DOMSTOLENS KENDELSE
AF 28. MARTS 1984 [1]

Association des aciéries européennes indépendantes — European Independent Steelwork Association mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber

Sag 45/84 R

Sammendrag

Særlige rettergangsformer — udsættelse af gennemførelsen — betingelser — uopsættelighed — foreligger ikke efter afgivelse af tilsagn ved Domstolen
(EKSF-traktaten, art. 39; procesreglementet, art. 83, stk. 2)

I sag 45/84 R

ASSOCIATION DES ACIÉRIES EUROPÉENNES INDÉPENDANTES — EUROPEAN INDEPENDENT STEELWORK ASSOCIATION, en virksomhedssammenslutning stiftet i henhold til belgisk ret, med hjemsted rue Ducale 21, Bruxelles, ved advokat Michel Waelbroeck, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Ernest Arendt, 34, rue Philippe-II,

sagsøger,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, rue de la Loi 200, 1049 Bruxelles, ved R. Wägenbaur, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Manfred Beschel, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

1 — Processprog: Fransk.

angående en begæring fremsat i henhold til EKSF-traktatens artikel 39, om udsættelse af anvendelsen af artikel 15 B i Kommissionens beslutning 234/84/EKSF af 31. januar 1984 om forlængelse af overvågningsordningen og systemet for produktionskvoter for visse produkter for virksomhederne i jern- og stålindustrien,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene T. Koopmans, K. Bahlmann og Y. Galmot, dommerne P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco, O. Due, U. Everling og C. Kakouris,

generaladvokat: G. F. Mancini
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

afsagt følgende

KENDELSE

I — Sagsfremstilling

Ved beslutning nr. 234/84/EKSF af 31. januar 1984 (EFT L 29, s. 1) der blev udstedt i henhold til EKSF-traktatens artikler 47 og 58, forlængede og ændrede Kommissionen overvågningsordningen og systemet for produktionskvoter for visse produkter for virksomhederne i jern- og stålindustrien, der indtil da havde været i kraft i henhold til beslutning 2077/83/EKSF (EFT L 208 af 31. 7. 1983, s. 1) om forlængelse af den ved beslutning 1696/83/EKSF indførte ordning (EFT L 191 af 1. 7. 1982, s. 1). I artikel 15 B i førstnævnte beslutning bestemmes det, at enhver medlemsstat til Kommissionen kan fremsætte en klage, når den konstaterer, at leverancerne af visse jern- og stålprodukter gennem et kvartal er ændret væsentligt i forhold til de traditionelle leverancer. Kommissionen kan efter en vurdering af, om klagen er velbegrundet, under anvendelse af de i beslutningen fastlagte fremgangsmåder anmode de berørte virksomheder om skriftligt at forpligte sig til i det følgende kvartal at udligne den fravigelse af deres traditionelle leverancer, der har været tale om. Dersom en virksomhed ikke indgår eller ikke overholder en sådan forpligtelse, kan Kommissionen i medfør af nævnte bestemmelse nedsætte

den del af vedkommende virksomheds kvota, der kan leveres på det fælles marked, med en mængde, der højst kan være lig med den mængde, der har fremkaldt den skæve balance i de traditionelle leverancer.

Ved stævning registreret på Domstolens justitskontor den 20. februar 1984 har Association des aciéries européennes indépendantes anlagt sag med påstand om annullation af artikel 15 B i Kommissionens beslutning af 31. januar 1984. Ved særskilt dokument registreret på Domstolens justitskontor samme dato har sagsøgeren i medfør af EKSF-traktatens artikel 39 indgivet en begæring om udsættelse af anvendelsen af den omtvistede bestemmelse.

Domstolens præsident har ved kendelse af 2. marts 1984 henvist sagen til afgørelse ved den samlede Domstol.

II — Skriftveksling

Den sagsøgende sammenslutning har i begæringen om foreløbige forholdsregler nedlagt påstand om, at der afsiges kendelse om udsættelse med anvendelse af artikel 15 B i Kommissionens beslutning 234/84 samt om, at afgørelsen vedrørende sagens omkostninger udsættes. Sammenslutningen har til støtte for begæringen henvist til, at den nævnte bestemmelse fuldstændiggør Kommissionens iværksættelse af en politik, ved hvilken de traditionelle handelsstrømme mellem medlemsstaterne skal fastfryses, således som Rådet vedtog det den 22. december 1983. Denne politik har allerede været genstand for en første gennemførelsesforanstaltning fra Kommissionens side, nemlig Kommissionens beslutning 3717/83 om for jern- og stålvirksomheder og stålhandlende at indføre en produktionsattest og et ledsagedokument for leverance af visse produkter, der tidligere har været genstand for et annullationssøgsmål og en begæring om udsættelse af fuldbyrdelsen fra den sagsøgende sammenslutnings side.

