DOMSTOLENS DOM

14. juli 1988 *

I de forenede sager 33, 44, 110, 226 og 285/86,

Stahlwerke Peine-Salzgitter AG, Salzgitter, ved advokaterne Deringer, Tessin, Herrmann og Sedemund, Köln, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Jacques Loesch, 8, rue Zithe,

og

Hoogovens Groep BV, IJmuiden, ved advokaterne med møderet for Nederlandenes Hoge Raad B. H. ter Kuile og F. O. W. Vogelaar, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Jacques Loesch, 8, rue Zithe,

sagsøgere,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent Rolf Wägenbaur og Thomas van Rijn, Kommissionens Juridiske Tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georges Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

hvorunder der er nedlagt påstand om annullation dels af artikel 5 i Kommissionens beslutning nr. 3485/85/EKSF af 27. november 1985 om forlængelse af overvågningsordningen og systemet for produktionskvoter for visse produkter for virksomhederne i jern- og stålindustrien (EFT L 340, s. 5), dels af Kommissionens individuelle beslutninger af 30. december 1985 og af 21. marts 1986 — om fastsættelse af kvoter for Stahlwerke Peine-Salzgitter AG for første og andet kvartal 1986 — samt af 14. juli 1986 (som ændret ved beslutning af 5. august 1986) og af 6. oktober 1986 (som ændret ved beslutning af 28. november 1986) om fastsættelse af kvoter for Hoogovens Groep BV for tredje og fjerde kvartal 1986,

har

* Processprog: Tysk og nederlandsk.

DOMSTOLEN,

sammensat af fungerende præsident, afdelingsformand G. Bosco, afdelingsformændene O. Due og G. C. Rodríguez Iglesias, dommerne T. Koopmans, K. Bahlmann, C. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins og F. Schockweiler,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 22. oktober 1987,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 1. december 1987,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indleveret til Domstolens Justitskontor den 7. februar 1986, har Stahlwerke Peine-Salzgitter Aktiengesellschaft (herefter benævnt »Stahlwerke Peine-Salzgitter«) i medfør af EKSF-Traktatens artikel 33, stk. 2, anlagt en sag (sag 33/86) vedrørende annullation af artikel 5 i Kommissionens generelle beslutning nr. 3485/85/EKSF af 27. november 1985 om forlængelse af overvågningsordningen og systemet for produktionskvoter for visse produkter for virksomhederne i jern- og stålindustrien (EFT L 340, s. 5), for så vidt som den ikke hjemler mulighed for at foretage en rimelig tilpasning af den del af produktionskvoterne, der kan leveres på det fælles marked (herefter benævnt »leveringskvote«) for virksomheder, hvis leveringskvoter ligger væsentligt under EF-gennemsnittet.

2 Ved stævninger, indleveret henholdvis den 17. februar og 9. maj 1986, har Stahlwerke Peine-Salzgitter i medfør af den nævnte bestemmelse i EKSF-Traktaten anlagt to sager (sag 44/86 og 110/86) med påstand om annullation af de individuelle beslutninger, Kommissionen har meddelt sagsøgeren den 30. december 1985 og 21. marts 1986, for så vidt som de fastsætter denne virksomheds leveringskvoter for grupperne Ia, Ib, Ic og III for henholdsvis første og andet kvartal af 1986.

3 Ved stævninger, indleveret den 20. august og 20. november 1986, har Hoogovens Groep BV (herefter benævnt »Hoogovens«) i medfør af den nævnte bestemmelse i EKSF-Traktaten anlagt to sager (sagerne 226 og 285/86) med påstand om annullation helt eller delvis *dels* af Kommissionens individuelle beslutninger af hhv. 14. juli 1986 (som ændret ved beslutning af 5. august 1986) og 6. oktober 1986 (som ændret ved beslutning af 28. november 1986) vedrørende denne virksomheds kvoter for henholdsvis tredje og fjerde kvartal af 1986, *dels* af Kommissionens generelle beslutning nr. 3485/85.

4 Til støtte for de fem sager gøres det i det væsentlige gældende, at ovennævnte generelle beslutning nr. 3485/85, særlig artikel 5, er ulovlig.

