

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

23 november 2000 *

In zaak C-1/98 P,

British Steel plc, gevestigd te Londen (Verenigd Koninkrijk), thans **Corus UK Ltd**, vertegenwoordigd door **R. Plender, QC**, geïnstrueerd door **W. Sibree, Solicitor**, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van **Elvinger, Hoss en Prussen**, advocaten aldaar, Côte d'Eich 15,

rekwirante,

betreffende hogere voorziening tegen het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen (Eerste kamer — uitgebreid) van 24 oktober 1997, **British Steel/Commissie (T-243/94, Jurispr. blz. II-1887)**, strekkende tot vernietiging van dat arrest, voor zover daarbij haar beroep tegen 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)**, en beschikking **94/259/EGKS** van de Commissie van 12 april 1994 betreffende steun die Italië voornemens is te verlenen aan openbare ondernemingen in de ijzer- en staalsector (ijzer- en staalconcern **ILVA**) (PB L 112, blz. 58 respectievelijk 64), werd verworpen,

* Procestaal: Engels.

andere partijen bij de procedure:

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

verweerster in eerste aanleg,

Det Danske Stålvalseværk A/S, gevestigd te Frederiksværk (Denemarken), vertegenwoordigd door J. A. Lawrence en A. Renshaw, Solicitors, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van E. Arendt, advocaat aldaar, Rue Mathias Hardt 8-10,

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

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door N. Díaz Abad, abogado del Estado, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Spaanse ambassade, Boulevard Emmanuel Servais 4-6,

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

Svenskt Stål AB (SSAB), gevestigd te Stockholm (Zweden),

en

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

intervenienten in eerste aanleg,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

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

advocaat-generaal: N. Fennelly

griffier: R. Grass

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

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

het navolgende

Arrest

- 1 Bij op 7 januari 1998 ter griffie van het Hof neergelegd verzoekschrift heeft British Steel plc, thans Corus UK Ltd, (hierna: „British Steel”) krachtens artikel 49 van 's Hofs Statuut-EGKS hogere voorziening ingesteld tegen het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van 24 oktober 1997, British Steel/ Commissie (T-243/94, Jurispr. blz. II-1887; hierna: „bestreden arrest”), waarbij haar beroep tot nietigverklaring van 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), en beschikking 94/259/EGKS van de Commissie van 12 april 1994

betreffende steun die Italië voornemens is te verlenen aan openbare ondernemingen in de ijzer- en staalsector (ijzer- en staalconcern ILVA) (PB L 112, blz. 58 respectievelijk 64; hierna: „litigieuze beschikkingen”), werd verworpen.

Toepasselijke bepalingen

- 2 Volgens artikel 4, aanhef en sub c, EGKS-Verdrag zijn „door de staten verleende subsidies of hulp, of door deze opgelegde bijzondere lasten, in welke vorm ook”, overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag verboden.
- 3 Voorts bepaalt artikel 95, eerste alinea, EGKS-Verdrag:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)"

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

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

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

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

Voorgeschiedenis van het geding voor het Gerecht

- 9 Blijkens het bestreden arrest legde de Commissie, die werd geconfronteerd met de verslechtering van de economische en financiële situatie in de ijzer- en staalindustrie, na de vaststelling van de vijfde steuncode in haar mededeling SEC(92) 2160 def. van 23 november 1992 de Raad en het Europees Parlement een plan voor de herstructurering van de staalbedrijven voor, dat voorzag in verschillende begeleidende maatregelen op sociaal terrein alsmede in financiële stimulansen, waaronder gemeenschapsteun (punt 4 van het bestreden arrest).
- 10 In zijn conclusies van 25 februari 1993 stemde de Raad in met het door de Commissie voorgestelde plan, waarmee een aanzienlijke vermindering van de productiecapaciteit werd beoogd. Daarna gaven de Raad en de Commissie in hun in de notulen van de zitting van de Raad van 17 december 1993 opgenomen gemeenschappelijke verklaring (hierna: „verklaring van 17 december 1993”) te kennen, dat de Raad met name opnieuw bevestigt, dat „hij zich verbindt tot strikte toepassing van de steuncode (...) onverminderd het recht van iedere lidstaat te verzoeken om een beschikking uit hoofde van artikel 95 EGKS-Verdrag” (punten 5 en 6 van het bestreden arrest).
- 11 Op 22 december 1993 stemde de Raad overeenkomstig artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag in met de toekenning van steun aan zes staalbedrijven, waaronder de openbare geïntegreerde staalonderneming Corporación de la Siderurgia Integral (CSI) in Spanje, alsmede de openbare ondernemingen (ijzer- en staalconcern ILVA) in Italië, en op de grondslag van die instemming keurde de Commissie door middel van de litigieuze beschikkingen de staatssteun aan die twee ondernemingen goed. Die steun was bedoeld om de herstructurering of privatisering van de betrokken ondernemingen mogelijk te

