3. Die der Kommission im EGKS-Vertrag übertragenen Befugnisse finden ihre Grenzen in den im dritten Titel dieses Vertrages enthaltenen besonderen Bestimmungen. Diese Befugnisse würden ihrem gesetzlichen Zweck entfremdet, wenn die Kommission sie ausschließlich oder zum mindesten vorwiegend dazu verwenden würde, ein spezielles Verfahren zu umgehen, das der Vertrag für die Sachlage vorsieht, die von der Kommission zu bewältigen ist.

4. Da das mit den Grundentscheidungen Nrn. 2794/80, 1831/81 und 1696/82 eingeführte Quotensystem darauf beruht, daß für jede der dem System unterstellten Erzeugnisgruppen für alle Unternehmen einheitliche Kürzungssätze angewandt werden — es sei denn, die individuelle Lage des betroffenen Unternehmens rechtfertigte eine Abweichung —, kann die Kommission eine allgemeine Anhebung der Quoten einer ganzen Gruppe von Unternehmen, die durch ihre Struktur gekennzeichnet sind, nur nach dem Verfahren des Artikels 58 EGKS-Vertrag, d. h. nach Anhörung des Beratenden Ausschusses und mit Zustimmung des Rates beschließen.

In den verbundenen Rechtssachen 140, 146, 221 und 226/82,

140 und 221/82, WALZSTAHL-VEREINIGUNG, Düsseldorf, vertreten durch ihren Vorstandsvorsitzenden G. Remy, Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte Deringer, Tessin, Herrmann und Sedemund, Köln, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Rechtsanwalt J. Loesch, 2, rue Goethe,

und

146 und 226/82, THYSSEN AKTIENGESELLSCHAFT, Duisburg, vertreten durch ihren Vorstand, die Herren Spethmann, Bartels, Dehmer, Doese, Helmut Ewers, Glatzel, Hiltrop, Kriwet, Heinz-Gerd Stein und Zimmermann, Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte Deringer, Tessin, Herrmann und Sedemund, Köln, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Rechtsanwalt J. Loesch, 2, rue Goethe,

Klägerinnen,

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch ihre Rechtsberater H. Matthies und R. Wägenbaur, Beistand: Professor E. Grabitz, Freie Universität Berlin, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: O. Montalto, Mitglied des Juristischen Dienstes der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Kirchberg,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung

— der allgemeinen Entscheidungen der Kommission Nrn. 533/82 vom 3. März 1982 (ABl. L 65, S. 6) und 1698/82 vom 30. Juni 1982 (ABl. L 191, S. 43) sowie

— der Mitteilungen der Kommission an die Klägerin Thyssen Aktiengesellschaft über die Vergleichsproduktion und Erzeugungsquoten für das zweite und dritte Quartal 1982, soweit diese Mitteilungen die Kürzungssätze für Betonstahl betreffen,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten J. Mertens de Wilmars, der Kammerpräsidenten T. Koopmans, K. Bahlmann und Y. Galmot, der Richter P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco, O. Due, U. Everling und C. Kakouris,

Generalanwalt: P. VerLoren van Themaat
Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

folgendes

URTEIL

GLIEDERUNG

Tatbestand

I — Rechtlicher Rahmen 955
1. Die allgemeine Entscheidung Nr. 2794/80/EGKS 955
2. Die allgemeine Entscheidung Nr. 1831/81/EGKS 955
3. Die allgemeine Entscheidung Nr. 533/82/EGKS 956
4. Die allgemeine Entscheidung Nr. 1696/82/EGKS 957
5. Die allgemeine Entscheidung Nr. 1698/82/EGKS 958
6. Die allgemeine Entscheidung Nr. 2751/82/EGKS 959
7. Die Kürzungssätze 959

II — Sachverhalt und Verfahren 960

III — Anträge der Parteien 960

IV — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien 961

A. Einleitung 961
1. Die Klägerinnen 961
2. Die Kommission 962

B. Zur Zulässigkeit der Klagen 963
1. Die Kommission 963
2. Die Walzstahl-Vereinigung 964
3. Thyssen AG 964

C. Zur Begründetheit 964
a) Zur Natur des Eingriffs in den Wettbewerb 964
1. Die Klägerinnen 964
2. Die Kommission 965
b) Zur Ermächtigungsgrundlage 965
1. Die Klägerinnen 965
2. Die Kommission 968
c) Zum Vorwurf der Mißachtung grundlegender Vertragsziele 970
1. Die Klägerinnen 970
2. Die Kommission 970
d) Zum Vorwurf der Verletzung des Diskriminierungsverbots 971
1. Die Klägerinnen 971
2. Thyssen AG 971
3. Die Kommission 972
e) Zum Vorwurf, die Kommission habe sich zur Erreichung ihres Ziels rechtswidriger Mittel bedient 973
1. Die Klägerinnen 973
2. Die Kommission 973

V — Frage an die Kommission 974

VI — Mündliche Verhandlung 976

Entscheidungsgründe

Entscheidungsgründe 976

Zur Zulässigkeit 982

Zur Begründetheit 984

Kosten 986

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf sowie die Anträge und das Vorbringen der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Rechtlicher Rahmen

1. Angesichts einer offensichtlichen Krise auf dem Stahlmarkt im Sinne von Artikel 58 EGKS-Vertrag führte die Kommission zum erstenmal mit der allgemeinen Entscheidung Nr. 2794/80 vom 31. Oktober 1980 (ABl. L 291, S. 1) ein System von Erzeugungsquoten für Stahl für die Unternehmen der Stahlindustrie in der Gemeinschaft ein. Die Entscheidung trat am 31. Oktober 1980 in Kraft und galt bis zum 30. Juni 1981.

Die Artikel 2 bis 4 dieser Entscheidung sahen vor, daß die Kommission für jedes betroffene Unternehmen vierteljährliche Erzeugungsquoten für Rohstahl und für jede der vier Gruppen festsetzt, in die die Walzstahlerzeugnisse unterteilt waren; die Berechnung der Quoten beruhte auf der vierteljährlichen Vergleichsproduktion jedes Unternehmens. Die leichten Profile (Walzdraht in Ringen, Betonstahl und sonstiger Stabstahl) bildeten die Gruppe IV und fielen unter das Quotensystem.

Das System beruht auf dem Grundsatz der Anwendung von für alle Unternehmen einheitlichen Kürzungssätzen auf die tatsächliche Erzeugung während des Vergleichszeitraums.

Wegen der Starrheit dieses Systems sind jedoch bestimmte Ausnahmen vorgesehen.

So kann die Kommission nach Artikel 4 Absätze 3 bis 5 der Entscheidung Nr. 2794/80 die Vergleichsproduktion für die Unternehmen erhöhen, die benachteiligt sind, weil sie Maßnahmen getroffen haben, die im Einklang mit der Stahlpolitik der Gemeinschaft stehen, wie etwa die Teilnahme an den von der Kommission aufgestellten Lieferprogrammen und die Modernisierung oder Umstrukturierung durch Investitionen, zu denen die Kommission keine negative Stellungnahme abgegeben hat.

Ferner kann die Kommission nach Artikel 14 der Entscheidung deren Bestimmungen der besonderen Lage anpassen, wenn die Produktions- oder Lieferbeschränkungen gemäß dieser Entscheidung und ihrer Anwendungsbestimmungen für ein Unternehmen „außergewöhnliche Schwierigkeiten" nach sich ziehen.

2. Diese Regelung ersetzte die Kommission durch die am 24. Juni 1981 erlassene allgemeine Entscheidung Nr. 1831/81 (ABl. L 180, S. 1), mit der sie das Quotensystem mit gewissen Änderungen für die Zeit vom 1. Juli 1981 bis 30. Juni 1982 verlängerte.

In dieser Entscheidung werden die leichten Profile in drei Gruppen unterteilt:

— Gruppe IV: Walzdraht,

— Gruppe V: Betonstahl,

— Gruppe VI: Stabstahl.

Zu Beginn des genannten Zeitraums nahm die Kommission die Gruppen IV bis VI vom Quotensystem aus; mit der allgemeinen Entscheidung Nr. 1832/81 vom 3. Juli 1981 (ABl. L 184, S. 1), die am 4. Juli 1981 in Kraft getreten ist, wurden Betonstahl (Gruppe V) und sonstiger Stabstahl (Gruppe VI) jedoch in das neue System einbezogen.

Wie in der allgemeinen Entscheidung Nr. 2794/80 vorgesehen, wurde das

starre System einheitlicher Kürzungssätze mit der allgemeinen Entscheidung Nr. 1831/81 durch verschiedene Ausnahme abgemildert.

So sieht Artikel 13 der allgemeinen Entscheidung Nr. 1831/81 in der Fassung der allgemeinen Entscheidung Nr. 1832/81 eine fiktive Erhöhung der Vergleichsproduktion für bestimmte Unternehmen vor, die im Anschluß an Umstrukturierungsmaßnahmen mit Hilfe bestimmter Investitionen neue Anlagen in Betrieb genommen haben.

Nach Artikel 14 der allgemeinen Entscheidung Nr. 1831/81 in der Fassung der allgemeinen Entscheidung Nr. 1832/81 erfolgt auf Antrag eine angemessene Anpassung der Vergleichproduktion der Unternehmen, denen das Quotensystem aufgrund des Umfangs der festgelegten prozentualen Kürzung außerordentliche Schwierigkeiten verursacht, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

„— die gesamte Vergleichsproduktion der Gruppen Ia bis Id [bestimmte Warmbreitbanderzeugnisse und bestimmter, auf Spezialstraßen warmgewalzter Bandstahl] liegt unter 1 000 000 t/Jahr und setzt sich zu mindestens 75 % aus Erzeugnissen zusammen, deren prozentuale Kürzung 20 % überschreitet, oder

— die gesamte Vergleichsproduktion der Gruppen V und VI beträgt weniger als 60 000 t/Jahr, und die prozentuale Kürzung überschreitet 20 %."

Ferner heißt es in Artikel 16 Absatz 1 der allgemeinen Entscheidung Nr. 1831/81;

„Treten tiefgreifende Änderungen auf dem Stahlmarkt ein oder stößt die Anwendung dieser Entscheidung auf unvorhergesehene Schwierigkeiten, so nimmt die Kommission durch allgemeine Entscheidung die notwendigen Anpassungen vor."

3. Mit der allgemeinen Entscheidung Nr. 533/82 vom 3. März 1982 zur dritten Änderung der Entscheidung Nr. 1831/81/EGKS zur Einführung eines Überwachungssystems und eines neuen Systems von Erzeugungsquoten für bestimmte Erzeugnisse für die Unternehmen der Stahlindustrie (ABl. L 65, S. 6) sah die Kommission eine weitere Ausnahme von den einheitlichen prozentualen Kürzungen vor, die sie mit ihrer allgemeinen Entscheidung Nr. 532/82 vom 3. März 1982 (ABl. L 65, S. 5) für das zweite Quartal 1982 festgesetzt hatte. Die betreffende Vorschrift lautet wie folgt:

„Für die Erzeuger, deren Gesamtproduktion der [Produktionsquoten unterliegenden] Erzeugnisse 1981 700 000 t nicht überschritten hat und deren Produktion der Gruppen IV, V und VI mindestens 90 % ihrer gesamten Produktion ausmacht, werden die in ... der Entscheidung Nr. 532/82/EGKS für das zweite Quartal 1982 festgelegten prozentualen Kürzungen für Gruppe V zur Festlegung der Produktionsquoten und des Teils der Quoten, der innerhalb des Gemeinsamen Marktes geliefert werden darf, um fünf Prozentpunkte verringert, wenn die Produktion der Gruppe V mindestens 30 % der Produktion der Gruppen IV, V und VI im Jahre 1981 ausmacht."

In den Begründungserwägungen der Entscheidung Nr. 533/82 wird die Regelung wie folgt begründet:

„...

2. Für Betonstahl, Erzeugnisse der Gruppe V des neuen Quotensystems, mußten aufgrund der weiteren Abschwächung der Nachfrage, die sich in den beiden letzten Quartalen we-

gen der Verschlimmerung der Konjunkturrückgangs im Baugewerbe noch verschärft hat, und des Umfangs der Bestände sehr hohe prozentuale Kürzungen festgesetzt werden. Dieser Nachfragerückgang führte in den letzten Wochen zu einem Einbruch der Preise, die in einigen Gebieten der Gemeinschaft deutlich unter den Stand gefallen sind, der den Leitlinien der Kommission entspricht. Er trifft auch, wenngleich weniger schwer, die Erzeugnisse der Gruppen IV (Walzdraht) und VI (Stabstahl), deren Absatzmärkte auf den gleichen Sektoren liegen und die häufig von den gleichen Unternehmen hergestellt werden.

3. So gibt es in der Gemeinschaft eine Reihe von kleinen und mittleren Unternehmen, deren Produktion fast ausschließlich von der Produktion der Gruppen IV, V und VI und in beträchtlichem Maße von der Betonstahlproduktion abhängt. Sie unterscheiden sich einerseits deutlich von den Unternehmen, die außerdem mehrere andere Erzeugnisgruppen herstellen und denen daher die bessere Marktlage für ihre anderen Produktionen zugute kommt, und andererseits von den Unternehmen, die ausschließlich andere Erzeugnisgruppen herstellen.

4. In ihrer Entscheidung Nr. 1831/81/EGKS hatte die Kommission eingeräumt, daß das Quotensystem für bestimmte Unternehmen, sowohl wegen der Größe ihrer Anlagen als auch wegen ihrer Abhängigkeit von einer begrenzten Zahl von Erzeugnissen außergewöhnliche Schwierigkeiten verursachen könnte. Mit Artikel 14 hat sie daher die Möglichkeit vorgesehen, eine Anpassung der Vergleichsproduktionen dieser Unternehmen vornehmen zu können, wenn die prozentuale Kürzung eine bestimmte Schwelle überschreitet. In Anbetracht der hohen prozentualen Kürzung für Betonstahl im zweiten Quartal 1982 wird das Quotensystem bei den in obigem Absatz 3 bezeichneten Unternehmen zweifellos außergewöhnliche Schwierigkeiten hervorrufen. Es ist daher notwendig, für diese Unternehmen weniger belastende Quoten vorzusehen.

5. Angesichts der großen Zahl der von obigem Absatz 3 betroffenen Unternehmen erscheint es zweckmäßig, durch allgemeine Entscheidung für diese Erzeuger eine geringere prozentuale Kürzung zur Festlegung der Quoten vorzusehen.

6. Der verstärkte Konjunkturrückgang im Baugewerbe und die verschärfte Abschwächung der Nachfrage und der Preise für Betonstahl stellen eine tiefgreifende Änderung auf dem Stahlmarkt im Sinne von Artikel 16 Absatz 1 der Entscheidung Nr. 1831/81/EGKS dar."

4. Als das mit der allgemeinen Entscheidung Nr. 1831/81 eingeführte Quotensystem auslief, erließ die Kommission die allgemeine Entscheidung Nr. 1696/82 vom 30. Juni 1982 (ABl. L 191, S. 1), mit der sie dieses System mit einigen Anpassungen und Zusätzen für einen dritten Zeitraum, für die Zeit vom 1. Juli 1982 bis 30. Juni 1983, verlängerte.

Mit dieser Entscheidung wurden alle drei Gruppen für leichte Profile, d. h. die Gruppen IV bis VI, dem Quotensystem unterworfen.

Die Entscheidung Nr. 1696/82 behielt das System der Ausnahmen von den einheitlichen prozentualen Kürzungen bei.

So sieht Artikel 15 eine Anpassung der Vergleichsproduktion bei Unternehmen vor, die Maßnahmen zur Umstrukturierung durchgeführt haben.

Nach Artikel 14 erfolgt auf Antrag eine angemessene Anpassung der Vergleichsproduktionen und/oder Vergleichsmengen, wenn das Quotensystem dem betroffenen Unternehmen aufgrund des Umfangs der festgesetzten Kürzungsrate außerordentliche Schwierigkeiten verursacht. Für eine solche Anpassung müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

„— Die gesamte Vergleichsproduktion der Gruppen Ia bis Id liegt unter 1 000 000 t im Jahr und besteht zu mindestens 75 % aus Erzeugnissen, bei denen die prozentualen Kürzungen für eine oder mehrere dieser Gruppen 20 % überschreiten, oder

— die gesamte Vergleichsproduktion der Gruppen IV, V und VI liegt unter 100 000 t im Jahr, und die prozentualen Kürzungen für eine oder mehrere dieser Gruppen überschreiten 20 %."

Die in Artikel 18 Absatz 1 enthaltene Ausnahmeregelung schließlich entspricht in ihrem Wortlaut Artikel 16 Absatz 1 der Entscheidung Nr. 1831/81.

5. Mit der allgemeinen Entscheidung Nr. 1698/82 vom 30. Juni 1982 zur Anpassung der prozentualen Kürzung für die Gruppe V im dritten Quartal 1982 zugunsten bestimmter Unternehmen (ABl. L 191, S. 43) führte die Kommission eine zusätzliche Ausnahme von den einheitlichen prozentualen Kürzungen ein, die mit der allgemeinen Entscheidung Nr. 1697/82 vom 30. Juni 1982 (ABl. L 191, S. 42) für dieses Quartal festgesetzt worden waren. Die in der Entscheidung Nr. 1698/82 enthaltene Ausnahmeregelung entspricht der mit der Entscheidung Nr. 533/82 getroffenen Regelung. Zusätzlich ist jedoch vorgesehen, daß ein Unternehmen, dem für dieses Quartal eine Anpassung gemäß Artikel 14 der Entscheidung Nr. 1696/82 zugebilligt wird, keinen Anspruch auf die in Artikel 1 Satz 1 der Entscheidung Nr. 1698/82 vorgesehene Verringerung hat.

Zur Begründung der Entscheidung Nr. 1698/82 führt die Kommission die gleichen Erwägungen wie zur Begründung der Entscheidung Nr. 533/82 an. Nach der Feststellung, daß sich die Lage bei Betonstahl weiter verschlechtert habe, führt sie aus:

„. . .

2. . . .

Der Konjunkturrückgang hält an, und die verstärkte Abschwächung der Nachfrage brachte ein weiteres Absinken der Preise und die Beibehaltung hoher Bestände bei den Stahlhändlern und Verbrauchern mit sich.

Diese Situation erfordert die Festsetzung noch höherer Kürzungssätze für das dritte Quartal 1982 als für das zweite Quartal.

3. Schon im zweiten Quartal 1982 hat die Kommission feststellen müssen, daß die Anwendung der hohen Kürzungssätze für bestimmte kleinere und mittlere Unternehmen, deren Produktion fast ausschließlich von den Gruppen IV, V und VI und in beträchtlichem Maße von der Betonstahlproduktion abhängt, mit außergewöhnlichen Schwierigkeiten verbunden war. Daher hat sie mit der Entscheidung Nr. 533/82/EGKS vom 3. März 1982 einen um 5 Prozentpunkte geringeren Kürzungssatz für diese Unternehmen vorgesehen, da die betreffenden Unternehmen nicht alle Kriterien erfüllten, um Artikel 14 der Entscheidung Nr. 1831/81/EGKS, geändert durch die Entscheidung Nr. 1832/81/EGKS, in Anspruch nehmen zu können.

4. Die oben beschriebene Situation erfordert eine weitere Anpassung der Kürzungssätze zugunsten der betref-

fenden Unternehmen für das dritte Quartal 1982, selbst wenn eine gewisse zusätzliche saisonbedingte Verringerung der Tätigkeit in diesem Quartal zu berücksichtigen ist. Zwar müssen auch diese Unternehmen nach dem Grundsatz der gemeinschaftlichen Solidarität an der Produktionsverringerung beteiligt werden, doch muß diese Forderung insoweit begrenzt werden, als eine dauerhafte Gefährdung der Situation dieser Unternehmen zu vermeiden ist.

. . .

5. Die Verschärfung der Lage auf dem Betonstahlmarkt und die dadurch entstandene Notwendigkeit, für dieses Erzeugnis außergewöhnlich hohe Kürzungssätze festzulegen, stellen eine tiefgreifende Veränderung auf diesem Markt dar und verursachen Schwierigkeiten bei der Anwendung des Quotensystems, die nur zum Teil mit Artikel 14 der Entscheidung Nr. 1696/82/EGKS abgedeckt sind. Daher muß gemäß Artikel 18 Absatz 1 dieser Entscheidung eine Anpassung der Entscheidung für das dritte Quartal 1982 vorgenommen werden."

6. Obwohl die Kürzungssätze für Betonstahl für das vierte Quartal 1982 unverändert beibehalten wurden, hat die Kommission die mit den Entscheidungen Nrn. 533 und 1698/82 getroffenen Ausnahmeregelungen nicht verlängert. In den Begründungserwägungen der Entscheidung Nr. 2751/82 vom 6. Oktober 1982 zur Änderung der Entscheidung Nr. 1696/82/EGKS zur Verlängerung des Systems der Überwachung und der Erzeugungsquoten für bestimmte Erzeugnisse der Unternehmen der Stahlindustrie (ABl. L 291, S. 8) stellt die Kommission fest, daß es auf dem Betonstahlmarkt zu einer gewissen Erhöhung der Preise gekommen sei und daß die Kürzungssätze für die Gruppen der Flacherzeugnisse erheblich hätten angehoben werden müssen.

7. Die Kürzungssätze für Stahlerzeugnisse hätten sich in der Zeit vom 1. Juli 1981 bis 31. Dezember 1982 wie folgt entwickelt:

Gruppe	III/81		IV/81		I/82		II/82		III/82		IV/82	
	P	I	P	I	P	I	P	I	P	I	P	I
Ia	27	31	18	20	26	20	22	11	37	33	37	33
Ib	28	36	30	25	34	23	27	14	38	33	38	33
Ic	17	23	10	17	3	5	+ 9	+ 13	13	15	13	15
Id	0	0	+ 22	+ 18	+ 23	+ 26	+ 40	+ 45	+ 31	+ 35	+ 31	+ 35
IV	—	—	—	—	—	—	—	—	40	40	30	30
V	30	35	24	27	26	29	38	41	47	50	47	50
VI	30	35	20	24	24	26	28	30	38	40	38	40

P = Gesamtproduktion.

I = Produktion, die in den Gemeinsamen Markt geliefert werden darf.

II — Sachverhalt und Verfahren

Bei den durch die Entscheidungen Nrn. 533 und 1698/82 begünstigten Unternehmen, die im folgenden als „Monoerzeuger" bezeichnet werden, handelt es sich im Rahmen der vorliegenden Rechtssachen um Unternehmen, die nahezu ausschließlich Betonstahl, Walzdraht und sonstigen Stabstahl herstellen. Sie stellen den Betonstahl aus Schrott her, der in Elektroöfen unmittelbar zu flüssigem Stahl verarbeitet wird. Bei diesem Verfahren handelt es sich um eine moderne, relativ einfache Technologie, die es freilich nicht erlaubt, alle anderen Stahlerzeugnisse herzustellen.

Die genannten Entscheidungen gelten nicht für „integrierte" Unternehmen wie die in der Walzstahl-Vereinigung, Düsseldorf, der Klägerin in den Rechtssache 140 und 221/82, zusammengeschlossenen Unternehmen.

Diese Unternehmen unterscheiden sich von den Monoerzeugern durch eine breite Produktpalette. Der Anteil des Betonstahls an ihrer Erzeugung beträgt im allgemeinen nicht mehr als 5 %. Den für die Herstellung von Betonstahl erforderlichen Rohstahl gewinnen sie in der Regel aus Erz, das sie in Hochöfen schmelzen. Bei diesem Verfahren handelt es sich um eine hochentwickelte Technologie, die es aufgrund der Qualität des verwendeten Rohstoffs erlaubt, auch hochwertige Produkte herzustellen.

Bei einigen Unternehmen, wie der Thyssen AG, Duisburg, der Klägerin in den Rechtssachen 146 und 226/82, dominiert zwar das auf dem Erz beruhende Produktionsverfahren eindeutig; sie verfügen jedoch für die Herstellung von Betonstahl über die gleichen Anlagen wie die Monoerzeuger.

Die Walzstahl-Vereinigung hat gemäß Artikel 33 Absatz 2 EGKS-Vertrag zwei Klagen auf Nichtigerklärung der Entscheidungen Nrn. 533 und 1698/82 der Kommission erhoben, die am 8. Juli und 30. April 1982 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden sind.

Die Thyssen AG hat, ebenfalls auf Artikel 33 Absatz 2 EGKS-Vertrag gestützt, zwei Klagen auf Aufhebung der Mitteilungen vom 30. März und 20. Juli 1982 erhoben, mit denen die Kommission die Vergleichsproduktionen und Erzeugungsquoten für die Klägerin für das zweite und dritte Quartal 1982 festgesetzt hat, soweit diese Mitteilungen die Kürzungssätze für Betonstahl betreffen. Die Klagen sind am 11. Mai und 31. August 1982 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Mit Beschluß vom 23. März 1983 hat der Gerichtshof die vier Rechtssachen für die Zwecke des mündlichen Verfahrens und einer gemeinsamen Entscheidung verbunden.

Auf Bericht des Berichterstatters und nach Anhörung des Generalanwalts hat der Gerichtshof die Kommission um bestimmte Auskünfte gebeten; die dem Gerichtshof von der Kommission mit Schreiben vom 26. April 1982 erteilten Auskünfte sind am Ende des Tatbestands wiedergegeben.

III — Anträge der Parteien

Die *Klägerin* in den Rechtssachen 140 und 221/82, die *Walzstahl-Vereinigung*, beantragt,

— die Entscheidungen der Kommission Nrn. 533/82/EGKS vom 3. März 1982 und 1698/82/EGKS vom 30. Juni 1982 für nichtig zu erklären;

— der Beklagten die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Die *Klägerin* in den Rechtssachen 146 und 226/82, die *Thyssen AG*, beantragt,

— die an sie gerichteten Mitteilungen der Kommission vom 30. März und 20. Juli 1982 über die Vergleichsproduktion und Erzeugungsquoten des zweiten und dritten Quartals 1982, die ihr am 5. April und 26. Juli 1982 zugegangen sind, für nichtig zu erklären, soweit sie die Kürzungssätze für die Gruppe V betreffen;

— der Beklagten die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Die *Kommission* beantragt,

— die Klagen abzuweisen;

— den Klägerinnen die Kosten des Rechtsstreits aufzuerlegen.

IV — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

A — Einleitung

1. Die *Klägerinnen* weisen darauf hin, daß etwa 50 % der Betonstahlproduktion der Europäischen Gemeinschaft aus Italien stamme, und zwar ausschließlich aus der Gegend von Brescia in Norditalien. Die Stahlwerke dieser Erzeuger seien zum größten Teil „Ministahlwerke", in denen mit geringen Investitionen Schrott in Elektroöfen unmittelbar zu flüssigem Stahl verarbeitet werde. Mit der einseitigen Auslegung ihrer Produktionsanlagen hätten sich die Betreiber dieser Werke aufgrund ihrer freien unternehmerischen Entscheidung bewußt auf die Erzeugung einer einzigen Produktgruppe, nämlich Betonstahl, beschränkt. Damit hätten sie zugunsten eines niedrigeren Investitionsrisikos ein hohes Marktrisiko in Kauf genommen.

Auch in den anderen Mitgliedstaaten werde Betonstahl vielfach — nicht nur in kleinen und mittleren Unternehmen — in Ministahlwerken mit einer Produktionskapazität von bis zu 50 000 t pro Monat hergestellt. Viele dieser Werke — darunter die der Klägerinnen — unterschieden sich bei im übrigen gleicher Betriebsstruktur von den oberitalienischen Werken dadurch, daß sie mit einem erhöhten Investitionsaufwand die technischen Voraussetzungen für die Produktion weiterer Walzstahlerzeugnisse neben Betonstahl auf derselben Anlage geschaffen hätten. Mit derartigen Modernisierungs- und Umstrukturierungsmaßnahmen hätten diese Unternehmen bewußt ein höheres Investitionsrisiko in Kauf genommen, um das Marktrisiko zu verringern.

Demgemäß hätten die monostrukturierten Unternehmen, darunter insbesondere die als „Bresciani" bezeichneten Erzeuger, den Nachfragerückgang bei Betonstahl nicht durch eine Umstellung ihrer Produktion auf andere, stärker nachgefragte Erzeugnisse ausgleichen können. Daher hätten diese Unternehmen ihren Marktanteil bei Betonstahl trotz sinkender Nachfrage immer mehr erhöht, was zu erheblichen Marktstörungen geführt habe.