5 Ved kendelse af 30. juni 1987 har Domstolen (Sjette Afdeling), under hensyn til forbindelsen mellem de fem sager, besluttet at forene dem med henblik på de mundtlige forhandlinger og dommen. Hoogovens har fået tilladelse til at intervenere i sag 33/86 til støtte for sagsøgeren.

6 I henhold til overvågningsordningen og systemet for produktionskvoter for visse produkter for virksomhederne i jern- og stålindustrien fastsætter Kommissionen hvert kvartal produktionskvoterne og den del af disse kvoter, som kan leveres på det fælles marked, på basis af de referenceproduktioner og -mængder, der er blevet fastlagt ved systemets indførelse, og efter på disse referenceproduktioner og -mængder at have anvendt visse kvartalvist fastsatte reduktionssatser.

7 Sagsøgerne er jern- og stålvirksomheder. Stahlwerke Peine-Salzgitter fremstiller bl. a. produkter i gruppe Ia, Ib, Ic og III. Hoogovens fremstiller især produkter i gruppe Ia og Ib. For alle disse grupper er forholdet mellem produktionskvoten og den del heraf, som kan leveres på det fælles marked (det såkaldte I:P-forhold) ganske overordentligt ugunstigt for sagsøgerne, både i absolutte tal og i sammenligning med EF-gennemsnittet, og ligger undertiden nær ved 25% under dette. Det er ubestridt, at de ugunstige I:P-forhold skaber særlige økonomiske vanskeligheder for sagsøgerne.

8 I erkendelse af disse vanskeligheder gav Kommissionen gentagne gange udtryk for sin beredvillighed til at revurdere spørgsmålet om I: P-forholdet, før kvoteordningen forlængedes for en ny to-årig periode. Efter høring af Det Rådgivende Udvalg anmodede den Rådet om at give samtykke til visse nye bestemmelser, der påtænktes indført, og som fremgik af en meddelelse af 8. oktober 1985 om »Indførelse i medfør af EKSF-Traktatens artikel 58 af en produktionskvoteordning, der skal gælde efter den 31. december 1985«. Kommissionen udtalte heri, at der siden indførelsen af kvoteordningen for jern- og stålprodukter var sket en dybtgående ændring af samhandelsmønsteret mellem Fællesskabet og den øvrige del af markedet, og at det var nødvendigt på ny at se på situationen for de virksomheder, hvor forholdet mellem den del af produktionskvoterne, der er beregnet til levering inden for Fællesskabet, og de samlede produktionskvoter ligger langt under EF-gennemsnittet, når man ser på samtlige de af ordningen omfattende produkter; disse forhold fandtes ikke længere forenelige med målsætningen for Fællesskabets jern- og stålpolitik, og Kommissionen ville sørge for, at I:P-forholdet for hver enkelt virksomheds produktion kom til at ligge mindre end 10 procentpoints under EF-gennemsnittet.

9 Rådet behandlede dette dokument den 29. oktober 1985. På Domstolens forespørgsel har Rådet erklæret, at det ikke gav samtykke vedrørende tilpasningen af I:P-forholdet.

10 Den 27. november 1985 udstedte Kommissionen den generelle beslutning nr. 3485/85, som ikke hjemler en tilpasning til I: P-forholdet, som Kommissionen havde foreslået Rådet. Det fastsættes i beslutningens artikel 5, at Kommissionen hvert kvartal og for hver virksomhed fastsætter produktionskvoterne og den del af disse kvoter, som kan leveres på det fælles marked, på basis af referenceproduktionerne og -mængderne, og ved på disse referenceproduktioner og -mængder at anvende reduktionssatser. Kommissionen fik inden for visse grænser beføjelse til, om nødvendigt, efter anmodning fra den pågældende virksomhed at foretage en tilpasning af de således fastsatte kvoter, men denne tilpasning, for hvilken de nærmere regler var fastsat i den nævnte artikel, kan ikke føre til, at kvoterne overstiger et vist loft pr. kvartal for de af virksomheden fremstillede produktgrupper taget under ét.

11 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og parternes søgsmålsgrunde og anbringender henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Formaliteten (sag 33/86)

12 Kommissionen har bestridt, at en af sagerne, 33/86, anlagt af Stahlwerke Peine-Salzgitter til prøvelse af den generelle beslutning nr. 3485/85, kan antages til realitetsbehandling. Den gør herved gældende, at sagsøgeren ikke har godtgjort, at beslutningen er udtryk for magtfordrejning.

13 I henhold til EKSF-Traktatens artikel 33, stk. 2, kan de virksomheder eller organisationer, der er nævnt i artikel 48, anlægge sag til prøvelse af individuelle beslutninger, der angår dem, eller om generelle beslutninger, som de finder behæftet med magtfordrejning i forhold til dem.

14 Det bemærkes, at ifølge Domstolens faste retspraksis er det tilstrækkeligt til, at der foreligger søgsmålskompetence, at fastslå, at sagsøgeren er en virksomhed eller en sammenslutning af virksomheder, der opfylder kravene i henhold til EKSF-Traktatens artikel 33, stk. 2, og artikel 48, og at den påberåber sig magtfordrejning i forhold til sig, og herunder på relevant måde angiver de grunde, hvoraf den påberåbte magtfordrejning efter dens mening udspringer. Disse betingelser er opfyldt i sagen. Spørgsmålet, om det rent faktisk er godtgjort, at der foreligger en sådan magtfordrejning i forhold til sagsøgeren, henhører imidlertid under realiteten.

15 Det følger heraf, at sag 33/86 kan fremmes til realitetspåkendelse.

Realiteten (sagerne 33, 44, 110, 226 og 285/86)

16 Der er mellem parterne enighed om, at Rådet ikke har givet samtykke til Kommissionens forslag om at ændre leveringskvoterne for visse virksomheder, hvis I:P-forhold er meget ugunstige. Spørgsmålet er, om Kommissionen havde pligt til at indhente Rådets samtykke, eller om Kommissionen tværtimod skulle have handlet alene, men undlod det.

17 Ifølge Stahlwerke Peine-Salzgitter og Hoogovens fremgår det af selve ordlyden i EKSF-Traktatens artikel 58, stk. 2, at Kommissionen har enekompetence til at fastsætte kvoterne på et rimeligt grundlag. Efter den i artikel 58 fastsatte kompetencefordeling er Rådets samtykke kun obligatorisk, for så vidt angår selve indførelsen af kvotesystemet, medens Kommissionen derimod er enekompetent til at fastsætte passende kvoter.

18 Kommissionen har gjort gældende, at selv om Rådets samtykke i medfør af EKSF-Traktatens artikel 58, stk. 1, er nødvendigt for at indføre en kvoteordning, betyder det ikke, at der kan træffes beslutning om den nærmere udformning, forlængelse eller ændring af ordningen uden Rådets samtykke. Efter bestemmelserne i den gældende generelle beslutning, til hvis vedtagelse Rådets samtykke er nødvendigt efter artikel 58, stk. 1, fastsætter Kommissionen i medfør af artikel 58, stk. 2, kvoterne på et rimeligt grundlag. Der er således en snæver sammenhæng mellem artikel 58, stk. 1 og stk. 2; stykkerne kan ikke betragtes isoleret.

19 Efter Kommissionens opfattelse kan en af den påtænkt ændring af den generelle beslutning, med henblik på at tilpasse kvoterne ud fra rimelighedsbetragtninger, alene foretages efter den til dette formål fastsatte fremgangsmåde, nemlig enten ved at ændre den generelle beslutning med Rådets samtykke, eller under anvendelse af artikel 18 i den gældende generelle beslutning, som bemyndiger Kommissionen til ved en generel beslutning at foretage de nødvendige tilpasninger, hvis der sker dybtgående ændringer på jern- og stålmarkedet.

20 I det foreliggende tilfælde var det, da Rådet havde afgivet en negativ udtalelse om Kommissionens forslag vedrørende nødvendigheden af at ændre I:P-forholdet, ikke muligt for Kommissionen at bortse fra denne udtalelse, da den udstedte den generelle beslutning nr. 3485/85. For så vidt angår anvendelsen af artikel 18, var der, eftersom den generelle beslutning nr. 234/84 efter ganske kort tid ville udløbe, ingen mulighed for at tilpasse kvoterne på grundlag af artikel 18 i denne beslutning. Samme artikel 18 blev indføjet i beslutning nr. 3485/85, men foranstaltninger på grundlag af denne bestemmelse kunne ikke komme på tale så kort tid før vedtagelsen af den generelle beslutning og i mangel af dybtgående ændringer.

21 EKSF-Traktatens artikel 58, stk. 1, afsnit 1, og stk. 2, afsnit 1, bestemmer følgende:

»1) Er Den Høje Myndighed i tilfælde af nedgang i efterspørgslen af den opfattelse, at Fællesskabet står over for en åbenbar kriseperiode, og at de i artikel 57 angivne virkemidler ikke gør det muligt at imødegå denne situation, skal den efter at have indhentet udtalelse fra Det Rådgivende Udvalg og med Rådets samtykke indføre et kvotasystem for produktionen, om fornødent med samtidig anvendelse af de i artikel 74 angivne foranstaltninger...

2) På grundlag af undersøgelser, foretaget i samarbejde med virksomhederne og deres organisationer, fastsætter Den Høje Myndighed kvoterne på et rimeligt grundlag under hensyntagen til de i artikel 2, 3 og 4 nævnte principper. Den kan navnlig regulere virksomhedernes kapacitetsudnyttelse ved passende afgifter på de mængder, som overskrider et referenceniveau fastsat ved generel beslutning.«

22 Det bemærkes, at Domstolen i sin dom af 11. maj 1983 (Klöckner-Werke AG mod Kommissionen, 244/81, Sml. s. 1451) udtalte, at der i artikel 58 er indført en form for samvirke mellem Kommissionen og Rådet, men artiklen har ikke fastsat den nærmere fremgangsmåde. Domstolen fastslog, at betingelserne ifølge artikel 58 er opfyldt, såfremt samarbejdet munder ud i Rådets samtykke til den kvoteordning, som Kommissionen foreslår indført, uden at det er nødvendigt, at de to institutioner pålægges en pligt til at behandle et udkast til beslutning, der er udformet i enkeltheder. Ifølge denne dom skal artikel 58 således forstås derhen, at Rådets samtykke kun er nødvendigt med henblik på kvotesystemets indførelse og dets væsentlige elementer, og at det tilkommer Kommissionen i medfør af egne beføjelser at udformme systemet i detaljer med henblik på at fastsætte kvoterne på et rimeligt grundlag.

23 Som Domstolen har fastslået, senest i dom af 21. februar 1984 (Walzstahl-Vereinigung og Thyssen AG mod Kommissionen, 140, 146, 221 og 226/82, Sml. s. 951), bliver Kommissionens beføjelser ifølge denne Traktat brugt på en måde, der er i strid med deres legale formål, hvis det fremgår, at Kommissionen udelukkende eller dog i det mindste overvejende har anvendt dem med det formål at omgå en fremgangsmåde, der særlig er fastsat ved Traktaten for at imødegå de problemer, som Kommissionen skal løse. Det samme gælder, hvis Kommissionen under en uretmæssig anvendelse af den fremgangsmåde, som er fastsat for indførelsen af kvotesystemet, undlader at udøve egne beføjelser til at indføre de regler, som den finder nødvendige for at sikre rimelige kvoter.

24 Ved afgørelsen af, om der foreligger en sådan procedurefordrejning i den foreliggende sag, må det derfor først undersøges, om Kommissionen var beføjet til at ændre I:P-forholdet uden Rådets samtykke. I bekræftende fald kan den omstændighed, at Kommissionen ved fastsættelsen af artikel 5 i beslutning nr. 3485/85 fandt sig bundet af det negative svar fra Rådet, som den havde anmodet om et samtykke, faktisk udgøre magtfordrejning.

25 Det fremgår af Domstolens ovennævnte dom, at Rådets samtykke efter artikel 58, stk. 1, er nødvendigt, når det drejer sig om et forslag om en generel tilpasning af kvoterne for en hel gruppe af virksomheder på grundlag af deres struktur.

26 Der må imidlertid sondres mellem på den ene side tilpasning af kvoter for en hel gruppe af virksomheder på grundlag af deres struktur — og dermed på grundlag af en vedvarende situation — og på den anden side tilpasning af kvoter for de her omhandlede virksomheder, som er kendetegnet ved forholdet mellem deres udførsler og deres leveringer på det fælles marked i løbet af en bestemt periode forud for kvoteordningens indførelse. Hvis ikke kvoteordningen var blevet indført, kunne dette forhold ændre sig i takt med konjunkturerne på det fælles marked og på eksportmarkedet. Det kunne derfor forudses ved ordningens indførelse, at en særlig ugunstig udvikling på eksportmarkedet kunne nødvendiggøre en tilpasning af det nævnte forhold, for at Kommissionen kunne opfylde sin pligt til at fastsætte kvoterne på et rimeligt grundlag. En sådan tilpasning må derfor antages at henhøre under ordningens detailudformning, hvortil Rådets samtykke ikke er påkrævet.

27 I det foreliggende tilfælde undersøgte Kommissionen den særlige situation for virksomhederne, herunder Stahlwerke Peine-Salzgitter og Hoogovens, således som det kræves i artikel 58, stk. 2, og fandt, at I: P-forholdet for disse virksomheder burde justeres med henblik på at fastsætte kvoterne på et rimeligt grundlag. Kommissionen vedtog imidlertid ikke i henhold til artikel 58, stk. 2, de bestemmelser, som denne konstatering krævede, men indskrænkede sig til at forelægge Rådet et udkast efter artikel 58, stk. 1. I mangel af Rådets samtykke udstedte den den nye generelle beslutning nr. 3485/85, som opretholdt kvotesystemet uændret. Ved ikke at foretage den ændring i I:P-forholdet, som Kommissionen fandt nødvendig for

at fastsætte kvoterne på et rimeligt grundlag i henhold til artikel 58, stk. 2, har den forfulgt et andet formål end at gennemføre denne bestemmelse, og har dermed begået magtfordrejning. Da Kommissionen konstaterede, at det var nødvendigt at rette op på det uafbalancerede I:P-forhold, som kendetegnede den særlige situation for virksomhederne, herunder sagsøgerne, må det antages, at der er begået magtfordrejning i forhold til sagsøgerne.

28 Artikel 5 i den generelle beslutning nr. 3485/85 findes derfor at være behæftet med magtfordrejning i forhold til sagsøgerne og vil derfor være at annullere.

29 Da de individuelle beslutninger, rettet til Stahlwerke Peine-Salzgitter den 30. december 1985 og 21. marts 1986, delvis hviler på artikel 5 i den generelle beslutning nr. 3485/85, annulleres disse beslutninger, for så vidt som de fastsætter virksomhedens leveringskvoter for grupperne Ia, Ib, Ic og III for henholdvis første og andet kvartal 1986.

30 Da de individuelle beslutninger af 14. juli 1986 (som ændret ved beslutning af 5. august 1986) og af 6. oktober 1986 (som ændret ved beslutning af 28. november 1986), rettet til Hoogovens, ligeledes delvis hviler på artikel 5 i den generelle beslutning nr. 3485/85, annulleres disse beslutninger, for så vidt som de fastsætter virksomhedens leveringskvoter for henholdvis tredje og fjerde kvartal af 1986.

Sagens omkostninger

31 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den tabende part til at bære sagens omkostninger. Kommissionen har tabt sagen og pålægges derfor sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Artikel 5 i Kommissionens beslutning nr. 3485/85 af 27. november 1985 annulleres, for så vidt som den ikke hjemler mulighed for at fastsætte leveringskvoter på et grundlag, som Kommissionen finder rimeligt for de virksomheder, for hvilke forholdet mellem produktionskvoten og leveringskvoten ligger væsentligt under EF-gennemsnittet.**

2) **De individuelle beslutninger, som Kommissionen traf den 30. december 1985 og den 21. marts 1986, og som var rettet til Stahlwerke Peine-Salzgitter Aktiengesellschaft, annulleres, for så vidt som de fastsætter virksomhedens leveringskvoter for grupperne Ia, Ib, Ic og III for henholdvis første og andet kvartal af 1986.**

3) **Kommissionens individuelle beslutninger af 14. juli 1986 (som ændret ved beslutning af 5. august 1986) og af 6. oktober 1986 (som ændret ved beslutning af 28. november 1986), rettet til Hoogovens Groep BV, annulleres, for så vidt som de fastsætter virksomhedens leveringskvoter for henholdvis tredje og fjerde kvartal af 1986.**

4) **Kommissionen betaler sagens omkostninger.**

Bosco Due Rodríguez Iglesias Koopmans

Bahlmann Kakouris Joliet O'Higgins Schockweiler

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. juli 1988.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident.