FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON fremsat den 25. februar 1986 *

Høje Domstol.

1. Sagsøgeren i denne sag, Nuovo Campsider (herefter benævnt Campsider), er en virksomhedsorganisation i betydningen i EKSF-traktatens artikel 48, der omfatter de italienske elektrostålværker. Elektrostålværkerne er særligt følsomme over for udviklingen på markedet for skrot i Fællesskabet, idet skrot er den råvare, som sådanne stålværkers produktion er baseret på. På grund af en stor efterspørgsel efter skrot i USA og den fordel for eksportørerne, som den dengang høje dollarkurs indebar, var markedet for skrot fra 1983 præget af en stigning i eksporten til USA og af prisstigninger i Fællesskabet.

Campsider har i sagen gjort gældende, at disse forhold til slut førte til en spekulation på markedet, hvorved der i november 1984 i Italien opstod en mangelsituation med hensyn til skrot.

2. Dette var baggrunden for, at Campsider den 16. november 1984 rettede henvendelse til Kommissionen i form af en telex, hvori det anførtes,

— at skrotforhandlerne i modsætning til, hvad der var blevet tilkendegivet under et møde den 12. november 1984 mellem repræsentanter for henholdsvis stålindustrien og skrotforhandlerne, havde forhøjet priserne på skrot under henvisning til svigtende forsyninger, idet det i denne forbindelse anførtes, at »der således foreligger en mangelsituation med hensyn til skrot«,

— at de mængder skrot, der var til rådighed for den italienske stålindustri, var faldet med mellem 30 og 50% siden oktober 1984, hvilket måtte skyldes en tilsvarende stigning i eksporten til tredjelande,

— at leverandørerne af skrot, for så vidt angår december 1984, havde meddelt, at de ikke så sig i stand til at give nogen sikkerhed for størrelsen af de mængder skrot, der ville kunne leveres til stålværkerne.

Den konklusion, der drages i telexen, og hvis indhold er afgørende for denne sag, lyder således:

»Vi mener således, at Kommissionen bør være opmærksom på denne udvikling på markedet, der bekræfter, hvad den italienske delegation gjorde gældende under mødet den 12. november i Bruxelles, idet vi opfordrer Kommissionen til alvorligt at overveje, om ikke det nu må anses for afgørende nødvendigt straks at træffe foranstaltninger, der kan normalisere forholdene på markedet for skrot.«

Sagsøgeren har anlagt denne sag, der er et passivitetssøgsmål, jfr. EKSF-traktatens artikel 35, med det formål at få statueret, at Kommissionen ved ikke at foretage sig noget i anledning af denne »udtrykkelige anmodning« har »tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten« og »begået magtfordrejning«.

3. Ser man nærmere på, hvad sagsøgeren således betegner som en anmodning til Kommissionen i henhold til artikel 35, er det rimeligt at foretage en særskilt undersøgelse af sagens formalitet.

* Oversat fra fransk.

EKSF-traktatens regler om passivitetssøgsmål er indeholdt i artikel 35, hvori det om adgangen til at anlægge sådanne sager hedder:

»I tilfælde, hvor [Kommissionen] i henhold til en bestemmelse i denne Traktat eller i gennemførelsesforordningerne har pligt til at vedtage en beslutning eller rette en henstilling, men ikke opfylder denne forpligtelse«,

eller

»når [Kommissionen] i henhold til en bestemmelse i denne Traktat eller i gennemførelsesforordningerne er beføjet til at vedtage en beslutning eller rette en henstilling, men undlader at gøre dette, og denne undladelse udgør magtfordrejning«,

»tilkommer det, alt efter omstændighederne, Staterne, Rådet eller virksomhederne og organisationerne at indbringe sagen for [Kommissionen].«

Det hedder videre i bestemmelsen:

»Hvis [Kommissionen] ikke inden for en frist af to måneder har vedtaget nogen beslutning eller rettet nogen henstilling, kan der inden for en frist af en måned for Domstolen indbringes en sag vedrørende den stiltiende beslutning om afslag, som anses at være en følge af denne passivitet.«

Artikel 35 opstiller således en procedure, hvorefter der kan klages administrativt. Såfremt Kommissionen herefter forholder sig passiv i mere end to måneder, sidestilles dette med en stiltiende beslutning om afvisning af klagen, og denne stiltiende beslutning kan anfægtes ved Domstolen.

