DOMSTOLENS DOM (femte afdeling)
1. juli 1986 *

I sag 185/85

Union sidérurgique du Nord et de l'Est de la France, (Usinor) SA, la Défense 9-4, place de la Pyramide, Puteaux, ved advokat Lise Funck-Brentano, Paris, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Marlyse Neuen-Kauffmann, 21, rue Philippe-II,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent Rolf Wägenbaur og Maurice Guerrin, den juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georges Kremlis, den juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om annullation dels af Kommissionens individuelle beslutning nr. 5462 af 2. maj 1985 om midlertidig spærring i medfør af artikel 2, stk. 7, i beslutning nr. 3716/83/EKSF af tilbagebetalingen af en del af den af virksomheden Usinor for andet kvartal 1985 stillede sikkerhed, dels af artikel 1, stk. 2, tredje led, i Kommissionens beslutning nr. 30/53 af 2. maj 1953, som senest ændret ved beslutning nr. 1834/81 af 3. juli 1981 (EFT L 184, s. 7),

har

DOMSTOLEN (femte afdeling)

sammensat af afdelingsformanden U. Everling, dommerne R. Joliet, Y. Galmot, F. Schockweiler og J. C. Moitinho de Almeida,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe

* Processprog: Fransk.

efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 7. maj 1986,

afsagt følgende

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 14. juni 1985, har selskabet Union sidérurgique du Nord et de l'Est de la France SA (herefter benævnt Usinor), Puteau (Frankrig), under henvisning til EKSF-traktatens artikel 33 anlagt sag med påstand om annullation dels af Kommissionens individuelle beslutning nr. 5462 af 2. maj 1985 om midlertidig spærring i medfør af artikel 2, stk. 7, i beslutning nr. 3716/83/EKSF af tilbagebetalingen af en del af den af virksomheden Usinor for andet kvartal 1985 stillede sikkerhed, dels af artikel 1, stk. 2, tredje led, i Kommissionens beslutning nr. 30/53 af 2. maj 1953 om de fremgangsmåder, som i henhold til traktatens artikel 60, stk. 1, er forbudt inden for det fælles marked for kul og stål, som senest ændret ved Kommissionens beslutning nr. 1834/81 af 3. juli 1981 (EFT L 184, s. 7).

De anfægtede bestemmelser

2 Om sagens baggrund bemærkes, at Kommissionen ved beslutning nr. 3716/83 af 23. december 1983 om indførelse af et system med sikkerhedsstillelse for visse jern- og stålprodukter samt om efterprøvelse af mindstepriser (EFT L 373, s. 5) for visse produkter, der er omfattet af ordningen om produktionskvoter, indførte en ordning om sikkerhedsstillelse, der har til formål at sikre, at virksomhederne overholder de forpligtelser, der bl. a. andet følger af ordningen om mindstepriser. I denne beslutnings artikel 2, stk. 7, fastsættes det, at »dersom Kommissionen for de i artikel 1 nævnte produkter har første skridt mod fuldt bevis om overtrædelse af EKSF-traktatens... prisregler og med forbehold af fremgangsmåden i EKSF-traktatens artikel 36, tilstiller den virksomheden en begrundet beslutning om midlertidig

spærring af tilbagebetaling af et passende beløb, og meddeler dette til den berørte medlemsstat«.

3 I medfør af denne bestemmelse vedtog Kommissionen den 2. maj 1985 den til Usinor rettede individuelle beslutning nr. 5462, hvorved den midlertidigt spærrede tilbagebetalingen af 2 745 641 FF af den af virksomheden for andet kvartal 1985 stillede sikkerhed. Det fremgår af sagen, at baggrunden for denne beslutning om spærring var nogle priser, som selskabet Straßburger Stahlkontor GmbH (herefter benævnt SSK) havde anvendt i første kvartal 1984. I henhold til en i 1969 indgået aftale er SSK eneforhandler i Forbundsrepublikken Tyskland, herunder Vestberlin, af produkter fra et Usinor-datterselskab, Laminoirs de Strasbourg SA (herefter benævnt Laminoirs).