Nach Ansicht der Klägerinnen hat die Einführung des Quotensystems im Herbst 1980 die Marktstrukturen im Betonstahlsektor nicht grundlegend verändert; dies habe dem Sinn und Zweck von Artikel 58 EGKS-Vertrag, nämlich der gleichmäßigen Reduzierung des Angebots zur Stabilisierung der Preise bei sinkender Nachfrage, entsprochen. Von dem Grundsatz, daß das Quotensystem zu einer gleichmäßigen Belastung aller Unternehmen führen solle, sei erstmals mit der Entscheidung Nr. 533/82 abgewichen worden. Diese Ausnahmeregelung sei ohne inhaltliche Änderung in die Nachfolgeentscheidung Nr. 1698/82 übernommen worden.

2. Die *Kommission* führt aus, der dramatische Rückgang der Nachfrage nach Betonstahl seit dem Sommer 1981 spiegele sich in den Kürzungssätzen für dieses Erzeugnis wider, die kontinuierlich hätten angehoben werden müssen.

Die erhebliche Anhebung der Kürzungssätze im zweiten Quartal 1982 sei erforderlich gewesen, weil die Nachfrage nach Betonstahl infolge des weiteren Rückgangs der Aktivität im Bausektor stärker als erwartet zurückgegangen sei. Da diese Entwicklung anhalte, sei es unvermeidlich gewesen, die Kürzungssätze für das dritte Semester erneut stark anzuheben.

Diese Marktentwicklung habe einen starken Preisverfall im Betonstahlsektor zur Folge gehabt. Von Anfang bis Ende des ersten Quartals 1982 sei der Preis um 80 bis 100 DM/t gesunken.

Diese Entwicklung habe die Betonstahl herstellenden Unternehmen auf unterschiedliche Weise getroffen. Der Kommission zufolge lagen die Betonstahlpreise Ende 1981/Anfang 1982 auf einem Niveau, das angesichts der damaligen Kürzungssätze für die Monoerzeuger kostendeckend gewesen sei. Der Preisverfall von 80 bis 100 DM/t, der seither eingetreten sei, und die gleichzeitige Anhebung der Kürzungssätze, die zu einem Rückgang der Ausnutzungsrate geführt habe, hätten nicht nur den Kostenvorsprung der Monoerzeuger abgebaut, sondern diese Unternehmen auch in die Verlustzone geführt. Für diese Unternehmen hätten die Herstellungskosten im zweiten Quartal 1982 etwa 600 DM/t betragen, während die Preise zu Beginn dieses Quartals bei etwa 550 DM/t ab Werk gelegen hätten.

Auch die integrierten Stahlwerke, die Betonstahl nur auf Erzbasis herstellten, hätten in diesem Sektor Verluste hinnehmen müssen. Diese seien sogar größer als bei den Monoerzeugern. Gleichzeitig hätten die integrierten Unternehmen jedoch davon profitiert, daß die Preise für Flachstahl nach Einführung des Quotensystems kräftig gestiegen seien. Sie lägen jetzt um gut 300 DM/t höher als bei der Einführung des Quotensystems, während beim Betonstahl der genannte Rückgang des Preisniveaus wieder auf dem Stand vor Einführung des Quotensystems gedrückt habe. Gleichzeitig seien die Kürzungssätze für Flachstahl zumindest bis zum zweiten Quartal 1982 herabgesetzt worden.

Bei den integrierten Unternehmen stünden also den Verlusten, die sie bei Betonstahl hätten hinnehmen müssen, steigende Einnahmen bei den anderen, von ihnen weit überwiegend hergestellten Produkten gegenüber. Soweit die integrierten Stahlwerke über moderne Anlagen verfügten, seien sie inzwischen sogar in die Gewinnzone gelangt. Integrierte Unternehmen, die über Elektrostahlwerke zur Herstellung von Betonstahl verfügten, profitierten außerdem von den niedrigeren Produktionskosten dieses Herstellungsverfahrens.

Diese Möglichkeit hätten die Monoerzeuger nicht. Auch bei dem Produkt, das sie an zweiter Stelle herstellten, nämlich Walzdraht für Baustahlmatten, sei es zu einem empfindlichen Preisrückgang gekommen.

Diese Entwicklung habe die Gefahr mit sich gebracht, daß der Prozeß einer Angleichung des Angebots an die gesunkene Nachfrage durch abrupte Strukturveränderungen mit allen nachteiligen sozialen Folgen gestört werde.

In dieser Lage habe die Kommission vor zwei Möglichkeiten gestanden. Einmal hätte sie Betonstahl ganz aus dem Quotensystem herausnehmen können. Das hätte aber zur Folge gehabt, daß die integrierten Unternehmen gegenüber den

Monoerzeugern auf dem Betonstahlmarkt in eine ungünstigere Wettbewerbslage versetzt worden wären. Wenn die Kommission aber den Betonstahl im Quotensystem habe belassen wollen, sei es notwendig gewesen, die Kürzungssätze für das zweite und dritte Quartal 1982 im allgemeinen auf sehr hohem Niveau festzusetzen. Eine so große Anhebung der Kürzungssätze hätte jedoch für die Monoerzeuger die vorstehend beschriebenen außergewöhnlichen Schwierigkeiten zur Folge gehabt. Um dieser Gefahr zu begegnen, habe die Kommission mit den Entscheidungen Nrn. 533 und 1698/82 eine Regelung eingeführt, die zu einer Anhebung der Quoten der Monoerzeuger führe.

B — Zur Zulässigkeit der Klagen

1. Die *Kommission* hält die Klagen für unzulässig. Sie bestreitet den Klägerinnen jedoch nicht jegliches Rechtsschutzinteresse, sondern räumt ein, die Betonstahl herstellenden integrierten Unternehmen, darunter die Thyssen AG und einige Mitglieder der Walzstahl-Vereinigung, hätten geringere Kürzungssätze erreichen können, wennn den Monoerzeugern nicht die in Rede stehende Senkung der Kürzungssätze gewährt worden wäre.

In Wahrheit seien jedoch alle vier Klagen gegen die allgemeinen Entscheidungen Nrn. 533 und 1698/82 gerichtet.

Zu den Klagen der Walzstahl-Vereinigung führt die Kommission aus, diese seien allein auf Artikel 33 Absatz 2 EGKS-Vertrag gestützt, der Unternehmensverbänden ein Klagerecht gegen allgemeine Entscheidungen einräume, die nach ihrer Ansicht einen Ermessenmißbrauch ihnen gegenüber darstellten. Alle anderen Rügen — Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung des Vertrages oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm — müßten als unzulässig außer Betracht bleiben. Ferner weist die Kommission darauf hin, daß die Klägerin, die insgesamt fünfundzwanzig Mitgliedsunternehmen habe, dreizehn Unternehmen umfasse, die dem Quotensystem unterlägen. Von diesen dreizehn Unternehmen stellten nur sechs auch Betonstahl her. Der Anteil der Produktion von Betonstahl an der Gesamtproduktion aller dreizehn Unternehmen betrage nur 3 %. Es gebe in Deutschland außerdem einige Unternehmen, die Betonstahl herstellten, jedoch nicht Mitglied der Klägerin seien; ihr Anteil an der deutschen Betonstahlproduktion betrage etwa 40 %. Somit seien die Auswirkungen der strittigen Entscheidungen auf die Gesamtproduktion der Mitglieder der Klägerin äußerst gering. Es sei zweifelhaft, ob ein so geringes Interesse die Klagebefugnis der Klägerin zu begründen vermöge.

Zu den Klagen der Thyssen AG weist die Kommission darauf hin, daß die Klägerin beantrage, die an sie ergangenen Mitteilungen über die Vergleichsproduktionen und Erzeugungsquoten für das zweite und dritte Quartal 1982 für nichtig zu erklären, soweit sie die Kürzungssätze für Betonstahl beträfen. Da diese Sätze auf den Entscheidungen Nrn. 532 und 1697/82 beruhten, seien die nur gegen die Verordnungen Nrn. 533 und 1698/82 gerichteten Rügen unzulässig. Selbst wenn die letztgenannten Entscheidungen nicht hinreichend begründet seien oder keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage haben sollten, so folge daraus keineswegs, daß die in den Entscheidungen Nrn. 532 und 1697/82 vorgesehenen Kürzungssätze automatisch gesenkt werden müßten. Vielmehr liege es im Ermessen der Kommission, die Kürzungssätze so zu belassen.

2. Die *Walzstahl-Vereinigung* hält ihr Interesse an der Quotenregelung für Betonstahl für evident. Entscheidend dafür sei, daß der Anteil der Mitgliedsunternehmen der Klägerin an der gesamten deutschen Betonstahlproduktion fast zwei Drittel betrage.

Sie selbst gehe davon aus, daß eine allgemeine Entscheidung nur mit der Rüge des Ermessensmißbrauchs angegriffen werden könne. Sie hält diese Rüge jedoch aus den von ihr angeführten Gesichtspunkten für begründet.

3. Nach Ansicht der *Thyssen AG* sind die von ihr erhobenen Klagen ohne Zweifel zulässig; die Entscheidungen Nrn. 532 und 533/82 (sowie 1697 und 1698/82) bildeten eine Gesamtregelung, denn nur bei gemeinsamer Prüfung dieser Maßnahmen ließen sich die tatsächlichen Auswirkungen der für den Betonstahlmarkt festgesetzten Kürzungssätze erkennen. Daher müsse der unauflösliche Zusammenhang zwischen den Entscheidungen Nrn. 532 und 533/82 (sowie 1697 und 1698/82) zur Rechtswidrigkeit der Entscheidungen Nrn. 532 und 1697/82 führen, wenn festgestellt werde, daß die Entscheidungen Nrn. 533 und 1698/82 rechtswidrig seien.

C — Zur Begründetheit

Die *Walzstahl-Vereinigung* beantragt, die Entscheidungen Nrn. 533 und 1698/82 für nichtig zu erklären, weil die Kommission mit dem Erlaß dieser Entscheidungen das ihr in Artikel 58 EGKS-Vertrag eingeräumte Ermessen mißbraucht habe.

Die *Thyssen AG* ficht die an sie gerichteten Mitteilungen über die Vergleichsproduktion für das zweite und dritte Quartal 1982 als rechtswidrig an. Zur Begründung macht sie namentlich geltend, die Anwendung der von der Beklagten festgesetzten Kürzungssätze verstoße gegen das Diskriminierungsverbot und stelle eine offenkundige Verletzung des EGKS-Vertrages sowie einen Ermessensmißbrauch dar.

Die *Kommission* beantragt, die Klagen, soweit sie nicht unzulässig seien, als unbegründet abzuweisen.

Das Vorbringen der Parteien läßt sich im wesentlichen wie folgt zusammenfassen.

a) Zur Natur des Eingriffs in den Wettbewerb

1. Die *Klägerinnen* leiten aus der Rechtssprechung des Gerichtshofes (Urteile vom 28. 10. 1981 in den verbundenen Rechtssache 275/80 und 24/81, Krupp/Kommission, Slg. 1981, 2489, vom 18. 3. 1980 in den verbundenen Rechtssachen 154/78 u. a., Valsabbia und andere/Kommission, Slg. 1980, 907, vom 3. 3. 1982 in der Rechtssache 14/81, Alpha Steel/Kommission, Slg. 1982, 749, und vom 16. 2. 1982 in den verbundenen Rechtssachen 39, 43, 85 und 88/81, Halivourgiki und andere/Kommission, Slg. 1982, 593) ab, daß Artikel 58 EGKS-Vertrag wettbewerbsneutral und ohne Bevorzugung einzelner Gruppen von Unternehmen anzuwenden sei. Die Begünstigung der Monoerzeuger durch die Entscheidungen Nrn. 533 und 1698/82 stelle jedoch einen schweren Eingriff in den Marktmechanismus dar; auf diese Weise werde das normale Marktgleichgewicht gestört, das in der Weise wirke, daß sich das Marktrisiko für Unternehmen erhöhe, die — wie die Monoerzeuger — durch Beschränkung auf ein Produkt ein geringeres Investitionsrisiko eingegangen seien.

1.1. Insoweit komme es nicht darauf an, ob die Beklagte eine Wettbewerbsverfälschung subjektiv beabsichtigt habe.

Im übrigen sei der Eingriff in die Stellung der integrierten Unternehmen auf

dem Betonstahlmarkt durchaus spürbar, da der Wettbewerbsnachteil, der ihnen daraus entstehe, im Verhältnis zu den Monoerzeugern volle fünf Prozentpunkte betrage.

1.2. Nach Ansicht der Klägerinnen werden die Marktanteile auf dem Betonstahlmarkt durch die globale Begünstigung der Monoerzeuger entgegen den normalen Wettbewerbsregeln zu deren Gunsten dauerhaft verändert; aufgrund der Größe dieser Erzeugergruppe habe dies eine Veränderung der Struktur des gesamten Betonstahlmarkts zur Folge. Angesichts der Rechtssprechung des Gerichtshofes zu Artikel 58 EGKS-Vertrag sei offenkundig, daß eine solche Maßnahme nicht durch den Ermessensspielraum gedeckt werde, über den die Beklagte bei der Gestaltung des Quotensystems auf der Grundlage von Artikel 58 EGKS-Vertrag verfüge.

1.3. Folglich sei der Eingriff in das allgemeine Quotensystem für die Stahlerzeugung mit dem Ziel, die Betonstahl herstellenden monostrukturierten Unternehmen zu begünstigen, mit den Grundsätzen des Artikels 58 EGKS-Vertrag unvereinbar und stelle einen Ermessensmißbrauch dar.

2. Die *Kommission* widerspricht der Auffassung der Klägerinnen, daß ein auf Artikel 58 EGKS-Vertrag gestütztes Quotensystem wettbewerbsneutral sein müsse. Diese These beruhe auf einem Mißverständnis von Artikel 58 EGKS-Vertrag und der Aussagen, die der Gerichtshof in den Urteilen getroffen habe, die die Klägerinnen für ihre Auslegung dieser Vorschrift anführten. Ein System von Produktionsquoten sei per definitionen nicht wettbewerbsneutral. Es schalte nämlich einen Parameter des ökonomisch freien Handelns der Unternehmen aus, der für den Wettbewerb unter ihnen wesentliche Bedeutung habe, und zwar die autonome Bestimmung der Menge der Produktion. Artikel 58 ermächtige die Kommission also, in den Wettbewerb der Unternehmen einzugreifen, und fordere nur, daß dieser Eingriff auf einer „base équitable" erfolge; dieses Erfordernis habe die Kommission erfüllt.

2.1. Die Kommission führt aus, die Entscheidungen Nrn. 533 und 1698/82 seien nur ergangen, um vorübergehende außerordentliche Schwierigkeiten der Monoerzeuger abzuwenden. Sie verfolgten also keine strukturellen, sondern nur konjunkturelle Zwecke. Die Kommission habe keineswegs versucht, ein von den Monoerzeugern bewußt eingegangenes Marktrisiko zu vermindern; vielmehr sollten die angegriffenen Maßnahmen ein aus dem Quotensystem resultierendes Problem lösen.

Im übrigen seien die von den integrierten Unternehmen kritisierten tatsächlichen Auswirkungen kaum spürbar. Gäbe es einen einheitlichen Kürzungssatz für alle Betonstahlhersteller, so müßte er nach Ansicht der Kommission für das zweite und dritte Quartal auf 35 und 44 % festgesetzt werden. Davon weiche der Kürzungssatz für die integrierten Unternehmen nur um 3 %, derjenige für die Monoerzeuger nur um 2 % ab.

2.2. Nach Ansicht der Kommission lassen auch diese Ausführungen der Klägerinnen nicht den Schluß zu, daß die Entscheidungen Nrn. 533 und 1698/82 einen Ermessensmißbrauch darstellten.

b) Zur Ermächtigungsgrundlage

1. Nach Auffassung der *Klägerinnen* lassen sich die streitigen Entscheidungen weder auf Artikel 58 EGKS-Vertrag noch auf die Artikel 14 oder 16 der Entscheidung Nr. 1831/81 (oder die Artikel 14 und 18 der Entscheidung Nr. 1696/82) stützen.

1.1. Die von der Kommission im konkreten Fall getroffene Auswahl der Abgrenzungskriterien führe neben der Privilegierung einer bestimmten Betriebsstruktur zusätzlich noch zu einer Privilegierung einer bestimmten Region innerhalb der Gemeinschaft. Die Abgrenzung erfolge nämlich gerade so, daß mehr als 85 % der begünstigten Produktion durch italienische Bestonstahlhersteller erfolge und zudem fast alle „Bresciani" in den Genuß dieser Privilegierung kämen. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes habe die Kommission nachzuweisen, daß derartige struktur- und regionalpolitische Erwägungen legitime Zielvorgaben des Artikels 58 EGKS-Vertrag seien, was von den Klägerinnen bestritten werde.

1.2. Ohne Einhaltung des in Artikel 58 EGKS-Vertrag vorgeschriebenen Verfahrens, insbesondere ohne Anhörung des Beratenden Ausschusses und ohne Zustimmung des Rates könne die Kommission in das gemeinschaftliche System von Erzeugungsquoten für Stahl nur eingreifen, soweit dies in den Grundsatzentscheidungen Nrn. 1831/81 und 1696/82 ausdrücklich vorgesehen sei. Als eine solche Ermächtigungsgrundlage kämen hier nur die Artikel 14 und 16 der Entscheidung Nr. 1831/81 und die Artikel 14 und 18 der Entscheidung Nr. 1696/82 in Betracht. Die Voraussetzungen dieser Ausnahmeregelungen, die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes restriktiv ausgelegt werden müßten, seien jedoch nicht erfüllt.

1.3. Es liege auf der Hand, daß Artikel 14 der Entscheidungen Nrn. 1831/81 und 1696/82 nicht als Grundlage der angefochtenen Entscheidung dienen könne. Ihrer Struktur nach sei diese Vorschrift eine Härteklausel, die es einzelnen Unternehmen unter bestimmten Voraussetzungen ermögliche, aufgrund eines entsprechenden Antrags für diejenigen Produktgruppen, bei denen die Kürzung der Erzeugungsquoten für dieses Unternehmen nachweislich außerordentliche Schwierigkeiten verursache, eine angemessene Anpassung ihrer Quote in der betreffenden Produktgruppe zu erreichen. Es erscheine jedoch unvorstellbar, daß sich jedes einzelne der durch die Quotenerleichterung der Entscheidungen Nrn. 533 und 1698/82 privilegierten Unternehmen in einer erheblich schwierigeren wirtschaftlichen und finanziellen Lage befinde als jedes der nicht begünstigten Unternehmen. Selbst wenn alle begünstigten Monoerzeuger vor außerordentlichen Schwierigkeiten gestanden hätten, sei nicht zu erkennen, inwieweit diese Schwierigkeiten der Quotenregelung anzulasten seien. Der Begriff der außerordentlichen Schwierigkeiten bedinge notwendigerweise eine Prüfung der wirtschaftlichen Lage jedes einzelnen Unternehmens; offenkundig habe aber die Beklagte die konkreten Auswirkungen der Marktentwicklung auf die einzelnen begünstigten Unternehmen nicht geprüft.

1.4. Die Entwicklung der Kürzungssätze für Betonstahl im zweiten, dritten und vierten Quartal 1982 sowie die hieraus von den Beklagten für die Monoerzeuger gezogenen Schlußfolgerungen bewiesen, daß die These der Beklagten von der Existenzbedrohung der Monoerzeuger ein Scheinargument sei.

Im zweiten Quartal 1982, als der „allgemeine" Kürzungssatz bei 38 % gelegen habe, hätte ein für alle Betonstahlhersteller gleichmäßiger Abschlagsatz 35 % betragen. Mit dem Argument, die Belastung mit einem Kürzungssatz von 35 % stelle eine Existenzbedrohung für alle Monoerzeuger dar, sei für diese ein besonderer Kürzungssatz von 33 % festgelegt worden. Damit sei nach Auffassung der Beklagten der Gefahr eines Ruins aller Monoerzeuger hinreichend vorgebeugt gewesen.

Im dritten Quartal 1982, d. h. als die Entwicklung auf dem Betonstahlmarkt tendenziell deutlich schlechter und demzufolge die wirtschaftliche Situation der Betonstahlhersteller insgesamt eher schlechter gewesen sei als im zweiten Quartal, habe der „allgemeine" Kürzungssatz 47 %, der für die Monoerzeuger anwendbare besondere Kürzungssatz 42 % betragen. Dieser besondere Kürzungssatz sei wiederum mit der Begründung eingeführt worden, die Belastung der Monoerzeuger mit dem „eigentlich richtigen", gleichmäßigen Abschlagssatz von 44 % stelle eine existenzbedrohende Härte dar, die durch die Quotenverbesserung um zwei Prozentpunkte behoben werden könne.

Damit ergebe sich jedoch unter dem Gesichtspunkt der „Existenzbedrohung" oder der „außergewöhnlichen wirtschaftlichen Schwierigkeiten" die von der Beklagten wohl kaum logisch erklärbare Situation, daß im zweiten Quartal 1982 ein Kürzungssatz von 35 % bereits existenzbedrohend gewesen sei, während trotz Verschlechterung der allgemeinen Lage auf dem Betonstahlmarkt im dritten Quartal der erheblich höhere Kürzungssatz von 42 % ausgereicht habe, um die Existenzbedrohung abzuwenden.

Noch paradoxer werde die Argumentation der Beklagten, wenn man das vierte Quartal 1982 in die Betrachtung mit einbeziehe: Für diesen Zeitraum werde nämlich trotz gleichbleibender Kürzungssätze die pauschale und undifferenzierte Quotenverbesserung für die Monoerzeuger deshalb aufgehoben, weil die vermeintlichen Unterschiede in der Mehrbelastung im Verhältnis zu den integrierten Unternehmen geringer geworden seien. Die Frage, ob die Entwicklung des Betonstahlmarkts sich für eine Erzeugergruppe stärker auswirke als für eine andere, habe jedoch nichts damit zu tun, ob und in welchem Umfang sich für die stärker belastete Gruppe außergewöhnliche Schwierigkeiten ergäben.

1.5. Die Klägerinnen führen weiter aus, einerseits stütze die Beklagte die Entscheidungen Nrn. 533 und 1698/82 allein auf Artikel 16 Absatz 1 der Entscheidung Nr. 1831/81 und auf Artikel 18 Absatz 1 der Entscheidung Nr. 1696/82, während sie andererseits die Heranziehung dieser Artikel ausschließlich mit dem Vorliegen „außerordentlicher Schwierigkeiten" im Sinne von Artikel 14 der Entscheidungen begründe. Die Voraussetzungen des Artikels 14 seien jedoch im vorliegenden Fall allenfalls bei einem kleinen Teil der begünstigten Monoerzeuger erfüllt. In Wahrheit ziehe die Beklagte damit die Artikel 16 und 18 als Ermächtigungsgrundlage heran, um die Prüfung der Voraussetzungen des Artikels 14 zu ersparen. Soweit die Beklagte in diesem Zusammenhang auf den Gesichtspunkt der „Verwaltungsvereinfachung" Bezug nehme, genüge der Hinweis, daß das Ziel einer solchen Verwaltungsvereinfachung es zwar rechtfertigen könne, bei der Bearbeitung eines festgestellten und geprüften Sachverhalts auf bestimmte Formalien zu verzichten. Dieser Gesichtspunkt könne jedoch nicht dazu führen, die Prüfung der Voraussetzungen entfallen zu lassen, unter denen nach dem Gemeinschaftsrecht ein hoheitlicher Eingriff überhaupt erst zulässig sei.

1.6. Die Voraussetzungen, unter denen Artikel 16 Absatz 1 der Entscheidung Nr. 1831/81 und Artikel 18 Absatz 1 der Entscheidung Nr. 1696/82 eine Anpassung der allgemeinen Quoten ermöglichten, lägen nicht vor. Das überdurchschnittlich starke Absinken der Nachfrage auf dem Betonstahlsektor stelle keine „tiefgreifende Änderung auf dem Stahlmarkt" dar. Es handele sich lediglich um eine graduelle Verschlechterung in einem Bereich, der schon seit Beginn

der Krise und lange vor Festsetzung der Erzeugungsquoten besonders anfällig und gefährdet gewesen sei. Daher handele es sich auch nicht um „unvorhergesehene Schwierigkeiten" aufgrund der Anwendung der Entscheidungen Nrn. 1831/81 und 1696/82, wenn die monostrukturierten Unternehmen der Tatsache ihrer Monostruktur einen gewissen, den normalen Marktmechanismen entsprechenden Tribut zahlen müßten.

1.7. Nach Ansicht der Klägerinnen geben die Artikel 16 und 18 wegen ihres Charakters als Ausnahmevorschriften der Kommission keine Handhabe, das gesamte mit den Entscheidungen Nrn. 1831/81 und 1696/82 geschaffene System grundlegend zu verändern und dadurch die Hauptziele der Grundsatzentscheidungen zu gefährden.

Sollten dagegen die Artikel 16 und 18 entgegen der Auffassung der Klägerinnen so ausgelegt werden, daß sie die Ermächtigung zur substantiellen Umgestaltung des Quotensystems gäben, so wäre eine solche Ermächtigungsgrundlage wegen fehlender Zustimmung des Rates gemäß Artikel 58 EGKS-Vertrag nichtig.

Die *Walzstahl-Vereinigung* hält die angefochtenen Entscheidungen daher auch aus diesen Gründen für ermessensmißbräuchlich.

1.8. Die Klägerinnen kommen zu dem Schluß, die Entscheidungen Nrn. 533 und 1698/82, bei denen es sich gegenüber den Grundsätzen des Artikels 58 EGKS-Vertrag um Ausnahmeregelungen handele, entbehrten offensichtlich jeder Rechtsgrundlage, die die Ermessensausübung durch die Beklagte bei dem in Rede stehenden Eingriff in das Quotensytem rechtmäßig erscheinen lassen könne. Daher fehle ihnen die Ermächtigungsgrundlage, und sie seien wegen Ermessensmißbrauch nichtig.

2. Wie die *Kommission* betont, verfolgten die Entscheidungen Nrn. 533 und 1698/82 keine regionalpolitischen oder strukturellen Zwecke. Zwar sei richtig, daß sie überwiegend auf italienische Unternehmen Anwendung fänden. Sie beträfen aber ebenso drei französische, zwei deutsche und ein britisches Unternehmen. Wie sich die Anwendung auf einzelne Mitgliedstaaten verteile, sei im übrigen für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Entscheidungen ohne Belang, denn die Entscheidungen sähen als Kriterien für ihre Anwendung weder die Zugehörigkeit zu einem Mitgliedstaat noch zu einer bestimmten Region vor.

2.1. Die Situation, die für die Monoerzeuger aufgrund der Entwicklung auf dem Betonstahlmarkt und aufgrund der im zweiten und dritten Quartal 1982 besonders hohen Abschlagssätze gedroht habe, sei eine außerordentliche Schwierigkeit im Sinne von Artikel 14 der Entscheidungen Nrn. 1831/81 und 1696/82 für die von den Entscheidungen Nrn. 533 und 1698/82 betroffenen Unternehmen. Die Kommission habe alle relevanten Gesichtspunkte für das Vorliegen solcher außerordentlicher Schwierigkeiten geprüft. Zu diesen Gesichtspunkten hätten die Entwicklung des Betonstahlmarkts auf der einen und das Flachstahlmarkts auf der anderen Seite sowie die Kosten- und Preissituation und die Unternehmensstruktur gehört.

2.2. Die Schußfolgerungen, die die Klägerinnen aus der Entwicklung der Kürzungssätze für Betonstahl im zweiten, dritten und vierten Quartal 1982 zögen, ließen außer acht, daß in das dritte Quartal die Ferienpause falle. Hieraus folge, daß im dritten Quartal ein höherer Abschlagssatz zumutbar sei als im zweiten Quartal. Außerdem könne die Lage im vierten Quartal 1982 nicht mit der Ausnahmesituation im zweiten und dritten Quartal verglichen werden. Bis zum

vierten Quartal habe sich nämlich eine gewisse Verbesserung der finanziellen Lage egeben, die einerseits auf einen leichten Anstieg der Betonstahlpreise und andererseits auf einen leichten Rückgang der Schrottpreise zurückzuführen sei.

2.3. Um der unmittelbar bevorstehenden Gefahr zu begegnen, könne sich die Kommission jedoch nicht des Artikels 14 der Entscheidungen Nrn. 1831/81 oder 1696/82 bedienen, da diese Vorschrift nur von den kleinen Monoerzeugern in Anspruch genommen werden könne. Die mittelgroßen Monoerzeuger befänden sich aber in der gleichen außerordentlich schwierigen Situation.

2.4. Der Kommission stehe jedoch mit Artikel 16 der Entscheidung Nr. 1831/81 (und Artikel 18 der Entscheidung Nr. 1696/82) eine Norm zur Verfügung, die sie ermächtige, durch allgemeine Entscheidung die notwendigen Anpassungen vorzunehmen. Daher habe sie die Entscheidungen Nrn. 533 und 1698/82 auf der Grundlage dieser Artikel erlassen, wie sich eindeutig aus den Begründungserwägungen dieser Entscheidungen ergebe.

2.5. Nach Auffassung der Kommission räumen ihr die vorgenannten Artikel 16 und 18 bei der Ausgestaltung der notwendigen Maßnahmen zur Überwindung der außerordentlichen Schwierigkeiten ein weites Ermessen ein. So könne sie die Abhilfemaßnahmen von einem Antrag der betroffenen Unternehmen abhängig machen oder eine Norm schaffen, deren Anwendung von Amts wegen die Schwierigkeiten behebe. Im vorliegenden Fall sei der zweite Weg geboten; denn die außergewöhnlichen Schwierigkeiten, in denen sich die Monoerzeuger befänden, bestünden für die ganze Gruppe dieser Unternehmen. Daß alle Unternehmen, deren Produktion zu mehr als 30 % aus Betonstahl bestehe, in außerordentliche Schwierigkeiten geraten seien, habe seine Ursache darin, daß Betonstahl im Gegensatz zu anderen Stahlerzeugnissen (auch denjenigen der Gruppen IV und VI) ein homogenes Produkt sei. Dann sei es aber ein Gebot des Gleichheitssatzes, allen Unternehmen dieser Gruppe die vorgesehene Abhilfe zugute kommen zu lassen. In diesem Fall bedürfe es aber auch nicht eines Antragverfahrens.

Im übrigen diene die normative Regelung der Härtefälle in Artikel 1 der Entscheidungen Nrn. 533 und 1698/82 der Verwaltungsvereinfachung. Auch wenn die Kommission die Anwendung dieser Vorschrift von einem Antrag hätte abhängig machen wollen, hätte sie die Voraussetzungen für die Anwendung der Ausnahmevorschrift in Verwaltungsrichtlinien festlegen müssen. Das wäre auf dasselbe hinausgelaufen, was in der vorliegenden normativen Regelung enthalten sei.

2.6. Nach Ansicht der Kommission waren die Voraussetzungen der vorgenannten Artikel 16 und 18 erfüllt; denn die geschilderte Entwicklung des Betonstahlmarktes habe eine tiefgreifende Änderung des Stahlmarkts dargestellt mit der Folge, daß die Anwendung der Entscheidungen Nrn. 1831/81 und 1696/82 auf unvorhergesehene Schwierigkeiten gestoßen sei. Die Auslegung der Klägerinnen, daß keine „tiefgreifende Änderung auf dem Stahlmarkt", sondern nur eine graduelle Verschlechterung vorgelegen habe, während die Artikel 16 und 18 eine qualitative Verschlechterung voraussetzten, finde im Wortlaut dieser Vorschriften keine Stütze. Im übrigen sei der besonders starke Preisverfall bei Betonstahl im ersten Quartal 1982 und die dadurch hervorgerufene Existenzbedrohung für die Monoerzeuger durchaus eine qualitative Verschlechterung gegenüber der zuvor bestehenden Lage gewesen. Diese Entwicklung sei auch nicht

vorhersehbar gewesen. Hierzu führt die Kommission aus, für die Auslegung von Artikel 16 der Entscheidung Nr. 1831/81 komme es nicht darauf an, ob Ende 1981 etwas vorhersehbar gewesen sei. Diese Vorschrift ermächtige und verpflichte die Kommission vielmehr, notwendige Anpassungen der Entscheidung Nr. 1831/81 vorzunehmen, wenn deren Anwendung auf Schwierigkeiten stoße, die bei Erlaß der Entscheidung nicht vorhersehbar gewesen seien. Dagegen sei die Entscheidung Nr. 1698/82 nicht mit unvorhergesehenen Schwierigkeiten begründet worden. In ihren Begründungserwägungen werde lediglich betont, daß eine tiefgreifende Veränderung auf dem Betonstahlmarkt eingetreten sei; nach Artikel 18 der Entscheidung Nr. 1696/82 genüge es, wenn diese Voraussetzung erfüllt sei.

2.7. Schließlich weist die Kommission darauf hin, sie sei nach Artikel 58 EGKS-Vertrag verpflichtet gewesen, die nötigen Regelungen zu treffen, das heißt die Entscheidungen Nrn. 533 und 1698/82 zu erlassen; diese Entscheidungen hätten das Quotensystem substantiell nicht weiter verändert, sondern hätten — wie sich auch aus ihrem strikten Ausnahmecharakter ergebe — die Überwindung außerordentlicher Schwierigkeiten ermöglichen sollen.

2.8. Die Entscheidungen Nrn. 533 und 1698/82 seien also auf der Grundlage von Artikel 16 der Entscheidung Nr. 1831/81 und Artikel 18 der Entscheidung Nr. 1696/82 erlassen worden; die Voraussetzungen für die Anwendung dieser Artikel seien erfüllt. Somit fehle es weder an der Ermächtigungsgrundlage, noch liege ein Ermessensmißbrauch vor.

c) Zum Vorwurf der Mißachtung grundlegender Ziele des EGKS-Vertrags

1. Nach Ansicht der *Klägerinnen* hat die Kommission dadurch, daß sie ihre Entscheidungen Nrn. 533 und 1698/82 ausschließlich an Unternehmen gerichtet habe, deren Produktion auf Betonstahl ausgerichtet sei, die grundlegenden Ziele der Artikel 2 Absatz 2 und 3 Buchstaben d und g EGKS-Vertrag mißachtet. Diesen Bestimmungen lasse sich der Grundsatz entnehmen, daß jedes unternehmerische Verhalten, das ein marktgerechtes Handeln des Unternehmens und ein Einstellen der Produktion auf die Nachfragebedürfnisse auf dem Stahlmarkt ermögliche, wünschenswert und positiv sei. Diesen Grundsatz liefen die Entscheidungen Nrn. 533 und 1698/82 zuwider. Sie begünstigten nämlich diejenigen Unternehmen, die sich trotz der seit Jahren bekannten allgemeinen Strukturkrise des Betonstahlmarktes einseitig darauf konzentriert hätten, möglichst große Mengen eines einzigen Produkts zu erzeugen, nach dem die Nachfrage auf dem Markt mit Abstand am schwächsten sei.

Darin liege ein offenkundiger Verstoß gegen den EGKS-Vertrag und ein Ermessensmißbrauch.

2. Die *Kommission* entgegnet, zumal in Krisensituationen könnten nicht alle Ziele des Vertrages gleichzeitig verfolgt werden.

Sie hält den Vorwurf der Klägerinnen demgemäß für unbegründet, da die angegriffenen Entscheidungen keine strukturellen Ziele verfolgten.

Das Quotensystem diene unstreitig den wesentlichen Vertragszielen, indem es die Angleichung der Erzeugung an die Nachfrage bewirke und den Unternehmen die Ergreifung der notwendigen Restrukturierungsmaßnahmen erleichtere. Die Entscheidungen Nrn. 533 und 1698/82 seien Teil dieses Quotensystems; sie verhinderten übermäßige Auswirkungen dieses System für bestimmte, durch objektive Kriterien definierte Un-

ternehmen. Wenn die Kommission untätig geblieben wäre, hätte sie sich dem Vorwurf der Verletzung von Grundrechten der Unternehmen aussetzen können.

d) Zum Vorwurf des Verstoßes gegen das Diskriminierungsverbot

1. Die *Klägerinnen* werfen der Beklagten einen Ermessungsmißbrauch auch deshalb vor, weil sie die kleinen und mittleren Stahlwerke einseitig bevorzugt und die integrierten Unternehmen aufgrund von Abgrenzungskriterien, die eine unterschiedliche Behandlung sachlich nicht rechtfertigten, benachteilige.

1.1. So habe die Kommission kurzerhand unterstellt, jedem einzelnen der nicht begünstigten Unternehmen komme die bessere Marktlage für ihre anderen Erzeugnisse zugute, so daß sie sich in einer besseren wirtschaftlichen und finanziellen Lage befänden. Diese Annahme sei falsch. Erstens sei es nicht richtig, Unternehmen zu zwingen, schwere Verluste in einem bestimmten Produktionsbereich, der für sich gesehen nicht mehr lebensfähig sei, mit Gewinnen aus anderen Unternehmensbereichen zu subventionieren. In diesem Fall müßte ein stark diversifiziertes Unternehmen auch Gewinne aus Bereichen, die mit der Stahlerzeugung gar nichts mehr zu tun hätten, zu einer betriebswirtschaftlich nicht sinnvollen Subventionierung des Betonstahlbereichs heranziehen. Ferner erscheine das Kompensationsargument von vorneherein in den Fällen unzutreffend, in denen ein Untenehmen auch mit Stahlerzeugnissen aus anderen Produktgruppen trotz steigender Einnahmen noch in der Verlustzone bleibe.

1.2. Außerdem habe die Kommission das Ziel von Artikel 58 § 2 EGKS-Vertrag, nämlich den Schutz der Arbeitsplätze, verkannt. Es sei nicht ersichtlich, warum die Arbeitsplätze in den integrierten Unternehmen weniger gefährdet sein sollten als in den monostrukturierten Unternehmen.

1.3. Unter den begünstigten Untenehmen gebe es zweifellos viele, deren wirtschaftliche Lage besser oder zumindest nicht schlechter sei als diejenige der Unternehmen, die die fraglichen Bestimmungen nicht in Anspruch nehmen könnten. Im übrigen erscheine es völlig ausgeschlossen, daß alle kleinen und mittleren monostrukturierten Betonstahlhersteller ausnahmslos und in gleichem Maße von den für dieses Erzeugnis festgestellten Quoten so betroffen seien, daß eine Anpassung „erforderlich" sei.

2. Die *Thyssen AG* fügt hinzu, hinsichtlich ihrer Betonstahlproduktion sei sie ebenso als „Monoerzeuger" anzusehen wie die von der Beklagten begünstigten Unternehmen. Mit hohem Investitionsaufwand habe sie in Oberhausen ein Elektrostahlwerk errichtet, das ausschließlich auf die Produktion von Betonstahl, Stabstahl und Walzdraht ausgerichtet sei. Der von der Beklagten unterstellte Risikoausgleich innerhalb eines integrierten Unternehmens treffe für die Klägerin nicht zu, da eine Produktion von anderen Erzeugnissen, insbesondere Flachprodukten, auf monostrukturierten Anlagen aus technischen Gründen nicht möglich sei. Wenn also der sachliche Grund für den Eingriff der Kommission in den Wettbewerb die Tatsache wäre, daß Monoerzeuger benachteiligt gewesen seien, müßten jedenfalls Unternehmer wie die Klägerin ebenso begünstigt werden.

2.1. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes (Urteil vom 7. 7. 1982, in der Rechtssache 119/81, Klöckner-Werke/Kommission, Slg. 1982, 2627) könne im übrigen bei der Durchführung von Artikel 58 EGKS-Vertrag nicht jeder Unterschied in der Struktur oder der wirtschaftlichen Lage einzelner Stahlerzeu-

ger bei der Festsetzung der Abschlagssätze berücksichtigt werden. Abweichungen vom Grundsatz der gleichmäßigen Quotenkürzung seien sonach nur in besonders krassen Ausnahmefällen zur Vermeidung unbilliger Härten im Einzelfall zulässig.

3. Die *Kommission* ist der Auffassung, sie habe ihr Ermessen ohne Diskriminierung ausgeübt. Zwar behandelten die Entscheidungen Nrn. 533 und 1698/82 die Monostahlwerke gegenüber den integrierten Stahlwerken ungleich; diese Ungleichbehandlung stelle aber schon deswegen keine Diskriminierung dar, weil keine vergleichbaren Sachverhalte vorlägen. Zwischen den Monostahlwerken und den integrierten Stahlwerken bestünden erhebliche tatsächliche Unterschiede, die sich in folgenden Punkten zusammenfassen ließen:

1. Bei den Monoerzeugern handele es sich um kleine und mittlere Unternehmer; die integrierten Stahlwerke hingegen seien Großunternehmen.
2. Die Monostahlwerke stellten in der Regel zu über 90 % Produkte der Gruppen IV, V und VI her; bei den integrierten Stahlwerken hätten diese Erzeugnisse regelmäßig nur einen Anteil von 20 % an der Produktion.
3. Die krisenbedingte Festsetzung besonders hoher Kürzungssätze für Betonstahl im zweiten und dritten Quartal 1982 beschwöre für die Monostahlwerke die Gefahr des Ruins herauf, den integrierten Stahlwerken sei es durch den Preisanstieg auf dem Flachstahlsektor hingegen möglich, die aus den hohen Kürzungssätzen für Betonstahl resultierenden Belastungen auszugleichen.

3.1. Auf diesen letzten Gesichtspunkt, nämlich die Kompensationsmöglichkeit, komme es an. Diese Möglichkeit bewahre die integrierten Unternehmen vor dem Ruin, während das Fehlen einer solchen Ausgleichsmöglichkeit bei den Monostahlwerken die Gefahr des Ruins zur Folge habe. Diese beiden gänzlich verschiedenen Situationen hätten auch gänzlich unterschiedliche Auswirkungen auf die Sicherheit der Arbeitsplätze in der Stahlindustrie. Zwar könnten auch die integrierten Unternehmen gezwungen sein, Arbeitsplätze vorübergehend abzubauen; bei den Monostahlwerken bestehe dagegen die Gefahr der endgültigen Vernichtung von Arbeitsplätzen.

3.2. Auf das Vorbringen der Klägerinnen, wonach nicht alle der von den Entscheidungen Nrn. 533 und 1698/82 betroffenen Unternehmen den gleichen finanziellen Schwierigkeiten gegenüberstünden, erwidert die Kommission, sie sei nach genauen Preis- und Kostenvergleichen aufgrund einer Analyse der Lage auf dem Betonstahlmarkt zu dem Schluß gekommen, daß sich alle Unternehmen, bei denen die in den Artikeln 1 der Entscheidungen Nrn. 533 und 1698/82 genannten Voraussetzungen vorlägen, in der gleichen wirtschaftlichen Lage befunden hätten.

3.3. Bezüglich der Thyssen AG bleibt die Kommission dabei, daß sie dieses Unternehmen zu Recht zu den integrierten Unternehmen gezählt habe. Zwar verfüge diese Klägerin über eine Produktionsstätte, in der Betonstahl ebenfalls in Elektroöfen hergestellt werde; dadurch werde aber nicht die Struktur ihres Unternehmens geprägt, wie das bei den Monoerzeugern der Fall sei. Die Thyssen AG produziere weit überwiegend Flachstahlprodukte. Maßgeblich sei nicht die Struktur einer Produktionsstätte, sondern die Struktur des ganzen Unternehmens, in dem die Betonstahlproduktion lediglich einen Anteil von etwa 1 % an der Gesamtproduktion ausmache.

3.4. Nach Ansicht der Kommission sind die Unterschiede zwischen den Monoerzeugern und den integrierten Unernehmen so erheblich, daß es der Gleichheitssatz rechtfertigte, ja sogar gebiete, differenzierte Maßnahmen zu treffen.

e) Zum Vorwurf, die Kommission habe sich zur Erreichung ihres Ziels rechtswidriger Mittel bedient

1. Die *Klägerinnen* machen geltend, ein weiterer Aspekt des Ermessensmißbrauchs ergebe sich daraus, daß die Beklagte ihr Ziel einer Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Monoerzeuger mit fehlerhaften, weil nicht erforderlichen, nicht sachlich gerechtfertigten, unverhältnismäßigen und ungeeigneten Mitteln verfolgt habe.

1.1. So fehle jede sachliche Rechtfertigung und Begründung für die Wahl der konkreten Kriterien, die zur Abgrenzung der Gruppe der begünstigten Untenehmen herangezogen worden seien.

1.2. Die Quotenverbesserung für die Monoerzeuger sei unverhältnismäßig, da sie diesen im Verhältnis zu einer für alle Betonstahlerzeuger gleichen Quotenkürzung nur eine Prokuktionserhöhung um maximal zwei Prozentpunkte ermögliche, während andererseits gegenüber den integrierten Unternehmen eine Marktanteilsverschiebung auf dem Betonstahlmarkt um fünf Prozentpunkte eintrete.

1.3 Die strittigen Entscheidungen seien schließlich zur Erreichung des angegebenen Ziels — die Monoerzeuger vor dem Ruin zu bewahren — ungeeignet, da diese angesichts der Preissituation auf dem Betonstahlmarkt gezwungen seien, ihre Erzeugnisse unter ihren Gestehungskosten zu verkaufen.

2. Nach Ansicht der *Kommission* enthalten die Begründungserwägungen der Entscheidungen Nrn. 533 und 1698/82 alle wesentlichen tatsächlichen Umstände, die die Sonderbehandlung der betroffenen Unternehmen rechtfertigten. Die Kriterien für die Anwendung der beiden Entscheidungen seien somit weder willkürlich gewählt noch unzureichend begründet.

2.1. Zum Vorwurf der Klägerinnen, die genannten Entscheidungen verletzten den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, führt die Kommission aus, die Klägerinnen gingen davon aus, daß die Entscheidungen eine Verschiebung der Marktanteile um 5 % bewirkt hätten. Diese Annahme sei aus zwei Gründen falsch:

Erstens ergebe sich für monostrukturierte Unternehmen nur gegenüber dem erhöhten Kürzungssatz der anderen Unternehmen ein um 5 % ermäßigter Kürzungssatz.

Zweitens bezögen die Klägerinnen fälschlich in ihre Berechnung der Marktanteilsverschiebung die Unternehmen ein, die zwar die Voraussetzungen von Artikel 1 der Entscheidungen Nrn. 533 bzw. 1698/82 erfüllten, auf die aber unter anderem Artikel 14 der Entscheidungen Nrn. 1831/81 bzw. 1696/82 angewandt worden sei. Korrigiere man die Berechnung entsprechend, so ergebe sich eine Verschiebung der Marktanteile um lediglich 1,5 %. Deshalb könne nicht von einer übermäßigen Belastung der integrierten Unternehmen gesprochen werden.

2.2. Schließlich räumt die Kommission ein, daß die Abweichung von dem Kürzungssatz, der bei Einführung eines einheitlichen Kürzungssatzes zur Anwendung gekommen wäre, für die Monoerzeuger zwar 2 % betrage; damit werde den Monoerzeugern aber geholfen, weil die Möglichkeit, größere Mengen zu produzieren, den Anteil der fixen Kosten an den Stückkosten senke.

V — Frage an die Kommission

Der Gerichtshof hat die Kommission ersucht, ihm die Gegenüberstellungen der Kosten und Preise der verschiedenen Gruppen von Betonstahlerzeugern sowie die Untersuchungen über die Lage auf dem Betonstahlmarkt und über die finanziellen Verhältnisse dieser Erzeugergruppen vorzulegen, aufgrund deren die Kommission zu dem Ergebnis gekommen sei, daß sich alle den Kriterien der Entscheidungen Nrn. 533/82/EGKS und 1698/82/EGKS entsprechenden Unternehmen hinsichtlich der wesentlichen Punkte der Einführung der reduzierten Kürzungssätze in der gleichen außergewöhnlichen und schwierigen wirtschaftlichen Lage befunden hätten.

Die Kommission hat wie folgt geantwortet:

„A. Lage auf dem Betonstahlmarkt

Die Nachfrage nach Betonstahl hatte sich im zweiten Quartal 1982 im Vergleich zu den beiden vorausgegangenen Quartalen deutlich abgeschwächt. Die Abschlagsraten (— 24 % im vierten Quartal 1981, — 26 % im ersten Quartal 1982 und — 38 % im zweiten Quartal 1982 sowie — 47 % im dritten Quartal 1982) zeigen deutlich die eingetretene mengenmäßige Verschlechterung. Dieser drastische Rückgang der Betonstahlnachfrage erklärt sich aus dem damals eingetretenen konjunkturellen Rückgang im Sektor des Baugewerbes und dem Abbau der überhöhten Lagerbestände bei Händlern und Verbrauchern. Hinzu kam ein ebenfalls deutlicher Rückgang der Exportnachfrage.

Die Betonstahlpreise haben nach einem vorübergehenden Anstieg Ende 1981/Anfang 1982 einen kräftigen Rückgang erfahren; und zwar von etwas über 600 DM auf 550 DM zu Beginn des zweiten Quartals 1982. Die Preisbildung auf dem Betonstahlmarkt hängt nicht nur von den Produzenten ab, sondern auch vom Handel, der etwa 80 % des Betonstahls absetzt. Durch den Aufbau von Lagerbeständen in Zeiten steigender Nachfrage und durch den Abbau der Bestände in Zeiten rückläufiger Nachfrage verstärkt der Handel das konjunkturelle Auf und Ab der Betonstahlpreise.

Im Laufe des dritten Quartals 1982 konnte der Rückgang der Betonstahlpreise beendet und ein leichter Wiederanstieg eingeleitet werden. Der Preisanstieg des Betonstahls hat im vierten Quartal 1982 an Deutlichkeit gewonnen und hat sich seither langsam fortgesetzt. Die Kommission hat zu dieser Entwicklung durch die Herabsetzung der Quoten und das dadurch erzielte bessere Marktgleichgewicht beigetragen.

B. Gegenüberstellung der Kosten und Preise für die verschiedenen Gruppen von Betonstahlerzeugern im zweiten und dritten Quartal 1982

Die Kostenanalyse unterscheidet nach folgenden Herstellungsverfahren:

a) Wiederauswalzen von Schienen

b) Auswalzen von gekauften Knüppeln

c) Elektrostahlherstellung mit Strangguß

d) Elektrostahlherstellung mit Halbzeugstraßen

e) Erzeugung von Roheisenbasis (in integrierten Unternehmen)

Die Kosten der Wiederauswalzer von Schienen waren im zweiten und dritten Quartal niedriger als bei allen anderen Gruppen. Sie beliefen sich im zweiten Quartal 1982 auf etwa 560 DM.

Die Kosten der Auswalzer von Knüppeln beliefen sich auf etwa 615 DM. Diese Unternehmen kaufen Knüppel zum Auswalzen entweder in der Gemeinschaft

oder in dritten Ländern. Der Kauf der Knüppel erklärt sich daraus, daß diese Unternehmen entweder keinen Rohstahl oder zu wenig erzeugen.

Was die Elektrostahlwerke mit Stranggußanlagen betrifft, so ist die Kostenrechnung für moderne, relativ große Unternehmen angestellt worden. Die Kosten beliefen sich in diesem Fall auf etwa 600 DM. Unternehmen, die weniger groß und weniger modern sind, hatten etwas höhere Kosten.

Einige wenige Elektrostahlwerke besitzen Halbzeugstraßen. Diese sind jedoch, soweit wir wissen, im zweiten und dritten Quartal 1982 nicht verwendet worden. Wäre darauf Halbzeug hergestellt worden, hätten die Kosten für den Betonstahl schätzungsweise 670 DM betragen müssen.

In den integrierten Unternehmen, die den Betonstahl auf Roheisenbasis herstellen, lagen die Kosten über 700 DM.

Der Durchschnittspreis des Betonstahls hat sich in dem fraglichen Zeitraum auf etwa 550 DM ab Werk belaufen. Der Durchschnittspreis der Auswalzer von Schienen lag um etwa 50 DM niedriger. Diese Unternehmen geben auf die von ihnen erzeugten Betonstähle keine Qualitätsgarantie und erzielen deshalb niedrigere Preise als die anderen Unternehmen.

In den Genuß der 5 Prozentpunkte betragenden Reduzierung der Abschlagsraten sind nur Monoproduzenten, die sich überwiegend der Verfahren unter b) und c) bedienen, gekommen. Monoproduzenten, die Schienen auswalzen, haben die in Artikel 14 vorgesehenen Anpassungen erhalten. Diese letzte Gruppe von Unternehmen fällt in die Kategorie der Unternehmen, deren Vergleichsproduktion unter 100 000 t liegt.

C. Finanzielle Verhältnisse der verschiedenen Gruppen

Die finanzielle Lage der Monoproduzenten, d. h. der Unternehmen, die sich der Verfahren unter a) bis d) bedienen, ist dadurch charakterisiert, daß keine nennenswerten Reserven bestehen. Die Gewinne, die gelegentlich erzielt werden, dienen der Modernisierung, die auch im Bereich der Betonstahlproduktion fortschreitet. Die Verluste im zweiten und dritten Quartal 1982 stellten deshalb eine ernsthafte Bedrohung dar. Da auch die Kosten-Preis-Verhältnisse bei den anderen von diesen Unternehmen hergestellten Erzeugnissen (Gruppe IV und VI) unbefriedigend waren, konnten die Verluste beim Betonstahl nicht ausgeglichen werden.

Die integrierten Unternehmen haben im ersten Halbjahr 1982 von einem kräftigen Anstieg der Preise und einer leichten Zunahme der Mengen bei fast allen Flachstahlerzeugnissen profitiert. Dieser Preisanstieg belief sich auf über 100 DM. Der Betonstahl beeinflußt die finanzielle Situation der integrierten Unternehmen nur marginal, da dieses Erzeugnis nur einen Anteil an der gesamten Produktion von etwa 5 % besitzt.

Im Laufe des dritten Quartals hat der Betonstahlpreis angefangen, etwas zu steigen, während der Schrottpreis, der die Kosten der Monoproduzenten wesentlich mitbestimmt, leicht gesunken ist. Die Differenz zwischen Preis und Kosten, die sich auf etwa 50 DM oder mehr belaufen hatte, hat sich deshalb verringert. Aus diesem Grund hat sich die finanzielle Situation der Monoproduzenten leicht gebessert. Die Kommission hat hieraus die Konsequenzen gezogen, indem sie vom vierten Quartal ab die Reduzierung der Abschlagsrate um 5 Prozentpunkte nur aufgrund individueller Prüfungen vorgenommen hat."

VI — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 28. September 1983 haben die Walzstahl-Vereinigung und die Thyssen AG, vertreten durch Rechtsanwalt J. Sedemund im Beistand von P. Killing, und die Kommission, vertreten durch ihren Bevollmächtigten R. Wägenbaur im Beistand von E. Grabitz und H. Kutscher als Sachverständigem, mündliche Ausführungen gemacht.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 22. November 1983 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Walzstahl-Vereinigung, Düsseldorf, hat mit Klageschriften, die am 30. April und 23. August 1982 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen sind, gemäß Artikel 33 Absatz 2 EGKS-Vertrag zwei Klagen erhoben auf Nichtigerklärung der allgemeinen Entscheidungen Nr. 533/82 der Kommission vom 3. März 1982 zur dritten Änderung der Entscheidung Nr. 1831/81 zur Einführung eines Überwachungssystems und eines neuen Systems von Erzeugungsquoten für bestimmte Erzeugnisse für die Unternehmen der Stahlindustrie (ABl. L 65, S. 6) und Nr. 1698/82 der Kommission vom 30. Juni 1982 zur Anpassung der prozentualen Kürzung für die Gruppe V im dritten Quartal 1982 zugunsten bestimmter Unternehmen (ABl. L 191, S. 43).

2 Die Thyssen Aktiengesellschaft (im folgenden: Thyssen AG), Duisburg, hat mit Klageschriften, die am 11. Mai und 31. August 1982 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen sind, gemäß derselben Bestimmung zwei Klagen erhoben auf Aufhebung der an sie gerichteten individuellen Entscheidungen der Kommission vom 30. März und 20. Juli 1982 über die Vergleichsproduktionen und Erzeugungsquoten für das zweite und dritte Quartal 1982, soweit sie die Kürzungssätze für die Gruppe V betreffen. Zur Begründung dieser beiden Klagen wird im wesentlichen geltend gemacht, die vorgenannten allgemeinen Entscheidungen Nrn. 533/82 und 1698/82 seien rechtswidrig.

3 Mit Beschluß vom 23. März 1983 hat der Gerichtshof die vier Rechtssachen wegen des zwischen ihnen bestehenden Zusammenhangs für die Zwecke des mündlichen Verfahrens und einer gemeinsamen Entscheidung verbunden.

4 Vor der Prüfung dieser Klagen ist an den Zusammenhang zu erinnern, in dem die strittigen allgemeinen Entscheidungen stehen:

5 Mit ihrer allgemeinen Entscheidung Nr 2794/80 vom 31. Oktober 1980 (ABl. L 291, S. 1) führte die Kommission angesichts einer offensichtlichen Krise auf dem Stahlmarkt gemäß Artikel 58 EGKS-Vertrag ein System von vierteljährlichen Erzeugungsquoten für die Unternehmen der Stahlindustrie in der Gemeinschaft ein. Nach diesem System wird für jede von ihm erfaßte Erzeugnisgruppe auf die tatsächliche Erzeugung eines Unternehmens während eines Vergleichszeitraums ein für alle Unternehmen einheitlicher prozentualer Kürzungssatz angewandt. Ferner werden auf den Teil der Erzeugung, der innerhalb des Gemeinsamen Marktes geliefert werden darf, Kürzungssätze angewandt. Die Entscheidung sah jedoch bestimmte Ausnahmen vom System der einheitlichen Kürzungssätze vor. So wurden die Vergleichsproduktionen für Unternehmen erhöht, die sich — namentlich aufgrund von Maßnahmen, die sie im Einklang mit der Stahlpolitik der Gemeinschaft getroffen hatten — in bestimmten Situationen befanden. Außerdem war die Kommission nach Artikel 14 der Entscheidung befugt, die Bestimmungen auf Antrag eines Unternehmens abzuändern, für das die Produktions- oder Lieferbeschränkungen gemäß der Entscheidung oder ihrer Anwendungsbestimmungen außergewöhnliche Schwierigkeiten nach sich zogen.

6 Die durch die Entscheidung Nr. 2794/80 geschaffene und bis zum 30. Juni 1981 befristete Regelung ersetzte die Kommission durch die allgemeine Entscheidung Nr. 1831/81 vom 24. Juni 1981 zur Einführung eines Überwachungssystems und eines neuen Systems von Erzeugungsquoten für bestimmte Erzeugnisse für die Unternehmen der Stahlindustrie (ABl. L 180, S. 1). Während nach der Entscheidung Nr. 2794/80 alle leichten Profile (Walzdraht, Betonstahl und Stabstahl) zu der vom Quotensystem erfaßten Gruppe IV gehörten, wurden sie mit der Entscheidung Nr.1831/80 in drei Gruppen eingeteilt, und zwar die Gruppe IV (Walzdraht), die Gruppe V (Betonstahl) und die Gruppe VI (Stabstahl), die nicht dem neuen Quotensystem, sondern einem Überwachungssystem unterstellt wurden. Einige Tage später, nämlich am 3. Juli 1981, bezog die Kommission jedoch mit ihrer allgemeinen Entscheidung 1832/81 (ABl. L 184, S. 1) Betonstahl und Stabstahl erneut in das Quotensystem ein.

7 Wie in der Entscheidung Nr. 2794/80 wurde das starre System der einheitlichen Kürzungssätze auch in der Entscheidung Nr. 1831/81 dadurch gemildert, daß eine Erhöhung der Vergleichsproduktionen von Unternehmen in bestimmten Situationen vorgesehen wurde und daß die Kommission in Artikel 14 die Befugnis erhielt, auf Antrag eines Unternehmens, das aufgrund des Umfangs der für ein Quartal festgelegten prozentualen Kürzung in außerordentliche Schwierigkeiten gerät, Anpassungen vorzunehmen. Mit der Ent-

scheidung Nr. 1832/81, durch die Betonstahl und Stabstahl erneut in das Quotensystem einbezogen wurden, wurde jedoch die Möglichkeit der Inanspruchnahme dieses Artikels 14 für diese Erzeugnisse sogleich wieder auf die Fälle beschränkt, in denen die gesamte Vergleichsproduktion der Gruppen V und VI 60 000 t im Jahr nicht überschreitet.

8 Dagegen gibt Artikel 16 Absatz 1 der Entscheidung 1831/81 der Kommission eine neue Ermächtigung. Es heißt dort:

„Treten tiefgreifende Änderungen auf dem Stahlmarkt ein oder stößt die Anwendung dieser Entscheidung auf unvorhergesehene Schwierigkeiten, so nimmt die Kommission durch allgemeine Entscheidung die notwendigen Anpassungen vor."

9 Mit der ersten der strittigen allgemeinen Entscheidungen, der Entscheidung Nr. 533/82 vom 3. März 1982, sah die Kommission, gestützt auf Artikel 16 Absatz 1 der Entscheidung Nr. 1831/81, eine Ausnahme von den einheitlichen Kürzungssätzen für das zweite Quartal 1982 vor, wie sie durch die allgemeine Entscheidung Nr. 532/82 vom selben Tage (ABl. L 65, S. 5) festgelegt worden waren. Diese Ausnahmebestimmung lautet wie folgt:

„Für die Erzeuger, deren Gesamtproduktion der [unter die Quotenregelung fallenden] Erzeugnisse 1981 700 000 t nicht überschritten hat und deren Produktion der Gruppen IV, V und VI mindestens 90 % ihrer gesamten Produktion ausmacht, werden die in ... der Entscheidung Nr. 532/82/EGKS für das zweite Quartal 1982 festgelegten prozentualen Kürzungen für Gruppe V zur Festlegung der Produktionsquoten und des Teils der Quoten, der innerhalb des Gemeinsamen Marktes geliefert werden darf, um fünf Prozentpunkte verringert, wenn die Produktion der Gruppe V mindestens 30 % der Produktion der Gruppen IV, V und VI im Jahr 1981 ausmacht."

10 In den Begründungserwägungen der Entscheidung Nr. 533/82 wird diese Ausnahme wie folgt begründet:

„...

2. Für Betonstahl, Erzeugnisse der Gruppe V des neuen Quotensystems, mußten aufgrund der weiteren Abschwächung der Nachfrage, die sich in den beiden letzten Quartalen wegen der Verschlimmerung des Konjunkturrückgangs im Baugewerbe noch verschärft hat, und des Umfangs der Bestände sehr hohe prozentuale Kürzungen festgesetzt werden. Dieser

Nachfragerückgang führte in den letzten Wochen zu einem Einbruch der Preise, die in einigen Gebieten der Gemeinschaft deutlich unter den Stand gefallen sind, der den Leitlinien der Kommission entspricht. Er trifft auch, wenngleich weniger schwer, die Erzeugnisse der Gruppen IV (Walzdraht) und VI (Stabstahl), deren Absatzmärkte auf den gleichen Sektoren liegen und die häufig von den gleichen Unternehmen hergestellt werden.

3. So gibt es in der Gemeinschaft eine Reihe von kleinen und mittleren Unternehmen, deren Produktion fast ausschließlich von der Produktion der Gruppen IV, V und VI und in beträchtlichem Maße von der Betonstahlproduktion abhängt. Sie unterscheiden sich einerseits deutlich von den Unternehmen, die außerdem mehrere andere Erzeugnisgruppen herstellen und denen daher die bessere Marktlage für ihre anderen Produktionen zugute kommt, und andererseits von den Unternehmen, die ausschließlich andere Erzeugnisgruppen herstellen.

4. In ihrer Entscheidung Nr. 1831/81/EGKS hatte die Kommission eingeräumt, daß das Quotensystem für bestimmte Unternehmen ‚sowohl wegen der Größe ihrer Anlagen als auch wegen ihrer Abhängigkeit von einer begrenzten Zahl von Erzeugnissen' außergewöhnliche Schwierigkeiten verursachen könnte. Mit Artikel 14 hat sie daher die Möglichkeit vorgesehen, eine Anpassung der Vergleichsproduktionen dieser Unternehmen vornehmen zu können, wenn die prozentuale Kürzung eine bestimmte Schwelle überschreitet. In Anbetracht der hohen prozentualen Kürzung für Betonstahl im zweiten Quartal 1982 wird das Quotensystem bei den in obigem Absatz 3 bezeichneten Unternehmen zweifellos außergewöhnliche Schwierigkeiten hervorrufen. Es ist daher notwendig, für diese Unternehmen weniger belastende Quoten vorzusehen.

5. Angesichts der großen Zahl der von obigem Absatz 3 betroffenen Unternehmen erscheint es zweckmäßig, durch allgemeine Entscheidung für diese Erzeuger eine geringere prozentuale Kürzung zur Festlegung der Quoten vorzusehen.

6. Der verstärkte Konjunkturrückgang im Baugewerbe und die verschärfte Abschwächung der Nachfrage und der Preise für Betonstahl stellen eine tiefgreifende Änderung auf dem Stahlmarkt im Sinne von Artikel 16 Absatz 1 der Entscheidung Nr. 1831/81/EGKS dar."

11 Als das mit der Entscheidung Nr. 1831/81 eingeführte Quotensystem auslief, erließ die Kommission die allgemeine Entscheidung Nr. 1696/82 vom 30. Juni 1982 zur Verlängerung des Systems der Überwachung und der Erzeugungsquoten für bestimmte Erzeugnisse der Unternehmen der Stahlindu-

strie (ABl. L 191, S. 1). Diese Entscheidung, mit der die drei Gruppen für leichte Profile (Walzdraht, Betonstahl und Stabstahl) dem Quotensystem unterworfen wurden, behielt die Ausnahmen vom System der einheitlichen prozentualen Kürzungen und die Voraussetzungen bei, unter denen die Kommission von ihrer Befugnis zur Anpassung nach Artikel 14 Gebrauch machen kann; allerdings wurde die Produktionsmenge, bei deren Erreichen eine Ausnahme nicht mehr zulässig ist, von 60 000 auf 100 000 t angehoben. Schließlich enthält Artikel 18 Absatz 1 der Entscheidung Nr. 1696/82 eine Ermächtigungsklausel, die in ihrem Wortlaut Artikel 16 Absatz 1 der Entscheidung Nr. 1831/81 entspricht.

12 Aufgrund dieser Klausel erließ die Kommission gleichzeitig mit der Entscheidung Nr. 1696/82 die zweite strittige allgemeine Entscheidung, die Entscheidung Nr. 1698/82. Diese Entscheidung sieht eine Ausnahme von den einheitlichen prozentualen Kürzungssätzen für das dritte Quartal 1982 vor, die mit der allgemeinen Entscheidung Nr. 1697/82 vom selben Tage (ABl. L 191, S. 42) festgesetzt wurden. Die Ausnahmebestimmung entspricht in ihrem Wortlaut der vorgenannten Entscheidung Nr. 533/82. Zusätzlich ist jedoch vorgesehen, daß ein Unternehmen, dem für dieses Quartal eine Anpassung gemäß Artikel 14 der Entscheidung Nr. 1696/82 zugebilligt wird, keinen Anspruch auf die in der Entscheidung Nr. 1698/82 vorgesehene Verringerung der Kürzungssätze hat. In den Begründungserwägungen der Entscheidung wird hervorgehoben, daß sich die Lage bei Betonstahl verschlechtert habe; dies erfordere für das dritte Quartal die Festsetzung noch höherer Kürzungssätze als für das zweite Quartal. Weiter heißt es in den Begründungserwägungen:

„. . .

3. Schon im zweiten Quartal 1982 hat die Kommission feststellen müssen, daß die Anwendung der hohen Kürzungssätze für bestimmte kleinere und mittlere Unternehmen, deren Produktion fast ausschließlich von den Gruppen IV, V und VI und in beträchtlichem Maß von der Betonstahlproduktion abhängt, mit außergewöhnlichen Schwierigkeiten verbunden war. Daher hat sie mit der Entscheidung Nr. 533/82/EGKS vom 3. März 1982 einen um 5 Prozentpunkte geringeren Kürzungssatz für diese Unternehmen vorgesehen, da die betreffenden Unternehmen nicht alle Kriterien erfüllten, um Artikel 14 der Entscheidung Nr. 1831/81/EGKS, geändert durch die Entscheidung Nr. 1832/81/EGKS, in Anspruch nehmen zu können.

. . .

5. Die Verschärfung der Lage auf dem Betonstahlmarkt und die dadurch entstandene Notwendigkeit, für dieses Erzeugnis außergewöhnlich hohe Kürzungssätze festzulegen, stellen eine tiefgreifende Veränderung auf diesem Markt dar und verursachen Schwierigkeiten bei der Anwendung des Quotensystems, die nur zum Teil mit Artikel 14 der Entscheidung Nr. 1696/82/EGKS abgedeckt sind. Daher muß gemäß Artikel 18 Absatz 1 dieser Entscheidung eine Anpassung der Entscheidung für das dritte Quartal 1982 vorgenommen werden."

13 Für das vierte Quartal 1982, in dem der Kürzungssatz für Betonstahl gegenüber dem dritten Quartal gleich geblieben ist, sah die Kommission keine allgemeine Ausnahme für die von den beiden strittigen Entscheidungen betroffenen Unternehmen vor. Dagegen änderte sie die in Artikel 14 ihrer Entscheidung Nr. 1696/82 vorgesehenen Grenzen, um auf Antrag und nach Prüfung des Einzelfalls Anpassungen für diese Unternehmen vornehmen zu können.

14 Unstreitig sollten die Bestimmungen der Entscheidungen Nrn. 533/82 und 1698/82, wie sich aus den dort genannten Kriterien ergibt, ausschließlich von Unternehmen in Anspruch genommen werden können, die im folgenden als „Monoerzeuger" bezeichnet werden. Diese Unternehmen stellen nahezu ausschließlich Erzeugnisse der Gruppen IV, V und VI, und zwar im allgemeinen aus Schrott unter Verwendung einer Technologie, mit der sich andere Stahlerzeugnisse nicht herstellen lassen. Den sogenannten „integrierten" Unternehmen wie der Thyssen AG und den in der Walzstahl-Vereinigung zusammengeschlossenen Unternehmen kommen die Entscheidungen Nrn. 533/82 und 1698/82 dagegen nicht zugute. Die integrierten Unternehmen unterscheiden sich von den Monoerzeugern vor allem durch eine breite Produktpalette; der Anteil des Betonstahls an ihrer Erzeugung ist sehr begrenzt. Sie verwenden in der Regel eine andere und teurere Produktionstechnologie als die Monoerzeuger. Einige unter ihnen, darunter auch die Thyssen AG, verwenden jedoch für die Herstellung von Betonstahl eine ähnliche Technologie wie die Monoerzeuger.

15 Die Klägerinnen machen unter anderem geltend, weder Artikel 58 EGKS-Vertrag noch die Artikel 14 und 16 der Entscheidung Nr. 1831/81 oder die Artikel 14 und 18 der Entscheidung Nr. 1696/82 böten eine Rechtsgrundlage für die strittigen allgemeinen Entscheidungen. Unter Hinweis auf die angeblich außergewöhnlichen Schwierigkeiten der Monoerzeuger habe die Kommission die ihr mit den Artikeln 16 der Entscheidung Nr. 1831/81 und Arti-

kel 18 der Entscheidung Nr. 1696/82 erteilte Ermächtigung zu dem Zweck mißbraucht, ohne die in den Artikeln 14 dieser Entscheidungen vorgeschriebene Einzelfallprüfung einer ganzen Gruppe von Unternehmen, die einen Anteil von 70 % am Betonstahlmarkt der Gemeinschaft innehätten, einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen; hierzu habe sie weder den Beratenden Ausschuß angehört noch die Zustimmung des Rates eingeholt, wie es Artikel 58 EGKS-Vertrag vorschreibe. Damit habe die Kommission nicht nur den Grundsatz der Wettbewerbsneutralität, auf dem das Quotensystem aufgebaut sei, und das Diskriminierungsverbot verletzt sowie grundlegende Ziele des EGKS-Vertrags mißachtet, sondern habe auch ihr Ermessen gegenüber den Klägerinnen mißbraucht.