4. *Kommissionen* har gjort gældende, at det af Campsider anlagte passivitetssøgsmål åbenbart må afvises af såvel formelle som materielle grunde.

For det første anføres det, at det fremgår af indholdet af den omhandlede telex, at ingen af de i Domstolens praksis opstillede forudsætninger for, at en henvendelse kan anses som en anmodning i henhold til artikel 35, stk. 1 og 2, er opfyldt. Det anføres nærmere,

— at telexen ikke indeholder nogen tilstrækkelig klar angivelse af, hvilke beslutninger det ønskes, at Kommissionen træffer (de forenede sager 21-26/61, Meroni, Sml. 1954-1964, s. 315),

— og at telexen ikke klart og utvetydigt har karakter af en anmodning som tidligere omhandlet, ligesom den heller ikke indeholder nogen angivelse af, at der i givet fald må tages udgangspunkt i den ved beregningen af søgsmålsfristen (de forenede sager 22 og 23/60, Elz, Sml. 1954-1964, s. 259).

Da sagsøgeren ikke klart har angivet indholdet af de foranstaltninger, der ønskes truffet, har sagsøgeren i realiteten overladt dette spørgsmål til Kommissionens skøn (sag 75/69, Hake, Recueil 1970, s. 901).

Telexen kan derfor ikke anses som en anmodning om at træffe foranstaltninger som omhandlet i EKSF-traktatens artikel 35, der end ikke er nævnt i telexen. Det var derfor med rette, at Kommissionen blot opfattede telexen som en skriftlig bekræftelse af de synspunkter, sagsøgeren havde givet udtryk for under mødet den 12. november, hvorfor telexen ikke krævede noget »udtrykkeligt svar« fra Kommissionen.

For det andet gør Kommissionen gældende, at sagen må afvises allerede på grund af den genstand, den har. En virksomhedsorganisation, hvis medlemmer er udsat for vanskeligheder med hensyn til deres forsyning med skrot, kan ikke tvinge Kommissionen til at træffe generelle markedsregulerende foranstaltninger, medmindre det godtgøres, at Kommissionens eneste grund til ikke at ville træffe sådanne har været et forsætligt og åbenbart ønske om at påføre den pågældende virksomhedsorganisation skade.

5. *Campsider* har heroverfor anført, at det klart må anses for at fremgå af telexen til Kommissionen, at man ønskede et udtrykkeligt svar fra denne, ikke mindst når henses til, at telexen skriftligt bekræftede de synspunkter, sagsøgeren havde gjort gældende under mødet den 12. november.

Campsider bestrider, at de domme, som Kommissionen har anført til støtte for sin påstand om sagens afvisning, er relevante. Det anføres,

— at telexen ved at omtale hastende foranstaltninger, som Kommissionen straks burde træffe for at gribe ind over for krisen på markedet for skrot, ikke efterlader nogen tvivl om, hvorledes henvendelsen skulle opfattes, nemlig som en anmodning til Kommissionen om at træffe forholdsregler i overensstemmelse med sine forpligtelser i henhold til EKSF-traktatens artikel 59,

— at telexen i denne forbindelse klart må anses for at indeholde en udtrykkelig henvisning til en mangelsituation med hensyn til skrot, et forhold, der udtrykkeligt er nævnt i artikel 59, som indeholder en henvisning til artikel 57 og dermed til de forskellige forholdsregler, som Kommissionen i sådanne tilfælde er forpligtet til at træffe (artiklerne 60-64 og 71-75),

— at de forholdsregler, Kommissionen burde have truffet, hastede så meget, at det ikke ville have givet nogen mening at omtale den i artikel 35, stk. 3, omhandlede frist på to måneder for Kommissionen.