maken en maakte geen deel uit van de steun die overeenkomstig de vijfde steuncode had kunnen worden goedgekeurd (punten 7 en 8 van het bestreden arrest).

- 12 In deze omstandigheden heeft British Steel, ondersteund door Svenskt Stål AB (SSAB) en Det Danske Stålvalseværk A/S, bij op 27 juni 1994 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift krachtens artikel 33 EGKS-Verdrag beroep ingesteld tot nietigverklaring van de twee litigieuze beschikkingen.

- 13 Dit beroep steunde op vier middelen, te weten onbevoegdheid van de Commissie om de litigieuze beschikkingen vast te stellen, schending van het vertrouwensbeginsel, schending van het EGKS-Verdrag of van enige uitvoeringsregeling daarvan, en schending van wezenlijke vormvoorschriften.

Het bestreden arrest

- 14 Met betrekking tot het aan onbevoegdheid van de Commissie ontleende middel tot nietigverklaring merkte het Gerecht in punt 42 van het bestreden arrest op, dat in de opzet van het Verdrag artikel 4, sub c, niet eraan in de weg staat, dat de Commissie bij wijze van uitzondering met de doelstellingen van het Verdrag verenigbare staatssteun goedkeurt, en oordeelde het in punt 44, dat, nu een specifieke bepaling ontbreekt, de Commissie ingevolge artikel 95 van het Verdrag bevoegd is tot vaststelling van elke algemene of individuele beschikking die ter verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag noodzakelijk is, en dat zij op grond van die bepaling kan beoordelen, welk van deze twee soorten beschikkingen — algemene of individuele — het meest geschikt is om het nagestreefde doel of de nagestreefde doelen te bereiken.

- 15 Daarna stelde het Gerecht in punt 45 van het bestreden arrest vast, dat de Commissie artikel 95 van het Verdrag heeft gebruikt zowel om algemene beschikkingen — de steuncodes — vast te stellen als om individuele beschikkingen te geven waarbij bepaalde specifieke steunmaatregelen bij wijze van uitzondering worden goedgekeurd, en oordeelde het in punt 46, dat het er in casu op aan kwam, het voorwerp en de draagwijdte te bepalen van, respectievelijk, de vijfde steuncode en de litigieuze beschikkingen.
- 16 Aan de hand van een vergelijking van de vijfde steuncode met de twee litigieuze beschikkingen merkte het Gerecht in punt 49 van het bestreden arrest op, dat hun werkingsfeer verschillend is: waar de steuncode in het algemeen verwijst naar bepaalde vormen van steunverlening die hij als verenigbaar met de bepalingen van het Verdrag aanmerkt, wordt met de litigieuze beschikkingen om uitzonderlijke redenen en una tantum steun goedgekeurd die in beginsel niet als verenigbaar met het Verdrag zou kunnen worden beschouwd.
- 17 In de punten 50 en 51 alsmede in de punten 53 en 54 van het bestreden arrest oordeelde het Gerecht als volgt:

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

- 51 Omgekeerd kan voor steunmaatregelen die niet behoren tot de vormen van steunverlening die ingevolge de bepalingen van de code van het steunverbod zijn vrijgesteld, een individuele uitzondering op dit verbod worden gemaakt,

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

(...)

- 53 In deze omstandigheden kunnen de litigieuze beschikkingen niet worden beschouwd als ongerechtvaardigde afwijkingen van de vijfde steuncode, doch vormen zij handelingen die, juist zoals de code, gebaseerd zijn op artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag.
- 54 Het middel inzake onbevoegdheid van de Commissie ontbeert derhalve iedere grond, daar de Commissie met de vaststelling van de steuncode niet de haar door artikel 95 van het Verdrag verleende bevoegdheid om individuele handelingen vast te stellen teneinde aan onvoorziene situaties het hoofd te bieden, heeft kunnen prijsgeven. Waar de economische situaties die tot de vaststelling van de litigieuze beschikkingen hebben geleid, niet binnen de werkingssfeer van de steuncode vielen, was de Commissie immers gerechtigd de in geding zijnde steunmaatregelen met een beroep op artikel 95 goed te keuren, mits zij daarbij de voorwaarden voor toepassing van deze bepaling in acht nam.”

- 18 Met betrekking tot dit middel van het beroep oordeelde het Gerecht in punt 55 van het bestreden arrest, dat de litigieuze beschikkingen niet onwettig zijn wegens onbevoegdheid van de Commissie.
- 19 Wat het middel inzake schending van het vertrouwensbeginsel betreft, bracht het Gerecht in punt 75 van het bestreden arrest eerst in herinnering, dat de vijfde steuncode niet hetzelfde doel heeft als de litigieuze beschikkingen, die zijn vastgesteld om het hoofd te bieden aan een uitzonderlijke situatie, en oordeelde het, dat die code in geen geval gewettigde verwachtingen kon wekken ten aanzien van de eventuele mogelijkheid om op basis van artikel 95, eerste en tweede alinea, van het Verdrag individuele uitzonderingen op het staatssteunverbod toe te staan in een onvoorziene situatie als die welke tot de vaststelling van de litigieuze beschikkingen heeft geleid.
- 20 Het Gerecht vervolgde zijn redenering als volgt:

„76 Bovendien en hoe dan ook is het vaste rechtspraak van het Hof, dat ,ook al is het vertrouwensbeginsel een van de fundamentele beginselen van de Gemeenschap, de marktdeelnemers niet mogen vertrouwen op de handhaving van een bestaande situatie die door de gemeenschapsinstellingen, handelend krachtens hun discretionaire bevoegdheid, kan worden gewijzigd’ (...)

77 De goede werking van de gemeenschappelijke staalmarkt verlangt immers uiteraard een voortdurende aanpassing, afhankelijk van de wijzigingen van de economische situatie, en de marktdeelnemers kunnen zich niet beroepen op een verkregen recht op de handhaving van de op een bepaald moment bestaande rechtssituatie (...)

- 78 In deze omstandigheden had verzoekster, in aanmerking genomen haar zeer belangrijke economische positie en haar lidmaatschap van het Raadgevend Comité EGKS, hoe dan ook moeten inzien, dat er een dwingende noodzaak tot vaststelling van doeltreffende maatregelen ter bescherming van de belangen van de Europese ijzer- en staalindustrie zou ontstaan, en dat een beroep op artikel 95 van het Verdrag de vaststelling van ad-hocbeschikkingen door de Commissie zou kunnen rechtvaardigen, juist zoals dat reeds herhaaldelijk was gebeurd terwijl er een steuncode van kracht was. In dit verband verwijst de Commissie terecht naar haar beschikking 89/218 van 23 december 1988 (reeds aangehaald) en naar haar beschikking 92/411/EGKS van 31 juli 1992 betreffende de toekenning van steun aan staalondernemingen door de Deense en de Nederlandse regering (PB L 223, blz. 28), waarbij buiten de ten tijde van de vaststelling van die beschikkingen geldende steuncode om bepaalde staatssteunmaatregelen werden goedgekeurd.”
- 21 Het Gerecht concludeerde in punt 79 van het bestreden arrest, dat de litigieuze beschikkingen niet in strijd zijn met het vertrouwensbeginsel.
- 22 De twee andere door British Steel aangevoerde middelen tot nietigverklaring werden door het Gerecht eveneens afgewezen.

De hogere voorziening

- 23 Ter ondersteuning van haar hogere voorziening voert British Steel twee middelen aan: onbevoegdheid van de Commissie om de litigieuze beschikkingen vast te stellen en schending van het vertrouwensbeginsel.

Het eerste middel

24 Het eerste middel van British Steel bestaat uit twee onderdelen, het ene van primaire, het andere van subsidiaire aard.