4 Kommissionen skønnede, jfr. beslutning nr. 3716/83, at have første skridt mod fuldt bevis for, at de af SSK anvendte anfægtede priser var i strid med EKSF-traktatens prisregler. Under henvisning til, at SSK er en »salgsorganisation for Laminoirs de Strasbourg, jfr. artikel 1, stk. 2, tredje led, i beslutning nr. 30/53/EKSF, som senest ændret ved beslutning nr. 1834/81/EKSF af 3. juli 1981«, samt at »Usinor ejer hele aktiekapitalen i Laminoirs de Strasbourg, som dermed er et led i den virksomhedskoncentration, Usinor udgør«, fandt Kommissionen, at tilbagebetalingen af den af Usinor stillede sikkerhed burde spærres, og bestemte, at spærringen skulle omfatte et beløb svarende til de konstaterede prisunderskridelser, forhøjet med 50%.

5 I den generelle beslutning nr. 30/53 af 2. maj 1953, hvortil der henvises i betragtningerne til beslutning nr. 5462, er det fastlagt, hvilke former for praksis der skal anses for at stride mod EKSF-traktatens artikel 60, stk. 1. I den ved beslutning nr. 1834/81 ændrede udgave af beslutningen, bestemmer artikel 1, stk. 2, at »i det omfang, virksomheder i Fællesskabet afsætter« visse af EKSF-traktaten omfattede produkter »inden for det fælles marked gennem salgsorganisationer, omfatter [deres] forpligtelser i henhold til denne beslutning også disse salgsorganisationers forretninger«. Begrebet salgsorganisation er i artikel 1, stk. 2, defineret således, at det bl. a. omfatter (tredje led)

»distributionsvirksomheder, som direkte eller indirekte kontrolleres af en produktionsvirksomhed efter beslutning nr. 24/54 i de tilfælde, hvor de foretager 'direkte salg' af produkter fremstillet af den pågældende produktionsvirksomhed. Ved

salgskontrakter afsluttet mellem på den ene side produktionsvirksomheden og distributionsvirksomheden og på den anden side distributionsvirksomheden og køber er der tale om 'direkte salg'«.

6 Det bemærkes, at formålet med den generelle beslutning nr. 24/54 af 6. maj 1954 (EFT 1952-1958, s. 16), hvortil der henvises i den førnævnte bestemmelse, var at føre EKSF-traktatens artikel 66, stk. 1, ud i livet, idet det i beslutningen er fastlagt, hvilke forhold der skal anses for at udgøre kontrol med en virksomhed i henhold til denne bestemmelse i traktaten. I denne forbindelse fastsættes i beslutningens artikel 1 de rettigheder eller aftaler, som indebærer, at der foreligger et sådant kontrolforhold, idet dette bl. a. skal anses for tilfældet ved (nr. 5)

»aftaler med en virksomhed om dens hele behov eller afsætning af dens varer eller en væsentlig del af dens behov eller afsætning, såfremt sådanne aftaler efter mængde eller løbetid overskrider de efter handelsbrug normale anskaffelses- eller afsætningsaftaler«,

når aftalerne, »enkeltvis eller samlet, under hensyn til alle faktiske og retlige forhold giver mulighed for at bestemme en virksomheds aktivitet på området produktion, priser, investeringer, forsyning, afsætning eller fortjenestens anvendelse«.

7 Til støtte for påstanden om annullation af den individuelle beslutning nr. 5462 har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen har begået magtfordrejning, og at beslutningen ikke er blevet tilstrækkeligt begrundet, og til støtte for påstanden om annullation af artikel 1, stk. 2, tredje led, i den generelle beslutning nr. 30/53, som ændret, har sagsøgeren gjort gældende, at denne bestemmelse er udtryk for magtfordrejning. Da Kommissionen har påstået sagen afvist, for så vidt den er anlagt til prøvelse af beslutning nr. 30/53, bør det indledningsvis undersøges, om den af sagsøgeren i forbindelse hermed nedlagte påstand kan fremmes til realitetsbehandling.