Zur Zulässigkeit

16 Die Kommission hält die Klagen, die sämtlich auf Artikel 33 Absatz 2 EGKS-Vertrag gestützt sind, für unzulässig. Nach dieser Bestimmung können die Unternehmen oder die in Artikel 48 genannten Verbände Klage gegen die sie individuell betreffenden Entscheidungen oder gegen die allgemeinen Entscheidungen erheben, die nach ihrer Ansicht einen Ermessensmißbrauch ihnen gegenüber darstellen.

17 Gegenüber den Klagen der Walzstahl-Vereinigung, die gegen die allgemeinen Entscheidungen Nrn. 533/82 und 1698/82 gerichtet sind, macht die Kommission geltend, der klagenden Vereinigung fehle wegen ihres geringen Interesses am Ausgang des Rechtsstreits die Klagebefugnis. Nur sechs der dreizehn Mitgliedsunternehmen, die unter das Quotensystem fielen, stellten Betonstahl her; der Anteil dieses Erzeugnisses an der Gesamtproduktion aller dreizehn Unternehmen betragen nur 3 %. 40 % der Betonstahlproduktion in der Bundesrepublik Deutschland entfielen auf Unternehmen, die nicht der Klägerin angehörten. Die Auswirkungen der strittigen allgemeinen Entscheidungen auf die Walzstahl-Vereinigung seien somit äußerst gering.

18 Hierzu ist darauf hinzuweisen, daß nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes für die Bejahung der Klagebefugnis die Feststellung genügt, daß der Kläger ein Unternehmensverband im Sinne der Artikel 33 Absatz 2 und 48 EGKS-Vertrag ist und daß er einen Ermessensmißbrauch gegenüber einem oder mehreren seiner Mitgliedsunternehmen behauptet und schlüssig die Gründe darlegt, aus denen sich seiner Ansicht nach der behauptete Er-

messensmißbrauch ergibt. Die Kommission bestreitet nicht, daß diese Voraussetzungen in den vorliegenden Rechtssachen erfüllt sind. Dagegen können, wie die Kommission zu Recht betont hat, die Klagen der Walzstahl-Vereinigung nur dann zur Nichtigerklärung der beiden strittigen Entscheidungen führen, wenn das Vorliegen eines solchen Ermessensmißbrauchs auch nachgewiesen ist. Insoweit handelt es sich jedoch um eine Frage der Begründetheit.

19 Zu den Klagen der Thyssen AG weist die Kommission darauf hin, daß die Klägerin beantrage, die individuellen Entscheidungen über ihre Erzeugungsquoten für das zweite und dritte Quartal 1982 aufzuheben, soweit sie die Kürzungssätze für Betonstahl beträfen. Da diese Sätze auf den Entscheidungen Nr. 532/82 und 1697/82 beruhten und da sich die von der Klägerin vorgebrachten Rügen im wesentlichen gegen die Entscheidungen Nrn. 533/82 und 1698/82 richteten, seien diese Klagen zumindest teilweise unzulässig.

20 Wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 28. Oktober 1981 in den verbundenen Rechtssachen 275/80 und 24/81 (Krupp/Kommission, Slg. 1981, 2489) entschieden hat, kann der Kläger zwar im Rahmen einer gegen eine individuelle Entscheidung gerichteten Nichtigkeitsklage die Rechtswidrigkeit bestimmter Vorschriften allgemeiner Entscheidungen, die mit der angefochtenen Entscheidung angewandt werden, geltend machen; doch bietet sich ihm diese Möglichkeit nur dann, wenn die individuelle Entscheidung auf den Vorschriften beruht, deren Rechtswidrigkeit geltend gemacht wird. Im vorliegenden Fall läßt sich jedoch nicht bestreiten, daß zwischen den Entscheidungen über die Festsetzung der Kürzungssätze unter anderem für Betonstahl einerseits und den Entscheidungen über die Verringerung dieser Sätze für bestimmte Betonstahlerzeuger andererseits sehr enge Beziehungen bestehen. Die letztgenannten Entscheidungen verweisen ausdrücklich auf die erstgenannten und sind gleichzeitig mit diesen erlassen worden. Da der Zweck der Kürzungssätze im übrigen in der Herstellung eines Gleichgewichts zwischen der Erzeugung und der voraussichtlichen Nachfrage besteht, wäre der allgemeine Kürzungssatz für die betroffenen Erzeugnisse niedriger gewesen, wenn eine Verringerung des Kürzungssatzes gegenüber den Erzeugern, die einen Anteil von 70 % an dem in Rede stehenden Markt innehaben, unterblieben wäre. Somit ist festzustellen, daß die von der Klägerin angefochtenen individuellen Entscheidungen teilweise auf den strittigen allgemeinen Entscheidungen beruhen.

21 Folglich sind die vier Klagen zulässig.

Zur Begründetheit

22 Wie vorstehend (Randnummer 15) ausgeführt, werfen die Klägerinnen der Kommission unter anderem vor, ihnen gegenüber ihr Ermessen mißbraucht zu haben, indem sie allen Monoerzeugern einen Wettbewerbsvorteil auf dem Betonstahlmarkt verschafft habe, ohne die jeweilige Situation jedes dieser Unternehmen geprüft zu haben, wie es nach den Artikeln 14 der seinerzeit geltenden Grundverordnungen erforderlich gewesen sei, und ohne diese Entscheidungen nach dem Verfahren des Artikels 58 EGKS-Vertrag geändert zu haben.

23 Demgegenüber macht die Kommission geltend, sie habe vor der Notwendigkeit gestanden, die strittigen allgemeinen Entscheidungen zu erlassen. Sie verweist auf den dramatischen Rückgang der Nachfrage nach Betonstahl, der seit dem Sommer 1981 wegen des anhaltenden Rückgangs der Aktivität im Bausektor zu verzeichnen gewesen sei. Diese Marktentwicklung habe einen starken Preisverfall bei Betonstahl zur Folge gehabt und habe für dieses Erzeugnis die Anwendung hoher Kürzungssätze insbesondere für das zweite und dritte Quartal 1982 erforderlich gemacht.

24 Der Kommission zufolge hat diese Entwicklung die Betonstahlerzeuger auf unterschiedliche Weise getroffen. Für die Monoerzeuger habe der Preisverfall nicht nur ihren Kostenvorsprung abgebaut, sondern sie auch in die Verlustzone geführt. Die Verluste der integrierten Unternehmen im Betonstahlsektor seien sogar noch größer gewesen als die der Monoerzeuger; jedoch sei der Vorteil, den die integrierten Unternehmen während der gleichen Zeit aus dem Anstieg der Preise für Flachstahl nach Einführung des Quotensystems gezogen hätten, bestehen geblieben. Zudem seien gleichzeitig die Kürzungssätze für Flachstahl zumindest bis zum zweiten Quartal 1982 herabgesetzt worden. Im Gegensatz zur Lage der Monoerzeuger stünden also den Verlusten der integrierten Unternehmen bei Betonstahl steigende Einnahmen in anderen, für sie sogar wichtigeren Sektoren gegenüber.

25 Nach Ansicht der Kommission stellte die vorstehend beschriebene Entwicklung eine Existenzbedrohung für die Monoerzeuger dar; sie hätten sich in außergewöhnlichen Schwierigkeiten im Sinne der Artikel 14 der Entscheidungen Nrn. 1831/81 und 1696/82 befunden. Um dieser unmittelbar drohenden Gefahr zu begegnen, habe die Kommission jedoch diese Artikel nicht

anwenden können, da nur kleinere Monoerzeuger sich darauf hätten berufen können und die Monoerzeuger mittlerer Größe sich in derselben kritischen Lage befunden hätten. Im übrigen sei die in diesen Artikeln vorgeschriebene Einzelfallprüfung überflüssig gewesen, weil die Marktlage für alle Monoerzeuger gleich gewesen sei. Der Kommission hätten jedoch mit den Artikeln 16 der Entscheidung Nr. 1831/81 und 18 der Entscheidung Nr. 1696/82 Vorschriften zur Verfügung gestanden, die sie ermächtigten, die notwendigen Anpassungen durch allgemeine Entscheidungen vorzunehmen. Die Voraussetzungen für die Anwendung der letztgenannten Artikel seien erfüllt gewesen, da die Entwicklung des Betonstahlmarkts eine tiefgreifende Veränderung des Stahlmarkts im Sinne dieser Artikel dargestellt habe.

26 Da sich, wie die Kommission weiter ausführt, die Lage infolge eines leichten Anstiegs der Betonstahlpreise und eines leichten Rückgangs der Schrottpreise bis zum vierten Quartal 1982 etwas verbessert habe, sei die Kommission von diesem Quartal an zu dem in den Artikeln 14 vorgesehenen System der Einzelfallprüfung zurückgekehrt.

27 Zur Entscheidung dieser Streitfrage ist daran zu erinnern, daß der Gerichtshof in seinem Urteil vom 21. Juni 1958 in der Rechtssache 8/57 (Groupement des Hauts-Fourneaux et Aciéries belges/Hohe Behörde, Slg. 1958, 231) festgestellt hat, daß die der Hohen Behörde im EGKS-Vertrag übertragenen Befugnisse in den im dritten Titel dieses Vertrages enthaltenen besonderen Bestimmungen ihre Grenzen finden und daß diese Befugnisse insbesondere dann ihrem gesetzlichen Zweck entfremdet würden, wenn die Hohe Behörde sie ausschließlich oder zum mindesten vorwiegend dazu verwenden würde, ein spezielles Verfahren zu umgehen, daß der Vertrag für die Sachlage vorsieht, die von der Hohen Behörde zu bewältigen ist.

28 Wie sich in dieser Hinsicht aus den Begründungserwägungen der strittigen Entscheidungen und aus den vorstehend zusammengefaßten Erläuterungen der Kommission ergibt, hat diese tatsächlich die Ziele der Artikel 14 der Grundentscheidungen verfolgt; indem sie sich auf die Artikel 16 und 18 dieser Entscheidungen gestützt hat, hat sie nicht nur die in den Artikeln 14 vorgesehenen Beschränkungen umgangen, sondern auch versucht, die dort vorgesehene Einzelfallprüfung zu vermeiden.

29 Da das mit den Grundentscheidungen Nrn. 2794/80, 1831/81 und 1696/82 eingeführte Quotensystem darauf beruhte, daß für jede der dem System unterstellten Erzeugnisgruppen für alle Unternehmen einheitliche Kürzungs-

sätze angewandt wurden — es sei denn, die individuelle Lage des betroffenen Unternehmens rechtfertigte eine Abweichung —, konnte die Kommission eine allgemeine Anhebung der Quoten einer ganzen Gruppe von Unternehmen, die durch ihre Struktur gekennzeichnet sind, nur nach dem Verfahren des Artikels 58 EGKS-Vertrag, d. h. nach Anhörung des Beratenden Ausschusses und mit Zustimmung des Rates beschließen. Folglich hat die Kommission dadurch, daß sie sich auf die Artikel 16 und 18 der Grundentscheidungen gestützt hat, auch das spezielle Verfahren umgangen, das der Vertrag für diesen Zweck vorsieht.

30 Unter diesen Umständen ist dem Vorbringen der Klägerinnen, wonach die allgemeinen Entscheidungen Nrn. 533/82 und 1698/82 ihnen gegenüber einen Ermessensmißbrauch darstellen, zu folgen, ohne daß es einer Prüfung bedarf, ob die von der Kommission vorgetragenen Gesichtspunkte eine Differenzierung der auf die Monoerzeuger und auf die integrierten Unternehmen angewandten Kürzungssätze zu rechtfertigen vermochte. Demgemäß sind diese beiden Entscheidungen für nichtig zu erklären.

31 Da diese allgemeinen Entscheidungen den an die Thyssen AG gerichteten individuellen Entscheidungen vom 30. März und 20. Juli 1982 über die Vergleichsproduktionen und die Erzeugungsquoten für das zweite und dritte Quartal 1982 zugrunde liegen, soweit diese Entscheidungen die Kürzungssätze für Betonstahl betreffen, sind diese individuellen Entscheidungen gemäß den Anträgen dieser Klägerin ebenfalls aufzuheben.

Kosten

32 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1. Die Entscheidung Nr. 533/82 der Kommission vom 3. März 1982 zur dritten Änderung der Entscheidung Nr. 1831/81 zur Einführung eines

Überwachungssystems und eines neuen Systems von Erzeugungsquoten für bestimmte Erzeugnisse für die Unternehmen der Stahlindustrie und die Entscheidung Nr. 1698/82 der Kommission vom 30. Juni 1982 zur Anpassung der prozentualen Kürzung für die Gruppe V im dritten Quartal 1982 zugunsten bestimmter Unternehmen werden für nichtig erklärt.

2. **Die an die Thyssen Aktiengesellschaft gerichteten individuellen Entscheidungen der Kommission vom 30. März und 20. Juli 1982 über die Vergleichsproduktionen und die Erzeugungsquoten dieses Unternehmens für das zweite und dritte Quartal 1982 werden aufgehoben, soweit sie die Kürzungssätze für die Gruppe V betreffen.**

3. **Die Kommission wird verurteilt, die Kosten zu tragen.**

	Mertens de Wilmars	Koopmans	Bahlmann
Galmot	Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keeffe
Bosco	Due	Everling	Kakouris

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 21. Februar 1984.

Der Kanzler
Im Auftrag
H. A. Rühl
Hauptverwaltungsrat

Der Präsident
J. Mertens de Wilmars

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PIETER VERLOREN VAN THEMAAT VOM 22. NOVEMBER 1983 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Einleitung

Der Vertreter der Klägerinnen in den verbundenen Rechtssachen 140 und 221/82 (Walzstahl-Vereinigung) sowie 146 und 226/82 (Thyssen AG) hat seine Ausführungen in der mündlichen Verhandlung mit der Feststellung begonnen, der zentrale Gegenstand dieses Verfahrens seien die allgemeinen Durchführungsentscheidungen Nrn. 533/82/EGKS

1 — Aus dem Niederländischen übersetzt.