FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ fremsat den 27. november 1984 *

Høje Domstol.

1. Da krisen inden for jern- og stålindustrien fortsatte i 1983, blev overvågningsordningen og systemet for produktionskvoter for visse produkter inden for jern- og stålindustrien — som Domstolen fra en række sager er velbekendt med i dets forskellige udformninger — ved beslutning nr. 2177/83 af 28. juli 1983 forlænget indtil den 31. januar 1984 (EFT 1983 L 208, s. 1 ff.).

Med henblik på den foreliggende sag er det tilstrækkeligt at nævne, at der ifølge beslutningens artikel 14 kunne ske en tilpasning af kvoterne for virksomheder, for hvem størrelsen af den for et kvartal fastsatte reduktionssats for en bestemt produktgruppe skabte usædvanlige vanskeligheder. En forudsætning for en sådan tilpasning var endvidere, at virksomheden inden for de sidste tolv måneder forud for det pågældende kvartal *ingen støtte* havde modtaget efter beslutning nr. 2320/81 (EFT 1981 L 228, s. 14 ff.) (med undtagelse af støtte til lukning efter artikel 4). Det bør endvidere nævnes, at der ifølge artikel 14a under visse betingelser, der imidlertid er uden særlig interesse her, kunne ske en forhøjelse af referenceproduktionen og/eller referencemængden, og at den førnævnte betingelse — vedrørende modtagelse af støtte — i denne forbindelse igen skulle være opfyldt. Herudover bestemtes det i artikel 15a, at Kommissionen kunne foretage en passende nedsættelse af en virksomheds kvoter, såfremt den konstaterede, at virksomheden havde modtaget en støtte, der ikke var blevet godkendt af Kommissionen i henhold til beslutning nr. 2320/81, og endvidere, at virksomheder, om hvem Kommissionen havde konstateret noget sådant, var udelukket fra at få en tilpasning i medfør af artiklerne 14, 14a, 14b, 14c og 16.

Allerede forholdsvis kort tid efter vedtagelsen af denne beslutning skønnede Kommissionen, at dens anvendelse stødte på uforudsete vanskeligheder, jfr. artikel 18, stk. 1, i beslutning nr. 2177/83, der lyder således:

»Dersom der sker dybtgående ændringer på jern- og stålmarkedet, eller dersom anvendelsen af denne beslutning støder på uforudsete vanskeligheder, foretager Kommissionen ved en generel beslutning de nødvendige tilpasninger.«

Kommissionen vedtog herefter den 30. september 1983 beslutning nr. 2748/83 om ændring af beslutning nr. 2177/83, idet der i ændringsbeslutningens artikel 1 bestemtes følgende:

»Artikel 14, stk. 1, første led og artikel 14a, litra a), stk. 4, andet led i beslutning nr. 2177/83/EKSF affattes således:

'— ikke har modtaget støtte, som er godkendt af Kommissionen med henblik på at dække *driftstab*.'«

Herefter kunne også virksomheder, der inden for de sidste tolv måneder forud for det pågældende kvartal havde modtaget støtte i medfør af beslutning nr. 2320/81, komme i betragtning efter den nævnte tilpasningsregel, når blot der ikke havde været tale om driftsstøtte.

Man må i denne forbindelse erindre sig, at støtte til jern- og stålindustrien finansieret af

* Oversat fra tysk.

medlemsstaterne eller ved hjælp af statslige midler ifølge beslutning nr. 2320/81 (under visse betingelser) kan anses for forenelig med fællesmarkedet, såfremt det drejer sig om

— støtte til fremme af *investeringer* i jern- og stålindustrien på grundlag af et investeringsprogram, som Kommissionen er blevet givet meddelelse om (artikel 3)

— støtte til dækning af sædvanlige omkostninger i forbindelse med hel eller delvis *lukning* af jern- og stålværker (artikel 4)

— *driftsstøtte* til visse virksomheder eller produktionsanlæg (artikel 5; det er i denne forbindelse en forudsætning, at støttens varighed er begrænset til maksimalt to år, at den nedsættes gradvist mindst én gang hvert år, og at den ikke giver anledning til betalinger efter den 31. december 1984)

— ekstraordinær støtte med henblik på at sikre en virksomheds overlevelse, i det omfang den er nødvendig for at *løse akutte sociale problemer* (artikel 6; det er i denne forbindelse en forudsætning, at støtten ikke har en varighed på over seks måneder, og at den ikke godkendes efter den 31. december 1981) samt

— støtte til *forsknings- og udviklings*projekter med visse nærmere angivne mål (artikel 7).

Det bemærkes endvidere, at støttetilsagnet ifølge artikel 2 i beslutning nr. 2320/81 skulle gives senest den 1. juli 1983, men at tilsagn om støtte til lukninger — i henhold til artikel 4 — kunne gives senere end den 1. juli 1983.

Selskabet Finsider, der ifølge Kommissionens angivelser har modtaget driftsstøtte, har gjort gældende, at beslutning nr. 2177/83 er ulovlig. Det er forkert, når Kommissionen har lagt til grund, at Finsider har modtaget *driftsstøtte*. Finsider anfører, at Kommissionen har misbrugt sine beføjelser, idet den har udøvet en forskelsbehandling over for sagsøgeren. Den har tilsidesat artikel 18 i beslutning nr. 2177/83. Beslutning nr. 2748/83 er ikke tilstrækkelig begrundet. Den er udtryk for en tilsidesættelse af beslutning nr. 2320/81, og den strider mod det i EKSF-traktatens artikel 4, litra b), indeholdte ligebehandlingsprincip. Sagsøgeren har derfor den 10. november 1983 anlagt sag ved Domstolen og nedlagt påstand om, at

— beslutning nr. 2748/83 annulleres,

— Domstolen træffer de øvrige forholdsregler, som den — herunder efter EKSF-traktatens artikel 34 — skønner nødvendige,

— Kommissionen tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Kommissionen har nedlagt påstand om frifindelse og om, at sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger. Hvad angår formalitetsspørgsmålet, har den anført, at dette bør afgøres efter Domstolens skøn. Den gør gældende, at sagsøgerens klagepunkter mod den savner grundlag. Hvad angår spørgsmålet om støtten til Finsider, anfører den, at selskabet har fremsat en anmodning som omhandlet i artikel 14 i beslutning nr. 2177/83 for tredje kvartal 1983. Kommissionen afviste denne anmodning. Sagsøgeren accepterede afvisningen og påklagede den ikke.

2. Min vurdering af sagen er følgende.

2.1. Formaliteten

Spørgsmålet kan give anledning til overvejelser på to punkter: for det første kan man rejse tvivl om sagsøgerens søgsmålsinteresse, og for det andet kan man rejse det spørgsmål, om betingelserne i EKSF-traktatens artikel 33, stk. 2, er opfyldt.

2.1.1. Hvis jeg har forstået formålet med sagen rigtigt, søger sagsøgeren i første række at opnå et bortfald af den ved beslutning nr. 2748/83 indførte betingelse (nemlig, at virksomheder, der fremsætter anmodninger efter artikel 14 i beslutning nr. 2177/83, ikke må have modtaget driftsstøtte), hvilket ville medføre, at der ville kunne gives kvotetilpasninger til enhver virksomhed, der er udsat for usædvanlige vanskeligheder, selv om den havde modtaget støtte (også selv om det drejer sig om driftsstøtte).

Kommissionen har hertil anført, at en kvotetilpasning ifølge den førnævnte artikel 15a i beslutning nr. 2177/83 er udelukket, såfremt det konstateres, at virksomheden har modtaget en ikke-tilladt støtte. Den hævder, at sagsøgeren har modtaget en sådan ikke-tilladt støtte. Dette er der ikke alene blevet henvist til i forbindelse med afvisningen af en anmodning om tilpasning (som sagsøgeren ikke har anfægtet), der er herudover indledt en procedure efter EKSF-traktatens artikel 88.

Hvis det forholdt sig således, ville det betyde, at sagsøgeren — hvad angår det nævnte formål — savner søgsmålsinteresse, idet en kvotetilpasning — selv i tilfælde af en ændring af artikel 14 — herefter ville være udelukket.

Jeg tøver imidlertid med at fastslå, at sagen må afvises med denne begrundelse. For det første har vi set, at sagsøgeren på det bestemteste har fastholdt, at det ikke er blevet godtgjort, at selskabet har modtaget ikke-tilladt støtte (og jeg må i denne forbindelse erkende, at vi ingen pålidelige oplysninger har om nogen beslutning vedrørende en anmodning fra sagsøgeren i henhold til artikel 14 i beslutning nr. 2177/83, om den procedure efter EKSF-traktatens artikel 88, der skal være indledt, eller om, hvad der i øvrigt måtte være blevet konstateret i betydningen i artikel 15a i beslutning nr. 2177/83).

For det andet er det ikke udelukket, at der også er et andet formål med sagen, nemlig en genoprettelse — efter annullation af den ved beslutning nr. 2748/83 indførte ændring af beslutning nr. 2177/83 — af den tidligere retstilstand (hvorefter der kun kunne ske kvotetilpasninger for virksomheder, der — bortset fra støtte til *lukning* — ingen støtte havde modtaget). Dette ville betyde, at en kvotetilpasning for en hel række af andre virksomheder, der har modtaget støtte, ville savne berettigelse. Man kan vanskeligt forestille sig, at sagsøgeren ingen interesse har i en sådan afhjælpning af den — efter sagsøgerens opfattelse — eksisterende konkurrencefordrejning, selv om måske kun en skadeserstatning i medfør af EKSF-traktatens artikel 34 — efter udløbet af gyldighedsperioden for de nævnte bestemmelser og deres faktiske anvendelse — kan komme i betragtning.

Jeg kan herefter ikke foreslå, at sagen afvises på grund af manglende søgsmålsinteresse.

2.1.2. Hvad angår det andet punkt, nemlig spørgsmålet om, hvorvidt betingelserne i EKSF-traktatens artikel 33, stk. 2, er opfyldt, står det fast, at den anfægtede beslutning, hvorved der skete en ændring af en bestemmelse af generel karakter (altså en normativ retsregel) i beslutning nr. 2177/83, også er af generel karakter. Denne ændring kan derfor kun anfægtes af en virksomhed, såfremt denne mener, at den er udtryk for *magtfordrejning over for virksomheden.*

Hvad dette nøjagtigt betyder, må afgøres på grundlag af hidtidig praksis, og det må herefter undersøges, om den foreliggende sag opfylder de heri opstillede krav.

a) Hvad angår selve begrebet *magtfordrejning,* blev det allerede i Domstolens tidlige praksis (sagerne 2/57 [1] og 8/57 [2] fastslået,

1 — Dom af 13. juni 1958 i sag 2/57 — Compagnie des hauts fourneaux de Chasse/Den Høje Myndighed for Det europæiske Kul- og Stålfællesskab — Sml. 1954-1965, s. 101.

2 — Dom af 21. juni 1958 i sag 8/57 — Groupement des hauts fourneaux et aciéries belges/Den Høje Myndighed for Det europæiske Kul- og Stålfællesskab — Sml. 1954-1964, s. 105.

at der må lægges afgørende vægt på det formål, der forfølges, på hensigten med den pågældende foranstaltning. Man kan herefter tale om magtfordrejning, når en beføjelse udnyttes til et andet formål end det, der er meningen med den, når der med en beslutning forfølges et andet formål end det, der lovligt bør forfølges, dvs. at det må godtgøres, at der har foreligget en ulovlig bevæggrund.

Det er også allerede blevet fastslået, at det i denne forbindelse må tillægges betydning, om den pågældende beslutning er truffet ud fra et ønske om at sætte sig ud over *en bestemt procedure* (se ligeledes sag 2/57 [1]), hvori det blev gjort gældende, at den høje myndighed i et tilfælde, hvor den i EKSF-traktatens artikel 59 omhandlede procedure retteligt skulle være blevet benyttet, havde grebet til en anvendelse af proceduren efter artikel 53, litra b), for at komme uden om beskyttelsesbestemmelsen i artikel 59; eller de forenede sager 140 og 221/82 [3], hvor det blev gjort gældende, at der var blevet foretaget en generel kvoteforhøjelse, idet man herved ønskede at komme uden om den i EKSF-traktatens artikel 58 fastsatte procedure).

Endvidere må man notere sig, at der ikke alene foreligger magtfordrejning, når der er tale om en bevidst handling, men også når der må konstateres en *alvorlig mangel på forudseenhed eller omtanke*, der kan sidestilles med en tilsidesættelse af det lovlige formål. Og endelig bemærker jeg, at det i dommen i sag 8/57 [2] blev fastslået, at en tilsidesættelse af princippet om forbrugernes ligestilling kan udgøre en magtfordrejning i forhold til personer, hvis interesser derved bevidst er blevet tilsidesat.

b) Hvad særligt angår det i artikel 33, stk. 2, anvendte udtryk (»magtfordrejning i forhold til dem«), er det også efter Domstolens praksis klart, at det ikke er nogen betingelse for, at en sag kan *antages til realitetsbehandling*, at det allerede på dette tidspunkt er blevet *bevist*, at der er begået magtfordrejning. Det er kun blevet anset for et krav (sag 3/54 [4]), at det udtrykkeligt *gøres gældende*, at der er begået magtfordrejning, og at sagsøgeren *anfører grundene* til, at han mener, at noget sådant er sket i forhold til ham. I dommen i de forenede sager 55-59/63 og 61-63/63 [5] hedder det i denne forbindelse, at der skal *angives omstændigheder, der sandsynliggør, at der er begået magtfordrejning* i forhold til sagsøgeren, og i dommen i de forenede sager 3 og 4/64 [6] blev det anført, at der skal angives sådanne forhold og omstændigheder, der på tilstrækkeligt *overbevisende* måde kan sandsynliggøre, at Den Høje Myndighed ved en alvorlig mangel på forudseenhed eller omtanke, der kan sidestilles med en tilsidesættelse af det lovlige formål, har forfulgt andre formål end dem, der er meningen med de beføjelser, den har.

Hvad angår ordene *»i forhold til dem«*, der er af central betydning i EKSF-traktatens artikel 33, stk. 2, blev det ganske vist i dommen i sag 8/55 [7] fremhævet, at det ikke nødvendigvis skal gøres gældende, at der er truffet en *individuel* beslutning vedrørende sagsøgeren under dække af en generel beslutning. Man får imidlertid det indtryk, at Domstolen i sin praksis normalt har

1 — Dom af 13. juni 1958 i sag 2/57 — Compagnie des hauts fourneaux de Chasse/Den Høje Myndighed for Det europæiske Kul- og Stålfællesskab — Sml. 1954-1964, s. 101.

2 — Dom af 21. juni 1958 i sag 8/57 — Groupement des hauts fourneaux et aciéries belges/Den Høje Myndighed for Det europæiske Kul- og Stålfællesskab — Sml. 1954-1964, s. 105.

3 — Dom af 21. februar 1984 i de forenede sager 140 og 221/82 — Walzstahl-Vereinigung og Thyssen AG/Kommissionen for De europæiske Fællesskaber — Sml. 1984, s. 951.

4 — Dom af 11. februar 1955 i sag 3/54 — Associazione industrie siderurgiche italiane (Assider)/Den Høje Myndighed for Det europæiske Kul- og Stålfællesskab — Sml. 1954-1964, s. 9.

5 — Dom af 9. juni 1964 i de forenede sager 55-59 og 61-63/63 — Acciaierie fonderie ferriere di Modena m.fl./Den Høje Myndighed for Det europæiske Kul- og Stålfællesskab — Sml. 1954-1964, s. 485.

6 — Dom af 8. juli 1965 i de forenede sager 3 og 4/64 — Chambre syndicale de la sidérurgie française m.fl./Den Høje Myndighed for Det europæiske Kul- og Stålfællesskab — Sml. 1965-1968, s. 93.

7 — Dom af 16. juli 1956 i sag 8/55 — Féderation charbonnière de Belgique/Den Høje Myndighed for Det europæiske Kul- og Stålfællesskab — Sml. 1954-1964, s. 27.

fundet, at denne betingelse må fortolkes forholdsvis strengt. Jeg kan i denne forbindelse henvise til den netop omtalte dom, i hvilken det for det første anføres, at søgsmålsadgangen efter artikel 33, stk. 2, må opfattes som en undtagelse, der lader sig forklare ved, at det i tilfælde af den pågældende art er de hensyn, der udspringer af de *individuelle karaktertræk ved beslutningen, der er de mest tungtvejende*, og hvori det for det andet blev fastslået, at det er en forudsætning, at den påståede magtfordrejning er rettet imod sagsøgeren, eller at han i det mindste er offer for denne. Jeg kan i denne forbindelse også henvise til dommen i de forenede sager 55-59/63 og 61-63/63 [5], i hvilken det blev fremhævet, at der skal angives grunde, hvoraf det fremgår, at den anfægtede beslutning medfører et umiddelbart indgreb i sagsøgerens interesser (hvilket imidlertid ikke kan være tilfældet, når samtlige sagsøgere berøres af beslutningen i samme omfang).

