

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
CARL OTTO LENZ
vom 28. April 1989 *

*Herr Präsident,
meine Herren Richter!*

— I a, I b, I c, II und III (Block 1);

— III, IV und VI (Block 2).

A — Sachverhalt

1. In einer weiteren Auseinandersetzung zwischen der Hoogovens Groep BV, der Klägerin, und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, der Beklagten, geht es um die Frage, ob die Beklagte im Rahmen des Stahlquotensystems die Beschränkung der Möglichkeit, bestimmte Produktionsreferenzen zu übertragen, rückwirkend wieder beseitigen durfte.

4. Nach Artikel 15 Absatz 2 kann die Kommission einen Austausch, Verkäufe oder Abtretungen der gesamten Vergleichsproduktionen und -mengen oder eines Teils hiervon genehmigen, wenn die den zu übertragenden Referenzen entsprechenden Anlagen nach dem 1. Januar 1980 endgültig stillgelegt oder an ein Drittland verkauft und dorthin verlegt wurden. Dasselbe kann im Rahmen der von der Kommission gebilligten Umstrukturierungspläne geschehen.

2. Mit der allgemeinen Entscheidung Nr. 3485/85 der Kommission vom 27. November 1985 zur Verlängerung des Systems der Überwachung und der Erzeugungsquoten für bestimmte Erzeugnisse der Unternehmen der Stahlindustrie¹ hat die Beklagte das Quotensystem für die Zeit vom 1. Januar 1986 bis zum 31. Dezember 1987 verlängert, wenn auch für eine im Vergleich zur vorangehenden Regelung geringere Anzahl von Produkten.

5. Gemäß Artikel 15 Absatz 3 kann die Kommission im Falle der endgültigen Schließung oder des Verkaufs einer Anlage an ein Drittland und ihrer Verlegung dorthin nach dem 1. Januar 1980 genehmigen, daß das Unternehmen die dieser Anlage entsprechenden Vergleichsmengen innerhalb der beiden in Absatz 1 aufgeführten Blöcke von Erzeugnisgruppen unter bestimmten Voraussetzungen überträgt.

3. Gemäß Artikel 15 Absatz 1 der genannten Entscheidung kann die Kommission unter bestimmten Umständen einem Unternehmen Übertragungen von Vergleichsproduktionen innerhalb der beiden nachgenannten Blöcke von Erzeugnisgruppen genehmigen:

6. Mit ihrer auf Artikel 18 der Entscheidung Nr. 3485/85 gestützten Entscheidung Nr. 3524/86 vom 19. November 1986² zur Änderung der Entscheidung Nr. 3485/85 beschloß die Kommission unter Hinweis darauf, daß die Erzeugnisgruppe I c ab dem 1. Januar 1987 nicht mehr der Quotenregelung unterliege und daß es wünschenswert

* Originalsprache: Deutsch.

1 — ABl. 1985, L 340, S. 2.

2 — ABl. 1986, L 325, S. 35.

sei, Störungen des Stahlmarktes zu vermeiden, die durch die künstliche Aufblähung der weiterhin quotengebundenen Vergleichsproduktionen infolge der Übertragung von Vergleichsproduktionen von demnächst liberalisierten Erzeugnissen entstünden, die Anwendung von Artikel 15 Absätze 2 und 3 der Entscheidung Nr. 3485/85 mit sofortiger Wirkung auf die Erzeugnisse der Gruppen I a, I b, II, III, IV und VI zu beschränken. Referenzen aus der Gruppe I c konnten somit mit sofortiger Wirkung nicht mehr gemäß Artikel 15 Absätze 2 und 3 übertragen werden.

7. Infolge dieser Entscheidung hat die Beklagte einen vor dem 19. November 1986 eingegangenen Übertragungsantrag genehmigt, zwei später eingereichte Anträge jedoch abgelehnt. Die beiden letztgenannten Entscheidungen wurden von den betroffenen Unternehmen vor dem Gerichtshof angefochten³.

8. Angesichts der beiden Klagen in den Rechtssachen 13/87 und 25/87 hat die Kommission die hier vorliegende Problematik erneut überprüft. Sie ist zu der Auffassung gelangt, eine neuerliche Überprüfung der verfügbaren Angaben lasse den Schluß zu, daß die Rückwirkungen des Transfers von möglichen Vergleichsproduktionen nicht so schwerwiegender Natur seien, daß sie die Maßnahme, die Produkte der Erzeugnisgruppe I c aus der Anwendung des Artikels 15 Absätze 2 und 3 der Entscheidung Nr. 3485/85 herauszunehmen, rechtfertige. Sie hat deswegen mit ihrer Entscheidung Nr. 1434/87 vom 20. Mai 1987⁴ die Entscheidung Nr. 3524/86 mit Wirkung

3 — Rechtssache 13/87, Thyssen Stahl AG/Kommission; Rechtssache 25/87, Hoersch AG/Kommission; beide Rechtssachen durch Beschlüsse des Gerichtshofes vom 30. September 1987 im Register gestrichen.

4 — Entscheidung Nr. 1434/87/EGKS der Kommission vom 20. Mai 1987 zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 3524/86/EGKS zur Änderung der Entscheidung Nr. 3485/85/EGKS zur Verlängerung des Systems der Überwachung und der Erzeugungsquoten für bestimmte Erzeugnisse der Unternehmen der Stahlindustrie, ABL 1987, L 136, S. 39.

vom 19. November 1986 wieder aufgehoben.

9. Gegen die letztgenannte Entscheidung wendet sich die Klägerin, da sie in ihr einen Ermessensmißbrauch ihr gegenüber sieht. Die Beklagte habe es zu Unrecht unterlassen, in die Entscheidung Regelungen aufzunehmen, durch die die relative Marktposition der Klägerin auf ein der Billigkeit entsprechendes Niveau gebracht worden wäre. Jedenfalls habe sie keine Regelungen getroffen, die die weitere Verschlechterung der relativen Position der Klägerin hätten verhindern können. Der bloße Umstand, daß die relative Marktposition der Klägerin sich ernsthaft verschlechtert habe und sich weiter durch die angefochtene Entscheidung verschlechtern werde, müsse zu dem Schluß führen, daß die Beklagte ihre Befugnisse zu einem anderen Zweck als demjenigen ausgeübt habe, zu dem sie ihr eingeräumt worden seien.

10. Die Klägerin beantragt deswegen, die Entscheidung Nr. 1434/87 ganz oder jedenfalls teilweise für nichtig zu erklären.

11. Die Beklagte beantragt, die Klage als unzulässig, hilfsweise als unbegründet abzuweisen.

12. Die Klage sei gegen die Abschaffung einer Ausnahme von der durch die Entscheidung Nr. 3485/85 eingeführten allgemeinen Regelung gerichtet. Diese allgemeine Entscheidung habe die Klägerin jedoch nicht angefochten. Die Einrede der Rechtswidrigkeit, die die Klägerin in den Rechtssachen 226/86 und 285/86⁵ gegen die allgemeine

5 — Urteil des Gerichtshofes vom 14. Juli 1988 in den verbundenen Rechtssachen 33, 44, 110, 226 und 285/86, Stahlwerke Peine-Salzgitter AG und Hoogovens Groep BV/Kommission, Slg. 1988, 4309.

Entscheidung Nr. 3485/85 erhoben habe, sei mit der Begründung erhoben worden, daß diese keine Anpassung der Lieferquoten im Gemeinsamen Markt zulasse, nicht aber, daß sie die relative Position der Klägerin auf dem Markt beeinträchtigt.

13. In der Sache hält sich die Beklagte für verpflichtet, für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Unternehmen zu sorgen, nicht jedoch, deren relative Position auf dem Markt absolut zu schützen. Darüber hinaus habe die Liberalisierung der Gruppe Ic und die Möglichkeit, Übertragungen vorzunehmen, nicht zu wesentlichen Referenzverschiebungen geführt.

14. Zum weiteren Vortrag der Parteien werde ich, soweit erforderlich, im Rahmen meiner Stellungnahme eingehen. Im übrigen verweise ich auf den Inhalt des Sitzungsberichts.

B — Stellungnahme

I — Zur Zulässigkeit der Klage

15. Nach dem Wortlaut des Klageantrags ist Gegenstand des hier vorliegenden Verfahrens die Entscheidung Nr. 1434/87. Soweit in ihr eine eigenständige Regelung enthalten ist — die Aufhebung der Entscheidung Nr. 3524/86 —, ist sie zulässig. Dem steht nicht entgegen, daß die angegriffene Entscheidung lediglich wieder den Rechtszustand herstellte, der aufgrund der Entscheidung Nr. 3485/85, soweit hier maßgeblich, bestanden hatte. Schließlich sollte durch den Erlaß der Entscheidung Nr. 3524/86 dem Umstand Rechnung getragen werden, daß gemäß der Entscheidung Nr. 3746/86⁶ der Sektor der verzinkten Bleche

(Gruppe I c) aus dem Quotensystem herausgenommen wurde.

16. Wenn nun dem Wortlaut nach durch die Entscheidung Nr. 1434/87 zwar die alte Regelung der Entscheidung Nr. 3485/85 wiederhergestellt wurde, ist dennoch festzuhalten, daß Artikel 15 Absätze 2 und 3 insoweit eine andere als die frühere Bedeutung zugemessen wurde, als nunmehr Übertragungen von Referenzen aus einer liberalisierten Erzeugnisgruppe möglich wurden. Folglich ist in der Entscheidung Nr. 1434/87 eine Entscheidung mit teilweise neuem materiellem Regelungsgehalt zu sehen.

17. Gleichwohl muß dem Vortrag der Beklagten zur Zulässigkeit der Klage insoweit Rechnung getragen werden, als die grundsätzliche Übertragungsmöglichkeit nach Artikel 15 Absätze 2 und 3 der Entscheidung Nr. 3485/85 nicht mehr in Frage gestellt werden kann. Die Klägerin hatte in den Rechtssachen 226/86 und 285/86 beantragt, „die allgemeine Entscheidung Nr. 3485/85 ganz oder jedenfalls teilweise für rechtswidrig zu erklären“; diesen Antrag hatte der Gerichtshof in seinem Urteil vom 14. Juli 1988 in den verbundenen Rechtssachen 33, 44, 110, 226 und 285/86 dahin aufgefaßt, daß im wesentlichen die Rechtswidrigkeit der allgemeinen Entscheidung Nr. 3485/85, insbesondere ihres Artikels 5, geltend gemacht werde. Diesem Antrag ist der Gerichtshof nachgekommen, indem er Artikel 5 insoweit für nichtig erklärt hat, als er es der Kommission nicht gestattet, von ihr als angemessen angesehene Lieferquoten für die Unternehmen festzusetzen, bei denen das Verhältnis zwischen den Produktionsquoten und der jeweiligen Lieferquote erheblich unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt liegt. Gegen diese Auslegung des Klageantrags

⁶ — Entscheidung Nr. 3746/86/EGKS der Kommission vom 5. Dezember 1986 zur Änderung der Entscheidung Nr. 3485/85/EGKS zur Verlängerung des Systems der Überwachung und der Erzeugungsquoten bestimmter Erzeugnisse der Unternehmen der Stahlindustrie, ABl. 1986, L 348, S. 1.

durch den Gerichtshof hat sich die Klägerin nicht gewandt; sie hat jedenfalls keinen Ergänzungsantrag gemäß Artikel 67 der Verfahrensordnung gestellt, so daß feststeht, daß über ihr Begehren hinsichtlich der Entscheidung Nr. 3485/85 in vollem Umfang entschieden worden ist.

18. Da somit die Entscheidung Nr. 3485/85 lediglich hinsichtlich ihres Artikels 5, nicht jedoch hinsichtlich des Artikels 15 Absätze 2 und 3 von der Klägerin angegriffen worden war und da die genannte Entscheidung in Artikel 19 die Ankündigung enthielt, daß die Kommission beabsichtige, vor Ende des Jahres 1986 nach Anhörung des Beratenden Ausschusses die Zustimmung des Rates zum Ausschluß weiterer Erzeugnisgruppen aus dem Quotensystem ab dem 1. Januar 1987 einzuholen, kann der Vortrag der Klägerin nur insoweit berücksichtigt werden, als er sich auf die behauptete Verschlechterung ihrer relativen Marktposition bezieht, die infolge der Entscheidung Nr. 1434/87 eingetreten sein soll. Soweit die behauptete Verschlechterung auf die Grundregelung der Entscheidung Nr. 3485/85 zurückgeführt wird, kann sie im vorliegenden Verfahren jedoch nicht berücksichtigt werden.

19. Es bleibt somit lediglich zu prüfen, ob in dem Erlaß der Entscheidung Nr. 1434/87 ein Ermessensmißbrauch der Klägerin gegenüber zu sehen ist.

II — Zur Begründetheit

20. Zunächst ist erneut darauf hinzuweisen, daß sowohl die Entscheidung Nr. 3524/86 wie auch die Entscheidung Nr. 1434/87, mit der die Entscheidung Nr. 3524/86 wieder aufgehoben wurde, auf Artikel 18 der Entscheidung Nr. 3485/85 gestützt sind, der die Kommission ermächtigt, die notwendigen Anpassungen vorzunehmen, wenn tiefgreifende Änderungen auf dem Stahlmarkt eintreten oder die Anwendung der Entschei-

dung Nr. 3485/85 auf unvorhergesehene Schwierigkeiten stößt.

21. Bereits der Wortlaut des Artikels 18 der Entscheidung Nr. 3485/85 zeigt, daß die Beklagte hier über einen weiten Beurteilungs- bzw. Ermessensspielraum verfügt.

22. Wenn Artikel 18 zwar als Teil der Entscheidung Nr. 3485/85 unter anderem vor dem Hintergrund des Artikels 58 § 2 EGKS-Vertrag zu würdigen ist, der es der Kommission zur Pflicht macht, im Rahmen eines Quotensystems angemessene Quoten festzusetzen, so ist in Artikel 18 doch nicht das eigentliche Instrument für die Festsetzung der angemessenen Quoten zu sehen. Diese angemessenen Quoten sind auf der Grundlage des Artikels 5 der Entscheidung festzusetzen, wenn sie auch aufgrund der nachfolgenden Artikel der Entscheidung gewisse Modifizierungen erfahren können.

23. Artikel 18 hingegen dient dazu, tiefgreifenden Änderungen auf dem Stahlmarkt zu begegnen oder unvorhergesehene Schwierigkeiten zu überwinden. Es handelt sich bei ihm um eine Vorschrift für die Lösung von Problemen, die beim Erlaß der Entscheidung Nr. 3485/85 noch nicht gesehen worden waren. Keinesfalls ist diese Bestimmung jedoch heranzuziehen, um mögliche Unbilligkeiten des gesamten Quotensystems auszugleichen.

24. Vor diesem Hintergrund kann man den Ausführungen der Beklagten folgen, wenn sie darlegt, daß Artikel 18 zur Bereinigung konjunktureller Probleme, nicht jedoch zur Behebung struktureller Probleme auf dem Stahlmarkt heranzuziehen ist.

25. Im November 1986 hatte die Beklagte, nachdem bekanntgeworden war, daß die Erzeugnisgruppe I c ab dem 1. Januar 1987 nicht mehr der Quotenregelung unterliegen würde, Störungen des Stahlmarktes befürchtet, die durch die künstliche Aufblähung der weiterhin quotengebundenen Vergleichsproduktionen infolge der Übertragung von Vergleichsproduktionen von demnächst liberalisierten Erzeugnissen entstehen könnten. Sie hatte es deswegen für angezeigt gehalten, Übertragungsmöglichkeiten aus der Erzeugnisgruppe I c auszuschließen. Unterstellt, daß sich die Befürchtungen der Beklagten auf Tatsachen oder ernstzunehmende Prognosen stützten, konnte Artikel 18 der Entscheidung Nr. 3485/85 zum Erlaß dieser Maßnahme herangezogen werden.

26. Als es sich angesichts eines sich ändernden Konjunkturablaufes herausstellte, daß die Befürchtungen der Beklagten nicht gerechtfertigt waren, war die Beklagte meines Erachtens nicht nur berechtigt, sondern sogar verpflichtet, die Entscheidung Nr. 3524/86 wieder aufzuheben, wie sie dies mit dem Erlaß der Entscheidung Nr. 1434/87 getan hat. Da sie zu der Überzeugung gelangt war, daß die Rückwirkungen des Transfers von möglichen Vergleichsproduktionen nicht so schwerwiegender Natur seien, daß sie den Ausschluß der Erzeugnisgruppe I c aus der Anwendung des Artikels 15 Absätze 2 und 3 der Entscheidung Nr. 3485/85 rechtfertigten, mußte die Beklagte so handeln, weil die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen des Artikels 18 nicht mehr vorgelegen hatten. Der Entscheidung Nr. 3524/86 waren nämlich inzwischen die Tatbestandsvoraussetzungen beziehungsweise die Rechtsgrundlagen entzogen, da sich die wirtschaftlichen Gegebenheiten anders entwickelt hatten, als dies die Beklagte zunächst vorausgesehen hatte.

27. Die Beklagte hat ihr Verhalten weiter mit einem Hinweis auf den Gleichbehandlungsgrundsatz und den Grundsatz der Rechtssicherheit zu rechtfertigen versucht.

28. In der Tat trifft es zu, daß im Spätjahr 1985, als die Beklagte mit der Entscheidung Nr. 3485/85 vom 27. November 1985 die Gruppe V (Betonstahl) sowie I d (sonstige beschichtete Flacherzeugnisse) mit Wirkung vom 1. Januar 1986 aus dem Quotensystem herausgenommen hatte, die entsprechenden Übertragungsmöglichkeiten des Artikels 15 Absätze 2 und 3 der bis zum 31. Dezember 1985 geltenden Entscheidung Nr. 234/84⁷ nicht beschränkt oder ausgeschlossen worden waren. Die Marktteilnehmer konnten somit bei einer weiteren Liberalisierung des Quotensystems mit einem vergleichbaren Verhalten der Beklagten rechnen, wie dies durch die Klagen in den bereits zitierten Rechtssachen 13/87 und 25/87 bestätigt wurde.

29. Im übrigen ist es auch nicht zu beanstanden, die Übertragungsmöglichkeiten des Artikels 15 Absätze 2 und 3 der Entscheidung Nr. 3485/85 beizubehalten, da diese an die endgültige Stilllegung von Anlagen oder deren Verlegung in ein Drittland beziehungsweise an die Durchführung eines von der Kommission gebilligten Umstrukturierungsplanes anknüpfen. Unternehmen, die die Übertragungsmöglichkeiten der genannten Bestimmung nutzen, haben nämlich bereits einen Beitrag zur Sanierung des Stahlmarktes geleistet, der im Rahmen des Artikels 15 Absätze 2 und 3 unter den dort näher dargelegten Voraussetzungen honoriert werden kann.

