skelne mellem integrerede og ikke-integrerede virksomheder, hvis den ønsker at gennemføre en begrænsning af produktionen.

9. I bestemmelserne om offentlig indgriben i visse klart afgrænsede situationer indeholder EKSF-traktaten en række undtagelser fra de normale på markedsøkonomisk grundlag opstillede regler for fællesmarkedets funktion.

Det kan derfor ikke hævdes, at Kommissionen ved indførelsen af et kvotasystem for stålindustrien ikke bør medtage de små og mellemstore mere effektive virksomheder, da kvotasystemet i så fald ville være ineffektivt.

I sag 276/80

FERRIERA PADANA SPA med hjemsted i Padua, Italien, ved formanden for bestyrelsen, professor Sergio Gambi, bistået af advokat Aldo Perissinotto, Padua, og advokat Giuseppe Celona, Milano, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Georges Margue, 20, rue Philippe-II

sagsøger,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved Alberto Prozzillo som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Oreste Montalto, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

angående annullation af Kommissionens individuelle beslutning om fastsættelse af produktionskvoter for visse jern- og stålprodukter (EKSF-traktatens artikel 33),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene G. Bosco, A. Touffait og O. Due, dommerne P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans, U. Everling, A. Chloros og F. Grévisse,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

A — Sagens baggrund

1. Ved generel beslutning 2794/80/EKSF af 31. oktober 1980 (EFT L 291, s. 1) indførte Kommissionen, da den skønnede, at Fællesskabet som følge af den faldende efterspørgsel efter råstål befandt sig i en åbenbar kriseperiode i EKSF-traktatens artikel 58's forstand, og at de i artikel 57 angivne virkemidler ikke gjorde det muligt at imødegå denne situation, et kvotasystem for produktionen af råstål (artikel 1) og for fire grupper valsede produkter (artikel 2).

Gruppe IV omfatter lette profiler, herunder valstråd i ringe, armeringsstål og andre handelsstål, der i Eurostats spørgeskema henhører under rubrikkerne 132 hhv. 133 og 134.

2. Ifølge beslutningens artikel 1, stk. 4, administrerer Kommissionen kvotasystemet. Den kan lade sig assistere af uafhængige organisationer eller eksperter. Virksomhedernes oplysninger omfattes af tjenestehemmeligheden.

3. I medfør af de samlede bestemmelser i den generelle beslutnings artikler 3, 4 og 5, fastsættes kvoterne for gruppe IV for fjerde kvartal 1980 ved anvendelse af en reduktionssats på 17,39 % på grundlag af *referenceproduktioner* i henhold til artikel 4. For råstål svarer reduktionssatsen ifølge beslutningens artikel 5, stk. 2, til gennemsnittet af reduktionssatsen for de fire valsede produktgrupper, vægtet ud fra *referenceproduktionen* for hver af disse produktgrupper.

4. Det fremgår af artikel 4, at de kvartalsmæssige referenceproduktioner for hver virksomhed beregnes således:

»1. For hver måned i det konkrete kvartal tages den samme måned i tidsrummet fra juli 1977 til juni 1980, i hvilken summen af produktionen af de fire valsede produktgrupper har været størst. De tre således valgte måneder, som ikke nødvendigvis er fortløbende, udgør referenceperioden.

2. Referenceproduktionerne for råstål og for hver af de fire valsede produktgrupper er lig med de respektive produktionstal i referenceperioden.

. . .«

5. Beslutningens artikel 7, stk. 2, lyder således:

»For så vidt angår leverance af produkter underkastet kvotasystemet, må virksomhederne ved leverancer inden for Fællesskabet for hver produktgruppe ikke overskride forholdet mellem leverancer til

Fællesskabet og samlede leverancer i de 12 måneder i tidsrummet fra juli 1977 til juni 1980, i hvilke summen af produktionen af de fire grupper af valsede produkter var højest.«

6. Artiklerne 10, 11 og 12 opregner de oplysninger, som det påhviler virksomhederne at give, mens det i artikel 13 fremhæves, at:

»1. Kommissionen efterprøver nøjagtigheden af virksomhedernes anmeldelser og oplysninger. Virksomhederne er forpligtede til at tillade disse efterprøvelser, uden at en individuel beslutning er nødvendig. Kontrollantens mandat skal henvise til denne bestemmelse og angive, hvilke af virksomhedens anmeldelser og oplysninger det påhviler ham at efterprøve.

2. Virksomheder, som unddrager sig de forpligtelser, der følger af artikel 10, 11, 12 og 13, stk. 1, eller som leverer urigtige oplysninger, kan pålægges de i traktatens artikel 47 omhandlede bøder og tvangsbøder.«

7. Sagsøgeren har hjemsted i Padua, hvor selskabet har en virksomhed, der *udelukkende fremstiller armeringsstål.* Produktionsforløbet omfatter indkøb af råstål, valsning og salg af det valsede produkt. Selskabet beskæftiger 90 personer.

8. Ved individuel beslutning af 1. november 1980, der meddeltes sagsøgeren den 6. november 1980, fastsatte Kommissionen sagsøgerens produktionskvoter for perioden 1. oktober 1980 — 31. december 1980 således.

	Reference				Reduktion	Kvota 4. kvartal 1980
	Oktober 1978	November 1979	December 1977	I alt		
	ton	ton	ton	ton	%	ton
Valsede produkter						
Gruppe I					20,78	
Gruppe II					18,93	
Gruppe III					21,53	
Gruppe IV	8 000	8 600	5 500	22 100	17,39	18 257
Total I-IV	8 000	8 600	5 500	22 100		18 257
Råstål					17,39	

9. Den 10. november 1980 ansøgte sagsøgeren i medfør af den generelle beslutnings artikel 4, stk. 4, (nyt anlæg) om en forhøjelse af referenceproduktionen. Denne ansøgning blev imødekommet ved Kommissionens individuelle beslutning af 18. december 1980, og sagsøgerens kvota for fjerde kvartal 1980 blev forhøjet til 25 656 ton. Sagsøgeren producerede imidlertid kun 22 827 ton i dette kvartal, hvilket imidlertid overstiger den oprindelige kvota. På grund af

Kommissionens sene meddelelse om forhøjelsen, bemyndigede den dernæst på sagsøgerens anmodning denne til at overføre den bevilgede forhøjelse til første kvartal 1981.

B — Retsforhandlingernes forløb

1. Ved stævning af 10. december 1980, registreret på Domstolens justitskontor den 12. december s.å., har det sagsøgende selskab anlagt sag med påstand om annullation af den individuelle beslutning af 1. november 1980, idet selskabet især påberåber sig, at den generelle beslutning 2794/80/EKSF, der danner hjemmel for den individuelle beslutning, er ulovlig.

2. Skriftvekslingen er forløbet forskriftsmæssigt.

3. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

Sagsøgeren har i stævningen nedlagt følgende påstande:

»*Principalt:*

— Annullation af Kommissionens individuelle beslutning meddelt det sagsøgende selskab den 6. november 1980, samt annullation af den generelle beslutning 2794/80/EKSF af 31. oktober 1980, offentliggjort i EFT L 291 af samme dato, i det omfang den udgør hjemmelen for den individuelle beslutning.

Subsidiært:

— Kommissionen pålægges for Domstolen at fremlægge alle dokumenter, der angår dels de undersøgelser af situationen i rundstålindustrien, der er blevet gennemført, dels den obligatoriske høring af Det rådgivende Udvalg.

— Der indhentes en sagkyndig erklæring om situationen i nævnte industrigren med henblik på en konstatering af, om betingelserne for anvendelse af EKSF-traktatens artikel 58 er opfyldt.

Følgelig:

— Det pålægges Kommissionen at træffe de i anledning af beslutningens annullation nødvendige foranstaltninger, idet den tilpligtes at udrede en erstatning for den direkte forvoldte skade, der fastsættes efter ret og billighed.

Vedrørende sagens omkostninger:

— Sagsøgte tilpligtes at afholde sagens omkostninger.«

Kommissionen har i svarskriftet nedlagt følgende påstand, hvis sagen antages til realitetsbehandling:

— frifindelse;

— sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Med hensyn til den af sagsøgeren ønskede bevisførelse overlader Kommissionen afgørelsen herom til Domstolen, idet den blot anfører, at en eventuel sagkyndig erklæring bør omfatte hele industrien inden for Fællesskabet.

Kommissionens argumentation for den samlede jern- og stålproduktion er indeholdt i »ansøgning om samstemmende udtalelse fra Rådet« (svarskriftets bilag I).

Sagsøgeren har ikke i replikken formelt fremsat påstande, men krævet, at Kommissionen — *for at få belyst efterspørgslens egentlige omfang* — opfordres til at fremlægge følgende oplysninger:

— antallet af virksomheder, der har ansøgt om forhøjelse af kvoterne;

— antallet og størrelsen af ikke-anvendte, overførte kvoter (forudgående bemyndigelse eller simpel efterfølgende meddelelse).

Kommissionen har i duplikken gentaget de i svarskriftet nedlagte påstande.

Efter Kommissionens opfattelse er det unødvendigt at foranstalte ny bevisførelse.

III — Parternes anbringender og argumenter

A — Parternes indlæg vedrørende kriseforanstaltninger inden for rammerne af Fællesskabets politik for jern- og stålindustrien

Sagsøgeren har i stævningen foretaget en kort gennemgang af Fællesskabets politik for jern- og stålindustrien. Sagsøgeren har bl.a. anført følgende:

1) Kommissionens vedtagelse af et program for en *frivillig begrænsning af leverancerne,* som trådte i kraft 1. januar 1977, og som efter at være blevet forlænget gjaldt indtil 31. december 1977. Dette program faldt i tråd med hovedlinjerne for jern- og stålpolitikken, som defineret af Kommissionen den 1. marts 1977 og forelagt Rådet, som godkendte dem under mødet i Rom den 25. og 26. marts. (»Målsætningen kan resumeres i fire hovedlinjer: bevarelse af markedets enhed og åbenhed, stabilisering og modernisering af produktionskapaciteten, forbedring af markedssituationen, omstilling og omskoling . . .«, jf. Ellevte Almindelige Beretning om De europæiske Fællesskabers Virksomhed, s. 92).

2) Efter at dette program var slået fejl i visse sektorer, vedtog Kommissionen beslutning 962/77/EKSF af 4. maj 1977 (EFT L 114, s. 1), der fastsatte *mindstepriser,* jf. EKSF-traktatens artikel 61. Påbudet om mindstepriser blev *forlænget indtil 31. december 1978* ved Kommissionens beslutning 3000/77/EKSF af 28. december 1977 (EFT L 352, s. 1) bl.a. med den begrundelse, at »udbuddet fortsat overstiger efterspørgslen i betydelig grad«, og at »markedssituationen for armeringsstål stadig udgør en fare for virkeliggørelsen af de mål, der er fastsat i artikel 3 i traktaten«.

I »armeringsstål-sagerne« (forenede sager 154/78, *Valsabbia m.fl.* mod *Kommissionen,* Sml. 1980, s. 907) frifandt Domstolen ved dom af 18. marts 1980 Kommissionen for en række påstande rettet mod beslutning 962/77/EKSF. I præmisserne vedrørende beslutningens lovlighed afviste Domstolen især, at det

kunne bebrejdes Kommissionen, at den ikke samtidig med mindsteprisordningen havde indført et *kvotasystem for produktionen* (præmis 63).

I en erklæring af 8. november 1979 vedrørende »foranstaltninger til imødegåelse af en krise i Fællesskabets jern- og stålindustri i 1980« gav Kommissionen efter sagsøgerens opfattelse anledning til en berettiget forventning om, at der tidligst kunne blive tale om at genindføre mindstepriserne i løbet af 1980. Ved den generelle beslutning 2794/80/EKSF indførte Kommissionen imidlertid et kvotasystem, der skulle gælde kvartalsvis.

Kommissionen har i svarskriftet erindret om udviklingen af den politik, der i de seneste år er blevet ført af Fællesskabets institutionner med henblik på at støtte jern- og stålindustrien ved imødegåelsen af den alvorlige strukturelle krise i denne sektor. Den politik, der blev ført indtil 1978, er Domstolen bekendt, idet den blev beskrevet i »armeringsstål-sagerne«.

Kommissionen har truffet foranstaltninger på tre forskellige planer:

— med hensyn til de mængder, der skulle produceres, blev virksomhederne opfordret til — for det enkelte produkt eller den enkelte produktgruppe — at forpligte sig til ikke at overskride de af Kommissionen fastsatte produktionskvoter på grundlag af en fordeling mellem virksomhederne af de samlede mængder i henhold til »stål-prognoserne«. De fleste virksomheder accepterede disse forpligtelser, som de i det store og hele overholdt;

— med hensyn til priser offentliggjorde Kommissionen *vejledende priser* for hvert enkelt produkt eller hver enkelt produktgruppe, idet den anmodede virksomhederne om at angive disse priser i deres prislister, hvilket som regel skete. For enkelte produkter — som armeringsstål — for hvilke den frivillige produktionsbegrænsning ikke var blevet accepteret i tilstrækkelig grad, fastsatte *Kommissionen obligatoriske mindstepriser.* Det er vigtigt at fremhæve sammenhængen mellem de mængdemæssige foranstaltninger og prisforanstaltningerne, idet en begrænsning af udbuddet af jern- og stålprodukter altid har været betragtet som en afgørende betingelse og en betingelse sine qua non for ethvert initiativ til at støtte priserne;

— begrænsningen af udbuddet af jern- og stålprodukter inden for Fællesskabet bør ledsages af foranstaltninger *vedrørende indførsler* fra tredjelande. Kommissionen har for det første fastsat *basispriser* for de forskellige produkter, således at indførsel til priser under basispriserne kunne betragtes som »dumping«; gennem en ad hoc-procedure kunne der indføres en anti-dumpingafgift for indførsel af det pågældende produkt fra oprindelseslandet. For det andet indgik Kommissionen aftaler med flere lande dels om de mængder, der skulle indføres, dels om salgspriserne på fællesmarkedet. Endelig blev der truffet foranstaltninger for at sikre en bedre kontrol med indførslen.

De samlede virkninger af de første resultater af omstruktureringen og konjunkturforbedringen gjorde det i slutningen

af 1979 muligt at lempe ordningen ved at ophæve påbudet om obligatoriske mindstepriser for to af de tre omfattede produkter. Nogle måneder senere blev mindstepriserne for varmvalsede bredbånd ligeledes ophævet (Kommissionens beslutning 2091/80/EKSF af 4. august 1980, EFT L 203, s. 20).

Efter de første måneder af 1980 er konjunkturerne uheldigvis blevet stærkt forringet. Fra maj måned viste produktionsprognoserne for de sektorer, der især anvender stål, en stærkt faldende tendens; virksomhederne registrerede en mindre ordretilgang; produktionen af råstål, der endnu i juni 1980 oversteg produktionen i juni 1979, begyndte at falde i juli måned; virksomhedernes produktionsprognoser for fjerde kvartal 1980 lå 20 % under produktionen i fjerde kvartal 1979. Anlæggenes udnyttelsesgrad, der i andet kvartal 1980 var ca. 70 %, faldt i september til 58 %, og virksomhederne forudså, at den kunne falde under 55 % i fjerde kvartal samme år. Fra januar til september 1980 faldt stålpriserne med 13 %, mens produktionsomkostningerne steg med 5 %. Kommissionen havde foretaget en fuldstændig gennemgang af udviklingen i 1980 i et dokument af 6. oktober betegnet »anmodning om samstemmende udtalelse fra Rådet om indførelsen af et kvotasystem for jern- og stålindustrien« (COM/80/586 fin), hvoraf en kopi var vedlagt svarskriftet.

Kommissionen har yderligere gjort gældende, at virksomhederne — stillet over for skærpelsen af krisen — i stadig mindre grad overholdt leveringsprogrammerne og endte med at nægte at indgå forpligtelser for sidste kvartal 1980 både med hensyn til mængder og priser.

Da de frivillige virkemidler vedrørende produktion og priser ikke gav noget resultat, så Kommissionen ikke anden udvej end at gribe ind over for produktionen i henhold til traktatens artikel 58. Den generelle beslutning 2794/80/EKSF om indførelse af produktionskvoter støttes som den samlede antikrisepolitik inden for jern- og stålsektoren på det grundlæggende princip om solidaritet mellem virksomhederne som udtrykt i traktatens præambel og konkretiseret i flere artikler, nemlig 49, 53, stk. 2, 56 og især i artikel 3 (prioritering af den *fælles* interesse, der er betinget af pligten til at udvise solidaritet).

Markedssituationen for *armeringsstål* forringedes i de første måneder af 1980, og allerede i maj måned var der tegn på en krisesituation. Fra maj til december faldt ordretilgangen med 9,1 % for hele Fællesskabet, idet Nederlandene, Belgien og Det forenede Kongerige tegnede sig for de største fald, nemlig hhv. 59 %, 57,3 % og 35,6 %. Også for priserne konstateredes et større fald (100 DM i forhold til de vejledende priser, der var angivet i de fleste prislister).

Anlæggene havde ligeledes en meget lav udnyttelsesgrad. Sagsøgeren, hvis årlige produktionskapacitet androg 230 400 ton, producerede kun 81 000 ton i perioden januar-oktober 1980.

Følgelig har Kommissionen skønnet, at det var påkrævet at indføre et kvotasystem også for dette produkt.

Ifølge Kommissionen havde beslutningen om indførelse af produktionskvoter en øjeblikkelig virkning på priserne. Et stort antal virksomheder, herunder nogle Brescia-virksomheder, forhøjede deres prislister. Der kunne allerede konstateres en forhøjelse på 50 DM pr. ton for armeringsstål.

B — Anbringender fremført i stævningen

Første anbringende: tilsidesættelse af EKSF-traktatens artikel 58, stk. 1

Under henvisning til de tre betingelser, der skal være opfyldt, for at der kan indføres kvotasystem for produktionen, har *sagsøgeren* bl.a. fremsat følgende argumenter i stævningen:

For så vidt angår *nedgangen i efterspørgslen* bestrider sagsøgeren, at denne omfatter *armeringsstål.* Selv om — hvilket sagsøgeren bestrider — artikel 58, stk. 1, måtte kunne anvendes i en situation, hvor den konstaterede nedgang i efterspørgslen er *begrænset til visse produkter og sektorer,* ville det — når den pågældende sektor fremstiller halvfabrikata *(råstål)* — være meningsløst ved påbud at nedskære efterspørgslen fra de sektorer, hvor den efterfølgende forarbejdning finder sted (som armeringsstålindustrien).

For så vidt angår kravet om at *»de i artikel 57 angivne virkemidler ikke gør det muligt«* at imødegå den åbenbare krise, kritiserer sagsøgeren Kommissionen for ikke at have søgt at indlede et samarbejde med regeringerne med henblik på at forøge de offentlige myndigheders forbrug og for ikke at have indført et system med *mindstepriser,* der tidligere havde *fungeret,* således som det udtaltes af Domstolen i »armeringsstål-dommen« (præmis 119).

Med hensyn til *en åbenbar kriseperiode* bestrider sagsøgeren, at jern- og stålindustrien som et hele befandt sig i en sådan situation, men dette forhold behandles under begrebet »magtfordrejning« (tredje og fjerde anbringende).

Kommissionen har anført, at betingelserne i artikel 58, stk. 1, var opfyldt.

I modsætning til sagsøgeren er Kommissionen af den opfattelse, at det i en lavkonjunkturperiode er prisen for armeringsstål (et forholdsvis enkelt færdigprodukt), der bestemmer prisen for råvaren, nemlig skrot.

Kommissionen erindrer om grunden til, at den inden for rammerne af sine vide skønsbeføjelser på det økonomiske område har undladt at benytte indirekte virkemidler efter artikel 57.

Endelig fastholder den, at den krise, der er opstået i jern- og stålindustrien, omfatter *hele Fællesskabet.*

Andet anbringende: tilsidesættelse af traktatens artikel 58, stk. 2

Sagsøgeren har anført, at referenceproduktionerne var fastsat på et urimeligt grundlag, idet de uberettiget begunstigede de virksomheder, der — i modsætning til sagsøgeren — ikke havde deltaget i den frivillige leveringsbegrænsning og endvidere havde overtrådt påbudet om mindstepriser, hvorfor de havde fortsat produktionen på et højere niveau, der tjente som grundlag for beregning af referenceperioden.

Sagsøgeren har ligeledes anfægtet den generelle beslutnings *tilbagevirkende* karakter, idet kvotasystemet ifølge beslut-

ningen gælder fra *oktober måned,* dvs. at der ligeledes skulle tages hensyn til udførelsen af *allerede indgåede ordrer,* for hvilke virksomhederne skulle overholde leveringsfristerne.

Mere generelt har sagsøgeren kritiseret Kommissionen for ikke at have taget hensyn til principperne i traktatens artikler 2, 3 og 4.

Kommissionen har heroverfor anført, at hvad sagsøgeren kræver — nemlig at de virksomheder, der ikke har overholdt deres forpligtelse til frivillig begrænsning, straffes — ville svare til en straffebestemmelse med tilbagevirkende gyldighed, hvilket er i strid med almindelige retsgrundsætninger. For så vidt angår de faktiske omstændigheden, har sagsøgeren i øvrigt ikke altid overholdt leveringsprogrammerne.

Efter Kommissionens opfattelse var det nødvendigt for det indførte systems effektivitet at tage produktionen i oktober måned i betragtning. Idet Kommissionen bemærker, at sagsøgerens produktion i oktober androg 10 000 ton, hævder den yderligere, at den ændrede kvota gjorde det muligt i november og december at producere 8 000 ton månedlig, hvilket under alle omstændigheder svarer til det kvantum, som sagsøgeren fremstillede i henhold til sit produktionsprogram.

Tredje anbringende: magtfordrejning som følge af åbenbar inkonsekvens samt tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

Sagsøgeren har anført, at den generelle beslutning indeholder en række selvmodsigelser, lakuner og uoverensstemmelser, som bevirker, at den er uegnet til at realisere den tilsyneladende tilsigtede målsætning, således at de forfulgte mål afviger fra de mål, hvortil traktaten har givet beføjelser på området.

I en sektor, der rammes af et prisfald, er en produktionsbegrænsning uden mulighed for at hindre indførsel fra tredjelande nemlig ikke et passende virkemiddel.

Yderligere tager beslutningen ikke hensyn til den afgørende forskel mellem integrerede virksomheder, dvs. virksomheder med et fuldstændigt produktionsforløb fra skrot eller jernmalm til forarbejdet stål, og virksomheder, der som sagsøgerens indkøber råstål til forarbejdning.

Det er efter sagsøgerens opfattelse vanskeligt at se, hvilken fordel råstålproducenterne kan have ved at begrænse deres produktion og dermed deres udbud, hvis man sideløbende hermed samtidig nedsætter efterspørgslen fra ikke-integrerede valseværker og vice versa.

Ifølge den generelle beslutning omfatter maksimumkvoterne endvidere ligeledes den produktion, der eksporteres til tredjelande, hvor der består en hård konkurrence dels for at bevare gamle markeder, hvor nye konkurrenter trænger ind, dels for at opdyrke nye markeder. Produktionskvoterne vil ifølge sagsøgeren gøre det særdeles vanskeligt for Fællesskabets virksomheder at klare sig i denne konkurrence.

Bl.a. disse faktorer bevirker, at den anfægtede foranstaltning er *uegnet til at nå det tilsigtede mål,* og som følge heraf er foranstaltningen urimelig streng for de heraf omfattede virksomheder.

Ifølge *Kommissionen* påberåber sagsøgeren sig herved faktisk kun de grunde, der støttes på den påståede tilsidesættelse af *proportionalitetsprincippet.*

For så vidt angår de faktiske omstændigheder, har Kommissionen bestridt, at det forhold, at EKSF-traktatens artikel 74 ikke er bragt i anvendelse, dels indebærer, at kvotaordningen er ineffektiv, dels at virksomhederne herved pålægges urimeligt store byrder.

Under alle omstændigheder kan lovligheden af en retsakt ikke gøres afhængig af, om der består eller indføres andre foranstaltninger af en helt anden art.

Idet Kommissionen vender tilbage til den foreliggende sag, anfører den, at produktionskvotasystemet i medfør af artikel 58, stk. 1, »om fornødent« kan indføres med samtidig anvendelse af de i artikel 74 angivne foranstaltninger. Om dette er fornødent afgøres ud fra et *politisk skøn*, hvor der på den ene side skal tages hensyn til nytten af »foranstaltningerne« vedrørende indførslen og på den anden side foreneligheden af disse foranstaltninger med Fællesskabets forpligtelser over for tredjelande — især inden for GATT — samt de følger, som indførelsen af kvantitative restriktioner (det er faktisk det, der er tale om) kan få for udførslen af fællesskabsprodukter i al almindelighed og for jern- og stålprodukter i særdeleshed. Efter at have vurderet disse forskellige faktorer har Kommissionen fundet, at det allerede eksisterende system med visse ændringer var en tilstrækkelig foranstaltning (jf. henstilling nr. 2797/80/EKSF — EFT L 291 af 31. 10. 1980).

Fjerde anbringende: magtfordrejning på grund af, at betingelsen om en åbenbar kriseperiode ikke var opfyldt, og at solidaritetsprincippet var anvendt anormalt

Sagsøgeren har anført, at definitionen af selve krisebegrebet hverken er begrundet eller klar, og at begrebet er genstand for omfattende diskussioner mellem økonomer.

Det er dog ubestridt, at det for at vurdere, om der består en krisesituation, er nødvendigt at betragte ikke blot nedgangen i virksomhedernes indtægter, men ligeledes de *egentlige grunde* til, at situationen er opstået. Forskellige »krisesituationer« kan fremkaldes af forskellige afgørende grunde.

Især vil ingen bruge betegnelsen »krise« på de vanskeligheder, som en del af produktionssektoren står overfor på grund af mere avanceret teknologi eller bedre anvendelse af ressourcerne og, følgelig, større produktivitet i forhold til andre virksomheder inden for samme sektor. Virkningerne af at anvende en bedre teknik er fuldt ud til fordel for samfundet (jf. *Selter*, Productivity and technical change, London, 1966, italiensk oversættelse Torino, 1975, s. 87).

Hvor der hersker tvivl om fortolkningen af begrebet »krise« i traktatens forstand, bør der anvendes generelle principper, som har fundet anvendelse i selve traktaten. Som følge heraf kan det ikke ved gennemførelsen af et bindende kvotasystem tilsigtes at opnå resultater, der er i strid med målsætningen i artiklerne 2, 3 og 4, og især må systemet ikke bevirke:

— at der skabes hindringer for den mest rationelle fordeling af produktionen;

— at der direkte eller indirekte anvendes andre priser end de lavest mulige, forudsat de muliggør de fornødne afskrivninger og en normal forrentning af kapitalen;

— at virksomhederne hindres i at udvikle og forbedre deres produktionsapparat, eller at virksomheder, der forbedrer deres kapacitet, lider skade;

— at der skabes hindringer for en regelmæssig udvidelse og modernisering af produktionen samt en kvalitetsforbedring;

— at der under visse omstændigheder sikres virksomhederne en beskyttelse mod konkurrerende industrier, som ikke er begrundet ved en uretmæssig handling foretaget af disse virksomheder (»... når Den Høje Myndighed skal udøve en beføjelse, ... skal den tage hensyn til alle de i traktaten foreskrevne mål, og for at opfylde det eller de mål, der er hovedformålet med den bestemmelse, der skal gennemføres, skal den undgå at tilsidesætte andre mål, der måske er væsentligere« (forslag til afgørelse fra generaladvokat Lagrange i sag 1/54, Sml. 1954-1964, s. 1; org.ref. Recueil 1954, s. 55)).

I denne sammenhæng har sagsøgeren gjort opmærksom på, at der findes store stålværker, der er udstyret til at fremstille et stort udvalg af produkter, der er forholdsvis mere indviklede og mere forarbejdede end *armeringsstål, og som belaster denne produkttype med en helt urimelig andel af de generelle omkostninger.*

Disse virksomheder forsvarer fortsat, hvad der for dem er en død produktionsgren, og gør krav på at opnå en beskyttelse fra Fællesskabets side, som nedbryder de resultater, der af mindre virksomheder er opnået på produktivitetsområdet.

Gennem kvotasystemet yder Kommissionen denne beskyttelse, og *følgelig fratager den brugerne de økonomiske fordele ved den optimale størrelse, som de italienske virksomheder, der fremstiller armeringsstål, har nået.*

Under påberåbelse af Domstolens dom i »armeringsstål-sagerne« (præmis 49) har sagsøgeren gjort gældende, at man ikke *efterfølgende* kan kræve, at de italienske armeringsstålvirksomheder skal bære omkostningerne ved andres manglende forudseenhed og fejltagelser. Det ville nemlig være ubilligt, at en virksomhed betaler omkostningerne ved modernisering af sit eget produktionsapparat uden at kunne drage fordel heraf, fordi andre virksomheder ikke gennemfører en tilsvarende modernisering. Det er i strid med »solidaritetsprincippet« i EKSF-traktatens præambel at kræve et sådant offer. Solidaritet giver sig udslag i handlinger og ikke i en lammelse af andres initiativ. Solidariteten bør være et *aktivt* princip og ikke en bremse for udviklingen.

Kommissionen har heroverfor anført, at sagsøgerens opfattelse — hvorefter vanskeligheder i en del af en produktionssektor, der skyldes andre virksomheders mere avancerede teknologi og større produktivitet, ikke kan betragtes som en »krise« i traktatens forstand — klart er et spørgsmål om økonomisk filosofi, og i øvrigt kan det modsatte tænkes at være tilfældet, da visse af de mål, der er nævnt i artikel 3, litra a), e) in fine, og d), kan undergraves ved en overdreven konkurrence mellem virksomhederne. Det er dog ikke nødvendigt at løse dette spørgsmål, da den nuværende krise skyldes en nedgang i efterspørgslen og ikke konkurrencen mellem jern- og stålvirksomhederne. I denne forbindelse må det ikke glemmes, at den *faktiske* produktion af lette profiler i fjerde

kvartal 1980 — i lighed med sagsøgerens egen produktion — var lavere end de af Kommissionen fastsatte produktionskvoter.

Femte anbringende: tilsidesættelse af EKSF-traktatens artikel 58, stk. 1 og 2, på grund af manglende høring af Det rådgivende Udvalg og manglende forudgående undersøgelser af armeringsstålmarkedet.

Sagsøgeren har anført, at beslutning 2794/80/EKSF ikke nævner, at den høring af Det rådgivende Udvalg, der foreskrives i artikel 58, stk. 1, har fundet sted. Denne mangel udgør efter den af Det europæiske Kul- og Stålfællesskabs Domstol fulgte praksis en tilsidesættelse af »væsentlige formforskrifter«, jf. EKSF-traktatens artikel 33, stk. 1, hvilket har til følge, at beslutningen er ugyldig (jf. dom af 11. februar 1955, Sml. 1954-1964, s. 11. og dom af 21. marts 1955, Sml. 1954-1964, s. 13; org. ref. Recueil 1954-1955, hhv. s. 179 og s. 203).

Sagsøgeren har ligeledes bestridt, at kvoterne er fastsat »på grundlag af undersøgelser, foretaget i samarbejde med virksomhederne og deres organisationer«, som foreskrevet i artikel 58, stk. 2. En »undersøgelse« af råstålmarkedet i samarbejde med denne sektors organisationer — hvis en sådan undersøgelse har været foretaget — betyder ikke, at armeringsstålmarkedet ligeledes er blevet undersøgt.

Kommissionen har anført, at disse to klagepunkter beror på en faktisk vildfarelse. Det rådgivende Udvalg afgav nemlig udtalelse den 16. oktober 1980. I medfør af traktatens artikler 46 og 48 foretager Kommissionen i øvrigt løbende undersøgelser af markedssituationen og prisudviklingen. Disse undersøgelser er i medfør af artikel 58 suppleret med møder med virksomhedsorganisationerne (der blev afholdt to møder med ISA, der består af Brescia-producenter). Yderligere har alle virksomheder, der har anmodet om individuelt at fremsætte deres synspunkt, haft mulighed herfor.

Supplerende bemærkninger til første, andet og femte anbringende

Sagsøgeren har i stævningen anført, at den påberåbte tilsidesættelse af fællesskabsretten støttes på en anormal anvendelse af den generelle retsakt og krænkelsen af reglerne om væsentlige formkrav, der har til formål at sikre den rette anvendelse af denne form for retsakter. Følgelig viser denne tilsidesættelse, at den generelle beslutning og den individuelle beslutning blev udstedt samtidig, men med forskellige formål, der i det væsentlige var i strid med dem, hvortil traktaten giver beføjelser på området. Det følger heraf, at de mangler, hvormed den generelle og den individuelle beslutning er behæftet, blandt andet indebærer *magtfordrejning* til skade for de italienske armeringsstålvirksomheder og derfor utvivlsomt til skade for sagsøgeren.

C — *Argumenter fremført i replikken og duplikken*

Sagsøgeren har i replikken gjort gældende, at Kommissionen i sit svarskrift kun fremhæver den *forvanskning af de faktiske omstændigheder,* som udgør et aspekt af *magtfordrejningen.*

Sagsøgeren anfører først, at Kommissionen har handlet i direkte modstrid med

sit anbringende om, at der består »en sammenhæng mellem foranstaltninger vedrørende mængderne og foranstaltningerne vedrørende priserne, idet begrænsningen af udbuddet af jern- og stålprodukter altid har været betragtet som en altafgørende betingelse og en betingelse sine qua non for ethvert initiativ til støtte af priserne«. Kommissionen har nemlig ikke behandlet prisforanstaltningerne og mængdeforanstaltningerne som supplerende foranstaltninger, men som led i en optrapning, hvorefter en ny mere restriktiv foranstaltning træffes, efter at den foregående foranstaltning har vist sig at være ineffektiv. En sådan optrapning indebærer først en *frivillig leveringsbegrænsning*, dernæst gennemførelsen af *mindstepriser* og endelig et *kvotasystem*. Kommissionens adfærd er således fuldstændig uhensigtsmæssig.

Sagsøgeren har draget den opfattelse i tvivl, hvorefter sammenhængen mellem priserne og produktionsniveauet nødvendigvis fører til de forventede resultater. Hvis man ikke vil riskere at begrænse producenternes samlede indtægter, må prisforanstaltningerne i virkeligheden suppleres ikke med en obligatorisk reduktion af udbuddet, men derimod med et handlingsprogram med det formål at *forøge efterspørgslen* ved at opdyrke nye markeder. Kommissionen har ved tværtimod at vælge det *mere* restriktive kvotasystem ikke på nogen måde forsøgt at tilskynde til opdyrkelse af nye markeder, idet den blot forlod sig på en *anti-dumping*-politik og i jern- og stålsektoren tilmed først fra 1980.

Disse betragtninger støtter efter sagsøgerens mening påstanden om den fornuftsstridige og ineffektive karakter af den anfægtede bestemmelse, som pålægger byrder, der er unødvendige og uhensigtsmæssige i forhold til de tilstræbte mål. Betragtningerne fremhæver tilsidesættelsen af *proportionalitetsprincippet* og udgør et af de aspekter, hvorunder den allerede nævnte *magtfordrejning* kommer til udtryk.

Et andet aspekt (omtalt i stævningens fjerde anbringende) er, at der intet objektivt grundlag består for at antage, at der foreligger en åbenbar krise. Også der støtter Kommissionen sine påstande på en *forvanskning af de faktiske omstændigheder* ved at hævde, at alle producenterne er undergivet betingelser, der kun gælder for ganske få af dem.

