SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JEAN MISCHO
vom 10. Februar 1987 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Die Associazione industrie siderurgiche italiane (Assider) und die Regierung der Italienischen Republik haben Untätigkeitsklagen auf Aufhebung der stillschweigenden ablehnenden Entscheidungen der Kommission über ihre Schreiben vom 18. Februar und vom 2. April 1985 erhoben. Mit diesen Schreiben hatten sie die Kommission aufgefordert, sämtliche in Artikel 15B der Entscheidung Nr. 234/84/EGKS der Kommission vom 31. Januar 1984 zur Verlängerung des Systems der Überwachung und der Erzeugungsquoten für bestimmte Erzeugnisse der Unternehmen der Stahlindustrie [1] vorgesehenen Maßnahmen zu treffen.

Hilfsweise ist die Klage der Assider auch auf Aufhebung der ausdrücklichen ablehnenden Entscheidung gerichtet, die möglicherweise in einem Schreiben der Kommission vom 22. März 1985 an das italienische Industrieministerium enthalten ist, das ihr am 24. April 1985 übermittelt wurde.

Der rechtliche Rahmen sowie die Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Parteien sind im Sitzungsbericht dargestellt. Ich will nur im Rahmen des unbedingt Notwendigen auf sie eingehen. Vor der Prüfung der Begründetheit möchte ich einige kurze Erwägungen zur Zulässigkeit der beiden Klagen anstellen.

A — Zulässigkeit

Die Kommission erhebt gegenüber dem Hilfsantrag der Klägerin Assider die Einrede der Unzulässigkeit und macht zur Begründung geltend, die Schreiben vom 22. März und 24. April 1985 stellten keine ausdrückliche Entscheidung dar, mit der die Fortsetzung des Verfahrens nach Artikel 15B abgelehnt worden sei. In den Schreiben wurden lediglich die bereits getroffenen Maßnahmen genannt und eine vertiefte Überprüfung im Hinblick auf mögliche ergänzende Maßnahmen angekündigt.

Allerdings ist die Frage, ob innerhalb der Zweimonatsfrist gemäß Artikel 35 Absatz 3 EGKS-Vertrag eine ausdrückliche Entscheidung ergangen ist, vom Gerichtshof von Amts wegen zu prüfen [2]. Deshalb ist auch zu untersuchen, ob das Schreiben vom 2. Mai 1985 an die italienische Regierung als Antwort auf ihr Aufforderungsschreiben vom 2. April 1985 den Charakter einer solchen Entscheidung hat. Wäre dies der Fall, so wäre das Schweigen unterbrochen worden und es wäre lediglich eine Anfechtungsklage gemäß Artikel 33 EGKS-Vertrag möglich gewesen.

Im vorliegenden Fall können das Schreiben vom 24. April 1985 (dem das Schreiben vom 22. März 1985 als Anlage beigefügt war) und dasjenige vom 2. Mai 1985 nicht als Unterbrechung des Schweigens der Kommission gelten.

Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes geht nämlich hervor, daß eine ausdrückliche und sei es ablehnende Entscheidung, die die Untätigkeit unterbrechen könnte, nicht vorliegt, wenn das Gemeinschaftsorgan dem Betroffenen lediglich mitteilt, die von ihm aufgeworfenen Fragen würden geprüft [3] und

* Aus dem Französischen übersetzt.

1 — ABl. L 29, S. 1.

2 — Siehe das Urteil vom 17. Juli 1959 in der Rechtssache 42/58, Société des aciers fins de L'Est (SAFE)/Hohe Behörde, Slg. 1959, 399, 419.

3 — Urteil in der Rechtssache 42/58, SAFE/Hohe Behörde, Slg. 1959, 419; siehe auch das Urteil vom 22. März 1961 in den verbundenen Rechtssachen 42 und 49/59, SNUPAT/Hohe Behörde, Slg. 1961, 109, 156.

es habe mit den notwendigen vorbereitenden Arbeiten begonnen[4], oder wenn das Organ sich darauf beschränkt, seinen vorher eingenommenen Rechtsstandpunkt zu wiederholen und zu erläutern[5].

Dies war in der vorliegenden Rechtssache der Fall.

In ihrem Schreiben vom 24. April 1985, dem als Anlage das den Hinweis auf die bereits unternommenen Schritte enthaltene Schreiben vom 22. März 1985 beigefügt war, beschränkt sich die Kommission darauf zu versprechen, die Klägerin Assider „für den Fall auf dem laufenden zu halten, daß die zur Zeit durchgeführte vertiefte Nachprüfung Umstände zutage treten läßt, die weitere Maßnahmen der Kommission im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 15B der Entscheidung Nr. 234/84/EGKS rechtfertigen".

Sie führt in ihrem Schreiben vom 2. Mai 1985 aus, daß „sämtliche dieser [bereits getroffenen] Maßnahmen mit den von der Kommission vor dem Gerichtshof [im Rahmen der Rechtssache 45/84 R[6]] abgegebenen Erklärungen im Einklang stehen", und schlägt vor, ein geeignetes Verfahren zur gegenseitigen Übermittlung von Informationen festzulegen, um ihr die vertiefte Prüfung der verfügbaren Daten zu ermöglichen.

Die Schreiben vom 24. April und vom 2. Mai 1985 besitzen deshalb nicht den Charakter ausdrücklicher Entscheidungen, mit denen der Erlaß der geforderten Maßnahmen abgelehnt worden wäre. Der Hilfsantrag der Klägerin Assider auf Aufhebung der möglicherweise im Schreiben vom 24. April 1985 enthaltenen Entscheidung ist deshalb gegenstandslos und damit unzulässig.

B — Begründetheit

Beide Klägerinnen vertreten die Auffassung, der Kommission sei Untätigkeit vorzuwerfen, da sie sich zu Unrecht geweigert habe, die Maßnahmen zu treffen, die ihr durch Artikel 15B Absatz 4 der Entscheidung Nr. 234/84/EGKS *zwingend* vorgeschrieben seien, sobald die dort aufgeführten Voraussetzungen erfüllt seien. Hilfsweise, für den Fall, daß die Kommission auf diesem Gebiet über *ein Ermessen* verfüge, machen sie geltend, die Kommission habe ihr Ermessen dadurch mißbraucht, daß sie den Absätzen 4 und 5 des Artikels 15B einen anderen als den wirklichen Zweck beigelegt habe.

Die Kommission schließt hingegen jede streng wörtliche Auslegung der betreffenden Vorschriften aus und will ihnen lediglich *subsidiären Charakter* zubilligen. Sie meint, sie dürfe die dort vorgesehenen Maßnahmen nur sehr vorsichtig und unter sehr strengen Voraussetzungen treffen, nämlich nur nach der Feststellung, daß das Ungleichgewicht in den herkömmlichen Lieferungen auf das Handeln von Unternehmen zurückzuführen sei, deren Vorgehen gegen das Gemeinschaftsrecht verstoße, und daß die aufgrund möglicher Verstöße in den Bereichen Preise, Quoten, Wettbewerb und staatliche Beihilfen ausgesprochenen Sanktionen sich als unwirksam erwiesen hätten. Jede Auslegung, die zu einer gleichsam automatischen Anwendung der in Artikel 15B vorgesehenen Maßnahme führe, sobald eine schwerwiegende Störung im Handelsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten festgestellt worden sei, sei mit dem EGKS-Vertrag nicht vereinbar. Sie sei deshalb nicht untätig gewesen (und sei es auch jetzt noch nicht), denn aufgrund der Umstände des vorliegenden Falles sei sie nicht verpflichtet oder auch nur berechtigt gewesen, die von den Klägerinnen geforderten Maßnahmen zu treffen.

4 — Urteil vom 22. März 1961 in den verbundenen Rechtssachen 42 und 49/59, SNUPAT/Hohe Behörde, Slg. 1961, 109, 156.

5 — Urteil vom 6. April 1962 in den verbundenen Rechtssachen 21 bis 26/61, Meroni/Hohe Behörde, Slg. 1962, 153, 164.

6 — Beschluß vom 28. März 1984 in der Rechtssache 45/84 R, European Independent Steelwork Association/Kommission, Slg. 1984, 1759.

Die Begründetheit der vorliegenden Klage hängt also letztendlich von der Auslegung des Artikels 15B der Entscheidung Nr. 234/84/EGKS und insbesondere von den Voraussetzungen seiner Anwendung ab.

Da jede Auslegung einer Rechtsvorschrift unter anderem vom Zweck dieser Vorschrift abhängt, möchte ich zunächst prüfen, welcher Zweck mit Artikel 15B verfolgt wird, zumal dieser Frage von den Parteien des vorliegenden Rechtsstreits grundlegende Bedeutung beigemessen wird.

1. *Zweck des Artikels 15B*

Artikel 15B wurde durch die Entscheidung Nr. 234/84/EGKS in die seit Beginn der 80er Jahre erlassenen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts zur Bekämpfung der andauernden offensichtlichen Krise im Stahlbereich eingefügt. Er gehört deshalb sowohl zu dem durch diese Entscheidung verlängerten System der Überwachung und der Erzeugungsquoten als auch darüber hinaus zu den weiteren Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der Krise und der Umstrukturierung der Stahlindustrie der Gemeinschaft ergriffen wurden.

Der Zusammenhang aller dieser Maßnahmen ist nämlich offensichtlich. Er findet seinen Ausdruck in den verschiedenen Entscheidungen selbst[7] und ist in der Rechtsprechung des Gerichtshofes mehrfach bestätigt worden[8]. Im übrigen ist das Protokoll der Tagung des Rates der Stahlminister vom 22. Dezember 1983, die dem Erlaß oder der Verlängerung dieser verschiedenen Maßnahmen voranging, in diesem Zusammenhang ganz eindeutig.

Unter Punkt 4 (Eisen- und Stahlpolitik: kurzfristige Maßnahmen) Absatz 4 (Überwachung des grenzüberschreitenden Verkehrs mit Eisen- und Stahlerzeugnissen in der Gemeinschaft) des Protokolls dieser Tagung heißt es: „Der Rat bestätigt, daß die Restrukturierung der Stahlindustrie auf dem Prinzip der Solidarität beruht, das ebenfalls dem Quotensystem und dem Beihilfekodex zugrunde liegt. Diese Solidarität *garantiert einen Wettbewerbsrahmen, der sowohl mit der Restrukturierung* der Unternehmen — dort wo diese erforderlich ist — im Einklang steht als auch mit der tatsächlichen Realisierung der jedem von ihnen zuerkannten Aktivität. *Diese Stabilität der traditionellen Warenströme ist mit diesem Prinzip konform*; ohne dieselbe bestünde die Möglichkeit, daß gewisse Unternehmen Verkehrsverlagerungen zum Schaden anderer vornehmen."

Diese Überlegungen wurden in Abschnitt 9 der Begründungserwägungen der Entscheidung Nr. 234/84/EGKS aufgegriffen, wo es heißt, „daß die Stabilität der herkömmlichen Ströme von Stahlerzeugnissen in der Gemeinschaft ein wesentliches Element ist, das erhalten werden muß, damit die Umstrukturierung des Stahlsektors in einem Wettbewerbskontext erfolgt, der mit der durch das System der Erzeugungsquoten auferlegten Solidarität vereinbar ist".

Die Stabilität der herkömmlichen Warenströme ist also kein Selbstzweck, sondern stellt eines der Instrumente des Systems der Krisenbewältigung dar. Sie muß dazu beitragen, daß die Umstrukturierung des Stahlsektors in einem Wettbewerbskontext erfolgt, der mit dem Grundprinzip der Solidarität zwischen den verschiedenen Unternehmen vereinbar ist, das die Grundlage der

7 — Siehe beispielsweise den vorletzten Absatz von Abschnitt 1 der Begründungserwägungen der Entscheidung Nr. 234/84/EGKS; siehe auch die zehnte Begründungserwägung der Entscheidung Nr. 3715/83/EGKS der Kommission vom 23. Dezember 1983 zur Festsetzung von Mindestpreisen für bestimmte Stahlerzeugnisse (ABl. L 373, S. 1): „Da diese Maßnahme einen festen Bestandteil der sonstigen Krisenmaßnahmen der Kommission, insbesondere der mengenmäßigen Beschränkungen, bildet, darf sie nur vorübergehend in Kraft bleiben."

8 — Siehe beispielsweise das Urteil vom 15. Oktober 1985 in den verbundenen Rechtssachen 211 und 212/83, 77 und 78/84 (Krupp und Thyssen/Kommission, Slg. 1985, 3409, Randnr. 25: „... daß sich die Kommission angesichts des Ausmaßes der Stahlkrise und der Maßnahmen zu deren Überwindung zu Recht bemüht, den Umstrukturierungsprozeß durch ein Bündel von Maßnahmen zu steuern, zu denen auch die Quotenregelung gehört", und Randnr. 34: „Beide fraglichen Regelungen [die Quotenregelung und die Beihilferegelung] haben somit trotz ihrer unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und Tatbestandsmerkmale die Umstrukturierung zum Ziel.")

gesamten Krisenbekämpfungspolitik darstellt[9]. In Absatz 2 des Abschnitts 9 der Begründungserwägungen der Entscheidung Nr. 234/84/EGKS wird ausdrücklich gesagt, daß Artikel 15B „zur Überwachung der Einhaltung dieses Grundsatzes" dient.

Zu diesem Zweck stellt Artikel 15B der Kommission zwei besondere Interventionsmöglichkeiten zur Verfügung:

— einmal eine förmliche Intervention bei den Unternehmen, damit diese sich verpflichten, das Ungleichgewicht in ihren herkömmlichen Lieferungen im Laufe des folgenden Quartals selbst auszugleichen (Absatz 4);

— zum anderen, bei negativer Haltung dieser Unternehmen, die Möglichkeit einer Herabsetzung ihrer Lieferquoten innerhalb des Gemeinsamen Marktes im folgenden Quartal um eine höchstens genauso große Menge wie diejenige, die das Ungleichgewicht der herkömmlichen Lieferung verursacht hat (Absatz 5).

Die in Absatz 4 vorgesehene Maßnahme hat keinen Sanktionscharakter. Aus Absatz 5 ergibt sich nämlich, daß die Weigerung, dem Ersuchen der Kommission nachzukommen, oder die Nichteinhaltung der übernommenen Verpflichtung nicht automatisch zu einer Herabsetzung der Quoten nach diesem Absatz führt. Man kann hierin also einen einfachen Appell an den guten Willen der Unternehmen sehen, im Geiste der Solidarität nicht die eigene Position zum Nachteil schwächerer Konkurrenten auszubauen, was sich in einer allgemeinen Krisenzeit schließlich als tödlich für den gesamten Stahlbereich erweisen könnte. Deshalb bin ich nicht der Meinung, daß die Anwendung des Absatzes 4 notwendigerweise die Feststellung eines rechtswidrigen Verhaltens seitens des Unternehmens voraussetzt, an das eine solche Aufforderung ergeht.

Die Maßnahme der Quotenherabsetzung gemäß Absatz 5 stellt hingegen offensichtlich eine Sanktion dar, deren Erlaß weitgehend vom Ermessen der Kommission abhängt. Voraussetzung hierfür ist, wie bei allen anderen Sanktionen, das Vorliegen eines Verstoßes. Meines Erachtens kann dieser Verstoß nicht schon in einer erheblichen Erhöhung der herkömmlichen Lieferungen bestehen. Damit eine solche Erhöhung geahndet werden kann, muß sie auf ein rechtswidriges Verhalten zurückzuführen sein und eine der Folgen eines solchen Verhaltens darstellen.

Der Gerichtshof hat in seinem Beschluß vom 28. März 1984 in der Rechtssache 37/84 R[10], in dem es um die Aussetzung des Vollzugs der Entscheidung Nr. 3717/83/EGKS[11] ging, die dazu dient, die zur Prüfung der Entwicklung des innergemeinschaftlichen Handels notwendigen statistischen Angaben zu erheben, die Ausführungen der Kommission über die Gefahr, daß bestimmte Unternehmen ihre traditionellen Marktanteile unter Mißachtung des Beihilfenkodex und der Preisvorschriften im Schutz des Quotensystems ändern, wie folgt dargestellt:

„Obwohl die Unternehmen hinsichtlich ihrer Gesamtlieferungen durch die Produktionsquotenregelung beschränkt seien, verfügten sie über einen Handlungsspielraum, der einige von ihnen dazu verführen könne, auf Hochkonjunkturmärkten mit günstigeren Preisen neue Kunden ungeachtet beträchtlicher Verzerrungen zu suchen. Die

9 — Siehe unter anderem das Urteil vom 18. März 1980 in den verbundenen Rechtssachen 154, 205, 206, 226 bis 228, 263 und 264/78 sowie 39, 31, 83 und 85/79, Valsabbia u. a./Kommission, Slg. 1980, 907, Randnr. 59 und das Urteil vom 12. Juli 1984 in der Rechtssache 81/83, Busseni/Kommission, Slg. 1984, 2951, Randnr. 18.

10 — Rechtssache 37/84 R, European Independent Steelwork Association/Kommission, Slg. 1984, 1749, insbesondere 1752 f.

11 — Entscheidung Nr. 3717/83/EGKS der Kommission vom 23. Dezember 1983 zur Einführung einer Produktionsbescheinigung und eines Begleitscheins für Lieferungen bestimmter Eisen- und Stahlerzeugnisse bei den Unternehmen der Stahlindustrie und des Stahlhandels (ABl. L 373, S. 9).

Wirtschaftskonjunktur in der Gemeinschaft entwickele sich ungleichmäßig; deswegen könnten die Preise für Eisen- und Stahlerzeugnissse in den einzelnen Regionen sehr unterschiedlich sein. Das könne einen Hersteller dazu veranlassen, sich gegebenenfalls unter Mißachtung der Preisvorschriften um neue Märkte zu bemühen. Ein Unternehmensverhalten, das unter dem Schutzmantel des Artikels 58 und einer günstigen Beihilferegelung zum Nachteil anderer Unternehmer andere Märkte in Unordnung bringe, könne nicht als normal betrachtet werden."

Im übrigen enthält die Entscheidung Nr. 234/84/EGKS selbst weitere Bestimmungen, die beweisen, daß es völlig zulässig ist, in einem Bereich der Krisenbekämpfungspolitik verbotswidrige Handlungsweisen auf anderen Gebieten der Krisenbekämpfungspolitik zu berücksichtigen.

So macht Artikel 14C die Gewährung zusätzlicher Quoten davon abhängig, daß die betroffenen Unternehmen nicht mit Sanktionen in bezug auf die Preisvorschriften belegt worden sind (oder die fälligen Geldbußen gezahlt haben).

So ist weiter in Artikel 15A vorgesehen, daß die Kommission die Quoten eines Unternehmens verringern kann, wenn es nicht genehmigte Beihilfen erhalten hat oder wenn die an die Genehmigung einer solchen Beihilfe geknüpften Bedingungen nicht eingehalten worden sind.

Der Gerichtshof hat in seinen Urteilen vom 11. Mai 1983 (Klöckner-Werke/Kommission [12]) ausdrücklich „entschieden, daß die Kommission ... bei der Ausgestaltung des Systems der Erzeugungsquoten den Auswirkungen von Subventionen Rechnung tragen darf, deren Rechtswidrigkeit in den dafür geeigneten Verfahren nachgewiesen worden ist".

Wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 15. Oktober 1985 (Krupp und Thyssen/Kommission [13]) in Randnummer 34 der Entscheidungsgründe klargestellt hat, ist es „weder willkürlich noch diskriminierend, daß in einer dieser Regelungen [der Quoten- und der Beihilferegelung] auf die Gegebenheiten verwiesen wird, die aus der Anwendung der anderen resultieren".

Unter diesen Umständen halte ich eine Herabsetzung von Lieferquoten innerhalb des Gemeinsamen Marktes von Unternehmen, die durch rechtswidrige Verhaltensweisen Störungen in den herkömmlichen Handelsströmen verursacht haben, für nicht weniger annehmbar oder weniger mit den wesentlichen Grundsätzen des gemeinsamen Stahlmarktes vereinbar als das in den genannten Urteilen in den Rechtssachen Klöckner-Werke/Kommission vom Gerichtshof zugelassene Vorgehen.

Zum einen schließt nämlich Artikel 3 Buchstabe g EGKS-Vertrag nicht „jede Schutzmaßnahme gegen Konkurrenzindustrien" aus, sondern nur solche, die nicht „durch eine von diesen Unternehmen oder zu ihren Gunsten vorgenommene unzulässige Handlung gerechtfertigt" sind.

Zum anderen läßt Artikel 5 Absatz 2 dritter Gedankenstrich EGKS-Vertrag ausdrücklich direkte Eingriffe in die Erzeugung und den *Markt* zu, „wenn es die Umstände erfordern".

Schließlich brauchen die Zusammenhänge zwischen diesen verschiedenen Grundsätzen, insbesondere dem des freien Warenverkehrs und dem eines Wettbewerbs, der nicht durch rechtswidrige Praktiken bei der Preisgestaltung, abgestimmte Verhaltensweisen von Unternehmen oder Gewährung von

12 — Rechtssache 244/81, Slg. 1983, 1451, Randnr. 37; verbundene Rechtssachen 311/81 und 30/82, Slg. 1983, 1549, und Rechtssache 136/82, Slg. 1983, 1599, Randnr. 36.

13 — Verbundene Rechtssachen 211 und 212/83, 77 und 78/84, Slg. 1985, 3409.

staatlichen Beihilfen verfälscht ist, kaum besonders hervorgehoben zu werden.

In den vorliegenden Rechtssachen wie in der genannten Rechtssache 45/84 R hat die Kommission ausgeführt, ohne Artikel 15B „seien die Mitgliedstaaten versucht, entweder nationale Ausgleichsmaßnahmen zu treffen, was zu einer Aufspaltung des Gemeinsamen Marktes führte, oder die Durchführung der Schutzklausel des Artikels 37 EGKS-Vertrag zu verlangen, deren Erfolg nicht vorhersehbar sei und für den Gemeinsamen Markt erheblich schädlicher sein könne als die in Artikel 15B vorgesehenen beschränkten Maßnahmen" (Slg. 1984, 1759, 1762).

Nach ihrer wie auch des Rates Auffassung sind nur Maßnahmen von der Art des Artikels 15B geeignet, ein Mindestmaß an normalem Funktionieren des Gemeinsamen Marktes unter bestmöglicher Einhaltung der in den Artikeln 2, 3 und 4 EGKS-Vertrag festgelegten Ziele und Grundsätze aufrechtzuerhalten.

In diesem Zusammenhang weise ich darauf hin, daß der Gerichtshof in seinem Urteil vom 21. Juni 1958 [14] folgendes eingeräumt hat: „Gleichwohl ist festzuhalten, daß in der Praxis die verschiedenen Ziele des Artikels 3 aufeinander abgestimmt werden müssen, da es offensichtlich unmöglich ist, sie alle gleichzeitig und jedes einzelne bis zur äußersten Konsequenz zu verwirklichen; sie enthalten allgemeine Grundsätze, die es im weitestmöglichen Umfang zu verwirklichen und miteinander in Einklang zu bringen gilt." Daraus hat der Gerichtshof in dem schon erwähnten Urteil vom 18. März 1980 [15] folgendes abgeleitet: „Wenn sich ein Kompromiß zwischen den verschiedenen Zielen [des Artikels 3] schon bei einer gewöhnlichen Marktlage als notwendig erweist, so erst recht in einer Krisensituation, die zu *außerordentlichen Maßnahmen berechtigt, durch die von den normalen Funktionsgesetzen des gemeinsamen Stahlmarktes abgewichen wird und die es offensichtlich mit sich bringen, daß bestimmte Ziele des Artikels 3 ... außer acht gelassen werden.*" Dies gilt wohl auch für die Ziele der Artikel 2 und 4, bezüglich deren der Gerichtshof ebenfalls eingeräumt hat, daß keineswegs sicher ist, daß sie stets alle ohne Abstriche gleichzeitig verfolgt werden können [16], zumal wenn man berücksichtigt, daß die Grundsätze des Artikels, wenn auch nur „gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages", gewissen Beschränkungen unterworfen werden können [17].

In den Schreiben, die die Kommission im April 1984 an die Stahlunternehmen der Gemeinschaft versandt hat, um sie über Einzelheiten der Auslegung und Anwendung des Artikels 15B aufzuklären, hat sie sich im übrigen der Notwendigkeit bewußt gezeigt, diese verschiedenen Gebote aufeinander abzustimmen, und erklärt, sie sei „durch den Vertrag verpflichtet, alles Notwendige zu unternehmen, um den Vorteil des freien Warenverkehrs mit Stahlerzeugnissen sowohl für die Erzeugnisse als auch für die Verbraucher [18] zu wahren, daß jedoch ... der EGKS-Vertrag ihr gleichzeitig aufgibt, unter anderem für die Aufrechterhaltung und die Beachtung normaler Wettbewerbsbedingungen zu sorgen" (Artikel 5 Absatz 2 dritter Gedankenstrich).

Man sah also in der in Artikel 15B Absatz 5 vorgesehenen Maßnahme, mangels einer Selbstbeschränkung der betroffenen Unternehmen, das am besten geeignete Mittel, die herkömmlichen, durch rechtswidrige Ver-

14 — Rechtssache 8/57, Groupement des hauts-fourneaux et aciéries belges/Hohe Behörde, Slg. 1958, 231, 252.

15 — Valsabbia u. a./Kommission, Slg. 1980, 907, Randnr. 53 bis 55 .

16 — Siehe Urteil vom 16. Februar 1982 in der Rechtssache 276/80, Padana/Kommission, Slg. 1982, 517, Randnr. 21.

17 — Siehe hierzu das Urteil vom 28. Juni 1984 in der Rechtssache 36/83, Mabanaft/Hauptzollamt Emmerich, Slg. 1984, 2497, Randnrn. 23 und 24.

18 — Mit letzterem wird offensichtlich auf Artikel 4 Buchstabe b EGKS-Vertrag angespielt.

haltensweisen gestörten Handelsströme wiederherzustellen und dabei die Gesamtheit der Prinzipien und Ziele des EGKS-Vertrags so weitgehend zu beachten, wie es angesichts der Krisensituation möglich ist.

Die Kommission hat in einer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage [19] zu Recht ausgeführt, daß diese Vorschrift „keine Teilung der Gemeinschaft bewirkt, sondern ganz im Gegenteil lediglich eine zusätzliche Handhabe bietet, um die Einheit des Gemeinschaftsmarktes dadurch zu wahren, daß die Stabilität des Marktes und die Solidarität der Stahlindustrie während der entscheidenden Phase der umfassenden Umstrukturierung dieser Industrie gestärkt werden".

Angesichts dieses Zwecks des Artikels 15B geht es um die Frage, ob die Voraussetzungen für seine Anwendung im vorliegenden Fall erfüllt sind und ob die Kommission deshalb zu Unrecht die dort vorgesehenen Maßnahmen nicht getroffen hat.

2. *Waren im vorliegenden Fall die Voraussetzungen für die Anwendung der in Artikel 15B Absatz 4 vorgesehenen Maßnahmen erfüllt?*

Die italienischen Beschwerden wurden nacheinander am 5. Juni, 5. August und 30. November 1984 sowie am 25. Februar 1985 für die einzelnen Quartale des Jahres 1984 eingelegt. Eine Beschwerde, die das gesamte Jahr 1984 betraf, wurde am 11. März 1985 wiederholt.

Die vorliegenden Klagen betreffen nur das Jahr 1984, auf das sich die Aufforderungsschreiben beziehen, auch wenn sich die Störungen nach Auffassung der italienischen Regierung in den beiden ersten Quartalen 1985 bestätigt haben.

Wie aus der Gesamtheit der Schreiben und Unterlagen, die die Klägerinnen zu den Akten gereicht haben, hervorgeht, hat die Kommission eingeräumt, daß die Lieferungen von Erzeugnissen der Gruppen Ia und II sowie Ib nach Italien 1984 von Quartal zu Quartal tatsächlich „beträchtlichen Schwankungen" unterlagen (Schreiben vom 20. März 1985) und daß ihre eigenen Berechnungen das „Ungleichgewicht der herkömmlichen Handelsströme" dieser Erzeugnisse, das von Italien gemeldet worden war, bestätigt haben (Schreiben vom 2. Mai 1985). In ihren Klagebeantwortungsschriftsätzen (letzter Absatz des Abschnitts 5) räumt sie ausdrücklich ein, daß „die Prüfung der gesamten auf diese Weise gesammelten Daten ... im wesentlichen bestätigt [hat], daß sich der gewöhnliche Umfang der Lieferungen auf dem italienischen Markt 1984 deutlich zugunsten von Erzeugnissen aus Frankreich und den Beneluxstaaten geändert hat".

Die in der Anlage zum Schreiben des italienischen Ministers für Industrie vom 11. März 1985 angegebenen Zahlen bestätigen deutlich, daß diese Änderungen auch nach den Berechnungskriterien der Kommission, die diese in ihren Antworten auf die vom Gerichtshof gestellten Fragen dargestellt hat, „beträchtlichen" Umfang angenommen haben. Nach diesen Kriterien sind die Voraussetzungen für die Einleitung des Verfahrens nach Artikel 15B erfüllt, wenn sich der Anteil eines Mitgliedstaats am Markt eines anderen Mitgliedstaats in einer bestimmten Erzeugnisgruppe um mehr als einen Prozentpunkt ändert.

Die Kommission hat also mit der Anwendung der Regelung des Artikels 15B begonnen, und zwar noch vor Erhalt der Aufforderungsschreiben.

So hielt sie zunächst im Oktober 1984 zweiseitige Konsultationen der Mitgliedstaaten untereinander ab, um die beiderseitigen statistischen Angaben einander gegenüberzustellen und nach Unternehmen aufgeschlüsselte Erläuterungen und bezifferte Auskünfte zu erhalten, anhand deren sie die Be-

19 — Schriftliche Anfrage Nr. 813/84 (ABl. C 71 vom 18. 3. 1985, S. 5).

gründetheit der italienischen Beschwerden ernsthaft nachprüfen konnte.

Nachdem sie festgestellt hatte, daß das Ungleichgewicht bei den Erzeugnissen der Gruppen Ia und II auf eine Erhöhung der Lieferungen von Vorprodukten für die Herstellung von kleinen geschweißten Röhren zurückzuführen war, versuchte sie noch während einer Zusammenkunft im Dezember 1984 die Hersteller dazu zu bewegen, eine Art Selbstbeschränkung auf der Grundlage einer neuen Methode der Anwendung von Artikel 10 Absatz 1 der Entscheidung Nr. 234/84/EGKS, der die Gewährung zusätzlicher Quoten auf diesem Gebiet regelt, einzuhalten.

Hierzu weise ich darauf hin, daß die Kommission in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat, daß in dieser Initiative kein Ersuchen um Selbstbeschränkung gemäß Artikel 15B Absatz 4 zu ersehen sei. Außerdem hätten die betroffenen Unternehmen ausdrücklich jede Verknüpfung der beiden Probleme miteinander abgelehnt.

Schließlich führte die Kommission bei den Unternehmen, die von den Lieferungen der gleichen Vorerzeugnisse nach Italien betroffen waren, Preisprüfungen durch und leitete im Frühjahr 1985 gegen 15 Unternehmen das Verfahren gemäß Artikel 36 EGKS-Vertrag ein, das dazu führte, daß im Herbst 1985 gegen sechs dieser Unternehmen Sanktionen verhängt wurden, die für den Fall eines Verstoßes gegen Artikel 60 EGKS-Vertrag vorgesehen sind. Die entsprechenden Geldbußen wurden im Dezember 1985 gezahlt.

In bezug auf Erzeugnisse der Gruppe Ib erklärt die Kommission, sie warte immer noch auf eine Antwort auf ihr Ersuchen um ergänzende Angaben, die es ihr ermöglichen sollten, den Ursprung der Waren in jedem Einzelfall zu ermitteln und vor allem die notwendigen Überprüfungen der von den Unternehmen praktizierten Preise durchzuführen. Ich stelle allerdings fest, daß diese Ersuchen vom 2. und 8. Mai 1985 stammen.

Angesichts all dieser Schritte lautet die entscheidende Frage, ob die Kommission sich damit begnügen durfte oder ob sie — wie die Klägerinnen fordern — auch die im einzelnen in Artikel 15B Absatz 4 und möglicherweise die in Artikel 15B Absatz 5 vorgesehenen Maßnahmen hätte ergreifen müssen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß sich das Verfahren des Artikels 15B aus drei aufeinanderfolgenden Abschnitten zusammensetzt, nämlich der Einlegung einer Beschwerde durch einen Mitgliedstaat, der Prüfung der Begründetheit dieser Beschwerde durch die Kommission und gegebenenfalls dem Erlaß der vorgesehenen Maßnahmen.

Man könnte sicherlich zu der Auffassung neigen, die Kommission erkenne stillschweigend die Begründetheit der Beschwerde eines Mitgliedstaats an, sobald sie sich die Feststellungen dieses Mitgliedstaats zu eigen macht, daß sich die herkömmlichen Lieferungen beträchtlich geändert hätten (Absatz 1).

Allerdings muß die Kommission bei der Prüfung einer solchen Beschwerde nicht nur die zu deren Begründung übermittelten statistischen Daten berücksichtigen, sondern auch „alle Umstände des betreffenden Falls" (Absatz 3).

Werden die Zahlen, auf die eine Beschwerde gestützt wird, als richtig anerkannt, so folgt daraus nicht zwingend, daß die Beschwerde als begründet im Sinne des Artikels 15B anerkannt wird.

Die Kommission kann bei ihrer Beurteilung andere Umstände berücksichtigen, die die Bedeutung dieser Zahlen relativieren und dazu führen können, daß der Erlaß der in den Absätzen 4 und 5 vorgesehenen Maßnahmen aufgeschoben wird oder sogar unnötig oder unangemessen wird.

Diese Umstände können verschiedener Art sein. Im vorliegenden Fall bat die Kommission in ihren Schreiben vom 21. Dezember 1984 und vom 20. März 1985 die italienische Regierung, zu den Fällen Stellung zu nehmen, in denen erhebliche Überschreitungen der herkömmlichen Lieferungen aus Italien nach anderen Mitgliedstaaten festgestellt worden waren. Möglicherweise anhand dieser Zahlen und unter Berücksichtigung dieser Stellungnahme vertrat die Kommission in ihrem Schreiben vom 22. März 1985 die Auffassung, daß sich „bei den Erzeugnisgruppen insgesamt (außer bei der Gruppe der Vorprodukte für kleine geschweißte Röhren) die Überschreitungen teilweise gegenseitig aufheben und normalen Veränderungen auf dem Markt entsprechen".

Diese Nachprüfungen können sich auch auf die Ursachen der festgestellten Veränderungen erstrecken und möglicherweise zur Feststellung von Verstößen führen, die in anderen Bereichen, wie etwa im Preisbereich, begangen wurden, wie es hier der Fall war.

Die Kommission verfügt somit ohne Zweifel über einen breiten Beurteilungsspielraum bei der Prüfung der Begründetheit der bei ihr eingelegten Beschwerden.

Deshalb könnte man möglicherweise zu der Auffassung neigen, daß die Kommission im vorliegenden Fall immer noch mit der Prüfung der Begründetheit der italienischen Beschwerden befaßt sei und somit noch nicht, auch nicht stillschweigend, entschieden habe, die in Artikel 15B Absätze 4 und 5 vorgesehenen Maßnahmen nicht zu treffen, daß sie also nicht untätig sei.

Allerdings muß diese Prüfung notwendigerweise Grenzen, insbesondere zeitlicher Art, haben. Sie kann nicht nach Gutdünken der Kommission verlängert werden, sondern müßte folgerichtig dazu führen, daß der Beschwerde stattgegeben wird und die sich hieraus ergebenden Maßnahmen erlassen werden oder daß die Beschwerde ausdrücklich zurückgewiesen wird. Im letzteren Fall würde dem Beschwerdeführer und allen durch eine an ihn gerichtete ablehnende Entscheidung Betroffenen mit der in Artikel 33 EGKS-Vertrag vorgesehenen Anfechtungsklage angemessener Rechtsschutz geboten.

Im vorliegenden Fall hat die Kommission zwar in den erwähnten Schreiben vom 21. Dezember 1984, vom 20. und 22. März sowie vom 2. Mai 1985 immer nur zu den Zahlen Stellung genommen, ohne jemals ausdrücklich die Begründetheit der italienischen Beschwerden anzuerkennen, zu keinem Zeitpunkt des Verfahrens ist sie jedoch den Behauptungen der Klägerinnen entgegengetreten, wonach sie die Begründetheit dieser Beschwerden eingeräumt habe.

Deshalb halte ich es für unbestreitbar, daß die Kommission von dem Zeitpunkt an, zu dem sie festgestellt hatte, daß nicht nur eine beträchtliche Änderung der Lieferungen vorlag, sondern daß diese auch auf Verstöße gegen Preisvorschriften zurückzuführen war, notwendigerweise die Begründetheit der Beschwerde hätte anerkennen müssen. Es läßt sich sogar sagen, daß sie durch diese Feststellungen die Begründetheit zumindest stillschweigend anerkannt hat.

Ein solches stillschweigendes Anerkenntnis läßt sich wohl auch daraus ableiten, daß die Kommission im Oktober 1984 Konsultationen der betroffenen Mitgliedstaaten abhielt. Denn gemäß Artikel 15B Absatz 4 „konsultiert [die Kommission] die betreffenden Mitgliedstaaten, wenn sie die Beschwerde für begründet hält".

In jedem Fall waren von diesem Zeitpunkt an die Voraussetzungen für die Anwendung des Artikels 15B Absatz 4 erfüllt. Für Verzögerungen und Ausflüchte gab es keine Entschuldigung mehr. Nach Artikel 15B Absatz 4 „*ersucht*" die Kommission nämlich,

wenn sie die Beschwerde für begründet hält, „die fraglichen Unternehmen, sich schriftlich zu einem Ausgleich des Ungleichgewichts in ihren herkömmlichen Lieferungen im Laufe des folgenden Quartals zu verpflichten".

Die Verpflichtung der Kommission zu diesem Vorgehen unterliegt somit nicht dem geringsten Zweifel: Zum einen bringt die Verwendung der Gegenwartsform üblicherweise bereits für sich eine Verpflichtung zum Ausdruck, zum anderen wird der zwingende Charakter des Absatzes 4 noch durch einen Vergleich mit Absatz 5 bestätigt, wo es heißt: „Mangels einer solchen Verpflichtung durch ein Unternehmen, oder sofern diese nicht eingehalten wird, *kann* die Kommission für das folgende Quartal den Anteil der Quote dieses Unternehmens, der innerhalb des Gemeinsamen Marktes geliefert werden kann, um eine höchstens genauso große Menge verringern wie diejenige, die das Ungleichgewicht der herkömmlichen Lieferung verursacht hat." Schließlich erforderte der oben beschriebene Zweck des Artikels 15B ihr Eingreifen.

Das Vorgehen nach Absatz 4 war sogar geboten, *bevor die Kommission endgültig Verstöße festgestellt hatte*, denn, wie ich oben ausgeführt habe, die in Absatz 4 vorgesehene Maßnahme hat keinen Sanktionscharakter. In jedem Fall wird eine beträchtliche Änderung der herkömmlichen Lieferungen auf einem Markt, der durch das Bestehen von Erzeugungs- und Lieferquoten gekennzeichnet ist, in den meisten Fällen ein Indiz für solche Verstöße darstellen, die in jedem Fall dringend einer schnellen Überprüfung bedürfen. Es war allerdings nicht erforderlich, das Ergebnis dieser Ermittlungen abzuwarten.

Erst recht war die Kommission vor einem Vorgehen nach Absatz 4 nicht verpflichtet, das Ergebnis der „klassischen" Sanktionen, die sie gegebenenfalls zu verhängen hatte, abzuwarten. In diesem Zusammenhang kann man außerdem mit dem Wortlaut und dem Regelungszusammenhang des Artikels 15B argumentieren. Diese Bestimmung enthält nämlich Merkmale eines Eilverfahrens. Anträge aufgrund solcher Vorschriften müssen selbstverständlich mit besonderer Sorgfalt geprüft werden.

In einem Fall, wie dem vorliegenden, braucht diese Prüfung nun nicht so schnell zu erfolgen wie im Fall der Anwendung des Artikels 37 EGKS-Vertrag.

So erhielt die Französische Republik, als sie am 24. Juni 1968 bei der Kommission die Ermächtigung beantragte, die geeigneten Maßnahmen zur Beschränkung der Lieferungen von Stahlerzeugnissen mit Ursprung in anderen Ländern der Gemeinschaft nach Frankreich zu treffen, diese Ermächtigung erst durch eine Entscheidung, die zwölf Tage später erging [20].

Auf einen Antrag des Vereinigten Königreichs vom 8. Februar 1974 hin ermächtigte die Kommission diesen Mitgliedstaat am 18. Februar 1974, seine Ausfuhren von EGKS-Erzeugnissen zu beschränken [21]. Einem neuen Antrag vom 18. Juni 1974 wurde am 25. Juni 1974 [22] stattgegeben.

Wie stellt sich das Problem der Dringlichkeit im vorliegenden Fall dar?

Gemäß Artikel 15B Absatz 2 muß der Mitgliedstaat seine Beschwerde spätestens acht Wochen nach dem Ende des Quartals einlegen, in dem die herkömmlichen Lieferungen beträchtlich geändert wurden.

Gemäß Artikel 15B Absatz 4 muß das Ersuchen an die betreffenden Unternehmen zu

20 — Entscheidung Nr. 915/68/EGKS der Kommission vom 6. Juli 1968 über die Anwendung von Artikel 37 des EGKS-Vertrags für die Französische Republik (ABl. L 159 vom 6. 7. 1968, S. 6).

21 — Entscheidung der Kommission vom 18. Februar 1974 über die Anwendung von Artikel 37 des EGKS-Vertrags auf das Vereinigte Königreich (ABl. L 74 vom 19. 3. 1974, S. 20).

22 — Entscheidung der Kommission vom 25. Juni 1974 zur Änderung der genannten Entscheidung (ABl. L 189 vom 12. 7. 1974, S. 25).

einem Ausgleich des Ungleichgewichts „im Laufe des folgenden Quartals" führen.

Man darf zweifelsohne davon ausgehen, daß es sich bei dem „folgenden Quartal" um dasjenige handelt, das auf das Quartal folgt, in dem die Beschwerde eingelegt wurde, und nicht um dasjenige, das auf das Quartal folgt, in dem die Überschreitung festgestellt wurde, denn man muß der Kommission etwas Zeit lassen, um die Angaben zu überprüfen und die Umstände des Einzelfalls zu beurteilen.

Eine Überschreitung der Lieferungen im ersten Quartal 1984 hätte deshalb die Kommission veranlassen müssen, die betreffenden Unternehmen zu ersuchen, sich schriftlich zu verpflichten, das Ungleichgewicht in ihren herkömmlichen Lieferungen im dritten Quartal 1984 auszugleichen.

Daher kann der Ansicht der Kommission, sie müsse, bevor sie an die betreffenden Unternehmen ein Ersuchen um eine schriftliche Ausgleichsverpflichtung gemäß Artikel 15B Absatz 4 richte, für die festgestellten Rechtsverstöße zuerst die klassischen Sanktionen (z. B. eine Geldbuße wegen Nichteinhaltung der Mindestpreise) verhängen und die Wirkungen dieser Sanktionen abwarten, nicht gefolgt werden.

Diese Ansicht ist mit der Vorschrift über den Ausgleich des Ungleichgewichts „im Laufe des folgenden Quartals" nicht vereinbar.

Die Kommission hat deshalb eine Verpflichtung, die ihr aufgrund des Artikels 15B Absatz 4 oblag, nicht erfüllt. Indem sie dieser Verpflichtung nicht nachgekommen ist, *hat sie gegen eine Rechtsvorschrift zur Durchführung des EGKS-Vertrags verstoßen.* Ich schlage deshalb vor, daß der Gerichtshof gemäß Artikel 35 Absatz 1 EGKS-Vertrag die Untätigkeit der Kommission feststellt.

Da somit der ersten Rüge der Klägerinnen, es liege ein Verstoß gegen Artikel 15B Absatz 4 der Entscheidung Nr. 234/84/EGKS vor, zu folgen ist, werde ich die Rüge des Ermessensmißbrauchs nur hilfsweise prüfen.

3. *Liegt darin, daß die Kommission die in Artikel 15B Absatz 5 vorgesehenen Maßnahmen nicht getroffen hat, ein Ermessensmißbrauch?*

Eigentlich dürfte sich die Frage, ob Artikel 15B Absatz 5 anzuwenden war, nicht stellen.

Aus dem Wortlaut dieser Vorschrift geht nämlich hervor, daß die Kommission die dort vorgesehenen Maßnahmen nur dann erlassen darf, wenn ein Unternehmen eine Selbstbeschränkungsverpflichtung nicht eingeht oder eine solche nicht einhält. Ein Tatbestandsmerkmal dieser Vorschrift besteht also darin, daß Absatz 4 angewandt wurde. Wie wir jedoch soeben gesehen haben, war dies hier gerade nicht der Fall.

Die Kommission hat allerdings in der mündlichen Verhandlung erklärt, es sei ihr überflüssig erschienen, die betreffenden Unternehmen um eine schriftliche Verpflichtung zum „Ausgleich" ihrer Ausfuhren nach Italien zu ersuchen, denn ihr sei mitgeteilt worden, daß die Unternehmen nicht bereit seien, eine solche Verpflichtung einzugehen.

Falls der Gerichtshof der Ansicht sein sollte, daß die Kommission unter diesen Voraussetzungen eine solche Verpflichtung nicht förmlich zu verlangen brauchte (was nicht meiner Meinung entspricht) oder daß die informelle Reaktion der Unternehmen dem Mangel einer solchen Verpflichtung gleichkam, stellt sich die Frage, ob die Kommission ihr Ermessen dadurch mißbraucht hat, daß sie die Quoten der betreffenden Unternehmen nicht gemäß Artikel 15B Absatz 5 herabgesetzt hat.

Die Klägerinnen sind nämlich der Auffassung, daß es auf eine Verkennung der Zielsetzung des Artikels 15B hinausliefe, wenn im vorliegenden Fall nur Sanktionen im Preisbereich verhängt würden.

Nach ihrer Auffassung handelt es sich bei den dort vorgesehenen Maßnahmen um selbständige Maßnahmen, die gegebenenfalls zusammen anzuwenden seien, jedoch in jedem Fall unabhängig von den anderen in der gemeinschaftsrechtlichen Regelung vorgesehenen Sanktionen. Nur mit diesen Maßnahmen lasse sich der Zweck dieser Bestimmung erreichen.

Konkret geht es also um die Frage, ob die von der Kommission getroffenen Maßnahmen angesichts der Zielsetzung des Artikels 15B ausreichend und angemessen waren oder ob die Kommission dadurch, daß sie die in Absatz 5 dieses Artikels ausdrücklich vorgesehenen Maßnahmen nicht ergriffen hat, das Ermessen mißbraucht hat, das ihr diese Bestimmung einräumt, um eben dieses Ziel zu erreichen.

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes „ist eine Entscheidung nur dann ermessensmißbräuchlich, wenn aufgrund objektiver, schlüssiger und übereinstimmender Indizien anzunehmen ist, daß sie zu anderen als den angegebenen Zwecken getroffen wurde“ [23]. Der bloße Umstand, daß ein Gemeinschaftsorgan von seinen Befugnissen zu einem anderen Zweck Gebrauch gemacht hat als demjenigen, zu dem sie ihm verliehen wurden, bedeutet einen Ermessensmißbrauch. Das gleiche gilt, *wenn ein Organ sich unter Verkennung des Zwecks, zu dem es über diese Befugnisse verfügt, weigert, von ihnen Gebrauch zu machen.*

Die von der Kommission vorgenommene Unterscheidung zwischen Gesetzesverstoß, der in einer Anwendung eines Rechtssatzes bestehen soll, die *unabsichtlich* von der vom Gesetzgeber gewollten abweiche, und Ermessensmißbrauch, der angeblich nur dann vorliegt, wenn einer Rechtsvorschrift *absichtlich* eine andere Zielsetzung beigelegt werde, als die vom Gesetzgeber gewollte, erscheint mir jedenfalls im vorliegenden Fall unhaltbar.

Ich teile voll und ganz die Auffassung des Generalanwalts Lagrange, wonach „in allen Fällen, in denen eine öffentliche Behörde das Ausmaß ihrer Befugnisse verkennt — vorausgesetzt, daß dieses vorher festgelegt war —, notwendigerweise eine Verletzung der Rechtsnorm gegeben ist“ [24].

Im übrigen können sich beide Vorwürfe völlig decken, insbesondere dann, wenn die Behörde nicht über ein Ermessen verfügt, sondern von Gesetzes wegen gehalten ist, ihre Befugnisse in einem bestimmten und keinem anderen Sinne zu gebrauchen [25].

Außerdem besteht kein Zweifel daran, daß sich die Kommission bewußt geweigert hat, von ihren Befugnissen nach Artikel 15B Gebrauch zu machen, wobei sie diesen Befugnissen in den Augen der Klägerinnen eine andere als ihre wahre Zielsetzung beigelegt hat.

Ich möchte darauf hinweisen, daß der Gerichtshof in seinem Urteil vom 29. November 1956 [26] folgendes entschieden hat: „Selbst wenn der Beklagten bei der Auswahl der Unterlagen für ihre Berechnungen gewisse Fehler unterlaufen sein sollten, ... so würde daraus noch nicht folgen, daß mit diesen Irrtümern ipso facto der Nachweis für das Vorliegen eines Ermessensmißbrauchs erbracht wäre, wenn nicht gleichzeitig bewiesen würde, daß die Hohe Behörde im vorliegenden Fall objektiv, infolge schwerwiegenden Mangels an Voraussicht oder Umsicht, was einer Verkennung des gesetzlichen Zweckes gleichkäme, andere Ziele als diejenigen verfolgt habe, zu deren

23 — Siehe beispielsweise das Urteil vom 21. Juni 1984 in der Rechtssache 69/83, Lux/Rechnungshof, Slg. 1984, 2447, Randnr. 30.

24 — Siehe hierzu die Schlußanträge des Generalanwalts Lagrange in der Rechtssache 3/54, Assider/Hohe Behörde, Slg. 1954-1955, 151, 179.

25 — Siehe hierzu die Schlußanträge des Generalanwalts Lagrange in der Rechtssache 8/55, Fédération charbonnière de Belgique/Hohe Behörde, Slg. 1955-1956, 231, 256.

26 — Rechtssache 8/55, Fédération charbonnière de Belgique/Hohe Behörde, Slg. 1955-1956, 297, 317 ff.

Erreichung die ... vorgesehenen Befugnisse übertragen worden sind."

Deshalb machen die Klägerinnen mit ihrer Rüge meines Erachtens sehr wohl Ermessensmißbrauch geltend. Für die Zulässigkeit dieses Klagegrunds reicht es aus, daß er förmlich geltend gemacht wird und daß die Gründe, aus denen nach Ansicht der Klägerinnen ein Ermessensmißbrauch ihnen gegenüber vorliegt, angegeben sind. Der Nachweis, daß dieser Ermessensmißbrauch tatsächlich vorliegt, ist Teil der Prüfung der Begründetheit [27].

Um zu prüfen, ob die Rüge begründet ist, muß der von der Behörde tatsächlich verfolgte Zweck mit dem rechtmäßigen, also dem Zweck verglichen werden, den die Behörde hätte verfolgen müssen. Im vorliegenden Fall ist zu prüfen, ob die Kommission den Zweck, zu dem die in Artikel 15B Absatz 5 der Entscheidung Nr. 234/84/EGKS im einzelnen vorgesehenen Maßnahmen erlassen worden sind, dadurch objektiv verkannt hat, daß sie sich auf die tatsächlich von ihr getroffenen Maßnahmen beschränkt und es abgelehnt hat, die Maßnahmen des Artikels 15B zu erlassen.

Wie steht es damit im vorliegenden Fall?

Artikel 15B war wegen der Zuspitzung der Stahlkrise erlassen worden (siehe die dritte Begründungserwägung der Entscheidung Nr. 3746/86/EGKS [28], durch die dieser Artikel aufgehoben wurde).

Er sollte entsprechend dem vom Rat zum Ausdruck gebrachten Bestreben sicherstellen, daß „die Umstrukturierung des Stahlsektors in einem Wettbewerbskontext erfolgt, der mit der durch das System der Erzeugungsquoten auferlegten Solidarität vereinbar ist".

Das bedeutete, daß es möglich sein mußte, innerhalb kürzester Zeit zu reagieren, um eine auf eine rechtswidrige Praxis zurückzuführende beträchtliche Änderung der herkömmlichen Lieferungen abzustellen, und zwar ohne abzuwarten, ob die Sanktionsmaßnahmen, die gewöhnlich gegen eine solche Praxis ergriffen werden, sich möglicherweise schon zugunsten einer Wiederherstellung der herkömmlichen Handelsströme ausgewirkt haben.

In der Rechtssache 45/84 R hat die Kommission selbst geltend gemacht, Artikel 15B habe erlassen werden müssen, weil die Erfahrung gezeigt habe, daß die bestehenden Sanktionen nicht ausgereicht hätten, um immer fristgerecht das gewünschte Ergebnis zu erzielen (Slg. 1984, 1759, 1762).

Aus alledem ergibt sich, daß die Kommission bei der Beurteilung des Falls, mit dem sie befaßt war, nicht aus den Augen verlieren durfte, daß Artikel 15B ihr gerade besondere Handlungsmöglichkeiten verliehen hatte, die grundsätzlich am besten geeignet waren, die Verhaltensweisen, für die sie galten, zu ahnden.

Falls sie nicht absolut sicher war, das in Artikel 15B festgelegte Ziel schnell mittels „klassischer" Sanktionen zu erreichen, mußte sie zumindest parallel zu diesen Sanktionen die in Absatz 5 vorgesehene Herabsetzung der Quoten vornehmen.

Angesichts der Eilbedürftigkeit der Abstellung der schädlichen Folgen, die das betreffende rechtswidrige Verhalten für die italienischen Unternehmen nach sich zog, war eine zweifache Sanktion völlig zulässig.

Zwar hätte eine Herabsetzung der Lieferquoten innerhalb des Gemeinsamen Marktes nicht sichergestellt, daß die verantwortlichen Unternehmen tatsächlich ihre Ausfuhren nach Italien verringert hätten. Dies zeigt,

27 — Siehe hierzu die Urteile vom 11. Februar 1955 und vom 16. Juli 1956 in den Rechtssachen 3/54 und 8/55, Slg. 1954-1955, 133, und Slg. 1955-1956, 199.

28 — Entscheidung Nr. 3746/86/EGKS der Kommission vom 5. Dezember 1986 zur Änderung der Entscheidung Nr. 3485/85/EGKS zur Verlängerung des Systems der Überwachung und der Erzeugungsquoten für bestimmte Erzeugnisse der Unternehmen der Stahlindustrie (ABl. L 348, S. 1).

am Rande bemerkt, daß Artikel 15B Absatz 5 nicht stärker in den freien Warenverkehr eingreift als die Bestimmung, die den Grundsatz der Lieferquoten innerhalb des Gemeinsamen Marktes selbst einführt.

Eine solche Herabsetzung hätte jedoch einen ziemlich starken Anreiz für die betreffenden Unternehmen bedeutet, die herkömmlichen Handelsströme wieder herzustellen.

Im vorliegenden Fall hat die Kommission mit einer Langsamkeit, die mit dem Charakter des Artikels 15B als Dringlichkeitsklausel unvereinbar war, ihre Ermittlungen durchgeführt und „klassische Sanktionen" verhängt.

Die Kommission hat in ihren Antworten auf die vom Gerichtshof gestellten Fragen vom 30. Oktober 1986 ausdrücklich folgendes eingeräumt: „Bis jetzt läßt sich aufgrund der Prüfung der Angaben für das erste Quartal nach der Verhängung der Sanktionen (viertes Quartal 1985) noch nicht feststellen, ob die Situation korrigiert worden ist; es sind Ermittlungen im Gang."

Die Entwicklung hat also auch bewiesen, daß sich mit den „klassischen Sanktionen" der in Artikel 15B festgelegte Zweck nicht erreichen ließ, nämlich die Wiederherstellung der herkömmlichen Handelsströme. Deshalb hat die Kommission dadurch, daß sie nicht von den ihr durch diesen Artikel verliehenen Befugnissen Gebrauch gemacht hat, den Zweck, zu dem ihr diese Befugnisse verliehen worden sind, verkannt und somit ihr Ermessen mißbraucht.

Aus allen diesen Gründen schlage ich vor, die von den Klägerinnen Assider und der italienischen Regierung erhobenen Untätigkeitsklagen für zulässig zu erklären und die auf die Aufforderungsschreiben der Klägerinnen stillschweigend ergangenen ablehnenden Entscheidungen der Kommission aufzuheben. Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung sind die Kosten deshalb der Kommission aufzuerlegen.