30. Als Zwischenergebnis ist somit festzuhalten, daß die Beklagte ihr durch Artikel 18 der Entscheidung Nr. 3485/85 eingeräumtes Ermessen zur Bekämpfung konjunktureller Schwierigkeiten in dem Sinne genutzt hat, wie diese Vorschrift es vorsieht. Gerade auch die Aufhebung der Entscheidung Nr. 3524/86 durch die Entscheidung

7 — Entscheidung Nr. 234/84/EGKS der Kommission vom 31. Januar 1984 zur Verlängerung des Systems der Überwachung und der Erzeugungsquoten für bestimmte Erzeugnisse der Unternehmen in der Stahlindustrie, ABl. 1984, L 29, S. 1.

Nr. 1434/87 stellt eine korrekte Ermessensausübung dar, da eine Entscheidung aufgehoben wurde, für die die Voraussetzungen nach Artikel 18 nicht vorgelegen hatten.

31. Da ein Ermessensmißbrauch somit nicht vorliegt, braucht nur noch am Rande darauf eingegangen zu werden, daß schon gar nicht ein Ermessensmißbrauch der Klägerin gegenüber gegeben sein kann.

32. Die aufgrund von Artikel 58 EGKS-Vertrag getroffenen Maßnahmen sollen nämlich die gesamte Stahlindustrie der Gemeinschaft in die Lage versetzen, die krisenhaften Auswirkungen im Falle eines Nachfragerückgangs auf einer gemeinsamen Grundlage und durch eine solidarische Anstrengung zu bewältigen. Nach der Rechtsprechung verpflichtet diese Vorschrift die Beklagte jedoch keineswegs, einem bestimmten Unternehmen zu Lasten der übrigen Unternehmen der Gemeinschaft eine Mindestproduktion⁸ oder die Beibehaltung einer relativen Marktposition⁹ zu gewährleisten. Wenn diese Verpflichtung schon

nicht aufgrund von Artikel 58 EGKS-Vertrag beziehungsweise der grundlegenden Bestimmung der Entscheidung Nr. 3485/85 (Artikel 5) gegeben ist, kann sie schon gar nicht im Rahmen der konjunkturellen Sonderbestimmung des Artikels 18 der Entscheidung Nr. 3485/85 zum Tragen kommen.

33. Aus diesem Grunde ist es auch nicht mehr erforderlich, auf die abweichenden Zahlenangaben einzugehen, die die Parteien zum Verlust der relativen Marktposition der Klägerin vorgelegt haben. Teilweise sind diese Zahlen nicht vergleichbar, da es sich bei ihnen bisweilen um Schätzungen, bisweilen jedoch um tatsächliche Ergebnisse handelt. Im übrigen halten sich die Angaben über die Verschlechterung der relativen Marktposition (mit Ausnahme der Erzeugnisgruppe I b) in einer Bandbreite zwischen 0,5 und 1,5 %, die selbst dann, wenn man eine Verpflichtung der Beklagten zur Gewährleistung der relativen Marktposition der Klägerin behaupten wollte, keineswegs unerträglich wäre.

C — Schlußantrag

34. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

- 1) Die Klage wird abgewiesen.
- 2) Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

⁸ — Vgl. die Urteile vom 7. Juli 1982 in der Rechtssache 119/81, Klöckner-Werke AG/Kommission, Slg. 1982, 2627, 2650; und vom 11. Mai 1983 in der Rechtssache 244/81, Klöckner-Werke AG/Kommission, Slg. 1983, 1451, 1482.

⁹ — Vgl. die Beschlüsse des Präsidenten des Gerichtshofes vom 10. August 1987 in der Rechtssache 209/87 R, EISA/Kommission, Slg. 1987, 3453, und vom 2. Mai 1988 in der Rechtssache 92/88 R, Assider/Kommission, Slg. 1988, 2425.