

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
NIAL FENNELLY

vom 27. Januar 2000 *

I — Einleitung

1. Die vorliegenden Schlussanträge betreffen getrennte Rechtsmittel gegen die Urteile des Gerichts erster Instanz in der Rechtssache T-243/94 (British Steel/Kommission)¹ und in der Rechtssache T-244/94 (Wirtschaftsvereinigung Stahl u. a./Kommission)². In den Verfahren geht es hauptsächlich um die Frage, inwieweit die Kommission nach dem Erlass allgemeiner Vorschriften oder eines „Kodex“ nach Artikel 95 EGKS-Vertrag über die Zulässigkeit bestimmter Arten staatlicher Beihilfen im Stahlsektor daran gehindert war, die Gewährung von nicht in die festgelegten Kategorien fallenden Beihilfen im Wege der Einzelfallentscheidung nach diesem Artikel zu genehmigen.

II — Rechtlicher und tatsächlicher Kontext

2. Ich werde zunächst die verschiedenen Maßnahmen der Kommission und des Ra-

tes kurz zusammenzufassen und mich sodann den Rechtsfragen zuwenden.

3. Die erste Maßnahme war die Entscheidung Nr. 3855/91/EGKS der Kommission vom 27. November 1991 zur Einführung gemeinschaftlicher Vorschriften über Beihilfen an die Eisen- und Stahlindustrie³ (im Folgenden: Fünfter Beihilfenkodex oder Beihilfenkodex), die auf der Grundlage von Artikel 95 EGKS-Vertrag erlassen wurde. Die erste Begründungserwägung dieses Beihilfenkodex lautet:

„Gemäß Artikel 4 Buchstabe c) des EGKS-Vertrags sind alle allgemeinen und besonderen staatlichen Beihilfen an die Eisen- und Stahlindustrie, in welcher Form auch immer, untersagt.“⁴

* Originalsprache: Englisch.

1 — Urteil vom 24. Oktober 1997 (Slg. 1997, II-1887; im folgenden: Urteil British Steel).

2 — Urteil vom 24. Oktober 1997 (Slg. 1997, II-1963; im folgenden: Urteil Wirtschaftsvereinigung). Beide Urteile zusammen werden im folgenden als angefochtene Urteile bezeichnet. Die Verfahren vor dem Gericht erster Instanz und die Rechtsmittelverfahren werden als Rechtssache British Steel (Rechtssache T-243/94 und Rechtssache C-1/98 P) und als Rechtssache Wirtschaftsvereinigung (Rechtssache T-244/94 und C-441/97 P) bezeichnet.

3 — ABl. 1991, L 362, S. 57.

4 — Dieser Kodex trat an die Stelle zweier vorangegangener Beihilfenkodizes, der Entscheidung Nr. 3484/85/EGKS der Kommission vom 27. November 1985 zur Einführung gemeinschaftlicher Vorschriften für die Beihilfen zugunsten der Eisen- und Stahlindustrie (ABl. L 340, S. 1) und der Entscheidung Nr. 322/89 der Kommission vom 1. Februar 1989 zur Einführung gemeinschaftlicher Vorschriften über Beihilfen an die Eisen- und Stahlindustrie (ABl. L 38, S. 8), die Beihilfen „in einer begrenzten Zahl von Fällen“ vorsahen (zweite Begründungserwägung des Fünften Beihilfenkodex).

Dieser Artikel 4 Buchstabe c EGKS-Vertrag bestimmt:

„Als unvereinbar mit dem gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl werden innerhalb der Gemeinschaft gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages aufgehoben und untersagt:

...

- c) von den Staaten bewilligte Subventionen oder Beihilfen oder von ihnen auferlegte Sonderlasten, in welcher Form dies auch immer geschieht;

...“

Die fünfte Begründungserwägung des Fünften Beihilfenkodex lautet:

„Diese strenge Beihilfedisziplin, die nunmehr für die zwölf Mitgliedstaaten und deren gesamtes Hoheitsgebiet gilt, hat in den vergangenen Jahren im EGKS-Sektor gleiche Wettbewerbsbedingungen gewährleistet. Sie steht nicht nur mit dem im Rahmen der Verwirklichung des Binnen-

marktes verfolgten Ziel im Einklang, sondern entspricht auch den Vorschriften über staatliche Beihilfen, die aufgrund des bis 31. März 1992 geltenden Stahl-Konsensus der Gemeinschaft und der Vereinigten Staaten vom November 1989 vereinbart wurden⁵. Deswegen muss sie auch mit einigen technischen Anpassungen beibehalten werden.“

4. Artikel 1 Absatz 1 des Fünften Beihilfenkodex sieht vor:

„Alle Beihilfen zugunsten der Eisen- und Stahlindustrie, gleichgültig ob spezifische oder nichtspezifische Beihilfen, die in jedweder Form von den Mitgliedstaaten bzw. den Gebietskörperschaften oder aus staatlichen Mitteln finanziert werden, können nur dann als Gemeinschaftsbeihilfen und somit als mit dem ordnungsgemäßen Funktionieren des Gemeinsamen Marktes vereinbar angesehen werden, wenn sie den Bestimmungen der Artikel 2 bis 5 entsprechen.“

5. Nach den Artikeln 2 bis 5 des Beihilfenkodex können Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen, Umweltschutzbeihilfen, Schließungsbeihilfen sowie in den allgemeinen Regelungen vorgesehene regionale Investitionsbeihilfen in Griechenland, Portugal und dem Hoheitsgebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik unter bestimmten Voraussetzungen als

⁵ — ABl. L 368, S. 185.

mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden. Der Beihilfenkodex trat am 1. Januar 1992 in Kraft und galt bis zum 31. Dezember 1996.

6. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes ist jedoch klar, dass weder der Beihilfenkodex noch das anscheinend umfassende Verbot von Beihilfen isoliert von der Rechtsgrundlage des Kodex, Artikel 95 EGKS-Vertrag (im Folgenden: Vertrag), betrachtet werden kann. Artikel 95 Absatz 1 des Vertrages lautet:

„In allen in diesem Vertrag nicht vorgesehenen Fällen, in denen eine Entscheidung oder Empfehlung der Kommission erforderlich erscheint, um eines der in Artikel 2, 3 und 4 näher bezeichneten Ziele der Gemeinschaft auf dem gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl gemäß Artikel 5 zu erreichen, kann diese Entscheidung oder Empfehlung mit einstimmiger Zustimmung des Rates und nach Anhörung des Beratenden Ausschusses ergehen.“

7. Nach dem Erlass des Fünften Beihilfenkodex sah sich die Kommission aufgrund der Verschlechterung der wirtschaftlichen und finanziellen Situation im Stahlsektor 1992 veranlasst, einen Umstrukturierungsplan vorzubereiten⁶, der zusammen

mit dem Bericht eines unabhängigen Sachverständigen⁷ die Grundlage für ein Programm der Kommission für einen freiwilligen Abbau der Produktionskapazitäten und Begleitmaßnahmen im sozialen Bereich bildete, dessen Grundlinien der Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 25. Februar 1993 zustimmte.

8. In der Ratssitzung vom 17. Dezember 1993 wurde ein allgemeines Einvernehmen über die Genehmigung staatlicher Beihilfen an sechs öffentliche Stahlunternehmen erzielt, die deren Umstrukturierung oder Privatisierung begleiten sollten. In das Protokoll dieser Sitzung wurde eine gemeinsame Erklärung des Rates und der Kommission aufgenommen, in der es u. a. heißt: „Gleichzeitig mit seiner einstimmigen Zustimmung zu den vorliegenden Vorschlägen gemäß Artikel 95 bekräftigt der Rat, dass er den ... Beihilfe-Kodex ... streng einhalten und, wenn keine Genehmigung gemäß dem Kodex vorliegt, Artikel 4 c des EGKS-Vertrages anwenden wird. Unbeschadet des Rechts aller Mitgliedstaaten, eine Entscheidung nach Artikel 95 EGKS zu beantragen, verpflichtet sich der Rat entsprechend seinen Schlussfolgerungen vom 25. Februar 1993 ausdrücklich, alle weiteren Ausnahmeregelungen gemäß Artikel 95 zugunsten einzelner Unternehmen zu vermeiden.“

9. Am 22. Dezember 1993 stimmte der Rat den Entscheidungen, die genannten Bei-

⁶ — Mitteilung SEK(92) 2160, „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Stahlindustrie: Die Notwendigkeit einer erneuten Umstrukturierung“, dem Rat und dem Europäischen Parlament vorgelegt am 23. November 1992.

⁷ — Bericht von Herrn Braun, „Die laufenden oder beabsichtigten Umstrukturierungen in der Stahlindustrie“, vom 29. Januar 1993.

hilfen zu gewähren, nach Artikel 95 des Vertrages zu. Am 12. April 1994 erließ die Kommission sechs auf Artikel 95 des Vertrages gestützte Einzelfallentscheidungen. Diese genehmigten in Abweichung von Artikel 4 Buchstabe c des Vertrages die Gewährung staatlicher Beihilfen, die nicht die Kriterien erfüllten, die nach dem Fünften Beihilfenkodex eine Ausnahme ermöglichen. Zu diesen Entscheidungen gehörten die Entscheidung 94/258/EGKS der Kommission vom 12. April 1994 über ein Beihilfevorhaben von Spanien zugunsten des öffentlichen spanischen Stahlunternehmens Corporación de la Siderurgia Integral (CSI)⁸ und die Entscheidung 94/259/EGKS der Kommission vom 12. April 1994 über die Gewährung von Beihilfen an die staatseigenen Stahlunternehmen Italiens (Stahlkonzern ILVA)⁹ (im Folgenden: streitige Entscheidungen). Diese Genehmigungen wurden gemäß der Zustimmung des Rates mit Verpflichtungen in Bezug auf einen Kapazitätsabbau versehen, wie aus der Mitteilung der Kommission vom 13. April 1994 an den Rat und das Europäische Parlament hervorgeht¹⁰.

10. Für das Rechtsmittel gegen das Urteil Wirtschaftsvereinigung ist es zweckdienlich, auf den Inhalt der Entscheidung 94/259 einzugehen. In Abschnitt II der Präambel dieser Entscheidung werden Beihilfen angeführt, denen für frühere Umstrukturierungsbemühungen von Ilva zugestimmt worden war, die aber nicht ausgereicht hatten, um die Lebensfähigkeit von Ilva wiederherzustellen. Zur Darlegung der Erforderlichkeit der Entscheidung wird in

Abschnitt IV Absatz 1 der Präambel ausgeführt:

„Die sich seit Mitte 1990 ständig verschlechternde Lage der Stahlindustrie in der Gemeinschaft hat den Stahlsektor mehrerer Mitgliedstaaten, darunter Italiens, in erhebliche Schwierigkeiten gebracht. Die Wiederherstellung tragfähiger und wirtschaftlich gesunder Strukturen der italienischen Stahlindustrie ist ein Beitrag zur Verwirklichung der Ziele des EGKS-Vertrages, wie sie insbesondere in den Artikeln 2 und 3 niedergelegt sind. Nach Auffassung der Kommission sind die von Italien gewährten Beihilfen, was die Einhaltung der vom gemeinsamen Interesse der Gemeinschaft diktierten besonderen Auflagen, wie sie in dieser Entscheidung enthalten sind, betrifft, notwendige Maßnahmen, die in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten Ziel stehen.“

Abschnitt V Absatz 1 lautet:

„Um die Auswirkungen auf den Wettbewerb möglichst gering zu halten, muss die staatseigene italienische Stahlindustrie in erheblichem Maße zu der in diesem Sektor durchzuführenden Strukturanpassung beitragen, indem sie als Gegenleistung für die ausnahmsweise genehmigten Beihilfen Kapazitätskürzungen vornimmt.“

8 — ABl. L 112, S. 58.

