FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ
fremsat den 28. april 1989 *

Høje Domstol.

A — Faktiske omstændigheder

1. Denne nye sag mellem virksomheden Hoogovens Groep BV, sagsøger, og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, sagsøgt, vedrører spørgsmålet, om sidstnævnte inden for rammerne af kvotesystemet for jern- og stålproduktionen var berettiget til, med tilbagevirkende gyldighed, at tilbagekalde sin beslutning om at begrænse muligheden for at overføre bestemte produktionsreferencer.

2. Ved den generelle beslutning nr. 3485/85 af 27. november 1985 om forlængelse af overvågningsordningen og systemet for produktionskvoter for visse produkter for virksomhederne i jern- og stålindustrien [1], forlængede Kommissionen kvotesystemet for perioden 1. januar 1986 til 31. december 1987, idet beslutningen nu omfattede et mindre antal produkter end den tidligere ordning.

3. Ifølge beslutningens artikel 15, stk. 1, kan Kommissionen, på visse betingelser, give en virksomhed tilladelse til overførsel af referencer inden for følgende to overgrupper af produktgrupper:

— Ia, Ib, Ic, II og III (overgruppe 1),

— III, IV og VI (overgruppe 2).

4. Ifølge artikel 15, stk. 2, kan Kommissionen tillade hel eller delvis udveksling, salg eller overdragelse af referenceproduktioner og -mængder, hvis de anlæg, der har produceret de referencer, der skal overføres, er endeligt lukkede eller solgt og faktisk overført til et tredjeland efter den 1. januar 1980. Det samme gælder inden for rammerne af de af Kommissionen godkendte omstruktureringsplaner.

5. Ifølge artikel 15, stk. 3, kan Kommissionen, hvis den endelige lukning af et anlæg eller salget og overførslen af et anlæg til et tredjeland er sket efter den 1. januar 1980, tillade virksomheden, på visse betingelser, at overføre referencerne for dette anlæg inden for i de i stk. 1 anførte to overgrupper af produktgrupper.

6. Ved beslutning nr. 3524/86 af 19. november 1986 om ændring af beslutning nr. 3485/85 [2], der er vedtaget med hjemmel i sidstnævnte beslutnings artikel 18, havde Kommissionen ud fra den betragtning, at produktgruppe Ic fra 1. januar 1987 ikke længere ville være underlagt kvotesystemet, og at det var ønskeligt at undgå forstyrrelser

* Originalsprog: tysk.

1 — EFT 1985 L 340, s. 5.

2 — EFT 1986 L 325, s. 35.

på stålmarkedet som følge af en kunstig forøgelse af referencerne for de produkter, der forblev omfattet af kvotesystemet, ved overførsel af referencer fra de produkter, der snart skulle liberaliseres, med øjeblikkelig virkning besluttet at begrænse anvendelsen af artikel 15, stk. 2 og 3, i beslutning nr. 3485/85/EKSF til produkter fra produktgrupperne Ia, Ib, II, III, IV og VI. Med øjeblikkelig virkning var det således ikke længere muligt at overføre referencer fra produktgruppe Ic i henhold til artikel 15, stk. 2 og 3.

7. I henhold til denne beslutning imødekom Kommissionen en anmodning om overførsel, der var modtaget den 19. november 1986, mens den afviste to senere anmodninger. De pågældende virksomheder har indbragt afslaget på de sidste to anmodninger for Domstolen [3].

8. På grundlag af påstandene i sagerne 13/87 og 25/87 gennemgik Kommissionen igen den her foreliggende problematik. Den nåede til det resultat, at det på grundlag af en ny undersøgelse af disponible oplysninger kunne fastslås, at virkningerne af de mulige referenceoverførsler ikke var af så tungtvejende art, at de kunne begrunde beslutningen om ikke at lade produktgruppe Ic være omfattet af artikel 15, stk. 2 og 3, i bslutning nr. 3485/85. Følgelig ophævede Kommissionen igen, med virkning fra 19. november 1986, beslutning nr. 3524/86 ved beslutning nr. 1434/87 af 20. maj 1987 [4].

