DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 23 november 2000 *

I mål C-441/97 P,

Wirtschaftsvereinigung Stahl, Düsseldorf (Tyskland),

Thyssen Stahl AG, Duisburg (Tyskland),

Preussag Stahl AG, Salzgitter (Tyskland),

och

Hoogovens Staal BV, tidigare Hoogovens Groep BV, IJmuiden (Nederländerna),

företrädda av advokaten J. Sedemund, Berlin, och, vad gäller Hoogovens Staal BV, av advokaten E.H. Pijnacker Hordijk, Bryssel, delgivningsadress: advokatbyrån A. May, 398, route d'Esch, Luxemburg,

klagande,

angående överklagande av dom meddelad den 24 oktober 1997 av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt (första avdelningen i utökad sammansättning) i mål T-244/94, Wirtschaftsvereinigung Stahl m.fl. mot kommissionen (REG 1997,

* Rättegångsspråk: engelska.

s. II-1963), i vilket det förs talan om att denna dom skall upphävas i den mån förstainstansrätten ogillade talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 94/259/EKSG av den 12 april 1994 om Italiens beviljande av statligt stöd till stålföretagen inom den offentliga sektorn (stålkoncernen Ilva) (EGT L 112, s. 64),

i vilket de andra parterna är:

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av P.F. Nemitz, rättstjänsten, i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande i första instans,

Republiken Italien, företrädd av professor U. Leanza, chef för utrikesministeriets avdelning för diplomatiska tvister, i egenskap av ombud, biträdd av P.G. Ferri, avvocato dello Stato, delgivningsadress: Italiens ambassad, 5, rue Marie-Adélaïde, Luxemburg,

Europeiska unionens råd, företrätt av S. Marquardt och A.P. Feeney, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Europeiska investeringsbanken, direktoratet för rättsfrågor, generaldirektören E. Uhlmann, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

och

Ilva Laminati Piani SpA, Rom (Italien),

intervenienter i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Gulmann samt domarna J.-P. Puissochet (referent) och F. Macken,

generaladvokat: N. Fennelly,
justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid förhandlingen den 16 december 1999,

och efter att den 27 januari 2000 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Wirtschaftsvereinigung Stahl samt Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG och Hoogovens Staal BV har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 30 december 1997, med stöd av artikel 49 i EKSG-stadgan för domstolen överklagat dom meddelad den 24 oktober 1997 av förstainstansrätten i

mål T-244/94, Wirtschaftsvereinigung Stahl m.fl. mot kommissionen (REG 1997, s. II-1963, nedan kallad den överklagade domen), genom vilken förstainstansrätten ogillade talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 94/259/EKSG av den 12 april 1994 om Italiens beviljande av statligt stöd till stålföretagen inom den offentliga sektorn (stålkoncernen Ilva) (EGT L 112, s. 64, nedan kallat det omtvistade beslutet).

Tillämpliga bestämmelser

2 Enligt artikel 4 c i EKSG-fördraget skall "[s]ubventioner eller statliga stödåtgärder eller särskilda pålagor som ålagts av staterna oavsett i vilken form det sker" förbjudas på det sätt som anges i detta fördrag.

3 I artikel 95 första stycket i EKSG-fördraget föreskrivs 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."

4 Mot bakgrund av dessa bestämmelser har kommissionen för att uppfylla kraven på omstrukturering av stålsektorn sökt stöd i artikel 95 i fördraget för att från och med början av 1980-talet införa ett gemenskapssystem för stöd som i vissa begränsade fall tillåter statligt stöd till stålindustrin.

5 Det system som kommissionen infört med stöd av denna bestämmelse har tagit formen av beslut med allmän giltighet, vanligtvis kallade "regelverk", och det har anpassats fortlöpande för att bemästra konjunktursvårigheterna inom stålindustrin. Regelverket för stöd till stålindustrin, som gällde under den berörda perioden och som skall prövas i det föreliggande målet, var således det femte i ordningen och infördes genom kommissionens beslut nr 3855/91/EKSG av den 27 november 1991 om gemenskapsregler för stöd till stålindustrin (EGT L 362, s. 57, svensk specialutgåva, område 13, volym 21, s. 189, nedan kallat det femte regelverket).

6 Punkt I i ingressen till det femte regelverket har följande lydelse:

"Statligt stöd oavsett form, vare sig det är selektivt eller generellt, till stålindustrin i medlemsstaterna är förbjudet enligt artikel 4 c i fördraget.

Med giltighet från och med den 1 januari 1986 har kommissionens beslut nr 3484/85/EKSG, vilket från och med den 1 januari 1989 är ersatt med beslut nr 322/89/EKSG, infört regler som tillåter att stöd utgår till stålindustrin i vissa särskilt angivna fall.

Reglerna omfattar allt slags stöd, selektivt eller generellt, som finansieras av medlemsstaterna.

Reglernas syfte är för det första att inte beröva stålindustrin stöd för forskning och utveckling eller stöd för att anpassa industrianläggningar till nya miljökrav. Reglerna tillåter också socialt stöd för att underlätta inskränkning av driften vid stålverk eller [för att] finansiera att all verksamhet som omfattas av Fördraget om upprättandet av Europeiska kol- och stålgemenskapen (Parisfördraget) upphör för gott vid de minst konkurrenskraftiga företagen. Slutligen förbjuder reglerna

varje annat slags stöd till driftskostnader eller investeringar i stålföretag inom gemenskapen, med undantag för regionalt investeringsstöd i vissa regioner i medlemsstaterna.

Det stränga regelverk som därmed har införts och som nu gäller i de tolv medlemsstaternas hela territorium har säkerställt sund konkurrens i denna bransch på senare år. Införandet av detta regelverk stämmer med det mål som legat till grund för inrättandet av den inre marknaden. Detta regelverk överensstämmer också med de regler om statligt stöd som fastställs i den överenskommelse om stålindustrin som i november 1989 träffades mellan gemenskapen och Förenta staterna och som gäller till den 31 mars 1992. Det bör därför ha fortsatt giltighet, låt vara med några tekniska modifikationer.

..."

7 I artikel 1.1 i det femte regelverket föreskrivs följande:

"Stöd till stålindustrin, vare sig det är selektivt eller generellt, som finansierats av medlemsstaterna eller regionala eller lokala myndigheter eller genom statliga medel får oavsett form betraktas som gemenskapsstöd och därmed förenligt med en väl fungerande gemensam marknad endast om det uppfyller kraven i artikel 2—5."

8 Enligt artiklarna 2—5 i det femte regelverket kan följande stöd anses vara förenligt med den gemensamma marknaden: stöd till forskning och utveckling (artikel 2), stöd till miljöskyddsåtgärder (artikel 3), stöd till nedläggning

(artikel 4) samt ... onalt stöd enligt generella stödprogram i Grekland, Portugal och i förutvarande Tyska demokratiska republiken (artikel 5).

Bakgrund till tvisten vid förstainstansrätten

9 Det framgår av den överklagade domen att kommissionen, efter antagandet av det femte regelverket och med hänsyn till den försämrade ekonomiska och finansiella situationen inom stålsektorn, i sitt meddelande SEK(92) 2160 slutlig av den 23 november 1992 till rådet och Europaparlamentet lade fram en omstruktureringsplan för stålföretag, vilken omfattade olika sociala tilläggsåtgärder samt finansiella incitament, däribland gemenskapsstöd (punkt 4 i den överklagade domen).

10 Rådet var i sitt yttrande av den 25 februari 1993 positivt till kommissionens plan som syftade till en väsentlig minskning av produktionskapaciteten. I rådets och kommissionens gemensamma förklaring som inskrivits i rådets protokoll av den 17 december 1993 (nedan kallad förklaringen av den 17 december 1993) angavs därefter att rådet särskilt bekräftade "sin målmedvetenhet att strikt tillämpa regelverket... [u]tan inverkan på varje medlemsstats rätt att begära ett beslut med stöd av artikel 95 i [EKSG-]fördraget" (punkterna 5 och 6 i den överklagade domen).

11 Rådet gav den 22 december 1993, med stöd av artikel 95 första och andra styckena i fördraget, sitt samtycke till att bevilja stöd till sex stålföretag, däribland företagen inom den offentliga sektorn i Italien (stålkoncernen Ilva), och med stöd av detta samtycke gav kommissionen genom det omtvistade beslutet tillstånd till beviljandet av statligt stöd till koncernen. Stödet var avsett att bidra till att omstrukturera eller privatisera koncernen och utgjorde inte sådant stöd som kunde tillåtas med stöd av det femte regelverket (punkterna 7 och 8 i den överklagade domen).

Talan om ogiltigförklaring och den överklagade domen

12 Det var mot denna bakgrund som sammanslutningen Wirtschaftsvereinigung Stahl och stålföretagen Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG och Hoogovens Groep BV genom ansökan, som inkom till förstainstansrättens kansli den 24 juni 1994, med stöd av artikel 33 i EKSG-fördraget väckte talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet.

13 Till stöd för talan om ogiltigförklaring åberopade de sju grunder som avsåg åsidosättande av det femte regelverket, artikel 95 i fördraget, proportionalitetsprincipen, icke-diskrimineringsprincipen, motiveringsskyldigheten, ett rättsstridigt beslutsförfarande och åsidosättande av rätten till försvar.

14 Beträffande den grund som avsåg att det femte regelverket hade åsidosatts hävdade klagandena särskilt att kommissionen hade gjort sig skyldig till maktmissbruk genom att tillåta stöd som inte uppfyllde de villkor som föreskrivs i detta regelverk.

15 Inom ramen för den grund som avsåg åsidosättande av artikel 95 i fördraget gjorde klagandena gällande att det omtvistade beslutet inte följer villkoren för tillämpning av första stycket i denna bestämmelse, eftersom det därigenom tillåtna stödet dels inte eftersträvar ett syfte som omfattas av de mål som avses i artiklarna 2—4 i EKSG-fördraget, dels inte är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

Den överklagade domen

16 Förstainstansrätten ogillade talan om ogiltigförklaring i dess helhet.

17 Beträffande grunden för ogiltigförklaring som avsåg att det femte regelverket hade åsidosatts och att kommissionen, enligt klagandena, därigenom hade gjort sig skyldig till maktmissbruk påpekade förstainstansrätten i punkt 34 i den överklagade domen att inom fördragets systematik utgör artikel 4 c inget hinder för att kommissionen i undantagsfall tillåter statligt stöd som är förenligt med fördragets mål. Förstainstansrätten fann därefter i punkt 36 att i avsaknad av en specifik bestämmelse är kommissionen, enligt artikel 95 i nämnda fördrag, behörig att fatta samtliga allmänna eller enskilda beslut som är nödvändiga för att förverkliga fördragets mål, och denna artikel ger kommissionen behörighet att bedöma vilken av dessa två typer av beslut, allmänna eller enskilda, som är bäst lämpad för att uppnå det eller de mål som eftersträvas.

18 Förstainstansrätten konstaterade i punkt 37 i den överklagade domen att kommissionen har använt artikel 95 i fördraget både för att fatta allmänna beslut — regelverken — och för att fatta enskilda beslut som undantagsvis tillåter ett visst specifikt stöd, och den ansåg därefter i punkt 38 att problemet i det föreliggande fallet var att avgöra föremålet för och räckvidden av det femte regelverket respektive det omtvistade beslutet.

19 Vid en jämförelse mellan det femte regelverket, å ena sidan, och det omtvistade beslutet, å andra sidan, påpekade förstainstansrätten i punkt 41 i den överklagade domen att de har olika tillämpningsområde, eftersom regelverket på ett allmänt sätt hänför sig till vissa grupper av stöd som där anses förenliga med fördragets bestämmelser medan det omtvistade beslutet av särskilda skäl och

undantagsvis tillåter stöd som i princip inte skulle kunna anses förenliga med fördraget.

20 I punkterna 42 och 43 i den överklagade domen fastslog förstainstansrätten följande:

"42 I detta perspektiv kan sökandenas påstående om att regelverket är tvingande, uttömmande och definitivt inte godtas. Regelverket utgör nämligen en tvingande rättslig ram endast för stöd inom de grupper av 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...

43 Stöd som inte tillhör de grupper som särskilt avses i 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 det. Kommissionen är med stöd av artikel 95 första och andra stycket i fördraget — som endast avser de situationer som inte förutses i fördraget... — 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..."

21 Förstainstansrätten fortsatte sitt resonemang enligt följande:

"45 Under dessa omständigheter kan det omtvistade beslutet inte anses utgöra oberättigade undantag från det femte regelverket, utan utgör en rättsakt som i likhet med detta grundas på bestämmelserna i artikel 95 första och andra stycket i fördraget.

46 Sökandenas påstående om att det kritiserade beslutet har fattats för att gynna det företag som mottog stödet i fråga, genom att på ett dolt sätt ändra regelverket, saknar följaktligen helt grund. Kommissionen har nämligen, genom att anta regelverket, inte i något fall kunnat avstå från sin behörighet enligt artikel 95 i fördraget att anta enskilda rättsakter för att bemästra oförutsedda situationer. Eftersom regelverkets tillämpningsområde i det föreliggande fallet inte omfattade den ekonomiska situation som ledde till att kommissionen fattade det omtvistade beslutet, var denna behörig att stödja sig på artikel 95 i fördraget för att tillåta stödet i fråga, förutsatt att den följde tillämpningsvillkoren för denna bestämmelse."

22 I punkt 47 i den överklagade domen underkände förstainstansrätten därför anmärkningen avseende påstått maktmissbruk.

23 Vad beträffar den grund som avsåg påstått åsidosättande av artikel 95 i fördraget påpekade förstainstansrätten först i punkt 72 i den överklagade domen att kommissionen med stöd av artikel 95 första och andra styckena 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 ett av gemenskapens mål.

24 I punkt 74 i den överklagade domen erinrade förstainstansrätten om att den europeiska stålindustrin i början av 1990-talet drabbades av en plötslig och allvarlig kris som berodde på flera omständigheter, och den undersökte därefter om syftet med det omtvistade beslutet, mot bakgrund av denna kris, hörde till fördragets mål och om det tillstånd som kommissionen gav var nödvändigt för att uppnå dessa mål.

25 I punkterna 79—83 i den överklagade domen fastslog förstainstansrätten följande:

"79 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...

80 Förstainstansrätten konstaterar att det omtvistade beslutet i det föreliggande fallet sammanjämkar olika målsättningar i fördraget för att skydda överordnade intressen.

81 Rationaliseringen av den europeiska stålindustrin genom att sanera vissa koncerner, däribland Ilva, 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 — enligt de termer som kommissionen har använt —, såsom avses i detta beslut, 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 den berörda medlemsstatens ekonomi. Det är ostridigt att denna sektor är av väsentlig betydelse i flera medlemsstater, i synnerhet i Italien, eftersom stålindustrian-

läggningarna 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.

82 Under dessa omständigheter och i avsikt att lösa sådana problem genom att sanera stålkoncernen Ilva som tar emot stödet i fråga är syftet med det omtvistade beslutet 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. Det 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[t] syftar till att rationalisera den europeiska stålindustrin bland annat genom definitiv nedläggning av föråldrade eller icke konkurrenskraftiga anläggningar som i Bagnoli, och oåterkallelig minskning av produktionskapaciteten beträffande vissa produkter (exempelvis i Taranto i Italien) för att bemästra situationen med överkapacitet (se artikel 2 i de[t] omtvistade beslute[t]). De[t] omtvistade beslute[t] ingår således, tillsammans med de övriga fem 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.

83 Av detta följer att syftet med det omtvistade beslutet är att skydda det gemensamma intresset i enlighet med fördragets målsättningar. Sökandenas påstående om att detta beslut inte eftersträvar sådana mål skall således avvisas."

26 Vid bedömningen av huruvida det stöd som stålkoncernen Ilva beviljats var nödvändigt för att uppnå fördragets mål erinrade förstainstansrätten i punkt 87 i den överklagade domen om att förstainstansrättens kontroll inom ramen för de grunder som innefattar en komplicerad ekonomisk och teknisk bedömning i enlighet med en fast rättspraxis skall begränsas till en kontroll av att de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga och att det inte föreligger någon uppenbart oriktig bedömning. Därefter konstaterade förstainstansrätten i punkt 89 att klagandena inte hade lagt fram någon konkret omständighet som skulle göra det möjligt att anta att kommissionen hade gjort sig skyldig till en uppenbart oriktig bedömning vad gäller behovet av stödet i fråga och i synnerhet dess förmåga att underlätta saneringen av mottagarföretaget.

27 I punkt 90 i den överklagade domen påpekade förstainstansrätten att det endast utgör rent spekulativa och hypotetiska antaganden att påstå att stödet i fråga sannolikt inte är ägnat att uppnå de väntade resultaten och därvid begränsa sig till att påpeka att tidigare stöd inte har gjort det möjligt att uppnå önskat resultat. Enligt förstainstansrätten kan 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 det omtvistade beslutet för att genomföra en sådan omstrukturering av mottagarföretaget som säkerställer dess livskraft, inte utgöra ett bevis på att kommissionen har åsidosatt fördraget.

28 I punkterna 91—94 i den överklagade domen fortsatte förstainstansrätten enligt följande:

"91 Förstainstansrätten konstaterar vidare att bakgrunden och motiveringen till de[t] omtvistade beslute[t] i motsats till vad sökanden[a] 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...

92 Det framgår vidare av kommissionens meddelanden till rådet under det förfarande som utmynnade i att det omtvistade beslutet fattades, att

svarandeinstitutionen hade gjort en djupgående analys av villkoren för att det företag som är mottagare av stöden i fråga skulle bli livskraftigt...

93 Sökanden[a]s argument rörande det omtvistade beslutets inverkan på konkurrensen saknar helt grund. Sökanden[a] har nämligen underlåtit att beakta kommissionens säkerhetsåtgärder i det kritiserade beslutet för att säkerställa Ilvas livskraft, bland annat genom att eliminera detta företags skuldsättning (se punkt II i motiveringen till de[t] omtvistade beslute[t]) samtidigt som de finansiella omstruktureringsåtgärderna har begränsats 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 det omtvistade beslutet). Förstainstansrätten har i detta avseende konstaterat att kommissionen i det omtvistade beslutet, för att inte ge mottagarföretaget en otillbörlig fördel jämfört med andra företag inom sektorn, bland annat har försäkrat sig om att detta företag inte från början kommer att få finansiella nettokostnader som uppgår till mindre än 3,5 procent av årsomsättningen..., vilket enligt denna institution och vilket sökanden[a] inte har bestridit utgör det nuvarande medeltalet för gemenskapens stålföretag. Mer allmänt ställs det i artikel 2 i de[t] omtvistade beslute[t] upp ett antal villkor som är avsedda att säkerställa att det finansiella stödet begränsas till det som är absolut nödvändigt...

94 Sökandena har under dessa omständigheter inte framfört någon omständighet som skulle göra det möjligt att anta att kommissionen har gjort en uppenbart oriktig bedömning när den ansåg att stödet i fråga på de villkor som har ålagts i det omtvistade beslutet var nödvändigt för att förverkliga vissa av fördragets målsättningar."

29 Förstainstansrätten fann i punkt 95 i den överklagade domen att det omtvistade beslutet inte var rättsstridigt på grund av ett påstått åsidosättande av villkoren för att tillämpa artikel 95 första och andra styckena i fördraget.

Överklagandet

30 Klagandena har till stöd för sitt överklagande anfört fyra grunder som avser åsidosättande av det femte regelverket och nödvändighetsprincipen (den så kallade principen om "en gång för alla"), rättsstridigt främjande av en nationell regionalpolitik och åsidosättande av artikel 4 c i fördraget.

Den första och den fjärde grunden

31 Som första och fjärde grund, vilka skall prövas gemensamt, har klagandena gjort gällande att förstainstansrätten gjorde en felaktig rättstillämpning vid tolkningen av det femte regelverkets tillämpningsområde och artikel 4 c i fördraget genom att anse

— att det femte regelverket utgör en tvingande rättslig ram endast för sådant stöd som är förenligt med fördraget och som uppräknas däri, trots att regelverket har till syfte att förbjuda allt stöd som inte uttryckligen anges däri, och

— att det följaktligen inte föreligger någon rangordning mellan det femte regelverket, i egenskap av allmänt beslut, och det omtvistade beslutet, i egenskap av enskilt beslut.

32 Klagandena anser att det femte regelverket utgör ett allmänt och abstrakt system för att tillåta stöd, som omfattar alla stödprojekt till förmån för stålindustrin. Det omtvistade beslutet är däremot en konkret enskild rättsakt, vars innehåll inte är förenligt med regelverket. Båda texterna utgör visserligen beslut i den mening som avses i artikel 14 andra stycket i EKSG-fördraget, men de har olika ställning i fördragets normhierarki. Enligt domstolens rättspraxis är en enskild rättsakt som strider mot en enligt normhierarkin överordnad allmän rättsakt ovillkorligen rättsstridig. Klagandena har dessutom hävdat att det omtvistade beslutet även strider mot artikel 4 c i fördraget, eftersom det avviker från sådant stöd som kan tillåtas med stöd av det femte regelverket.

33 Klagandena har särskilt åberopat fjärde stycket i punkt I i det femte regelverket, där det hänvisas till förbudet mot att bevilja "varje annat slags stöd till driftskostnader eller investeringar i stålföretag inom gemenskapen...". Klagandena anser att uttrycket "varje annat" avser förbudet mot stöd som inte anges i regelverket.

34 Klagandena har även hänvisat till tredje stycket i punkt I, där följande föreskrivs: "Reglerna omfattar allt slags stöd, selektivt eller generellt, som finansieras av medlemsstaterna." Enligt klagandenas tolkning avser nämligen ordet "reglerna" både artikel 4 c i fördraget och det femte regelverket.

35 Klagandena har åberopat motsvarande argument med stöd av lydelsen i tredje stycket i punkt I i kommissionens beslut 2320/81/EKSG av den 7 augusti 1981 om gemenskapsregler för stöd till stålindustrin (EGT L 228, s. 14), det så kallade andra regelverket, av tredje, femte och sjätte styckena i punkt I i kommissionens beslut 3484/85/EKSG av den 27 november 1985 om gemenskapsregler för stöd till stålindustrin (EGT L 340, s. 1), det så kallade tredje regelverket, samt av punkt III i kommissionens beslut 96/678/EKSG av den 30 juli 1996 om stöd som Italien avser bevilja inom ramen för programmet för omstrukturering av den privata stålsektorn i Italien (EGT L 316, s. 24).

36 Klagandena anser att den omständigheten att det femte regelverket är uttömmande även styrks av att det, till skillnad från vissa tidigare regelverk, inte innehåller någon rättslig grund för att fatta enskilda undantagsbeslut, såsom i artikel 12 i beslut 2320/81.

37 Mot bakgrund av dessa överväganden har klagandena dragit slutsatsen att det femte regelverket, i enlighet med artikel 1.1 i detsamma, är tillämpligt på "[s]töd till stålindustrin, vare sig det är selektivt eller generellt, som finansierats av medlemsstaterna eller regionala eller lokala myndigheter eller genom statliga medel... oavsett form".

38 Beträffande detta argument påpekar domstolen att enligt fjärde stycket i punkt I i ingressen till det femte regelverket "förbjuder reglerna [i tidigare regelverk] varje annat slags stöd till driftskostnader eller investeringar...". Detta avsnitt i ingressen har emellertid inte någon motsvarighet i någon av regelverkets bestämmelser. Av detta följer att detta avsnitt i ingressen inte i sig kan ändra räckvidden av det femte regelverket.

39 Artikel 1.1 i det femte regelverket innehåller nämligen inte något allmänt förbud mot stöd, utan däri anges enbart i allmänna ordalag räckvidden av det föreskrivna undantaget från artikel 4 c i fördraget. Denna bestämmelse i det femte regelverket har således inte till syfte att förhindra vidtagandet av andra åtgärder som utgör undantag från förbudet i artikel 4 c i fördraget.

40 Denna tolkning framgår tydligt av förklaringen av den 17 december 1993, enligt vilken en strikt tillämpning av det femte regelverket skall ske "[u]tan inverkan på varje medlemsstats rätt att begära ett beslut med stöd av artikel 95 i [EKSG]-fördraget".

41 Denna tolkning bekräftas dessutom av dels det första stycket i punkt I i ingressen, där det tydligt anges att det är enligt artikel 4 c i fördraget som "[s]tatligt stöd oavsett form... är förbjudet", och inte enligt det femte regelverket, dels det andra stycket i samma punkt I, där det inte omnämns att de tidigare regelverken innehöll allmänna förbud mot stöd, utan det tvärtom anges att de införde regler "som tillåter att stöd utgår... i vissa särskilt angivna fall".

42 Följaktligen skall artikel 1.1 i det femte regelverket — vilket inte innehåller något allmänt förbud mot statligt stöd — tolkas så att kommissionen inte har behörighet enligt detta regelverk att genom de förenklade förfaranden som införts genom det tillåta stöd som inte omfattas av artiklarna 2—5 i regelverket. Däremot har kommissionen behörighet att, med tillämpning av artikel 95 i fördraget, vidta ytterligare åtgärder, allmänna eller enskilda, för att med rådets enhälliga samtycke tillåta stöd som inte omfattas av det femte regelverket.

43 Följaktligen var det riktigt av förstainstansrätten att i punkt 42 i den överklagade domen fastslå att det femte regelverket utgjorde en tvingande rättslig ram endast för sådant stöd som är förenligt med fördraget och som räknas upp där, och att i punkt 43 fastslå att kommissionen har befogenhet att stödja sig på artikel 95 i fördraget när det gäller att fatta enskilda beslut.

