DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

23. november 2000 *

I sag C-441/97 P,

Wirtschaftsvereinigung Stahl, Düsseldorf (Tyskland),

Thyssen Stahl AG, Duisburg (Tyskland),

Preussag Stahl AG, Salzgitter (Tyskland),

og

Hoogovens Staal BV, tidligere Hoogovens Groep BV, IJmuiden (Nederlandene), ved advokat J. Sedemund, Berlin, og, for så vidt angår Hoogovens Staal BV, ved advokat E.H. Pijnacker Hordijk, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat A. May, 398, route d'Esch,

appellanter,

angående appel af dom afsagt den 24. oktober 1997 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (Første Udvidede Afdeling) i sag T-244/94,

* Processprog: tysk.

Wirtschaftsvereinigung Stahl m.fl. mod Kommissionen (Sml. II, s. 1963), hvori der er nedlagt påstand om ophævelse af denne dom og om annullation af Kommissionens beslutning 94/259/EKSF af 12. april 1994 om Italiens ydelse af statsstøtte til offentlige stålvirksomheder (stålkoncernen Ilva) (EFT L 112, s. 64),

de andre parter i appelsagen:

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved P.-F. Nemitz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt i første instans,

Den Italienske Republik ved afdelingschef, professor U. Leanza, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af statens advokat, P.G. Ferri, og med valgt adresse i Luxembourg på Italiens Ambassade, 5, rue Marie-Adélaïde,

Rådet for Den Europæiske Union ved S. Marquardt og A.P. Feeny, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, med valgt adresse i Luxembourg hos generaldirektør E. Uhlmann, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

og

Ilva Laminati Piani SpA, Rom (Italien),

intervenienter i første instans,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. Gulmann, og dommerne J.-P. Puissochet (refererende dommer), og F. Macken,

generaladvokat: N. Fennelly
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 16. december 1999,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 27. januar 2000,

afsagt følgende

Dom

1 Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 30. december 1997 har Wirtschaftsvereinigung Stahl, Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG og Hoogovens Groep BV i medfør af artikel 49 i EKSF-statutten for Domstolen

iværksat appel til prøvelse af dom afsagt den 24. oktober 1997 af Retten i Første Instans i sagen Wirtschaftsvereinigung Stahl m.fl. mod Kommissionen (sag T-244/94, Sml. II, s. 1963, herefter »den anfægtede dom«), hvorved Retten frifandt Kommissionen for selskabernes påstand om annullation af Kommissionens beslutning 94/259/EKSF af 12. april 1994 om Italiens ydelse af statsstøtte til offentlige stålvirksomheder (stålkoncernen Ilva) (EFT L 112, s. 64, herefter »den omtvistede beslutning«).

De relevante retsregler

2 I henhold til EKSF-traktatens artikel 4, litra c), er »tilskud eller anden støtte ydet af staterne eller særlige byrder pålagt af dem, i hvilken som helst form dette sker«, forbudt på de i traktaten angivne betingelser.

3 EKSF-traktatens artikel 95, stk. 1, har følgende ordlyd:

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

4 For at tilgodese behovet for strukturomlægninger inden for jern- og stålindustrien indførte Kommissionen i begyndelsen af 1980'erne på grundlag af de citerede bestemmelser i traktatens artikel 95 en fællesskabsordning vedrørende støtte, hvorefter der kan ydes statsstøtte til jern- og stålindustrien i et begrænset antal tilfælde.

5 Kommissionen indførte på grundlag af bestemmelsen en ordning i form af en række generelle beslutninger, i almindelighed betegnet »støttekodekser«, der som følge af konjunkturproblemerne inden for jern- og stålindustrien har været genstand for en række tilpasninger. Den kodeks vedrørende støtte til jern- og stålindustrien, der var gældende i den for denne sag relevante periode, var således den femte i rækken og blev indført ved Kommissionens beslutning nr. 3855/91/EKSF af 27. november 1991 om fællesskabsregler for støtte til jern- og stålindustrien (EFT L 362, s. 57, herefter »den femte støttekodeks«).

6 Betragtning I til den femte støttekodeks har følgende ordlyd:

»I henhold til traktatens artikel 4, litra c), er det forbudt medlemsstaterne at yde støtte til jern- og stålindustrien, uanset støttens form og uanset om den indgår i en specifik eller en generel støtteordning.

Siden den 1. januar 1986 har Kommissionen ved beslutning nr. 3484/85/EKSF, erstattet fra den 1. januar 1989 ved beslutning nr. 322/89/EKSF, indført regler, hvorefter der kan ydes støtte til jern- og stålindustrien i et begrænset antal tilfælde.

Disse regler omfatter støtte, specifik eller generel, fra medlemsstaterne i en hvilken som helst form.

Reglerne tager først og fremmest sigte på at sikre, at jern- og stålindustrien ikke fratages muligheden for at få tildelt støtte til forskning og udvikling og støtte til tilpasning af anlæggene til de nye miljøbeskyttelsesnormer. Endvidere er det i henhold til reglerne tilladt at yde støtte med socialt sigte, som vil kunne fremme en delvis lukning af anlæg, og støtte til finansiering af en definitiv afvikling af de

mindst konkurrencedygtige virksomheders EKSF-aktiviteter. Endelig forbyder reglerne enhver form for drifts- eller investeringsstøtte til jern- og stålvirksomheder i Fællesskabet, idet de dog indeholder en undtagelse for regional investeringsstøtte i visse medlemsstater.

Den strenge disciplin, der således er blevet indført, og som finder anvendelse i samtlige tolv medlemsstater på hele deres område, har gjort det muligt at sikre ensartede konkurrencevilkår for denne sektor i de forgangne år. Den falder i tråd med målsætningerne for etableringen af det indre marked. Den er ligeledes i overensstemmelse med reglerne om offentlig støtte i konsensus-aftalen indgået mellem Fællesskabet og Amerikas Forenede Stater i november 1989, som gælder frem til den 31. marts 1992. Denne disciplin bør derfor føres videre, dog med visse tekniske ændringer.

...«

7 I artikel 1, stk. 1, i den femte støttekodeks bestemmes det:

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

8 I henhold til artikel 2-5 i den femte støttekodeks kan støtte til forskning og udvikling (artikel 2), til miljøbeskyttelse (artikel 3), til lukning (artikel 4) samt regional investeringsstøtte, som ydes i henhold til de generelle ordninger i

Grækenland, Portugal og den tidligere Tyske Demokratiske Republik (artikel 5), betragtes som forenelig med fællesmarkedet.

Baggrunden for sagen ved Retten

9 Det fremgår af den anfægtede dom, at Kommissionen, efter vedtagelsen af den femte støttekodeks og før forværringen af jern- og stålindustriens økonomiske og finansielle situation, den 23. november 1992 forelagde Rådet og Europa-Parlamentet en strukturomlægningsplan ved meddelelse SEK(92) 2160 endelig udg. Planen omfattede forskellige sociale ledsageforanstaltninger samt økonomiske incitamenter, herunder fællesskabsstøtte (den anfægtede doms præmis 4).

10 Ifølge konklusionerne fra Rådets møde den 25. februar 1993 stillede Rådet sig positivt over for det program, som Kommissionen foreslog med henblik på at få gennemført en væsentlig indskrænkning af produktionskapaciteten. Herefter anførte Rådet og Kommissionen i en fælles erklæring til protokollen for Rådets møde den 17. december 1993 (herefter »erklæringen af 17. december 1993«), at Rådet bl.a. »[lagde] vægt på nøje overholdelse af støttekodeksen... uden at det [berørte] medlemsstaternes ret til at anmode om en beslutning i henhold til artikel 95 i EKSF-traktaten« (den anfægtede doms præmis 5 og 6).

11 Den 22. december 1993 afgav Rådet en samstemmende udtalelse i henhold til traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, vedrørende ydelse af støtte til seks jern- og stålvirksomheder, herunder offentlige virksomheder i Italien (stålkoncernen Ilva), og Kommissionen vedtog på baggrund af denne udtalelse den omtvistede beslutning om ydelse af statsstøtte til denne koncern. Støtten skulle bidrage til omstrukturering eller privatisering af koncernen og omfattede ikke støtte, som kunne være blevet godkendt under anvendelse af den femte støttekodeks (den anfægtede doms præmis 7 og 8).

Annullationssøgsmålet og den anfægtede dom

12 Det var under disse omstændigheder, at Wirtschaftsvereinigung Stahl samt jern- og stålvirksomhederne Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG og Hoogovens Groep BV, ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 24. juni 1994 i medfør af traktatens artikel 33 anlagde sag med påstand om annullation af den omtvistede beslutning.

13 Appellanterne fremsatte for Retten syv anbringender til støtte for deres annullationspåstand, nemlig tilsidesættelse af støttekodeksen, af traktatens artikel 95 og af proportionalitetsprincippet, overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling og tilsidesættelse af begrundelsespligten samt formmangler ved beslutningsproceduren og tilsidesættelse af princippet om retten til at varetage sine interesser.

14 For så vidt angår anbringendet om tilsidesættelse af den femte støttekodeks gjorde appellanterne bl.a. gældende, at Kommissionen havde begået magtfordrejning ved at godkende en støtte, som ikke opfyldte betingelserne i den nævnte kodeks.

15 I øvrigt anførte appellanterne i forbindelse med deres anbringende om tilsidesættelse af traktatens artikel 95, at den omtvistede beslutning ikke overholdt betingelserne for anvendelse af bestemmelsens stk. 1, idet den støtte, som Kommissionen havde godkendt, dels ikke forfulgte de i EKSF-traktatens artikel 2, 3 og 4 opregnede målsætninger, og dels ikke var nødvendig for at virkeliggøre disse målsætninger.

Den anfægtede dom

16 Retten frifandt i det hele Kommissionen for annullationssøgsmålet.

17 Med hensyn til anbringendet om tilsidesættelse af den femte støttekodeks, som ifølge appellanterne udgør magtfordrejning fra Kommissionens side, fastslog Retten i den anfægtede doms præmis 34, at ifølge ordningen i henhold til traktaten som helhed er artikel 4, litra c), ikke til hinder for, at Kommissionen undtagelsesvis godkender støtte, som medlemsstaterne påtænker at yde, og som er forenelig med traktatens målsætninger, og derefter i præmis 36, at Kommissionen, i det omfang traktaten ikke indeholder særlige bestemmelser, i henhold til traktatens artikel 95 har kompetence til at vedtage enhver generel eller individuel beslutning, der er nødvendig for at virkeliggøre målsætningerne med traktaten, og at det i medfør af den nævnte bestemmelse henhører under Kommissionen i hvert enkelt tilfælde at vurdere, hvilken af de to former for beslutninger, generelle eller individuelle, der er mest egnet til at virkeliggøre den eller de målsætninger, der forfølges.

18 Efter at Retten i den anfægtede doms præmis 37 havde fastslået, at Kommissionen havde gjort brug af retsgrundlaget i henhold til traktatens artikel 95, både ved at vedtage generelle beslutninger — »støttekodekser« — og ved at vedtage individuelle beslutninger om undtagelsesvis godkendelse af en række former for specifik støtte, fandt den i præmis 38, at problemet i den foreliggende sag var at fastlægge formålet med og rækkevidden af henholdsvis støttekodeksen og den omtvistede beslutning.

19 Herefter foretog Retten en sammenligning af den femte støttekodeks og den omtvistede beslutning, hvorved den fandt — jf. den anfægtede doms præmis 41 — at de har forskellige anvendelsesområder, idet kodeksen generelt omhandler visse former for støtte, der efter kodeksen anses for forenelige med traktaten, mens den omtvistede beslutning under henvisning til ganske særlige forhold og

una tantum godkendte støtte, der principielt ikke kunne anses for forenelig med traktaten.

20 I den anfægtede doms præmis 42 og 43 fastslog Retten:

»42 Der kan herefter ikke gives sagsøgerne medhold i, at kodeksen er af bindende, udtømmende og definitiv art. Kodeksen er således kun et bindende regelsæt for så vidt angår de former for støtte, der er forenelige med traktaten, som kodeksen opregner. På dette område indfører kodeksen en almindeligt gældende ordning, som har til formål at sikre, at enhver støtte, der er omfattet af de i kodeksen fastlagte kategorier, underlægges ensartede vilkår som led i én og samme procedure. Kommissionen er kun bundet af denne ordning, når den skal vurdere, om støtte, der er omfattet af kodeksen, er forenelig med traktaten. Kommissionen kan følgelig ikke godkende støtte af den art ved en individuel beslutning, når der er tale om støtte, som strider mod de ved kodeksen indførte generelle regler ...

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

21 Retten fortsatte sit ræsonnement som følger:

»45 Den omtvistede beslutning kan herefter ikke anses for en undtagelse fra den femte støttekodeks, der savner begrundelse, men er en retsakt, der som kodeksen har hjemmel i traktatens artikel 95, stk. 1 og 2.

46 Følgelig savnes der grundlag for det af sagsøgerne anførte, hvorefter den anfægtede beslutning blev truffet for at favorisere den virksomhed, som skulle oppebære støtten, nærmere bestemt i form af en maskeret ændring af støttekodeksen. Kommissionen kunne således ikke ved at vedtage støttekodeksen fraskrive sig sin kompetence i henhold til traktatens artikel 95 til at vedtage individuelle beslutninger med henblik på at tage højde for situationer, der ikke har været forudset. Da de økonomiske forhold, der førte Kommissionen til at udstede den omtvistede beslutning, ikke faldt ind under kodeksens anvendelsesområde, var Kommissionen således beføjet til på grundlag af traktatens artikel 95 at godkende den pågældende støtte på de vilkår, der skal overholdes i forbindelse med anvendelsen af denne bestemmelse.«

22 Retten forkastede herefter i den anfægtede doms præmis 47 klagepunktet om eventuel magtfordrejning.

23 Med hensyn til anbringendet om den påståede tilsidesættelse af traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, fastslog Retten i den anfægtede doms præmis 72, at Kommissionen er beføjet til at godkende statsstøtte inden for Fællesskabet, når den økonomiske situation inden for jern- og stålindustrien gør gennemførelsen af denne form for foranstaltninger nødvendig for at virkeliggøre en af målsætningerne med Fællesskabet.

24 I den anfægtede doms præmis 74 påpegede Retten dernæst, at den europæiske jern- og stålindustri i begyndelsen af 1990'erne blev ramt af en pludselig og alvorlig krise som følge af en kombination af flere forskellige faktorer, hvorefter den undersøgte, dels om formålet med den omtvistede beslutning, set i sammenhæng med denne krise, var i overensstemmelse med traktatens målsætninger, og dels om den støtte, som blev godkendt ved beslutningen, var nødvendig for at virkeliggøre sådanne målsætninger.

25 I den anfægtede doms præmis 79-83 fastslog Retten:

»79 Det bemærkes herved indledningsvis, at det fremgår af fast retspraksis, at Kommissionens rolle, når henses til de i traktaten fastlagte forskelligartede målsætninger, er at påse, at der hele tiden foretages en rimelig afvejning mellem hensynene til disse forskellige målsætninger, nærmere bestemt således, at Kommissionen skal gøre brug af sine skønsmæssige beføjelser med henblik på at tilgodese den fælles interesse ...

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

81 Det må således antages, at rationaliseringen af den europæiske jern- og stålindustri ved en sanering af en række koncerner, herunder Ilva, lukning af forældede eller ikke-konkurrencedygtige anlæg, indskrænkning af overskudskapacitet, privatisering af Ilva-koncernen med henblik på at sikre koncernens levedygtighed samt nedlæggelse af arbejdspladser i et 'rimeligt' omfang — således som Kommissionen har udtrykt det — som beslutningen har som genstand, bidrager til at virkeliggøre målsætningerne med traktaten, når henses til jern- og stålindustriens sårbarhed og til, at en fortsat eller ligefrem forværret krise ville have kunnet skabe meget alvorlige og vedvarende forstyrrelser i den pågældende medlemsstats økonomi. Det er ikke blevet bestridt, at jern- og stålindustrien i flere medlemsstater, herunder Italien, har en afgørende betydning som følge af, at produktionsanlæggene er beliggende i områder med stor arbejdsløshed, og som følge af de involverede økonomiske interesser. Under disse

omstændigheder ville eventuelle beslutninger om lukning af anlæg og om nedlæggelse af arbejdspladser samt private selskabers overtagelse af kontrollen med de pågældende virksomheder udelukkende ud fra markedsøkonomiske hensyn i mangel af støtteforanstaltninger fra det offentlige kunne have skabt meget alvorlige samfundsproblemer, navnlig i form af en større arbejdsløshed og en risiko for, at der blev skabt en alvorlig økonomisk og social krisesituation.

82 Under disse omstændigheder må den omtvistede beslutning derved, at den havde til formål at løse de nævnte problemer på grundlag af en sanering af jern- og stålkoncernen Ilva, utvivlsomt antages at tilsigte 'at bevare stabiliteten i beskæftigelsen' og at forhindre, 'at dybtgående og vedvarende forstyrrelser opstår i medlemsstaternes økonomier', således som det er et krav i henhold til traktatens artikel 2, stk. 2. Endvidere forfulgte beslutningen de i artikel 3 fastlagte målsætninger vedrørende bl.a. 'opretholdelsen af sådanne vilkår, at virksomhederne tilskyndes til at udvikle og forbedre deres produktionsapparat' [litra d)], og vedrørende en 'regelmæssig udvidelse og modernisering af produktionen samt en kvalitetsforbedring på en måde, der udelukker enhver beskyttelsesforanstaltning mod konkurrerende industrier' [litra g)]. Beslutningen skulle således fremme en rationalisering af den europæiske jern- og stålindustri, navnlig på grundlag af en endelig lukning af forældede eller ikke-konkurrencedygtige anlæg, som f.eks. dem i Bagnoli, og en definitiv indskrænkning af produktionskapaciteten for så vidt angår en række produkter (f.eks. i Taranto i Italien) med henblik på at gribe ind over for den bestående overskudskapacitet (jf. artikel 2 i den omtvistede beslutning). Beslutningen er sammen med de øvrige fem individuelle beslutninger om godkendelse af statsstøtte, som blev vedtaget samme dag, dermed et led i et overordnet program med henblik på varige strukturomlægninger inden for jern- og stålindustrien og en indskrænkning af produktionskapaciteten i Fællesskabet. Det bemærkes herved, at formålet med den omtvistede støtte ikke er at sikre Ilva's overlevelse — hvilket ville stride mod den fælles interesse — men at retablere virksomhedens levedygtighed samtidig med en begrænsning af støttens indvirkning på konkurrencen til et minimum og en overholdelse af princippet om forbud mod illoyal konkurrence, navnlig for så vidt angår vilkårene for privatiseringen af Ilva-koncernen.

83 Det må herefter fastslås, at den omtvistede beslutning tilsigter at tilgodese den fælles interesse i overensstemmelse med målsætningerne med traktaten. Der kan således ikke gives sagsøgerne medhold i, at beslutningen ikke tilsigter at virkeliggøre disse målsætninger.«

26 Ved vurderingen af, om den støtte, som blev ydet Ilva-koncernen, var nødvendig for at opfylde målsætningerne i traktaten, fastslog Retten — efter i den anfægtede doms præmis 87 at have gjort opmærksom på den faste retspraksis, hvorefter Rettens efterprøvelse i forbindelse med en kompliceret økonomisk og teknisk vurdering må begrænses til en undersøgelse af rigtigheden af de faktiske omstændigheder og til spørgsmålet om, hvorvidt der åbenbart er anlagt en fejlvurdering — i præmis 89, at sagsøgerne ikke havde fremlagt nogen konkrete oplysninger til støtte for en formodning om, at Kommissionen skulle have anlagt en åbenbar fejlvurdering ved sin bedømmelse af spørgsmålet om støttens nødvendighed, og herunder navnlig spørgsmålet om dens evne til at bidrage til den pågældende virksomheds sanering.

27 Retten udtalte herefter i den anfægtede doms præmis 90, at sagsøgerne herved alene havde gjort gældende, at da den tidligere støtte viste sig at være ineffektiv, ville den omtvistede støtte formentlig ikke være i stand til at føre til de forventede resultater, hvilket er udtryk for en anticipering af rent spekulativ og hypotetisk art. Ifølge Retten kan et forsøg på at anticipere ud fra tidligere resultater uden nøje at tage stilling til de konkrete vilkår, som den omtvistede beslutning fastlægger med henblik på en gennemførelse af en strukturomlægning hos den pågældende virksomhed med det formål at sikre dens levedygtighed, ikke være et bevis for, at Kommissionen har tilsidesat traktaten.

28 I den anfægtede doms præmis 91-94 fortsatte Retten som følger:

»91 Det bemærkes endvidere, at i modsætning til, hvad sagsøgerne hævder, fremgår det af forarbejderne og betragtningerne til den omtvistede beslutning, at der til grund for denne ligger en grundig analyse af den aktuelle krise inden for den europæiske jern- og stålindustri og af spørgsmålet om, hvilke midler der er mest egnede til at gribe ind over for denne situation ...

92 Hertil kommer, at det fremgår af Kommissionen meddelelser til Rådet under forløbet af den procedure, der førte til vedtagelsen af den omtvistede

beslutning, at sagsøgte nøje undersøgte spørgsmålet om vilkårene for, at den pågældende virksomhed kunne blive levedygtig...

93 Hvad angår sagsøgernes argumenter om den omtvistede beslutnings indvirkning på konkurrencen savner disse ligeledes grundlag. Sagsøgerne ser således bort fra de forholdsregler, som Kommissionen har truffet bestemmelse om i den anfægtede beslutning med henblik på at sikre Ilva's levedygtighed, navnlig ved hjælp af en fjernelse af virksomhedens gæld (jf. afsnit II i betragtningerne til den omtvistede beslutning), samtidig med en begrænsning af den finansielle strukturomlægning til, hvad der er strengt nødvendigt, således at der ikke sker en påvirkning af samhandelen i Fællesskabet i et omfang, der er uforeneligt med den fælles interesse, navnlig når henses til de herskende vanskeligheder på markedet for jern- og stålprodukter (afsnit VI i betragtningerne til den omtvistede beslutning). Det må herved fastslås, at Kommissionen i den omtvistede beslutning for at forhindre, at Ilva opnår en urimelig fordel i forhold til andre virksomheder inden for jern- og stålindustrien, særligt har taget højde for, at virksomheden ikke fra starten skal kunne have finansielle nettoomkostninger på mindre end 3,5% af den årlige omsætning... hvilket ifølge Kommissionen, der ikke på dette punkt er blevet imødegået af sagsøgerne, repræsenterer det gældende gennemsnit for jern- og stålvirksomhederne i Fællesskabet. Mere generelt er der i den omtvistede beslutning, jf. artikel 2, fastlagt en række betingelser, der skal sikre, at finansieringsstøtten begrænses til det strengt nødvendige ...

94 Det må herefter fastslås, at sagsøgerne intet har fremlagt, der giver grundlag for at antage, at Kommissionen har anlagt en åbenbar fejlvurdering ved at skønne, at den omtvistede støtte, med de vilkår, der er fastsat i den omtvistede beslutning, var nødvendig for at virkeliggøre visse målsætninger med traktaten.«

29 Retten fastslog herefter i den anfægtede doms præmis 95, at den omtvistede beslutning ikke er retsstridig som følge af, at betingelserne for at bringe traktatens artikel 95, stk. 1 og 2, i anvendelse, ikke skulle have været opfyldt.

Appellen

30 Appellanterne har til støtte for appellen fremført fire anbringender, nemlig tilsidesættelse af den femte støttekodeks og af nødvendighedsprincippet (princippet om »én gang for alle«), gennemførelse af en ulovlig rent national politik og tilsidesættelse af traktatens artikel 4, litra c).

Det første og det fjerde anbringende

31 Med det første og det fjerde anbringende, som behandles under ét, har appellanterne gjort gældende, at når Retten har fastslået, at

— den femte støttekodeks kun er en bindende retsakt for de former for støtte, som er forenelige med traktaten, og som er opregnet i kodeksen, skønt kodeksen har til formål at forbyde enhver støtte, som ikke udtrykkeligt er opregnet heri, og

— den femte støttekodeks som en generel beslutning derfor ikke er trinhøjere i forhold til den omtvistede beslutning, som er en individuel beslutning,

beror Rettens fortolkning af anvendelsesområdet for den femte støttekodeks og for traktatens artikel 4, litra c), på en urigtig retsanvendelse.

32 Appellanterne har anført, at den femte støttekodeks er en generel ordning om godkendelse af støtte, som finder anvendelse på alle støtteprojekter inden for jern- og stålindustrien. Derimod er den omtvistede beslutning en konkret individuel retsakt, hvis indhold ikke er i overensstemmelse med den femte støttekodeks. Disse to retsakter er utvivlsomt beslutninger i EKSF-traktatens artikel 14, stk. 2's forstand, men har ikke samme placering i henseende til princippet om retsreglernes rangfølge. Ifølge Domstolens retspraksis er en individuel retsakt, som i henhold til traktatbestemmelsernes rangfølge er i strid med en trinhøjere generel retsakt, altid ulovlig. Appellanterne har tilføjet, at såfremt den omtvistede beslutning går ud over rammerne for støtte, som kan godkendes under anvendelse af den femte støttekodeks, er den ligeledes i strid med traktatens artikel 4, litra c).

33 Appellanterne støtter sig bl.a. på fjerde afsnit af betragtning I til den femte støttekodeks, hvorefter det er forbudt at yde »enhver [anden] form for drifts- eller investeringsstøtte til jern- og stålvirksomheder i Fællesskabet ...«. Ifølge appellanterne er ordene »enhver [anden]« udtryk for et forbud mod støtte, som ikke er opregnet i kodeksen.

34 Appellanterne har endvidere henvist til tredje afsnit af betragtning I til den femte støttekodeks, hvorefter »disse regler omfatter støtte, specifik eller generel, fra medlemsstaterne i en hvilken som helst form«. Udtrykket »disse regler« må fortolkes således, at det omfatter både traktatens artikel 4, litra c), og den femte støttekodeks.

35 Appellanterne har fremført de samme argumenter på baggrund af ordlyden af tredje afsnit af betragtning I til Kommissionens beslutning nr. 2320/81/EKSF af 7. august 1981 om fællesskabsregler for støtte til jern- og stålindustrien (EFT L 228, s. 14), »den anden støttekodeks«, af tredje, femte og sjette afsnit af betragtning I til Kommissionens beslutning nr. 3484/85/EKSF af 27. november 1985 om fællesskabsregler for støtte til jern- og stålindustrien (EFT L 340, s. 1), »den tredje støttekodeks«, samt betragtning III til Kommissionens beslutning 96/678/EKSF af 30. juli 1996 om støtteforanstaltninger, som Italien har påtænkt som led i programmet for strukturomlægning af den private italienske jern- og stålsektor (EFT L 316, s. 24).

36 Appellanterne har tilføjet, at den femte støttekodeks er udtømmende, hvilket fremgår af, at den i modsætning til visse tidligere kodekser ikke indeholder hjemmel til at vedtage individuelle undtagelser, som f.eks. artikel 12 i beslutning nr. 2320/81.

37 På baggrund heraf har appellanterne konkluderet, at i overensstemmelse med artikel 1, stk. 1, i den femte støttekodeks finder kodeksen anvendelse på »støtte til jern- og stålindustrien, der finansieres af en medlemsstat, af lokale forvaltninger eller ved hjælp af statsmidler under enhver form ... uanset om den er sektorbestemt eller ej ...«.

38 Hertil bemærkes først, at selv om det i fjerde afsnit af betragtning I i præamblen til den femte støttekodeks er anført, at reglerne i de tidligere støttekodekser »forbyder ... enhver [anden] form for drifts- eller investeringsstøtte ...«, står det fast, at der ikke findes en bestemmelse i den femte støttekodeks, der svarer til denne passus i betragtningerne. Heraf følger, at denne passus i betragtningerne ikke i sig selv kan ændre rækkevidden af den femte støttekodeks.

39 Det bemærkes endvidere, at artikel 1, stk. 1, i den femte støttekodeks ikke indeholder et generelt forbud mod støtte, men blot i almindelige vendinger præciserer rækkevidden af den undtagelse, som er fastsat i traktatens artikel 4, litra c). Denne bestemmelse i den femte støttekodeks har derfor ikke til formål at udelukke, at der kan vedtages andre undtagelser til forbuddet i traktatens artikel 4, litra c).

40 Denne fortolkning fremgår klart af erklæringen af 17. december 1993, hvorefter den nøje overholdelse af støttekodeksen skulle ske, »uden at det [berørte] medlemsstaternes ret til at anmode om en beslutning i henhold til artikel 95 i EKSF-traktaten«.

41 En sådan fortolkning underbygges dels af første afsnit af betragtning I, som klart angiver, at det er i henhold til traktatens artikel 4, litra c), og ikke i henhold til den femte støttekodeks, at det er »forbudt medlemsstaterne at yde støtte ... uanset støttens form«, og dels af andet afsnit af samme betragtning I, der ikke nævner, at de tidligere støttekodekser generelt forbød støtte, men tværtimod præciserer, at der herved er indført regler, »hvorefter der kan ydes støtte ... i et begrænset antal tilfælde«.

42 Som følge heraf skal artikel 1, stk. 1, i den femte støttekodeks, som ikke indeholder et generelt forbud mod statsstøtte, fortolkes således, at Kommissionen ikke i medfør af den femte støttekodeks og ved hjælp af de forenklede procedurer, som er fastsat i kodeksen, har kompetence til at godkende støtte, som ikke er omfattet af kodeksens artikel 2-5, men at den derimod, under anvendelse af traktatens artikel 95, har kompetence til at træffe supplerende generelle eller individuelle foranstaltninger, hvorefter der efter samstemmende og enstemmig udtalelse fra Rådet godkendes støtte, der ikke er omfattet af den femte støttekodeks.

43 Retten har derfor i den anfægtede doms præmis 42 med rette fastslået, at den femte støttekodeks kun er et bindende regelsæt for så vidt angår de former for støtte, der er forenelige med traktaten, som kodeksen opregner, og i dommens præmis 43, at Kommissionen kan gøre brug af sin kompetence i henhold til traktatens artikel 95 til at vedtage individuelle beslutninger.

44 Det første og det fjerde anbringende må herefter forkastes.

Det andet anbringende

45 Med det andet anbringende har appellanterne gjort gældende, at Retten af de fællesskabsretlige principper vedrørende statsstøtte burde have udledt, at støtte til et omstruktureringsprojekt i princippet kun bør ydes én gang. Når ydelsen af støtten obligatorisk er forbundet med et løfte om omstrukturering, må enhver yderligere støtte være udelukket, eftersom en sådan støtte ikke vil kunne opfylde det nødvendighedskriterium, som er fastsat i traktatens artikel 95, stk. 1.

46 I den foreliggende sag havde Ilva-koncernen imidlertid allerede inden ydelsen af den støtte, som blev godkendt ved den omtvistede beslutning, modtaget en støtte på 15,8 mia. ECU. I den foregående periode blev koncernen omstruktureret fuldstændigt tre gange ved hjælp af støtte fra Den Italienske Republik.

47 Retten har derfor ifølge appellanterne overset, at en fjerde fuldstændig sanering af Ilva-koncernen ikke kunne være nødvendig for at opfylde traktatens målsætninger i forbindelse med udviklingen af den europæiske stålindustri.

48 Appellanterne har tilføjet, at Kommissionen selv har indtaget den holdning, at begrebet »omstruktureringsstøtte« indebærer, at en virksomhed, som skal saneres, kun kan modtage statsstøtte én gang. Her henviser appellanterne bl.a. til Kommissionens meddelelse, som har titlen »Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder« (EFT 1994 C 368, s. 12), hvori det i kapitel 3, afsnit 3.2.2, nr. i), andet afsnit, præciseres, at »lige som ved redningsstøtte bør det derfor normalt kun være nødvendigt at yde omstruktureringsstøtte én gang«.

49 Kommissionen har gjort gældende, at dette anbringende må afvises, eftersom det ikke er fremført til støtte for, at den anfægtede dom beror på en urigtig retsanvendelse. Med anbringendet gøres det gældende, at Retten ikke har taget hensyn til eller har fejlvurderet, at stålkoncernen Ilva allerede havde modtaget støtte, inden den omtvistede beslutning blev truffet.

50 Hertil bemærkes blot, at selv om appellanterne bestrider, at den pågældende støtte er nødvendig, står det dog fast, at dette anbringende under appellen bl.a. hviler på et argument om, at Retten har tilsidesat et retsprincip, som ifølge appellanterne følger af traktatens artikel 95, og hvorefter en omstruktureringsstøtte kun kan anses for nødvendig i denne bestemmelses forstand, såfremt den gives én gang. Det følger heraf, at det andet anbringende under appellen vedrører tilsidesættelse af en retsregel og derfor kan antages til realitetsbehandling.

51 Med hensyn til realiteten bemærkes først, at traktatens artikel 95, stk. 1, har følgende ordlyd: »I alle de tilfælde, som ikke omhandles i denne traktat, og hvor en beslutning eller en henstilling fra Kommissionen forekommer nødvendig for inden for rammerne af det fælles marked for kul og stål og i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 5 at virkeliggøre et af Fællesskabets mål, således som de nærmere er angivet i artikel 2, 3 og 4, kan en sådan beslutning træffes eller en sådan henstilling vedtages efter samstemmende og enstemmig udtalelse fra Rådet og efter høring af Det Rådgivende Udvalg.«

52 Dernæst bemærkes, at formålet med artikel 95, stk. 1, ifølge Domstolens praksis udelukkende er at fastlægge en ordning vedrørende særlige fravigelser af traktaten med henblik på at gøre det muligt for Kommissionen at gribe ind

over for en uforudset situation (dom af 12.7.1962, sag 9/61, Nederlandene mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 325, org. ref.: Rec. s. 413, på s. 449).

53 Ganske vist kan Kommissionen med hjemmel i traktatens artikel 95, stk. 1, under ingen omstændigheder godkende tildeling af statsstøtte, som ikke er uomgængeligt nødvendig for at opfylde traktatens formål, og som er egnet til at skabe konkurrencefordrejninger på det fælles stålmarked (dom af 3.10.1985, sag 214/83, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 3053, præmis 30).

54 Imidlertid kan det hverken udledes af den pågældende bestemmelse eller det heri indeholdte nødvendighedsprincip, at statsstøtte til omstrukturering af en virksomhed kun er uomgængeligt nødvendig, såfremt den ydes én gang.

55 En sådan fortolkning af traktatens artikel 95, stk. 1, ville ikke være i overensstemmelse med bestemmelsens formål, som er, at Kommissionen tillægges kompetence til at gribe ind over for uforudsete situationer under hensyn til udviklingen på markedet. En anvendelse af princippet om »én gang for alle« ville således være en urimelig begrænsning af de former for statsstøtte, som kunne anses for uomgængeligt nødvendige i henhold til bestemmelsen, og Kommissionen ville herved være afskåret fra i hvert enkelt tilfælde at undersøge, om en påtænkt omstruktureringsstøtte er uomgængelig nødvendig for at opfylde traktatens målsætninger.

56 Desuden fremgår et sådant princip om »én gang for alle« heller ikke af meddelelsen »Fællesskabets rammebestemmelser for statsstøtte til redning og omstrukturering af kriseramte virksomheder«. Dette fremgår klart af, at der i det

citat fra meddelelsen, som appellanterne har påberåbt sig til støtte for deres argumentation, er anvendt ordene »bør« og »normalt«.

57 Det følger heraf, at Retten ikke har foretaget en urigtig retsanvendelse ved at fastslå, at den støtte, som er godkendt ved den omtvistede beslutning, var uomgængeligt nødvendig.

58 Det andet anbringende må følgelig forkastes.

Det tredje anbringende

59 Appellanterne har med det tredje anbringende gjort gældende, at Retten i dommen ikke har taget hensyn til, at den omtvistede beslutning indeholder en alvorlig fejlvurdering fra Kommissionens side, idet formålet med beslutningen er at styrke den italienske stålindustri. Ifølge appellanterne fremgår det af betragtning IV til den omtvistede beslutning, at Kommissionen ved at godkende støtten til Ilva-koncernen har støttet en ren national politik. Imidlertid er fremme af en sådan rent national politik klart i strid med målsætningerne i traktatens artikel 2, 3 og 4.

60 Den italienske regering har gjort gældende, at denne argumentation er et nyt anbringende, eftersom appellanternes annullationspåstand ikke indeholdt klagepunkter, hvorefter den omtvistede beslutning skulle fremme en rent national politik, og Retten følgelig ikke har kunnet tage stilling hertil.

61 I den forbindelse må det fastslås, at som det også fremgår af den anfægtede doms præmis 63, gjorde appellanterne for Retten udtrykkeligt gældende, at formålet med den omtvistede beslutning — der tilsigter at »give den italienske stålindustri en solid struktur og sikre, at den er økonomisk levedygtig« — ikke er et led i de i traktatens artikel 2, 3 og 4 fastlagte målsætninger, der angår det fælles marked og jern- og stålindustrien i Fællesskabet som helhed, og ikke industrien i en enkelt medlemsstat eller ligefrem en enkelt virksomheds overlevelse. Desuden har Retten i den anfægtede doms præmis 76-83 undersøgt, om formålet med beslutningen er i overensstemmelse med traktatens målsætninger.

62 Heraf følger, at appellanternes tredje anbringende kan antages til realitetsbehandling.

63 Med hensyn til realiteten bemærkes først, at det fremgår af de nævnte præmisser 76-83, at Retten foretog en grundig undersøgelse af formålet med den omtvistede beslutning og herefter konkluderede, at beslutningen havde til formål at beskytte den fælles interesse i overensstemmelse med traktatens målsætninger.

64 Under appellen har appellanterne blot gjort gældende, at Retten i dommen ikke har taget hensyn til, at formålet med den omtvistede beslutning var at styrke den italienske stålsektor, men de har ikke fremført nogen argumenter for at anfægte Rettens begrundelse, der er refereret i nærværende doms præmis 24 og 25.

65 Som Retten har fastslået, bl.a i den anfægtede doms præmis 82, er den omtvistede beslutning sammen med de fem øvrige, samme dag vedtagne individuelle

beslutninger om godkendelse af statsstøtte, som Forbundsrepublikken Tyskland, Den Portugisiske Republik og Kongeriget Spanien påtænkte at yde til visse stålvirksomheder, et led i et overordnet program med henblik på varige strukturomlægninger inden for jern- og stålindustrien og en indskrænkning af produktionskapaciteten i Fællesskabet, navnlig med henblik på endelig lukning af forældede og lidet konkurrencedygtige anlæg.

66 Det følger heraf, at Retten i den anfægtede doms præmis 82 med rette har fastslået, at formålet med den støtte, som blev godkendt ved den omtvistede beslutning, ikke blot var at sikre den pågældende virksomheds overlevelse.

67 Følgelig kan det tredje anbringende ikke tiltrædes.

68 Herefter må appellen forkastes i det hele.

Sagens omkostninger

69 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, der ifølge artikel 118 finder tilsvarende anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Wirtschaftsvereinigung Stahl, Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG og Hoogovens Staal BV tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da disse selskaber har tabt sagen, bør de pålægges at betale sagens omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 4, bærer Den Italienske Republik og Rådet for Den Europæiske Union deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) **Appellen forkastes.**

2) **Wirtschaftsvereinigung Stahl, Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG og Hoogovens Staal BV betaler sagens omkostninger.**

3) **Den Italienske Republik og Rådet for Den Europæiske Union bærer deres egne omkostninger.**

Gulmann Puissochet Macken

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. november 2000.

R. Grass

Justitssekretær

C. Gulmann

Formand for Sjette Afdeling