Formaliteten: påstanden om annullation af artikel 1, stk. 2, tredje led, i beslutning nr. 30/53

8 Kommissionen har gjort gældende, at sagen er anlagt for sent, for så vidt angår påstanden om annullation af artikel 1, stk. 2, tredje led, i beslutning nr. 30/53, som ændret ved beslutning nr. 1834/81, idet den ikke er blevet anlagt inden en måned efter offentliggørelsen af beslutning nr. 1834/81, jfr. den i EKSF-traktatens artikel 33, stk. 3, fastsatte frist.

9 Sagsøgeren har ikke bestridt, at sagen er anlagt efter udløbet af den nævnte frist, men gør gældende, at der består en umiddelbar retlig sammenhæng mellem den individuelle beslutning nr. 5462 og den generelle beslutning nr. 30/53, som udgør hjemmelen for førstnævnte beslutning. På grund af denne sammenhæng må sagsøgeren efter søgsmålsfristens udløb kunne påberåbe sig, at sidstnævnte beslutning er ulovlig.

10 Herom bemærkes blot, at beslutning nr. 1834/81, der ændrer grundbeslutningen, nr. 30/53, og som indeholdt den i grundbeslutningen anfægtede bestemmelse, blev offentliggjort i *De europæiske Fællesskabers Tidende* den 4. juli 1981, og at stævningen i sagen først blev registreret på Domstolens justitskontor den 14. juni 1985. Sagen er derfor i henhold til EKSF-traktatens artikel 33, stk. 3, klart anlagt for sent, for så vidt den er anlagt til prøvelse af den omtvistede bestemmelse i beslutning nr. 30/53, som ændret.

11 Den pågældende påstand må herefter afvises fra realitetsbehandling, hvorved dog bemærkes, at Domstolen vil kunne tage hensyn til de til støtte for påstanden fremsatte anbringender og argumenter, idet disse betragtes som en ulovlighedsindsigelse i forbindelse med påstanden om annullation af den individuelle beslutning nr. 5462, der vil blive behandlet i det følgende.

Påstanden om annullation af beslutning nr. 5462

12 Til støtte for denne påstand har sagsøgeren fremsat tre anbringender, hvorved bemærkes, at det første af disse oprindeligt blev fremsat til støtte for den tidligere omhandlede påstand.

13 For det første har sagsøgeren gjort gældende, at den individuelle beslutning nr. 5462 er ugyldig, idet hjemmelen for beslutningen, nemlig artikel 1, stk. 2, tredje led, i den generelle beslutning nr. 30/53, som ændret ved beslutning nr. 1834/81, er ulovlig. Sagsøgeren anfører nærmere, at der i bestemmelsen i forbindelse med definitionen af begrebet salgsorganisation henvises til kontrolbegrebet i beslutning nr. 24/54, hvori det er fastlagt, hvilke forhold der skal anses for at udgøre kontrol med en virksomhed, men at disse regler udelukkende gælder for transaktioner, der fører til en virksomhedskoncentration som omhandlet i EKSF-traktatens artikel 66, hvorfor de ikke kan lægges til grund ved udstedelsen af bestemmelser, der har til formål at gennemføre bestemmelserne i traktatens artikel 60, der angår fremgangsmåder, der ikke må anvendes ved prisfastsættelse. Sagsøgeren mener derfor, at beslutning nr. 1834/81 skulle have været vedtaget i henhold til proceduren i traktatens artikel 95.

14 For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at der ved beslutning nr. 5462 er sket en forkert anvendelse af de ovenfor nævnte generelle bestemmelser, idet det i beslutningen lægges til grund, at SSK er en salgsorganisation for Laminoirs i henhold til disse bestemmelser. Sagsøgeren anfører til støtte herfor, at de to forudsætninger for, at der foreligger en »salgsorganisation«, nemlig at der sker direkte salg, og at den pågældende produktionsvirksomhed faktisk kontrollerer distributionsvirksomheden, ikke er opfyldt. At der ikke er tale om direkte salg fremgår navnlig af, at ordrer på Laminoirs-produkter afgives via SSK, der selv udfærdiger fakturaerne til de endelige kunder. Det er heller ikke rigtigt, at Laminoirs kontrollerer SSK i den i beslutning nr. 24/54 angivne forstand, idet den mellem de to selskaber indgåede eneforhandlingsaftale hverken i henseende til mængder eller løbetid går ud over, hvad der er sædvanligt i forbindelse med sådanne forhandlingsaftaler, og idet aftalen endelig ikke giver Laminoirs nogen bestemmende indflydelse på SSK's drift, og ingen af selskaberne ejer aktiekapital i det andet.