44 Under dessa omständigheter kan överklagandet inte vinna bifall på klagandenas första och fjärde grunder.

Den andra grunden

45 Som andra grund har klagandena gjort gällande att förstainstansrätten, av de gemenskapsrättsliga principerna för statligt stöd, borde ha dragit slutsatsen att stöd till ett omstruktureringsprojekt i princip enbart får utbetalas en gång. När beviljandet av stöd absolut förutsätter ett åtagande om omstrukturering kan någon ny subvention inte utgå, eftersom den inte uppfyller nödvändighetskriteriet i artikel 95 första stycket i fördraget.

46 I förevarande mål hade stålkoncernen Ilva redan fått subventioner som uppgick till 15,8 miljarder ecu innan det stöd som tilläts genom det omtvistade beslutet betalades ut. Under den period som föregick det omtvistade beslutet hade koncernen, med hjälp av Republiken Italien, genomgått tre fullständiga omorganisationer.

47 Förstainstansrätten underlät således att beakta att en fjärde fullständig sanering av koncernen inte kunde vara oundgänglig när det gällde att uppnå fördragets mål i fråga om den europeiska stålindustrins utveckling.

48 Klagandena har även påpekat att kommissionen själv har intagit ståndpunkten att begreppet "omstruktureringsstöd" förutsätter att det företag som skall saneras erhåller statligt stöd endast en gång. Klagandena har i det avseendet särskilt hänvisat till kommissionens meddelande med titeln "Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter" (EGT C 368, 1994, s. 12). I kapitel 3 punkt 3.2.2 A andra stycket i dessa riktlinjer anges följande: "Liksom undsättningsstöd bör omstruktureringsstöd normalt endast behöva ges en gång."

49 Kommissionen anser att överklagandet inte kan prövas på denna grund, eftersom den inte bygger på påståendet att förstainstansrätten gjorde en felaktig rättstillämpning i den överklagade domen. Grunden avser nämligen påståendet att förstainstansrätten inte beaktade, eller gjorde en felaktig bedömning av, den omständigheten att stålkoncernen Ilva tidigare hade mottagit stöd innan det omtvistade beslutet fattades.

50 Domstolen anser att det i det avseendet är tillräckligt att konstatera att klagandena visserligen har bestritt att stödet i fråga är nödvändigt, men att denna grund för överklagande särskilt bygger på argumentet att förstainstansrätten åsidosatte en rättsprincip som klagandena anser följer av artikel 95 i fördraget, enligt vilken omstruktureringsstöd endast kan anses som nödvändigt, i den mening som avses i denna bestämmelse, om det beviljas en gång. Av detta följer att överklagandet kan prövas på den andra grunden, eftersom den avser att en rättsregel har åsidosatts.

51 Vad gäller prövningen i sak erinrar domstolen om att det i artikel 95 första stycket i fördraget föreskrivs att 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 i EKSG-fördraget förverkliga någon av de i artikel 2—4 i nämnda fördrag närmare angivna målen för gemenskapen, kan detta beslut fattas eller denna rekommendation lämnas med rådets enhälliga samtycke och efter att den rådgivande kommittén hörts.

52 Artikel 95 första stycket i fördraget har enligt domstolens rättspraxis enbart till syfte att inrätta ett system med särskilda undantag från EKSG-fördraget för att göra det möjligt för kommissionen att bemästra en oförutsedd situation (dom av

den 12 juli 1962 i mål 9/61, Nederländerna mot Höga myndigheten, REG 1962, s. 413, 449).

53 Med stöd av artikel 95 första stycket i fördraget 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 (dom av den 3 oktober 1985 i mål 214/83, Tyskland mot kommissionen, REG 1985, s. 3053, punkt 30).

54 Man kan emellertid varken av denna bestämmelse eller av nödvändighetsprincipen, som anges i denna bestämmelse, dra slutsatsen att statligt stöd enbart är nödvändigt för en planerad omstrukturering av ett företag om det beviljas en gång.

55 En sådan tolkning av artikel 95 första stycket i fördraget är inte förenlig med bestämmelsens syfte, som är att ge kommissionen behörighet för att den skall kunna bemästra oförutsedda situationer, med beaktande av att marknadsvillkoren är föränderliga. Om principen "en gång för alla" skulle tillämpas skulle den grupp av stöd som kan anses nödvändiga enligt denna bestämmelse begränsas på ett orimligt sätt och kommissionen skulle förhindras att i varje enskilt fall bedöma huruvida planerat stöd till en omstrukturering är nödvändigt för att uppnå fördragets mål.

56 En sådan princip om "en gång för alla" följer inte heller av meddelandet med titeln "Gemenskapens riktlinjer för statligt stöd till undsättning och omstrukturering av företag i svårigheter", vilket framgår tydligt av att orden "bör" och

"normalt" används i det citat från detta meddelande som klagandena har åberopat.

57 Förstainstansrätten gjorde följaktligen inte en felaktig rättstillämpning när den uttalade sig om huruvida det stöd som tilläts genom det omtvistade beslutet var nödvändigt.

58 Överklagandet kan följaktligen inte vinna bifall på den andra grunden.

Den tredje grunden

59 Som tredje grund har klagandena gjort gällande att det i förstainstansrättens dom inte beaktades att det omtvistade beslutet var grundat på en mycket oriktig bedömning av kommissionen, eftersom kommissionen ansåg att syftet med beslutet var att stärka den italienska stålindustrin. Enligt klagandena framgår det av punkt IV i det omtvistade beslutet att kommissionen uppmuntrade en nationell regionalpolitik genom att tillåta stödet till stålkoncernen Ilva. Främjandet av nationell regionalpolitik strider dock klart mot målen med artiklarna 2—4 i fördraget.

60 Den italienska regeringen har hävdat att detta argument utgör en ny grund, eftersom det i klagandenas talan om ogiltigförklaring inte åberopades någon grund som avsåg att det omtvistade beslutet främjade en nationell regionalpolitik, och förstainstansrätten kunde därför inte uttala sig i frågan.

61 Domstolen finner att det framgår av punkt 63 i den överklagade domen att klagandena uttryckligen hävdade vid förstainstansrätten att det mål som eftersträvas genom det omtvistade beslutet, som syftar till att "förse den italienska stålindustrin med en solid och ekonomiskt livskraftig struktur", inte hör till de mål som definieras i artiklarna 2—4 i fördraget och som rör den gemensamma marknaden och gemenskapens stålindustri i dess helhet och inte industrin i en enda medlemsstat, ännu mindre ett enstaka företags överlevnad. I punkterna 76—83 i den överklagade domen undersökte förstainstansrätten dessutom huruvida det omtvistade beslutets syfte hörde till fördragets mål.

62 Av detta följer att överklagandet kan prövas på klagandenas tredje grund.

63 Vad gäller prövningen i sak finner domstolen att det framgår av punkterna 76—83 i den överklagade domen att förstainstansrätten gjorde en detaljerad prövning av det omtvistade beslutets mål och därav drog slutsatsen att beslutet syftade till att, i enlighet med fördragets mål, skydda det gemensamma intresset.

64 Klagandena har i detta överklagande endast hävdat att det i förstainstansrättens dom inte beaktades att det omtvistade beslutets mål var att stärka den italienska stålindustrin. De har inte åberopat något argument som ifrågasätter förstainstansrättens motivering, som återges i punkterna 24 och 25 i denna dom.

65 Såsom förstainstansrätten fastslog, särskilt i punkt 82 i den överklagade domen, ingår det omtvistade beslutet, i likhet med de övriga fem enskilda besluten av

samma dag genom vilka tillstånd gavs till statligt stöd som Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Portugal och Konungariket Spanien avsåg att bevilja vissa stålföretag, i ett heltäckande program för varaktig omstrukturering av den europeiska stålsektorn och för minskning av produktionskapaciteten inom gemenskapen, särskilt genom definitiv nedläggning av föråldrade eller icke konkurrenskraftiga anläggningar.

66 Av detta följer att det var riktigt av förstainstansrätten att i punkt 82 slå fast att syftet med det stöd som tilläts genom det omtvistade beslutet inte är att säkerställa att mottagarföretagen överlever.

67 Följaktligen kan överklagandet inte vinna bifall på den tredje grunden.

68 Under dessa omständigheter skall klagandenas överklagande ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

69 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna, vilken är tillämplig på överklaganden enligt artikel 118, skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att klagandena, Wirtschaftsvereinigung Stahl och Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG samt Hoogovens Stahl BV, skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom klagandena har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas. Enligt artikel 69.4 första stycket i samma rättegångsregler skall Republiken Italien och Europeiska unionens råd bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom:

1) Överklagandet ogillas.

2) Wirtschaftsvereinigung Stahl samt Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG och Hoogovens Staal BV skall ersätta rättegångskostnaderna.

3) Republiken Italien och Europeiska unionens råd skall bära sina rättegångskostnader.

Gulmann Puissochet Macken

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 23 november 2000.

R. Grass

Justitiesekreterare

C. Gulmann

Ordförande på sjätte avdelningen