

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
N. FENNELLY

van 27 januari 2000 *

I — Inleiding

de Raad en ga daarna in op de rechtsvragen.

1. Deze conclusie betreft twee hogere voorzieningen tegen arresten van het Gerecht van eerste aanleg in de zaken *British Steel/Commissie*, T-234/94¹, en *Wirtschaftsvereinigung Stahl e.a.*, T-244/94.² In deze procedures gaat het er hoofdzakelijk om, in hoeverre de Commissie, na de vaststelling van de algemene regels (de „code”) krachtens artikel 95 EGKS-Verdrag (hierna ook: „Verdrag”) betreffende de mogelijkheid bepaalde typen staatssteun in de sector ijzer en staal toe te kennen, nog individuele beschikkingen krachtens hetzelfde artikel kon geven, waarbij de verlening van buiten de gespecificeerde categorieën vallende steun werd toegestaan.

3. De eerste maatregel was beschikking nr. 3855/91/EGKS van de Commissie van 27 november 1991 tot invoering van communautaire regels voor de steun aan de ijzer- en staalindustrie³ (hierna: „Vijfde steuncode” of „steuncode”), vastgesteld op basis van artikel 95 EGKS-Verdrag. Punt I, eerste alinea, van de considerans van deze steuncode luidt:

II — Het juridisch en feitelijk kader

2. Ik begin met een kort overzicht van de diverse maatregelen van de Commissie en

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

* Oorspronkelijke taal: Engels.

1 — Arrest van 24 oktober 1997 (Jurispr. blz. II-1887; hierna: „arrest *British Steel*”).

2 — Arrest van 24 oktober 1997 (Jurispr. blz. II-1963; hierna: „arrest *Wirtschaftsvereinigung*”). De twee arresten tezamen worden hierna aangeduid als „de bestreden arresten”. De procedures voor het Gerecht van eerste aanleg en in hogere voorziening worden aangeduid als „de zaak *British Steel*” voor de zaken T-234/94 en C-1/98 P en als „de zaak *Wirtschaftsvereinigung*” voor de zaken T-244/94 en C-441/97 P.

3 — PB L 362, blz. 57.

4 — Deze Vijfde steuncode kwam in de plaats van twee eerdere steuncodes, te weten beschikking nr. 3484/85/EGKS van de Commissie van 27 november 1985 tot invoering van communautaire regels voor de steun aan de ijzer- en staalindustrie (PB L 340, blz. 1), en beschikking nr. 322/89/EGKS van de Commissie van 1 februari 1989 tot invoering van communautaire regels voor de steun aan de ijzer- en staalindustrie (PB L 38, blz. 8), die steunverlening „in limitatief opgesomde gevallen” (punt I, tweede alinea, van de considerans van de Vijfde steuncode) toestonden.

Artikel 4, sub c, EGKS-Verdrag bepaalt:

„Als zijnde onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal worden afgeschaft en zijn verboden binnen de Gemeenschap overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag:

(...)

c) door de staten verleende subsidies of hulp, of door deze opgelegde bijzondere lasten, in welke vorm ook;

(...)”

Punt I, vijfde alinea, van de considerans van de Vijfde steuncode luidt:

„Deze stringente regelgeving die voortaan op het gehele grondgebied van de twaalf lidstaten van toepassing zal zijn, heeft de laatste jaren billijke mededingingsvoorwaarden in deze sector mogelijk gemaakt. De regelgeving is coherent met het nage-

streefde doel in het kader van de verwezenlijking van de ongedeelde Europese markt en strookt tevens met de regels voor overheidssteun als overeengekomen in de Consensus tussen de Gemeenschap en de Verenigde Staten van november 1989⁵ welke tot 31 maart 1992 van toepassing is. De regelgeving moet daarom, zij het met enkele technische aanpassingen, worden verlengd.”

4. Artikel 1, lid 1, van de Vijfde steuncode bepaalt:

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

5. Volgens de artikelen 2 tot en met 5 van de steuncode kan steun voor onderzoek en ontwikkeling, voor milieubescherming en bij sluiting, alsmede steun die ingevolge algemene regionale steunregelingen in Griekenland, Portugal en de voormalige Duitse Democratische Republiek wordt toegekend, onder bepaalde voorwaarden als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden beschouwd. De steuncode

5 — PB 1989, L 368, blz. 185.

gold van 1 januari 1992 tot 31 december 1996.

6. Uit de rechtspraak van het Hof volgt evenwel, dat noch de steuncode noch het schijnbaar algemene verbod van steun los kan worden gezien van de rechtsgrondslag van de steuncode, te weten artikel 95 EGKS-Verdrag, waarvan de eerste alinea bepaalt:

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

7. Na de vaststelling van de Vijfde steuncode noopte de verslechtering van de financieel-economische situatie in de ijzer- en staalindustrie de Commissie in 1992, een herstructureringsprogramma op te stellen⁶, dat tezamen met een rapport

6 — Mededeling SEC (92) 2160 def. aan de Raad en het Europees Parlement van 23 november 1992, getiteld „Naar een versterking van het concurrentievermogen van de ijzer- en staalindustrie: de noodzaak van een nieuwe herstructurering”.

van een onafhankelijk deskundige⁷ de grondslag vormde voor een programma van vrijwillige capaciteitsvermindering met begeleidende sociale maatregelen. In zijn conclusies van 25 februari 1993 stemde de Raad in met de hoofdlijnen van dat programma.

8. Tijdens zijn zitting van 17 december 1993 bereikte de Raad een algemeen akkoord tot goedkeuring van staatssteun aan zes openbare staalondernemingen ter begeleiding van de herstructurering of privatisering van die ondernemingen. Een in de notulen van die zitting opgenomen gezamenlijke verklaring van de Raad en de Commissie bevat de volgende passage: „Door unaniem in te stemmen met de huidige voorstellen op basis van artikel 95 bevestigt de Raad opnieuw, dat hij zich verbindt tot strikte toepassing van de steuncode (...) en, bij ontstentenis van toestemming uit hoofde van de code, van artikel 4, sub c, EGKS-Verdrag. Onverminderd het recht van iedere lidstaat te verzoeken om een beschikking uit hoofde van artikel 95 EGKS-Verdrag, en overeenkomstig zijn conclusies van 25 februari 1993, verklaart de Raad zich er vast toe te verbinden dat verdere afwijkingen ex artikel 95 met betrekking tot steun aan individuele bedrijven worden vermeden.”

9. Op 22 december 1993 stemde de Raad overeenkomstig artikel 95, eerste alinea,

7 — Rapport Braun, getiteld „De in gang zijnde of voorgenomen herstructurerings in de ijzer- en staalindustrie”.

van het Verdrag in met de besluiten tot toekenning van bedoelde steun. Op 12 april 1994 stelde de Commissie zes individuele beschikkingen op basis van artikel 95 van het Verdrag vast. Tot deze beschikkingen, die afwijken van artikel 4, sub c, van het Verdrag, doordat staatssteun wordt goedgekeurd die niet voldoet aan de afwijkingsvoorwaarden van de Vijfde steuncode, behoren beschikking 94/258/EGKS van de Commissie van 12 april 1994 betreffende steun die Spanje voornemens is te verlenen aan de openbare geïntegreerde staalonderneming Corporación de la Siderurgia Integral (CSI)⁸, en beschikking 94/259/EGKS van de Commissie van 12 april 1994 betreffende steun die Italië voornemens is te verlenen aan de openbare ondernemingen in de ijzer- en staalsector (Ilva-groep)⁹ (hierna tezamen aangeduid als „bestreden beschikkingen”). Overeenkomstig de instemming van de Raad werden die goedkeuringen verleend onder voorwaarde van capaciteitsvermindering als omschreven in de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 13 april 1994.¹⁰

werd de noodzaak van de beschikking gemotiveerd als volgt:

„De sterke verslechtering van de communautaire markt voor in de Gemeenschap geproduceerd staal, waarvan sinds halverwege 1990 sprake is, heeft de ijzer- en staalindustrie in verscheidene lidstaten, waaronder Italië, in ernstige problemen gebracht. Het doel, te weten het geven van een gezonde en economisch levensvatbare structuur aan de Italiaanse ijzer- en staalindustrie, draagt bij tot verwezenlijking van de in de artikelen 2 en 3 van het Verdrag vervatte doelstellingen. De Commissie is van oordeel dat de door Italië voorgenomen steunmaatregelen, bij naleving van de daaraan verbonden voorwaarden die in het algemeen belang van de Gemeenschap noodzakelijk zijn en in deze beschikking worden vermeld, noodzakelijk zijn en evenredig aan het beoogde doel.”

De eerste alinea van punt V luidde:

10. In verband met de hogere voorziening tegen het arrest *Wirtschaftsvereinigung* lijkt het nuttig even in te gaan op enkele punten van beschikking 94/259. Onder punt II van de considerans van deze beschikking werd herinnerd aan eerder aan Ilva in het kader van een intern herstructureringsplan toegekende steun, die echter niet voldoende was geweest om de levensvatbaarheid van de onderneming te herstellen. In de eerste alinea van punt IV van de considerans

„Om de gevolgen voor de mededinging tot een minimum te beperken, is het van belang dat de openbare ondernemingen in de Italiaanse ijzer- en staalindustrie in hoge mate bijdragen tot de structurele aanpassingen die in deze sector nog noodzakelijk zijn, door als tegenprestatie voor de bij wijze van uitzondering goedgekeurde steun hun capaciteit te reduceren.”

8 — PB L 112, blz. 58.

9 — PB L 112, blz. 64. Deze beschikking betreft Ilva Laminati Pianni SpA (hierna: „Ilva”).

10 — COM(94) 125 def.

In de eerste alinea van punt VI werd gepreciseerd, dat het verlenen van bedrijfs-

steun tot het absolute minimum moest worden beperkt, terwijl volgens de eerste alinea van punt VII nauwkeurig toezicht op de toepassing van de beschikking noodzakelijk was.

11. Alsdan werd in artikel 1, lid 1, van de beschikking goedkeuring gegeven voor maximumbedragen aan steun, verleend door middel van kapitaalinjecties, overname van schulden door de staat en dekking van herstructurerings- en liquidatiekosten. In de leden 2 tot en met 5 van artikel 1 werd gepreciseerd, dat geen extra hulp zou worden verleend indien de levensvatbaarheid eind 1994 niet was hersteld, dat de steun niet voor oneerlijke mededingingspraktijken mocht worden gebruikt, dat de betrokken ondernemingen vóór eind 1994 volledig geprivatiseerd moesten zijn, en dat alle leningen en schulden door de staat tegen normale marktcondities moesten worden behandeld. Artikel 3 verbood discriminerende voorwaarden bij de afwikkeling van de privatisering, extra staatssteun voor de particuliere investeerders en belastingvermindering voor verliezen uit het verleden, terwijl met betrekking tot de schulden van de groep bepaalde voorwaarden in acht moesten worden genomen. In de artikelen 4 tot en met 6 van de beschikking was het toezicht geregeld, alsmede de gevolgen van het niet in acht nemen van de in de beschikking omschreven voorwaarden.

III — De bestreden arresten

12. *Wirtschaftsvereinigung Stahl*, *Thyssen Stahl AG*, *Preussag Stahl AG* en *Hoogovens*

Staal BV (hierna: „*Wirtschaftsvereinigung*”) hebben krachtens artikel 33 EGKS-Verdrag bij het Gerecht van eerste aanleg beroep tot nietigverklaring van beschikking 94/259 ingesteld. In een afzonderlijk beroep heeft *British Steel plc* (hierna: „*British Steel*”) nietigverklaring gevorderd van beide bestreden beschikkingen.¹¹ Tot interventie aan de zijde van de Commissie werden door het Gerecht van eerste aanleg in beide zaken toegelaten de Raad, de Italiaanse Republiek en Ilva en in de zaak *British Steel* het Koninkrijk Spanje. In laatstgenoemde zaak kregen voorts *Svensk Stål AB* en *Det Danske Stålvals-eværk A/S* toelating tot interventie aan de zijde van *British Steel*.

13. *Wirtschaftsvereinigung* voerde in haar beroep tot nietigverklaring zeven middelen aan, waarvan er in hogere voorziening twee opnieuw zijn voorgedragen, te weten schending van de exhaustieve bepalingen van de Vijfde steuncode en schending van artikel 95 van het Verdrag door niet-inachtneming van het vereiste, dat de steun noodzakelijk is om de doelstellingen van de artikelen 2 tot en met 4 EGKS-Verdrag te verwezenlijken.

14. *British Steel* voerde in haar beroep vier middelen aan, waarvan er eveneens twee ten grondslag liggen aan de hogere voorziening, te weten onbevoegdheid van de Commissie om de bestreden beschikkingen

11 — Een parallel beroep is door de *European Independent Steelworks Association (EISA)* ingesteld tegen alle zes genoemde beschikkingen — 94/256/EGKS tot en met 94/261/EGKS — (arrest van 24 oktober 1997, *EISA/Commissie*, T-239/94, *Jurispr. blz. II-1839*).

vast te stellen, en schending van het beginsel inzake bescherming van gewettigd vertrouwen.

15. Het Gerecht wees alle argumenten van de verzoeksters in de twee zaken af en verwierp beide beroepen om de hierna samen te vatten redenen.

A — Wirtschaftsvereinigung: schending van de Vijfde steuncode; British Steel: onbevoegdheid

16. In hun middel ontleend aan schending van de Vijfde steuncode respectievelijk onbevoegdheid, betoogden Wirtschaftsvereinigung en British Steel, dat de steuncode een uitputtende en bindende regeling van algemene strekking is. In het bijzonder verbiedt artikel 1 van de steuncode uitdrukkelijk alle andere dan de daarin genoemde bedrijfs- en investeringssteun. Het is de Commissie niet toegestaan de in de toepasselijke basisbeschikking — de steuncode — voorgeschreven procedure te omzeilen, daar deze zelf door de Commissie op de grondslag van artikel 95 van het Verdrag is vastgesteld. De steuncode vormt derhalve een definitieve beoordeling van wat noodzakelijk was om de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken, zolang zij niet krachtens genoemd artikel bij een beschikking van algemene strekking wordt gewijzigd.

17. De Commissie stelde zich op het standpunt, dat het verbod van steun rechtstreeks uit artikel 4, sub c, van het Verdrag voortvloeit en dat er dus van kan worden afgeweken bij op basis van artikel 95 van het Verdrag gegeven individuele beschikkingen. Wanneer de staalmarkt in een ernstige crisis verkeert, heeft de Commissie het recht, de verenigbaarheid met het Verdrag van andere dan in de steuncode genoemde steunvormen te onderzoeken. De Raad, Italië en Ilva betoogden, dat de steuncode en de bestreden beschikkingen wettelijke maatregelen van gelijke rang zijn, die, met een verschillende materiële werkingssfeer, op dezelfde rechtsgrondslag berusten. De bij artikel 95 van het Verdrag aan de Commissie toegekende discretionaire bevoegdheid was door de vaststelling van de steuncode niet uitputtend gebruikt, aangezien zij er slechts die maatregelen in had omschreven die zij op dat moment als verenigbaar met het Verdrag beschouwde. Daar die bevoegdheid bedoeld was om tegen onvoorziene uitzonderlijke situaties te kunnen optreden, stond het de Commissie niet vrij, de uitoefening ervan in andere gevallen bij voorbaat te beperken.

18. Het Gerecht van eerste aanleg omschreef het middel van Wirtschaftsvereinigung kortweg als volgt: „(...) dat de Commissie, door bij de bestreden individuele beschikking haar goedkeuring te hechten aan de in geding zijnde steunmaatregelen, de haar krachtens artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag toekomende bevoegdheden heeft gebruikt om de voorwaarden van de steuncode, die een algemene strekking heeft, te omzeilen”.¹² Het

¹² — Arrest Wirtschaftsvereinigung, punt 31.

middel van British Steel werd door het Gerecht weergegeven als volgt: „(...) dat de twee beschikkingen in strijd zijn met de steuncode en daardoor het beginsel schenden, dat een handeling van algemene strekking niet kan worden gewijzigd door een individuele beschikking”.¹³ Het verwierp beide middelen op grond van dezelfde overwegingen.

19. Het Gerecht begon met op te merken, dat de Commissie ingevolge artikel 95 van het Verdrag bevoegd is elke algemene of individuele beschikking vast te stellen — daaronder begrepen de goedkeuring van steun bij wege van afwijking van artikel 4, sub c, van het Verdrag¹⁴ — die ter bereiking van de doelstellingen van het Verdrag noodzakelijk is, afhankelijk van haar oordeel welke soort beschikking zich daartoe het beste leent.¹⁵ Het probleem bestond derhalve in het bepalen van het voorwerp en de draagwijdte van de steuncode en de bestreden individuele beschikkingen.¹⁶

20. Ofschoon deze handelingen dezelfde rechtsgrondslag hadden, namelijk artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag, en afweken van het in artikel 4, sub c, van het Verdrag neergelegde algemene steunverbod, overwoog het Gerecht, dat hun werkingssfeer verschillend was: „Waar de steuncode in het algemeen verwijst naar bepaalde vormen van steunverlening die hij als verenigbaar met het Verdrag

aanmerkt, wordt met de litigieuze beschikkingen om uitzonderlijke redenen en eenmalig steun goedgekeurd die in beginsel niet als verenigbaar met het Verdrag zou kunnen worden beschouwd.”¹⁷ Het Gerecht vervolgde:

„Zo gezien, kan verzoeksters stelling, dat de code een bindend, uitputtend en definitief karakter heeft, niet worden aanvaard. De code vormt immers enkel een bindend juridisch kader voor de erin genoemde vormen van steunverlening die verenigbaar zijn met het Verdrag. Op dit gebied voert de code een algemene regeling in, die moet verzekeren dat alle steunmaatregelen die onder de erin omschreven vormen van steunverlening vallen, in het kader van een en dezelfde procedure op gelijke wijze worden behandeld. De Commissie is uitsluitend aan deze regeling gebonden, wanneer zij in de code bedoelde steunmaatregelen toetst op hun verenigbaarheid met het Verdrag. Zij kan dergelijke steunmaatregelen dus niet goedkeuren bij een individuele beschikking die in strijd is met de algemene voorschriften van de code.”¹⁸

21. Andersom kunnen steunmaatregelen die niet tot de door de steuncode in het algemeen toegestane vormen van steun

13 — Arrest British Steel, punt 39.

14 — Het Gerecht verwees hiervoor naar het arrest van 12 juli 1962, Nederland/Hoge Autoriteit (9/61, Jurispr. blz. 431).

15 — Arrest Wirtschaftsvereinigung, punten 34-36, en arrest British Steel, punten 42-44.

16 — Arrest Wirtschaftsvereinigung, punt 38, en arrest British Steel, punt 46.

17 — Arrest Wirtschaftsvereinigung, punt 41, en arrest British Steel, punt 49.

18 — Arrest Wirtschaftsvereinigung, punt 42, en arrest British Steel, punt 50. Het Gerecht verwees voor deze stelling naar de arresten van 29 maart 1979, NTN Toyo Bearing e.a./Raad (113/77, Jurispr. blz. 1185; hierna: „kogellagerarrest”), ISO/Raad (118/77, Jurispr. blz. 1277), Nippon Seiko e.a./Raad en Commissie (119/77, Jurispr. blz. 1303), Koyo Seiko e.a./Raad en Commissie (120/77, Jurispr. blz. 1337), en Nachi Fujikoshi e.a./Raad (121/77, Jurispr. blz. 1363), alsmede de arresten van 21 februari 1984, Walzstahl-Vereinigung en Thyssen/Commissie (140/82, 146/82, 221/82 en 226/82, Jurispr. blz. 951); 14 juli 1988, Peine-Salzgitter en Hoogovens Group/Commissie (33/86, 44/86, 110/86, 226/86 en 285/86, Jurispr. blz. 4309), en 24 maart 1993, CIRFS e.a./Commissie (C-313/90, Jurispr. blz. I-1125).

behoren, in aanmerking komen voor een individuele afwijking van het verbod van artikel 4, sub c, van het Verdrag. Het Gerecht overwoog:

„Artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag, dat uitsluitend ziet op gevallen die niet in het Verdrag zijn voorzien [zie arrest Nederland/Hoge Autoriteit, reeds aangehaald, (...)], verleent de Commissie niet de bevoegdheid, bepaalde vormen van steunverlening te verbieden, daar een dergelijk verbod reeds is neergelegd in het Verdrag zelf, namelijk in artikel 4, sub c. Steunmaatregelen die niet behoren tot de vormen van steunverlening die de code van het steunverbod vrijstelt, blijven dus bij uitsluiting onderworpen aan het bepaalde in artikel 4, sub c. Hieruit volgt, dat wanneer dergelijke maatregelen niettemin noodzakelijk blijken ter verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag, de Commissie zich op artikel 95 van het Verdrag kan beroepen teneinde aan deze onvoorzienbare situatie het hoofd te bieden, in voorkomend geval door middel van een individuele beschikking.”¹⁹

22. Van die bevoegdheid kon de Commissie geen afstand doen door een uitputtende steuncode vast te stellen.²⁰ Daar de bij de bestreden beschikkingen goedgekeurde bedrijfs- en investeringssteun kennelijk onder geen van de in de Vijfde steuncode genoemde categorieën viel, konden die beschikkingen niet worden beschouwd als ongerechtvaardigde afwijkingen van de steuncode²¹ of als pogingen bepaalde

ondernemingen door een verkapte wijziging van die code te begunstigen.²²

23. Ofschoon de middelen ontleend aan schending van de Vijfde steuncode en aan onbevoegdheid, die in wezen hetzelfde middel vormen, in de hogere voorziening centraal staan, dien ik ook in te gaan op de andere argumenten die in hogere voorziening zijn aangevoerd en waarop in beide procedures aparte middelen zijn gebaseerd.

B — *British Steel: gewettigd vertrouwen*

24. British Steel was van mening, dat in het onderhavige geval inbreuk was gemaakt op het beginsel inzake bescherming van gewettigd vertrouwen, want zij had verwacht dat de Commissie zich aan de Vijfde steuncode zou houden of deze zo nodig zou wijzigen, dan wel, indien zij ervan wilde afwijken, ze zou vervangen. De steuncode was een normatieve handeling, uitdrukkelijk bedoeld om alle vormen van steun, met uitzondering van die welke werden geacht verenigbaar te zijn met het Verdrag, te verbieden. Mitsdien zou elke met de steuncode strijdige handeling nietig moeten worden verklaard, voor zover zij, zonder dat een dwingend algemeen belang dat vereist, een onvoorzienbare wijziging van de door de steuncode gecreëerde situatie teweegbrengt ten nadele van een onderneming die redelijk heeft gehandeld (en geïnvesteerd)

19 — Arrest Wirtschaftsvereinigung, punt 43, en arrest British Steel, punt 51.

20 — Arrest Wirtschaftsvereinigung, punt 46, en arrest British Steel, punt 54.

21 — Arrest Wirtschaftsvereinigung, punten 44 en 45, en arrest British Steel, punten 52 en 53.

22 — Arrest Wirtschaftsvereinigung, punt 46.

in de verwachting, dat de door die normatieve handeling geschapen situatie blijft bestaan.²³

25. Volgens de Commissie kan een handeling van algemene strekking zoals de Vijfde steuncode geen gewettigd vertrouwen doen ontstaan. Door de gewijzigde omstandigheden waren aanvullende maatregelen gerechtvaardigd. In elk geval is aan het gewettigd vertrouwen een einde gekomen door herhaalde waarschuwingen van de Commissie in haar briefwisseling met British Steel, dat toepassing van artikel 95 van het Verdrag ook tijdens de geldingsduur van de steuncode niet uitgesloten was.²⁴

26. Het Gerecht van eerste aanleg overwoog, dat het betoog van British Steel op de misvatting beruiste, dat de betrokken ondernemingen wegens het bestaan van de steuncode mochten aannemen, dat ook in bijzondere omstandigheden geen staatssteun buiten de in de steuncode genoemde categorieën bij individuele beschikking zou worden goedgekeurd. Doch zoals het Gerecht al had verklaard, had de steuncode niet hetzelfde doel als de bestreden beschikkingen, die met het oog op een uitzonderlijke situatie waren vastgesteld. De steuncode kon dus op geen enkele wijze aanleiding geven tot gewettigd vertrouwen ten aanzien van de mogelijkheid van individuele afwijkingen van het verbod van staatssteun op basis van artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag, in een

onvoorziene situatie als die waarin de bestreden beschikkingen tot stand waren gekomen.²⁵

27. Het Gerecht voegde daaraan toe, dat de marktdeelnemers niet mogen vertrouwen op de handhaving van een bestaande situatie die door de gemeenschapsinstellingen krachtens hun discretionaire bevoegdheid kan worden gewijzigd.²⁶ De voortdurende aanpassingen aan de veranderende economische situatie beletten, dat marktdeelnemers een verworven recht op handhaving van de op een bepaald moment bestaande rechtssituatie kunnen hebben.²⁷ Een voorzichtig en verstandig ondernemer moet rekening houden met bijzondere maatregelen om aan duidelijke crisissituaties het hoofd te bieden, en daarom is een beroep op het vertrouwensbeginsel uitgesloten.²⁸ Met name een grote onderneming als British Steel, die een zetel had in het Raadgevend Comité van de EGKS, had moeten beseffen dat de dwingende noodzaak van doeltreffende maatregelen ter bescherming van de belangen van de Europese ijzer- en staalindustrie de vaststelling van individuele beschikkingen door de Commissie kon rechtvaardigen, zoals het geval was met de al eerder buiten het kader van de steuncode gegeven beschikking inzake de vrijstelling van de heffing op de kooldioxide-uitstoot ten behoeve van de

23 — Arrest British Steel, punten 56, 57 en 59.

24 — Arrest British Steel, punt 62.

25 — Arrest British Steel, punt 75.

26 — Arrest British Steel, punt 76, met verwijzing naar arrest van 14 februari 1990, Delacre e.a./Commissie (C-350/88, Jurispr. blz. I-395, punt 33).

27 — Arresten van 27 september 1979, Eridania e.a. (230/78, Jurispr. blz. 2749, punt 22), en 21 februari 1995, Campo Ebro e.a./Raad (T-472/93, Jurispr. blz. II-421, punt 52).

28 — Arrest British Steel, punt 77, met verwijzing naar arrest van 1 februari 1978, Lührs (78/77, Jurispr. blz. 169).

Nederlandse en de Deense ijzer- en staal-industrie.²⁹

van haar niet gesubsidieerde concurrenten te onderbieden.

C — Wirtschaftsvereinigung: schending van artikel 95 van het Verdrag

28. Wirtschaftsvereinigung betwistte zowel de verenigbaarheid met het Verdrag van de doelstellingen van beschikking 94/259 als de noodzaak van de beschikking voor de verwezenlijking van die doelstellingen. Met betrekking tot het eerste punt beoogde zij onder meer, dat „het geven van een gezonde en economisch levensvatbare structuur aan de Italiaanse ijzer- en staalindustrie”³⁰ niet te verenigen viel met de doelstellingen van de gemeenschappelijke markt en de communautaire ijzer- en staalindustrie in haar geheel. Het ging daarbij immers om een enkele lidstaat, ja zelfs om een enkele onderneming³¹, terwijl ondernemingen in andere lidstaten hun capaciteit op eigen kracht moesten afbouwen. Wat het noodzakelijkheids criterium betreft, wees Wirtschaftsvereinigung erop, dat de Commissie tussen 1980 en 1989 in totaal al 14 150 miljoen ECU aan steun voor Ilva had goedgekeurd zonder dat die onderneming daardoor levensvatbaar was geworden. Hieruit bleek wel, dat Ilva de extra steun zou kunnen gebruiken om haar marktaandeel te vergroten door de prijzen

29. De Commissie en Italië antwoordden, dat de steunverlening onderdeel was van een algemeen programma van capaciteitsvermindering van alle Europese ijzer- en staalondernemingen en herstel van hun levensvatbaarheid, zodat de steunverlening in het belang van de gehele ijzer- en staalindustrie van de Gemeenschap was. Die steun was bovendien noodzakelijk om de privatisering van Ilva in een crisissituatie te vergemakkelijken, nu aanvullende steun uit hoofde van artikel 95 van het Verdrag uitgesloten was.

30. Het Gerecht van eerste aanleg overwoog, dat beschikking 94/259 strekte tot vrijwaring van het gemeenschappelijk belang, overeenkomstig de doelstellingen van het Verdrag.³² Door het voortduren of zelfs verergeren van de crisis zou de economie van de lidstaten in zeer ernstige mate kunnen worden verstoord.³³ Samen met de vijf andere individuele beschikkingen van dezelfde datum, waarbij overheidssteun werd goedgekeurd, maakte beschikking 94/259 deel uit van een omvangrijk programma tot duurzame herstructurering van de ijzer- en staalindustrie en tot vermindering van de productiecapaciteit in de Gemeenschap. De beschikking beoogde dus niet eenvoudig de overleving van de begunstigde onderneming te verzekeren — dat zou onverenigbaar zijn geweest met het gemeenschappelijk belang —, maar haar levensvatbaarheid te herstellen en

29 — Arrest British Steel, punt 78, met verwijzing naar beschikking 92/411/EGKS van de Commissie van 31 juli 1992 betreffende de toekenning van steun aan staalondernemingen door de Deense en de Nederlandse regering (PB L 223, blz. 28).

30 — Punt IV, eerste alinea, van de considerans van beschikking 94/259/EGKS.

31 — Wirtschaftsvereinigung verwees hier naar de arresten van 17 september 1980, Philip Morris Holland/Commissie (730/79, Jurispr. blz. 2671), en 29 september 1987, Fabrique de fer de Charleroi e.a./Commissie (351/85 en 360/85, Jurispr. blz. 3639).

32 — Arrest Wirtschaftsvereinigung, punt 83.

33 — Arrest Wirtschaftsvereinigung, punt 81.

tegelijktijd de invloed van de steun op de mededinging tot een minimum te beperken.³⁴

31. Na te hebben geconcludeerd, dat beschikking 94/259 de in de artikelen 2 tot en met 4 van het Verdrag genoemde doelstellingen nastreefde³⁵, haalde het Gerecht een uitspraak van het Hof aan, volgens welke „de Commissie in geen geval [kan] toestaan dat staatssteun wordt verleend die niet onontbeerlijk is voor het bereiken van de in het Verdrag gestelde doelen en tot concurrentievervalsing op de gemeenschappelijke staalmarkt kan leiden”.³⁶ Nadat het had herinnerd aan de in artikel 33 van het Verdrag genoemde voorwaarden waaronder beslissingen van de Commissie van economische aard getoetst kunnen worden, en aan de ruime discretionaire bevoegdheid van de Commissie bij het beoordelen van economische en sociale gegevens in een communautaire context³⁷, besloot het Gerecht, dat zijn toetsing „beperkt [moest] blijven tot het onderzoek van de materiële juistheid van de feiten en het ontbreken van kennelijk verkeerde beoordelingen”.³⁸ Het Gerecht overwoog, dat de stelling dat nu de in het verleden verleende steun niets had uitgehaald, iedere poging om Ilva door middel van nieuwe steun levensvatbaar te maken, eveneens tot mislukken was gedoemd, niet

door enig bewijs werd geschraagd en een zuiver speculatieve verwachting was. Zo een projectie van ervaring uit het verleden naar de toekomst kon niet in de plaats komen van een grondig onderzoek van de door de beschikking opgelegde specifieke voorwaarden om de reorganisatie en levensvatbaarheid van de begunstigde onderneming te bewerkstelligen.³⁹ Uit de voorgeschiedenis en de considerans van de beschikking bleek, dat de Commissie de crisis in de sector en de mogelijke oplossingen grondig had geanalyseerd en zorgvuldig had nagegaan, aan welke bijzondere eisen moest worden voldaan om het herstel van de levensvatbaarheid van Ilva te verzekeren en de invloed van de steun op de mededinging zo gering mogelijk te houden.⁴⁰ Er was dus geen enkel bewijs, dat de Commissie een kennelijke fout had gemaakt door te oordelen, dat de in geding zijnde steun, onder de in beschikking 94/259 gestelde voorwaarden, noodzakelijk was om bepaalde doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken.⁴¹

IV — De hogere voorziening

32. Krachtens artikel 49 van 's Hof's Statuut-EGKS hebben Wirtschaftevereeniging en British Steel beiden hogere voorziening ingesteld tegen het arrest van het Gerecht van eerste aanleg in zaak T-244/94 respectievelijk zaak T-243/94. Zij vorderen nietigverklaring van het respectieve arrest, van beschikking 94/259 respectievelijk de beschikkingen 94/259 en 94/258, en ver-

34 — Arrest Wirtschaftevereeniging, punt 82.

35 — Arrest Wirtschaftevereeniging, punten 72-83.

36 — Arrest Wirtschaftevereeniging, punt 84, met verwijzing naar arrest van 3 oktober 1983, Duitsland/Commissie (214/83, Jurispr. blz. 3053, punt 30)

37 — Arrest Wirtschaftevereeniging, punten 85 en 86, met verwijzing naar de arresten Philip Morris Holland/Commissie, aangehaald in voetnoot 31, punt 24, en van 13 september 1995, TWD/Commissie (T-244/93 en T-486/93, Jurispr. blz. II-2265).

38 — Arrest Wirtschaftevereeniging, punt 87, met verwijzing naar de arresten van 22 oktober 1996, Skibsværtsforeningen e.a./Commissie (T-266/94, Jurispr. blz. II-1399, punt 170); 15 juli 1997, Matra Hachette/Commissie (T-17/93, Jurispr. blz. II-595, punt 104), en 8 juni 1995, Schöller/Commissie (T-9/93, Jurispr. blz. II-1611, punt 140).

39 — Arrest Wirtschaftevereeniging, punten 89 en 90.

40 — Arrest Wirtschaftevereeniging, punten 91-93.

41 — Arrest Wirtschaftevereeniging, punt 94.

oordeling van de Commissie in de kosten. In de zaak British Steel heeft het Hof overeenkomstig artikel 120 van het Reglement voor de procesvoering van mondelinge behandeling afgezien. Ter terechtzitting in de zaak *Wirtschaftsvereinigung* was Hoogovens BV door een eigen procesge-machtigde vertegenwoordigd.

A — *Wirtschaftsvereinigung*: i) en iv) *schending van de Vijfde steuncode en van artikel 4, sub c, van het Verdrag*; *British Steel*: i) *onbevoegdheid*

1) Argumenten

33. *Wirtschaftsvereinigung* voert vier mid-delen aan: i) schending van de Vijfde steuncode; ii) schending van het noodzake-lijkheidsbeginsel; iii) ongeoorloofd voeren van een zuiver nationaal beleid; iv) schen-ding van artikel 4, sub c, van het Verdrag. *British Steel* voert twee middelen aan, te weten onbevoegdheid om de bestreden beschikkingen vast te stellen, en schending van het beginsel inzake bescherming van gewettigd vertrouwen. Interveniënt aan de zijde van *British Steel* is *Det Danske Stålvalseværk A/S*. In beide zaken wordt de Commissie ondersteund door de Itali-aanse Republiek en de Raad, terwijl in de zaak *British Steel* ook het Koninkrijk Spanje aan de zijde van de Commissie heeft geïntervenieerd.

34. In het volgende zal ik telkens de middelen en het antwoord van de andere partijen na elkaar samenvatten en bespre-ken. Omdat zij in wezen met elkaar over-eenkomen, kunnen het eerste en het vierde middel van *Wirtschaftsvereinigung* en het eerste middel van *British Steel* echter teza-men worden behandeld.

35. *Wirtschaftsvereinigung* stelt, dat het Gerecht van eerste aanleg in rechte heeft gedwaald door te verklaren, dat de steun-code de Commissie slechts bond voor zover het vormen van steun betreft die uitdruk-kelijk in de code zijn geregeld. De verkla-ring in punt I, vierde alinea, van de con-siderans van de steuncode, te weten dat het op grond van de regels „verboden [is] om *in enigerlei vorm* bedrijfs- of investerings-steun te verlenen”, is door het Gerecht onvolledig geciteerd; evenmin heeft het Gerecht de noodzakelijke conclusie getrok-ken uit punt I, derde alinea, luidende dat „[o]nder deze regels valt alle *al dan niet specifieke* door de lidstaten *in ongeacht welke vorm* verleende steun”⁴², of uit de overeenkomstige bewoordingen van arti-kel 1, lid 1, van de steuncode. *Wirtschafts-vereinigung* verwijst voorts naar de derde overweging van de considerans van de Tweede steuncode, volgens welke alle steun uniform moet worden behandeld binnen *een enkel* procedureel kader en dat een *omvattend gemeenschappelijk systeem* een onontbeerlijke factor is in het beleid van de

42 — Cursivering in beide citaten van mij.

Gemeenschap voor het herstel van de ijzer- en staalindustrie⁴³, en citeert de volgende passage uit punt I, zesde alinea, van de considerans van de Derde steuncode:

„De globale aard van het aldus [door toepassing van artikel 95 van het Verdrag] ontworpen communautaire systeem houdt in, dat naast de steunmaatregelen die uitdrukkelijk zijn geconcipeerd en op rechtmatige wijze goedgekeurd uit hoofde van deze beschikking, alle andere eventuele subsidies van de lidstaten, in welke vorm ook, ongeacht of zij al dan niet specifiek zijn, in geen geval worden gerechtvaardigd op grond van artikel 67 en derhalve moeten worden geacht verboden te zijn krachtens artikel 4, sub c, van het EGKS-Verdrag.”⁴⁴

Wirtschaftsvereinigung vermeldt ook de praktijk van de Commissie om, wanneer zij een steunmaatregel weigert goed te keuren, eraan te herinneren, dat de enig mogelijke afwijkingen van het verbod van artikel 4, sub c, van het Verdrag uitdrukkelijk en limitatief in de steuncode zijn geregeld.⁴⁵

36. Wirtschaftsvereinigung betoogt, dat de in de Vijfde steuncode vervatte algemene

43 — Beschikking nr. 2320/81/EGKS van de Commissie van 7 augustus 1981 tot invoering van communautaire regels voor steun aan de ijzer- en staalindustrie (PB L 228, blz. 14).

44 — Beschikking nr. 3484/85/EGKS van de Commissie, aangehaald in voetnoot 4.

45 — Zie, bijvoorbeeld, punt III, eerste alinea, eerste streepje, van de considerans van beschikking 96/678/EGKS van de Commissie van 30 juli 1996 betreffende voorgenomen steunmaatregelen van Italië in het kader van het programma voor de herstructurering van de Italiaanse particuliere ijzer- en staalsector (PB L 316, blz. 24).

regeling in de hiërarchie van normen boven elke individuele beschikking staat. Ter terechtzitting stelde zij, dat de steuncode een volledig, definitief en uitputtend stelsel vormt. Een handeling als beschikking 94/259, zelfs indien verricht door dezelfde instelling, kan er dus nooit van afwijken.⁴⁶ Deze conclusie is onontkoombaar op grond van het beginsel van gelijkheid voor de wet, waarvan de schending in het onderhavige geval tot gevolg heeft gehad, dat openbare en particuliere ijzer- en staalondernemingen verschillend zijn behandeld. De omstandigheid dat een gemeenschappelijke rechtsgrondslag is gebruikt, doet hieraan niet af, want dat was ook in het kogellagerarrest het geval. Het beginsel dat individuele beschikkingen ondergeschikt zijn aan maatregelen van algemene strekking, is tmeer van belang, omdat een doeltreffende parlementaire controle op de procedure van artikel 95 van het Verdrag ontbreekt.

37. Afwijkende individuele beschikkingen kunnen dus alleen wettig zijn wanneer de algemene beschikking uitdrukkelijk in die mogelijkheid voorziet⁴⁷, zoals het geval was in artikel 12 van de Tweede steuncode. Een dergelijke rechtsgrondslag voor individuele beschikkingen is bewust uit de Vijfde steuncode weggelaten. Ter aanvulling verwijst Wirtschaftsvereinigung naar de uitspraken van het Hof, dat steunmaatregelen die niet voldeden aan de door de Raad krachtens artikel 92, lid 3, sub c, EG-Ver-

46 — Kogellagerarrest, aangehaald in voetnoot 18, punt 21, en arrest van 18 juni 1996, Parlement/Raad (C-303/94, Jurispr. blz. I-2943, punt 23).

47 — Arresten van 8 juni 1995, Langnese-Iglo/Commissie (T-7/93, Jurispr. blz. II-1533, punt 208), en Schöller/Commissie, aangehaald in voetnoot 38, punt 162.

drag (thans, na wijziging, artikel 87, lid 3, sub e, EG) vastgestelde bindende regels inzake staatssteun voor de scheepsbouw⁴⁸, zonder meer onverenigbaar waren met het EG-Verdrag.⁴⁹ Ter terechtzitting betoogde de raadsman van Wirtschafstvereinigung, dat het wel erg formalistisch was om te stellen, dat op het gebied van staatssteun de Commissie krachtens artikel 95 van het Verdrag slechts bevoegd was te voorzien in specifieke uitzonderingen op artikel 4, sub c, van het Verdrag, en dat het kogellagerarrest daarmee zijn nuttig effect zou verliezen.

tegen die algemene regeling zou mogen ingaan.