Den første beslutning blev vedtaget under faktiske og retlige omstændigheder, der umiddelbart gør det berettiget at anordne foreløbige forholdsregler, idet de nævnte omstændigheder efter deres beskaffenhed allede straks kan tilføje den sagsøgende sammenslutnings medlemmer alvorlig og uoprettelig skade, og på samme måde forholder det sig så meget mere med artikel 15 B i beslutning 234/84.

Mens der ved beslutning 3717/83 er indført en overvågningsordning for virksomhederne, der synes at være udtryk for, at Kommissionen har tiltrådt den af Rådet vedtagne politik og er villig til at følge Rådet, også når det gælder sanktioneringen af virksomhedernes undladelse af at holde sig til de traditionelle handelsstrømme mellem medlemsstaterne, udgør artikel 15 B i beslutning nr. 234/84 en bekræftelse af, at det forholder sig som nævnt, og et positivt bevis for, at Kommissionen vil gå så langt som muligt for at iværksætte den af Rådet vedtagne afgørelse. Det er derfor endnu mere påkrævet at udsætte Kommissionens gennemførelse af denne politik, inden den fører til en varig genopdeling af stålmarkedet i nationale markeder.

Kommissionen har fremhævet, at den er meget vel bekendt med de principper, der gælder for det fælles marked for jern- og stålprodukter, herunder blandt andet fri bevægelighed for varer og afskaffelsen af foranstaltninger, der giver anledning til forskelsbehandling af producenter, købere eller forbrugere eller som stiller sig hindrende i vejen for køberens frie valg af leverandør. Kommissionen er sig desuden fuldt ud bevidst, at den ifølge EKSF-traktaten er forpligtet til blandt andet at sikre opretholdelse og overholdelse af normale konkurrenceforhold på markedet. Den er i den forbindelse for kort tid siden blevet gjort opmærksom på, at en række virk-

somheder har udnyttet blandt andet støtteordninger, der skaffer dem dækning for deres driftstab, i deres forsøg på at ændre deres sædvanlige marked og om nødvendigt med tab at erobre nye markeder. Kommissionen er nået til det resultat, at normale konkurrencevilkår ikke kan siges at være fulgt, såfremt jern- og stålvirksomhederne kunne handle på denne måde, for så vidt som en sådan adfærd beror på forhold, der indebærer konkurrencefordrejninger. En gennemgribende omorganisering af markedsforholdene ville desuden blive bragt i fare, såfremt det stod virksomhederne frit for at udnytte visse konkurrenters relative svaghed til at bemægtige sig disse konkurrenters marked ved øgede leverancer. Erfaringen har vist, at den gældende sanktionsordning ikke altid gør det muligt hurtigt nok at nå det tilsigtede resultat. Uden den anfægtede foranstaltning og uden nogen som helst mulighed for effektiv indgriben i særlige tilfælde ville det være fristende for medlemsstaterne enten at træffe nationale udligningsforanstaltninger, hvilket ville slå fællesmarkedet i stykker, eller at søge beskyttelsesklausulen i EKSF-traktatens artikel 37 bragt i anvendelse, og følgerne heraf ville gøre det meget vanskeligt at overskue og ville kunne skade det fælles marked meget mere end de begrænsede foranstaltninger ifølge artikel 15 B.

Kommissionen har anført, at artikel 15 B kun kan anvendes efter indgivelse af en begrundet klage fra en medlemsstat. Bestemmelsen gælder kun for produkter i gruppe Ia, Ib, II og III, det vil sige de produkter, der er omfattet af beslutningen om indførelse af mindstepriser (Kommissionens beslutning 3715/83/EKSF af 23. 12. 1983 om fastsættelse af mindstepriser for visse jern- og stålprodukter, EFT L 373 af 31. 12. 1983, s. 1).

Selv om beslutningen ikke indeholder nogen definition af udtrykket »traditionelle leverancer«, har Kommissionen til hensigt at benytte tidsrummet fra begyndelsen af andet halvår 1981 til slutningen af første halvår 1982 som referenceperiode. Der er tale om et normalt tidsrum, som virksomhederne ikke har indvendinger imod.

Kommissionen har beskrevet den procedure, den følger efter modtagelsen af en klage. Den har herved navnlig omtalt de forskellige forhold, der kan have givet grund til ændringer i virksomhedernes leverancer. Kommissionen har dernæst anført, at den sanktion, der kan pålægges i henhold til artikel 15 B, absolut ikke bringes i anvendelse automatisk, for det første fordi den ønsker at få virksomheden til frivilligt at nedbringe sine leveringer, og for det andet fordi en nedsættelse af kvoten kan udformes efter grovheden af den adfærd, der har været tale om.

Kommissionen har afvist den sagsøgende sammenslutnings påstande om, at man ved hjælp af artikel 15 B kan gennemføre en varig nyopdeling i nationale markeder af stålmarkedet. Det er urigtigt, når det hævdes, at den omhandlede bestemmelse er udtryk for en politik gående ud på at fastfryse de traditionelle handelsstrømme mellem medlemsstater. Det er ligeledes ukorrekt, når det hævdes, at artikel 15 B kan forvolde de virksomheder, der er medlemmer af sammenslutningen, alvorlig og uoprettelig skade.

Kommissionen har under henvisning til de indlæg, den selv og den sagsøgende sammenslutning har indgivet i sag 37/84, tilføjet, at den sagsøgende sammenslutning gør sig skyldig i en overdreven forenkling, når den hævder, at artikel 15 B i beslutning 234/84/EKSF udgør en fuldstændiggørelse af beslutning 3717/83. Ganske vist henvises der i artikel 15 B udtrykkeligt til de statistiske oplysninger, medlemsstaterne har meddelt i henhold til beslutning 3717/83/EKSF. Det står dog fast, at anvendelsen af artikel 15 B reelt ikke afhænger af iværksættelsen af denne beslutning. Både

den medlemsstat, som måtte ønske at fremsætte en klage, som Kommissionen, hvis opgave det er at vurdere den, kan henholde sig enten til de eksisterende statistikker eller til ad hoc-oplysninger af enhver art.

Beslutning 3717/83/EKSF skal ikke alene bruges med henblik på anvendelsen af artikel 15 B i beslutning 234/84. Den har en selvstændig begrundelse, idet det navnlig ved hjælp af den skal være muligt at skabe større markedsgennemsigtighed, at finde frem til eventuelle overtrædelser af prisreglerne og at forbedre vurderingerne af mulighederne på de forskellige markeder samt fastsættelsen af nedsættelsessatserne for så vidt angår beslutningen om kvoteordningen.

Kommissionen er ud over det tidligere om grunden til vedtagelsen af artikel 15 B anførte fremkommet med en beriigtigelse vedrørende visse misforståelser, der har givet anledning til forskellige avisartikler Der bliver overhovedet ikke tale om en fastfrysning af handelen mellem medlemsstaterne. Artikel 15 B tænkes anvendt i tilfælde, hvor der foreligger en usædvanlig praksis, der skyldes konkurrencefordrejninger f.eks. som følge af forskellige støtteordninger. Artikel 15 B er ikke tænkt som et middel til indgreb over for en konkurrencedygtig virksomhed, der ikke modtager driftstilskud og overholder pris- og kvotebestemmelserne og af handelspolitiske grunde søger at levere sine varer til en medlemsstat, hvor den ikke tidligere har solgt. Over for denne indskrænkende fortolkning af artikel 15 B kan det indvendes, at der intet konkret er udtalt herom i bestemmelsens stk. 1. Det er imidlertid i bestemmelsens stk. 3 bestemt, at Kommissionen skal tage hensyn til alle omstændigheder i den foreliggende sag.

I fortsættelsen har Kommissionen forklaret nærmere, hvorledes man konkret kan forestille sig behandlingen af forskellige situationer, hvis de opstår. Man kan komme ud for tilfælde, der klart viser, at der er tale om en helt sædvanlig adfærd, mens andre derimod afslører, at der er tale om en overtrædelse af andre fællesskabsretlige bestemmelser som f.eks. bestemmelser om produktionskvoter og mindstepriser, konkurrencebestemmelserne eller bestemmelserne vedrørende støtte.