9. Den sagsøgende virksomhed har anfægtet sidstnævnte beslutning, da den mener, at Kommissionen ved dens vedtagelse har begået magtfordrejning over for virksomheden. Kommissionen burde nemlig ifølge sagsøgeren i beslutningen have indføjet bestemmelser, som bragte sagsøgerens forholdsmæssige markedsposition op på et rimeligt niveau. Sagsøgeren har hævdet, at Kommissionen under alle omstændigheder undlod at træffe de nødvendige foranstaltninger for at hindre en yderligere forværring af sagsøgerens forholdsmæssige position. Alene den omstændighed, at sagsøgerens forholdsmæssige position forringedes alvorligt, og at den som følge af den anfægtede beslutning fortsat forværres, indebærer ifølge sagsøgeren, at Kommissionen har anvendt sine beføjelser til at forfølge andre mål end dem, hvortil dens beføjelser var givet.

10. Sagsøgeren har derfor påstået beslutningen erklæret ugyldig i sin helhed eller i det mindste delvis.

11. Kommissionen har påstået afvisning, subsidiært frifindelse.

12. Kommissionen har gjort gældende, at sagen er rettet mod ophævelsen af en undtagelse fra den ved beslutning nr. 3485/85 indførte generelle ordning. Sagsøgeren har imidlertid aldrig anfægtet denne generelle beslutning. Kommissionen har anført, at sagsøgeren i sagerne 226/86 og 285/86 [5]

3 — Sag 13/87, Thyssen Stahl AG mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber; sag 25/87, Hoesch AG mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber; ved kendelser af 30. september 1987 har Domstolen bestemt, at disse to sager skal slettes af registeret.

4 — Kommissionens beslutning nr. 1434/87/EKSF af 20. maj 1987 om ophævelse af beslutning nr. 3524/86/EKSF om ændring af beslutning nr. 3485/85/EKSF om forlængelse af overvågningsordningen og systemet for produktionskvoter for visse produkter for virksomhederne i jern- og stålindustrien, EFT 1987 L 136, s. 39.

5 — Domstolens dom af 14. juli 1988 i de forenede sager 33, 44, 110, 226 og 285/86, Stahlwerke Peine-Salzgitter AG og Hoogovens Groep BV mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, Sml. s. 4309.

havde rejst ugyldighedsindsigelse mod ovennævnte generelle beslutning nr. 3485/85 under påberåbelse af, at beslutningen ikke muliggjorde en tilpasning af kvoterne for levering på det fælles marked, men derimod ikke, at beslutningen skadede virksomhedens forholdsmæssige markedsposition.

13. Kommissionen føler sig på dette område forpligtet til at skabe ligevægt mellem virksomhederne, men ikke til at beskytte deres forholdsmæssige markedsposition i fuld udstrækning. Yderligere førte liberaliseringen af produktgruppe Ic og og muligheden for overførsel ikke til væsentlige referenceforskydninger.

14. Parternes øvrige argumenter skal jeg, for så vidt det skønnes nødvendigt, behandle i forbindelse med min stillingtagen til sagen. Herudover skal jeg henvise til retsmøderapporten.

B — Retlig gennemgang

I — *Formaliteten*

15. Ifølge stævningens ordlyd vedrører sagen beslutning nr. 1434/87. For så vidt som denne beslutning indeholder en selvstændig bestemmelse — ophævelsen af beslutning nr. 3524/86 — kan sagen admitteres. Det er uden betydning, at den anfægtede beslutning blot genindfører en retstilstand, der allerede — for så vidt det har betydning for sagen — bestod ifølge beslutning nr. 3485/85. Endelig var formålet med udstedelsen af beslutning nr. 3524/86 at gøre det muligt at tage hensyn til, at galvaniserede plader (gruppe Ic) ved beslutning nr. 3746/86 [6] var blevet undtaget fra kvotesystemet.

16. Selv om beslutning nr. 1434/87 — ifølge selve ordlyden — faktisk genoprettede den tidligere ordning i henhold til beslutning nr. 3485/85, må det imidlertid understreges, at Kommissionen tillagde stk. 2 og 3 i artikel 15 en anden betydning end tidligere, idet det herefter blev muligt at foretage referenceoverførsler fra en liberaliseret produktgruppe. Følgelig må beslutning nr. 1434/87/EKSF betragtes som en beslutning med delvis nyt indhold.

17. Alligevel bør Kommissionens anbringender vedrørende formaliteten tages i betragtning, idet den principielle mulighed for overførsler i henhold til artikel 15, stk. 2 og 3, i beslutning nr. 3485/85 ikke længere kan anfægtes. I sagerne 226/86 og 285/86 havde sagsøgeren nedlagt påstand om, at »den generelle beslutning nr. 3485/85 annulleres helt eller delvis«; ifølge dommen af 14. juli 1988 afsagt i de forenede sager 33, 44, 110, 226 og 286/86 havde Domstolen opfattet denne påstand således, at sagsøgeren i det væsentlige gjorde gældende, at den generelle beslutning nr. 3485/85, *navnlig artikel 5*, var ulovlig. Domstolen gav sagsøgeren medhold, idet den statuerede, at artikel 5 var ugyldig, for så vidt som den ikke gav Kommissionen mulighed for at fastsætte leveringskvoterne på et efter Kommissionens opfattelse rimeligt grundlag for de virksom-

6 — Kommissionens beslutning nr. 3746/86/EKSF af 5. december 1986 om ændring af beslutning nr. 3485/85/EKSF om forlængelse af overvågningsordningen og systemet for produktionskvoter for visse produkter for virksomhederne i jern- og stålindustrien, EFT 1986 L 348, s. 1.

heder, for hvilke forholdet mellem produktionskvoten og leveringskvoten var betydeligt lavere end Fællesskabets gennemsnit. Sagsøgeren rejste ikke indsigelse mod Domstolens udlægning; under alle omstændigheder fremsatte sagsøgeren ikke begæring om, at Domstolen skulle tage spørgsmålet op til behandling, jfr. procesreglementets artikel 67, således at det nu står fast, at Domstolen har taget endelig stilling til påstanden vedrørende beslutning nr. 3485/85.

18. Da sagsøgeren således kun har anfægtet beslutning nr. 3485/85, for så vidt angår artikel 5, men derimod ikke artikel 15, stk. 2 og 3, og da Kommissionen i artikel 19 angav, at den havde til hensigt, inden udgangen af 1986, efter høring af Det Rådgivende Udvalg, at anmode Rådet om en samstemmende udtalelse vedrørende undtagelse af nye produktgrupper fra kvotesystemet fra den 1. januar 1987, kan sagsøgerens påstand kun admitteres, for så vidt som den vedrører den påståede forværring af virksomhedens forholdsmæssige markedsposition som følge af beslutning nr. 1434/87. I det omfang forværringen skyldes de grundlæggende regler i beslutning nr. 3485/85, kan den ikke behandles under den foreliggende sag.

19. Det skal således alene afgøres, om Kommissionen ved vedtagelsen af beslutning nr. 1434/87 har begået magtfordrejning over for sagsøgeren.

II — *Realiteten*

20. Jeg skal først anføre, at såvel beslutning nr. 3524/86 som beslutning nr. 1434/87, som igen ophævede den, begge blev udstedt med hjemmel i artikel 18 i beslutning nr. 3485/85, som bemyndiger Kommissionen til at foretage de nødvendige tilpasninger, såfremt der sker dybtgående ændringer på jern- og stålmarkedet, eller såfremt anvendelsen af beslutning nr. 3485/85 støder på uforudsete vanskeligheder.

21. Det fremgår allerede af ordlyden af artikel 18 i beslutning nr. 3485/85, at Kommissionen havde vide beslutnings- og skønsbeføjelser på dette område.

22. Selv om artikel 18 som en del af beslutning nr. 3485/85 blandt andet skal vurderes ud fra EKSF-Traktatens artikel 58, stk. 2, hvorefter Kommissionen skal fastsætte rimelige kvoter inden for rammerne af et kvotesystem, skal artikel 18 dog ikke opfattes som det egentlige instrument til fastsættelse af rimelige kvoter. De rimelige kvoter skal fastsættes i henhold til beslutningens artikel 5, selv om de på grundlag af de følgende bestemmelser kan gøres til genstand for visse tilpasninger.

23. Artikel 18 har derimod til formål at imødegå dybtgående ændringer på jern- og stålmarkedet eller overvinde uforudsete vanskeligheder. Der er her tale om en bestemmelse, der skal anvendes for at løse de problemer, som man endnu ikke havde konstateret ved vedtagelsen af beslutning nr. 3485/85. Bestemmelsen kan imidlertid under ingen omstændigheder anvendes til at udligne eventuelle skævheder i det samlede kvotesystem.

24. På baggrund heraf kan jeg tilslutte mig Kommissionens argumenter, når den gør gældende, at artikel 18 skal anvendes til at løse konjunkturbestemte problemer og ikke til at afhjælpe strukturelle problemer på jern- og stålmarkedet.

25. I november 1986 på et tidspunkt, da man vidste, at produkterne under gruppe Ic efter 1. januar 1987 ikke længere ville være omfattet af kvotesystemet, frygtede Kommissionen, at der kunne opstå forstyrrelser på jern- og stålmarkedet på grund af en kunstig forøgelse af referencer for de produkter, der fortsat var bundet af kvotesystemet, ved overførsel af leverancer for produkter, der snart ville blive liberaliseret. Den fandt det derfor hensigtsmæssigt at udelukke muligheden for overførsel fra produktgruppe Ic. Hvis det antages, at Kommissionens frygt hvilede på faktiske omstændigheder eller seriøse prognoser, kunne artikel 18 i beslutning nr. 3485/85 danne grundlag for fastsættelsen af en sådan foranstaltning.

26. Da det, på grund af et andet konjunkturforløb, viste sig, at frygten var ubegrundet, havde Kommissionen efter min opfattelse ikke blot ret, men var også pligt til at ophæve beslutning nr. 3524/86, hvilket skete ved vedtagelsen af beslutning nr. 1434/87. Da den var overbevist om, at virkningerne af mulige referenceoverførsler ikke var af en så alvorlig natur, at de kunne danne grundlag for at undtage produkter i gruppe Ic fra ordningen efter artikel 15, stk. 2 og 3, i beslutning nr. 3485/85, var Kommissionen forpligtet til at træffe en sådan foranstaltning, da de faktiske forudsætninger for anvendelsen af artikel 18 ikke længere var opfyldt. I mellemtiden var de faktiske forudsætninger samt retsgrundlaget for beslutning nr. 3524/86 nemlig ikke længere til stede, da den økonomiske situation havde udviklet sig anderledes end oprindeligt forudset af Kommissionen.

27. Kommissionen har ligeledes til støtte for sin adfærd påberåbt sig ligebehandlings- og retssikkerhedsprincippet.

28. Det forholder sig faktisk sådan, at i slutningen af 1985, da Kommissionen ved beslutning nr. 3485/85 af 27. november 1985 besluttede at undtage produktgruppe V (armeringsstål) og produktgruppe Id (beklædte plader) fra kvotesystemet med virkning fra 1. januar 1986, havde den hverken begrænset eller ophævet de tilsvarende overførselsmuligheder, jfr. artikel 15, stk. 2 og 3, i beslutning nr. 234/84[7], som gjaldt indtil 31. december 1985. De erhvervsdrivende kunne således i forbindelse med en yderligere liberalisering af kvotesystemet forudse en tilsvarende handling fra Kommissionens side, hvilket blev bekræftet af påstandene i de ovennævnte sager 13/87 og 25/87.

29. I øvrigt kan der heller ikke rejses indvendig mod at opretholde overførselsmulighederne efter artikel 15, stk. 2 og 3, i beslutning nr. 3485/85, da de er knyttet til den endelige lukning af et anlæg eller overførslen heraf til et tredjeland eller til en af Kommissionen godkendt omstruktureringsplan. De virksomheder, som udnytter den nævnte bestemmelses overførselsmuligheder, har nemlig netop bidraget til saneringen af jern- og stålmarkedet, hvorved de kan belønnes i henhold til artikel 15, stk. 2 og 3, på de i disse bestemmelser fastsatte betingelser.

30. Jeg kan således foreløbig fastslå, at Kommissionen anvendte de skønsbeføjelser, den havde fået tildelt ved artikel 18 i beslutning nr. 3485/85, til at bekæmpe de konjunkturbestemte vanskeligheder i denne bestemmelses forstand. Kommissionen har derfor anvendt disse beføjelser efter hensig-

7 — Kommissionens beslutning nr. 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 1984 L 29, s. 1.

ten ved at ophæve beslutning nr. 3524/86 ved beslutning nr. 1434/87, da den ophævede beslutning netop var en beslutning, der ikke opfyldte forudsætningerne i artikel 18.

31. For så vidt som der slet ikke er begået magtfordrejning, kan jeg straks fastslå, at der så meget mindre foreligger magtfordrejning over for sagsøgeren.

32. De foranstaltninger, der træffes i medfør af artikel 58, skal gøre det muligt for den samlede jern- og stålindustri i Fællesskabet på kollektivt grundlag og ved fælles anstrengelser at imødegå krisesituationer fremkaldt af en efterspørgselsnedgang. Det fremgår af Domstolens praksis, at denne bestemmelse dog ikke på nogen måde forpligter Kommissionen til at garantere en bestemt virksomhed en mindsteproduktion til skade for Fællesskabets øvrige virksomheder[8] eller til at sikre opretholdelsen af en bestemt forholdsmæssig markedsposition[9]. Når der hverken består en sådan forpligtelse i henhold til EKSF-Traktatens artikel 58 eller til den grundlæggende bestemmelse i beslutning nr. 3485/85 (artikel 5), kan den så meget mindre støttes på den konjunkturbestemte særbestemmelse i artikel 18 i beslutning nr. 3485/85.

33. Jeg finder derfor ingen anledning til at gennemgå de forskellige talopstillinger, som parterne har fremlagt vedrørende sagsøgerens påståede tab af forholdsmæssig markedsposition. Der er dels tale om tal, der er usammenlignelige, for så vidt som nogle hviler på skøn og andre gengiver de faktiske forhold. Yderligere ligger de tal, der vedrører forværringen af den forholdsmæssige markedsposition (med undtagelse af tallene for produktgruppe Ib), inden for en margen af mellem 0,5% og 1,5%, hvilket på ingen måde kan anses for at være uacceptalt, selv om man måtte hævde, at Kommissionen havde pligt til at sikre sagsøgerens forholdsmæssige markedsposition.

C — Konklusion

34. Jeg skal herefter sammenfattende foreslå, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

1) Sagsøgte frifindes.

2) Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

8 — Domstolens domme af 7. juli 1982, sag 119/81, Klöckner-Werke AG mod Kommissionen, Sml. s. 2627, navnlig s. 2650, og af 11. maj 1983, sag 244/81, Klöckner-Werke AG mod Kommissionen, Sml. s. 1451, navnlig s. 1482.

9 — De af Domstolens præsident afsagte kendelser af henholdsvis 10. august 1987, sag 209/87 R, EISA mod Kommissionen, Sml. s. 3453, og 2. maj 1988, sag 92/88 R, Assider mod Kommissionen, Sml. s. 2425.