»Anmodningen om en samstemmende udtalelse fra Rådet« indeholder efter Kommissionens opfattelse det stærkeste bevis for, at man står over for en krise. Det drejer sig om *forringelsen af anlæggenes udnyttelsesgrad*. En sådan er imidlertid kun konstateret for råståls vedkommende (s. 4). På side 7 i »anmodningen om udtalelse« findes et skema over de mængder, hvormed produktionen oversteg leveringsprogrammerne. Det fremgår heraf, at inden for sektoren med tunge produkter (herunder armeringsstål) har alle Fællesskabets lande (undtagen Det forenede Kongerige på grund af en længere konflikt med fagforeningerne) i løbet af de første to kvartaler af 1980 overskredet de frivillige leveringsprogrammer ganske betydeligt. Det er således indlysende, at produktionen af de tunge produkter har været stigende for at imødekomme en efterspørgsel eller en forventet efterspørgsel, der ligeledes var i stigning.

For at retfærdiggøre denne ubestridelige inkonsekvens fremsætter Kommissionen sin teori om »den samlede jern- og stålindustri«.

Imidlertid kan denne teori hverken støttes på et *normativt* eller på et *logisk* grundlag, ligesom der heller ikke er nogen *sund fornuft* i den.

På det normative plan skelner bilag I til EKSF-traktaten under rubrikken »jern og stål« mellem fem sektorer og inden for hver enkelt sektor sondres mellem individuelle produkter og produktgrupper (i alt tyve). Hvert enkelt produkt har sit eget marked og er undergivet særlige konjunkturer, om hvilke det ikke blot gælder, at de ikke nødvendigvis er identiske med konjunkturerne for de øvrige produkter, men at de endog kan være i direkte modsætning dertil, da der opstår *konkurrence* mellem visse sektorer. Som eksempel kan nævnes boligsektoren, der helt klart konkurrerer med automobilsektoren, da de enkelte familier må vælge mellem disse to goder. Derfor begunstiger en høj efterspørgsel efter biler producenterne af valset fladstål på bekostning af producenterne af armeringsstål og vice versa.

Det er efter sagsøgerens opfattelse ubestrideligt, at produktionsnedgangen inden for armeringsstålsektoren på ingen måde påvirkede sektoren for valsede produkter, samtidig med at den havde en *negativ virkning* i forbindelse med en produktionskrise for råstål, for så vidt den således forringede afsætningsmulighederne for sidstnævnte produktion.

Forvanskningen af de faktiske omstændigheder forstærkes yderligere, når man i stedet for at se på de generelle forhold ser på sagsøgerens situation. Kommissionen henviser nemlig til en veritabel grund til at *afvise* sagen med den begrundelse, at sagsøgeren har produceret mindre end den selskabet tildelte kvota, hvorfor det ikke har nogen søgsmålsinteresse. For at overholde de kontraktsmæssige forpligtelser, der er indgået inden *oktober 1980*, har sagsøgeren måttet anmode Kommissionen om en forhøjelse af kvotaen i henhold til artikel 14 i beslutning 2794/80/EKSF. Først den *18. december 1980* besluttede Kommissionen at afgive et gunstigt svar, hvorfor forhøjelsen først kunne anvendes ved udgangen af sidste kvartal af 1980. Sagsøgeren måtte anvende særlige midler (køb fra andre virksomheder; indkøb på armeringsstålmarkedet) for at opfylde sine forpligtelser.

Med hensyn til det *andet anbringende* har sagsøgeren gjort gældende, at EKSF-traktatens artikel 58, stk. 2, i virkeligheden sætter kravet om *lighed* før de i artiklerne 2, 3 og 4 indeholdte principper, idet det bestemmes, at Den Høje Myndighed fastsætter kvoterne *på et rimeligt grundlag*.

Produktionen i en virksomhed, der som sagsøgerens har deltaget i frivillige leveringsbegrænsninger, og som har overholdt mindstepriserne, *kan ikke sammenlignes* med produktionen i en virksomhed, som derimod har leveret frit, måske ved samtidig at overtræde de fastsatte priser. Det er nemlig klart, at de i det første tilfælde fremstillede mængder ikke giver udtryk for en normal situation, men derimod for en situation med en produktion, der er *nedsat* af lovbestemte og ikke-økonomiske grunde. Det er imidlertid *ikke rimeligt* at sammenligne

disse mængder med dem, der er fremstillet af de virksomheder, som ikke har deltaget i leveringsprogrammer, og som måske er blevet straffet for at have overtrådt mindstepriserne.

Som bevis for at have overholdt leveringsbegrænsningen har sagsøgeren på side 14 i replikken gengivet en opstilling inddelt efter kvartaler.

Dernæst har sagsøgeren anfægtet Kommissionens anbringende om, at »en retsakts lovlighed vanskeligt kan gøres betinget af, om der findes andre tidligere eller senere foranstaltninger af helt anden beskaffenhed eller endog faktiske omstændigheder, der er helt uafhængige af det af Fællesskabet gennemførte handlingsprogram«.

Herved benægter Kommissionen, ifølge sagsøgerens opfattelse, selve eksistensen af *proportionalitetsprincippet.* Ifølge dette princip er det kun de myndighedsindgreb til begrænsning af virksomheders eller staters rettigheder, som står i et rimeligt forhold til betydningen af det forfulgte mål, der er lovlige. Hvis dette mål ikke kan nås, fordi tvangsforanstaltningen er utilstrækkelig til at nå det tilsigtede resultat, er en sådan foranstaltning ligeledes retsstridig. For at kunne vurdere forholdet mellem den indførte begrænsning af virksomhedens rettigheder og den tilsigtede virkning er det derfor absolut nødvendigt at undersøge, om retsakten gør det muligt at opfylde det forfulgte mål.

Endnu en grund til at de anfægtede retsakter ikke er egnet til at nå det forfulgte mål — og at der således ikke består et rimeligt forhold mellem den pålagte begrænsning og den forvoldte skade — er, mener sagsøgeren, det forhold, at kvoterne ligeledes tildeles virksomheder, som i både teknisk og juridisk henseende er blevet ude af stand til at producere. Hertil kommer muligheden for, at de virksomheder, som alligevel ikke er i stand til at anvende kvoterne, ligeledes kan handle med dem.

Der er tale om en ny form for konkurrenceforvridning, der udelukkende begunstiger de virksomheder, som erhverver disse kvoter, og således forbedrer deres position på markedet, hvorved der opstår en uberettiget krænkelse af princippet om den frie konkurrence.

Endelig har sagsøgeren anført, at stævningens *femte anbringende* i høj grad var blevet bekræftet af de af Kommissionen fremførte faktiske omstændigheder og af anmodningen om udtalelse.

Kommissionen har nemlig i sit svarskrift anført, at den havde påbegyndt »undersøgelserne i henhold til traktatens artikel 58, stk. 2, *kun få dage inden* den officielle meddelelse om foranstaltningen, der da var fastsat i alle enkeltheder. Ifølge Kommissionen drejede det sig kun om »løbende undersøgelser«, som Kommissionen udfører i henhold til traktatens artikler 46 og 48, og som suppleredes med »arbejdsmøder« med en organisation.

Det tilkommer Domstolen at afgøre, om de i artikel 58 hjemlede undersøgelser kan indgå i dem, der er omfattet af artiklerne 46 og 48. Spørgsmålet er ikke blot af allerstørste betydning, men det vedrører ligeledes væsentlige aspekter af *forfatningsmæssig* karakter. Hensigten med EKSF-traktatens bestemmelse var, at tvangsforanstaltningen eller begrænsningen skulle indføres på grundlag af

undersøgelser, i samarbejde med de berørte parter, af den situation, som den planlagte foranstaltning skulle afhjælpe.

Inden *Kommissionen* i duplikken gennemgår de af sagsøgeren i replikken fremførte argumenter, har den foretaget en gennemgang af den nuværende situation på jern- og stålmarkedet og kvotasystemets virkninger.

Kommissionen anfører bl.a., at for så vidt angår færdigprodukter, medførte indførelsen af kvotasystemet på få undtagelser nær en *prisforhøjelse* på mellem 50 og 100 DM pr. ton. Det kan have interesse at minde om, at produktionen af produkterne under gruppe IV — de eneste som sagsøgeren fremstiller — var lavere end produktionskvoterne på 11,8 % i de ni oprindelige fællesskabslande og på 7,5 % i Italien (fjerde kvartal 1980 sammenlignet med fjerde kvartal 1979).

I begyndelsen havde indførelsen af kvotasystemet ligeledes en positiv indflydelse på priserne for armeringsstål. Senere blev efterspørgslen — dels på grund af vinterhalvåret, dels på grund af krisen i byggesektoren — så ringe, at priserne atter faldt.

Kommissionen var således nødt til at nedsætte produktionskvoterne for første kvartal 1981.

Med hensyn til realiteten har Kommissionen først gennemgået argumenterne vedrørende den *påståede krænkelse af proportionalitetsprincippet.*

Under henvisning til sagsøgerens gennemgang af de af Kommissionen indførte kriseforanstaltninger har den først gjort gældende, at sagsøgeren glemmer, dels at forpligtelserne til frivillig begrænsning var ledsaget af indgreb på prisområdet (vejledende priser), dels at forpligtelserne til begrænsning forblev gyldige, da de obligatoriske mindstepriser blev indført.

For så vidt angår sagsøgerens opfattelse, hvorefter Kommissionen burde have fulgt en helt anden politik og forsøgt at fremme forøget efterspørgsel efter jern- og stålprodukter ved at søge nye afsætningsmuligheder, anfører Kommissionen, at det ikke står i Kommissionens og næppe heller i nogen anden offentlig myndigheds magt at forøge efterspørgslen, da det er særdeles vanskeligt at påvirke konjunkturudviklingen på verdensmarkedet.

Kommissionen har dernæst ligeledes bestridt sagsøgerens argument om, at beslutningen vedrørende kvoterne er behæftet med en mangel, idet kvoterne er blevet tildelt »virksomheder, som i teknisk og juridisk henseende er blevet ude af stand til at producere«, og idet de nævnte kvoter kan overdrages. Det er nemlig kun »virksomhederne i jern- og stålindustrien«, dvs. producerende virksomheder, der er omfattet af beslutning 2794/80/EKSF. Det, der har betydning for kvotasystemet, er endvidere den samlede produktionsmængde, idet de eventuelle ændringer virksomhederne imellem, som ikke påvirker den samlede produktionsmængde, er uden betydning, men derimod nyttig for at opnå den optimale ligevægt inden for produktionen.

Efter at have bemærket, at sagsøgeren har anført disse argumenter som bevis for krænkelse af proportionalitetsprincippet, har Kommissionen — efter ligeledes at have erindret om sit principielle forbehold — anført, at der ikke er ført bevis for den generelle beslutnings påståede mangler. Sagsøgeren mener, at Kommissionens principielle forbehold indebærer en afvisning af selve proportionalitetsprincippet. Dette er ikke kor-

rekt, idet Kommissionen er af den opfattelse, at proportionalitetsprincippet kun kan overholdes inden for rammerne af en enkelt retsakt, eller til nød af flere indbyrdes afhængige retsakter vedrørende samme emne (som eksempel kan nævnes en fælles markedsordning for et bestemt produkt). Enhver anden opfattelse ville lamme de fællesskabsinstitutioner, der har til opgave at udstede retsakter, da gyldigheden af enhver akt i så fald ville kunne anfægtes på de mest forskelligartede planer (forholdet til tredjelande, bistand, socialpolitik, told, forædlingsvirksomhed, valutapolitik, konjunkturpolitik) og endog på grundlag af omstændigheder, der indtrådte senere end retsakten. En sådan opfattelse er selvmodsigende, og Kommissionen håber, at Domstolen fastlægger sin praksis på dette område ved klart at angive grænserne for Domstolens kontrol med overholdelsen af proportionalitetsprincippet. Grænserne kan i øvrigt udledes ved en gennemgang af domspraksis på dette område. I denne forbindelse nævner Kommissionen 21 domme, hvori Domstolen har omtalt proportionalitetsprincippet. Den udleder deraf, at i samtlige sager — og i endnu højere grad i de få tilfælde, hvor Domstolen har erklæret en fællesskabsretsakt ugyldig — er den af Domstolen foretagne gennemgang betydeligt mere begrænset end den af sagsøgeren krævede i forbindelse med kvotasystemerne. Ved at anvende den nu faste praksis på den foreliggende sag, kan Domstolen indskrænke sig til at udtale sig om, hvorvidt produktionskvotasystemet, som fastlagt i beslutning 2794/80/EKSF, i forhold til de forfulgte mål pålægger virksomhederne urimelige og uberettigede byrder.

Kommissionen har dernæst behandlet spørgsmålet om *magtfordrejning* — først i forbindelse med den *generelle beslutning.*

I denne forbindelse bestrider Kommissionen, at der er tale om forvanskning af de faktiske omstændigheder. Den gør opmærksom på, at den på side 4 b i »anmodning om samstemmende udtalelse fra Rådet« gengav resultaterne af en undersøgelse vedrørende produktionsprogrammerne for råstål, idet den på de foregående sider (siderne 1-3) gav en række oplysninger om nedgangen i efterspørgslen samt om ordretilgangen. De følgende sider indeholdt en gennemgang af prisudviklingen og produktionsomkostningerne (s. 5) og af følgerne heraf for virksomhedernes økonomiske situation. Kommissionen har i svarskriftet suppleret det i »anmodningen« indeholdte nødvendigvis konstruerede helhedsbillede ved at give oplysninger om situationen for producenterne af armeringsstål. Det nævner sagsøgeren imidlertid intet om.

Med hensyn til sagsøgerens anbringende om, at selskabet har ført bevis for, at efterspørgslen var stigende, og at der ikke bestod nogen krise, har Kommissionen anført, at den nuværende, allerede omtalte situation på armeringsstålmarkedet viser, at Kommissionens analyse var rigtig.

Kommissionen har tilføjet, at den aldrig har gjort sig til talsmand for en teori om »den samlede jern- og stålindustri« og derfor ikke er forpligtet til at forsvare den.

For så vidt angår den *individuelle beslutning* i forbindelse med påstanden om *magtfordrejning,* har Kommissionen hævdet, at beslutningen om forhøjelse af kvoterne for fjerde kvartal 1980 blev meddelt sagsøgeren den 18. december 1980, altså for sent til, at denne kunne udnytte forhøjelsen. Dernæst har

Kommissionen på sagsøgerens anmodning givet tilladelse til, at den bevilgede forhøjelse kunne overføres til første kvartal 1981. Der er altså ingen grund til at afvise sagen, som anført af Kommissionen.

Kommissionen har dernæst bestridt, at den har tilsidesat *rimelighedsprincippet*, jf. traktatens artikel 58, stk. 2. Den fastholder den i svarskriftet fremførte opfattelse, hvorefter det vil være i strid med almindelige retsprincipper at straffe virksomheder, der ikke har indgået eller overholdt frivillige begrænsningsforpligtelser. Uanset de i replikken anførte tal, hævder Kommissionen på den anden side, at sagsøgeren hyppigt har overskredet leveringsprogrammerne (jf. duplikkens bilag I) især i de måneder, der tjente som reference for kvoterne for fjerde kvartal 1980 (jf. s. 11 i svarskriftet).

Kommissionen har endelig anfægtet rigtigheden af sagsøgerens argument, hvorefter den har »indrømmet« ikke at have gennemført undersøgelserne efter artikel 58, stk. 2, men begrænset sig til de løbende undersøgelser, der foretages ifølge EKSF-traktatens artikler 46 og 48. En af de opgaver, der er pålagt Kommissionen, består nemlig i at indsamle de oplysninger, der er nødvendige, for at den kan opfylde sit hverv. Resultaterne af denne løbende virksomhed udgør grundlaget for fællesskabspolitikken; virksomheden suppleres løbende med ad hoc-undersøgelser under hensyntagen til fællesskabsreglerne og de øjeblikkelige krav. I den foreliggende sag nødvendiggjorde ad hoc-undersøgelserne, at der blev afholdt møder med deltagelse af *alle* berørte faglige organisationer. Af disse møder omtales i svarskriftet kun dem, der blev afholdt med ISA, der omfatter Brescia-virksomhederne.

Sagsøgeren er ikke medlem af denne organisation og har altså ikke kunnet fremsætte sine synspunkter herigennem. Sagsøgeren kunne selv have bedt om et møde, men dette skete ikke.

Problemet med at lade undersøgelserne efter artikel 58, stk. 2, omfatte af de i artiklerne 46 og 48 foreskrevne opstår ikke.

IV — Mundtlig forhandling

Sagsøgeren, ved advokat Giuseppe Celona, og Kommissionen, ved Alberto Prozzillo, har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 15. september 1981.

Da Kommissionen for perioden oktober 1980-juni 1981 har fremlagt en oversigt over sagsøgerens produktion i forhold til de tildelte kvoter, har Domstolen givet sagsøgeren en frist til at besvare dette punkt skriftligt. Sagsøgeren har afgivet svar den 28. september 1981. Kommissionen har indsendt sine kommentarer hertil den 20. oktober 1981.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 29. oktober 1981.

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 12. december 1980, har selskabet Ferriera Padana, der fremstiller armeringsstål, i medfør af EKSF-traktatens artikel 33, stk. 2, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens individuelle beslutning af 1. november 1980, ændret den 18. november s.å., om fastsættelse af sagsøgerens produktionskvoter for fjerde kvartal 1980 i medfør af Kommissionens beslutning 2794/80/EKSF af 31. oktober 1980 om indførelse af et kvotasystem for stålproduktionen (EFT L 291, s. 1).

2 Påstanden støttes ikke på en ukorrekt fastsættelse af sagsøgerens individuelle kvoter. Sagsøgeren mener, at den anfægtede individuelle beslutning er ulovlig, da den er udstedt til gennemførelse af den generelle beslutning 2794/80/EKSF, som sagsøgeren anser for ulovlig, da den tilsidesætter almindelige fællesskabsretlige principper samt EKSF-traktatens artikel 58, stk. 1 og 2.

Tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter

3 Sagsøgeren har anført, dels at Det rådgivende Udvalg ikke er blevet hørt som foreskrevet i EKSF-traktatens artikel 58, stk. 1, dels at de i samme artikels stk. 2 foreskrevne undersøgelser i samarbejde med virksomhederne og deres organisationer ikke er blevet gennemført. I denne forbindelse gør sagsøgeren gældende, at det i præamblen til beslutning 2794/80/EKSF ikke er angivet, at der er indhentet udtalelse fra Det rådgivende Udvalg, samt at der kun har været foretaget undersøgelser i samarbejde med organisationen for råstålproducenterne, men derimod ikke med armeringsstålproducenterne. Yderligere viser den frist, inden for hvilken disse undersøgelser blev gennemført, at der i virkeligheden var tale om et fait accompli.

4 Disse anbringender kan ikke tages til følge. For det første er anbringendet om, at Det rådgivende Udvalg ikke blev hørt, ukorrekt, eftersom den anfægtede beslutning udtrykkeligt nævner, at høringen har fundet sted, og

Kommissionen har, uden at dette er blevet bestridt, præciseret, at Det rådgivende Udvalg afgav sin udtalelse den 16. oktober 1980.

5 For det andet skal der anvendes en videre fortolkning end den af sagsøgeren anførte af Kommissionens forpligtelse til at foretage undersøgelser i samarbejde med virksomhederne og deres organisationer. Ved de løbende undersøgelser holder Kommissionen sig nemlig underrettet om den almindelige situation inden for jern- og stålindustrien og dens forskellige sektorer. Det bemærkes, at virksomhederne og deres organisationer i medfør af EKSF-traktatens artikel 46 er berettiget til at forelægge Den Høje Myndighed forslag og bemærkninger af enhver art vedrørende spørgsmål, som angår dem. Endvidere er sagsøgeren, ligesom enhver anden jern- og stålvirksomhed; forpligtet til løbende at holde Kommissionen underrettet om produktion og priser. Kommissionen har desuden foretaget særlige undersøgelser med henblik på kvotasystemet. Disse forskellige momenter udgør undersøgelserne i henhold til EKSF-traktatens artikel 58, stk. 2, som Kommissionen kunne tage i betragtning.

6 Selv om Kommissionen er forpligtet til at høre virksomhederne og deres organisationer, når undersøgelserne foretages, indebærer denne forpligtelse ikke, at den skal høre hver enkelt virksomhed, eller at den skal indhente jern- og stålvirksomhedernes samtykke til de i medfør af artikel 58 foreslåede foranstaltninger. I den foreliggende sag underrettede Kommissionen jern- og stålvirksomhederne om de foranstaltninger, som den havde til hensigt at træffe, og den holdt møder med de pågældende virksomheders organisationer, herunder organisationen af italienske producenter af armeringsstål, således at disse kunne fremlægge deres forslag for Kommissionen. Skønt sagsøgeren ikke er medlem af denne organisation, kunne virksomheden have fremsat sit synspunkt individuelt, hvis den havde anmodet herom. Kommissionen har således opfyldt sin forpligtelse til at foretage undersøgelser i samtykke med virksomhederne og deres organisationer.

Tilsidesættelse af EKSF-traktatens artikel 58, stk. 1

7 Sagsøgeren har anført, at kravene efter EKSF-traktatens artikel 58, stk. 1, nemlig at der skal være konstateret en sådan nedgang i efterspørgslen, at Fællesskabet står over for en åbenbar kriseperiode, og at de i artikel 57 angivne virkemidler ikke gør det muligt at imødegå denne situation, ikke var opfyldt i armeringsstålsektoren, og at det følgelig ikke var berettiget at indføre et kvotasystem i denne sektor.

8 For så vidt angår nedgangen i efterspørgslen, har sagsøgeren bestridt, at den omfattede armeringsstål. I et dokument fra juli 1980 omtalte Kommissionen en vis nedgang i efterspørgslen fra De forende Stater og Iran. Ifølge sagsøgeren berøres armeringsstål imidlertid ikke af det førstnævnte marked på grund af transportomkostningerne, mens den svækkelse, der blev konstateret på det andet marked, snarere krævede opdyrkning af nye markeder end nedsættelse af produktionen. Det af Kommissionen omtalte fald i priserne for armeringsstål skyldes en nedsættelse af råvarepriserne og en skærpet konkurrence. Kommissionens argument — hvorefter prisen for skrot, hvoraf armeringsstål fremstilles, bestemmes af færdigvarens pris — er ikke afgørende, da skrot anvendes som råvare i en hel række færdigvarer og halvfabrikata. I anmodningen om samstemmende udtalelse, som Kommissionen forelagde Rådet, anførtes i øvrigt, at der var en tendens til, at produktionen i stangstålsektoren (hvortil armeringsstål hører) ville overskride de frivillige leveringsprogrammer betydeligt. Dette skete naturligvis for at imødekomme en ligeledes stigende efterspørgsel eller forventning om en sådan.

9 Disse anbringender kan ikke tages til følge. Det fremgår af sagen, at der, da kvotasystemet blev indført, var en stærk nedgang i efterspørgslen inden for alle de sektorer, der anvender stål, herunder byggesektoren, der aftager de omhandlede produkter; nedgangen skyldtes en økonomisk afmatning. Nedgangen i efterspørgslen i forbindelse med betydelige lagerbeholdninger som følge af en tidligere overproduktion medførte et produktions- og et prisfald. Denne omstændighed bekræftes af det forhold, at sagsøgerens produktion for de første ti måneder af 1980 androg 81 000 ton, mens produktionskapaciteten udgjorde 230 400 ton. Yderligere er Kommissionen i medfør af artikel 58 ikke forpligtet til i sin beslutning at fastslå, at Fællesskabet står over for en åbenbar kriseperiode for hver enkelt sektor inden for jern- og stålindustrien, hvis det er klart, at man som i det foreliggende tilfælde står over for en generel krise.

10 Sagsøgeren har endvidere anført, at Kommissionen ikke anvendte de i EKSF-traktatens artikel 57 angivne virkemidler, der havde gjort det muligt at imødegå krisen. Den burde have rettet henvendelse til regeringerne med henblik på at forøge det offentliges forbrug af armeringsstål. Den burde ligeledes have indført mindstepriser, der netop har til formål at imødegå prisfald.

11 Såfremt Fællesskabet står over for en åbenbar kriseperiode, giver EKSF-traktatens artikel 58 Kommissionen vide skønsbeføjelser, som Kommissionen har udøvet ved udstedelsen af beslutning 2794/80/EKSF. Kommissionen har gjort rede for, hvorfor den ikke anser de i artikel 57 angivne virkemidler for egnede til at imødegå krisen. Den mente, at det ikke var muligt at træffe foranstaltninger, der kunne påvirke det almindelige forbrug under de daværende konjunkturer. Jern- og stålvirksomhederne, der i stadig ringere grad overholdt deres frivillige individuelle leveringsbegrænsninger, ville have nægtet at indgå nye forpligtelser for sidste kvartal 1980. Kommissionen fandt derfor, at de indirekte virkemidler, som den rådede over, havde vist sig utilstrækkelige, og at det var nødvendigt at gribe direkte ind for at genoprette ligevægten mellem udbud og efterspørgsel. Kommissionen har ikke herved overskredet grænserne for sit skøn, hvorfor dette anbringende ikke kan tages til følge.

Tilsidesættelse af EKSF-traktatens artikel 58, stk. 2

12 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen ikke fastsatte kvoterne på et rimeligt grundlag under hensyntagen til de i EKSF-traktatens artikler 2, 3 og 4 nævnte principper.

13 Sagsøgeren har for det første anført, at de virksomheder, der havde overholdt de frivillige leveringsbegrænsninger og mindstepriserne, blev forfordelt.

14 Sagsøgeren er imidlertid en af de virksomheder, der ikke har overholdt deres frivillige leveringsbegrænsninger. Følgelig kan den ikke klage over den alt for gunstige behandling af disse virksomheder. Kvotaen for den omhandlede periode blev nemlig beregnet på grundlag af to måneder, nemlig oktober 1978 og november 1979, der faldt i kvartaler, hvor sagsøgeren overskred sit frivillige leveringsprogram med henholdsvis 13 % og 37 %, og endnu en måned, nemlig december 1977, der faldt i et kvartal, hvor sagsøgerens produktion lå 7 % under det frivillige leveringsprogram.

15 For det andet har sagsøgeren kritiseret dels det forhold, at beslutning 2794/80/EKSF, der trådte i kraft på dagen for offentliggørelsen i De Europæiske

Fællesskabers Tidende, nemlig den 31. oktober 1980, indfører produktionskvoter fra 1. oktober 1980, dels Kommissionens begrundelse for denne beslutnings tilbagevirkende gyldighed.

16 Det første anbringende må besvares dels med, at beslutning 2794/80/EKSF ikke havde nogen reel tilbagevirkende gyldighed, eftersom virksomhederne kunne tilpasse deres produktion i november og december for således at tage kvoterne for hele kvartalet i betragtning og derved undgå en overtrædelse, dels med, at der — selv om det normalt er i strid med retssikkerhedsprincippet, at en fællesskabsretsakt gives gyldighed fra et tidspunkt, der ligger før aktens offentliggørelse — kan gøres en undtagelse, når det forfulgte mål tilsigter det, og der tages behørigt hensyn til de berørtes berettigede forventning.

17 Under de foreliggende omstændigheder var det nødvendigt at lade oktober indgå i systemet for at undgå, at virksomhederne forøgede deres produktion i oktober for at imødegå de efterfølgende pålagte begrænsninger.

18 Med hensyn til berettigelsen af at give beslutningen tilbagevirkende gyldighed har sagsøgeren gjort gældende, at virksomheden for sin del havde opretholdt produktionen på niveauet for de foregående måneder, og at det var urimeligt at skulle lide under følgerne af andres handlinger.

19 Der kan ikke gives sagsøgeren medhold heri. Selv om visse virksomheder ikke har forøget deres produktion i oktober for at imødegå indførelsen af kvoter for de følgende måneder, giver det ikke virksomhederne krav på særbehandling.

20 Yderligere har Kommissionen tilgodeset de berørtes berettigede forventning ved meddelelsen af 11. oktober 1980 (EFT C 264, s. 2), hvorefter den havde til hensigt at lade oktober indgå i kvotasystemet, og ved den samme dag offentliggjorte beslutning (EFT L 268, s. 25), hvorefter virksomhederne forpligtedes til at give oplysning om deres produktion i oktober 1980. Selv

om Kommissionen i meddelelsen af 11. oktober 1980 ganske vist ikke angav størrelsen af kvoterne, hvilket kunne forhindre virksomhederne i at drage nøjagtige slutninger af Kommissionens henstilling for at undgå, at deres produktion blev urimeligt stor i forhold til de kvoter, der ville blive dem tildelt for hele kvartalet, blev virksomhederne dog ikke desto mindre underrettet om Kommissionens hensigt.

21 For det tredje har sagsøgeren bebrejdet Kommissionen, at den ikke tog hensyn til principperne i EKSF-traktatens artikler 2, 3 og 4. Dette anbringende har ikke været belyst tilstrækkeligt, til at Domstolen kan udtale sig herom, og det bemærkes, at Domstolen allerede tidligere har fastslået, at det ikke er givet, at alle traktatens mål under alle omstændigheder samtidig kan tilgodeses fuldt ud. Det påhviler Kommissionen til stadighed at tilstræbe at skabe balance mellem de forskellige mål.

Tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

22 Sagsøgeren har kritiseret Kommissionen for ikke at have truffet de foranstaltninger mod import, der er hjemlet i EKSF-traktatens artikel 74, såfremt importen alvorligt skader eller truer med at skade produktionen inden for det fælles marked af tilsvarende eller direkte konkurrerende produkter.

23 Det fremgår af ordlyden af artikel 58, at Kommissionen »om fornødent« er beføjet til at træffe foranstaltninger på grundlag af artikel 74 med samtidig anvendelse af eventuelle andre foranstaltninger, der ligeledes træffes med hjemmel i artikel 58. Det tilkommer Kommissionen at skønne, om det er nødvendigt at træffe sådanne foranstaltninger, idet den lovlige udøvelse af denne kompetence er undergivet Domstolens kontrol.

24 I denne forbindelse må det understreges, at sagsøgeren ikke har fremført noget til støtte for sit anbringende om, at Kommissionen skulle have misbrugt sit skøn. Kommissionen har tværtimod — allerede inden indførelsen af kvotasystemet — truffet foranstaltninger for at undersøge, i hvilke mængder og til hvilke priser, der indførtes jern- og stålprodukter fra tredjelande. Den fastsatte bl.a. en basispris, indgik aftaler med tredjelande og indførte kontrolforanstaltninger. Da beslutning 2794/80/EKSF udstedtes, forstærkede Kommissionen yderligere denne kontrol og reviderede basispri-

serne. Ifølge de af Kommissionen opgivne tal, faldt importen i øvrigt mellem 1977 og 1979, og denne tendens fortsatte såvel før som efter indførelsen af kvotasystemet. Det kan altså ikke bebrejdes Kommissionen, at den ikke i tilstrækkelig grad forsøgte at hindre import fra tredjelande.

25 Det er yderligere væsentligt at fastslå, at Kommissionen under sine forhandlinger med tredjelande blev stillet over for betragtelige vanskeligheder, fordi EKSF er nettoeksportør af stål; under disse omstændigheder var Kommissionen forpligtet dels til at fremme Fællesskabets eksport, dels til at begrænse importen til Fællesskabet, og den kunne risikere at fremkalde modforanstaltninger fra tredjelandenes side, der kunne skade den fælles interesse, hvis den uden forhandlinger indførte restriktive foranstaltninger over for disse lande.

26 Sagsøgeren har endvidere hævdet, at råstålproducenterne, der var tvunget til at nedskære deres produktion, ikke havde nogen fordel af et samtidigt fald i efterspørgslen fra ikke-integrerede stålværker. Kommissionen, der ikke tog hensyn til sidstnævntes særlige forhold, burde ikke have behandlet dem på samme måde som de integrerede virksomheder.

27 Det bemærkes, at selv om virksomheder som sagsøgerens ikke alle befandt sig i en krise af samme omfang som de integrerede virksomheder, var også de forpligtede til at nedskære deres produktion på grund af nedgangen i efterspørgslen. Følgelig kunne Kommissionen ikke, da den besluttede at indføre et generelt kvotasystem, skelne mellem integrerede og ikke-integrerede virksomheder, hvis den ønskede at gennemføre en begrænsning af produktionen.

28 Sagsøgeren har yderligere kritiseret det forhold, at produktionen bestemt for eksport til tredjelande indgik i maksimumkvoterne, hvilket har stillet Fællesskabets virksomheder ringere på disse markeder, hvor der er en hård konkurrence.

29 Sagsøgeren har dog hverken godtgjort at have mistet markedsandele eller at have været nødsaget til at afvise eksportordrer fra tredjelande. Kommissionen har endvidere understreget, at den var indstillet på at forhøje kvoterne, jf. artikel 14 i beslutning 2794/80/EKSF, hvis en producent var forhindret i at forøge sin eksport til tredjelande. Følgelig kan dette anbringende ikke tages til følge.

Ingen åbenbar kriseperiode og en anormal anvendelse af solidaritetsprincippet

30 Sagsøgeren har anført, at vanskeligheder i en del af produktionssektoren som følge af moderne teknologi og andre virksomheders større produktivitet ikke kan betragtes som en åbenbar krise i traktatens forstand. At produktionsanlæggene havde en ringe udnyttelsesgrad, skyldtes en overdreven ekspansion som følge af statsstøtte. Endvidere var krisen på grund af sin særlige karakter midlertidig, hvorimod Kommissionen i fem år havde bestræbt sig på at løse problemerne inden for den europæiske jern- og stålindustri. Endelig kan man ikke kræve, at de virksomheder, der var blevet moderniseret, ikke skulle kunne udnytte denne modernisering, blot fordi andre virksomheder havde undladt at modernisere.

31 Den af sagsøgeren fremførte kritik indebærer, at små, mere effektive virksomheder ikke burde have været omfattet af kvotasystemet. Hvis Kommissionen ikke havde medtaget de små og mellemstore virksomheder, der ifølge sagsøgeren dækker 33 % af efterspørgslen på det fælles marked, ville ethvert kvotasystem imidlertid have været ineffektivt.

32 I denne forbindelse skal det anføres, at Domstolen i dommen af 18. marts 1980 i armeringsstål-sagen (Valsabbia, Sml. s. 907, præmis 80), udtalte:

»[traktaten indeholder] i bestemmelserne om offentlig indgriben i visse klart afgrænsede situationer ... en række undtagelser fra de normale på markedsøkonomisk grundlag opstillede regler for fællesmarkedets funktion.«

Disse betragtninger kan i deres helhed overføres på den foreliggende sag.

33 For så vidt angår varigheden af den åbenbare krise i artikel 58's forstand, er sagsøgerens betragtninger, selv om jern- og stålsektoren klart havde været udsat for vanskeligheder, irrelevante, eftersom Kommissionen først ved sin beslutning af 19. oktober 1980, og ikke fem år tidligere, fastslog, at Fællesskabet stod over for en åbenbar kriseperiode.

34 Af alle disse grunde vil sagsøgte være at frifinde.

Sagens omkostninger

35 I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, skal den part, der taber sagen, afholde dennes omkostninger.

36 Sagsøgeren har tabt sagen og tilpligtes derfor at afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Sagsøgte frifindes.**

2. **Sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.**

Mertens de Wilmars Bosco Touffait

Due Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Koopmans Everling Chloros Grévisse

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. februar 1982.

P. Heim J. Mertens de Wilmars

Justitssekretær Præsident