15 Endelig har sagsøgeren gjort gældende, at beslutning nr. 5462 ikke er blevet tilstrækkeligt begrundet. Sagsøgeren anfører, at beslutningen ikke indeholder nogen angivelse af, hvilke kriterier der er lagt til grund ved fastsættelsen af den del af den stillede sikkerhed, hvis tilbagebetaling er blevet spærret, og at der navnlig savnes en begrundelse for, hvorfor de beløb, som de konstaterede prisunderskridelser repræsenterer, herved er blevet forhøjet med 50%.

16 Kommissionen har om spørgsmålet vedrørende den generelle beslutning nr. 30/53 gjort gældende, at hverken det forhold, at traktatens artikler 60 og 66 forfølger forskellige mål, eller den omstændighed, at der til disse to bestemmelser er knyttet forskellige retssikkerhedsgarantier, er til hinder for, at en beslutning, der tjener til gennemførelse af artikel 66, i nærværende forbindelse beslutning nr. 24/54, kan danne grundlag for fastlæggelsen af indholdet af begrebet salgsorganisation med henblik på gennemførelsen af artikel 60. Tværtimod er det såvel ud fra retssikkerhedshensyn på dette område som for at undgå retsvildfarelser ved fællesskabsrettens anvendelse nødvendigt, at det pågældende begreb gives et ensartet indhold. Kommissionen gør derfor gældende, at beslutning nr. 30/53, som ændret, har tilstrækkelig hjemmel i traktatens artikel 60, sammenholdt med bestemmelserne i artikel 63, stk. 2, i henhold til hvilke den er udstedt.

17 For så vidt angår spørgsmålet om den anvendelse, der i sagen er sket af de omtvistede generelle bestemmelser, har Kommissionen henvist til forskellige forhold, der efter dens opfattelse må føre til, at SSK reelt må anses som en salgsorganisation for Laminoirs. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt der har været tale om direkte salg, anfører Kommissionen, at SSK ikke råder over nogen lagerkapacitet, og at

Laminoirs-produkter derfor fremsendes direkte fra producenten til de endelige kunder. At Laminoirs rent faktisk kontrollerer SSK, fremgår både af den betydelige andel, nemlig 48%, som Laminoirs-produkter udgør af SSK's samlede omsætning, og af eneforhandlingsaftalens usædvanligt lange løbetid, nemlig i hvert fald 18 år. Endvidere anfører Kommissionen, at Laminoirs i henhold til kontrakten har ret til at lade en repræsentant for selskabet ledsage repræsentanter for SSK under besøg hos kunder, at ordrer fra SSK-kunder gøres til genstand for en ordrebekræftelse fra Laminoirs, og at SSK er forpligtet til at fremsende kopier af fakturaer vedrørende Laminoirs-produkter til selskabet og til at forelægge dette rundskrivelser til kunder til godkendelse. Det fremgår ifølge Kommissionen af disse vilkår i aftalen, at Laminoirs har en bestemmende indflydelse på SSK's drift.

18 Endelig har Kommissionen gjort gældende, at beslutning nr. 5462 er tilstrækkeligt begrundet, idet det direkte fremgår af EKSF-traktatens artikel 64, hvad den pågældende bøde kan fastsættes til. I henhold til denne bestemmelse kan der nemlig pålægges bøder svarende til det dobbelte af værdien af de i strid med de gældende regler foretagne salg. Med hjemmel i denne bestemmelse er Kommissionens praksis den at forhøje bøden med 50%, når den pågældende overtrædelse er af alvorlig karakter.