Hvad angår det af Kommissionen anførte om, at de materielle betingelser for at antage et passivitetssøgsmål til realitetsbehandling ikke er opfyldt, gør sagsøgeren gældende, at dette ingen støtte har i artikel 35.

6. Det af sagsøgeren til støtte for sagens antagelse til realitetsbehandling anførte forekommer ikke overbevisende.

I henhold til EKSF-traktatens artikel 35 er det en betingelse for at kunne anlægge et passivitetssøgsmål mod Kommissionen, at sagsøgeren i første omgang har fremsat en anmodning til denne. Domstolen har understreget denne »indledende formalitet«'s »væsentlige« karakter, idet den blandt andet har fremhævet »betydningen af en sådan meddelelse, som, samtidig med at den angår [Kommissionens] passivitet, tvinger denne til inden for en afgrænset frist at tage stilling til lovligheden af dens passivitet« (sag 17/57, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen i Limburg, Sml. 1954-1964, s. 125).

Det følger således af selve den betydning, som traktaten tillægger den forudgående anmodning, at denne skal opfylde visse krav, der skal sikre, at klagen har den tiltænkte funktion, navnlig for så vidt angår den frist, Kommissionen har til at reagere i.

Formålet må i virkeligheden opfattes således, at man opererer med et »i realiteten teoretisk begreb om en stiltiende beslutning om afvisning af en anmodning, der tages i betragtning efter udløbet af en frist på to måneder« (sag 59/70, Nederlandene, Sml. 1971, s. 157, org. ref. Recueil 1971, s. 639, præmis 12), men dette forudsætter altid, at sagsøgeren har fremsat en udtrykkelig anmodning som omhandlet i artikel 35 til Kommissionen om at træffe forholdsregler i medfør af bestemmelser i traktaten eller afledet ret. Sagt på en anden måde, det skal af den forudgående anmodning, der så at sige er udtryk for en formalisering af de ønsker om foranstaltninger, som den pågældende i givet fald agter at søge gennemtvunget ved at indbringe spørgsmålet for Domstolen, utvetydigt fremgå, både hvilke forpligtelser i henhold til traktaten eller afledet ret det ønskes, at Kommissionen opfylder, og at den pågældende agter at

søge dette gennemtvunget. Som generaladvokat Römer har udtrykt det, »må [det] være et rimeligt krav, at det af anmodningen til administrationen tilstrækkeligt klart kan udledes, hvilke foranstaltninger det ønskes, at Den Høje Myndighed træffer, og at disse i givet fald vil blive søgt gennemtvunget ved at indbringe spørgsmålet for Domstolen« (de førnævnte forenede sager 22 og 23/60, Elz, Sml. 1954-1964, s. 259; org. ref. Recueil 1961, s. 383).

Rigtigheden af denne analyse bekræftes til fulde af Domstolens praksis.

Hvad angår indholdet af den forudgående anmodning, skal denne være udformet således, at »det med tilstrækkelig klarhed fremgår«, hvad indholdet af den beslutning, som den pågældende mener, at Kommissionen er forpligtet til at træffe, skal være (de førnævnte forenede sager 21-26/61, Meroni, nærmere bestemt Recueil 1962, s. 155, jfr. også de forenede sager 24 og 34/58, Chambre syndicale de la sidérurgie de l'Est de la France, Sml. 1954-1964, s. 187, nærmere bestemt Recueil 1960, s. 609), hvilket også er blevet udtrykt på den måde, at anmodningen »klart skal angive indholdet af de foranstaltninger«, det ønskes, at Kommissionen træffer, eller på den måde, at betingelserne ikke er opfyldt, når der ikke foreligger »nogen form for angivelse af indholdet« af disse (den førnævnte sag 75/69, Hake, præmisserne 7-8).

Anmodningen skal endvidere have karakter af en »egentlig anmodning om at træffe forholdsregler, således at den kan fremtvinge den — udtrykkelige eller stiltiende — beslutning fra [Kommissionen], der kan gøres til genstand for en prøvelse ved Domstolen«. Anmodningen skal derfor være »klar og utvetydig« og indeholde »en tilstrækkelig klar angivelse af, at der i givet fald må tages udgangspunkt i den ved beregningen af søgsmålsfristen« (de førnævnte forenede sager 22 og 23/60, Elz, nærmere bestemt Recueil 1961, s. 375).

7. Telexen af 16. november 1984 kan ikke anses som en *udtrykkelig* anmodning fra sagsøgeren til Kommissionen, hvorved denne i medfør af EKSF-traktatens artikel 35 opfordres til at træffe forholdsregler i overensstemmelse med bestemte forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktaten eller afledet ret. Som jeg har anført, er det en forudsætning for, at en passivitet fra Kommissionens side kan anses som en stiltiende afvisning, at man klart af den forudgående anmodning kan udlede, ikke alene hvilken beslutning sagsøgeren ønsker, at Kommissionen træffer, men også hvilket retsmiddel sagsøgeren har valgt med anmodningen.

Telexen beskriver blot de vanskeligheder med hensyn til forsyningen med skrot, som de italienske elektrostålværker har været udsat for. Den blotte omstændighed, at man omtaler en »mangelsituation med hensyn til skrot«, kan i denne forbindelse ikke i alvor betragtes som en tilstrækkelig klar angivelse af arten og indholdet af de forholdsregler, som Kommissionen i henhold til artikel 35 skulle have »pligt til« eller være »beføjet til« at træffe. Man må navnlig afvise det af sagsøgeren anførte om, at dette uden videre må opfattes som en henvisning til bestemmelserne i EKSF-traktatens artikel 59 og dermed til de bestemmelser, som denne henviser til. Når sagsøgeren således hævder, at de omtalte henvisninger fremgår forudsætningsvis, er der i virkeligheden tale om en mangel på klarhed, som sagsøgeren af retssikkerhedsmæssige hensyn må bære følgerne af.

Der er også andre grunde til, at telexen ikke opfylder de krav, der må stilles til en anmodning til Kommissionen som omhandlet i artikel 35. Ganske vist kan det ikke i sig selv være afgørende, at denne bestemmelse ikke omtales. Det kunne således have været tilstrækkeligt at omtale en eventuel passivitet eller mangel på handling fra Kommissionens side, såfremt sagsøgeren endvidere havde gjort det klart, at man agtede at indbringe spørgsmålet for Domstolen, såfremt Kommissionen herefter

intet foretog sig. Men telexen indeholder intet, som kunne give Kommissionen det oindtryk, at sagsøgeren opfattede henvendelsen som en anmodning, der ville kunne danne grundlag for et passivitetssøgsmål i medfør af artikel 35. Telexen indeholder ingen opfordring til Kommissionen om inden for en bestemt frist at tage stilling til lovligheden af dens passivitet, idet det blot hedder, at *Kommissionen bør være opmærksom på* forholdene på markedet for skrot, og at den *opfordres til* »alvorligt at overveje, om det ikke nu må anses for afgørende nødvendigt straks at træffe foranstaltninger, der kan normalisere forholdene på markedet for skrot«. Det fremgår derfor ikke af selve ordlyden af telexen, at sagsøgerens hensigt var at fremtvinge en beslutning fra Kommissionen, og at sagsøgeren agtede at indbringe spørgsmålet for Domstolen, såfremt Kommissionen ikke traf en sådan. Den blotte omstændighed, at der tales om foranstaltninger, som bør træffes straks, kan ikke for alvor opveje manglen på en omtale af sagsøgerens hensigt, der klart ville have tilkendegivet over for Kommissionen, at den måtte betragte telexen som en anmodning, der skulle have den retsvirkning, at fristerne i EKSF-traktatens artikel 35, stk. 3, begyndte at løbe.

8. Uden at jeg herefter behøver at undersøge, om der i øvrigt måtte være grundlag for sagsøgerens påstand om, at Kommissionen har gjort sig skyldig i en retsstridig passivitet, skal jeg sammenfattende foreslå,

1) at sagen afvises,

2) og at sagsøgeren dømmes til at betale sagens omkostninger.