Artikel 15 B skal blot fungere som en ekstra afværgeforanstaltning, der virker ved sin blotte eksistens. Den faktiske anvendelse af denne foranstaltning vil navnlig være indiceret i tilfælde, hvor de ovenfor omtalte sanktioner har vist sig at være uvirksomme over for overtrædelser af kvote- og prisordningen. Kommissionen er opmærksom på dobbeltsanktioneringsproblemet og vil sørge for at det bliver løst på passende måde, når det melder sig.

Kommissionen har afslutningsvis anført, at den sagsøgende sammenslutning ikke har godtgjort, at hovedbetingelsen for afsigelsen af en kendelse om udsættelse af fuldbyrdelsen er opfyldt, idet den begærede foreløbige forholdsregel ikke umiddelbart er berettiget af de påberåbte faktiske og retlige grunde.

Kommissionen har desuden anført, at det ikke er absolut nødvendigt at afsige kendelse om foreløbige forholdsregler. Artikel 15 B kan ikke efter den fortolkning af bestemmelsen, der må anses for rigtig, medføre, at de berørte virksomheder lider et alvorligt og uopretteligt tab. Og selv om Domstolen ikke skulle nå til det samme resultat, er det dog ikke godtgjort, at der foreligger omstændigheder, der medfører uopsættelighed, eftersom de sanktioner, Kommissionen pålægger i medfør af artikel 15 B, kan indklages for Domstolen.

Kommissionen har endvidere anført, at en anordning af foreløbige forholdsregler vil foregribe afgørelsen i hovedsagen. Det vil den, fordi den sagsøgende sammenslutnings indlæg i annullationssøgsmålet og i begæringen om udsættelse af fuldbyrdelsen faktisk er identiske.

III — Mundtlig forhandling

Parterne har efter forskriftsmæssig indkaldelse afgivet indlæg i retsmødet den 20. marts 1984.

Grunde

1 Sagsøgeren har den 20. februar 1984 anlagt sag med påstand om annullation af artikel 15 B i Kommissionens beslutning 234/84/EKSF af 31. januar 1984 om forlængelse af overvågningsordningen og systemet for produktionskvoter for visse produkter for virksomhederne i jern- og stålindustrien (EFT L 29).

2 Samtidig har sagsøgeren i medfør af EKSF-traktatens artikel 39 indgivet begæring om udsættelse af anvendelsen af nævnte artikel i beslutningen.

3 Sagsøgerne har til støtte for begæringen gjort gældende, at artikel 15 B i den anfægtede beslutning betegner en fuldstændiggørelse af Kommissionens gennemførelse af den af Rådet den 22. december 1983 vedtagne politik, der går ud på at fastfryse de traditionelle handelsstrømme mellem medlemsstaterne.

4 I artikel 15 B i beslutning 234/84 er det bestemt, at enhver medlemsstat til Kommissionen kan fremsætte en klage, når den konstaterer, at leverancerne af forskellige typer jern- og stålprodukter gennem et kvartal er ændret væsentligt i forhold til de traditionelle leverancer. Hvis Kommissionen efter behandlingen af klagen i den i beslutningen foreskrevne procedure når til det resultat, at klagen er berettiget, kan den anmode de berørte virksomheder om skriftligt at forpligte sig til i det følgende kvartal at udligne ubalancen i deres traditionelle leverancer. Dersom en virksomhed ikke indgår eller ikke overholder en sådan forpligtelse, kan Kommissionen for det følgende kvartal nedsætte den del af denne virksomheds kvote, der kan leveres på det fælles marked, med en mængde, der er højst lige så stor som den mængde, der har fremkaldt ubalancen i de traditionelle leverancer.

5 Ifølge artikel 39 i traktaten om oprettelse af Det europæiske Kul- og Stålfællesskab har indbringelse af sager for Domstolen ingen opsættende virkning.

Domstolen kan dog, såfremt den skønner, at forholdene kræver det, udsætte fuldbyrdelsen af den anfægtede beslutning. Den kan ligeledes foreskrive alle andre nødvendige foreløbige foranstaltninger.

6 Ifølge artikel 83, stk. 2, i Domstolens procesreglement er udsættelsen af fuldbyrdelsen og afgørelsen om foreløbige forholdsregler betinget af, at der foreligger omstændigheder, der medfører uopsættelighed, og nødvendigheden af sådanne forholdsregler skal umiddelbart forekomme berettiget af faktiske og retlige grunde.

7 Artikel 15 B er blevet vedtaget blandt andet i henhold til traktatens artikel 58. Ifølge denne traktatbestemmelse kan Kommissionen i tilfælde af en nedgang i efterspørgslen, der indicerer, at Fællesskabet står over for en åbenbar kriseperiode, indføre et kvotesystem for produktionen. Produktionskvoterne fastsættes i så fald på et rimeligt grundlag under hensyntagen til de principper, der er fastlagt i EKSF-traktatens artikler 2, 3 og 4, i hvilken sidste artikel det er bestemt, at kvantitative restriktioner for omsætningen af jern- og stålprodukter er uforenelige med det fælles kul- og stålmarked.

8 Proceduren i henhold til artikel 15 B skal bringes i anvendelse over for virksomheder, der har ændret deres leverancer væsentligt i forhold til de traditionelle leverancer, og det kan derfor ikke uden videre udelukkes, at artikel 15 B kan anvendes med henblik på andre end de ifølge traktatens artikel 58 tilladte formål, således at der herved indføres kvantitative restriktioner i medlemsstaternes indbyrdes handel med visse jern- og stålprodukter.

9 En producent eller en handlende vil alene ud fra en gennemlæsning af beslutningen ikke umiddelbart kunne afgøre, under hvilke omstændigheder den fortsat kan eksportere til andre medlemsstater. Beslutningen indeholder således f.eks. ikke nogen definition af begrebet »traditionelle leveringer« ligesom ej heller ordene »leverancerne er ændret væsentligt« forklares nærmere

10 Beføjelsen til at nedsætte kvoterne, såfremt »leverancerne ... er ændret væsentligt i forhold til de traditionelle leverancer« er i beslutningen ikke på

nogen måde undergivet nogen begrænsning eller betingelse. Og navnlig kan en virksomhed, der overholder de regler, der gælder med hensyn til priser, kvoter, konkurrence og statsstøtte, have grund til at frygte, at der pålægges den sanktioner, blot fordi den har øget sine leveringer til andre medlemsstater.

11 Betingelsen om, at der skal foreligge omstændigheder, der medfører uopsættelighed, skulle i kraft af denne udformning af ordningen, der gør den egnet til straks og umiddelbart at påvirke virksomhedernes adfærd, normalt kunne anses for opfyldt.

12 Imidlertid har Kommissionen under behandlingen af begæringen om foreløbige forholdsregler fremsat forskellige udtalelser med hensyn til, hvorledes den påtænker at anvende den omtvistede beslutning. Domstolen har taget disse udtalelser til efterretning.

13 Kommissionen har afgivet tilsagn om, at den vil anvende artikel 15 B på de nedenfor anførte vilkår:

a) For det første vil artikel 15 B ikke blive bragt i anvendelse, blot fordi der konstateres en ændring af de traditionelle leverancer; bestemmelsen vil først blive bragt i anvendelse når ændringen af de traditionelle leverancer skyldes, at virksomheder handler på en sådan måde, at der kan siges at være tale om forretningsmetoder, der strider mod fællesskabsretten.

b) For det andet udgør det forhold, at vedkommende virksomhed modtager en støtte, som Kommissionen har tilladt, ikke i sig selv en tilstrækkelig begrundelse for at pålægge den en kvotenedsættelse i henhold til artikel 15 B.

c) For det tredje vil Kommissionen, såfremt den under sine undersøgelser konstaterer, at der foreligger overtrædelser af andre fællesskabsbestemmelser, såsom bestemmelserne om priser, kvoter, konkurrence eller om statsstøtte, først og fremmest bringe de for sådanne overtrædelser fastlagte sanktioner i anvendelse.

14 Det kan herefter fastslås, at de ovenfor gengivne tilsagn fjerner den trussel, virksomhederne var udsat for, og som havde kunnet berettige de af sagsøgeren begærede foreløbige forholdsregler, hvorved der dog må tages forbehold for så vidt angår resultatet af den nærmere realitetsprøvelse af, om artikel 15 B er forenelig med traktaten.

Af disse grunde

bestemmer

DOMSTOLEN

før endelig afgørelse træffes:

1. **Kommissionens tilsagn tages til efterretning.**
2. **Begæringen tages ikke til følge.**
3. **Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.**

Således bestemt i Luxembourg den 28. marts 1984.

P. Heim
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident