ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

23 november 2000 *

In zaak C-441/97 P,

Wirtschaftsvereinigung Stahl, gevestigd te Düsseldorf (Duitsland),

Thyssen Stahl AG, gevestigd te Duisburg (Duitsland),

Preussag Stahl AG, gevestigd te Salzgitter (Duitsland)

en

Hoogovens Staal BV, voorheen Hoogovens Groep BV, gevestigd te IJmuiden (Nederland),

vertegenwoordigd door J. Sedemund, advocaat te Berlijn, en, wat Hoogovens Staal BV betreft, door E. H. Pijnacker Hordijk, advocaat te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van A. May, advocaat aldaar, Route d'Esch 398,

rekwiranten,

betreffende hogere voorziening tegen het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen (Eerste kamer — uitgebreid) van 24 oktober

* Procestaal: Duits.

1997, Wirtschaftsvereinigung Stahl e.a./Commissie (T-244/94, Jurispr. blz. II-1963), strekkende tot vernietiging van dat arrest, voor zover daarbij hun beroep tegen beschikking 94/259/EGKS van de Commissie van 12 april 1994 betreffende steun die Italië voornemens is te verlenen aan openbare ondernemingen in de ijzer- en staalsector (ijzer- en staalconcern ILVA) (PB L 112, blz. 64), werd verworpen,

andere partijen bij de procedure:

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. F. Nemitz, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van die dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster in eerste aanleg,

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

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door S. Marquardt en A. P. Feeney, leden van de juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij E. Uhlmann, directeur-generaal van de directie Juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

en

Ilva Laminati Piani SpA, gevestigd te Rome (Italië),

interveniënten in eerste aanleg,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: C. Gulmann, kamerpresident, J.-P. Puissochet (rapporteur) en F. Macken, rechters,

advocaat-generaal: N. Fennelly

griffier: L. Hewlett, administrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 16 december 1999,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 27 januari 2000,

het navolgende

Arrest

1 Bij op 30 december 1997 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift hebben Wirtschaftsvereinigung Stahl alsmede Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG en Hoogovens Staal BV krachtens artikel 49 van 's Hofs Statuut-EGKS hogere voorziening ingesteld tegen het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van

24 oktober 1997, Wirtschaftsvereinigung Stahl e.a./Commissie (T-244/94, Jurispr. blz. II-1963; hierna: „bestreden arrest"), waarbij hun beroep tot nietigverklaring van beschikking 94/259/EGKS van de Commissie van 12 april 1994 betreffende steun die Italië voornemens is te verlenen aan openbare ondernemingen in de ijzer- en staalsector (ijzer- en staalconcern ILVA) (PB L 112, blz. 64; hierna: „litigieuze beschikking"), werd verworpen.

Toepasselijke bepalingen

2 Volgens artikel 4, aanhef en sub c, EGKS-Verdrag zijn „door de staten verleende subsidies of hulp, of door deze opgelegde bijzondere lasten, in welke vorm ook", overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag verboden.

3 Voorts bepaalt artikel 95, eerste alinea, EGKS-Verdrag:

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

4 Om tegemoet te komen aan de noodzaak van herstructurering van de ijzer- en staalsector, heeft de Commissie, gelet op die bepalingen, vanaf het begin van de jaren tachtig met een beroep op artikel 95 van het Verdrag communautaire regels ingevoerd op grond waarvan in limitatief opgesomde gevallen de toekenning van staatssteun aan de ijzer- en staalindustrie is toegestaan.

5 De regels die de Commissie op de grondslag van die bepaling heeft vastgesteld, zijn gegeven in de vorm van beschikkingen met algemene strekking, gewoonlijk „steuncodes" genoemd, en zijn verscheidene malen aangepast in verband met de conjuncturele problemen van de ijzer- en staalindustrie. De staalsteuncode die tijdens de in casu relevante periode van kracht was, was de vijfde van de reeks, en is ingevoerd bij beschikking nr. 3855/91/EGKS van de Commissie van 27 november 1991 tot invoering van communautaire regels voor de steun aan de ijzer- en staalindustrie (PB L 362, blz. 57; hierna: „vijfde steuncode").

6 Punt I van de preambule van de vijfde steuncode luidt als volgt:

„Op grond van artikel 4, onder c, van het Verdrag is alle al dan niet specifieke steun van de lidstaten aan de ijzer- en staalindustrie in welke vorm ook verleend, verboden.

Met ingang van 1 januari 1986 heeft de Commissie bij beschikking nr. 3484/85/EGKS, per 1 januari 1989 vervangen door beschikking nr. 322/89/EGKS, regels ingevoerd op grond waarvan in limitatief opgesomde gevallen steunverlening aan de ijzer- en staalindustrie is toegestaan.

Onder deze regels valt alle al dan niet specifieke door de lidstaten in ongeacht welke vorm verleende steun.

Deze regels hebben vooral tot doel de ijzer- en staalindustrie de mogelijkheid van steunverlening voor onderzoek en ontwikkeling en voor de aanpassing van de installaties aan de nieuwe milieubeschermingsnormen niet te onthouden. Op grond van deze regels wordt het tevens mogelijk sociale steunmaatregelen in te voeren waardoor gedeeltelijke sluiting van de installaties wordt gestimuleerd, alsmede steunmaatregelen voor de financiering van een definitieve beëindiging van alle EGKS-werkzaamheden van de minst competitieve ondernemingen. Ten

slotte is het op grond van de regels verboden om in enigerlei vorm bedrijfs- of investeringssteun te verlenen ten behoeve van de ijzer- en staalondernemingen van de Gemeenschap waarbij echter voor bepaalde lidstaten een uitzondering wordt gemaakt ten aanzien van regionale investeringssteun.

Deze stringente regelgeving die voortaan op het gehele grondgebied van de twaalf lidstaten van toepassing zal zijn, heeft de laatste jaren billijke mededingingsvoorwaarden in deze sector mogelijk gemaakt. De regelgeving is coherent met het nagestreefde doel in het kader van de verwezenlijking van de ongedeelde Europese markt en strookt tevens met de regels voor overheidssteun als overeengekomen in de Consensus tussen de Gemeenschap en de Verenigde Staten van november 1989 welke tot 31 maart 1992 van toepassing is. De regelgeving moet daarom, zij het met enkele technische aanpassingen, worden verlengd.

(...)"

7 Artikel 1, lid 1, van de vijfde steuncode bepaalt:

„Alle al dan niet specifieke steun aan de ijzer- en staalindustrie, die wordt gefinancierd door een lidstaat, door territoriale collectiviteiten of met staatsmiddelen, in ongeacht welke vorm, kan alleen als communautaire steun en derhalve als verenigbaar met de goede werking van de gemeenschappelijke markt worden aangemerkt, indien hij voldoet aan het bepaalde in de artikelen 2 tot en met 5."

8 Volgens de artikelen 2 tot en met 5 van de vijfde steuncode kunnen steun voor onderzoek en ontwikkeling (artikel 2), steun ten behoeve van de milieubescherming (artikel 3), steun bij sluiting (artikel 4), alsmede regionale steunmaatregelen die berusten op algemene regelingen in Griekenland, Portugal en de voormalige

Duitse Democratische Republiek (artikel 5), als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd.

Voorgeschiedenis van het geding voor het Gerecht

9 Blijkens het bestreden arrest legde de Commissie, die werd geconfronteerd met de verslechtering van de economische en financiële situatie in de ijzer- en staalindustrie, na de vaststelling van de vijfde steuncode in haar mededeling SEC(92) 2160 def. van 23 november 1992 de Raad en het Europees Parlement een plan voor de herstructurering van de staalbedrijven voor, dat voorzag in verschillende begeleidende maatregelen op sociaal terrein alsmede in financiële stimulansen, waaronder gemeenschapssteun (punt 4 van het bestreden arrest).

10 In zijn conclusies van 25 februari 1993 stemde de Raad in met het door de Commissie voorgestelde plan, waarmee een aanzienlijke vermindering van de productiecapaciteit werd beoogd. Daarna gaven de Raad en de Commissie in hun in de notulen van de zitting van de Raad van 17 december 1993 opgenomen gemeenschappelijke verklaring (hierna: „verklaring van 17 december 1993") te kennen, dat de Raad met name opnieuw bevestigt, dat „hij zich verbindt tot strikte toepassing van de steuncode (...) onverminderd het recht van iedere lidstaat te verzoeken om een beschikking uit hoofde van artikel 95 EGKS-Verdrag" (punten 5 en 6 van het bestreden arrest).

11 Op 22 december 1993 stemde de Raad overeenkomstig artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag in met de toekenning van steun aan zes staalbedrijven, waaronder openbare ondernemingen (ijzer- en staalconcern ILVA) in Italië, en op de grondslag van die instemming keurde de Commissie door middel van de litigieuze beschikking de staatssteun aan dat concern goed. Die steun was bedoeld om de herstructurering of privatisering van dat concern mogelijk te maken en maakte geen deel uit van de steun die overeenkomstig de vijfde steuncode had kunnen worden goedgekeurd (punten 7 en 8 van het bestreden arrest).

Het beroep tot nietigverklaring en het bestreden arrest

12 In deze omstandigheden hebben Wirtschaftsvereinigung Stahl alsmede de staalondernemingen Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG en Hoogovens Groep BV bij op 24 juni 1994 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift krachtens artikel 33 EGKS-Verdrag beroep ingesteld tot nietigverklaring van de litigieuze beschikking.

13 Dit beroep tot nietigverklaring steunde op zeven middelen, te weten schending van de vijfde steuncode, schending van artikel 95 van het Verdrag, schending van het evenredigheidsbeginsel, schending van het discriminatieverbod, niet-nakoming van de motiveringsplicht, onregelmatigheid van de besluitvormingsprocedure en schending van de rechten van de verdediging.

14 Wat het middel inzake schending van de vijfde steuncode betreft, betoogden rekwiranten met name, dat de Commissie haar bevoegdheden had misbruikt door de goedkeuring van steun die niet voldeed aan de in die code geformuleerde voorwaarden.

15 Voorts stelden zij in het kader van hun middel inzake schending van artikel 95 van het Verdrag, dat de litigieuze beschikking niet voldeed aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 95, eerste alinea, aangezien met de goedgekeurde steunmaatregelen niet een doel werd nagestreefd dat door de in de artikelen 2 tot en met 4 EGKS-Verdrag genoemde doelstellingen werd gedekt, en die steun niet noodzakelijk was om die doelstellingen te bereiken.

Het bestreden arrest

16 Het Gerecht heeft het beroep tot nietigverklaring in zijn geheel verworpen.

17 Met betrekking tot het middel tot nietigverklaring ontleend aan schending van de vijfde steuncode, welke schending volgens rekwiranten misbruik van bevoegdheid door de Commissie vormt, merkte het Gerecht in punt 34 van het bestreden arrest op, dat in de opzet van het Verdrag artikel 4, sub c, niet eraan in de weg staat, dat de Commissie bij wijze van uitzondering met de doelstellingen van het Verdrag verenigbare staatssteun goedkeurt, en oordeelde het in punt 36, dat, nu een specifieke bepaling ontbreekt, de Commissie ingevolge artikel 95 van het Verdrag bevoegd is tot vaststelling van elke algemene of individuele beschikking die ter verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag noodzakelijk is, en dat zij op grond van die bepaling kan beoordelen, welk van deze twee soorten beschikkingen — algemene of individuele — het meest geschikt is om het nagestreefde doel of de nagestreefde doelen te bereiken.

18 Daarna stelde het Gerecht in punt 37 van het bestreden arrest vast, dat de Commissie artikel 95 van het Verdrag heeft gebruikt zowel om algemene beschikkingen — de steuncodes — vast te stellen als om individuele beschikkingen te geven waarbij bepaalde specifieke steunmaatregelen bij wijze van uitzondering worden goedgekeurd, en oordeelde het in punt 38, dat het er in casu op aan kwam, het voorwerp en de draagwijdte te bepalen van, respectievelijk, de vijfde steuncode en de litigieuze beschikking.

19 Aan de hand van een vergelijking van de vijfde steuncode met de litigieuze beschikking merkte het Gerecht in punt 41 van het bestreden arrest op, dat hun werkingssfeer verschillend is: waar de steuncode in het algemeen verwijst naar bepaalde vormen van steunverlening die hij als verenigbaar met de bepalingen van het Verdrag aanmerkt, wordt met de litigieuze beschikking om uitzonderlijke

redenen en una tantum steun goedgekeurd die in beginsel niet als verenigbaar met het Verdrag zou kunnen worden beschouwd.

20 In de punten 42 en 43 van het bestreden arrest oordeelde het Gerecht als volgt:

„42 Zo gezien, kan verzoeksters' stelling, dat de code een bindend, uitputtend en definitief karakter heeft, niet worden aanvaard. De code vormt immers enkel een bindend juridisch kader voor de erin genoemde vormen van steunverlening die verenigbaar zijn met het Verdrag. Op dit gebied voert de code een algemene regeling in, die moet verzekeren dat alle steunmaatregelen die onder de erin omschreven vormen van steunverlening vallen, in het kader van één en dezelfde procedure op gelijke wijze worden behandeld. De Commissie is uitsluitend aan deze regeling gebonden, wanneer zij in de code bedoelde steunmaatregelen toetst op hun verenigbaarheid met het Verdrag. Zij kan dergelijke steunmaatregelen dus niet goedkeuren bij een individuele beschikking die in strijd is met de algemene voorschriften van de code (...)

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

21 Het Gerecht vervolgde zijn redenering als volgt:

„45 In deze omstandigheden kan de litigieuze beschikking niet worden beschouwd als een ongerechtvaardigde afwijking van de vijfde steuncode, doch vormt zij een handeling die, juist zoals de code, gebaseerd is op artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag.

46 Verzoeksters' stelling, dat de litigieuze beschikking is vastgesteld om de steunontvangende onderneming door middel van een verkapte wijziging van de steuncode te begunstigen, is derhalve volstrekt ongegrond. De Commissie heeft immers met de vaststelling van de steuncode niet de haar door artikel 95 van het Verdrag verleende bevoegdheid om individuele handelingen vast te stellen teneinde aan onvoorziene situaties het hoofd te bieden, kunnen prijsgeven. Waar de economische situatie die tot de vaststelling van de litigieuze beschikking heeft geleid, niet binnen de werkingssfeer van de steuncode viel, was de Commissie gerechtigd de in geding zijnde steunmaatregelen met een beroep op artikel 95 goed te keuren, mits zij daarbij de voorwaarden voor toepassing van deze bepaling in acht nam."

22 Het Gerecht wees derhalve in punt 47 van het bestreden arrest de grief inzake vermeend misbruik van bevoegdheid af.

23 Met betrekking tot het middel inzake vermeende schending van artikel 95 van het Verdrag merkte het Gerecht om te beginnen in punt 72 van het bestreden arrest op, dat de Commissie ingevolge artikel 95, eerste en tweede alinea, bevoegd is haar goedkeuring te hechten aan de toekenning van staatssteun binnen de Gemeenschap, telkens wanneer de economische situatie in de ijzer- en staalsector de vaststelling van dit soort maatregelen noodzakelijk maakt ter verwezenlijking van een van de doelstellingen van de Gemeenschap.

24 Na in punt 74 van het bestreden arrest eraan te hebben herinnerd, dat zich in het begin van de jaren negentig in de Europese ijzer- en staalindustrie een plotselinge en ernstige crisis heeft voorgedaan, veroorzaakt door een combinatie van verscheidene factoren, ging het Gerecht enerzijds na, of, tegen de achtergrond van die crisis, het oogmerk van de litigieuze beschikking aansluit bij de doelstellingen van het Verdrag, en anderzijds, of de daarbij verleende goedkeuring noodzakelijk was ter verwezenlijking van die doelstellingen.

25 In de punten 79 tot en met 83 van het bestreden arrest oordeelde het Gerecht als volgt:

„79 Tegen deze achtergrond moet allereerst worden herinnerd aan de vaste rechtspraak, volgens welke de Commissie, gelet op de diversiteit van de in het Verdrag genoemde doelstellingen, tot taak heeft, die verschillende doelstellingen voortdurend met elkaar in overeenstemming te brengen, door gebruik te maken van haar discretionaire bevoegdheid teneinde recht te doen aan het gemeenschappelijk belang (...)

80 In casu stelt het Gerecht vast, dat de litigieuze beschikking verschillende doelstellingen van het Verdrag met elkaar in overeenstemming brengt met het oog op de bescherming van wezenlijke belangen.

81 De rationalisering van de Europese ijzer- en staalindustrie door middel van de sanering van bepaalde concerns, waaronder Ilva, de sluiting van verouderde of weinig competitieve installaties, de vermindering van overcapaciteit, de privatisering van het concern Ilva teneinde de levensvatbaarheid ervan te verzekeren, en een — zoals de Commissie het uitdrukt — ‚redelijke' vermindering van het aantal arbeidsplaatsen, waarvan in die beschikking wordt gesproken, zijn immers maatregelen die bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag, gelet op de gevoeligheid van de ijzer- en staalsector en op het feit dat het voortduren, of zelfs verergeren, van de crisis in de economie van de betrokken lidstaat fundamentele en duurzame moeilijkheden had kunnen veroorzaken. Het staat buiten kijf, dat deze sector in verscheidene lidstaten, waaronder Italië, van wezenlijk belang is, zowel wegens de omstandigheid dat de staalinstallaties gelegen zijn in streken die te kampen hebben met een tekort aan werkgelegenheid, als wegens de grote economische belangen die op het spel staan. In deze omstandigheden zouden eventuele besluiten om installaties te sluiten en arbeidsplaatsen te schrappen, alsmede de overname van de betrokken ondernemingen door particuliere

bedrijven die uitsluitend volgens de logica van de markt handelen, zonder steunmaatregelen van de kant van de overheid zeer ernstige maatschappelijke problemen hebben kunnen doen ontstaan. In dit verband moet vooral worden gedacht aan een verergering van het werkloosheidsprobleem en aan het gevaar van het ontstaan van een zeer ernstige economische en sociale crisissituatie.

82 In deze omstandigheden moet worden vastgesteld, dat de litigieuze beschikking, die de genoemde moeilijkheden wil oplossen door middel van een sanering van het ijzer- en staalconcern Ilva, onbetwistbaar ten doel heeft, ‚de continuïteit van de werkgelegenheid' te waarborgen en te vermijden, dat ‚in de economie van de deelnemende staten fundamentele en duurzame moeilijkheden worden veroorzaakt', zoals artikel 2, tweede alinea, van het Verdrag verlangt. Bovendien streeft zij de in artikel 3 omschreven doelstellingen na, betreffende, onder meer, het ‚handhaven van omstandigheden, welke de ondernemingen aansporen tot het vergroten en verbeteren van hun productiemogelijkheden' (onder d), en het bevorderen van ‚een regelmatige uitbreiding en modernisering van de productie, alsmede [van] een verbetering van de kwaliteit, met dien verstande, dat elke bescherming tegen concurrerende industrieën (...) is uitgeschakeld' (onder g). Zij beoogt immers de Europese ijzer- en staalindustrie te rationaliseren, met name door middel van de definitieve sluiting van verouderde of weinig competitieve installaties, zoals in Bagnoli, en de onherroepelijke vermindering van de productiecapaciteit voor bepaalde producten (bijvoorbeeld te Taranto in Italië), teneinde aan de bestaande overcapaciteit het hoofd te bieden (zie artikel 2 van de litigieuze beschikking). Samen met de andere vijf individuele goedkeuringsbeschikkingen van dezelfde datum vormt zij derhalve een onderdeel van een algemeen programma voor duurzame herstructurering van de ijzer- en staalsector en voor vermindering van de productiecapaciteit in de Gemeenschap (zie hiervóór, punten 4-6). Met de in geding zijnde steun wordt dan ook niet beoogd, het loutere voortbestaan van de begunstigde onderneming te verzekeren — hetgeen in strijd zou zijn met het gemeenschappelijk belang — doch haar levensvatbaarheid te herstellen op een wijze waarbij de gevolgen van de steun voor de mededinging tot een minimum worden beperkt en waarbij wordt toegezien op het in acht nemen van eerlijke mededingingsregels, vooral wat de voorwaarden voor de privatisering van het concern Ilva betreft.

83 Hieruit volgt, dat de litigieuze beschikking overeenkomstig de doelstellingen van het Verdrag gericht is op bescherming van het gemeenschappelijk belang. Verzoeksters' stelling, dat die beschikking niet strekt tot verwezenlijking van die doelstellingen, moet bijgevolg van de hand worden gewezen."

26 Bij het onderzoek, of de aan het ijzer- en staalconcern Ilva toegekende steun noodzakelijk was ter bereiking van de doelstellingen van het Verdrag, bracht het Gerecht om te beginnen in punt 87 van het bestreden arrest in herinnering, dat volgens vaste rechtspraak in het kader van middelen waarbij het om een ingewikkelde economische en technische beoordeling gaat, de toetsing door het Gerecht beperkt moet blijven tot het onderzoek van de materiële juistheid van de feiten en het ontbreken van kennelijk verkeerde beoordelingen. Vervolgens stelde het in punt 89 vast, dat rekwiranten niets hebben aangevoerd op grond waarvan kan worden aangenomen, dat de Commissie een kennelijke fout heeft gemaakt bij haar beoordeling van de noodzaak van de in geding zijnde steunmaatregelen en, in het bijzonder, van hun vermogen om de sanering van de begunstigde onderneming te vergemakkelijken.

27 Het Gerecht merkte in punt 90 van het bestreden arrest op, dat de uitsluitend op de ondoeltreffendheid van eerdere steunmaatregelen gebaseerde stelling, dat de in geding zijnde steunmaatregelen vermoedelijk niet tot de verwachte resultaten zullen leiden, niets anders dan een louter speculatieve en hypothetische anticipatie is. Zijns inziens kan een poging om de in het verleden behaalde resultaten te projecteren naar de toekomst zonder een grondig onderzoek van de specifieke voorwaarden die in de litigieuze beschikking worden opgelegd voor een herstructurering van de begunstigde onderneming die de levensvatbaarheid ervan kan verzekeren, geen bewijs van schending van het Verdrag door de Commissie opleveren.

28 In de punten 91 tot en met 94 van het bestreden arrest overwoog het Gerecht:

„91 Het Gerecht stelt bovendien vast, dat, anders dan verzoeksters beweren, uit de ontstaansgeschiedenis en uit de motivering van de litigieuze beschikking blijkt, dat aan de beschikking een grondige analyse ten grondslag ligt van de huidige crisissituatie in de Europese ijzer- en staalindustrie en van de meest geschikte middelen om aan die crisis het hoofd te bieden (...)

92 Bovendien blijkt uit de mededelingen die de Commissie de Raad heeft doen toekomen in de loop van de procedure die tot de vaststelling van de litigieuze

beschikking heeft geleid, dat eerstgenoemde instelling de voorwaarden voor de levensvatbaarheid van de betrokken onderneming grondig heeft onderzocht (...)

93 Verzoeksters' argumenten betreffende de gevolgen van de litigieuze beschikking voor de mededinging ontberen eveneens iedere grond. Verzoeksters houden namelijk geen rekening met de voorzorgsmaatregelen die de Commissie in de litigieuze beschikking heeft getroffen om de levensvatbaarheid van Ilva te verzekeren, in het bijzonder door het schuldenprobleem van deze onderneming op te lossen (zie onderdeel II van de considerans van de litigieuze beschikking) en er tegelijkertijd voor te zorgen, dat de financiële herstructureringsmaatregelen tot het absoluut noodzakelijke beperkt blijven, zodat zij de voorwaarden waaronder het handelsverkeer in de Gemeenschap plaatsvindt niet zodanig veranderen, dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad, met name gezien de huidige moeilijkheden op de staalmarkt (onderdeel IV van de considerans van de litigieuze beschikking). In dit verband stelt het Gerecht vast, dat de Commissie, teneinde te vermijden dat de steunontvangende onderneming een oneerlijk voordeel krijgt ten opzichte van andere ondernemingen in de sector, in de litigieuze beschikking in het bijzonder erop toeziet, dat in het begin de netto financiële lasten van die onderneming niet minder dan 3,5 % van de jaaromzet (...) bedragen, wat volgens deze instelling — die op dit punt niet door verzoeksters wordt weersproken — het huidige gemiddelde voor staalondernemingen in de Gemeenschap is. Meer in het algemeen worden in artikel 2 van de litigieuze beschikking een aantal voorwaarden gesteld die moeten waarborgen, dat de financieringssteun tot het absoluut noodzakelijke beperkt blijft (...)

94 Verzoeksters hebben derhalve niets aangevoerd op grond waarvan kan worden aangenomen, dat de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door te oordelen, dat de in geding zijnde steunmaatregelen, met daaraan verbonden de in de litigieuze beschikking opgelegde voorwaarden, noodzakelijk waren om bepaalde doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken."

29 In punt 95 van het bestreden arrest leidde het Gerecht hieruit af, dat de litigieuze beschikking niet onwettig is wegens schending van de voorwaarden voor toepassing van artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag.

De hogere voorziening

30 Ter ondersteuning van hun hogere voorziening voeren rekwiranten vier middelen aan: schending van de vijfde steuncode, schending van het noodzakelijkheidsbeginsel (zogeheten „eenmaligheidsbeginsel"), ongeoorloofde bevordering van een nationaal vestigingsbeleid en schending van artikel 4, sub c, van het Verdrag.

Het eerste en het vierde middel

31 Met hun eerste en hun vierde middel, die tezamen moeten worden behandeld, stellen rekwiranten, dat het Gerecht, door te overwegen, dat

— de vijfde steuncode alleen voor de erin genoemde vormen van steunverlening die verenigbaar zijn met het Verdrag, een bindend juridisch kader vormde, ofschoon het doel van die code is, alle steunmaatregelen te verbieden die daarin niet uitdrukkelijk worden genoemd, en

— er bijgevolg geen hiërarchie bestaat tussen de vijfde steuncode als algemene beschikking en de litigieuze beschikking als individuele beschikking,

blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting met betrekking tot de uitlegging van de werkingssfeer van de vijfde steuncode en van artikel 4, sub c, van het Verdrag.

32 Volgens rekwiranten vormt de vijfde steuncode een algemene en abstracte regeling voor de goedkeuring van steunmaatregelen, die geldt voor alle steunvoornemens ten gunste van de ijzer- en staalindustrie. Daarentegen is de litigieuze beschikking een concrete individuele handeling, waarvan de inhoud niet met die code in overeenstemming is. Beide handelingen zijn weliswaar beschikkingen in de zin van artikel 14, tweede alinea, EGKS-Verdrag, doch zij bekleden een verschillende rang in de hiërarchie van normen van het Verdrag. Volgens de rechtspraak van het Hof is een met een algemene handeling van hogere rang strijdige individuele handeling noodzakelijkerwijs onwettig. Daarbij komt, dat voor zover de litigieuze beschikking het kader te buiten gaat van steunmaatregelen die op grond van de vijfde steuncode kunnen worden goedgekeurd, zij eveneens artikel 4, sub c, van het Verdrag schendt.

33 Rekwiranten baseren zich met name op punt I, vierde alinea, [van de preambule] van de vijfde steuncode, waarin wordt gesproken van het verbod om „in enigerlei vorm bedrijfs- of investeringssteun te verlenen ten behoeve van de ijzer- en staalondernemingen van de Gemeenschap (...)". Huns inziens ziet de term „enigerlei" op het verbod van niet in die code genoemde steunmaatregelen.

34 Rekwiranten verwijzen eveneens naar dat punt I, derde alinea, dat luidt als volgt: „Onder deze regels valt alle al dan niet specifieke door de lidstaten in ongeacht welke vorm verleende steun." Zij leggen het begrip „deze regels" immers aldus uit, dat het zowel betrekking heeft op artikel 4, sub c, van het Verdrag als op de vijfde steuncode.

35 Rekwiranten ontlenen vergelijkbare argumenten aan de tekst van punt I, derde alinea, van beschikking 2320/81/EGKS van de Commissie van 7 augustus 1981 tot invoering van communautaire regels voor steun aan de ijzer- en staalindustrie (PB L 228, blz. 14), de zogeheten „tweede steuncode", van punt I, derde, vijfde en zesde alinea, van beschikking 3484/85/EGKS van de Commissie van 27 november 1985 tot invoering van communautaire regels voor de steun aan de ijzer- en staalindustrie (PB L 340, blz. 1), de zogeheten „derde steuncode", alsmede van punt III van beschikking 96/678/EGKS van de Commissie van 30 juli 1996 betreffende voorgenomen steunmaatregelen van Italië in het kader van het programma voor de herstructurering van de Italiaanse particuliere ijzer- en staalsector (PB L 316, blz. 24).

36 Voorts wordt het uitputtende karakter van de vijfde steuncode eveneens aangetoond door het feit, dat die code, in tegenstelling tot sommige eerdere steuncodes, geen rechtsgrondslag bevat voor de vaststelling van afwijkende individuele beschikkingen, zoals artikel 12 van beschikking 2320/81.

37 Op grond van die overwegingen concluderen rekwiranten, dat de vijfde steuncode, overeenkomstig artikel 1, lid 1, ervan, van toepassing is op „[a]lle al dan niet specifieke steun aan de ijzer- en staalindustrie, die wordt gefinancierd door een lidstaat, door territoriale collectiviteiten of met staatsmiddelen, in ongeacht welke vorm".

38 Met betrekking tot dit betoog moet worden gepreciseerd, dat hoewel in punt I, vierde alinea, van de preambule van de vijfde steuncode wordt verklaard, dat het op grond van de in de eerdere steuncodes neergelegde regels is „verboden om in enigerlei vorm bedrijfs- of investeringssteun te verlenen (...)", die passage uit de preambule in geen enkele bepaling van die code haar pendant heeft. Bijgevolg kan die passage uit de preambule alleen de draagwijdte van de vijfde steuncode niet wijzigen.

39 Artikel 1, lid 1, van die code bevat namelijk geen algemeen verbod van steunmaatregelen, doch verduidelijkt slechts in algemene bewoordingen de omvang van de voorziene afwijking van artikel 4, sub c, van het Verdrag. Die bepaling van de vijfde steuncode heeft dus niet tot doel, andere maatregelen waarbij wordt afgeweken van het in artikel 4, sub c, van het Verdrag neergelegde verbod, uit te sluiten.

40 Die uitlegging vloeit duidelijk voort uit de verklaring van 17 december 1993, volgens welke de vijfde steuncode strikt wordt toegepast „(o)nverminderd het recht van iedere lidstaat te verzoeken om een beschikking uit hoofde van artikel 95 EGKS-Verdrag".

41 Voorts wordt die uitlegging geschraagd door punt I, eerste alinea, van die preambule, waarin duidelijk wordt verklaard, dat „alle (...) steun van de lidstaten (...) in welke vorm ook verleend, verboden" is op grond van artikel 4, sub c, van het Verdrag en niet op grond van de vijfde steuncode zelf, en door dat punt I, tweede alinea, waarin niet wordt verklaard, dat steunmaatregelen in het algemeen op grond van de eerdere steuncodes verboden waren, doch integendeel wordt verduidelijkt, dat daarbij regels zijn ingevoerd „op grond waarvan in limitatief opgesomde gevallen steunverlening (...) is toegestaan".

42 Bijgevolg moet artikel 1, lid 1, van de vijfde steuncode, dat geen algemeen verbod van staatssteun bevat, aldus worden uitgelegd, dat de Commissie op grond van die code niet bevoegd is, via de daarbij ingevoerde vereenvoudigde procedures steunmaatregelen goed te keuren die niet onder de artikelen 2 tot en met 5 van die code vallen, en dat zij integendeel bevoegd is, op de grondslag van artikel 95 van het Verdrag algemene of individuele aanvullende maatregelen vast te stellen waarbij met unanieme instemming van de Raad niet in de vijfde steuncode bedoelde steunmaatregelen worden goedgekeurd.