38. Tot staving van haar vierde middel — schending van artikel 4, sub c, van het Verdrag — verwijst Wirtschafstvereinigung naar de beschikking van het Hof in zaak C-399/95 R, Duitsland/Commissie, waarin wordt overwogen, dat bij de Vijfde steuncode strenge regels voor de gevoelige staalsector zijn ingevoerd, die echter de op die sector toepasselijke algemene regeling van het EGKS-Verdrag onverlet laten.⁵⁰ Het bestreden arrest maakt niet duidelijk, waarom een individuele beschikking waarbij aanvullende steun wordt goedgekeurd,

39. De Commissie, de Raad en de Italiaanse Republiek betwisten de argumenten van Wirtschafstvereinigung. Haar verwijzingen naar verklaringen in de steuncodes en in andere handelingen van afgeleid recht kunnen niet afdoen aan de conclusie van het Gerecht van eerste aanleg, dat de Commissie krachtens artikel 95 van het Verdrag niet *bevoegd* is een algemeen verbod in te stellen van steun die niet uitdrukkelijk onder de Vijfde steuncode valt, aangezien een dergelijk verbod al in artikel 4, sub c, is opgenomen. Hoe dan ook, uit de door Wirtschafstvereinigung aangehaalde gedeelten van consideransen en bepalingen van handelingen van afgeleid recht blijkt, in het bijzonder gelet op de gezamenlijke verklaring in de notulen van de Raad van 17 december 1993, dat het algemene verbod van steun rechtstreeks uit artikel 4, sub c, voortvloeit⁵¹, of zij kunnen zo worden uitgelegd, dat zij uitsluitend betrekking hebben op de in de betrokken steuncodes genoemde specifieke vormen van steun⁵², of ook zo, dat er enkel in wordt verklaard, dat de Commissie, alleen handelend, niet bevoegd is zonder op artikel 95 van het Verdrag gebaseerde aan-

48 — Richtlijn 87/167/EEG van de Raad van 26 januari 1987 betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw (PB L 69, blz. 55); richtlijn 90/684/EEG van de Raad van 21 december 1990 betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw (PB L 380, blz. 27), en verordening (EG) nr. 3094/95 van de Raad van 20 december 1995 betreffende de steunverlening aan de scheepsbouw (PB L 332, blz. 1).

49 — Arresten van 18 mei 1993, België/Commissie (C-356/90 en C-180/91, Jurispr. blz. I-2323, punten 30-32), en 5 oktober 1994, Duitsland/Commissie (C-400/92, Jurispr. blz. I-4701).

50 — Beschikking van 3 mei 1996 (Jurispr. blz. 2441, punt 53).

51 — Punt I, eerste alinea, van de considerans van de Vijfde steuncode, en punt I, zesde alinea, van de considerans van de Derde steuncode (beschikking nr. 3484/85).

52 — Punt I, derde alinea, van de considerans van de Vijfde steuncode.

vullende maatregelen andere vormen van steun goed te keuren.⁵³

40. Daar beschikking 94/259 een andere strekking heeft dan de Vijfde steuncode, is de overweging van het Gerecht, dat afwijkingen van de bepalingen van de steuncode enkel bij een algemene wijzigingsbeschikking kunnen worden vastgesteld, een obiter dictum. Bovendien bestond er in het geval van de Vijfde steuncode kennelijk geen noodzaak uitdrukkelijk in de mogelijkheid van afwijkende beschikkingen te voorzien. In de kogellagerzaak ging het om een volstrekt andere situatie, want zij betrof de vraag, of een sanctie uit hoofde van artikel 113 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 133 EG) kon worden opgelegd, wanneer ingevolge een algemene handeling van afgeleid recht was voldaan aan de voorwaarden om geen sanctie op te leggen. Er bestaat in feite geen hiërarchie tussen algemene en individuele beschikkingen die door de Commissie overeenkomstig artikel 95 van het Verdrag telkens met eenstemmig verleende goedkeuring van de Raad zijn vastgesteld. In casu gaat het niet om een onderscheid tussen normatieve basishandelingen zoals de steuncode, die volgens *Wirtschaftsvereinigung* algemene en abstracte regelingen zijn, en daarop gebaseerde, door de Commissie alleen verrichte uitvoeringshandelingen, waarmee de normatieve handeling wordt toegepast of waarmee ervan wordt afgeweken. Het gelijkheidsbeginsel verzet zich niet tegen

de vaststelling van individuele beschikkingen krachtens artikel 95 van het Verdrag, want deze procedure is juist bedoeld om in uitzonderlijke situaties te worden toegepast. De Italiaanse Republiek heeft zelfs de vraag gesteld, of artikel 95 wel de juiste rechtsgrondslag vormt voor handelingen van een zo algemene strekking als steuncodes, en daarbij gewezen op de spoedeisendheid van het in dat artikel bedoelde optreden. Om dezelfde reden kan de Commissie zich niet de handen binden met betrekking tot een eventueel toekomstig gebruik van die verdragsbepaling in gevallen waarin de algemene beschikking niet voorziet. Daarmee zou zij zichzelf de mogelijkheid ontnemen om op nieuwe situaties te reageren, welke mogelijkheid artikel 95 nu juist veilig wil stellen. De aanpak van staatssteun voor de scheepsbouw in het kader van het EG-Verdrag is irrelevant, omdat de bevoegdheid om steun goed te keuren, in de twee Verdragen verschillend is geregeld; in elk geval had de Raad in uitzonderlijke omstandigheden verdere steun kunnen goedkeuren ingevolge artikel 93 EG-Verdrag (thans artikel 88 EG), juist zoals dat ingevolge artikel 95 EGKS-Verdrag mogelijk is.

41. Volgens de Commissie, de Raad en de Italiaanse Republiek wordt aan hun betoog niet afgedaan door de beschikking in de zaak *Duitsland/Commissie*⁵⁴, aangezien het in die zaak niet ging om de vaststelling, krachtens artikel 95 van het Verdrag, van een aanvullende beschikking van de Commissie over steunmaatregelen buiten het bereik van de Vijfde steuncode. In punt 34 van het arrest *Wirtschaftsvereinigung* heeft

53 — Artikel 1, lid 1, van de Vijfde steuncode; beschikkingen 96/678 en 97/258, alsmede beschikking 97/332/EGKS van de Commissie van 26 februari 1997 betreffende door Italië voorgenomen sluitingssteun ten gunste van *Mini Acciaieria Odolese* in het kader van de herstructurering van de Italiaanse particuliere ijzer- en staalsector (PB L 139, blz. 27).

54 — Aangehaald in voetnoot 50.

het Gerecht van eerste aanleg verklaard, dat artikel 4, sub c, van het Verdrag niet verbiedt om steun die bedoeld is om aan onvoorziene situaties het hoofd te bieden, *bij wege van afwijking* goed te keuren op basis van artikel 95. Voor zover dit argument niet identiek is met het eerste middel van de hogere voorziening, vormt het een nieuw middel en is het dus niet ontvanke-lijk.

42. Wat haar eerste middel betreft, stelt British Steel, dat het Gerecht van eerste aanleg haar voornaamste argument heeft aanvaard, te weten dat de Commissie niet bevoegd is individuele beschikkingen vast te stellen op gebieden die volledig door een algemene beschikking worden geregeld. De Commissie verklaart, dat dit niet wordt betwist, maar dat het irrelevant is, aangezien de Vijfde steuncode slechts de in haar artikelen 2 tot en met 5 genoemde vormen van steun uitputtend regelt.

43. Volgens British Steel heeft het Gerecht in de punten 50 en 51 van het in haar zaak gewezen arrest gedwaald ten aanzien van het recht door te overwegen, dat het toepassingsgebied van de Vijfde steuncode beperkt was tot de in die code uitdrukkelijk toegestane steunvormen. Dit blijkt volgens British Steel uit a) de considerans en b) de tekst van de steuncode, c) de ontstaans-geschiedenis van de steuncodes voor de ijzer- en staalsector, d) de praktijk van de Commissie, en e) de doctrine.

a) British Steel betoogt, dat de verwijzing in punt I, eerste alinea, van de consi-derans van de steuncode naar het

verbod van „alle (...) steun (...) in welke vorm ook verleend” en het in overeen-komstige termen geformuleerde verbod in punt I, derde alinea, moeten worden begrepen als mede betrekking hebbend op niet in de code genoemde steunvor-men, zoals bedrijfs- en investerings-steun. Dit wordt bevestigd door de verwijzing in punt I, vijfde alinea, naar de met de Verenigde Staten overeenge-komen Consensus inzake staal, die die steunvormen verbod.⁵⁵ De Commis-sie antwoordt, dat volgens punt I, tweede alinea, van de considerans in 1986 bij de steuncode „regels [zijn] ingevoerd op grond waarvan in limita-tief opgesomde gevallen steunverlening aan de ijzer- en staalindustrie is toege-staan”, zonder dat daarmee iets gezegd werd over de wijze waarop andere vormen van steun moesten worden behandeld. De verwijzing naar de Con-sensus met de Verenigde Staten bete-kenet enkel, dat de steuncode daarmee niet in strijd is; dit belette echter niet de goedkeuring van andere vormen van steun in 1994, nadat de geldings-duur van de Consensus in 1992 was verstreken. Ter terechtzitting in de zaak Wirtschafstvereinigung heeft de gemachtigde van de Commissie de vraag van het Hof, of de Consensus vóór zijn verstrijken eind maart 1992 de vaststelling van een maatregel als beschikking 94/259 zou hebben belet, als hypothetisch afgedaan.

b) British Steel betoogt, dat artikel 1, lid 1, van de Vijfde steuncode zo moet worden verstaan, dat de Commissie, door te bepalen dat de in de artikelen 2

55 — Ter terechtzitting in de zaak Wirtschafstvereinigung heeft ook de raadsman van Hoogovens Staal dit argument aangevoerd, maar heeft de gemachtigde van de Commissie de ontvankelijkheid ervan in die context in twijfel getrok-ken.

tot en met 5 van de steuncode genoemde vormen van steun verenigbaar zijn met het Verdrag, haar bevoegdheid ex artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag had uitgeput. De Commissie wijst erop, dat artikel 1, lid 1, van de steuncode niet zegt, dat elke andere vorm van steun verboden is, en ook niet zo kan worden uitgelegd; waar de vaststelling van de steuncode op zich beschouwd betekende, dat alle niet eronder vallende steunvormen verboden bleven, volgde dit uit de voortgezette toepassing van artikel 4, lid 3, van het Verdrag en niet uit artikel 1, lid 1, van de steuncode en daarom bleven verdere afwijkingen van het verbod krachtens artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag mogelijk. In de inperking van de draagwijdte van de steuncodes (de Eerste en de Tweede hadden ook betrekking op bedrijfs- en herstructureringssteun) moet enkel een beperking worden gezien van de delegatie aan de Commissie van de bevoegdheid om in individuele gevallen zonder de met eenstemmigheid verleende goedkeuring van de Raad te handelen. Daarmee beoogde de Raad niet, afstand te doen van zijn bevoegdheid dergelijke steun goed te keuren wanneer de Commissie voorstelt ze als verenigbaar met de gemeenschappelijke markt aan te merken.

- c) Met betrekking tot de geleidelijke inperking van de draagwijdte van de steuncodes stelt British Steel zich op een tegengesteld standpunt. Zij ziet daarin een aanwijzing, dat de uitputtende regeling van de categorieën van potentieel aanvaardbare steun strenger is geworden. De Commissie antwoordt, dat passages in de diverse steuncodes,

inhoudende dat andere vormen van steun verboden zijn, enkel herhalingen zijn van het in artikel 4, sub c, van het Verdrag neergelegde verbod, waarvan ook verder krachtens artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag kan worden afgeweken, en niet op zich een algemeen verbod inhouden, dat de Commissie overigens op grond van artikel 95, eerste alinea, ook niet bevoegd is in te stellen.

- d) Als voorbeelden van de praktijk van de Commissie noemt British Steel een aantal beschikkingen waarbij goedkeuring van een steunmaatregel werd geweigerd of terugbetaling van al betaalde steun werd verlangd op grond van onverenigbaarheid van de steun met de Vijfde steuncode.⁵⁶ De Commissie antwoordt, dat zij die steunmaatregelen eenvoudig niet kón goedkeuren krachtens de haar bij de steuncode verleende bevoegdheid om bepaalde vormen van steun goed te keuren zonder de instemming van de Raad in individuele gevallen te verkrijgen. British Steel wijst er voorts op, dat een afwijking ten gunste van niet onder de artikelen 2 tot en met 5 van de

56 — Beschikking 96/678; beschikking 96/617/EGKS van de Commissie van 17 juli 1996 betreffende steunmaatregelen van de Autonome Provincie Bolzano (Italië) ten behoeve van de Acciaierie di Bolzano (PB L 274, blz. 30); beschikking 96/484/EGKS van de Commissie van 13 maart 1996 inzake staatssteun van de Vrijstaat Beieren aan de EGKS-staalonderneming Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH, Sulzbach-Rosenberg (PB L 198, blz. 40); beschikking 96/236/EGKS van de Commissie van 31 oktober 1995 inzake staatssteun door de Freie und Hansestadt Hamburg aan de EGKS-staalonderneming Hamburger Stahlwerke GmbH, Hamburg (PB 1996, L 78, blz. 31), en beschikking 97/21/EG, EGKS van de Commissie van 30 juli 1996 betreffende aan Compañía Española de Tubos por Extrusión SA, te Llodio (Álava), verleende staatssteun (PB L 8, blz. 14).

Vijfde steuncode vallende steun aan de Nederlandse en Deense ijzer- en staalindustrie in de vorm van verlaging van de heffing op de uitstoot van kooldioxide, via een wijziging van de steuncode is goedgekeurd. De Commissie antwoordt, dat dat niet juist is. Bedoelde beschikking van de Commissie, 92/411/EGKS van 31 juli 1992⁵⁷, was in feite een individuele beschikking die in haar werking tot de betrokken concrete gevallen beperkt was, wat bevestigt dat deze weg ingevolge artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag voor de Commissie nog steeds openstaat. Het 22ste Verslag van de Commissie betreffende het mededingingsbeleid, waar het tegengestelde wordt gezegd, is in zoverre onjuist.⁵⁸

2) Bespreking

44. Wirtschafstvereinigung noch British Steel betwist in haar memories uitdrukkelijk het kernpunt van de redenering van het Gerecht van eerste aanleg in de bestreden arresten, te weten dat de Commissie niet bevoegd is krachtens artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag maatregelen te treffen die enkel een herhaling zijn van het bestaande, in artikel 4, sub c, neergelegde verbod van staatssteun. Zoals ik reeds opmerkte, heeft Wirtschafstvereinigung ter terechtzitting in haar zaak dat standpunt als formalistisch en als onverenigbaar met het beschermingsogmerk van het kogellagerarrest bestempeld. Het betoog van rekwiranten in de twee zaken, dat bij de Vijfde steuncode in de praktijk een alge-

meen verbod is ingesteld van steunvormen die niet onder de artikelen 2 tot en met 5 van de steuncode vallen, kan ook zo worden verstaan, dat zij daarmee impliciet dat aspect van de bestreden arresten ter discussie stellen. Dat betoog is mijns inziens echter onjuist om de door het Gerecht in de bestreden arresten gegeven reden.

45. In zijn arrest Nederland/Hoge Autoriteit⁵⁹ merkte het Hof op, dat „[de] eerste [alinea] van artikel 95 slechts beoogt een bijzondere mogelijkheid tot afwijking van het Verdrag te voorzien, teneinde de Hoge Autoriteit in staat te stellen om aan onvoorziene omstandigheden het hoofd te bieden”.⁶⁰ Van een dergelijke afwijking van het Verdrag is geen sprake, wanneer de Commissie kan optreden met gebruikmaking van de haar bij het Verdrag verleende bevoegdheden en zij het Verdrag dus kan toepassen in situaties als in de bepalingen ervan omschreven. Genoemde zaak betrof een aanbeveling van de Commissie aan de lidstaten, waarin hun geen nieuwe verplichtingen werden opgelegd, doch enkel hun verplichtingen uit het Verdrag zelf nader werden omschreven. Het Hof besliste, dat de Commissie daartoe bevoegd was krachtens andere verdragsbepalingen en dat, bijgevolg, artikel 95 van het Verdrag niet de correcte rechtsgrondslag voor dergelijke handelingen kon zijn. De conclusie in die zaak, dat artikel 95 slechts een restfunctie heeft en niet de passende rechtsgrondslag voor de betrokken gemeenschapshandeling

59 — Aangehaald in voetnoot 14.

60 — Het lijkt nuttig hier ook te herinneren aan de opvatting van het Hof in zijn arrest van 26 maart 1987, Commissie/Raad (45/86, Jurispr. blz. 1493, punt 13), met betrekking tot artikel 235 EG-Verdrag (thans artikel 308 EG), dat in het stelsel van dat Verdrag een zelfde functie heeft: „Reeds uit de bewoordingen van artikel 235 blijkt, dat op dit artikel slechts een beroep kan worden gedaan als rechtsgrondslag van een handeling, wanneer geen andere verdragsbepaling de gemeenschapsinstellingen de voor de vaststelling van die handeling vereiste bevoegdheid verleent”.

57 — Aangehaald in voetnoot 29.

58 — Punt 384 van het Verslag (1992).

was, is van belang voor de onderhavige zaak, waarin het ook gaat om de vraag of de Commissie artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag mag gebruiken om de lidstaten te herinneren aan hun verplichtingen krachtens artikel 4, sub c, dat eveneens een „concreet en verbindend voorschrift” is.⁶¹ De toepassing van artikel 4, sub c, van het Verdrag kan ook niet worden beschouwd als een situatie waarin het Verdrag niet voorziet.

46. Dit betekent, dat de Vijfde steuncode aldus moet worden gelezen, dat zij een „positieve” lijst bevat van vormen van steun die, indien zij aan de in de code gestelde voorwaarden voldoen, door de Commissie zelf, zonder extra instemming van de Raad, verenigbaar met de gemeenschappelijke markt kunnen worden verklaard. Dit sluit niet uit, dat rechtstreeks op artikel 95 van het Verdrag gebaseerde, algemene dan wel individuele *aanvullende* maatregelen kunnen worden vastgesteld, waarmee niet in de Vijfde steuncode genoemde *vormen* van steun worden goedgekeurd (of waarmee goedkeuring door de Commissie alleen wordt geregeld). De situatie in de onderhavige zaken is dus heel anders dan onder de eerdere steuncodes, die algemene regels voor de goedkeuring van herstructureringssteun bevatten. Tijdens de geldingsduur daarvan zou de gemeenschapsrechter in een beroep tegen een krachtens artikel 95 van het Verdrag vastgestelde individuele beschikking tot goedkeuring van herstructureringssteun op gronden waarin die steuncodes niet voor-

zagen, hebben moeten nagaan, of het kogellagerarrest in de context van het EGKS-Verdrag kon worden toegepast.

47. Het is mijns inziens niet extreem formalistisch om een handeling van afgeleid recht uit te leggen in het licht van de beperkte bevoegdheid van de handelende instelling, of uit te sluiten, dat een instelling zich ten aanzien van toekomstige handelingen vastlegt op een wijze die de delegerende instelling niet heeft bedoeld. Nu dit vaststaat, moet het betoog van rekwiranten over de juiste uitlegging van de Vijfde steuncode falen. Deze steuncode bevat een beperkte delegatie van uitvoeringsbevoegdheid aan de Commissie, ingevolge welke deze een beperkt aantal vormen van steun onder bepaalde omstandigheden zelfstandig goed kan keuren. De Vijfde steuncode kan niet wettig een *algemeen* verbod van andere dan de daarin uitdrukkelijk toegestane vormen van staatssteun bevatten en mag bij twijfel dan ook niet zo worden uitgelegd. Zoals in de gezamenlijke verklaring van de Raad en de Commissie van 17 december 1993 werd herhaald, kon de Commissie dus steeds op grond van artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag *aanvullende* — algemene dan wel individuele — maatregelen vaststellen tot goedkeuring van een vorm van steun waarover de Vijfde steuncode geen uitvoerige bepalingen bevat.

48. Omdat het onderhavige geval dergelijke *aanvullende* maatregelen betreft, behoeven wij niet in te gaan op de vaststel-

61 — Zo wordt in zaak 9/61, Nederland/Hoge Autoriteit, reeds aangehaald, artikel 70 EGKS-Verdrag aangeduid, dat de verplichtingen in de vervoersektor omschrijft, die in die zaak aan de orde waren.

ling van het Gerecht van eerste aanleg, dat de Commissie een steunmaatregel die tot een van de in de Vijfde steuncode omschreven categorieën van steun behoort, niet kan goedkeuren bij een individuele beschikking die tegen de algemene bepalingen van de steuncode ingaat.⁶² Gelet op wat ik zojuist heb uiteengezet, is het in casu kennelijk overbodig ons bezig te houden met een mogelijke hiërarchie van normen bij de toepassing van artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag op het gebied van staatssteun of met een eventuele toepassing van het kogellagerarrest in de context van het EGKS-Verdrag. Natuurlijk moet de Commissie zich aan de voorschriften van de Vijfde steuncode houden, wanneer zij zelfstandig beslist over de goedkeuring van onder de steuncode vallende steun. Maar mits zij andere verdragsbepalingen, daaronder begrepen de voorwaarden van artikel 95, eerste alinea, in acht neemt, staat het haar daarnaast vrij, zoals ik al opmerkte, de instemming van de Raad te vragen voor elke andere door haar voorgestelde, algemene of individuele maatregel waarbij de verlening van steun onder andere omstandigheden wordt goedgekeurd. Dit is precies wat er in het geval van de bestreden beschikkingen is gebeurd. Het is niet noodzakelijk, dat de steuncode in dergelijke „afwijkingen” voorziet, want het zijn geen afwijkingen van de steuncode, maar van artikel 4, sub c, van het Verdrag en evenals de steuncode zijn zij rechtstreeks op artikel 95, eerste alinea, gebaseerd.⁶³ Hiermee is meteen ook het vierde middel van Wirtschafstvereinigung afgehandeld — dergelijke individuele afwijkingen van de algemene regel van artikel 4, sub c, van het Verdrag zijn toegestaan indien zij dienstig zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de artikelen 2 tot en met 4 van het Verdrag, een punt dat door het

Gerecht van eerste aanleg apart uitgebreid is onderzocht.

49. Volledigheidshalve zal ik nu, in het licht van deze principiële conclusies met betrekking tot de bevoegdheid van de Commissie, ingaan op de verschillende argumenten van interpretatieve aard die in beide hogere voorzieningen zijn voorgedragen. Ik merk nog op, dat de bewoordingen van de Vijfde steuncode op zichzelf al de principiële conclusie bevestigen waartoe ik wat het beperkte toepassingsgebied ervan betreft, gekomen ben. Wanneer in artikel 1, lid 1, van de Vijfde steuncode wordt gezegd, dat „alle al dan niet specifieke steun (...) in ongeacht welke vorm, (...) alleen als communautaire steun (...) [kan] worden aangemerkt, indien hij voldoet aan het bepaalde in de artikelen 2 tot en met 5”, dan moet deze bepaling zo worden begrepen, dat zij enkel in algemene termen de draagwijdte van de afwijking van artikel 4, sub c, preciseert en dat de Commissie geen bijkomende bevoegdheid *krachtens de steuncode* bezit om andere vormen van steun goed te keuren. De Commissie heeft erop gewezen, dat artikel 1, lid 1, van de steuncode niet in de vorm van een verbod is geformuleerd en dus de vaststelling van andere afwijkingen van het verbod van artikel 4, sub c, van het Verdrag niet uitsluit.

50. Zoals de gemachtigde van de Italiaanse regering ter terechtzitting in de zaak Wirt-

62 — Arrest Wirtschafstvereinigung, punt 42, arrest British Steel, punt 50.

63 — Zie punt 41 van het bestreden arrest.

schaftsvereniging heeft opgemerkt, kan de draagwijdte van een rechtshandeling niet door haar considerans worden gewijzigd. Dat in punt I, vierde alinea, van de considerans van de steuncode wordt gezegd, dat volgens de regels van de eerdere steuncodes alle andere steun *verboden* was, zou de lezer eventueel op een dwaalspoor kunnen brengen, maar de code zelf bevat geen enkele bepaling in die zin. In elk geval maakt punt I, eerste alinea, duidelijk, dat „op grond van artikel 4, onder c, van het Verdrag⁶⁴ (...) alle (...) steun van de lidstaten (...) in welke vorm ook verleend, verboden [is]”, wat nauwkeuriger is, terwijl in de tweede alinea wordt gepreciseerd, dat bij de vroegere steuncodes „regels [zijn] ingevoerd op grond waarvan *in limitatief opgesomde gevallen*⁶⁵ steunverlening aan de ijzer- en staalindustrie is toegestaan”. Dit bevestigt, dat de steuncode enkel een positieve lijst van met de gemeenschappelijke markt verenigbare steunmaatregelen bevat. De onmiddellijk daarna, in de derde alinea, volgende opmerking, dat die regels betrekking hebben op alle, al dan niet specifieke, door de lidstaten in ongeacht welke vorm verleende steun, moet mijns inzien zo worden verstaan, dat de in de artikelen 2 tot en met 5 van de steuncode uitdrukkelijk geregelde categorieën van steun elke vorm kunnen aannemen. De vermelding in de vijfde alinea, dat de steuncode verenigbaar is met de met de Verenigde Staten bereikte Consensus, is niet met deze opvatting in strijd — indien er al van onverenigbaarheid sprake was geweest, zou dat enkel zijn gekomen door verdere, op artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag gebaseerde maatregelen tot goedkeuring van buiten de Consensus vallende steun.⁶⁶

64 — Cursivering van mij.

65 — Cursivering van mij.

66 — Wij behoeven de ontvankelijkheid van dit argument in het kader van de zaak Wirtschaftsvereinigung dan ook niet te onderzoeken.

51. Ik ben het ook eens met het betoog van de Commissie, dat de geleidelijke inperking van de draagwijdte van de steuncode niet moet worden geïnterpreteerd als de invoering van een verdergaand steunverbod langs de weg van de wetgeving. Het gaat daarbij veeleer om een beperking van de bevoegdheid van de Commissie om steunmaatregelen met inachtneming van de in de codes omschreven voorwaarden zonder nadere bemoeienis van de Raad goed te keuren. Wegens het in de Raad geldende vereiste van eenstemmigheid heeft dat waarschijnlijk tot gevolg gehad, dat het totaalbedrag van de voor goedkeuring in aanmerking komende steun kleiner is geworden.

52. De verwijzingen in de considerans van de Tweede steuncode naar een uniforme procedure en een voor alle gevallen geldende gemeenschappelijke steunregeling moeten wellicht zo worden begrepen, dat zij betrekking hebben op het ruimere toepassingsgebied van de steuncodes die aan de Vijfde zijn voorafgegaan; zij zijn echter geen bewijs, dat de Commissie zich had verbonden (of zich zou kunnen verbinden) dat op zich prijzenswaardige beleid voort te zetten in onvoorziene situaties die om een welbepaalde reactie vragen. In de door rekwiranten aangehaalde passage uit de considerans van de Derde steuncode wordt overigens gezegd, dat steunmaatregelen waarop dat algemene gemeenschappelijke stelsel niet uitdrukkelijk betrekking had, moesten worden geacht onder het verbod van artikel 4, sub c, van het Verdrag te vallen, waarmee tevens de mogelijkheid was geschapen onder bepaalde omstandigheden krachtens artikel 95, eerste alinea, van dat verbod af te wijken.

53. Ten slotte heeft de Commissie stellig gelijk wanneer zij zegt, dat beschikking

92/411 betreffende de Deense en Nederlandse steunmaatregel op het gebied van milieuheffingen, als een individuele beschikking is vastgesteld en niet als een wijziging van de Vijfde steuncode. Voor zover de praktijk van de instellingen dus relevant is voor de uitlegging van andere door hen vastgestelde maatregelen⁶⁷, kan rekwirante hier geen steun voor haar stelling vinden.

54. Deze analyse van de tekst van de Vijfde steuncode is volledig in overeenstemming met mijn standpunt — waarmee ik mij aansluit bij het oordeel van het Gerecht in punt 43 van het arrest *Wirtschaftsvereinigung* en punt 51 van het arrest *British Steel* — over de juiste uitlegging van het Verdrag zelf en de toelaatbare draagwijdte van de Vijfde steuncode. Ik kom bijgevolg tot de slotsom, dat het eerste en het vierde middel van *Wirtschaftsvereinigung* en het eerste middel van *British Steel* moeten worden afgewezen.

B — Wirtschaftsvereinigung: ii) schending van het noodzakelijkheidsbeginsel

55. Rekwiranten stellen, dat het Gerecht van eerste aanleg de omstandigheden waaronder steunmaatregelen van staten op

grond van artikel 95 kunnen worden goedgekeurd, niet meer ziet als een absolute uitzondering [„in geen geval (...) die niet onontbeerlijk was”⁶⁸], maar als een normaal geval [„telkens wanneer (...) noodzakelijk”].⁶⁹ Het Gerecht had tot de conclusie moeten komen, dat herstructureringssteun in principe slechts eenmaal onontbeerlijk kan zijn. Dit beginsel wordt bevestigd in de *Communautaire kaderregeling* voor reddings- en herstructureringssteun voor ondernemingen in moeilijkheden, volgens welke herstructureringssteun in de regel slechts eenmaal kan worden verleend⁷⁰, en in verscheidene andere maatregelen herhaald.⁷¹

56. Volgens de Commissie is dit middel niet ontvankelijk omdat het gericht is tegen de feitelijke beoordeling van het Gerecht met betrekking tot vroegere steun aan Ilva en de noodzaak van verdere herstructureringssteun op het moment waarop beschikking 94/259 werd vastgesteld.⁷² Voor de stelling, dat het Gerecht heeft gedwaald bij het onderzoek van de wijze waarop de Commissie de situatie heeft beoordeeld, beroept *Wirtschaftsvereinigung* zich uitsluitend op politieke, niet in absolute termen geformuleerde verklaringen over de steunregeling in het kader van het EG-Verdrag. Een abso-

68 — Arrest van 3 oktober 1985, *Duitsland/Commissie*, aangehaald in voetnoot 36, punt 30.

69 — Arrest *Wirtschaftsvereinigung*, punt 72.

70 — PB 1994, C 368, blz. 12, punt 3.2.2-i.

71 — Zie, bijvoorbeeld, punt VI, zesde alinea, punt a, van beschikking 97/17/EG van de Commissie van 30 juli 1996 betreffende aan *Santana Motor SA* verleende steun (PB 1997, L 6, blz. 34).

72 — Arrest *Wirtschaftsvereinigung*, punten 50, 65, 89, 90, 97, 99, 114, 115 en, in het algemeen, over de noodzaak van de steun, punten 62-119, alsook arrest van 16 september 1997, *Blackspur DIY e.a./Raad en Commissie* (C-362/95 P, Jurispr. blz. I-4773).

67 — Hoe dan ook kan een onwettige praktijk van een instelling geen precedent scheppen dat de instellingen bindt — zie arrest van 23 februari 1988, *Verenigd Koninkrijk/Raad* (68/86, Jurispr. blz. 855).

luut beginsel „one time, last time” zou in het licht van de ingevolge artikel 95 van het Verdrag vereiste complexe beoordeling aan de hand van de doelstellingen van de artikelen 2 tot en met 4 onaanvaardbaar zijn. De uitspraken van het Hof en van het Gerecht, die rekwiranten met elkaar vergelijken, hebben dezelfde betekenis.

57. Naar mijn mening is het betoog van Wirtschafsvereinigung met betrekking tot de door het Gerecht gebezigde terminologie volstrekt ongegrond. De voorwaarde die zowel in het arrest van het Gerecht als in eerdere rechtspraak van het Hof wordt gesteld, is deze, dat steun slechts kan worden goedgekeurd, wanneer de noodzaak ervan is aangetoond; opgemerkt zij, dat het Gerecht de door Wirtschafsvereinigung aangehaalde passage uit 's Hof's arrest in zaak 214/83 (Duitsland/Commissie)⁷³ daadwerkelijk heeft geciteerd. Het meer algemene principiële argument, dat steun slechts eenmaal onmisbaar kan zijn om de levensvatbaarheid van een onderneming te verzekeren, houdt mijns inziens geen rekening met de wisselvalligheden van het economisch leven, waartegen de Commissie met gebruikmaking van artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag een remedie kan bieden. Om een extreem voorbeeld te geven: men kan toch bezwaarlijk stellen, dat de steun die ijzer- en staalondernemingen in de Gemeenschap in de jaren vijftig na de oprichting van de EGKS hebben gekregen, in principe volstond om hen opgewassen te doen zijn tegen alle problemen die de markt in de jaren negentig stelt, zodat de Commissie thans geen aanvullende steun zou mogen goedkeuren die zij

met het oog op de doelstellingen van de artikelen 2 tot en met 4 van het Verdrag noodzakelijk acht. De politieke leus „one time, last time” mag dan nuttig zijn om te beklemtonen, dat latere verzoeken om goedkeuring van steun voor dezelfde ondernemingen uiterst zorgvuldig moeten worden onderzocht, maar men kan er geen bindend beginsel van maken, dat de Commissie belet te onderzoeken, wat het algemeen belang in elk individueel geval vereist. De afwijzing van dit principiële argument betekent, dat ook dit middel moet worden afgewezen — zoals de Commissie opmerkt, is de kritiek van Wirtschafsvereinigung niet gericht tegen het onder punt 31 supra samengevatte concrete onderzoek van het Gerecht naar de wijze waarop de Commissie de noodzaak van steunverlening in het licht van de gelijktijdige capaciteitsvermindering en van andere aan Ilva opgelegde verplichtingen heeft beoordeeld.

C — Wirtschafsvereinigung: iii) ongeoorloofd voeren van een zuiver nationaal beleid

58. Rekwiranten stellen, dat het bestreden arrest geen rekening houdt met de ernstige beoordelingsfout van de Commissie in punt IV, eerste alinea, tweede zin, van de considerans van beschikking 94/259, waar de versterking van de Italiaanse ijzer- en staalindustrie als doel van de beschikking wordt genoemd. Dit druist in tegen het arrest Fabrique de fer de Charleroi e.a./Commissie, volgens hetwelk bij de regulering van de gemeenschappelijke markt geen rekening mag worden gehouden met de

⁷³ — Arrest van 3 oktober 1985, aangehaald in voetnoot 36.

specifieke behoeften van een bepaalde lidstaat.⁷⁴

Gerecht is gericht, moet dit middel worden afgewezen.

59. De Commissie acht dit middel niet ontvankelijk, daar het enkel een vage bewering inhoudt en er geen kritiek wordt geleverd op de betrokken gedeelten van het onderzoek van het Gerecht.⁷⁵ Volgens de Italiaanse Republiek is het middel nieuw en daarom niet ontvankelijk, en is het hoe dan ook algemeen bekend, dat de Italiaanse ijzer- en staalindustrie een belangrijk gedeelte van de communautaire sector in haar geheel vormt.

60. Voor mij is het duidelijk, dat dit middel is afgeleid uit het in punt 28 supra samengevatte betoog van rekwiranten voor het Gerecht, en dat het daarom niet als een nieuw middel niet-ontvankelijk kan worden verklaard. Duidelijk is echter ook, dat het Gerecht is ingegaan op het argument, dat steun die was goedgekeurd teneinde de Italiaanse ijzer- en staalindustrie weer gezond en levensvatbaar te maken, de doelstellingen van het Verdrag niet diende. Het antwoord van het Gerecht, dat gebaseerd was op de algemene crisis in de ijzer- en staalsector en op het feit dat beschikking 94/259 deel uitmaakte van een omvangrijk pakket van maatregelen betrekkelijk tot een groot aantal ijzer- en staalondernemingen, is in punt 30 supra weergegeven. Aangezien de kritiek van Wirtschafstvereinigung niet tegen een specifiek punt van het onderzoek van dit probleem door het

D — *British Steel: ii) gewettigd vertrouwen*

61. British Steel stelt, dat de Commissie met haar vaste praktijk een gewettigd vertrouwen heeft doen ontstaan, dat zij tijdens de geldingsduur van de steuncode geen herstructureringssteun zou goedkeuren. Als voorbeeld noemt British Steel een aantal beschikkingen waarbij de Commissie goedkeuring heeft geweigerd op grond dat de betrokken steun buiten het kader van de steuncode viel.⁷⁶ Bovendien betekent het feit dat zij zitting had in het Raadgevend Comité van de EGKS, niet dat zij kennis had van de voornemens van de Commissie; de leden van dat comité zitten daar immers op persoonlijke titel. Tenslotte kan beschikking 92/411, waarbij Deense en Nederlandse ondernemingen van bepaalde milieuheffingen werden vrijgesteld, niet met de bestreden beschikkingen worden vergeleken, aangezien zij geen betrekking had op herstructureringssteun en enkel de uitbreiding van een meer algemene en overigens onder het EG-Verdrag vallende steunmaatregel tot de ijzer- en staalsector toestond. De vaststelling ervan kon derhalve niet afdoen aan het gewettigd vertrouwen van British Steel.

62. De Commissie antwoordt, dat het betoog van British Steel goddeels betrek-

74 — Arrest aangehaald in voetnoot 31, punt 19.

75 — Arrest Wirtschafstvereinigung, punten 72-95 en 106-119.

76 — Zie de in de voetnoten 45 en 56 aangehaalde beschikkingen.

king heeft op haar praktijk ná de vaststelling van de bestreden beschikkingen en dat het Hof zijn eigen beoordeling op dit punt niet in de plaats kan stellen van de beoordeling van het Gerecht en het nieuwe bewijs dat British Steel heeft aangedragen, niet kan onderzoeken. De Raad, de Italiaanse Republiek en het Koninkrijk Spanje betogen, dat er geen gewettigd vertrouwen in het voortbestaan van een bepaalde rechtsituatie kan bestaan, omdat voortdurend aanpassingen nodig zijn om de goede werking van de gemeenschappelijke markt te verzekeren; in ieder geval had de Vijfde steuncode geen exhaustief karakter. Dat een van haar directeuren op persoonlijke titel lid van het Raadgevend Comité was, betekent nog niet, dat British Steel niet op de hoogte was van wat er in het comité besproken werd; dat dit niet het geval was, moet British Steel bewijzen. De Italiaanse Republiek merkt nog op, dat dit punt in de motivering van het Gerecht volstrekt bijkomstig is.

63. Ik zie geen reden om af te wijken van de — in punt 26 supra samengevatte — principiële vaststelling van het Gerecht, dat de steuncode niet het gewettigd vertrouwen heeft doen ontstaan, dat de Commissie geen andere vormen van steun zou goedkeuren, aangezien de code niet uitsloot (noch kon uitsluiten), dat tijdens haar geldingsduur dergelijke bijkomende steun in uitzonderlijke omstandigheden zou worden goedgekeurd. In dit verband heeft het Gerecht correct vastgesteld, dat ervaren marktdeelnemers er niet van konden uitgaan, dat een bepaalde rechtssituatie ook onder gewijzigde economische omstandigheden zou blijven bestaan. Ook wanneer men ervan afziet, dat British Steel zich op een praktijk van de Commissie beroept, die deels van na

de vaststelling van de bestreden beschikkingen dateert, kon de weigering van de Commissie om in deze gevallen steun goed te keuren, worden gezien als een aanwijzing, dat zij niet bevoegd was steunmaatregelen die niet onder de artikelen 2 tot en met 5 van de steuncode vielen, volgens de daarin geregelde vereenvoudigde procedure goed te keuren. Op grond van deze negatieve beschikkingen kon derhalve geen gewettigd vertrouwen ontstaan, dat de Commissie dergelijke steunmaatregelen niet krachtens artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag zou goedkeuren. Ofschoon de door British Steel aangehaalde beschikking 92/411 inderdaad een geheel andere materie betreft dan de bestreden beschikkingen, geloof ik niet, dat dat van belang is. Bij beschikking 92/411 gaat het om een duidelijk geval, daterend van vóór de vaststelling van de bestreden beschikkingen, waarin niet onder de steuncode vallende steun is goedgekeurd. Indien artikel 1, lid 1, van de steuncode betekende, dat alle andere vormen van steun verboden zijn — een mijns inziens onjuiste interpretatie —, dan zou het ook de goedkeuring bij individuele beschikking uitsluiten van de soorten steun waarom het in beschikking 92/411 en in de bestreden beschikkingen gaat. Bovendien heeft de nog steeds bestaande mogelijkheid om steunverlening in de vorm van belastingverlaging goed te keuren, aangetoond dat artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag probleemloos gebruikt kan worden om ook andere vormen van steun toe te staan. Zo gezien meen ik, dat de aard van de informatie waarover British Steel beschikte of had moeten beschikken omdat een van haar directeuren in het Raadgevend Comité van de EGKS zat, van geen belang is voor de beslissing in de zaak. Ik stel daarom voor, het tweede middel van British Steel af te wijzen.

V — Conclusie

64. Mitsdien geef ik het Hof in overweging:

in zaak C-441/97 P, Wirtschaftsvereinigung Stahl e.a./Commissie,

- de hogere voorziening af te wijzen en
- rekwiranten in de kosten te verwijzen;

in zaak C-1/98 P, British Steel plc/Commissie,

- de hogere voorziening af te wijzen en
- rekwirante in de kosten te verwijzen.