9 — ABl. L 112, S. 64. Diese Entscheidung bezieht sich auf die Ilva Laminati Piani SpA (im folgenden: Ilva).

10 — KOM (94) 125 endg.

Nach Abschnitt VI Absatz 1 der Begründungserwägungen muss die Gewäh-

rung von Betriebsbeihilfen auf das erforderliche Mindestmaß begrenzt werden, und nach Abschnitt VII Absatz 1 ist die Anwendung der Entscheidung streng zu überwachen.

11. Demzufolge wurden in Artikel 1 Absatz 1 der Entscheidung 94/259 Beihilfeshöchstbeträge für die Zuführung von Kapital, die Übernahme von Schulden durch den Staat und die Übernahme der Umstrukturierungs- und Liquidierungskosten genehmigt. Nach Artikel 1 Absätze 2 bis 5 waren keine neuen Beihilfen möglich, wenn die Lebensfähigkeit nicht bis Ende 1994 hergestellt würde, und die Beihilfen durften nicht für die Zwecke eines unlauteren Wettbewerbs verwendet werden; außerdem mussten die betroffenen Unternehmen bis Ende 1994 vollständig privatisiert sein, und der Staat musste alle weiteren Darlehen und Schulden zu den Marktbedingungen behandeln. Artikel 2 sah die Schließung bestimmter Anlagen und Kapazitätsveringerungen für verschiedene Stahlerzeugnisse vor. Artikel 3 stellte Voraussetzungen für eine diskriminierungsfreie Privatisierung auf, die ohne zusätzliche staatliche Beihilfen oder Steuergutschriften für vorangegangene Verluste und unter Einhaltung bestimmter Voraussetzungen in Bezug auf den Schuldenstand der Gruppe zu erfolgen hatte. In den Artikeln 4 bis 6 der Entscheidung waren die Überwachung und die Folgen der Nichteinhaltung der in der Entscheidung aufgestellten Voraussetzungen geregelt.

III — Die angefochtenen Urteile

12. Die Wirtschaftsvereinigung Stahl, die Thyssen Stahl AG, die Preussag Stahl AG und die Hoogovens Groep BV (im Folgen-

den: Wirtschaftsvereinigung) beantragten beim Gericht erster Instanz nach Artikel 33 EGKS-Vertrag die Nichtigkeitsklage der Entscheidung 94/259. Die British Steel plc (im Folgenden: British Steel) beantragte mit einer eigenen Klage die Nichtigkeitsklage der Entscheidung 94/259 und der Entscheidung 94/258¹¹. Das Gericht ließ den Rat, die Italienische Republik und Ilva in beiden Rechtssachen sowie das Königreich Spanien in der Rechtssache British Steel als Streithelfer zur Unterstützung der Kommission zu. Die SSAB Svenskt Stål AB und Det Danske Stålvalseværk A/S wurden als Streithelferinnen zur Unterstützung der Klägerin in der Rechtssache British Steel zugelassen.

13. Die Wirtschaftsvereinigung stützte ihre Nichtigkeitsklage auf sieben Gründe, von denen zwei die Grundlage für ihr Rechtsmittel bilden, nämlich der Klagegrund des Verstoßes gegen die abschließenden Bestimmungen des Fünften Beihilfenkodex und der Klagegrund des Verstoßes gegen Artikel 95 des Vertrages durch Nichtbeachtung des Erfordernisses, dass die Beihilfe zur Erreichung der in den Artikeln 2 bis 4 des Vertrages genannten Ziele notwendig sei.

14. British Steel stützte ihre Klage auf vier Gründe, von denen ebenfalls zwei die Grundlage für ihr Rechtsmittel bilden, nämlich der Klagegrund der Unzuständigkeit der Kommission für den Erlass der streitigen Entscheidungen und der Klage-

11 — Parallel dazu erhob auch die European Independent Steelworks Association (EISA) Klage gegen die genannten sechs Entscheidungen 94/256/EGKS bis 94/261/EGKS (Rechtssache T-239/94, Slg. 1997, II-1839).

grund des Verstoßes gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes.

15. Das Gericht hat aus den nachstehend zusammengefassten Gründen alle Argumente der Klägerinnen in den beiden Rechtssachen zurückgewiesen und beide Klagen abgewiesen.

*A — Wirtschaftsvereinigung: Verstoß gegen den Fünften Beihilfenkodex
British Steel: Unzuständigkeit*

16. Die Wirtschaftsvereinigung und British Steel vertraten im Rahmen ihres Vorbringens zum Verstoß gegen den Fünften Beihilfenkodex und zur Unzuständigkeit die Ansicht, dass dieser Kodex eine abschließende und verbindliche Regelung von allgemeiner Geltung darstelle. Insbesondere verbiete Artikel 1 des Kodex ausdrücklich alle anderen als die im Kodex vorgesehenen Betriebs- und Investitionsbeihilfen. Die Kommission dürfe nicht versuchen, das in der anwendbaren Grundentscheidung — dem Beihilfenkodex — vorgeschriebene Verfahren zu umgehen, da diese Entscheidung ihrerseits von der Kommission auf der Grundlage von Artikel 95 des Vertrages erlassen worden sei. Der Beihilfenkodex stelle somit eine endgültige Bewertung dessen dar, was erforderlich sei, um die Ziele des Vertrages zu erreichen, sofern er nicht selbst nach diesem Artikel durch eine Entscheidung von allgemeiner Geltung geändert werde.

17. Die Kommission stellte sich auf den Standpunkt, dass sich das Verbot von Beihilfen unmittelbar aus Artikel 4 Buchstabe c des Vertrages ergebe und somit unter dem Vorbehalt weiterer Ausnahmen durch Einzelfallentscheidung nach Artikel 95 des Vertrages stehe. Sie könne die Vereinbarkeit anderer, im Beihilfenkodex nicht vorgesehener Beihilfeformen mit dem Vertrag prüfen, falls sich der Stahlmarkt in einer ernststen Krise befinde. Der Rat, Italien und Ilva trugen vor, dass der Beihilfenkodex und die streitigen Entscheidungen Rechtsakte seien, die denselben Rang hätten und mit unterschiedlichem sachlichem Geltungsbereich auf der gleichen Rechtsgrundlage beruhten. Das der Kommission in Artikel 95 des Vertrages eingeräumte Ermessen sei durch den Erlass des Beihilfenkodex nicht erschöpft, da darin nur diejenigen Maßnahmen bestimmt würden, die die Kommission damals für vertragskonform gehalten habe. Da mit dem Ermessen unvorhergesehenen Ausnahmesituationen begegnet werden solle, sei die Kommission nicht befugt, seine Ausübung in anderen Fällen im Voraus zu beschränken.

18. Das Gericht hat das Vorbringen der Wirtschaftsvereinigung so umschrieben, dass im Wesentlichen „die Kommission ... bei der Genehmigung der fraglichen Beihilfen in der streitigen Einzelfallentscheidung von ihren Befugnissen aus Artikel 95 Absätze 1 und 2 des Vertrages Gebrauch gemacht [habe], um die Voraussetzungen des Beihilfenkodex, der allgemeine Geltung habe, zu umgehen“¹². Das Vorbringen von British Steel legte das

¹² — Urteil Wirtschaftsvereinigung (Randnr. 31).

Gericht dahin aus, dass im Kern „die beiden streitigen Entscheidungen dem Beihilfenkodex widersprächen und damit gegen den Grundsatz verstießen, wonach ein allgemeiner Rechtsakt nicht durch eine individuelle Entscheidung abgeändert werden könne“¹³. Beide Argumentationen sind mit den gleichen Ausführungen zurückgewiesen worden.

19. Das Gericht hat zunächst ausgeführt, dass die Kommission nach Artikel 95 des Vertrages befugt sei, jede allgemeine oder individuelle Entscheidung — einschließlich der Genehmigung von Beihilfen im Wege der Ausnahme von Artikel 4 Buchstabe c des Vertrages¹⁴ — zu erlassen, die zur Erreichung der Ziele des Vertrages erforderlich sei, vorbehaltlich ihrer Einschätzung, welche Art von Entscheidung dafür am geeignetsten sei¹⁵. Das Problem bestehe folglich in der Bestimmung des Gegenstands und der Tragweite des Beihilfenkodex und der streitigen Einzelfallentscheidungen¹⁶.

20. Da diese Handlungen auf dieselbe Rechtsgrundlage, nämlich Artikel 95 Absätze 1 und 2 des Vertrages, gestützt seien und Ausnahmen von dem in Artikel 4 Buchstabe c des Vertrages aufgestellten Grundsatz des allgemeinen Verbotes der Beihilfen einführten, war das Gericht der Ansicht, dass ihr Anwendungsbereich verschieden sei, da sich „der Kodex allgemein auf bestimmte Kategorien von Beihilfen bezieht, die als mit dem Vertrag vereinbar

angesehen werden, während die streitige Entscheidung aus außergewöhnlichen Gründen für ein Mal Beihilfen genehmigt, die grundsätzlich nicht als mit dem Vertrag vereinbar angesehen werden könnten“¹⁷. Das Gericht hat weiter ausgeführt:

„Unter diesem Gesichtspunkt kann der Auffassung der Klägerinnen, der Kodex habe verbindlichen, abschließenden und endgültigen Charakter, nicht gefolgt werden. Der Kodex stellt nämlich nur für die Beihilfen, die zu den darin aufgezählten Kategorien mit dem Vertrag zu vereinbarenden Beihilfen gehören, einen verbindlichen rechtlichen Rahmen dar. In diesem Bereich führt er eine umfassende Regelung ein, die eine einheitliche Behandlung aller in die festgelegten Kategorien fallenden Beihilfen im Rahmen eines einzigen Verfahrens gewährleisten soll. Die Kommission ist durch diese Regelung nur gebunden, wenn sie die Vereinbarkeit von Beihilfen, für die der Kodex gilt, mit dem Vertrag beurteilt. Sie darf daher solche Beihilfen nicht unter Verstoß gegen die allgemeinen Vorschriften des Kodex durch eine Einzelfallentscheidung genehmigen.“¹⁸

21. Dagegen könne bei Beihilfen, die nicht zu den durch den Beihilfenkodex allgemein genehmigten Ausnahmekategorien gehör-

13 — Urteil British Steel (Randnr. 39).

14 — Das Gericht hat insoweit das Urteil vom 12. Juli 1962 in der Rechtssache 9/61 (Niederlande/Hohe Behörde, Slg. 1962, 435) zitiert.

15 — Urteil Wirtschaftsvereinigung (Randnrn. 34 bis 36); Urteil British Steel (Randnrn. 42 bis 44).

16 — Urteil Wirtschaftsvereinigung (Randnr. 38); Urteil British Steel (Randnr. 46).

17 — Urteil Wirtschaftsvereinigung (Randnr. 41); Urteil British Steel (Randnr. 49).