43 Derhalve heeft het Gerecht in punt 42 van het bestreden arrest terecht geoordeeld, dat de vijfde steuncode enkel een bindend juridisch kader vormde voor de erin genoemde vormen van steunverlening die verenigbaar zijn met het Verdrag, en in punt 43, dat de Commissie op grond van artikel 95 van het Verdrag individuele beschikkingen mag vaststellen.

44 In die omstandigheden moeten het eerste en het vierde middel van rekwiranten dus ongegrond worden verklaard.

Het tweede middel

45 Met hun tweede middel stellen rekwiranten, dat het Gerecht uit de beginselen van het gemeenschapsrecht inzake staatssteun had moeten afleiden, dat steun voor een herstructureringsproject in beginsel slechts één keer mag worden uitgekeerd. Wanneer de toekenning van steun immers noodzakelijkerwijs verband houdt met een belofte tot herstructurering, dient elke nieuwe subsidie te worden uitgesloten, omdat zij niet voldoet aan het noodzakelijkheidscriterium van artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag.

46 In casu had het ijzer- en staalconcern Ilva evenwel reeds vóór de uitkering van de bij de litigieuze beschikking goedgekeurde steun 15,8 miljard ECU aan subsidie ontvangen. In de periode voorafgaand aan de vaststelling van die beschikking was het concern driemaal volledig gereorganiseerd met steun van de Italiaanse Republiek.

47 Het Gerecht is derhalve eraan voorbijgegaan, dat de vierde volledige sanering van dit concern niet onontbeerlijk kon zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag in het kader van de ontwikkeling van de Europese ijzer- en staalindustrie.

48 Rekwiranten merken eveneens op, dat de Commissie zelf zich op het standpunt heeft gesteld, dat het begrip „herstructureringssteun" inhoudt, dat de te saneren onderneming slechts één keer staatssteun ontvangt. In dat verband verwijzen zij in het bijzonder naar de mededeling van de Commissie met als titel „Communautaire kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden" (PB 1994, C 368, blz. 12). In hoofdstuk 3, punt 3.2.2., i, tweede alinea, van die mededeling wordt verklaard: „Evenals reddingssteun zou herstructureringssteun derhalve over het algemeen slechts één keer mogen worden toegekend."

49 Volgens de Commissie wordt met dit middel niet gesteld, dat het Gerecht in het bestreden arrest blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, en moet het derhalve niet-ontvankelijk worden verklaard. Dit middel is namelijk gericht tegen de gestelde niet-inaanmerkingneming of onjuiste beoordeling van het feit, dat het ijzer- en staalconcern Ilva reeds vóór de vaststelling van de litigieuze beschikking steun had ontvangen.

50 Dienaangaande kan worden volstaan met de vaststelling, dat rekwiranten weliswaar de noodzaak van de betrokken steun betwisten, doch dat aan dit middel van de hogere voorziening in het bijzonder het argument ten grondslag ligt, dat het Gerecht een rechtsbeginsel heeft geschonden dat huns inziens voortvloeit uit artikel 95 van het Verdrag, te weten dat herstructureringssteun alleen als noodzakelijk in de zin van die bepaling kan worden beschouwd wanneer hij slechts éénmaal wordt toegekend. Bijgevolg betreft het tweede middel van de hogere voorziening schending van een rechtsregel en moet het derhalve ontvankelijk worden verklaard.

51 Ten gronde zij eraan herinnerd, dat, volgens artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag de Commissie in de niet in dit Verdrag voorziene gevallen waarin een beschikking of aanbeveling haar noodzakelijk lijkt voor het verwerkelijken, in de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal en overeenkomstig de bepalingen van artikel 5 EGKS-Verdrag, van een van de doelstellingen van de Gemeenschap zoals deze zijn omschreven in de artikelen 2, 3 en 4 van het Verdrag, een dergelijke beschikking kan geven of aanbeveling kan doen met unanieme instemming van de Raad, na raadpleging van het Raadgevend Comité.

52 Voorts beoogt artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag volgens de rechtspraak van het Hof slechts een bijzondere mogelijkheid tot afwijking van het Verdrag te voorzien teneinde de Commissie in staat te stellen aan onvoorziene omstandig-

heden het hoofd te bieden (arrest van 12 juli 1962, Nederland/Hoge Autoriteit, 9/61, Jurispr. blz. 429, inz. blz. 467).

53 Weliswaar kan de Commissie op grond van artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag in geen geval toestaan, dat staatssteun wordt verleend die niet onontbeerlijk is voor het bereiken van de in het Verdrag gestelde doelen en die tot concurrentievervalsing op de gemeenschappelijke markt voor ijzer en staal kan leiden (arrest van 3 oktober 1985, Duitsland/Commissie, 214/83, Jurispr. blz. 3053, punt 30).

54 Uit die bepaling noch uit het daarin geformuleerde noodzakelijkheidsbeginsel kan evenwel worden afgeleid, dat staatssteun alleen onontbeerlijk is voor de voorgenomen herstructurering van een onderneming wanneer hij slechts éénmaal wordt toegekend.

55 Een dergelijke uitlegging van artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag zou niet stroken met de doelstelling van die bepaling, de Commissie bevoegdheden te verlenen teneinde haar in staat te stellen het hoofd te bieden aan onvoorziene situaties rekening houdend met de ontwikkeling van de marktsituatie. Toepassing van het „eenmaligheidsbeginsel" zou namelijk de categorie steunmaatregelen die als noodzakelijk in de zin van die bepaling kunnen worden aangemerkt, bovenmatig beperken en zou de Commissie niet de mogelijkheid bieden in elk concreet geval na te gaan, of een voorgenomen herstructureringssteun onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag.

56 Voorts volgt een dergelijk „eenmaligheidsbeginsel" evenmin uit de mededeling „Communautaire kaderregeling voor reddings- en herstructureringssteun aan ondernemingen in moeilijkheden", zoals duidelijk blijkt uit het gebruik van de

woorden „zou (...) mogen" en „over het algemeen" in de door rekwiranten ter ondersteuning van hun betoog aangehaalde passage uit die mededeling.

57 Bijgevolg heeft het Gerecht geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door uitspraak te doen over het onontbeerlijke karakter van de bij de litigieuze beschikking goedgekeurde steun.

58 Derhalve moet het tweede middel ongegrond worden verklaard.

Het derde middel

59 In hun derde middel stellen rekwiranten, dat het Gerecht in zijn arrest geen rekening heeft gehouden met het feit, dat de litigieuze beschikking een ernstige beoordelingsfout van de Commissie bevat die hierin bestaat, dat zij de versterking van de Italiaanse ijzer- en staalindustrie als doel van die beschikking ziet. Huns inziens volgt uit punt IV van de litigieuze beschikking, dat de Commissie met de goedkeuring van de steun voor het ijzer- en staalconcern Ilva een nationaal vestigingsbeleid heeft gestimuleerd. De bevordering van een nationaal vestigingsbeleid is evenwel duidelijk in strijd met de doelstellingen van de artikelen 2 tot en met 4 van het Verdrag.

60 Volgens de Italiaanse regering vormt dit betoog een nieuw middel, aangezien het beroep tot nietigverklaring van rekwiranten geen grief inzake de bevordering door de litigieuze beschikking van een nationaal vestigingsbeleid bevatte, en heeft het Gerecht zich derhalve op dit punt niet kunnen uitspreken.

61 In dit verband moet worden vastgesteld, dat, zoals uit punt 63 van het bestreden arrest blijkt, rekwiranten voor het Gerecht uitdrukkelijk hebben betoogd, dat het doel van de litigieuze beschikking — „het geven van een gezonde en economisch levensvatbare structuur aan de Italiaanse ijzer- en staalindustrie" — niet behoort tot de in de artikelen 2, 3 en 4 van het Verdrag omschreven doelstellingen, die betrekking hebben op de gemeenschappelijke markt en op de ijzer- en staalindustrie van de Gemeenschap als geheel, en niet slechts op de industrie van één enkele lidstaat of zelfs het voortbestaan van één enkele onderneming. Voorts heeft het Gerecht in de punten 76 tot en met 83 van het bestreden arrest onderzocht, of het oogmerk van de litigieuze beschikking aansluit bij de doelstellingen van het Verdrag.

62 Bijgevolg is het derde middel van rekwiranten ontvankelijk.

63 Ten gronde zij erop gewezen, dat, zoals uit die punten 76 tot en met 83 blijkt, het Gerecht de doelstellingen van de litigieuze beschikking gedetailleerd heeft onderzocht en daaruit heeft afgeleid, dat die beschikking overeenkomstig de doelstellingen van het Verdrag op bescherming van het gemeenschappelijk belang is gericht.

64 In het kader van deze hogere voorziening hebben rekwiranten alleen gesteld, dat het arrest van het Gerecht geen rekening heeft gehouden met het feit, dat het doel van de litigieuze beschikking de versterking van de Italiaanse ijzer- en staalsector was, zonder enig argument aan te voeren dat de door het Gerecht gegeven motivering, zoals die in de punten 24 en 25 van dit arrest is weergegeven, ter discussie kan stellen.

65 Zoals het Gerecht met name in punt 82 van het bestreden arrest heeft overwogen, vormt de litigieuze beschikking evenwel, evenals vijf andere individuele

beschikkingen van dezelfde datum houdende goedkeuring van de staatssteun die de Bondsrepubliek Duitsland, de Portugese Republiek en het Koninkrijk Spanje voornemens waren aan bepaalde staalondernemingen te verlenen, een onderdeel van een algemeen programma van duurzame herstructurering van de Europese ijzer- en staalsector en vermindering van de productiecapaciteit in de Gemeenschap, in het bijzonder door middel van de definitieve sluiting van verouderde of weinig competitieve installaties.

66 Bijgevolg heeft het Gerecht in punt 82 terecht geoordeeld, dat met de bij de litigieuze beschikking goedgekeurde steun niet wordt beoogd, het loutere voortbestaan van de begunstigde onderneming te verzekeren.

67 Het derde middel moet derhalve ongegrond worden verklaard.

68 Mitsdien moet de hogere voorziening van rekwiranten in haar geheel worden afgewezen.

Kosten

69 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering, dat volgens artikel 118 van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien Wirtschaftsvereinigung Stahl, Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG alsmede Hoogovens Staal BV in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen. Overeenkomstig artikel 69, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering dragen de Italiaanse Republiek en de Raad van de Europese Unie hun eigen kosten.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende:

1) **Wijst de hogere voorziening af.**

2) **Verwijst Wirtschaftsvereinigung Stahl alsmede Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG en Hoogovens Staal BV in de kosten.**

3) **Verstaat dat de Italiaanse Republiek en de Raad van de Europese Unie hun eigen kosten zullen dragen.**

Gulmann Puissochet Macken

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 november 2000.

De griffier

R. Grass

De president van de Zesde kamer

C. Gulmann