19 Om det anførte bemærkes, at der i første række findes at burde ske en undersøgelse af anbringendet om, at beslutning nr. 5462 ikke er tilstrækkeligt begrundet. Da et afgørende led i grundlaget for beslutningen er, at SSK er blevet anset som en salgsorganisation for Laminoirs, hvilket har været en forudsætning for at pålægge Usinor ansvaret for de overtrædelser af prisreglerne, som SSK har gjort sig skyldig i, finder Domstolen ex officio at måtte undersøge, om kravene med hensyn til begrundelse i denne forbindelse er blevet opfyldt.

20 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at begrundelsen for en for adressaten bebyrdende beslutning skal gøre det muligt for Domstolen at udøve en legalitetskontrol samt indeholde de oplysninger, der er nødvendige for, at adressaten kan afgøre, om beslutningen hviler på fornødent grundlag. Om begrundelseskravet er opfyldt, må bedømmes ud fra den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, adressaten kan have i begrundelsen.

21 Domstolen finder, at det af en undersøgelse af den i beslutning nr. 5462 angivne begrundelse fremgår, at denne ikke opfylder disse krav. Det bemærkes herved, at det i den del af betragtningerne til beslutningen, der omhandler dette spørgsmål, blot er angivet, at SSK er en »salgsorganisation for Laminoirs de Strasbourg« efter

betydningen i de bestemmelser, som danner grundlag for beslutningen. Der er imidlertid ingen angivelse af, hvorfor Kommissionen har ment at kunne lægge dette til grund, og således ingen angivelse af nogen faktiske eller retlige omstændigheder, der kan belyse, hvorfor Kommissionen kom til denne opfattelse. En sådan begrundelse, som i realiteten alene er henvisning til nogle fællesskabsretlige bestemmelser, sætter ikke adressaten i stand til at kunne afgøre, hvilke skridt der eventuelt bør tages imod beslutningen, ligesom den heller ikke gør det muligt for Domstolen fuldt ud at udføre den opgave som kontrollerende retsinstans, den har i henhold til traktaten.

22 Kommissionen var så meget mere forpligtet til at angive en udførlig begrundelse, som det af sagen fremgår, at SSK's tilknytning til Laminoirs har form af en eneforhandlingsaftale, og en sådan aftale i almindelighed ikke skaber et så snævert afhængighedsforhold mellem parterne, at det kan siges, at den ene virksomhed herved besidder kontrollen over den anden i den forstand, som dette begreb er fastlagt i beslutning nr. 24/54 med henblik på anvendelsen af bestemmelserne om virksomhedskoncentrationer. Det må derfor anses som en ufravigelig forudsætning for den omtvistede beslutnings lovlighed, at det i begrundelsen klart var blevet angivet, hvorfor Kommissionen skønnede, at der forelå særlige omstændigheder i sagen, som måtte føre til en anden vurdering, hvorved bemærkes, at det af den ovenfor gengivne fremstilling af det af parterne anførte nemlig fremgår, at der ved en sådan vurdering indgår meget komplekse skønsmæssige overvejelser.

23 Det må herefter lægges til grund, at der ved beslutning nr. 5462 er sket en tilsidesættelse af den i EKSF-traktatens artikel 15 fastlagte begrundelsespligt, hvorfor beslutningen vil være at annullere på grund af en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, uden at det er nødvendigt nærmere at undersøge indholdet af de af sagsøgeren fremsatte anbringender.

Sagens omkostninger

24 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at betale sagens omkostninger. Kommissionen har i det væsentlige tabt sagen og bør derfor dømmes til at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (femte afdeling)

1) **Sagen afvises, for så vidt angår påstanden om annullation af artikel 1, stk. 2, tredje led, i Kommissionens beslutning nr. 30/53 af 2. maj 1953, som ændret ved Kommissionens beslutning nr. 1834/81 af 3. juli 1981.**

2) **Kommissionens beslutning nr. 5462 af 2. maj 1985 om midlertidig spærring i medfør af artikel 2, stk. 7, i beslutning nr. 3716/83/EKSF af tilbagebetalingen af en del af den af virksomheden Usinor for andet kvartal 1985 stillede sikkerhed annulleres.**

3) **Kommissionen betaler sagens omkostninger.**

Everling Joliet

Galmot Schockweiler Moitinho de Almeida

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 1. juli 1986.

P. Heim
Justitssekretær

U. Everling
Formand for femte afdeling