18 — Urteil Wirtschaftsvereinigung (Randnr. 42); Urteil British Steel (Randnr. 50). Das Gericht erster Instanz hat sich insoweit gestützt auf die Urteile vom 29. März 1979 in der Rechtssache 113/77 (NTN Toyo Bearing Company u. a./Rat, Slg. 1979, 1185; im folgenden: „Kugellager-Urteil“), in der Rechtssache 118/77 (ISO/Rat, Slg. 1979, 1277), in der Rechtssache 119/77 (Nippon Seiko/Rat und Kommission, Slg. 1979, 1303), in der Rechtssache 120/77 (Koyo Seiko/Rat und Kommission, Slg. 1979, 1337) und in der Rechtssache 121/77 (Nachi Fujikoshi/Rat, Slg. 1979, 1363) sowie die Urteile vom 21. Februar 1984 in den verbundenen Rechtssachen 140/82, 146/82, 221/82 und 226/82 (Walzstahl-Vereinigung und Thyssen/Kommission, Slg. 1984, 951), vom 14. Juli 1988 in den verbundenen Rechtssachen 33/86, 44/86, 110/86, 226/86 und 285/86 (Peine-Salzgitter u. a./Kommission, Slg. 1988, 4309) und vom 24. März 1993 in der Rechtssache C-313/90 (CIRFS u. a./Kommission, Slg. 1993, I-1125).

ten, eine individuelle Ausnahme vom Verbot des Artikels 4 Buchstabe c des Vertrages gewährt werden. Das Gericht hat ausgeführt:

„Die Kommission ist nach Artikel 95 Absätze 1 und 2 des Vertrages, der nur auf die im Vertrag nicht vorgesehenen Fälle abstellt (vgl. Urteil Niederlande/Hohe Behörde ...), nicht befugt, bestimmte Kategorien von Beihilfen zu verbieten, da ein solches Verbot bereits im Vertrag selbst, nämlich in Artikel 4 Buchstabe c, vorgesehen ist. Die Beihilfen, die nicht zu den Kategorien gehören, die der Kodex von diesem Verbot ausnimmt, fallen somit weiterhin ausschließlich unter Artikel 4 Buchstabe c. Erweisen sich also derartige Beihilfen zur Erreichung der Ziele des Vertrages gleichwohl als erforderlich, so kann die Kommission von Artikel 95 des Vertrages Gebrauch machen, um dieser unvorhergesehenen Situation gegebenenfalls durch eine Einzelfallentscheidung zu begegnen.“¹⁹

22. Die Kommission habe nicht durch den Erlass eines abschließenden Beihilfenkodex auf diese Befugnis verzichten können²⁰. Da die mit den streitigen Entscheidungen genehmigten Betriebs- und Umstrukturierungsbeihilfen offenkundig unter keine der Beihilfekategorien des Fünften Beihilfenkodex fielen, könnten diese Entscheidungen nicht als ungerechtfertigte Ausnahmen vom Beihilfenkodex²¹ oder als Versuche angesehen werden, Unternehmen

durch eine verschleierte Änderung des Beihilfenkodex zu begünstigen²².

23. Auch wenn das Vorbringen zum Verstoß gegen den Fünften Beihilfenkodex und das zur fehlenden Zuständigkeit, die im Kern das gleiche Argument darstellen, im Mittelpunkt des Rechtsmittels stehen, muss ich auch auf die anderen Argumente eingehen, mit denen die beiden Klagen vor dem Gericht begründet wurden und auf die im Rahmen der beiden Rechtsmittel eigenständige Rechtsmittelgründe gestützt werden.

B — *British Steel: Berechtigtes Vertrauen*

24. British Steel vertrat die Ansicht, im vorliegenden Fall sei der Grundsatz des Vertrauensschutzes verletzt worden, weil sie erwartet habe, dass sich die Kommission an den Beihilfenkodex halten und ihn gegebenenfalls abändern bzw. ersetzen werde, falls sie von ihm abweichen wolle. Der Beihilfenkodex stelle nämlich eine normative Maßnahme dar, mit der ausdrücklich jede Form der Subventionierung mit Ausnahme derjenigen untersagt werden solle, die er als mit dem Vertrag vereinbar betrachte. Vor diesem Hintergrund müsse jede gegen den Kodex verstößende Maßnahme für nichtig erklärt werden, soweit sie bei Fehlen eines unbestreitbaren öffentlichen Interesses zu einer unvorhersehbaren Änderung einer durch den Kodex geschaffenen Situation zu Lasten eines Wirtschaftsteilnehmers führe, der sich vernünftigerweise auf den Fortbestand der aus diesem normativen Akt resultierenden Si-

19 — Urteil Wirtschaftsvereinigung (Randnr. 43); Urteil British Steel (Randnr. 51).

20 — Urteil Wirtschaftsvereinigung (Randnr. 46); Urteil British Steel (Randnr. 54).

21 — Urteil Wirtschaftsvereinigung (Randnrn. 44 und 45); Urteil British Steel (Randnrn. 52 und 53).

22 — Urteil Wirtschaftsvereinigung (Randnr. 46).

tuation verlassen (und Investitionen getätigt) habe²³.

25. Nach Auffassung der Kommission konnte eine Maßnahme von allgemeiner Geltung wie der Fünfte Beihilfenkodex kein berechtigtes Vertrauen begründen. Geänderte Bedingungen hätten den Erlass zusätzlicher Maßnahmen gerechtfertigt. Ein berechtigtes Vertrauen wäre jedenfalls durch die Warnungen der Kommission in ihrem Schriftwechsel mit British Steel, dass der Rückgriff auf Artikel 95 des Vertrages auch während der Geltungsdauer des Beihilfenkodex nicht ausgeschlossen werden könne, infrage gestellt worden²⁴.

26. Das Gericht hat entschieden, dass das Vorbringen von British Steel auf der irrigen Ansicht beruhe, die Geltung des Beihilfenkodex habe den betreffenden Unternehmen die Gewissheit verschafft, dass unter besonderen Umständen keine Einzelfallentscheidung erlassen werde, mit der staatliche Beihilfen außerhalb der Kategorien des Kodex genehmigt würden. Wie das Gericht bereits festgestellt habe, habe der Beihilfenkodex aber nicht den gleichen Zweck wie die streitigen Entscheidungen, die erlassen worden seien, um einer Ausnahmesituation zu begegnen. Der Beihilfenkodex habe daher keinesfalls berechnete Erwartungen in Bezug auf die Frage entstehen lassen können, ob in einer unvorhergesehenen Situation, wie sie zum Erlass der streitigen Entscheidungen geführt habe, die Gewährung individueller Ausnahmen

vom Verbot staatlicher Beihilfen auf der Grundlage von Artikel 95 Absätze 1 und 2 des Vertrages möglich sein würde²⁵.

27. Das Gericht hat weiter ausgeführt, dass die Marktbürger nicht auf die Beibehaltung einer bestehenden Situation vertrauen dürften, die die Gemeinschaftsorgane im Rahmen ihres Ermessens ändern könnten²⁶. Aufgrund der ständigen Anpassung nach Maßgabe der Veränderungen der Wirtschaftslage könnten sich die Wirtschaftsteilnehmer nicht auf ein wohlverworbenes Recht auf Beibehaltung der zu einem bestimmten Zeitpunkt bestehenden Rechtslage berufen²⁷. Ein umsichtiger und besonnener Wirtschaftsteilnehmer könne den Erlass spezifischer Maßnahmen, die offensichtlichen Krisensituationen entgegenwirken sollten, vorhersehen, so dass eine Berufung auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht möglich sei²⁸. Insbesondere hätte British Steel als ein bedeutender Wirtschaftsteilnehmer, der im Beratenden Ausschuss der EGKS mitgewirkt habe, bemerken müssen, dass die zwingende Notwendigkeit, die Position der europäischen Stahlindustrie zu schützen, den Erlass von Einzelfallentscheidungen durch die Kommission rechtfertigen könnte, wie dies bereits bei der Befreiung der niederländischen und der dänischen Stahlindustrie von Steuern auf Kohlen-

25 — Urteil British Steel (Randnr. 75).

26 — Urteil British Steel (Randnr. 76). Das Gericht zitiert insoweit das Urteil vom 14. Februar 1990 in der Rechtssache C-350/88 (Delacre u. a./Kommission, Slg. 1990, I-395, Randnr. 33).

27 — Vgl. Urteil vom 27. September 1979 in der Rechtssache 230/78 (Eridania, Slg. 1979, 2749, Randnr. 22) und Urteil vom 21. Februar 1995 in der Rechtssache T-472/93 (Campo Ebro u. a./Rat, Slg. 1995, II-421, Randnr. 52).

28 — Urteil British Steel (Randnr. 77), in dem das Urteil vom 1. Februar 1978 in der Rechtssache 78/77 (Lührs, Slg. 1978, 169) zitiert wird.

23 — Urteil British Steel (Randnrn. 56, 57 und 59).

24 — Urteil British Steel (Randnr. 62).

dioxidemissionen außerhalb des Beihilfenkodex geschehen sei²⁹.

C — *Wirtschaftsvereinigung: Verstoß gegen Artikel 95 des Vertrages*

28. Die Wirtschaftsvereinigung stellte sowohl infrage, ob die mit der Entscheidung 94/259 verfolgten Ziele mit dem Vertrag vereinbar seien, als auch, ob die Entscheidung für die Erreichung dieser Ziele tatsächlich unerlässlich sei. Zum erstgenannten Punkt führte sie u. a. aus, dass das Ziel der „Wiederherstellung tragfähiger und wirtschaftlich gesunder Strukturen der italienischen Stahlindustrie“³⁰ nicht mit den Zielen übereinstimme, die den Gemeinsamen Markt und die Stahlindustrie der Gemeinschaft insgesamt betreffen, da es sich nur auf einen Mitgliedstaat, ja sogar nur auf ein einziges Unternehmen beziehe³¹, während Unternehmen anderer Mitgliedstaaten aus eigener Kraft Kapazitäten abbauen sollten. Was das Kriterium der Unerlässlichkeit angehe, so habe die Kommission in der Zeit von 1980 bis 1989 bereits Beihilfen in Höhe von insgesamt 14 150 Mio. ECU an Ilva genehmigt, ohne dass deren Lebensfähigkeit wiederhergestellt worden sei. Dieser Vorgang zeige, dass zusätzliche Beihilfen von Ilva einfach dazu verwendet werden könnten, ihren Marktanteil durch Unterbietung der Preise

29 — Urteil *British Steel* (Randnr. 78), in dem die Entscheidung 92/411/EGKS der Kommission vom 31. Juli 1992 betreffend die Gewährung von Beihilfen an Eisen- und Stahlunternehmen durch die dänische und die niederländische Regierung (ABl. L 223, S. 28) angeführt wird.

30 — Abschnitt IV der Präambel der Entscheidung 94/259.

31 — Insoweit wurden die Urteile vom 17. September 1980 in der Rechtssache 730/79 (*Philip Morris/Kommission*, Slg. 1980, 2671) und vom 29. September 1987 in den verbundenen Rechtssachen 351/85 und 360/85 (*Fabrique de fer de Charleroi und Dillinger Hüttenwerke/Kommission*, Slg. 1987, 3639) angeführt.

ihrer nicht subventionierten Konkurrenten zu erweitern.

29. Die Kommission und Italien entgegneten, die Beihilfengewährung sei Teil eines Gesamtplans zur Reduzierung der Kapazitäten und zur Wiederherstellung der Lebensfähigkeit der europäischen Stahlunternehmen und diene daher den Interessen der gesamten gemeinschaftlichen Stahlindustrie. Außerdem sei sie erforderlich, um die Privatisierung von Ilva in einer Krisensituation zu erleichtern; weitere Beihilfengewährungen nach Artikel 95 des Vertrages seien ausgeschlossen.

30. Das Gericht hat ausgeführt, dass sich die Entscheidung 94/259 darauf beziehe, im Einklang mit den Zielen des Vertrages das gemeinsame Interesse zu schützen³². Bei Fortbestand oder Verschärfung der Krise im Stahlsektor hätte die Gefahr bestanden, dass im Wirtschaftsleben des betreffenden Mitgliedstaats außergewöhnlich schwere Störungen hervorgerufen worden wären³³. Die Entscheidung sei mit den fünf weiteren Einzelfallentscheidungen vom selben Tag, mit denen staatliche Beihilfen genehmigt worden seien, Teil eines Gesamtprogramms zur dauerhaften Umstrukturierung des Stahlsektors und zur Reduzierung der Produktionskapazitäten in der Gemeinschaft. Die Zielsetzung der Maßnahme bestehe nicht darin, das bloße Überleben des begünstigten Unternehmens zu sichern — was mit dem gemeinsamen Interesse unvereinbar wäre —, sondern mit ihr solle dessen Lebensfähigkeit wiederhergestellt werden, wobei die Auswirkung der Beihilfe auf den

32 — Urteil *Wirtschaftsvereinigung* (Randnr. 83).

33 — Randnr. 81.

Wettbewerb auf ein Mindestmaß beschränkt werde³⁴.

31. Aufgrund der Schlussfolgerung, dass die Entscheidung 94/259 die in den Artikeln 2 bis 4 des Vertrages genannten Ziele verfolge³⁵, hat das Gericht das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache Deutschland/Kommission zitiert, wonach die Kommission „keinesfalls die Gewährung staatlicher Beihilfen gestatten [könnte], die nicht zur Erreichung der im EGKS-Vertrag aufgestellten Ziele unerlässlich sind und die zu Wettbewerbsverzerrungen auf dem gemeinsamen Stahlmarkt führen würden“³⁶. Nachdem das Gericht auf die in Artikel 33 des Vertrages festgelegten Bedingungen für die Nachprüfung von Entscheidungen der Kommission mit wirtschaftlichem Charakter und auf das weite Ermessen der Kommission bei wirtschaftlichen und sozialen Wertungen in Bezug auf die Gemeinschaft als Ganzes hingewiesen hatte³⁷, hat es ausgeführt, dass seine Nachprüfung „auf die sachliche Richtigkeit der Tatsachen sowie darauf beschränkt[t] [sei], ob kein offensichtlicher Beurteilungsfehler vorliegt“³⁸. Das Gericht hat entschieden, dass die Behauptung, die Ineffektivität von in der Vergangenheit gewährten Beihilfen impliziere das unumgängliche Scheitern jedes Versuches, die Lebensfähigkeit von Ilva durch weitere staatliche Beihilfen wieder-

herzustellen, nicht mit konkreten Angaben untermauert worden sei und eine rein spekulative Prognose darstelle. Eine solche Projektion früherer Erfahrungen könne eine eingehende Prüfung der konkreten Bedingungen nicht ersetzen, die in der Entscheidung im Hinblick auf die Umstrukturierung und die Lebensfähigkeit des begünstigten Unternehmens aufgestellt worden seien³⁹. Die Entstehungsgeschichte und die Begründung der Entscheidung wiesen darauf hin, dass die Kommission sowohl die sektorielle Krise und die Mittel zu ihrer Bewältigung als auch die spezifischen Erfordernisse eingehend analysiert habe, die für die Wiedererlangung der Lebensfähigkeit von Ilva und dafür vorzuschreiben seien, die Auswirkungen der Beihilfe auf den Wettbewerb möglichst geringzuhalten⁴⁰. Somit sei nichts vorgebracht worden, was annehmen ließe, dass die Kommission einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen habe, als sie die Ansicht vertreten habe, dass die fraglichen Beihilfen, versehen mit den in der Entscheidung 94/259 aufgestellten Bedingungen, zur Erreichung bestimmter Ziele des Vertrages erforderlich seien⁴¹.

IV — Das Rechtsmittel

32. Die Wirtschaftsvereinigung und British Steel haben gegen die Urteile des Gerichts in der Rechtssache T-244/94 und in der Rechtssache T-243/94 gemäß Artikel 49 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EGKS ein Rechtsmittel eingelegt, mit dem sie die Aufhebung dieser beiden Urteile und die Nichtigerklärung der

34 — Randnr. 82.

35 — Randnrn. 72 bis 83.

36 — Urteil vom 3. Oktober 1985 in der Rechtssache 214/83 (Slg. 1985, 3053, Randnr. 30), zitiert in Randnr. 84 des Urteils Wirtschaftsvereinigung.

37 — Urteil Wirtschaftsvereinigung (Randnrn. 85 und 86). Das Gericht erster Instanz hat insoweit die Urteile Philip Morris/Kommission (Randnr. 24) und vom 13. September 1995 in den verbundenen Rechtssachen T-244/93 und T-486/93 (TWD/Kommission, Slg. 1995, II-2265) zitiert.

38 — Urteil Wirtschaftsvereinigung (Randnr. 87). Das Gericht hat insoweit die Urteile vom 22. Oktober 1996 in der Rechtssache T-266/94 (Skibsværftsforeningen u. a./Kommission, Slg. 1996, II-1399, Randnr. 170), vom 15. Juli 1994 in der Rechtssache T-17/93 (Matra Hachette/Kommission, Slg. 1994, II-595, Randnr. 104) und vom 8. Juni 1995 in der Rechtssache T-9/93 (Schöller/Kommission, Slg. 1995, II-1611, Randnr. 140) zitiert.

39 — Urteil Wirtschaftsvereinigung (Randnrn. 89 und 90).

40 — Randnrn. 91 bis 93.

41 — Randnr. 94.

Entscheidung 94/259 bzw. der Entscheidungen 94/259 und 94/258 sowie die Verurteilung der Kommission zur Tragung der Kosten der Verfahren beantragen. Der Gerichtshof hat in der Rechtssache British Steel gemäß Artikel 120 der Verfahrensordnung von einer mündlichen Verhandlung abgesehen. In der mündlichen Verhandlung in der Rechtssache Wirtschaftsvereinigung hat sich die Hoogovens Staal BV durch einen eigenen Prozessbevollmächtigten vertreten lassen.

A — *Wirtschaftsvereinigung: i) und iv) Verstoß gegen den Fünften Beihilfenkodex und gegen Artikel 4 Buchstabe c des Vertrages*

British Steel: i) Unzuständigkeit

1. Vorbringen

33. Die Wirtschaftsvereinigung macht vier Rechtsmittelgründe geltend: i) Verstoß gegen den Fünften Beihilfenkodex, ii) Verstoß gegen den Grundsatz der Unerlässlichkeit, iii) unzulässige Verfolgung einer rein nationalen Politik und iv) Verstoß gegen Artikel 4 Buchstabe c des Vertrages. British Steel macht zwei Rechtsmittelgründe geltend: Unzuständigkeit für den Erlass der streitigen Entscheidungen und Verstoß gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes. Das Rechtsmittel von British Steel wird durch Det Danske Stålvalseværk A/S unterstützt. Andere Verfahrensbeteiligte ist bei beiden Rechtsmitteln die Kommission, unterstützt durch die Italienische Republik und den Rat, während in der Rechtssache British Steel auch das Königreich Spanien die Kommission unterstützt.

34. Im Folgenden werde ich der Reihe nach die Rechtsmittelgründe und das Gegenvorbringen der anderen Beteiligten zusammenfassen und untersuchen. Der erste und der vierte Rechtsmittelgrund der Wirtschaftsvereinigung können jedoch zusammen mit dem ersten Rechtsmittelgrund von British Steel erörtert werden, da diese Gründe im Wesentlichen gleichartig sind.

35. Die Wirtschaftsvereinigung trägt vor, das Gericht sei rechtsfehlerhaft davon ausgegangen, dass der Beihilfenkodex für die Kommission nur hinsichtlich der Beihilfekategorien verbindlich sei, deren Gewährung im Kodex speziell geregelt sei. Das Gericht habe den dritten Satz der vierten Begründungserwägung des Beihilfenkodex nur unvollständig zitiert, wonach „[a]lle anderen Betriebs- oder Investitionsbeihilfen ... untersagt [seien]“, und aus der dritten Begründungserwägung, wonach diese Vorschriften „*allgemeine und besondere* Beihilfen [betreffen], die die Mitgliedstaaten *in welcher Form auch immer* gewähren“⁴², oder aus dem entsprechenden Wortlaut des Artikels 1 Absatz 1 des Beihilfenkodex nicht die notwendige Schlussfolgerung gezogen. Auch im Zweiten Beihilfenkodex heiße es in der dritten Begründungserwägung, dass für alle Beihilfen die gleiche Behandlung nach *einer einheitlichen Verfahrensregelung* gelten solle und dass eine *umfassende* gemeinschaftliche Beihilfenregelung ein unerlässliches Instrument der allgemeinen Politik

42 — Hervorhebungen in beiden Zitaten von mir.

der Gemeinschaft zur Sanierung der Stahlindustrie sei⁴³; in der sechsten Begründungserwägung des Dritten Beihilfenkodex heiße es:

„Der umfassende Charakter des [gemäß Artikel 95 des Vertrages] geschaffenen gemeinschaftlichen Systems beinhaltet, dass neben den ausdrücklich vorgesehenen und gemäß dieser Entscheidung zu genehmigenden Beihilfen alle anderen etwaigen Subventionen der Mitgliedstaaten, in welcher Form auch immer und unabhängig von der Frage, ob sie spezifischer Natur sind oder nicht, keinesfalls durch Artikel 67 gerechtfertigt wären und dementsprechend als aufgrund von Artikel 4 Buchstabe c) des EGKS-Vertrags verboten angesehen werden müssten.“⁴⁴

Die Wirtschaftsvereinigung führt außerdem die Praxis der Kommission an, bei der Ablehnung von Beihilfegenehmigungen darauf hinzuweisen, dass die einzigen Ausnahmen vom Verbot des Artikels 4 Buchstabe c) des Vertrages, die genehmigt werden könnten, ausdrücklich und restriktiv im Beihilfenkodex aufgeführt seien⁴⁵.

36. Die Wirtschaftsvereinigung trägt vor, dass die im Fünften Beihilfenkodex ge-

troffene allgemeine Regelung in der Normenhierarchie höher stehe als ein Einzelrechtsakt. In der mündlichen Verhandlung hat sie ausgeführt, dass der Kodex umfassend, endgültig und erschöpfend sei. Somit könne eine Entscheidung wie die Entscheidung 94/259 auch dann nicht von ihm abweichen, wenn sie von demselben Organ erlassen worden sei⁴⁶. Diese Schlussfolgerung gebiete der Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz, dessen Verletzung vorliegend zu einer Ungleichbehandlung öffentlicher und privater Stahlunternehmen geführt habe. Daran könne auch der Umstand nichts ändern, dass beide Rechtsakte auf eine gemeinsame Rechtsgrundlage gestützt seien, da dies auch in der Kugellager-Rechtssache der Fall gewesen sei. Die Einhaltung des Grundsatzes, dass Einzelfallmaßnahmen Maßnahmen normativen Charakters untergeordnet seien, sei umso wichtiger, als es bei dem Verfahren nach Artikel 95 des Vertrages keine wirkliche parlamentarische Kontrolle gebe.

37. Daher könnten abweichende Einzelfallmaßnahmen nur dann gerechtfertigt sein, wenn die allgemeine Maßnahme diese Möglichkeit ausdrücklich vorsehe⁴⁷, wie dies in Artikel 12 des Zweiten Beihilfenkodex der Fall sei. Beim Fünften Beihilfenkodex sei bewusst davon abgesehen worden, eine solche Rechtsgrundlage für abweichende Einzelfallentscheidungen aufzunehmen. Als zusätzliches Beispiel führt die Wirtschaftsvereinigung Entscheidungen des Gerichtshofes an, wonach jede Beihilfe,

43 — Entscheidung Nr. 2320/81/EGKS der Kommission vom 7. August 1981 zur Einführung gemeinschaftlicher Regeln für Beihilfen zugunsten der Eisen- und Stahlindustrie (ABl. L 228, S. 14).

44 — Entscheidung Nr. 3484/85 (zitiert oben in Fußnote 4).

45 — Siehe z. B. Abschnitt III Absatz 1 der Präambel der Entscheidung 96/678/EGKS der Kommission vom 30. Juli 1996 über bestimmte Beihilfevorhaben Italiens im Rahmen des Umstrukturierungsprogramms für den privaten italienischen Stahlsektor (ABl. L 316, S. 24).

46 — Kugellager-Urteil (Randnr. 21); Urteil vom 18. Juni 1996 in der Rechtssache C-303/94 (Parlament/Rat, Slg. 1996, I-2943, Randnr. 23).

47 — Urteil vom 8. Juni 1995 in der Rechtssache T-7/93 (Langnese-Iglo/Kommission, Slg. 1995, II-1533, Randnr. 208); Urteil vom 8. Juni 1995 in der Rechtssache T-9/93 (Schöller/Kommission, Slg. 1995, II-1611, Randnr. 162).

die nicht mit den vom Rat gemäß Artikel 92 Absatz 3 Buchstabe e EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 87 Absatz 3 Buchstabe e EG) erlassenen bindenden Vorschriften über die Gewährung staatlicher Beihilfen für den Schiffbau⁴⁸ in Einklang stehe, ohne weiteres mit dem EG-Vertrag unvereinbar sei⁴⁹. Der Prozessvollmächtigte der Wirtschaftsvereinigung hat in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, das Argument, dass die Befugnis der Kommission nach Artikel 95 des Vertrages auf dem Gebiet der staatlichen Beihilfen auf spezifische Ausnahmen von Artikel 4 Buchstabe c des Vertrages beschränkt sei, sei übertrieben formalistisch und würde dem Kugellager-Urteil jede praktische Wirksamkeit nehmen.

38. Für ihren vierten Rechtsmittelgrund — Verstoß gegen Artikel 4 Buchstabe c des Vertrages — führt die Wirtschaftsvereinigung den Beschluss des Gerichtshofes in der Rechtssache C-399/95 R (Deutschland/Kommission) an und macht geltend, dass der Fünfte Beihilfenkodex eine strenge Beihilfedisziplin in dem sensiblen Stahlsektor ohne Beeinträchtigung der globalen Rahmenregelung, die er im EGKS-Vertrag erfahre, aufstelle⁵⁰. Das angefochtene Urteil erkläre nicht, weshalb es

einer Einzelfallentscheidung, mit der weitere Beihilfen genehmigt würden, erlaubt sein könnte, diese globale Rahmenregelung zu beeinträchtigen.

39. Die Kommission, der Rat und Italien treten dem Vorbringen der Wirtschaftsvereinigung entgegen. Deren Verweisungen auf die Beihilfenkodizes und andere abgeleitete Maßnahmen könnten nichts an der Feststellung des Gerichts ändern, dass die Kommission nach Artikel 95 des Vertrages nicht *zuständig* sei, ein allgemeines Verbot von Beihilfen zu erlassen, die nicht ausdrücklich vom Fünften Beihilfenkodex erfasst würden, da ein solches Verbot bereits in Artikel 4 Buchstabe c des Vertrages vorgesehen sei. Jedenfalls stellten die von der Wirtschaftsvereinigung angeführten Begründungserwägungen und Bestimmungen des abgeleiteten Rechts insbesondere in Anbetracht der in das Ratsprotokoll vom 17. Dezember 1993 aufgenommenen gemeinsamen Erklärung entweder klar, dass sich das allgemeine Beihilfenverbot unmittelbar aus Artikel 4 Buchstabe c des Vertrages ergebe⁵¹, oder sie könnten dahin ausgelegt werden, dass sie sich nur auf die spezifischen Beihilfekategorien bezögen, die in dem betreffenden Beihilfenkodex geregelt seien⁵², oder dahin, dass lediglich deklaratorisch festgestellt werde, dass die Kommission — allein handelnd — andere Beihilfearten

48 — Richtlinie 87/167/EWG des Rates vom 26. Januar 1987 über Beihilfen für den Schiffbau (ABl. L 69, S. 55); Richtlinie 90/684/EWG des Rates vom 21. Dezember 1990 über Beihilfen für den Schiffbau (ABl. L 380, S. 27); Verordnung (EG) Nr. 3094/95 des Rates vom 22. Dezember 1995 über Beihilfen für den Schiffbau (ABl. L 332, S. 1).

49 — Urteil vom 18. Mai 1993 in den verbundenen Rechtssachen C-356/90 und C-180/91 (Belgien/Kommission, Slg. 1993, I-2323, Randnrn. 30 bis 32); Urteil vom 5. Oktober 1994 in der Rechtssache C-400/92 (Deutschland/Kommission, Slg. 1994, I-4701).

50 — Beschluss vom 3. Mai 1996 (Slg. 1996, I-2441, Randnr. 53).

51 — Erste Begründungserwägung des Fünften Beihilfenkodex; sechste Begründungserwägung des Dritten Beihilfenkodex (Entscheidung Nr. 3484/85).

52 — Dritte Begründungserwägung des Fünften Beihilfenkodex.

nicht ohne zusätzliche Maßnahmen nach Artikel 95 des Vertrages genehmigen könne⁵³.

40. Da die Entscheidung 94/259 einen anderen Anwendungsbereich habe als der Fünfte Beihilfenkodex, sei die Feststellung des Gerichts, dass Abweichungen vom Beihilfenkodex nur durch allgemeine Änderungsmaßnahmen ergehen könnten, ein *Obiter dictum*. Außerdem habe beim Fünften Beihilfenkodex eindeutig keine Notwendigkeit bestanden, die Möglichkeit abweichender Entscheidungen ausdrücklich vorzusehen. Der Kugellager-Fall sei völlig anders gelagert gewesen, da es dort um die Frage der Verhängung einer Sanktion nach Artikel 113 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 133 EG) gegangen sei, wenn nach einer abgeleiteten allgemeinen Maßnahme die Voraussetzungen für die Nichtverhängung einer Sanktion erfüllt gewesen seien. Es bestehe praktisch keine Hierarchie zwischen allgemeinen und individuellen Maßnahmen, die von der Kommission nach Artikel 95 des Vertrages jeweils mit einstimmiger Zustimmung des Rates erlassen würden. In der vorliegenden Rechtssache gehe es nicht um eine Unterscheidung zwischen grundlegenden Rechtsetzungsakten wie dem Beihilfenkodex, die der Wirtschaftsvereinigung zufolge abstrakt-generelle Regelungen seien, und delegierten, von der Kommission allein erlassenen Durchführungsakten, mit denen solche Rechtssetzungsakte angewandt würden oder mit denen von ihnen abgewichen werde. Der Gleichheitsgrundsatz

stehe dem Erlass von Einzelfallentscheidungen nach Artikel 95 des Vertrages nicht entgegen, weil dieses Verfahren gerade für Ausnahmefälle gedacht sei. Der Bevollmächtigte Italiens ist sogar so weit gegangen, die Geeignetheit von Artikel 95 als Grundlage für den Erlass von Maßnahmen mit derart allgemeiner Geltung wie den Beihilfenkodizes infrage zu stellen. Dabei hat er den Ausnahmecharakter des Tätigwerdens nach diesem Artikel hervorgehoben. Aus diesem Grund könne sich die Kommission auch nicht im Hinblick auf eine künftige Anwendung dieser Vertragsbestimmung in Fällen, die nicht durch eine allgemeine Maßnahme geregelt seien, selbst binden. Andernfalls würde sie sich ihrer Fähigkeit, neuen Umständen zu begegnen, begeben, die Artikel 95 gerade gewährleisten solle. Die Behandlung staatlicher Beihilfen für den Schiffbau nach dem EG-Vertrag sei wegen der nach den beiden Verträgen unterschiedlichen Zuständigkeitsregelung für die Beihilfengenehmigung irrelevant; jedenfalls hätte der Rat unter außergewöhnlichen Umständen nach Artikel 93 EG-Vertrag (jetzt Artikel 88 EG) weitere Beihilfen gewähren können, ebenso wie nach Artikel 95 EGKS-Vertrag.

41. Dagegen spreche auch nicht der Beschluss in der Rechtssache C-399/95 R (Deutschland/Kommission)⁵⁴, da es dort nicht um den Erlass einer zusätzlichen Entscheidung der Kommission nach Artikel 95 des Vertrages über Beihilfen gegangen sei, für die der Fünfte Beihilfenkodex nicht gegolten habe. Das Gericht habe in Randnummer 34 des Urteils Wirtschaftsvereinigung ausgeführt, dass es nicht im Widerspruch zu Artikel 4 Buchstabe c des Vertrages stehe, wenn Beihilfen, mit

53 — Artikel 1 Absatz 1 des Fünften Beihilfenkodex; Entscheidungen 96/678 und 97/258 sowie Entscheidung 97/332/EGKS der Kommission vom 26. Februar 1997 über Schließungsbeihilfen, die Italien dem Stahlunternehmen Mini Acciaieria Odolese im Rahmen des Programms zur Schließung privater Stahlwerksanlagen in Italien zu gewähren beabsichtigt (ABl. L 139, S. 27).

54 — Zitiert oben in Fußnote 50.

denen unvorhergesehenen Situationen begegnet werden sollten, *ausnahmsweise* auf der Grundlage von Artikel 95 genehmigt würden. Soweit dieser Grund nicht mit dem ersten Rechtsmittelgrund identisch sei, stelle er ein unzulässiges neues Argument dar.

42. British Steel trägt zu ihrem ersten Rechtsmittelgrund vor, das Gericht habe ihre grundsätzliche Auffassung akzeptiert, dass die Kommission nicht befugt sei, Einzelfallentscheidungen auf Gebieten zu erlassen, die durch eine allgemeine Entscheidung vollständig geregelt seien. Die Kommission hält an der Ansicht fest, dass dies nicht bestritten werde, aber irrelevant sei, da der Fünfte Beihilfenkodex nur die Gewährung der in seinen Artikeln 2 bis 5 genannten Beihilfekategorien erschöpfend regelt.

43. British Steel trägt vor, das Gericht sei in den Randnummern 50 und 51 des Urteils British Steel rechtsfehlerhaft davon ausgegangen, dass der Anwendungsbereich des Fünften Beihilfenkodex auf die Beihilfekategorien beschränkt sei, die der Kodex ausdrücklich erlaube. Dies ergebe sich aus a) der Präambel des Kodex, b) seinem Text, c) der Entstehungsgeschichte der Stahlbeihilfenkodizes, d) der eigenen Praxis der Kommission und e) dem Schrifttum.

a) British Steel führt aus, dass die Bezugnahme in der ersten Begründungserwägung des Beihilfenkodex auf das

Verbot „alle[r] ... staatlichen Beihilfen ..., in welcher Form auch immer“, und die gleichartige Bezugnahme in der dritten Begründungserwägung so zu verstehen seien, dass sie sich auf im Kodex nicht genannte Beihilfekategorien wie Betriebs- und Investitionsbeihilfen erstreckten. Dies werde durch den Hinweis in der fünften Begründungserwägung auf die Übereinstimmung mit dem Stahl-Konsens mit den Vereinigten Staaten bestätigt, der solche Beihilfeformen verbiete⁵⁵. Die Kommission entgegnet, dass der zweiten Begründungserwägung zufolge seit 1986 aufgrund der Beihilfenkodizes „Vorschriften über Beihilfen an die Eisen- und Stahlindustrie in einer begrenzten Zahl von Fällen [bestehen]“, ohne dass im Voraus festgelegt werde, wie andere Beihilfearten zu behandeln seien. Die Bezugnahme auf den mit den Vereinigten Staaten erzielten Konsens bekräftige nur, dass der Beihilfenkodex nicht dagegen verstoße; dies habe die Genehmigung anderer Beihilfearten im Jahr 1994, nach Ablauf des Konsenses im März 1992, nicht verhindert. In der mündlichen Verhandlung in der Rechtssache Wirtschaftsvereinigung hat der Bevollmächtigte der Kommission die Frage des Gerichtshofes, ob der Konsens vor seinem Ablauf Ende März 1992 dem Erlass einer Maßnahme wie der Entscheidung 94/259 entgegengestanden hätte, als hypothetisch angesehen.

b) British Steel führt aus, Artikel 1 Absatz 1 des Fünften Beihilfenkodex sei als Hinweis darauf zu verstehen, dass

55 — Der Prozeßbevollmächtigte von Hoogovens Staal hat dieses Argument auch in der mündlichen Verhandlung in der Rechtssache Wirtschaftsvereinigung vorgetragen; die Zulässigkeit in diesem Kontext ist aber vom Bevollmächtigten der Kommission angezweifelt worden.

die Kommission von ihrer Befugnis nach Artikel 95 Absatz 1 des Vertrages dadurch erschöpfend Gebrauch gemacht habe, dass sie die Vereinbarkeit der in den Artikeln 2 bis 5 des Beihilfenkodex aufgeführten Beihilfekategorien mit dem Vertrag festgelegt habe. Die Kommission bemerkt, dass Artikel 1 Absatz 1 des Beihilfenkodex nicht als ein Verbot aller anderen Arten von Beihilfen formuliert sei und auch nicht so ausgelegt werden könne; während der Erlass des Beihilfenkodex für sich genommen zur Folge gehabt habe, dass alle von ihm nicht erfassten Beihilfearten verboten geblieben seien, habe sich dieses Verbot nach wie vor aus Artikel 4 Buchstabe c des Vertrages und nicht aus Artikel 1 Absatz 1 des Beihilfenkodex ergeben und könne daher auch weiterhin Ausnahmen nach Artikel 95 Absatz 1 des Vertrages erfahren. In der Einengung des Anwendungsbereichs der Beihilfenkodizes (der erste und der zweite Kodex hätten auch Betriebs- und Umstrukturierungsbeihilfen erfasst) sei lediglich eine Beschränkung der Delegation der Befugnis auf die Kommission zu sehen, im Einzelfall zu handeln, ohne die einstimmige Zustimmung des Rates einholen zu müssen. Der Rat habe sich dadurch nicht der Befugnis begeben wollen, solche Beihilfen in Fällen zu genehmigen, in denen die Kommission vorschlage, sie als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar anzusehen.

c) British Steel sieht die schrittweise Einengung des Anwendungsbereichs der Beihilfenkodizes anders, nämlich als Hinweis darauf, dass die erschöpfende Regelung der Kategorien potentiell zulässiger Beihilfen strenger geworden sei. Die Kommission hält dem entgegen, dass Passagen in den ver-

schiedenen Beihilfenkodizes, wonach andere Arten von Beihilfen untersagt seien, lediglich Wiederholungen des Verbotes in Artikel 4 Buchstabe c des Vertrages seien, von dem weiterhin Ausnahmen nach Artikel 95 Absatz 1 des Vertrages gemacht werden könnten, und für sich kein abschließendes Verbot aufstellten, zu dessen Erlass die Kommission nach Artikel 95 Absatz 1 jedenfalls nicht befugt sei.

d) British Steel führt als Beispiel für die Praxis der Kommission eine Reihe von Entscheidungen an, mit denen eine Beihilfegewährung entweder abgelehnt oder genehmigt wurde oder die Rückerstattung bereits ausgezahlter Beihilfen mit der Begründung verlangt wurde, dass sie nicht mit dem Fünften Beihilfenkodex vereinbar seien⁵⁶. Die Kommission entgegnet, dass sie solche Beihilfen lediglich nicht gemäß der durch den Beihilfenkodex auf sie delegierten Befugnis habe genehmigen können, bestimmte Beihilfekategorien ohne Einholung der Zustimmung des Rates im Einzelfall zu genehmigen. British Steel weist außerdem darauf hin, dass eine Ausnahme für Beihilfen an die niederländische und die dänische Stahlindustrie in Form einer Minderung der Kohlendioxidemissionssteuer, die nicht unter die Artikel 2 bis 5 des Fünften Beihilfenkodex gefallen seien, durch Änderung des Beihilfenkodex gewährt worden sei. Nach Auffassung der Kommission geht diese Ansicht fehl; die fragliche Maßnahme, die

56 — Entscheidung 96/678; Entscheidung 96/617/EGKS der Kommission vom 17. Juli 1996 (ABl. L 274, S. 30); Entscheidung 96/484/EGKS der Kommission (ABl. L 198, S. 40); Entscheidung 96/236/EGKS der Kommission (ABl. 1996, L 78, S. 31); Entscheidung 97/21/EGKS der Kommission (ABl. 1997, L 8, S. 14).

Entscheidung 92/411⁵⁷, sei tatsächlich eine Einzelfallentscheidung, die in ihren Auswirkungen auf die betroffenen konkreten Fälle beschränkt gewesen sei, was bestätige, dass der Kommission dieser Weg nach Artikel 95 Absatz 1 des Vertrages weiter offenstehe. Soweit im XXII. Bericht der Kommission über die Wettbewerbspolitik Gegenteiliges zu lesen sei, sei dieser falsch⁵⁸.

2. Würdigung

44. Weder die Wirtschaftsvereinigung noch British Steel haben in ihren Schriftsätzen den zentralen Gesichtspunkt der Argumentation des Gerichts in den angefochtenen Urteilen ausdrücklich beanstandet, dass die Kommission nach Artikel 95 Absatz 1 des Vertrages nicht befugt sei, Maßnahmen zu erlassen, mit denen lediglich ein bestehendes Verbot staatlicher Beihilfen wiederholt werde, das in Artikel 4 Buchstabe c des Vertrages enthalten sei. Wie ich bereits erwähnt habe, hat der Prozessbevollmächtigte der Wirtschaftsvereinigung diesen Standpunkt in der mündlichen Verhandlung in dieser Rechtsache als formalistisch und mit den Schutzzwecken des Kugellager-Urteils unvereinbar gerügt. Das Vorbringen der Rechtsmittelführerinnen, dass der Fünfte Beihilfenkodex praktisch ein allgemeines Verbot von Beihilfen aufgestellt habe, die nicht unter die Artikel 2 bis 5 des Kodex fielen, kann in beiden Rechtssachen so verstanden werden, dass sie damit diesen Aspekt der angefochtenen Urteile implizit

infrage stellen. Dieses Argument trifft jedoch meiner Ansicht nach aus den Gründen, die das Gericht in den angefochtenen Urteilen angegeben hat, nicht zu.

45. Im Urteil Niederlande/Hohe Behörde⁵⁹ hat der Gerichtshof ausgeführt, dass „Artikel 95 Absatz 1 ... nur die Möglichkeit für Abweichungen vom Vertrag in besonderen Fällen schaffen [will], um die Hohe Behörde in den Stand zu setzen, unvorhergesehenen Lagen zu begegnen“⁶⁰. Um eine solche Abweichung vom Vertrag geht es nicht, wenn die Kommission durch Rückgriff auf vom Vertrag verliehene Befugnisse handeln und somit den Vertrag in Fällen anwenden kann, die von seinen Bestimmungen erfasst werden. Diese Rechtsache betraf eine an die Mitgliedstaaten gerichtete Empfehlung der Kommission, mit der keine neuen Verpflichtungen auferlegt, sondern lediglich die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus dem Vertrag näher umschrieben wurden. Der Gerichtshof hat entschieden, dass die Kommission dazu nach den Vertragsbestimmungen befugt war und Artikel 95 des Vertrages in folgedessen keine Rechtsgrundlage für solche Maßnahmen sein konnte. Die in dieser Rechtssache gezogene Schlussfolgerung, dass Artikel 95 des Vertrages nur subsidiär sei und keine geeignete Rechtsgrundlage für die betreffende Handlung der Kommission dar-

59 — Urteil in der Rechtssache 9/61 (zitiert in Fußnote 14, 473).

60 — Es ist auch nützlich, an die Auffassung zu erinnern, die der Gerichtshof in seinem Urteil vom 26. März 1987 in der Rechtssache 45/86 (Kommission/Rat, Slg. 1987, 1493, Randnr. 13) zu Artikel 235 EG-Vertrag (jetzt Artikel 308 EG) vertreten hat, der im System dieses Vertrages eine ähnliche Funktion hat: „Der Rückgriff auf Artikel 235 als Rechtsgrundlage eines Rechtsakts ist, wie sich bereits aus seinem Wortlaut ergibt, nur gerechtfertigt, wenn keine andere Vertragsbestimmung den Gemeinschaftsorganen die zum Erlaß dieses Rechtsakts erforderliche Befugnis verleiht.“

57 — Zitiert oben in Fußnote 29.

58 — Nummer 384 des Berichts von 1992.

stelle, ist unter den Umständen unseres Falles von großer Bedeutung; vorliegend stellt sich nämlich ebenfalls die Frage, ob die Kommission auf Artikel 95 Absatz 1 des Vertrages zurückgreifen kann, um die Mitgliedstaaten lediglich an ihre Verpflichtungen aus Artikel 4 Buchstabe c zu erinnern, der ebenfalls eine „konkrete und verbindliche Rechtsvorschrift“⁶¹ darstellt. Die Durchsetzung von Artikel 4 Buchstabe c des Vertrages kann überdies nicht als ein Fall angesehen werden, der im Vertrag nicht vorgesehen ist.

46. Danach ist der Fünfte Beihilfenkodex so auszulegen, dass er eine „Positivliste“ von Beihilfearten aufstellt, die von der Kommission ohne Anrufung des Rates als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden können, sofern sie den im Kodex genannten Voraussetzungen entsprechen. Dies kann einen Rückgriff auf unmittelbar auf Artikel 95 des Vertrages gestützte *zusätzliche* — allgemeine oder individuelle — Maßnahmen nicht ausschließen, mit denen Beihilfearten, die im Fünften Beihilfenkodex nicht geregelt sind, genehmigt werden (oder mit denen die Genehmigung durch die Kommission allein geregelt wird). Die Lage in den vorliegenden Rechtssachen stellt sich daher ganz anders dar als unter den früheren Beihilfenkodizes, die allgemeine Bestimmungen über die Genehmigung von Umstrukturierungsbeihilfen enthielten. Während deren Geltungsdauer hätte die Gemeinschaftsrechtsprechung bei Anfechtung einer nach Artikel 95 des Vertrages ergangenen Einzelfallentscheidung über die Genehmigung von Umstrukturierungsbeihilfen aus Gründen, die in diesen Ko-

dizes nicht vorgesehen waren, prüfen müssen, ob das Kugellager-Urteil auf den EGKS-Kontext übertragen werden kann.

47. Meiner Meinung nach ist es nicht übertrieben formalistisch, einen abgeleiteten Rechtsakt im Licht der beschränkten Befugnisse des erlassenden Organs auszulegen oder es auszuschließen, dass sich ein Organ im Hinblick auf künftige Handlungen in einer Weise selbst bindet, die von der delegierenden Behörde nicht vorgesehen ist. Nach dieser Feststellung muss das Vorbringen der Rechtsmittelführerinnen zur richtigen Auslegung des Fünften Beihilfenkodex fehlgehen. Der Fünfte Beihilfenkodex enthält eine beschränkte Einräumung einer Durchführungsbefugnis an die Kommission, begrenzte Beihilfekategorien unter bestimmten Umständen allein handelnd zu genehmigen. Der Fünfte Beihilfenkodex könnte rechtmäßig kein *allgemeines* Verbot anderer als der in ihm ausdrücklich gestatteten Arten staatlicher Beihilfen enthalten und sollte daher im Zweifel auch nicht in dieser Weise ausgelegt werden. Demzufolge konnte die Kommission, wie dies in der gemeinsamen Erklärung des Rates und der Kommission vom 17. Dezember 1993 wiederholt wurde, nach Artikel 95 des Vertrages stets *zusätzliche* — allgemeine oder individuelle — Maßnahmen zur Genehmigung einer Beihilfenart erlassen, für die der Fünfte Beihilfenkodex keine ausführlichen Vorschriften enthält.

48. Da der vorliegende Fall solche *zusätzlichen* Maßnahmen betrifft, ist es nicht erforderlich, auf die Feststellung des Gerichts

61 — Mit dieser Wendung wird in der Rechtssache 9/61 (Niederlande/Hohe Behörde, a. a. O., 472) Artikel 70 EGKS-Vertrag charakterisiert, der die in dieser Rechtssache in Rede stehenden Verpflichtungen im Transportsektor enthält.

einzugehen, dass die Kommission eine Beihilfe, die unter eine der im Fünften Beihilfenkodex festgelegten Beihilfekategorien falle, nicht durch eine Einzelfallentscheidung genehmigen könne, die gegen die allgemeinen Vorschriften des Kodex verstoße⁶². Aufgrund der in den vorstehenden Abschnitten enthaltenen Analyse ist es eindeutig entbehrlich, in diesem Fall eine mögliche Normenhierarchie bei der Anwendung von Artikel 95 Absatz 1 des Vertrages auf dem Gebiet der staatlichen Beihilfen oder eine etwaige Übertragung des Kugellager-Urteils auf einen EGKS-Kontext zu erörtern. Die Kommission muss natürlich die Vorschriften des Fünften Beihilfenkodex einhalten, wenn sie allein darüber entscheidet, ob Beihilfen, die unter den Kodex fallen, zu genehmigen sind. Daneben steht es ihr, sofern sie die anderen Vertragsbestimmungen einschließlich der Voraussetzungen des Artikels 95 Absatz 1 beachtet, frei, wie ich bereits erwähnt habe, um die Zustimmung des Rates für jede andere vorgeschlagene — allgemeine oder individuelle — Maßnahme zu ersuchen, mit der die Gewährung von Beihilfen unter anderen Umständen genehmigt wird. Genau dies ist im Fall der streitigen Entscheidungen geschehen. Der Beihilfenkodex braucht solche „Ausnahmen“ nicht vorzusehen, da sie Ausnahmen von Artikel 4 Buchstabe c des Vertrages und nicht vom Beihilfenkodex darstellen und ebenso wie der Beihilfenkodex unmittelbar auf Artikel 95 Absatz 1 beruhen⁶³. Damit erledigt sich auch der vierte Rechtsmittelgrund der Wirtschaftsvereinigung, denn solche individuellen Ausnahmen vom allgemeinen Grundsatz des Artikels 4 Buchstabe c des Vertrages sind zulässig, sofern sie der Erreichung der in den Artikeln 2 bis 4 des Vertrages genannten Ziele dienen; diese

Frage war Gegenstand einer eingehenden besonderen Untersuchung des Gerichts.

49. Der Vollständigkeit halber werde ich nun im Licht dieser grundsätzlichen Schlussfolgerungen in Bezug auf die Zuständigkeit der Kommission auf die verschiedenen Argumente eingehen, die in den beiden Rechtsmittelverfahren zur Auslegung vorgetragen worden sind. Ich füge hinzu, dass der Wortlaut des Fünften Beihilfenkodex für sich allein das grundsätzliche Ergebnis bestätigt, zu dem ich soeben hinsichtlich seines beschränkten Anwendungsbereichs gelangt bin. Wenn es in Artikel 1 Absatz 1 des Fünften Beihilfenkodex heißt, dass Beihilfen, „gleichgültig ob spezifische oder nichtspezifische Beihilfen ... in jedweder Form ... nur dann“ als Gemeinschaftsbeihilfen angesehen werden können, „wenn sie den Bestimmungen der Artikel 2 bis 5 entsprechen“, so ist dies daher so zu verstehen, dass nur allgemein der Umfang der Ausnahme von Artikel 4 Buchstabe c des Vertrages festgelegt wird und dass die Kommission *nach dem Beihilfenkodex* keine zusätzliche Befugnis besitzt, andere Beihilfearten zu genehmigen. Wie die Kommission ausgeführt hat, ist Artikel 1 Absatz 1 des Beihilfenkodex nicht als Verbot formuliert und besagt daher nicht, dass der Erlass anderer Ausnahmen vom Verbot des Artikels 4 Buchstabe c des Vertrages ausgeschlossen ist.

50. Wie der Bevollmächtigte Italiens in der mündlichen Verhandlung in der Rechtsache Wirtschaftsvereinigung ausgeführt hat, kann die Präambel eines Rechtsakts allein nicht dessen Anwendungsbereich

62 — Urteil Wirtschaftsvereinigung (Randnr. 42); Urteil British Steel (Randnr. 50).

63 — Vgl. Urteil Wirtschaftsvereinigung (Randnr. 41).

ändern. Somit mag es irreführend sein, dass es in der vierten Begründungserwägung des Beihilfenkodex heißt, dass nach den Vorschriften der vorangegangenen Beihilfenkodizes alle anderen Beihilfeformen *untersagt* seien, aber dieser Aussage entspricht keine aktuelle Bestimmung des Beihilfenkodex. Jedenfalls stellt die erste Begründungserwägung des Fünften Beihilfenkodex klar, dass „[g]emäß Artikel 4 Buchstabe c) des EGKS-Vertrags ... alle ... staatlichen Beihilfen ..., in welcher Form auch immer, untersagt [sind]“⁶⁴, was genauer ist, während die zweite Begründungserwägung darauf hinweist, dass aufgrund der früheren Beihilfenkodizes „Vorschriften über Beihilfen an die Eisen- und Stahlindustrie *in einer begrenzten Zahl von Fällen* [bestehen]“⁶⁵; dies bestätigt, dass der Beihilfenkodex nur eine Positivliste von mit dem Gemeinsamen Markt vereinbaren Beihilfen aufstellt. Der unmittelbar nachfolgende Hinweis in der dritten Begründungserwägung darauf, dass diese Vorschriften allgemeine und besondere Beihilfen betreffen, die die Mitgliedstaaten in welcher Form auch immer gewähren, ist meiner Ansicht nach einfach so zu verstehen, dass die in den Artikeln 2 bis 5 des Beihilfenkodex ausdrücklich geregelten Beihilfearten jede Form annehmen könnten. Die Angabe in der fünften Begründungserwägung, dass der Beihilfenkodex dem mit den Vereinigten Staaten erzielten Konsens entspricht, steht zu dieser Analyse nicht im Widerspruch, denn zu einer Nichtentsprechung wäre es, wenn überhaupt, nur durch weitere, auf Artikel 95 Absatz 1 des Vertrages gestützte Maßnahmen zur Genehmigung von Beihilfen gekommen, die nicht von diesem Konsens erfasst waren⁶⁶.

64 — Hervorhebung von mir.

65 — Hervorhebung von mir.

66 — Daher braucht auf die Frage der Zulässigkeit dieses Arguments im Kontext der Rechtssache Wirtschaftsvereinigung nicht eingegangen zu werden.

51. Ich stimme auch dem Vorbringen der Kommission zu, dass in der schrittweisen Einengung des Anwendungsbereichs der Beihilfenkodizes keine Einführung eines weitergehenden legislativen Beihilfenverbots gesehen werden kann. Sie ist vielmehr als eine Einschränkung der Befugnis der Kommission zu verstehen, Beihilfen unter Einhaltung der in den Kodizes festgelegten Voraussetzungen ohne weitere Befassung des Rates zu genehmigen. Angesichts des im Rat geltenden Einstimmigkeitserfordernisses hatte dies wahrscheinlich eine Verringerung der Gesamtsumme genehmigungsfähiger Beihilfen zur Folge.

52. Die Hinweise in der Präambel des Zweiten Beihilfenkodex auf eine einheitliche Verfahrensregelung und auf eine umfassende gemeinschaftliche Beihilfenregelung könnten so zu verstehen sein, dass sie sich auf den weiter gehenden Umfang der dem Fünften Beihilfenkodex vorangehenden Kodizes beziehen; sie können aber nicht belegen, dass die Kommission sich selbst gebunden hatte (oder sich selbst binden könnte), an dieser an sich lobenswerten Politik festzuhalten, wenn sie es mit unvorhergesehenen Situationen zu tun hat, die eine bestimmte Reaktion erfordern. Außerdem heißt es in der von den Rechtsmittelführerinnen zitierten Passage der Präambel des Dritten Beihilfenkodex, dass Beihilfen, die in diesem umfassenden gemeinschaftlichen System nicht ausdrücklich vorgesehen seien, als aufgrund von Artikel 4 Buchstabe c) des Vertrages verboten angesehen werden müssten, womit unter entsprechenden Umständen der Weg für eine Ausnahme von dieser Vertragsbestimmung gemäß Artikel 95 Absatz 1 des Vertrages frei wird.

53. Schließlich trägt die Kommission völlig zutreffend vor, dass die Entscheidung

92/411 über dänische und niederländische Beihilfen im Hinblick auf Umweltsteuern als eine Einzelfallentscheidung und nicht als eine Änderung des Fünften Beihilfenkodex ergangen sei. Demgemäß kann diese Maßnahme, soweit die Praxis der Organe für die Auslegung anderer von ihnen erlassener Maßnahmen relevant ist⁶⁷, das Vorbringen der Rechtsmittelführerin nicht erhärten.

54. Diese Untersuchung des Wortlauts des Fünften Beihilfenkodex steht ganz im Einklang mit meiner Auffassung, die die vom Gericht in Randnummer 43 des Urteils Wirtschaftsvereinigung und in Randnummer 51 des Urteils British Steel vertretene Ansicht bezüglich der richtigen Auslegung des Vertrages und des zulässigen Umfangs des Beihilfenkodex bekräftigt. Ich komme daher zu dem Ergebnis, dass der erste und der vierte Rechtsmittelgrund der Wirtschaftsvereinigung ebenso wie der erste Rechtsmittelgrund von British Steel zurückzuweisen sind.

B — Wirtschaftsvereinigung: ii) Verstoß gegen den Grundsatz der Unerlässlichkeit

55. Die Rechtsmittelführerinnen rügen, das Gericht habe die Umstände, unter denen staatliche Beihilfen nach Artikels 95 ge-

67 — Jedenfalls kann das Organ durch eine rechtswidrige Praxis nicht gebunden sein (vgl. Urteil vom 23. Februar 1988 in der Rechtssache 68/86, Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1988, 855).

nehmigt werden könnten, von absoluten Ausnahmefällen („keineswegs“, es sei denn ... „unerlässlich“) ⁶⁸ in einen Regelfall („immer dann ... wenn erforderlich“) ⁶⁹ umgedeutet. Das Gericht hätte zu dem Ergebnis gelangen müssen, dass Umstrukturierungsbeihilfen grundsätzlich nicht mehr als einmal unerlässlich sein könnten. Dieser Grundsatz werde durch die gemeinschaftlichen Leitlinien für die Beurteilung von staatlichen Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten, wonach Umstrukturierungsbeihilfen normalerweise nur einmal gewährt werden sollten ⁷⁰, bekräftigt und durch mehrere andere Maßnahmen wiederholt ⁷¹.

56. Die Kommission hält diesen Grund für unzulässig, da er sich gegen die Tatsachenbeurteilung durch das Gericht in Bezug auf frühere Beihilfen an Ilva und die Erforderlichkeit weiterer Umstrukturierungsbeihilfen zur Zeit des Erlasses der Entscheidung 94/259 wende ⁷². Dass das Gericht die Beurteilung der Sachlage durch die Kommission fehlerhaft gewürdigt hätte, würde nur unter Heranziehung politischer, nicht absolut formulierter Aussagen im Rahmen des EG-Vertrags begründet. Ein

68 — Vgl. Urteil in der Rechtssache 214/83 (Deutschland/Kommission, Randnr. 30).

69 — Vgl. Urteil Wirtschaftsvereinigung (Randnr. 72).

70 — ABl. 1994, C 368, S. 12, Nr. 3.2.2 Ziffer i.

71 — Siehe z. B. Abschnitt VI Absatz 6 Buchstabe a der Präambel der Entscheidung 97/17/EG der Kommission vom 30. Juli 1996 über Beihilfen zugunsten Santana Motor S. A. (ABl. 1997, L 6, S. 34).

