedömning av behovet av de stöd som har tillåtits för att förverkliga fördragets målsättningar.

86 Avsikten med de omtvistade besluten är att förse de berörda företagen med en sund och lönsam struktur genom omstruktureringsåtgärder som grundas på en

kapacitetsminskning. Det rör sig således om gemenskapsstöd, på så vis att stödet gynnar målsättningar som definieras i fördraget och som är förenliga med en tillfredsställande funktion inom gemenskapens stålmarknad. I samband med gemenskapens politik med avseende på omstruktureringsstöd till stålindustrin skall hänsyn även tas till vissa sociala målsättningar som definieras i artikel 3 c, d, e och g i fördraget. Kommissionen har således för att möta krisen sammanjämkat kraven på fortsatt sysselsättning med behovet av att begränsa ingripandena och upprätthålla normala konkurrensvillkor.

87 Utifrån denna synvinkel grundas kritiken mot de omtvistade besluten i Cockerills rapport på en rent teoretisk analys av strukturen inom stålsektorn samt på en ofullständig kännedom om fakta. I rapporten bortses dessutom från komplexiteten i och mångfalden av de målsättningar som kommissionen skall beakta.

88 Rådet har helt godtagit kommissionens argumentation om att sökanden skall visa att ett fel har begåtts vid bedömningen av behovet av att bevilja stöden i fråga för att förverkliga fördragets målsättningar. Sökanden har inte lagt fram någon sådan bevisning.

89 Republiken Italien har anslutit sig till kommissionens samtliga argument. Republiken Italien har betonat att man i de omtvistade besluten har tagit hänsyn till de svårigheter som har drabbat hela stålsektorn inom gemenskapen. Det är varken på grund av det sammanhang i vilket de fattades eller på grund av deras innehåll möjligt att hävda att de har påverkats av att de berörda företagen är offentliga företag. Den kritik som sökanden har framfört beträffande de mål som har eftersträvats genom de omtvistade besluten och de grunder som har åberopats för att ifrågasätta deras lagenlighet går dessutom utöver gränserna för domstolsprövning enligt artikel 33 i fördraget.

90 Enligt Konungariket Spanien har kommissionen försökt att sammanjämka flera av de väsentliga målsättningar som nämns i fördraget för att sanera de berörda branscherna som utgör en väsentlig del av gemenskapens stålindustri. Det ankommer uteslutande på kommissionen att bedöma om det finns behov av att vidta åtgärder och bestämma om deras innehåll. Sökanden skall visa att det föreligger ett uppenbart fel eller maktmissbruk för att kullkasta den legalitetspresumtion som gäller för gemenskapsinstitutionernas rättsakter.

91 Ilva har ifrågasatt det sätt på vilket British Steel har använt de ekonomiska kriterierna i Cockerills rapport. En mycket stor del av sökandens kritik rörande innehållet i de omtvistade besluten går ut på att ifrågasätta de faktiska omständigheter på vilka kommissionen har grundat sin bedömning. Gemenskapernas domstolar kan likväl inte sätta sin bedömning i stället för den behöriga myndighetens bedömning utan skall begränsa sig till att kontrollera att det inte föreligger något uppenbart fel eller maktmissbruk, på grundval av de uppgifter som var tillgängliga när de omtvistade besluten fattades. Sökandens påståenden om att det stöd som beviljats Ilva inte har gjort det möjligt att uppnå målen är dessutom och under alla omständigheter grundlöst. Detta stöd har tvärtom gjort det möjligt att öka överensstämmelsen mellan mottagarföretagets rörelsemarginal brutto och omsättningen så att den ligger väl över det europeiska medeltalet. En fristående konsult som kommissionen har utsett har i sin rapport officiellt bekräftat att Ilva har använt stödet på ett riktigt sätt. Ilvas livskraft har således återupprättats tack vare ett ingripande som kommer att tjäna till att försvara den gemensamma stålmarknaden mot de katastrofala följderna av den världsomfattande kris som har drabbat sektorn. Det finns även skäl att erinra om att Ilva, efter att ha uppfyllt de villkor som kommissionen hade ställt upp för att stödet skulle tillåtas, har genomfört hela omstruktureringsplanen, i samband med vilken hela aktiekapitalet i Ilva och i Acciai Speciali Terni såldes till privata företag. Vad gäller argumentet att Ilva skulle kunna fortsätta att sälja till vilket pris som helst för att säkerställa att dess verksamhet fortsätter, har intervenienten betonat att stöd som kommissionen har tillåtit inte kan användas för illojal konkurrens och att det i artikel 5.2 i det omtvistade beslut som berör Ilva föreskrivs att ett undersökningsförfarande kan inledas i enlighet med artikel 60 i fördraget.

Förstainstansrättens bedömning

— Upptagande till sakprövning av de nya argument avseende EES-avtalet som har framförts av SSAB Svenskt Stål

92 Det svenska företaget SSAB Svenskt Stål, som har intervenerat till stöd för British Steels yrkanden, har i sin interventionsinlaga framfört argument som avser EES-avtalet. Vad gäller det påstådda åsidosättandet av artikel 95 i fördraget samt av proportionalitetsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen har intervenienten i detta sammanhang framfört en anmärkning avseende åsidosättande av det förfarande som fastställs i artikel 97 och följande artiklar i EES-avtalet, vilket är en anmärkning som sökanden inte har framfört.

93 En intervenients möjlighet att åberopa vissa bestämmelser i EES-avtalet för att stödja sökandens yrkanden, vilken för sin del inte har åberopat detta avtal inom ramen för sitt yrkande avseende ogiltigförklaring, sammanhänger med gemenskapernas rättsordning. Förstainstansrätten anser således att det är nödvändigt att på grundval av artikel 113 i rättegångsreglerna undersöka om de nya argument som har framförts av SSAB Svenskt Stål kan tas upp till sakprövning.

94 Enligt artikel 34 andra stycket i stadgan för domstolen får genom yrkanden i interventionsansökan endast ena partens yrkanden biträdas. Dessutom föreskrivs i artikel 116.3 i rättegångsreglerna att intervenienten måste godta målet sådant det föreligger vid tidpunkten för hans intervention.

95 I enlighet med dessa förfaranderegler, såsom de har tolkats i den rättspraxis som har nämnts i punkt 70 ovan, skall man ställa frågan om inte SSAB Svenskt Ståls argument i verkligheten avser att ändra tvistens ram trots att de omfattas av sökandens yrkanden, eller om de tvärtom följer tvistens sakinnehåll och följaktligen kan tas upp till sakprövning.

96 Intervenienten har i det föreliggande fallet gjort gällande ett påstått åsidosättande av artikel 97 och följande artiklar i EES-avtalet. Förstainstansrätten anser att tvistens ram skulle utvidgas om denna argumentation togs upp till sakprövning, eftersom en ny och fristående grund skulle läggas fram. Grunden är ny, eftersom den uteslutande hänför sig till beslutsförfarandet enligt artikel 97 inom ramen för EES och inte i något skede av det skriftliga förfarandet har åberopats av sökanden. Den är fristående, eftersom den inte har något samband med åsidosättandet av artikel 95 i fördraget eller med de grundläggande principer som sökanden har hänvisat till. SSAB Svenskt Stål har i själva verket försökt att lägga fram en ny grund som avser åsidosättande av tillämpliga förfaranderegler inom ramen för EES-avtalet, medan detta förfarande uteslutande hänför sig till EKSG-fördragets rättsliga sammanhang.

97 Av detta följer att de argument som har framförts av SSAB Svenskt Stål går utöver ramen för denna tvist och att de följaktligen inte kan tas upp till sakprövning.

— Huruvida talan kan bifallas på den tredje grunden

98 Det skall inledningsvis erinras om att kommissionen — såsom redan har konstaterats (se ovan, punkt 39—55) — med stöd av artikel 95 första och andra stycket i fördraget är behörig att tillåta statligt stöd inom gemenskapen varje gång som den ekonomiska situationen inom stålsektorn gör det nödvändigt att vidta sådana åtgärder för att förverkliga en av gemenskapens målsättningar.

99 Detta villkor uppfylls i synnerhet när den berörda sektorn drabbas av exceptionella krissituationer. Domstolen betonade i detta avseende i sin dom av den 3 oktober 1985 i mål 214/83, Tyskland mot kommissionen (Rec. 1985, s. 3053, punkt 30), "det nära samband som inom ramen för genomförandet av fördraget under kristid förenar beviljandet av stöd till stålindustrin och de strävanden efter omstrukturering som krävs av denna industri". Kommissionen skall inom ramen för detta

genomförande skönsmässigt bedöma om det stöd som är avsett att åtfölja omstruktureringsåtgärderna är förenligt med fördragets grundläggande principer.

100 Det är i det föreliggande fallet ostridigt att den europeiska stålindustrin i början av 1990-talet drabbades av en plötslig och allvarlig kris som berodde på flera omständigheter, såsom den internationella ekonomiska konjunkturnedgången, blockeringen av de traditionella exportnäten, den kraftigt ökade konkurrensen från stålföretag i utvecklingsländer och den snabbt ökande gemenskapsimporten av stålprodukter från medlemsländerna i Organisationen för oljeexporterande länder (OPEC). Det är med beaktande av detta krisartade sammanhang som man i det föreliggande fallet skall bedöma om stödet i fråga var nödvändigt för att förverkliga fördragets grundläggande målsättningar, såsom krävs i artikel 95 första och andra stycket i fördraget.

101 I punkt IV i motiveringen till de omtvistade besluten anges klart att de syftar till en sanering av stålsektorn i den berörda medlemsstaten. Enligt beslutet avseende stöd till CSI "bidrar planerna på att ge den spanska offentliga integrerade stålindustrin en sund och lönsam struktur till att uppnå målen med fördraget, särskilt artiklarna 2 och 3". Kommissionen gav i sitt beslut 94/259/EKSG avseende stöd till Ilva uttryck för samma uppfattning, men använde en något annorlunda formulering. Enligt kommissionen skulle "att ge den italienska stålindustrin en solid struktur och säkerställa att den är ekonomiskt livskraftig ... bidra till att förverkliga fördragets målsättningar".

102 Det skall således för det första kontrolleras om detta mål hör till fördragets målsättningar och för det andra om tillstånd till stödet i fråga var nödvändigt för att uppnå dessa målsättningar.

103 Vad för det första rör frågan om avsikten med att sanera mottagarföretagen är att förverkliga fördragets målsättningar, framgår det uttryckligen av motiveringen till de kritiserade besluten att detta mål var komplext och kunde delas upp i flera mindre delar. Syftet med stödet i fråga var att underlätta privatisering av de offentliga

företag som var mottagare, nedläggning av vissa anläggningar, minskning av överkapaciteten och minskning av antalet arbetstillfällen i acceptabel utsträckning (se punkt II i motiveringen till de omtvistade besluten). Det är alla dessa mindre delar som, när de väl har genomförts, bör göra det möjligt för de berörda företagen att ha en sund och lönsam struktur.

104 Syftet med de omtvistade besluten innefattar således sammanfattningsvis ett antal olika målsättningar beträffande vilka det skall kontrolleras om de i samband med stålindustrins kris (se ovan, punkt 98—100) omfattas av de målsättningar som definieras i artiklarna 2 och 3 i fördraget vilka särskilt har åberopats i motiveringen till de omtvistade besluten.

105 Det skall i detta perspektiv först erinras om att kommissionens uppgift — med beaktande av mångfalden av de målsättningar som fastslås i fördraget — består i att säkerställa en bestående sammanjämkning av de olika målsättningarna, genom att använda sig av sin befogenhet att företa skönsmässig bedömning för att tillgodose det gemensamma intresset, i enlighet med en fast rättspraxis (se domstolens domar av den 13 juni 1958 i mål 9/56, Meroni mot Höga myndigheten, Rec. 1958, s. 9, 43, av den 21 juni 1958 i mål 8/57, Groupement des hauts fourneaux et aciéries belges mot Höga myndigheten, Rec. 1958, s. 223, 242, och av den 29 september 1987 i de förenade målen 351/85 och 360/85, Fabrique de fer de Charleroi och Dillinger Hüttenwerke mot kommissionen, Rec. 1987, s. 3639, punkt 15). Särskilt i domen av den 18 mars 1980 i målet Valsabbia m. fl. mot kommissionen (förenade målen 154/78, 205/78, 206/78, 226/78, 227/78, 228/78, 263/78 och 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 och 85/79, Rec. 1980, s. 907, punkt 55), ansåg domstolen att "[o]m en kompromiss mellan de olika målen visar sig nödvändig i en normal marknadssituation, måste den i desto högre grad accepteras i en krissituation som berättigar att undantagsåtgärder vidtas som i förhållande till de normala reglerna för den gemensamma stålmarknadens funktion har karaktär av avvikelser och som uppenbart medför att vissa av målen i artikel 3 inte beaktas, om än bara det i c angivna målet enligt vilket det krävs att se till att lägsta möjliga priser fastställs".

106 Förstainstansrätten konstaterar att de omtvistade besluten i det föreliggande fallet sammanjämkar olika målsättningar i fördraget för att skydda överordnade intressen.

107 Rationaliseringen av den europeiska stålindustrin genom att sanera vissa koncerner, nedläggningen av föråldrade eller icke konkurrenskraftiga anläggningar, minskningen av överkapaciteten, privatiseringen av Ilva-koncernen för att säkerställa dess livskraft och minskningen av antalet arbetstillfällen i skälig utsträckning, såsom avses i besluten, bidrar till att förverkliga fördragets målsättningar med hänsyn till hur känslig stålsektorn är och på grund av att en fortsatt eller till och med fördjupad kris skulle ha medfört risker för ytterst allvarliga och varaktiga problem för de berörda medlemsstaternas ekonomi. Det är ostridigt att denna sektor är av väsentlig betydelse i flera medlemsstater, eftersom stålindustrianläggningarna är belägna i regioner som kännetecknas av undersysselsättning och på grund av omfattningen av de ekonomiska intressen som står på spel. Eventuella nedläggnings- och uppsägningsbeslut samt den omständigheten att de berörda företagen skulle ha tagits över av privata bolag som endast handlar utifrån marknadsrelaterade bedömningar skulle under dessa omständigheter, utan myndighetsstöd, ha kunnat leda till mycket stora svårigheter av allmänt intresse, i synnerhet genom att det skulle ha förvärrat arbetslöshetsproblemet och riskerat att skapa en ekonomisk och social krissituation av stora mått.

108 Under dessa omständigheter och i avsikt att lösa sådana problem genom att sanera de stålföretag som tar emot stödet i fråga är syftet med de omtvistade besluten ovedersägligen att bevara "stabilitet i sysselsättningen" och undvika "att framkalla djupgående och varaktiga störningar i medlemsstaternas ekonomi", såsom krävs i artikel 2 andra stycket i fördraget. De eftersträvar dessutom de mål som fastställs i artikel 3 och som bland annat avser att "upprätthålla förutsättningar som stimulerar företagen att utveckla och förbättra sin produktionskapacitet" (artikel 3. d) och att främja "en jämn expansion och modernisering av produktionen såväl som en kvalitetsförbättring under förhållanden som utesluter varje form av skydd mot konkurrerande industrier" (artikel 3. g). De syftar till att rationalisera den europeiska stålindustrin bland annat genom definitiv nedläggning av föråldrade eller icke konkurrenskraftiga anläggningar (exempelvis Bagnoli i Italien samt Avilés, Gijón, Biscaya och Ansiao i Spanien) och oåterkallelig minskning av produktionskapaciteten beträffande vissa produkter (exempelvis i Taranto i Italien) för att bemästra situationen med överkapacitet (se artikel 2 i de omtvistade besluten). De omtvistade besluten ingår således, tillsammans med de övriga fyra enskilda ovan nämnda besluten av samma dag genom vilka tillstånd gavs till statligt stöd, i ett heltäckande program för varaktig omstrukturering av stålsektorn och för minskning av produktionskapaciteten inom gemenskapen (se ovan, punkt 4—6). Det skall ur denna

synvinkel betonas att målet med stödet i fråga inte är att säkerställa att mottagarföretagen överlever — vilket skulle stå i strid med det gemensamma intresset — utan att återupprätta deras livskraft samtidigt som stödets inverkan på konkurrensen begränsas till ett minimum och det övervakas att reglerna för lojal konkurrens följs, i synnerhet vad gäller villkoren för privatiseringen av Ilva-koncernen.

109 Av detta följer att syftet med de omtvistade besluten är att skydda det gemensamma intresset i enlighet med fördragets målsättningar. Sökandens påstående om att besluten inte eftersträvar sådana målsättningar skall således avvisas.

110 Efter att det har konstaterats att de omtvistade besluten eftersträvar fördragets målsättningar skall det för det andra kontrolleras om de var nödvändiga för att förverkliga dessa målsättningar. Såsom domstolen angav i den ovan nämnda domen i målet Tyskland mot kommissionen, kan kommissionen "inte i något fall tillåta statligt stöd som inte är nödvändigt för att uppnå de mål som avses i fördraget och som kan medföra snedvridning av konkurrensen på den gemensamma stålmarknaden" (punkt 30).

111 Det skall i det avseendet erinras om att det i artikel 33 första stycket i fördraget föreskrivs att "[d]omstolens prövning får dock inte innefatta en värdering av den genom ekonomiska sakförhållanden och omständigheter uppkomna situationen, som föranlett dessa beslut eller rekommendationer, om det inte hävdas att kommissionen gjort sig skyldig till maktmissbruk eller uppenbart åsidosatt fördragets bestämmelser eller någon bestämmelse som gäller dess tillämpning".

112 I fråga om statligt stöd har domstolen upprepade gånger påpekat att "kommissionen har ett utrymme för en skönsmässig bedömning vars utövande inbegriper ekonomiska och sociala bedömningar som skall ske med hänsyn till gemenskapen som helhet" (domstolens dom av den 17 september 1980 i mål 730/79, Philip Morris mot kommissionen, Rec. 1980, s. 2671, punkt 24, och den ovan nämnda domen i

målet Matra mot kommissionen, samt förstainstansrättens dom av den 13 september 1995 i de förenade målen T-244/93 och T-486/93, TWD mot kommissionen, REG 1995, s. II-2265).

113 Förstainstansrättens kontroll inom ramen för denna grund, som innefattar en komplicerad ekonomisk och teknisk bedömning, skall således i enlighet med en fast rättspraxis begränsas till en kontroll av att de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga och att det inte föreligger någon uppenbart oriktig bedömning (se förstainstansrättens domar av den 15 juli 1994 i mål T-17/93, Matra Hachette mot kommissionen, Rec. 1994, s. II-595, punkt 104, av den 8 juni 1995 i mål T-9/93, Schöller mot kommissionen, REG 1995, s. II-1611, punkt 140 och av den 22 oktober 1996 i mål T-266/94, Skibsværftsforeningen m. fl. mot kommissionen, REG 1996, s. II-1399, punkt 170).

114 Sökanden har i det föreliggande fallet för att försvara påståendet om att stödet till Ilva och CSI "inte var nödvändigt" särskilt betonat att med beaktande av tidigare erfarenheter och med hänsyn till överkapaciteten för produktion inom stålsektorn kommer varje försök att genom statligt stöd återupprätta livskraften hos de företag som är i fråga i detta fall oundvikligen att misslyckas, med allvarliga följder för den allmänna jämvikten på den gemensamma marknaden.

115 I detta avseende konstaterar förstainstansrätten inledningsvis att bakgrunden och motiveringen till de omtvistade besluten i motsats till vad sökanden har påstått vittnar om en djupgående analys av den nuvarande krissituationen inom europeisk stålindustri och av de medel som är bäst lämpade för att bemästra den. Kommissionen hade gett ett undersökningsuppdrag till en oberoende expert, Braun, som hade i uppgift att göra en sammanställning av förslagen om nedläggning av företag inom stålsektorn. Hans rapport presenterades den 29 januari 1993. Denna rapport, som kommissionen har företett, bekräftade de uppgifter som ingick i kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet av den 23 november 1992 (se ovan, punkt 4). Av akten och kommissionens svar på förstainstansrättens frågor (se ovan, punkt 15) framgår dessutom att denna institution med hjälp av oberoende experter företog en noggrann undersökning av de omstruktureringsplaner som åtföljde de stödprojekt som de berörda medlemsstaterna hade planerat, utifrån deras förmåga att säkerställa mottagarföretagens livskraft (punkt III i motiveringen till vart och ett av de omtvistade besluten).

116 Sökanden har dessutom inte lagt fram någon konkret omständighet som skulle göra det möjligt att anta att kommissionen har gjort sig skyldig till en uppenbart oriktig bedömning i fråga om behovet av stöden i fråga och i synnerhet deras förmåga att underlätta sanering av mottagarföretagen.

117 Att i detta avseende påstå att stöden i fråga sannolikt inte är ägnade att uppnå de väntade resultaten och att därvid begränsa sig till att påpeka att tidigare stöd har varit ineffektiva utgör endast rent spekulativa och hypotetiska antaganden. Ett försök att projicera resultat som har uppnåtts i det förflutna på framtiden, utan att på ett fördjupat sätt undersöka de konkreta villkor som ställs upp i de omtvistade besluten för att genomföra en sådan omstrukturering av mottagarföretagen som säkerställer deras livskraft eller lönsamhet, kan nämligen inte utgöra ett bevis på att kommissionen har åsidosatt fördraget.

118 Sökandens argument rörande de påstådda oväntade förluster som drabbade Ilva och CSI åren 1992 och 1993 samt situationen inom stålsektorn, vilken kännetecknas av överkapacitet för produktion, saknar helt grund. Sökanden har nämligen underlåtit att beakta kommissionens säkerhetsåtgärder i de kritiserade besluten för att säkerställa Ilvas och CSI:s livskraft, bland annat genom att eliminera dessa företags skuldsättning (se punkt II i motiveringen till de omtvistade besluten) samtidigt som de finansiella omstruktureringsåtgärderna begränsas till de belopp som är absolut nödvändiga, för att inte ändra "villkoren för handeln inom gemenskapen i en omfattning som står i strid med det gemensamma intresset, särskilt med avseende på de nuvarande svårigheterna på stålmarknaden" (punkt VI i motiveringen till de omtvistade besluten). Förstainstansrätten har i detta avseende konstaterat att kommissionen i de omtvistade besluten — för att inte ge mottagarföretagen en otillbörlig fördel jämfört med andra företag inom sektorn — bland annat har försäkrat sig om att de berörda företagen inte från början kommer att få finansiella nettokostnader som uppgår till mindre än 3,5 procent av årsomsättningen (3,2 procent för AST, Acciai Speciali Terni), vilket enligt denna institution och vilket sökanden inte har bestridit, utgör det nuvarande medeltalet för gemenskapens stålföretag. Mer allmänt ställs det i artikel 2 i de omtvistade besluten upp ett antal villkor som är avsedda att säkerställa att det finansiella stödet begränsas till det som är absolut nödvändigt. Sökandens argumentation, varigenom den har försökt att bevisa att stöden i fråga i den nuvarande situationen med överkapacitet endast gör

det möjligt för deras mottagare att sälja sina produkter till priser som understiger produktionskostnaderna, saknar med beaktande av dessa omständigheter helt grund.

119 Det framgår dessutom av kommissionens meddelanden till rådet under det förfarande som utmynnade i att de omtvistade besluten fattades, att svarandeinstitutionen hade gjort en djupgående analys av villkoren för att de företag som är mottagare av stöden i fråga skulle bli livskraftiga. Kommissionen använde i fråga om CSI (beslut 94/258), för att bedöma genomförbarheten av den omstruktureringsplan som den spanska regeringen hade anmält, ett verksamhetskriterium enligt vilket "a steel undertaking cannot hope to attain lasting financial viability if it cannot achieve, under normal market conditions, an annual gross operating result of 13,5 % of turnover" ("ett stålföretag kan inte förvänta sig att bli ekonomiskt livskraftigt, om det inte på normala marknadsvillkor kan uppnå ett årligt rörelseresultat brutto om 13,5 procent av omsättningen") (kommissionens meddelande SEC(92) 1916 slutligt till rådet av den 5 november 1992 rörande omstruktureringen av CSI, punkt 5.1, s. 11, bilaga 9 till svaromålet). På grundval av detta kriterium konstateras i Atkins expertutlåtande, som kommissionen har företett, att det var möjligt att genom den spanska regeringens stödprogram återupprätta CSI:s livskraft senast innan slutet av år 1996, på grundval av en försäljningsprognos som omfattade 3 274 miljoner ton plattjärn och 1 250 miljoner ton långa produkter och kvartoplåt. Den spanska regeringen hade slutit sig till att "on an estimated turnover of 303 171 billions pesetas (2.2 BECU) the company should return to positive operating results in 1996, with a gross operating return of 17 %, financial charges of 5 % over sales, depreciation of 10 % and a net return of 2 %" ("med en beräknad omsättning om 303 171 miljarder PTA (2.2 miljarder ecu) borde bolagets rörelseresultat bli positivt år 1996, med en rörelsevinst brutto på 17 procent, finansiella kostnader om 5 procent av försäljningen, avskrivningar om 10 procent och en nettovinst på 2 procent").

120 Vad gäller situationen för Ilva innehåller kapitel 2 i kommissionens meddelande, SEC(93) 2089 slutligt till rådet och EKSG:s rådgivande kommitté av den 15 september 1993 med begäran om rådets samtycke och den rådgivande kommitténs yttrande i enlighet med artikel 95 i fördraget, en systematisk beskrivning av överlevnadsutsikterna för företagen (ILP och AST) till följd av privatiseringen av Ilva-koncernen (punkt 2.5 och 2.6), såsom dessa har godtagits av rådet, samt en

hänvisning till en oberoende experts verksamhet, vilken hade i uppdrag att utpeka "the hot-rolling mills which could be closed without jeopardizing the viability of either of the new companies, be it ILP or AST" ("de varmvalsverk som skulle kunna läggas ned utan att äventyra livskraften för någotdera av de nya bolagen, vare sig ILP eller AST"; ibidem, punkt 2.9). Av handlingen i fråga framgår att experten beaktade sex alternativ bestående av olika antaganden avseende nedläggning och kapacitetsminskning, av vilka den italienska regeringen valde det andra alternativet. Alternativ 2 har beskrivits på följande sätt: "eliminating one of the four reheating furnaces belonging to the n° 1 mill and one of the three furnaces belonging to the sheet mill at Taranto and closing down completely the facilities at Bagnoli" ("stäng en av de fyra värmeugnarna vid valsverk nr 1 och en av de tre ugnarna vid plåtvalsverket i Taranto samt lägg ned anläggningarna i Bagnoli"; ibidem, punkt 2.9). Kommissionen ansåg med stöd av dessa uppgifter att ILP och AST skulle vara livskraftiga. Särskilt på grundval av kriteriet att ett stålföretag är livskraftigt, "if it is able to show a return on its equity capital in the range of 1—1,5 % of turnover" ("om det kan göra en vinst på eget kapital uppgående till 1—1,5 procent av omsättningen"; ibidem, punkt 3.3.2, s. 20), betonade kommissionen att ILP:s vinst skulle uppgå till 1,4—1,5 procent av omsättningen, även om de finansiella kostnaderna skulle öka. Vad gäller de produktionsnivåer som inte skulle kunna hota ILP:s och AST:s livskraft innehåller punkterna 2.5 och 2.6 i det berörda dokumentet (s. 5—8) en ekonomisk analys av de förutsättningar som är oundgängliga för att senast i slutet av år 1996 komma fram till en tillfredsställande situation. Dessa resultat har använts för att definiera innehållet i artikel 2 i det omtvistade beslutet.

121 Vad avslutningsvis gäller sökandens argument om att kommissionen kunde ha tillgripit andra medel som skulle ha medfört mindre störningar än stöden i fråga för att återupprätta de berörda företagens livskraft, vilket enligt sökanden visar att dessa stöd inte är nödvändiga, anser förstainstansrätten, att även om det antogs att alternativa lösningar i praktiken skulle ha varit tänkbara och tillämpbara, vilket inte har visats, är förekomsten av sådana alternativ inte i sig tillräcklig för att göra de omtvistade besluten ogiltiga, eftersom kommissionens lösning inte är resultatet av vare sig en uppenbart oriktig bedömning eller av maktmissbruk. Det tillkommer nämligen inte förstainstansrätten att pröva lämpligheten av det val som kommissionen har gjort, eftersom den inte får sätta sin egen bedömning i stället för denna institutions bedömning av de faktiska omständigheterna.

122 Av det ovan anförda följer att sökanden inte har lagt fram något övertygande argument för att ifrågasätta att de omtvistade besluten har fattats i enlighet med villkoren i artikel 95 första och andra stycket i fördraget, i synnerhet beträffande behovet av att tillåta stöden i fråga, för att förverkliga fördragets målsättningar.

123 Av detta följer att de omtvistade besluten inte är rättsstridiga på grund av ett påstått åsidosättande av artikel 95 första och andra stycket i fördraget.

Det påstådda åsidosättandet av proportionalitetsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen

Parternas argument

124 Vad gäller icke-diskrimineringsprincipen har sökanden betonat att kommissionen, genom att tillåta att statligt stöd beviljas offentliga företag i vissa medlemsstater, har gjort det möjligt för ett begränsat antal företag att försöka att genomföra en omstrukturering med hjälp av allmänna medel, medan andra företag, bland andra sökanden själv, har varit tvungna att använda egna medel i detta syfte. De omtvistade besluten har således fattats till fördel för företag som uteslutande hör till den berörda medlemsstaten, till nackdel för de intressen som tillkommer konkurrerande privata företag eller företag i andra medlemsstater. Icke-diskrimineringsprincipen innebär emellertid att jämförbara situationer inte skall behandlas olika eller att olika situationer inte skall behandlas lika, om sådan behandling inte kan motiveras objektivt. Principen kräver särskilt enligt sökanden att det inte görs någon åtskillnad mellan den offentliga och den privata sektorn. Enligt domstolens rättspraxis har kommissionen inte rätt att tillåta stöd vars beviljande skulle kunna ge upphov till en uppenbar diskriminering mellan den offentliga och den privata sektorn, eftersom beviljandet av stöd i ett sådant fall skulle medföra snedvridning av konkurrensen på ett sätt som skulle stå i strid med allmänintresset (se i detta avseende domstolens dom av den 24 februari 1987 i mål

304/85, Falck mot kommissionen, Rec. 1987, s. 871). Enligt British Steel innehåller de omtvistade besluten en annan diskriminerande aspekt: de har fattats till fördel för företag som hade underlåtit att genomföra en radikal omstrukturering, och till nackdel för de företag som redan hade genomfört omstruktureringen.

125 De omtvistade besluten åsidosätter dessutom proportionalitetsprincipen, såsom denna har definierats av domstolen. De medel som kommissionen har använt överensstämmer nämligen inte med de eftersträvade målens betydelse och var inte nödvändiga för att uppnå dem. Den diskriminerande aspekten i de kritiserade besluten utgör dessutom enligt sökanden inte endast en fristående grund för ogiltigförklaring, utan också en viktig omständighet som visar att de omtvistade besluten åsidosätter proportionalitetsprincipen, eftersom de ålägger de företag som befinner sig i samma situation som sökanden en konkurrensmässig nackdel som är alldeles oproportionerlig i förhållande till den målsättning som kommissionen har uttalat, vilket äventyrar jämvikten på marknaden.

126 Kommissionen har, med stöd av rådet, gjort gällande att anmärkningen avseende en påstådd diskriminering inte kan tillskrivas kommissionen, eftersom det ankommer på de berörda medlemsstaterna att föreslå statligt stöd. Att stöd i ett enstaka fall har beviljats offentliga men inte privata företag innebär i varje fall inte nödvändigtvis att icke-diskrimineringsprincipen har åsidosatts. Även om det skulle medges att de omtvistade besluten gynnade företag som inte hade planerat en omstrukturering, är de inte diskriminerande i den mening som avses i gemenskapsrätten, eftersom de inte har till resultat att snedvrida konkurrensen på ett sätt som strider mot det gemensamma intresset. Sökanden har emellertid inte visat att de omtvistade besluten kan leda till snedvridning av konkurrensen. Kommissionen har vidare erinrat om att British Steel först nyligen har blivit ett privat företag och att det under åren 1981—1985 erhöll stöd som gjorde det möjligt för företaget att bli privatiserat och att införa en sund och lönsam struktur. Sökanden har således genom påståendet om att den har varit tvungen att sköta omstruktureringen med egna medel inte beaktat sin egen bakgrund. Vad gäller grunden att proportionalitetsprincipen har åsidosatts medför den i praktiken inget nytt till sökandens argumentation i fråga om behovet av att fatta de omtvistade besluten med stöd av artikel 95 i fördraget.

127 Enligt Republiken Italien skulle de omtvistade besluten vara rättsstridiga endast om de hade inspirerats av önskan att diskriminera vissa företag i förhållande till andra genom att behandla dem olika på villkor och under omständigheter som är identiska. Av det sammanhang i vilket de fattades och av deras lydelse framgår emellertid ingen omständighet som skulle göra det möjligt att påstå att de på ett avgörande sätt påverkades av att de berörda företagen var offentliga företag och att besluten följaktligen skulle ha varit annorlunda i fråga om privata företag.

128 Även Konungariket Spanien har medgett att kommissionen inte kan tillåta stöd som medför en uppenbar diskriminering mellan den offentliga och den privata sektorn. Så är inte fallet i detta mål. Här har företagen i fråga, det vill säga British Steel och CSI, inte befunnit sig i en jämförbar situation, eftersom det sistnämnda företaget var tvunget att som kompensation för det beviljade stödet genomföra kapacitetsminskningar medan det förstnämnda företaget inte deltar i någon ny omstrukturering. Vad gäller det påstådda åsidosättandet av proportionalitetsprincipen har sökanden inte på något sätt bevisat att det föreligger en obalans mellan de medel som kommissionen har använt och de eftersträvade målen. Att tillåta stöden i fråga hör enligt Konungariket Spanien till gemenskapens strategi för att bemästra krissituationen inom stålsektorn.

129 Ilva har betonat att kommissionen hade underrättat gemenskapsföretagen om den omstruktureringsplan som den föreslog skulle genomföras varvid den begärde att vart och ett av dem skulle delta i den allmänna strävan att minska kapaciteten för att uppnå en verklig omorganisering av den europeiska stålindustrin. Kommissionen har således inte gynnat Ilva till nackdel för dess konkurrenter utan har beviljat stöd med exakta åtaganden som kompensation. Det är således inte möjligt att tala om åsidosättande av icke-diskrimineringsprincipen, eftersom olika situationer har bedömts olika.

Förstainstansrättens bedömning

130 Förstainstansrätten anser att det är lämpligt att först undersöka anmärkningen om att proportionalitetsprincipen har åsidosatts före anmärkningen om icke-diskrimineringsprincipen.

131 Vad för det första gäller påståendet att proportionalitetsprincipen har åsidosatts har sökanden hävdat att stöden i fråga är oproportionerliga i förhållande till deras ändamål. Sökanden har dessutom i huvudsak antytt att de omtvistade besluten inte ålägger mottagarföretagen tillräckliga kapacitetsminskningar i utbyte mot de ekonomiska fördelar som dessa företag har tilldelats genom stöden i fråga och för den snedvridning av konkurrensen som har följt därav.

132 Enligt artikel 95 första stycket i fördraget skall de beslut som kommissionen fattar för att bemästra de situationer som inte har förutsetts i fördraget följa bestämmelserna i artikel 5 i fördraget där det anges att kommissionen skall fullgöra sin uppgift "genom begränsade ingripanden". Den sistnämnda bestämmelsen skall tolkas som en fastställelse av proportionalitetsprincipen (se i detta avseende generaladvokaten Roemers förslag till avgörande i domstolens dom av den 4 april 1960 i mål 31/59, Acciaieria e Tubificio di Brescia mot Höga myndigheten, Rec. 1960, s. 151, 189).

133 I fråga om statligt stöd fastställde domstolen i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen att kommissionen inte kan tillåta stöd "som kan medföra snedvridning av konkurrensen på den gemensamma stålmarknaden" (punkt 30). Den anförde i samma syfte i sin dom av den 13 juni 1958 i mål 15/57, Compagnie des hauts fourneaux de Chasse mot Höga myndigheten (Rec. 1958, s. 157, 187) att denna institution "är skyldig att handla med försiktighet och ingripa endast efter att ha gjort en noggrann avvägning mellan de olika intressena i fråga varvid den i mån av möjlighet skall begränsa de skador som kan antas drabba utomstående".

134 Enligt fast rättspraxis har kommissionen på området för övrigt "en omfattande befogenhet att företa skönsmässig bedömning, vilket motsvarar det politiska ansvar" som den har (se domstolens dom av den 26 juni 1990 i mål C-8/89, Zardi, Rec. 1990, s. I-2515, punkt 11). Lagenligheten av ett kommissionsbeslut kan

följaktligen endast påverkas av att det är "uppenbart olämpligt" eller orimligt i förhållande till det mål som eftersträvas (se domstolens dom av den 9 juli 1985 i mål 179/84, Bozzetti, Rec. 1985, s. 2301, samt av den 11 juli 1989 i mål 265/87, Schräder, Rec. 1989, s. 2237, punkt 22).

135 I det föreliggande fallet skall det inledningsvis betonas att stödet i fråga bidrar till att förverkliga vissa av fördragets målsättningar genom att återupprätta mottagarföretagens livskraft och var nödvändiga i detta syfte, såsom redan har fastställts (se ovan, punkt 98—123). Mot bakgrund av ovannämnd rättspraxis, och i motsats till sökandens påståenden, är detta stöd således inte olämpligt i förhållande till de ekonomiska och sociala mål som eftersträvas genom att livskraften återupprättas. För att de kritiserade besluten skall kunna anses förenliga med proportionalitetsprincipen, skall det dessutom kontrolleras om de ålägger mottagarföretagen att företa lämpliga nedläggningar och kapacitetsminskningar som kompensation för det beviljade stödet.

136 Det skall i detta avseende erinras om att det följer av domstolens rättspraxis att det inte skall upprättas något "exakt kvantitativt samband" mellan "stödbeloppen och omfattningen av den produktionskapacitet som skall avskaffas" (se i detta avseende den ovan nämnda domen i målet Tyskland mot kommissionen, punkt 33). De faktorer som kan påverka de exakta stödbelopp som skall tillåtas "utgörs inte enbart av det antal ton kapaciteten skall minskas med utan omfattar [tvärtom] även andra omständigheter som varierar mellan olika regioner inom gemenskapen", såsom satsningen på omstrukturering, de regionala och sociala problem som har framkallats av stålindustrins kris, den tekniska utvecklingen och företagens anpassning till marknadskraven (ibidem, punkt 34). Av detta följer att kommissionens bedömning inte kan underställas en prövning som endast grundas på ekonomiska kriterier. Kommissionen kan rätteligen inom ramen för sin befogenhet att företa skönsmässig bedömning enligt artikel 95 i fördraget ta hänsyn till ett stort antal politiska, ekonomiska eller sociala omständigheter.

137 Förstainstansrätten konstaterar i det föreliggande fallet att kommissionen i punkt IV i motiveringen till beslut 94/258 rörande CSI har understrukit behovet av att "föreskriva lämplig motprestation som står i proportion till det stöd som undantagsvis har tillåtits, för att på ett betydande sätt bidra till de strukturella anpassningar som är nödvändiga inom denna sektor". I punkt VI i motiveringen till detta

beslut sägs för övrigt att "det är inte bara nödvändigt att det godkända stödet gör det möjligt för bolaget att åter bli lönsamt före slutet av år 1996, utan det är dessutom viktigt att stödet begränsas till det som är absolut nödvändigt. I detta sammanhang skall det även ses till att företaget, tack vare de finansiella omstruktureringsåtgärderna, inte får otillbörlig fördel i förhållande till andra företag inom sektorn ...". Kommissionen har i punkterna V och VI i motiveringen till beslut 94/259 rörande Ilva påpekat att "för att begränsa inverkan på konkurrensen så mycket som möjligt, är det viktigt att den italienska offentliga stålindustrin på ett avgörande sätt bidrar till den strukturella anpassning som ännu är nödvändig inom denna sektor, genom kapacitetsminskningar i utbyte mot stödet" och att "driftstöd skall begränsas till vad som är absolut nödvändigt". Motiveringen till de två kritiserade besluten innehåller således en förklaring till de kriterier som har använts för att bestämma de kapacitetsminskningar som skall göras. Vad gäller Ilva rör det sig om en kapacitetsminskning som uppgår till sammanlagt 1,7 miljoner ton per år i Taranto, som skall ske genom nedrivning av värmeugnar och genom nedläggning av anläggningarna i Bagnoli. I beslutet rörande CSI åläggs en kapacitetsminskning uppgående till 2,3 miljoner ton gjutgods i Avilés och i Biscaya, 1,423 miljoner ton råstål i Gijón och i Biscaya, och 2,3 miljoner ton varmvalsade band i Ansiao. Dessutom anges i artikel 1.3 i dessa två beslut att "stödet inte skall användas för illojal konkurrens". I så fall kan kommissionen kräva att stödet dras in eller att redan utbetalat stöd återbetalas, utan att det påverkar eventuella sanktioner (artikel 6.1 i de berörda besluten).

138 Det skall för övrigt betonas att sökanden inte har framfört något konkret argument för att visa att de nedläggningar av anläggningar som åläggs i de omtvistade besluten skulle vara otillräckliga med hänsyn till och med beaktande av det tillåtna stödet och de eftersträvade målen.

139 Förstainstansrätten konstaterar under dessa omständigheter att det inte finns något som skulle göra det möjligt att anta att kommissionen inte har ställt upp lämpliga villkor för de företag som har mottagit stöden i fråga som motprestation för den sålunda beviljade förmånen, för att bidra till omstruktureringen av hela den berörda sektorn och kapacitetsminskningen i överensstämmelse med fördragets målsättningar.

140 Av detta följer att anmärkningen att proportionalitetsprincipen har åsidosatts saknar grund.

141 Vad för det andra gäller påståendet att icke-diskrimineringsprincipen har åsidosatts skall det erinras om att i artikel 4 b i fördraget föreskriver att "åtgärder eller förfaranden som medför diskriminering av tillverkare" är oförenliga med den gemensamma stålmarknaden och därför förbjudna inom gemenskapen.

142 Enligt fast rättspraxis föreligger diskriminering när jämförbara situationer behandlas olika, vilket missgynnar vissa aktörer i förhållande till andra utan att denna skillnad i behandlingen kan motiveras genom objektiva skillnader av en viss betydelse (se domstolens dom av den 15 januari 1985 i mål 250/83, Finsider mot kommissionen, Rec. 1985, s. 131, punkt 8). Domstolen har särskilt i fråga om stöd till stålindustrin konstaterat att olikhet i behandling och således diskriminering föreligger när ett tillståndsbeslut medför "antingen olika fördelar för stålföretag som befinner sig i samma situation eller likadana fördelar för stålföretag som befinner sig i påtagligt olika situationer" (den ovan nämnda domen i målet Tyskland mot kommissionen, punkt 36).

143 Frågan om diskriminering i fråga om stöd mellan den offentliga och den privata sektorn inom ramen för fördraget prövades i den ovan nämnda domen i målet Falck mot kommissionen. Efter att ha betonat att ansvaret för att bevilja stöd i första hand tillkommer den berörda regeringen, preciserade domstolen kommissionens roll på följande sätt: "Det är riktigt att ... även om varje ingripande i fråga om stöd kan gynna ett företag i förhållande till ett annat, får kommissionen likväl inte tillåta stöd som skulle kunna orsaka uppenbar diskriminering mellan den offentliga och den privata sektorn. I ett sådant fall skulle beviljandet av stöd nämligen medföra snedvridning av konkurrensen i en utsträckning som står i strid med det gemensamma intresset" (punkt 27).

144 För att i det föreliggande fallet avgöra om de omtvistade besluten är diskriminerande, finns det anledning att kontrollera om de medför snedvridning av konkurrensen i en utsträckning som står i strid med det gemensamma intresset.

145 För detta ändamål skall det först påpekas att sökanden inte har framfört något konkret argument som kan visa att de omtvistade besluten kan snedvrida konkurrensvillkoren "i en utsträckning som står i strid med det gemensamma intresset" och därför medför "uppenbar" diskriminering, särskilt av privata företag.

146 I detta avseende framgår det — såsom den italienska regeringen har anfört — varken av det sammanhang i vilket besluten fattades eller av själva besluten någon omständighet som skulle göra det möjligt att hävda att de på ett avgörande sätt har påverkats av att företagen som mottar stödet är offentliga företag och att besluten följaktligen skulle ha varit annorlunda i fråga om privata företag. Kommissionen kunde för övrigt inte lagligen beakta den omständigheten att de berörda företagen var offentliga för att vägra att tillåta stöden i fråga utan att åsidosätta principen om likabehandling mellan offentliga och privata företag.

147 Det skall dessutom erinras om att de fördelar som har beviljats de företag som har mottagit stöd, såsom redan har konstaterats (se ovan, punkt 131—139), står i proportion till de eftersträvade målen, i synnerhet tack vare de skyldigheter som dessa företag har ålagts som kompensation (nedläggning av anläggningar och minskning av produktionskapacitet). Den snedvridning av konkurrensen som följer av de omtvistade besluten har dessutom begränsats till det absolut nödvändiga (se ovan, punkt 118) och motiveras av själva ändamålet med dessa beslut — återupprättande av en sund och lönsam struktur i mottagarföretagen — vilket har ansetts förenligt med fördraget (se ovan, punkt 103—108). I artikel 1.3 i dessa beslut föreskrivs slutligen att "stödet inte skall användas för illojal konkurrens". Enligt artikel 6.1 i de kritiserade besluten kan kommissionen kräva att stödet i fråga dras in eller återbetalas om dessa skyldigheter inte iakttas. (se ovan, punkt 137).

148 Förstainstansrätten konstaterar under dessa omständigheter att kommissionen har handlat med hänsyn till det gemensamma intresset, genom en bedömning av de olika föreliggande intressena och genom att tillse att viktigare intressen skyddas, samtidigt som den har undvikit negativa följder för andra ekonomiska aktörer i den utsträckning som själva syftet och ändamålet med de omtvistade besluten har tillåtit det.

149 Denna analys överensstämmer med domstolens rättspraxis. Domstolen fastställde i punkt 49 i den ovan nämnda domen i målet Valsabbia m. fl. mot kommissionen följande: "Kommissionen är visserligen enligt artikel 3 i fördraget skyldig att handla i det gemensamma intresset, men detta innebär inte att den måste handla i alla berördas intresse utan undantag, eftersom dess uppgift inte medför en skyldighet att handla endast under förutsättning att inget intresse berörs. Däremot måste kommissionen, när den handlar, göra en avvägning mellan de olika intressena och undvika skadliga följder om det beslut som skall fattas medger detta inom rimliga gränser. Kommissionen kan i det gemensamma intresset använda sin beslutsbefogenhet enligt vad omständigheterna kräver, till och med till skada för vissa enskilda intressen."

150 Av detta följer att sökandens argumentation enligt vilken de omtvistade besluten innebär att icke-diskrimineringsprincipen åsidosätts, skall avvisas.

4. *Den fjärde grunden: Åsidosättande av väsentliga formföreskrifter*

151 British Steel har hävdat att de omtvistade besluten har fattats i strid med väsentliga formföreskrifter. Denna grund kan delas upp i tre delar av vilka den första avser bristfällig motivering, den andra en påstådd avsaknad av kontradiktoriskt förfarande och den tredje att rådets samtycke har åsidosatts.

Påståendet om bristfällig motivering

Parternas argument

152 Enligt British Steel, som stöds av SSAB Svenskt Stål, har kommissionen åsidosatt skyldigheten att ge en tillräcklig motivering av sina beslut, vilken föreskrivs i artikel 15 i fördraget. Även om motiveringsskyldigheten beror på beskaffenheten av rättsakten i fråga och av det sammanhang i vilket den har antagits, är villkoren i artikel 15 enligt fast rättspraxis inte uppfyllda när ett omtvistat beslut begränsar sig till att fastställa att förbehållen för ifrågavarande bestämmelsers tillämpning är uppfyllda (se i detta avseende domstolens dom av den 1 juli 1986 i mål 185/85, Usinor mot kommissionen, Rec. 1986, s. 2079, punkt 21).

153 Motiveringen av de kritiserade besluten är i princip likadan i vart och ett av de beslut som kommissionen fattade den dagen, varigenom stöd till stålföretag tilläts. Kommissionen har i synnerhet inte förklarat vare sig på vilket sätt stöden i fråga skulle göra det möjligt att förse CSI och Ilva med en solid och ekonomisk livskraftig struktur eller hur målen med fördraget sålunda skulle uppnås. Kommissionen har slutligen inte angett vilka av de mål som anges i artiklarna 2 och 3 i fördraget som avsikten var att eftersträva.

154 Sökanden tror sig ha uppfattat att kommissionen faktiskt erhöll en rapport från en oberoende expert, firman W. S. Atkins, innan den fattade de omtvistade besluten. Eftersom de kritiserade besluten knappast innehåller någon hänvisning till denna rapport och de slutsatser som skall dras av den, har besluten inte motiverats med tillräcklig noggrannhet för att de berörda parterna skall kunna tillvarata sina rättigheter och för att förstainstansrätten skall kunna utöva en effektiv kontroll.

155 Även Det Danske Stålvalseværk har hävdat att de omtvistade besluten är bristfälligt motiverade. Särskilt den omständigheten att kommissionen inte har angett de mål som eftersträvas och sambanden mellan dessa mål och stöden i fråga innebär att de omtvistade besluten utgör resultatet av en politisk åtgärd.

156 Kommissionen har med stöd av Republiken Italien tillbakavisat sökandens argumentation. Sökanden har för det första inte förklarat varför den omständigheten att ett beslut har motiverats på samma sätt som andra beslut i sig skulle innebära att motiveringen anses bristfällig. I detta fall ingår de sex beslut som kommissionen har fattat i en övergripande plan för omstrukturering av stålindustrin och fattades samtidigt i samma situation med kris och oundviklig kapacitetsminskning. För det andra är påståendet att de omtvistade besluten inte förklarar hur fördragets målsättningar kan förverkligas genom statligt stöd helt och hållet subjektivt, eftersom stöd enligt fördraget inte kan tillåtas på ett giltigt sätt annat än i gemenskapens intresse, vilket ger stödet gemenskapskaraktär. Kommissionen har även konstaterat att avsaknaden av hänvisning till den rapport som upprättats av firman W. S. Atkins inte på något sätt ändrar innehållet i motiveringen, eftersom punkt III i motiveringen i vart och ett av besluten uttryckligen nämner att kommissionen har biträtts av oberoende experter. Inom ramen för bedömningen av motiveringen till de omtvistade besluten skall det slutligen tas hänsyn till att kommissionen inte har ålagt sökanden någon påföljd och att sökanden dessutom var ytterst delaktig i det förfarande som föregick beslutsfattandet, såsom framgår av protokollet över de möten EKSG:s rådgivande kommitté höll.

157 Rådet anser att det stöd som kommissionen har tillåtit i fråga om Ilva och CSI klart hade gemenskapskaraktär och ingick i det program för omstrukturering av stålindustrin som kommissionen hade föreslagit och rådet godkänt. Dessutom har British Steel varit nära delaktig i det förfarande som ledde till att de omtvistade besluten fattades, vilket innebär att bolaget inte kan påstå att det inte har haft full kännedom om de motiv som ledde till att besluten fattades.

158 Enligt Konungariket Spanien är en gemenskapsinstitution inte skyldig att precisera samtliga relevanta faktiska och rättsliga omständigheter. Motiveringen till ett beslut skall bedömas även med beaktande av dess sammanhang samt med beaktande av samtliga regler på området i fråga (se domstolens dom av den 7 februari 1990 i mål C-213/87, Gemeente Amsterdam och VIA mot kommissionen, Rec. 1990, s. I-221). I det föreliggande fallet är motiveringen till besluten mer än tillräcklig, eftersom kommissionen punkt för punkt har behandlat vart och ett av de villkor som gjorde det berättigat att vidta de berörda åtgärderna samt den rättsliga grunden och de kontrollåtgärder som har föreskrivits.

Förstainstansrättens bedömning

159 I artikel 5 andra stycket fjärde strecksatsen i fördraget föreskrivs att gemenskapen skall "offentliggöra skälen för sitt handlande". I artikel 15 första stycket anges att "[k]ommissionens beslut, rekommendationer och yttranden skall vara motiverade och hänvisa till de yttranden som kommissionen skall inhämta". Av dessa bestämmelser samt av de allmänna principerna i EKSG-fördraget följer att kommissionen har en motiveringsskyldighet när den fattar allmänna eller enskilda beslut oberoende av vilken rättslig grund som har valts i detta avseende.

160 Enligt fast rättspraxis skall motiveringen vara anpassad efter vilken slags rättsakt det är fråga om och på ett klart och otvetydigt sätt visa hur den gemenskapsinstitution som är ansvarig för den ifrågasatta rättsakten har resonerat, så att de berörda kan få kännedom om skälen för åtgärden och gemenskapsdomstolarna ges möjlighet att överpröva rättsakten. Det krävs inte att motiveringen närmare anger alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter. Motiveringen skall inte enbart bedömas mot bakgrund av rättsaktens lydelse, utan även mot bakgrund av dess sammanhang samt mot bakgrund av alla rättsregler som gäller för den berörda frågan (domstolens dom av den 29 februari 1996 i mål C-56/93, Belgien mot kommissionen, REG 1996, s. I-723, och den ovan nämnda domen i målet Skibsværftsforeningen m. fl. mot kommissionen, punkt 230). Motiveringen till en rättsakt skall dessutom bedömas med hänsyn till bland annat "det intresse som de som rättsakten är riktad till eller andra personer som berörs av den i den mening som avses i artikel 33 andra stycket i fördraget kan ha av att erhålla förklaringar" (domstolens dom av den 19 september 1985 i de förenade målen 172/83 och 226/83, Hoogovens Groep mot kommissionen, Rec. 1985, s. 2831, punkt 24).

161 I det föreliggande fallet finns det anledning att undersöka sökandens anmärkningar om en påstått bristfällig motivering av de omtvistade besluten vad gäller dels möjligheten att genom stöden i fråga återupprätta de berörda företagens livskraft, dels om detta ändamål är förenligt med fördragets målsättningar.

162 Vad för det första gäller frågan om de företag som har mottagit stödet är livskraftiga konstaterar förstainstansrätten att de omtvistade besluten tydligt anger de medel med hjälp av vilka livskraften enligt kommissionen skall återupprättas, eftersom bland annat punkt II i motiveringen innehåller en uppräkning av de delar av omstruktureringsplanen som stöttas genom stöden i fråga. Vad beträffar CSI framgår det klart av det beslut som rör det bolaget att denna plan huvudsakligen består av en rad åtgärder för industriell, social och finansiell omstrukturering vilka beskrivs kortfattat i beslutet. I beslutet nämns således exempelvis de huvudsakliga åtgärder som är avsedda att återställa jämvikten inom företagets finansiella strukturer, nedläggning av de minst konkurrenskraftiga anläggningarna och en minskning av antalet anställda med 42 procent. Vad gäller Ilva framgår det uttryckligen av motiveringen till beslutet rörande stödet till detta företag att dess livskraft skall återupprättas genom en privatisering av koncernen, vilket utgör den väsentliga målsättningen för stödet i fråga, och genom ett nytt program för omorganisering som i synnerhet skall genomföras genom att dess huvudsakliga verksamhet delas upp på två nya bolag enligt en plan som framgår av beslutet.

163 Kommissionen har i de omtvistade besluten (punkt III i motiveringen) dessutom angett att den inom ramen för sin undersökning av de respektive omstruktureringsplanernas möjligheter använde samma kriterier som den hade ålagt i samband med den föregående omstruktureringen av gemenskapens stålindustri. Ekonomiska aktörer, och i synnerhet sökanden, kunde således inte ha varit omedvetna om sådana kriterier. Sökanden hade för övrigt — enligt intervenienten Ilvas obestridda påståenden — själv erhållit statligt stöd avsett att underlätta dess privatisering. De omtvistade besluten har under dessa omständigheter, eftersom de innehåller uppgift om de huvudsakliga delarna av de ovan avsedda omstruktureringsplanerna, i tillräcklig utsträckning angett skälen till varför stöden i fråga enligt kommissionen skulle göra det möjligt att förse CSI och Ilva med en sund och livskraftig struktur.

164 Under dessa omständigheter är det inte möjligt att godta sökandens argument om att kommissionen i de omtvistade besluten inte har redovisat de kriterier som använts av de oberoende experter som biträdde kommissionen för att bedöma

utsikterna för mottagarföretagens livskraft. Det är i detta avseende tillräckligt att erinra om att det framgår av fast rättspraxis att kommissionen inte är skyldig att närmare ange de olika talrika och invecklade faktiska omständigheter mot bakgrund av vilka ett beslut har fattats när den nämner den helhetssituation som har lett till att beslutet har fattats och de allmänna målsättningar som den eftersträvar. I det föreliggande fallet är de omtvistade besluten emellertid tillräckligt motiverade vad gäller återupprättandet av de berörda företagens livskraft, såsom har visats i den föregående punkten.

165 Dessutom kompletteras och utvecklas motiveringen till de omtvistade besluten beträffande mottagarföretagens livskraft i stor utsträckning genom handlingarna i akten. Vad gäller situationen för CSI har kommissionen företett sitt meddelande till rådet av den 5 november 1992 i dess helhet (dok. SEC(92) 1916 slutgiltigt), som rörde omstruktureringen av CSI och som var en följd av att den spanska regeringen hade meddelat en omstruktureringsplan för detta företag. Den ovan nämnda handlingen innehåller en djupgående analys av förutsättningarna för att det nya bolag som är resultatet av att företagen AHV (Altos Hornos de Vizcaya) och Ensidesa (se ovan, punkt 19) inkorporeras med CSI, skall bli livskraftigt. Kommissionen har dessutom i sitt förtydligande svar på förstainstansrättens frågor av den 30 juni 1995 tillhandahållit en version av Atkins rapport om CSI i vilken de konfidentiella uppgifterna har strukits. Av den tillgängliga versionen framgår det på ett mycket detaljerat sätt hur experten har arbetat samt vilka alternativ som har beaktats för att kunna fastställa tillförlitliga framtidsutsikter för att CSI skall kunna återfå sin livskraft.

166 Vad gäller situationen för Ilva (beslut 92/259) har kommissionen också företett sitt meddelande till rådet av den 15 december 1993 i dess helhet (dok. SEC(93) 2089 slutligt), i vilket den begärde rådets samtycke i enlighet med artikel 95 första stycket i fördraget. I detta meddelande upprepas en del av innehållet i ett tidigare meddelande av den 10 november 1993 (dok. SEC(93) 1745 slutligt). Meddelandet

innehåller en djupgående analys av förutsättningarna för att de företag (ILP och AST) som är resultatet av privatiseringen av Ilva (punkt 2.5 och 2.6) skall bli livskraftiga, såsom förutsättningarna har godkänts av rådet (se ovan, punkt 120).

167 Vad för det andra gäller skälen till att kommissionen ansåg att ändamålet med stöden i fråga, nämligen att återupprätta mottagarföretagens livskraft, var förenligt med fördragets målsättningar, skall det betonas att dessa skäl inte bara anges i punkt IV i motiveringen till besluten utan utvecklas i hela motiveringen. Det framgår närmare bestämt av punkt IV att kommissionen anser att det är de allvarliga svårigheterna inom stålsektorn i flera medlemsstater sedan mitten av år 1990 som innebär att saneringen av företagen i fråga skall anses förenlig med de målsättningar som definieras i artiklarna 2 och 3 i fördraget. I punkterna V och VI i motiveringen har kommissionen närmare angett att de omtvistade besluten i synnerhet syftar till att bidra till en strukturell anpassning inom sektorn genom kapacitetsminskningar. Kommissionen har även understrukit att ett av de mål som eftersträvas genom de olika villkor som den har ställt upp består i att så långt det är möjligt begränsa ifrågavarande stöds inverkan på konkurrensen. Förstainstansrätten anser under dessa omständigheter att de omtvistade besluten var tillräckligt motiverade för att sökanden skulle kunna avgöra vilka mål för fördraget som dessa beslut avsåg att eftersträva och för att bedöma om saneringen av CSI och Ilva var förenlig med dessa mål.

168 De anmärkningar som nyss har undersökts är dessutom ännu mindre befogade, eftersom det är ostridigt att sökanden varit nära delaktig i det förfarande som föregick besluten, vilket bidrar till att minska behovet av en ytterst detaljerad motivering vad gäller de faktiska omständigheterna på vilka de omtvistade besluten grundas (se domstolens dom av den 11 januari 1973 i mål 13/72, Nederländerna mot kommissionen, Rec. 1972, s. 27).

169 Av samtliga ovanstående överväganden följer att de omtvistade besluten inte är rättsstridiga på grund av påstådda brister i deras motivering.

Påståendet om avsaknad av ett kontradiktoriskt förfarande

Parternas argument

170 British Steel har med stöd av SSAB Svenskt Stål hävdat att kommissionen har åsidosatt en väsentlig gemenskapsrättslig formföreskrift genom att inte ha inlett det kontradiktoriska förfarandet enligt artikel 6 i regelverket. De processuella bestämmelser som ingår i artikel 6 i regelverket är i huvudsak desamma som de som återfinns i artikel 93.2 och 93.3 i EG-fördraget, såsom de har tolkats i domstolens fasta rättspraxis (se särskilt domstolens dom av den 11 december 1973 i mål 120/73, Lorenz mot Tyskland, Rec. 1973, s. 1471). Enligt sökandens uppfattning är strukturen i dessa två grupper av bestämmelser så lika, att även om artikel 6 inte uttryckligen föreskriver en skyldighet för kommissionen att inleda ett kontradiktoriskt förfarande när den hyser tvivel i fråga om ett stödprojekts förenlighet med fördraget, finns det uppenbarligen anledning att sluta sig till att en sådan skyldighet föreligger. Sökanden har erinrat om domstolens rättspraxis enligt vilken kommissionens erkännande av ett stöd är oförenligt med fördraget skall vara resultatet av ett lämpligt förfarande som denna institution är skyldig att verkställa (se i detta avseende dom av den 15 mars 1994 i mål C-387/92, Banco Exterior de España, Rec. 1994, s. I-877). Enligt sökanden skulle man hamna i en överraskande situation om de processuella skyddsregler som föreskrivs i fördraget var mindre omfattande än enligt EG-fördraget, om man beaktar att det förstnämnda fördraget innehåller ett mycket striktare system för statligt stöd än det sistnämnda fördraget.

171 Sökanden har tillbakavisat kommissionens argumentation om att artikel 95 i fördraget innehåller ett förfarande som erbjuder fler garantier än artikel 6 i regelverket. I artikel 95 föreskrivs enligt sökanden nämligen inte något formellt förfarande för samråd med de berörda kretsarna, vilket är oförenligt med den betydelse som domstolen har tillmätt användningen av ett formellt förfarande för att säkerställa

att alla berörda parter får möjlighet att inkomma med sina synpunkter. Dessutom innehåller artikel 95 ingen särskild bestämmelse vad gäller fristerna, vilka givetvis kan variera beroende på hur brådskande och viktigt det beslut är som kommissionen skall fatta.

172 Kommissionen har med stöd av rådet och Republiken Italien betonat att det i artikel 95 första stycket i fördraget inte föreskrivs någon skyldighet att använda ett sådant kontradiktoriskt förfarande som föreskrivs i artikel 6.4 i regelverket. Det skulle nämligen helt enkelt vara olämpligt att i det föreliggande fallet tillämpa artikel 6 i regelverket. Kommissionen skulle kunna inleda detta förfarande för att få fastställt om utbetalningarna i fråga faktiskt utgör stöd. I det föreliggande fallet står det emellertid klart från början att de föreslagna omstruktureringsplanerna utgjorde stöd som var oförenligt med regelverket. Kommissionen anser i alla händelser att artikel 95 ger sökanden mer omfattande processuella rättigheter än vad som skulle ha följt av artikel 6. Sökanden skulle nämligen ha haft en längre frist för att inkomma med synpunkter och skulle kunnat göra det såväl direkt som via EKSG:s rådgivande kommitté. Artikel 6 medför endast en skyldighet för kommissionen att begära ett yttrande från medlemsstaterna innan den avgör frågan om det föreslagna statliga stödet är förenligt med regelverket. Att fatta besluten i fråga med stöd av artikel 95 förutsätter däremot rådets enhälliga godkännande, vilket innebär ett mer omfattande skydd. Att det finns ett förfarande för att tillåta stöd som ger de berörda parterna en formell roll, och ett annat förfarande som inte gör det, är för övrigt inte så underligt som sökanden har påstått. I artikel 93.2 första stycket i EG-fördraget föreskrivs nämligen ett förfarande i vilket de berörda parterna skall delta, medan det i artikel 93.2 tredje stycket föreskrivs ett förfarande genom vilket rådet enhälligt kan göra en avvikelse från artikel 92 genom att tillåta stöd, om detta är motiverat på grund av exceptionella omständigheter. Det sistnämnda förfarandet utesluter uttryckligen att de berörda formellt deltar.

173 Enligt Konungariket Spanien är det förfarande som föreskrivs i artikel 6 i regelverket inte tillämpligt i det föreliggande fallet, eftersom denna bestämmelse avser stöd som omfattas av regelverket. De omtvistade besluten grundas emellertid inte på regelverket utan på artikel 95 i fördraget där det inte föreskrivs något kontradiktoriskt förfarande.

Förstainstansrättens bedömning

174 De omtvistade besluten har fattats på grundval av artikel 95 första och andra stycket i fördraget. I denna bestämmelse föreskrivs att rådet skall ge sitt samtycke och att EKSG:s rådgivande kommitté skall höras. Den ger inte dem till vilka besluten är riktade eller de berörda personerna någon rätt att yttra sig. I artikel 6.4 i det femte regelverket införs däremot en sådan rätt, genom att där föreskrivs att "[o]m kommissionen efter att ha anmodat de berörda att inkomma med sina synpunkter konstaterar att stödet inte är förenligt med bestämmelserna i detta beslut, skall den underrätta den berörda medlemsstaten om sitt beslut". Denna bestämmelse ingick i samtliga regelverk som har föregått det nu gällande regelverket, från och med det första (se i detta avseende kommissionens beslut nr 257/80/EKSG av den 1 februari 1980 om gemenskapsregler för särskilt stöd till stålindustrin, EGT L 29, s. 5).

175 Sökanden anser att kommissionen har åsidosatt rätten till försvar, eftersom den även i avsaknad av en uttrycklig bestämmelse i artikel 95 i fördraget borde ha inlett ett kontradiktoriskt förfarande i förhållande till sökanden enligt den modell som anges i artikel 6 i det femte regelverket. Sökanden har också försökt att dra en parallell mellan artikel 95 i fördraget och artikel 93.2 i EG-fördraget, för att komma fram till en allmän princip enligt vilken kommissionen skulle vara skyldig att systematiskt göra de berörda personerna delaktiga i förfarandet varje gång som den skall bedöma om ett statligt stöd är förenligt med fördraget.

176 Utan att det är nödvändigt att undersöka om det föreligger en allmän gemenskapsrättslig princip som ger de berörda personerna rätt att yttra sig under ett beslutsförfarande avseende statligt stöd, skall det betonas att sökanden inom ramen för förfarandet för att fatta de omtvistade besluten med stöd av artikel 95 första stycket i fördraget, där det föreskrivs att EKSG:s rådgivande kommitté skall höras, under alla omständigheter hade tillfälle att göra sin åsikt gällande inom denna kommitté. Enligt artikel 18 i fördraget skall EKSG:s rådgivande kommittén nämligen bestå av representanter för tillverkare, arbetstagare, förbrukare och handeln. Det har emellertid inte bestridits att British Steel i sin egenskap av tillverkare var representerat inom denna kommitté, eftersom Evans, som var kommittéledamot, vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna var direktör för internationella

ärenden vid British Steel, såsom bolaget förklarade i sin skrivelse av den 4 mars 1997 som svar på en fråga som förstainstansrättens ordförande hade ställt vid sammanträdet. Frågan om stöd till Ilva och CSI diskuterades länge vid kommitténs 310: e sammanträde den 12 november 1993 (se utdragen ur protokollet, bilaga 3 till kommissionens yttrande) och sökandens företrädare var närvarande och uttryckte sin åsikt om de åtgärder som kommissionen hade föreslagit. Det ändrade meddelandet avseende Ilva diskuterades under samma förutsättningar vid kommitténs möte den 16 och den 17 december 1993.

177 Vad dessutom gäller beslut 94/259 rörande Ilva, innehåller punkt VIII andra stycket i motiveringen ett uttryckligt omnämnande av att ett förfarande hade inletts med tillämpning av artikel 6.4 i regelverket innan Italien hade meddelat kommissionen det nya programmet för omorganisering och privatisering av Ilvakoncernen (punkt II i motiveringen till detta beslut). Kommissionen har i detta avseende hävdat, utan att motsägas, att sökanden rådfrågades och gavs möjlighet att uttrycka sin åsikt. Vad gäller beslut 94/258 rörande CSI, räknas det i bilaga 4 till ansökan upp 15 sammanträden eller skriftväxlingar mellan september 1992 och mars 1994 beträffande programmet för att tillåta stöd till vissa företag, däribland CSI. Bilaga 6 till svaromålet innehåller å sin sida den skriftväxling som ägt rum mellan British Steel och kommissionen beträffande stödet till CSI.

178 Vidare är Eurofer en sammanslutning utan vinstsyfte som förenar de europeiska stålföretagen. British Steel hör till sammanslutningen. Såsom kommissionen har hävdat, utan att motsägas av sökanden, har Eurofer emellertid inkommit med ett yttrande över de tilltänkta åtgärderna för alla sina medlemmars räkning. Det är exempelvis möjligt att hänvisa till en promemoria av den 9 oktober 1992 (bilaga 7 till svaromålet).

179 Av detta följer att sökanden i praktiken har haft tillfälle att göra sin åsikt gällande inom ramen för förfarandet som föregick de omtvistade besluten, vilket innebär att dessa inte i något fall är rättsstridiga på grund av påståendet att det inte inletts något kontradiktoriskt förfarande.

Påståendet att rådets samtycke har åsidosatts

Parternas argument

180 British Steel har betonat att kommissionen enligt artikel 95 första stycket i fördraget kan fatta beslut endast med rådets enhälliga samtycke. Det är i detta avseende en förutsättning att texten i det beslut som kommissionen fattar till sitt innehåll är identisk med den text som rådet har godkänt. Det är inte alls tillåtet för kommissionen att fatta ett beslut enligt artikel 95 i fördraget i en annan utformning än den som rådet har godkänt.

181 Denna princip beaktades inte i fråga om beslut 94/259. Kommissionen hade nämligen begärt att rådet skulle godkänna ett förslag avseende tillstånd till stöd till Ilva på det uttryckliga villkoret att kapacitetsminskningen på 1,2 miljoner ton per år vid anläggningen i Taranto på ett oåterkalleligt sätt skulle genomföras senast den 30 juni 1994, och rådet godkände dessa förslag på detta uttryckliga villkor. Själva det omtvistade beslutet innehåller emellertid inte något villkor om att denna minskning skall genomföras före den dagen. Tidtabellen nämns endast i motiveringen till beslutet och är således inte tvingande. Kommissionens beslut skiljer sig således på en viktig punkt från den text som rådet enhälligt hade godkänt.

182 Kommissionens påstående om att rådet skall ge sitt samtycke till själva innebörden av kommissionens förslag innebär en risk för en förskjutning av jämvikten mellan institutionerna, eftersom kommissionen fritt skulle kunna tolka rådets avgöranden. I artikel 95 krävs rådets samtycke till själva lydelsen av beslutet och inte till innebörden av förslaget.

183 Kommissionen, som stöds av Republiken Italien, har medgett att fristen den 30 juni 1994 för att lägga ned anläggningarna i Taranto inte återfinns i beslutet utan endast i motiveringen. De slutgiltiga besluten i fråga har fattats av kommissionen efter det att rådet gett sitt samtycke, på grundval av denna institutions meddelande till rådet där kommissionens förslag till beslut beskrivs i huvudsak utan att vikt fästs vid den exakta utformningen som detta beslut skulle få. Kommissionen har följaktligen inte ändrat en rättsakt från rådet. Motiveringarna till de omtvistade besluten utgör dessutom, och under alla omständigheter, inte endast en redogörelse för grunderna, eftersom de anger de medel genom vilka omstruktureringen skall genomföras. Tillsammans med beslutet utgör motiveringen en helhet som hänvisar till de program som skall följas. Datumet den 30 juni 1994, som återfinns i motiveringen till det omtvistade beslutet, utgör således ett villkor som faktiskt har föreskrivits i själva besluten, i överensstämmelse med rådets krav.

184 Rådet anser att lydelsen av artikel 95 första stycket i fördraget inte förpliktar rådet att ge samtycke till den formella rättsakt som kommissionen enligt sitt förslag skall anta. Rådet hade i det föreliggande fallet gett sitt enhälliga samtycke inom de gränser och på de villkor som framgår av kommissionens meddelanden rörande de olika fallen av stöd, med beaktande även av de ändringar i besluten som skulle göras till följd av diskussionerna inom rådet. Rådet har hävdat att de beslut som kommissionen fattade överensstämde med det som rådet självt hade beslutat.

Förstainstansrättens bedömning

185 Förstainstansrätten anser att British Steels anmärkning endast avser den formella riktigheten av beslut 94/259 rörande Ilva. Sökanden anser att detta beslut har fattats utan rådets samtycke, vilket ovillkorligen föreskrivs i artikel 95 första stycket

i fördraget, eftersom fristen den 30 juni 1994 för Ilva att uppfylla sin skyldighet att minska produktionskapaciteten vid anläggningen i Taranto ingår i kommissionens meddelande av den 15 december 1993 (punkt 24), på vilket rådets samtycke av den 22 december 1993 grundas, men saknas i det omtvistade beslutet på så sätt att villkoret endast återfinns i motiveringen (punkt II åttonde stycket).

186 Det är ostridigt att datumet den 30 juni 1994 förekom i det program för omorganisering och privatisering av Ilva-koncernen som fastställdes av IRI i september 1993 och som den italienska regeringen meddelade till kommissionen genom en skrivelse av den 13 december 1993 (se punkt II i motiveringen till det berörda beslutet). Det är också ostridigt att detta datum återfanns i punkt 24 i kommissionens meddelande till rådet av den 15 december 1993 på vilket rådets samtycke grundas och att datumet inte återfinns i beslut 94/258 förutom i dess motivering (punkt II).

187 Även om det i artikel 95 föreskrivs att kommissionen skall fatta sitt beslut "med rådets enhälliga samtycke", innehåller den inte några bestämmelser om hur kommissionen skall begära detta samtycke, särskilt anges där inte klart om kommissionen skall förelägga rådet ett förslag till beslut. Kommissionens praxis består sedan sextiotalet i att tillställa rådet ett meddelande som innehåller de väsentliga uppgifterna om det nationella stödprogrammet samt en beskrivning av den planerade åtgärden i stora drag. Det förfarande som användes för att fatta beslutet rörande Ilva följde denna praxis.

188 Sökanden har inte ifrågasatt den praxis som består i att förelägga rådet ett meddelande i stället för ett förslag till beslut. Sökanden har endast gjort gällande att en viktig beståndsdel i meddelandet till rådet inte återfinns i det omtvistade beslutet.

189 Denna anmärkning skulle endast kunna leda till att det omtvistade beslutet ogiltigförklarades på grund av åsidosättande av väsentliga formföreskrifter om rådet inte skulle ha gett sitt samtycke om det hade känt till att kommissionen skulle skriva in datumet den 30 juni 1994 i motiveringen i stället för i det beslut som den skulle fatta (se domstolens dom av den 21 mars 1990 i mål C-142/87, Belgien mot kommissionen, Rec. 1990, s. I-959, samt den ovan nämnda domen i målet Skibsværftsforeningen m. fl. mot kommissionen, punkt 243).

190 Rådet har emellertid självt påpekat att "lydelsen av artikel 95 första stycket ... inte förpliktar rådet att ge samtycke till den formella rättsakt som kommissionen enligt sitt förslag skall anta" och att "de beslut som kommissionen fattade överensstämde med det som rådet självt hade beslutat".

191 Förstainstansrätten drar av detta slutsatsen att rådets samtycke avsåg innebörden av kommissionens förslag till åtgärder, samtidigt som denna lämnades ett visst manöverutrymme vad gäller den exakta utformningen av det slutliga beslutet. I det omtvistade beslutet (artiklarna 1.1, 4.1 och 6) understryks att det är absolut nödvändigt att följa omstruktureringsprogrammet som beskrivs i punkt II i motiveringen till beslutet där datumet den 30 juni 1994 uttryckligen nämns. Det är inte möjligt att under dessa omständigheter med fog påstå att det omtvistade beslutet på en väsentlig punkt avviker från det som rådet har godkänt.

192 Av detta följer att beslut 94/259 inte är rättsstridigt på grund av ett påstått åsidosättande av rådets samtycke.

193 Av allt som har anförts ovan följer att talan om ogiltigförklaring skall ogillas.

Rättegångskostnader

194 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Av det ovan anförda framgår att sökanden British Steel har tappat målet. Eftersom kommissionen och Ilva, som har intervenerat till stöd för kommissionens yrkanden, har yrkat att tappande part skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, skall British Steel förpliktas att ersätta deras rättegångskostnader.

195 Enligt artikel 87.4 första stycket i rättegångsreglerna skall medlemsstater och institutioner som har intervenerat i ett mål bära sina rättegångskostnader. Detta innebär att intervenienterna rådet, Konungariket Spanien och Republiken Italien skall bära sina rättegångskostnader.

196 Enligt artikel 87.4 tredje stycket i rättegångsreglerna kan förstainstansrätten besluta att även andra intervenienter än medlemsstater, stater som är parter i EES-avtalet och EFTA:s institutioner och övervakningsmyndighet skall bära sina rättegångskostnader. I det föreliggande fallet skall SSAB Svenskt Stål och Det Danske Stålvalseværk, som har intervenerat till stöd för sökandens yrkanden, bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(första avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Sökanden skall ersätta de rättegångskostnader som har förorsakats svaranden och intervenienten Ilva Laminati Piani SpA.

3) Rådet, Konungariket Spanien, Republiken Italien, SSAB Svenskt Stål AB och Det Danske Stålvalseværk A/S skall bära sin egen rättegångskostnad.

Saggio Kalogeropoulos Tiili

Potocki Moura Ramos

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 24 oktober 1997.

H. Jung
Justitiesekreterare

A. Saggio
Ordförande