

## CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

C. O. LENZ

van 28 april 1989\*

*Mijnheer de President,  
mijne heren Rechters,*

### A — De feiten

1. Dit nieuwe geschil tussen Hoogovens Groep BV (verzoekster) en de Commissie van de Europese Gemeenschappen (verweerster) betreft de vraag of de Commissie in het kader van het stelsel van productiequota voor staalproducten de beperking van de mogelijkheid, bepaalde referentiecijfers over te dragen, met terugwerkende kracht weer mocht intrekken.

2. Bij algemene beschikking nr. 3485/85 van de Commissie van 27 november 1985 tot verlenging van het stelsel voor toezicht en productiequota voor bepaalde produkten van de ondernemingen van de ijzer- en staalindustrie<sup>1</sup> verlengde verweerster het quotastelsel voor het tijdvak van 1 januari 1986 tot en met 31 december 1987, zij het voor een in vergelijking tot de eerdere regeling geringer aantal produkten.

3. Ingevolge artikel 15, lid 1, van deze beschikking kan de Commissie op verzoek van een onderneming onder bepaalde voorwaarden overdrachten van referentiecijfers toestaan binnen de beide hierna genoemde groepen van categorieën produkten:

— Ia, Ib, Ic, II en III (groep 1);

— III, IV en VI (groep 2).

4. Krachtens artikel 15, lid 2, kan de Commissie ruilingen, verkoop of cessies van het geheel of een gedeelte van de referentieproductiecijfers en referentiehoeveelheden toestaan, indien de met deze over te dragen referentiecijfers overeenkomende installaties na 1 januari 1980 definitief werden gesloten of aan een derde land werden verkocht en definitief daarheen werden overgebracht. Hetzelfde is mogelijk in het raam van de door de Commissie goedgekeurde herstructureringsprogramma's.

5. Krachtens artikel 15, lid 3, kan de Commissie, indien een installatie na 1 januari 1980 definitief werd stilgelegd of aan een derde land werd verkocht en definitief daarheen werd overgebracht, aan de betrokken onderneming goedkeuring verlenen om de op deze installatie betrekking hebbende referentiecijfers binnen de beide in lid 1 genoemde groepen van categorieën produkten over te dragen.

6. Bij haar op artikel 18 van beschikking nr. 3485/85 gebaseerde beschikking nr. 3524/86 van 19 november 1986<sup>2</sup> tot wijziging van beschikking nr. 3485/85 besloot de Commissie, de toepassing van de leden 2 en 3 van artikel 15 van beschikking nr. 3485/85/EGKS met onmiddellijke ingang te beperken tot de produkten van de categorieën Ia, Ib, II, III, IV en VI. Daarbij overwoog zij dat de categorie Ic met ingang van 1 januari 1987 niet meer onder het stelsel van productiequota viel en dat

\* Oorspronkelijke taal: Duits.

<sup>1</sup> — PB 1985, L 340, blz. 5.

<sup>2</sup> — PB 1986, L 325, blz. 35.

moest worden voorkomen dat zich door de overdracht van de referentiecijfers voor de produkten die binnenkort werden geliberaliseerd, verstoringen van de staalmarkt voordeden als gevolg van de kunstmatige toename van de referentiecijfers voor de produkten die onder het stelsel van produktiequota bleven vallen. Met onmiddellijke ingang konden dus referentiecijfers uit groep Ic niet meer krachtens artikel 15, lid 2 en lid 3 worden overgedragen.

7. Op grond van deze beschikking keurde verweerster een voor 19 november 1986 bij haar binnengekomen verzoek tot overdracht goed, doch twee later ingediende verzoeken wees zij af. Tegen beide laatst bedoelde beschikkingen werd door de betrokken ondernemingen beroep ingesteld bij het Hof.<sup>3</sup>

8. In verband met de beide beroepen in de zaken 13/87 en 25/87 onderwierp de Commissie deze problematiek aan een nieuw onderzoek. Zij stelde daarbij vast, dat op grond van dit nieuwe onderzoek van de beschikbare gegevens mocht worden geconcludeerd dat de eventuele overdrachten van referentiecijfers niet een zo zwaarwegend effect hadden dat de maatregel waarbij de produkten van de categorie Ic van de toepassing van artikel 15, leden 2 en 3, van beschikking nr. 3485/85 werden uitgesloten, daardoor kon worden gerechtvaardigd. Derhalve trok zij bij beschikking nr. 1434/87 van 20 mei 1987<sup>4</sup> beschikking

nr. 3524/86 met ingang van 19 november 1986 weer in.

9. Verzoekster komt op tegen deze beschikking nr. 1434/87, op grond dat zij nietig zou zijn wegens misbruik van bevoegdheid. Verweerster had ten onrechte nagelaten, in de beschikking een regeling op te nemen, waardoor verzoeksters relatieve marktpositie op een niveau werd gebracht dat als billijk was aan te merken. In ieder geval had zij geen nieuwe regelingen getroffen, waardoor een verdere verslechtering van verzoeksters relatieve positie had kunnen worden voorkomen. Het enkele feit dat verzoeksters relatieve marktpositie ernstig verslechterde en door de bestreden beschikking verder zou verslechteren, rechtvaardigde de conclusie dat verweerster haar bevoegdheid voor een ander doel had gebruikt dan waarvoor zij haar was verleend.

10. Verzoekster vordert derhalve gehele of althans gedeeltelijke nietigverklaring van beschikking nr. 1434/87.

11. Verweerster verzoekt het Hof, het beroep niet-ontvankelijk, althans ongegrond te verklaren en bijgevolg te verwerpen.

12. Het beroep is gericht tegen de intrekking van een uitzondering op de bij beschikking nr. 3485/85 ingevoerde algemene regeling. Tegen deze algemene beschikking is verzoekster echter nimmer opgekomen. In de zaken 226/86 en 285/86<sup>5</sup> heeft zij een

3 — Zaak 13/87, Thyssen Stahl AG/Commissie; zaak 25/87, Hoesch AG/Commissie; beide zaken zijn bij beschikking van 30 september 1987 doorgehaald in het register.

4 — Beschikking nr. 1434/87/EGKS van de Commissie van 20 mei 1987 tot intrekking van beschikking nr. 3524/86/EGKS tot wijziging van beschikking nr. 3485/85/EGKS tot verlenging van het stelsel voor toezicht en produktiequota voor bepaalde produkten van de ondernemingen van de ijzer- en staalindustrie, PB 1987, L 136, blz. 39.

5 — Arrest van 14 juli 1988, gevoegde zaken 33, 44, 110, 226 en 285/86, Stahlwerke Peine-Salzgitter AG en Hoogovens Groep BV/Commissie, Jurispr. 1988, blz. 4309.

exceptie van onwettigheid tegen algemene beschikking nr. 3485/85 opgeworpen, op grond dat zij niet in een aanpassing van de leveringsquota voor de gemeenschappelijke markt voorziet, maar niet op grond dat zij verzoeksters relatieve marktpositie aantast.

13. Ter zake acht verweerster zich wel verplicht, voor een evenwicht tussen de ondernemingen te zorgen, doch niet voor een absolute bescherming van hun relatieve marktpositie. Bovendien hebben de liberalisering van categorie Ic en de mogelijkheid tot overdracht niet tot belangrijke verschuivingen van de referentiecijfers geleid.

14. Op de verdere argumenten van partijen zal ik, voor zover nodig, nader ingaan in mijn juridische beoordeling. Voor het overige verwijs ik naar het rapport ter terechtzitting.

## B — Beoordeling rechtens

### I — De ontvankelijkheid

15. Volgens de bewoordingen van het verzoekschrift is het beroep gericht tegen beschikking nr. 1434/87. Voor zover deze een zelfstandige regeling bevat, namelijk de intrekking van beschikking nr. 3524/86, is het beroep ontvankelijk. Daaraan doet niet af, dat de bestreden beschikking enkel de op grond van beschikking nr. 3485/85 — voor zover hier relevant — bestaande rechtssituatie herstelde. Uiteindelijk diende door de vaststelling van beschikking nr. 3524/86 rekening te worden gehouden met het feit dat krachtens beschikking nr. 3746/86<sup>6</sup> de sec-

tor Ic (verzinkte plaat) niet meer onder het stelsel van produktiequota viel.

16. Hoewel naar de letter door beschikking nr. 1434/87 de oude regeling van beschikking nr. 3485/85 werd hersteld, moet toch worden vastgesteld dat aan artikel 15, leden 2 en 3, een andere betekenis dan vroeger werd toegekend, voor zover voortaan referentiecijfers van een geliberaliseerde produktengroep konden worden overgedragen. Derhalve moet beschikking nr. 1434/87 worden beschouwd als een beschikking die ten dele een nieuwe regeling bevat.

17. Niettemin moet met verweersters argumenten met betrekking tot de ontvankelijkheid van het beroep in zoverre rekening worden gehouden, dat aan de principiële mogelijkheid tot overdracht, bedoeld in artikel 15, leden 2 en 3, van beschikking nr. 3485/85, niet meer kan worden getornd. Verzoekster vorderde in de zaken 226/86 en 285/86 „gehele, althans gedeeltelijke onwettig- en onrechtmatigverklaring van de algemene beschikking nr. 3485/85”; deze vordering heeft het Hof in het arrest van 14 juli 1988 in de gevoegde zaken 33, 44, 110, 226 en 285/86 aldus opgevat, dat in wezen de onwettigverklaring van algemene beschikking nr. 3485/85, en *met name van artikel 5*, werd gevorderd. Deze vordering heeft het Hof gegrond verklaard, in dier voege dat het artikel 5 heeft nietig verklaard, voor zover het de Commissie op grond daarvan niet was toegestaan, door haar billijk geachte leveringsquota vast te stellen voor de ondernemingen waarvan de verhouding tussen het produktiequotum en het leveringsquotum aanmerkelijk lager is dan het communau-

6 — Beschikking nr. 3746/86/EGKS van de Commissie van 5 december 1986 tot wijziging van beschikking nr. 3485/85/EGKS tot verlenging van het stelsel voor toezicht en produktiequota voor bepaalde produkten van ondernemingen van de ijzer- en staalindustrie, PB 1986, L 348, blz. 1.

taire gemiddelde. Tegen deze uitlegging van de vordering door het Hof heeft verzoekster geen bezwaar gemaakt; zij heeft althans geen aanvullend verzoekschrift in de zin van artikel 67 van het Reglement voor de procesvoering ingediend, zodat vaststaat dat op haar vordering met betrekking tot beschikking nr. 3485/85 in volle omvang is beslist.

18. Aangezien verzoekster dus alleen is opgekomen tegen artikel 5 van beschikking nr. 3485/85 en niet tegen artikel 15, leden 2 en 3, en aangezien in artikel 19 van deze beschikking werd aangekondigd dat de Commissie voornemens was voor eind 1986 de Raad, na raadpleging van het Raadgevend Comité, om instemming te verzoeken om per 1 januari 1987 nieuwe categorieën van het quotastelsel uit te zonderen, kan verzoeksters vordering slechts in aanmerking worden genomen, voor zover zij betrekking heeft op de verslechtering van haar relatieve marktpositie, die als gevolg van beschikking nr. 1434/87 zou zijn ingetreden. Voor zover deze gestelde verslechtering echter een gevolg zou zijn van de basisregeling van beschikking nr. 3485/85, kan zij in casu echter niet in aanmerking worden genomen.

19. Onder deze omstandigheden behoeft enkel nog te worden nagegaan, of het vaststellen van beschikking nr. 1434/87 ten opzichte van verzoekster als misbruik van voegdheid moet worden beschouwd.

## II — *Ten gronde*

20. In de eerste plaats zij nogmaals opmerkt, dat zowel beschikking nr. 3524/86 als beschikking nr. 1434/87, waarbij beschikking nr. 3524/86 weer werd ingetrok-

ken, zijn gebaseerd op artikel 18 van beschikking nr. 3485/85, waarin de Commissie wordt gemachtigd, de vereiste aanpassing aan te brengen indien zich op de ijzer- en staalmarkt ingrijpende wijzigingen voordoen of de toepassing van beschikking nr. 3485/85 op onvoorziene moeilijkheden stuit.

21. Uit de tekst van artikel 18 van beschikking nr. 3485/85 blijkt reeds, dat verweerder hier over een ruime beoordelingsvrijheid beschikt.

22. Hoewel artikel 18 als onderdeel van beschikking nr. 3485/85 onder meer tegen de achtergrond van artikel 58, lid 2, EGKS-Verdrag moet worden gelezen, waarin de Commissie wordt verplicht in het kader van het quotastelsel billijke quota vast te stellen, is artikel 18 toch niet het eigenlijke instrument voor de vaststelling van billijke quota. Deze billijke quota moeten op basis van artikel 5 van de beschikking worden vastgesteld, ofschoon zij op grond van de volgende artikelen van de beschikking bepaalde wijzigingen kunnen ondergaan.

23. Artikel 18 dient evenwel optreden mogelijk te maken, indien zich op de ijzer- en staalmarkt ingrijpende wijzigingen voordoen of de toepassing van deze beschikking op onvoorziene moeilijkheden stuit. Het is dus een bepaling, waarmee eventuele problemen moeten kunnen worden opgelost, die bij de vaststelling van beschikking nr. 3485/85 nog niet waren voorzien. Op deze bepaling kan echter geen beroep worden gedaan om eventuele onbillijkheden van het quotastelsel als geheel te compenseren.

24. Dit in aanmerking genomen, kan men het betoog van verweerder volgen, wanneer zij stelt dat op artikel 18 wel een beroep kan worden gedaan om conjuncturele problemen, doch niet om structurele problemen op de ijzer- en staalmarkt op te lossen.

25. In november 1986, nadat bekend was geworden dat de categorie Ic vanaf 1 januari 1987 niet meer onder het quotastelsel zou vallen, vreesde verweerster voor verstoringen van de staalmarkt, die konden ontstaan door de kunstmatige toename van de referentiecijfers voor de produkten die onder het stelsel van produktiequota bleven vallen, ten gevolge van de overdracht van de referentiecijfers voor de produkten die binnenkort zouden worden geliberaliseerd. Daarom achtte zij het raadzaam, de mogelijkheid van overdracht van produkten van categorie Ic uit te sluiten. Zo verweersters vrees op feiten of serieuze prognoses berustte, mocht deze maatregel worden genomen op basis van artikel 18 van beschikking nr. 3485/85.

26. Toen ten gevolge van een wijziging in het conjunctuurverloop bleek, dat verweersters vrees niet gerechtvaardigd was, was verweerster mijns inziens niet slechts gerechtigd, doch zelfs verplicht, beschikking nr. 3524/86 weer in te trekken, hetgeen zij bij beschikking nr. 1434/87 heeft gedaan. Daar zij tot de overtuiging was gekomen, dat de effecten van de eventuele overdrachten van referentiecijfers niet zo zwaarwegend waren, dat de uitsluiting van categorie Ic van de toepassing van artikel 15, leden 2 en 3, van beschikking nr. 3485/85 kon worden gerechtvaardigd, moest verweerster dit wel doen, aangezien niet meer werd voldaan aan de feitelijke voorwaarden van artikel 18. Daar de economische situatie zich anders had ontwikkeld dan verweerster aanvankelijk had verwacht, werd namelijk niet meer voldaan aan de feitelijke voorwaarden voor en ontvielen de rechtsgrondslagen aan beschikking nr. 3524/86.

27. Ter rechtvaardiging van haar optreden doet verweerster voorts een beroep op het evenredigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

28. Inderdaad zijn in het najaar 1985, toen verweerster met beschikking nr. 3485/85 van 27 november 1985 de categorieën V (betonstaal) en Id (andere beklede platte produkten) per 1 januari 1986 uit het quotastelsel lichtte, de desbetreffende mogelijkheden tot overdracht, voorzien in artikel 15, leden 2 en 3, van de tot 31 december 1985 geldende beschikking nr. 234/84<sup>7</sup> niet beperkt of uitgesloten. De marktdeelnemers konden derhalve bij verdere liberalisering van het quotastelsel een soortgelijk optreden van verweerster verwachten, zoals ten slotte in de reeds genoemde zaken 13/87 en 25/87 ook werd bevestigd.

29. Overigens kan er ook geen bezwaar tegen worden gemaakt, dat de in artikel 15, leden 2 en 3, van beschikking nr. 3485/85 voorziene mogelijkheden van overdracht bleven bestaan, daar zij gepaard gingen met de definitieve stillegging van installaties of overbrenging daarvan naar een derde land, respectievelijk met de uitvoering van een door de Commissie goedgekeurd herstructureringsprogramma. Ondernemingen die gebruik maken van de in deze bepaling voorziene mogelijkheden tot overdracht, hebben namelijk reeds een bijdrage tot de sanering van de ijzer- en staalmarkt geleverd, die in het kader van artikel 15, leden 2 en 3, onder de daar gestelde voorwaarden kan worden gehonoreerd.

30. Voorlopig moet dus worden vastgesteld, dat verweerster de haar in artikel 18 van beschikking nr. 3485/85 toegekende bevoegdheid tot bestrijding van conjuncturele moeilijkheden op de in die bepaling voorgeschreven wijze heeft gebruikt. Ook met de intrekking van beschikking nr. 3524/86 bij

7 — Beschikking nr. 234/84/EGKS van de Commissie van 31 januari 1984 tot verlenging van het stelsel voor toezicht en produktiequota voor bepaalde produkten van de ondernemingen van de ijzer- en staalindustrie, PB 1984, L 29, blz. 1.

beschikking nr. 1434/87 heeft zij haar bevoegdheid op juiste wijze gebruikt, aangezien daarbij een beschikking werd ingetrokken, die niet voldeed aan de voorwaarden van artikel 18.

31. Nu er dus geen sprake is van misbruik van bevoegdheid, behoeft nog slechts *en marge* te worden opgemerkt dat er zeer zeker geen sprake kan zijn van misbruik van bevoegdheid ten opzichte van verzoekster.

32. De krachtens artikel 58 EGKS-Verdrag genomen maatregelen dienen namelijk de gehele ijzer- en staalindustrie van de Gemeenschap in staat te stellen, zich op collectieve grondslag en door bundeling van inspanningen te verdedigen tegen bij teruglopende vraag intredende crisisverschijnselen. Volgens de rechtspraak verplicht deze bepaling verweerster echter geenszins om aan een bepaalde onderneming, ten detrimente van de andere ondernemingen in de Gemeenschap, een minimumproductie<sup>8</sup> of het behoud van een relatieve marktpositie<sup>9</sup> te

waarborgen. Nu het bestaan van deze verplichting reeds niet kan worden aangenomen op grond van artikel 58 EGKS-Verdrag, respectievelijk het basisartikel 5 van beschikking nr. 3485/85, kan daarvan in het geheel geen sprake zijn in het kader van de voor conjuncturele moeilijkheden voorziene bijzondere bepaling van artikel 18 van beschikking nr. 3485/85.

33. Om deze reden behoeft ook niet meer te worden ingegaan op de afwijkende cijfers betreffende het verlies van verzoeksters relatieve marktpositie, die partijen hebben overgelegd. Deels zijn zij niet vergelijkbaar, aangezien zij soms ramingen en soms feitelijke gegevens betreffen. Overigens blijven de getallen over de verslechtering van de relatieve marktpositie (met uitzondering van categorie Ib) binnen een marge van 0,5 en 1,5% die, zelfs indien verweerster verplicht zou zijn verzoeksters relatieve marktpositie te waarborgen, niet onaanvaardbaar is.

## C — Conclusie

34. Op grond van het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

- 1) Het beroep te verwerpen.
- 2) Verzoekster te verwijzen in de kosten van het geding.

<sup>8</sup> — Zie de arresten van 7 juli 1982, zaak 119/81, Klöckner-Werke AG/Commissie, Jurispr. 1982, blz. 2627, 2650, en van 11 mei 1983, zaak 244/81, Klöckner-Werke AG/Commissie, Jurispr. 1983, blz. 1451, 1482.

<sup>9</sup> — Zie de beschikkingen van de president van het Hof van 10 augustus 1987, zaak 209/87 R, EISA/Commissie, Jurispr. 1987, blz. 3453, en van 2 mei 1988, zaak 92/88 R, Assider/Commissie, Jurispr. 1988, blz. 2425.