72 — Siehe Urteil Wirtschaftsvereinigung (Randnrn. 50, 65, 89, 90, 97, 99, 114 und 115 sowie allgemein zur Erforderlichkeit der Beihilfe Randnrn. 62 bis 119); Urteil vom 16. September 1997 in der Rechtssache C-362/95 P (Blackspur DIY u. a./Rat und Kommission, Slg. 1997, I-4775).

absolutes Prinzip „one time, last time“ wäre im Licht der nach Artikel 95 des Vertrages erforderlichen komplexen Würdigung anhand der in den Artikeln 2 bis 4 des Vertrages genannten Ziele nicht statthaft. Die von den Rechtsmittelführerinnen verglichenen Zitate des Gerichtshofes und des Gerichts seien gleichbedeutend.

57. Meiner Meinung nach ist das Vorbringen der Wirtschaftsvereinigung bezüglich der vom Gericht verwendeten Terminologie in keiner Weise begründet. Das gemeinsame Erfordernis im Urteil des Gerichts und in der früheren Rechtsprechung des Gerichtshofes besteht darin, dass Beihilfen nur genehmigt werden können, wenn nachgewiesen ist, dass dies erforderlich ist; zu bemerken ist, dass das Gericht die von der Wirtschaftsvereinigung angeführte Passage des Urteils des Gerichtshofes in der Rechtssache 214/83 (Deutschland/Kommission)⁷³ tatsächlich zitiert hat. Das allgemeinere grundsätzliche Argument, dass Beihilfen nur einmal unerlässlich sein können, um die Lebensfähigkeit eines Unternehmens zu sichern, trägt meiner Ansicht nach nicht der veränderlichen Natur des Wirtschaftslebens Rechnung, der die Kommission durch Artikel 95 Absatz 1 des Vertrages begegnen kann. Es kann wohl kaum die Ansicht vertreten werden, um einen Extremfall zu nennen, dass die Beihilfen, die Stahlunternehmen der Gemeinschaft in den 50er Jahren nach Gründung der Gemeinschaft für Kohle und Stahl gewährt wurden, grundsätzlich genügt hätten, um sie in die Lage zu versetzen, allen wettbewerblichen Herausforderungen der 90er Jahre zu begegnen, und es ausgeschlossen hätten, dass die Kommission im letztgenannten Fall zusätzliche Beihilfen genehmigte, die sie für die Verfolgung der

Ziele der Artikel 2 bis 4 des Vertrages für erforderlich hielt. Der politische Slogan „one time, last time“ mag zwar ein nützlicher Ausdruck für die Notwendigkeit sein, spätere Anträge auf Genehmigung von Beihilfen an dieselben Unternehmen peinlich genau zu prüfen; er kann aber nicht zu einem verbindlichen Grundsatz erhoben werden, der es ausschließt, dass die Kommission die Erfordernisse des Allgemeininteresses in jedem Einzelfall zu prüfen hat. Die Zurückweisung dieses grundsätzlichen Arguments führt auch zur Zurückweisung des Rechtsmittelgrundes; wie die Kommission vorgetragen hat, wendet sich die Wirtschaftsvereinigung nicht gegen die oben in Nummer 31 zusammengefasste konkrete Prüfung, die das Gericht hinsichtlich der Frage vorgenommen hat, wie die Kommission die Erforderlichkeit einer Beihilfengewährung im Licht der gleichzeitigen Kapazitätsverringerungen und anderer, Ilva auferlegter Verpflichtungen beurteilt hat.

C — *Wirtschaftsvereinigung: iii) Unzulässige Verfolgung einer rein nationalen Politik*

58. Die Rechtsmittelführerinnen tragen vor, das angefochtene Urteil berücksichtige nicht den schweren Beurteilungsfehler der Kommission in Abschnitt IV Absatz 1 zweiter Satz der Begründung der Entscheidung 94/259, wonach sie die Stärkung der *italienischen* Stahlindustrie als Ziel dieser Entscheidung angegeben habe. Dies laufe dem Urteil Fabrique de fer de Charleroi und Dillinger Hüttenwerke/Kommission zuwider, dem zufolge die spezifischen Bedürfnisse eines einzelnen Mitgliedstaats bei

73 — A. a. O.

der Regulierung des Gemeinsamen Marktes im ganzen nicht berücksichtigt werden dürften⁷⁴.

59. Die Kommission hält diesen Grund für unzulässig, da er nur einen vagen Vortrag umfasse, der nicht die betreffenden Teile der Untersuchung des Gerichts⁷⁵ beanstandete. Italien trägt vor, der Rechtsmittelgrund sei als neues Vorbringen unzulässig, und es sei jedenfalls offenkundig, dass die italienische Stahlindustrie einen bedeutenden Teil des gesamten gemeinschaftlichen Sektors darstelle.

60. Dieser Rechtsmittelgrund leitet sich für mich eindeutig von dem Vorbringen vor dem Gericht her, das oben in Nummer 28 zusammengefasst ist, und kann daher meiner Meinung nach nicht als unzulässiges neues Vorbringen zurückgewiesen werden. Klar ist jedoch, dass sich das Gericht mit dem Vorbringen auseinandergesetzt hat, dass Beihilfen, die zu dem Zweck gewährt würden, tragfähige und wirtschaftlich gesunde Strukturen der italienischen Stahlindustrie wiederherzustellen, nicht den Zielen des Vertrages dienen. Die Antwort des Gerichts, das sich auf die allgemeine Krise im Stahlsektor und auf die Tatsache gestützt hat, dass die Entscheidung 94/259 Teil eines umfangreicheren Pakets von Maßnahmen in Bezug auf eine Vielzahl von Stahlunternehmen sei, ist oben in Nummer 30 zusammengefasst. Da die Wirtschaftsvereinigung keinen bestimmten Punkt der Untersuchung dieser Frage durch das Ge-

richt beanstandet, ist dieser Rechtsmittelgrund zurückzuweisen.

D — *British Steel: ii) Berechtigtes Vertrauen*

61. British Steel trägt vor, die Kommission habe mit ihrer Praxis das berechtigte Vertrauen darauf begründet, dass sie während der Geltungsdauer des Beihilfenkodex keine Umstrukturierungsbeihilfen genehmigen werde. British Steel führt als Beispiele eine Reihe von Entscheidungen an, mit denen die Kommission Beihilfen abgelehnt habe, weil sie nicht unter den Beihilfenkodex fielen⁷⁶. Außerdem könne British Steel nicht so behandelt werden, als habe sie, weil sie im Beratenden Ausschuss der EGKS vertreten gewesen sei, von den Plänen der Kommission Kenntnis gehabt, da die Ausschussmitglieder in ihrer persönlichen Eigenschaft an den Sitzungen teilgenommen hätten. Schließlich sei die Entscheidung 92/411 über die Genehmigung der Befreiung dänischer und niederländischer Stahlunternehmen von bestimmten Umweltsteuern nicht mit den streitigen Entscheidungen vergleichbar, da sie nicht Umstrukturierungsbeihilfen betroffen und lediglich die Ausweitung einer sonst unter den EG-Vertrag fallenden allgemeineren Beihilfe auf den Stahlsektor erlaubt habe. Ihr Erlass habe daher dem berechtigten Vertrauen von British Steel nicht abträglich sein können.

62. Die Kommission vertritt die Ansicht, British Steel verweise weitgehend auf die

74 — A. a. O., Randnr. 19.

75 — Urteil Wirtschaftsvereinigung (Randnrn. 72 bis 95 und 106 bis 119).

76 — Siehe die oben in den Fußnoten 45 und 56 zitierten Entscheidungen.

Praxis der Kommission nach Erlass der streitigen Entscheidungen. Der Gerichtshof könne insoweit nicht die Würdigung des Gerichts durch seine eigene Würdigung ersetzen oder von British Steel neu vorgebrachte Beweise prüfen. Der Rat, Italien und Spanien tragen vor, es könne kein berechtigtes Vertrauen dahin geben, dass eine bestimmte Rechtslage beibehalten werde, da das ordnungsgemäße Funktionieren des Gemeinsamen Marktes ständige Anpassungen an wirtschaftliche Umstände erfordere; jedenfalls habe der Fünfte Beihilfenkodex keinen abschließenden Charakter. Auch wenn einer der Direktoren von British Steel in seiner persönlichen Eigenschaft Mitglied des Beratenden Ausschusses gewesen sei, so bedeute dies doch nicht, dass British Steel über die Erörterungen dieses Ausschusses nicht informiert gewesen sei; British Steel habe das Gegenteil zu beweisen. Italien fügt hinzu, dass dieser Punkt eine reine Hilfserwägung in der Begründung des Gerichts darstelle.

63. Für mich besteht kein Grund, von der oben in Nummer 26 zusammengefaßten grundlegenden Feststellung des Gerichts abzuweichen, dass der Beihilfenkodex kein berechtigtes Vertrauen darauf begründet habe, dass die Kommission keine anderen Beihilfearten genehmigen werde, da er nicht ausgeschlossen hat (und nicht ausschließen konnte), dass während seiner Geltungsdauer solche weiteren Beihilfen unter außergewöhnlichen Umständen gewährt werden. In diesem Zusammenhang hat das Gericht zutreffend festgestellt, dass gut informierte Wirtschaftsteilnehmer nicht davon hätten ausgehen können, dass eine bestimmte Rechtslage auch bei geänderten wirtschaftlichen Bedingungen beibehalten werde. Auch wenn man davon absieht, dass British Steel auf eine Praxis der Kommission verweist, die zum Teil nach dem Erlass

der streitigen Entscheidungen angewandt wurde, kann in der Weigerung der Kommission, in diesen Fällen Beihilfen zu genehmigen, ein Hinweis auf die fehlende Befugnis gesehen werden, Beihilfen, die nicht unter die Artikel 2 bis 5 des Beihilfenkodex fallen, nach dem darin vorgesehenen vereinfachten Verfahren zu genehmigen. Somit konnten diese ablehnenden Entscheidungen kein berechtigtes Vertrauen darauf begründen, dass die Kommission solche Beihilfen nicht nach Artikel 95 Absatz 1 des Vertrages genehmigen werde. Auch wenn sich der Gegenstand der Entscheidung 92/411, worauf British Steel hinweist, tatsächlich von den streitigen Entscheidungen unterscheidet, so glaube ich nicht, dass diese Unterschiede von Belang sind. Bei der Entscheidung 92/411 handelt es sich um einen vor dem Erlass der streitigen Entscheidungen liegenden klaren Fall der Genehmigung von Beihilfen, die nicht unter den Beihilfenkodex fielen. Wäre Artikel 1 Absatz 1 des Beihilfenkodex so zu verstehen, dass er alle anderen Beihilfeformen verbietet — womit er meiner Ansicht nach nicht zutreffend ausgelegt würde —, so würde er auch die Genehmigung der von der Entscheidung 92/411 und von den streitigen Entscheidungen erfassten Beihilfearten durch Einzelfallentscheidung ausschließen. Außerdem hat die fortbestehende Möglichkeit, die Gewährung von Beihilfen im Wege der Steuererleichterung zu genehmigen, veranschaulicht, dass Artikel 95 Absatz 1 des Vertrages ohne weiteres herangezogen werden könnte, um auch andere Beihilfearten zu genehmigen. Im Licht dieser Ausführungen erscheint mir die Art der Information, über die British Steel verfügte oder hätte verfügen müssen, weil einer ihrer Direktoren im Beratenden Ausschuss der EGKS saß, irrelevant für die Entscheidung der Rechtssache. Ich schlage daher vor, den zweiten Rechtsmittelgrund von British Steel zurückzuweisen.

V — Ergebnis

64. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

in der Rechtssache C-441/97 P, Wirtschaftsvereinigung Stahl, Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG und Hoogovens Staal BV gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften,

- das Rechtsmittel zurückzuweisen und
- den Rechtsmittelführerinnen die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen;

in der Rechtssache C-1/98 P, British Steel Plc gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften,

- das Rechtsmittel zurückzuweisen und
- der Rechtsmittelführerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.