25 In het primaire onderdeel van haar eerste middel stelt British Steel, dat het Gerecht, door in de punten 50 respectievelijk 51 van het bestreden arrest te oordelen, dat:

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

— de Commissie ondanks het bestaan van die code met een beroep op artikel 95 van het Verdrag individuele beschikkingen als de litigieuze mag vaststellen, ofschoon de code uitputtend is, zodat de Commissie tijdens de periode waarin die code van kracht is, door middel van individuele beschikkingen geen andere steunmaatregelen mag goedkeuren dan in die code bedoeld,

blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting met betrekking tot de uitlegging van de werkingssfeer van de vijfde steuncode en bijgevolg met betrekking tot de omvang van de bevoegdheden van de Commissie.

- 26 Wat het doel van de vijfde steuncode betreft, dat volgens de hogere voorziening erin bestaat, elke niet in die code bedoelde steunmaatregel te verbieden, voert British Steel twee argumenten aan die zijn ontleend aan de preambule respectievelijk de tekst van die code.
- 27 In de eerste plaats baseert British Steel zich in het bijzonder op punt I, vierde alinea, [van de preambule] van die code, waarin wordt gesproken van het verbod om „in enigerlei vorm bedrijfs- of investeringssteun te verlenen ten behoeve van de ijzer- en staalondernemingen van de Gemeenschap (...)”, alsmede op de eerste en derde alinea van dat punt. Volgens British Steel ziet de term „enigerlei” op het verbod van niet in die code genoemde steunmaatregelen. Deze zienswijze wordt geschraagd door dat punt I, vijfde alinea, waarin wordt verklaard dat dit verbod strookt met „de Consensus tussen de Gemeenschap en de Verenigde Staten van november 1989 welke tot 31 maart 1992 van toepassing is”, die is goedgekeurd bij beschikking 89/636/EGKS van de Commissie van 11 december 1989 betreffende de sluiting van een Regeling en een Consensus met de Verenigde Staten van Amerika betreffende de handel in bepaalde staalproducten (PB L 368, blz. 98), en waarbij die vormen van steunverlening werden verboden.
- 28 In de tweede plaats stelt British Steel, dat artikel 1, lid 1, van de vijfde steuncode, dat staatssteun weliswaar niet uitdrukkelijk verbiedt, doch een opsomming geeft van de vormen van steunverlening die van het verbod van het Verdrag kunnen worden vrijgesteld, aldus moet worden uitgelegd, dat daarbij een verbod wordt ingesteld op steunmaatregelen die niet tot die vormen van steunverlening behoren. Bijgevolg is de overweging van het Gerecht in punt 51 van het bestreden arrest, dat het verbod van bepaalde vormen van steunverlening „reeds is neergelegd in het Verdrag zelf, namelijk in artikel 4, sub c”, onjuist, omdat de Commissie ingevolge artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag bevoegd was, alleen de in artikel 1, lid 1, van de vijfde steuncode genoemde steunmaatregelen verenigbaar met het Verdrag te verklaren.
- 29 Met betrekking tot dit betoog moet worden gepreciseerd, dat hoewel in punt I, vierde alinea, van de preambule van de vijfde steuncode wordt verklaard, dat het

op grond van de in de eerdere steuncodes neergelegde regels is „verboden om in enigerlei vorm bedrijfs- of investeringssteun te verlenen (...)”, die verklaring in de preambule door geen enkele bepaling van die code wordt geschraagd. Bijgevolg kan die passage uit de preambule alleen de draagwijdte van de vijfde steuncode niet wijzigen.

- 30 Artikel 1, lid 1, van die code bevat namelijk geen algemeen verbod van steunmaatregelen, doch verduidelijkt slechts in algemene bewoordingen de omvang van de voorziene afwijking van artikel 4, sub c, van het Verdrag. Die bepaling van de vijfde steuncode heeft dus niet tot doel, andere maatregelen waarbij wordt afgeweken van het in artikel 4, sub c, van het Verdrag neergelegde verbod, uit te sluiten.
- 31 Die uitlegging vloeit duidelijk voort uit de verklaring van 17 december 1993, volgens welke de vijfde steuncode strikt wordt toegepast „(o)nverminderd het recht van iedere lidstaat te verzoeken om een beschikking uit hoofde van artikel 95 EGKS-Verdrag”.
- 32 Voorts wordt die uitlegging geschraagd door punt I, eerste alinea, van die preambule, waarin duidelijk wordt verklaard, dat „alle (...) steun van de lidstaten (...) in welke vorm ook verleend, verboden” is op grond van artikel 4, sub c, van het Verdrag en niet op grond van de vijfde steuncode zelf, en door dat punt I, tweede alinea, waarin niet wordt verklaard, dat steunmaatregelen in het algemeen op grond van de eerdere steuncodes verboden waren, doch integendeel wordt verduidelijkt, dat daarbij regels zijn ingevoerd „op grond waarvan in limitatief opgesomde gevallen steunverlening (...) is toegestaan”.
- 33 Met betrekking tot het argument van British Steel dat is ontleend aan de vermelding in punt I, vijfde alinea, van die preambule, volgens hetwelk de communautaire regels inzake steun stroken met „de Consensus tussen de Gemeenschap en de Verenigde Staten” inzake staal, zij vastgesteld, dat die

vermelding in casu niet ter zake dienend is, omdat een dergelijke onverenigbaarheid, zo die al bestond, enkel en alleen het gevolg zou zijn geweest van op de grondslag van artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag getroffen maatregelen waarmee werd beoogd, steunmaatregelen goed te keuren die niet onder de werkingssfeer van die Consensus vielen.

- 34 Bijgevolg moet artikel 1, lid 1, van de vijfde steuncode, dat geen algemeen verbod van staatssteun bevat, aldus worden uitgelegd, dat de Commissie op grond van die code niet bevoegd is, via de daarbij ingevoerde vereenvoudigde procedures steunmaatregelen goed te keuren die niet onder de artikelen 2 tot en met 5 van die code vallen, en dat zij integendeel bevoegd is, op de grondslag van artikel 95 van het Verdrag algemene of individuele aanvullende maatregelen vast te stellen houdende goedkeuring van niet in de vijfde steuncode bedoelde steunmaatregelen.
- 35 Ter ondersteuning van haar stelling inzake het uitputtende karakter van de vijfde steuncode draagt British Steel eveneens twee argumenten voor inzake de ontstaansgeschiedenis van de staalsteuncodes en de praktijk van de Commissie met betrekking tot beschikkingen die tot andere ondernemingen zijn gericht, die haars inziens elementen voor de uitlegging van die code verschaffen.
- 36 In de eerste plaats betoogt British Steel, dat de ontstaansgeschiedenis van de steuncodes laat zien, dat de Commissie name vanaf 1 januari 1986, toen 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), de zogeheten „derde steuncode”, in werking trad, over steeds minder bevoegdheden beschikte ter zake van de toekenning van staatssteun, waardoor de daaropvolgende codes, waaronder de vijfde, een uitputtend karakter kregen. Bijgevolg is de overweging van het Gerecht in punt 51 van het bestreden arrest, dat de vijfde steuncode „enkel tot doel [heeft], in het algemeen en onder bepaalde voorwaarden afwijkingen van het steunverbod toe te staan ten gunste van bepaalde, limitatief opgesomde vormen van steunverlening”, haars inziens in strijd met dat uitputtende karakter.

- 37 In de tweede plaats beroept British Steel zich ter ondersteuning van haar stelling inzake het uitputtende karakter van de vijfde steuncode op een aantal individuele beschikkingen waarbij goedkeuring van de steunverlening werd geweigerd of reeds uitgekeerde steun werd teruggevorderd op grond dat die steun niet door de code was toegestaan. Haars inziens blijkt hieruit het uitputtende karakter van die code, omdat anders de door de Commissie aangevoerde gronden alleen de weigering van de goedkeuring of de terugvordering van de steun niet konden rechtvaardigen.
- 38 British Steel betoogt in het bijzonder, dat het uitputtende karakter van die code wordt aangetoond door het feit, dat de vijfde steuncode is gewijzigd bij beschikking 92/411, de zogeheten „CO₂-beschikking”, om aldus een uitzondering toe te staan voor steun aan de Deense en Nederlandse ijzer- en staalindustrie door middel van een vermindering van de belasting op kooldioxide-emissies.
- 39 Wat in de eerste plaats het betoog van British Steel inzake de ontstaansgeschiedenis van de steuncodes betreft, zij erop gewezen, dat de geleidelijke beperking van de werkingssfeer daarvan de vijfde steuncode geen uitputtend karakter kan verlenen.
- 40 Zoals immers in punt 32 van dit arrest is opgemerkt, zijn de steunmaatregelen niet verboden op grond van die code, doch op grond van artikel 4, sub c, van het Verdrag, van welke bepaling op grond van artikel 95, eerste alinea, van het Verdrag kan worden afgeweken. Bijgevolg dient de geleidelijke beperking van de werkingssfeer van de aan de vijfde code voorafgaande steuncodes niet te worden opgevat als een volledig verbod dat de Commissie belet op grond van artikel 95 van het Verdrag op te treden, doch als een afbakening van haar bevoegdheid om beschikkingen vast te stellen zonder de unanieme instemming van de Raad, wanneer zij in een niet in het Verdrag voorzien geval van mening is, dat wegens buitengewone omstandigheden steunmaatregelen noodzakelijk zijn ter verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag.

- 41 Wat in de tweede plaats de individuele beschikkingen betreft die British Steel aanvoert ter ondersteuning van haar stelling inzake het uitputtende karakter van de vijfde steuncode, kan worden volstaan met de vaststelling, dat het feit dat de Commissie steunverlening heeft geweigerd of reeds uitgekeerde steun heeft teruggevorderd, het uitputtende karakter van die code niet kan aantonen, omdat, zoals volgt uit de verklaring van 17 december 1993, weliswaar buiten de steuncode om altijd ad-hocbeschikkingen mogelijk zijn wanneer de betrokken lidstaat het initiatief neemt om te verzoeken om de toepassing van artikel 95 van het Verdrag, doch zulks niet betekent, dat de Commissie de gevraagde steun telkens moet toekennen.
- 42 Wat inzonderheid het argument van British Steel betreft dat de vijfde steuncode is gewijzigd bij de CO₂-beschikking, kan worden volstaan met de vaststelling, dat die beschikking als individuele beschikking is vastgesteld en niet als beschikking tot wijziging van de vijfde steuncode.
- 43 Uit al het voorafgaande volgt derhalve, dat het Gerecht in punt 50 van het bestreden arrest terecht heeft geoordeeld, dat de vijfde steuncode enkel een bindend juridisch kader vormde voor de erin genoemde vormen van steunverlening die verenigbaar zijn met het Verdrag, en in punt 51, dat de Commissie op grond van artikel 95 van het Verdrag individuele beschikkingen mag vaststellen.
- 44 Mitsdien moet het primaire onderdeel van het eerste middel ongegrond worden verklaard.
- 45 In het subsidiaire onderdeel van haar eerste middel betoogt British Steel, dat, ook al is de door het Gerecht gegeven uitlegging van de werkingssfeer van de vijfde steuncode juist, het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door na te laten dat deel van beschikking 94/258 nietig te verklaren waarbij „sociale steun tot maximaal 54,519 miljard” ESP is goedgekeurd, omdat die steun geheel en al binnen de werkingssfeer van artikel 4 van de vijfde steuncode viel, dat betrekking heeft op sociale steun en steun bij sluiting.

- 46 Aangaande dit subsidiaire onderdeel van het eerste middel kan worden volstaan met de vaststelling, dat het daarin vervatte betoog in eerste aanleg niet is gevoerd.
- 47 In dat verband zij opgemerkt, dat nieuwe middelen, die niet in eerste aanleg zijn aangevoerd, ingevolge de artikelen 113, lid 2, en 116, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering niet in hogere voorziening kunnen worden voorgedragen (zie arrest van 19 juni 1992, V./Parlement, C-18/91 P, Jurispr. blz. I-3997, punt 21). Bijgevolg is het subsidiaire onderdeel van het eerste middel kennelijk niet-ontvankelijk.

Het tweede middel

- 48 Met dit middel betoogt British Steel, dat het Gerecht, door haar argument dat het bestaan van de vijfde steuncode bij haar het gewettigd vertrouwen had gewekt dat de Commissie geen specifieke beschikkingen zou vaststellen waarbij goedkeuring werd verleend aan andere dan in die code bedoelde vormen van staatssteun, af te wijzen, geen rekening heeft gehouden met de handelwijze van de Commissie, die haar zou hebben verzekerd, dat zij geen herstructureringssteun zou goedkeuren zolang die code van kracht was.
- 49 British Steel komt vooral op tegen punt 78 van het bestreden arrest, waarin het Gerecht vaststelt, dat British Steel zelf, vertegenwoordigd door een van haar directeuren, lid was van het Raadgevend Comité EGKS en dus had moeten inzien, dat de Commissie genoodzaakt was ad-hocbeschikkingen op artikel 95 van het Verdrag te baseren. Voorts bevat dit punt van het bestreden arrest haars inziens een onjuistheid, omdat de leden van het Raadgevend Comité overeenkomstig het reglement van orde van dit comité daarin op persoonlijke titel zitting hebben en niet als gemachtigden van hun respectieve ondernemingen.

- 50 Bovendien is volgens haar de CO₂-beschikking, waarbij de vrijstelling van Deense en Nederlandse ondernemingen van bepaalde milieuheffingen werd goedgekeurd, niet vergelijkbaar met de litigieuze beschikkingen omdat zij geen betrekking had op herstructureringssteun, en kon zij haar gewettigd vertrouwen dus niet aantasten.
- 51 Dienaangaande zij opgemerkt, dat het Gerecht, na in punt 75 van het bestreden arrest te hebben herinnerd aan zijn bevinding in de punten 46 tot en met 52 van dat arrest, dat de vijfde steuncode niet hetzelfde doel had als de litigieuze beschikkingen, die waren vastgesteld om het hoofd te bieden aan een uitzonderlijke situatie, hieraan terecht de conclusie heeft verbonden, dat die code in geen geval gewettigde verwachtingen kon wekken ten aanzien van de mogelijkheid om in uitzonderlijke gevallen van die code af te wijken door middel van individuele beschikkingen op grond van artikel 95 van het Verdrag.
- 52 Het Gerecht heeft eveneens terecht met een beroep op de vaste rechtspraak van het Hof (zie arrest van 14 februari 1990, *Delacre e.a./Commissie*, C-350/88, *Jurispr. blz. I-395*, punt 33) in punt 77 van het bestreden arrest geoordeeld, dat „(d)e goede werking van de gemeenschappelijke staalmarkt (...) uiteraard een voortdurende aanpassing [verlangt], afhankelijk van de wijzigingen van de economische situatie, en de marktdeelnemers (...) zich niet [kunnen] beroepen op een verkregen recht op de handhaving van de op een bepaald moment bestaande rechtssituatie”. *British Steel* mocht er immers niet op vertrouwen, dat een bepaalde rechtssituatie ongewijzigd blijft terwijl de economische omstandigheden op de ijzer- en staalmarkt wijzigingen ondergaan waarvoor in voorkomend geval concrete aanpassingsmaatregelen moeten worden getroffen.
- 53 De vaststelling die het Gerecht in punt 78 van het bestreden arrest omtrent de vertegenwoordiging van *British Steel* in het Raadgevend Comité EGKS heeft gedaan, betreft een door het Gerecht soeverein beoordeeld feit en kan door het Hof derhalve niet worden beoordeeld in het kader van een hogere voorziening (zie, in die zin, arresten van 22 december 1993, *Eppe/Commissie*, C-354/92 P, *Jurispr. blz. I-7027*, punt 29, en 18 november 1999, *Tzoanos/Commissie*, C-191/98 P, *Jurispr. blz. I-8223*, punt 23).

- 54 De door British Steel ter ondersteuning van haar middel aangevoerde CO₂-beschikking toont integendeel aan, dat het mogelijk was steunmaatregelen goed te keuren die niet binnen de werkingssfeer van de vijfde steuncode vielen, en dat de vaststelling van die beschikking derhalve bij British Steel geen gewettigd vertrouwen heeft kunnen wekken.
- 55 Uit het voorgaande volgt, dat het tweede middel van British Steel niet kan worden aanvaard.
- 56 Mitsdien moet de hogere voorziening van British Steel in haar geheel worden afgewezen.

Kosten

- 57 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering, dat volgens artikel 118 van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien British Steel in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen. Volgens artikel 69, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten, en ingevolge artikel 69, lid 4, derde alinea, kan het Hof bepalen, dat andere interveniënten dan de in de voorgaande alinea's bedoelde, hun eigen kosten zullen dragen. Onder deze omstandigheden moeten de Italiaanse Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Raad en Det Danske Stålvalseværk A/S in hun eigen kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

rechtdoende:

- 1) Wijst de hogere voorziening af.
- 2) Verwijst British Steel plc, thans Corus UK Ltd, in de kosten.
- 3) Verstaat dat de Italiaanse Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Raad van de Europese Unie alsmede Det Danske Stålvalseværk A/S hun eigen kosten zullen dragen.

Gulmann

Puissochet

Macken

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 november 2000.

De griffier

De president van de Zesde kamer

R. Grass

C. Gulmann