Man kan dog spørge, om der ikke i Domstolens nyere praksis (de forenede sager 140 og 221/82 [3]) er sket en vis svækkelse af disse betingelser. I hvert fald blev her en af en sammenslutning anlagt sag, der var rettet imod en beslutning, hvorved der skete en generel kvoteforhøjelse for visse virksomheder (såkaldte monoproducenter af armeringsstål), antaget til realitetsbehandling, og begrundelsen herfor var, at nogle af sammenslutningens medlemmer, der også fremstillede de pågældende produkter, ikke var omfattet af kvotaforhøjelsen, hvorfor deres konkurrencemæssige stilling blev forringet. Jeg vil dog være tilbøjelig til at mene, at der ikke foreligger klare holdepunkter for at antage, at der er sket en grundlæggende ændring af den omtalte mangeårige praksis, og man kan da også få det indtryk, at det i den sidstnævnte sag endvidere var af betydning, at en stillingtagen til det rejste materielretlige problem under alle omstændigheder mest hensigtsmæssigt kunne ske i forbindelse med en sag, der havde form af et søgsmål vedrørende en individuel beslutning.

c) Skal man i lyset af disse betragtninger foretage en vurdering af den foreliggende sag, kommer man vanskeligt uden om, at sagsøgeren har fremsat det anbringende, at der er begået *magtfordrejning*, og at sagsøgeren i en vis udstrækning har underbygget dette anbringende.

Dette er i hvert fald tilfældet, hvad angår den første søgsmålsgrund — magtfordrejning ved en forskelsbehandling af sagsøgeren. Det anføres nemlig hertil, at den anfægtede beslutning har virkninger, der er i strid med formålet med de gældende regler om kvotetilpasninger (hjælp til virksomheder, der er udsat for usædvanlige vanskeligheder), hvorfor disse regler er blevet tilsidesat, og i denne forbindelse anføres det endvidere, at beslutningen straffer virksomheder, der er særligt ramt af krisen inden for jern- og stålindustrien (der forfølges altså et ulovligt formål), samtidig med at den medfører en styrkelse af konkurrerende virksomheder (der kan få kvotetilpasninger, selv om der er blevet ydet dem støtte), som opnår bedre driftsresultater.

En tilsvarende vurdering gør sig også gældende med hensyn til anbringendet om, at der er sket en tilsidesættelse af artikel 18 i beslutning nr. 2177/83. Til støtte herfor har sagsøgeren nemlig anført, at det ikke kan hævdes, at vedtagelsen af beslutning nr. 2748/83 er rimeligt begrundet i uforudsete vanskeligheder, idet de gennemførte og påtænkte støtteforanstaltninger allerede var kendt på tidspunktet for vedtagelsen af beslutning nr. 2177/83 (den 28. juli 1983), hvorfor den oprindelige udformning af artiklerne 14 og 14a i denne beslutning er udtryk for, at Kommissionen med kendskab til disse foranstaltninger traf et bevidst valg. Der er dermed sket en tilsidesættelse af den nævnte bestemmelse og af EKSF-traktatens artikel 58, der skal finde anvendelse ved ændringer af beslutning nr. 2177/83, hvilket man må erkende kan opfattes som magtfordrejning efter den anførte praksis.

3 — Dom af 21. februar 1984 i de forenede sager 140 og 221/82 — Walzstahl-Vereinigung og Thyssen AG/Kommissionen for De europæiske Fællesskaber — Sml. 1984, s. 951.

5 — Dom af 9. juni 1964 i de forenede sager 55-59 og 61-63/63 — Acciaierie fonderie ferriere di Modena m.fl./Den Høje Myndighed for Det europæiske Kul- og Stålfællesskab — Sml. 1954-1964, s. 485.

Man bør måske i denne forbindelse heller ikke glemme, at det også gøres gældende, at der er sket en tilsidesættelse af beslutning nr. 2320/81, idet det anføres, at der ikke heri gøres nogen sondring mellem forskellige former for støtte, hvoraf nogle skal betragtes med større strenghed end andre, hvorfor den anfægtede beslutning, navnlig derved at der indføres en sanktion, er udtryk for en ændring af beslutning nr. 2320/81.

Derimod bør formentlig hverken anbringendet vedrørende manglende begrundelse (for anvendelsen af artikel 18 i beslutning nr. 2177/83) eller det mere almindelige anbringende om tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet henføres under begrebet magtfordrejning.

d) Jeg nærer imidlertid betydelig tvivl om, hvorvidt det krav er opfyldt, at det skal være sandsynliggjort, at *der er begået magtfordrejning i forhold til sagsøgeren*, navnlig når henses til den anførte ældre praksis.

Det er i denne forbindelse i hvert fald ikke nok, at sagsøgeren hævder at være blevet stillet ringere end andre. Det må derimod kræves, at det godtgøres, at der så at sige er blevet pålagt sagsøgeren en særlig byrde. Ellers ville den i artikel 33, stk. 2, indeholdte begrænsning i søgsmålsadgangen miste sit indhold. Når henses til de bestående retssikkerhedsgarantier i forbindelse med gennemførelsen af en »generel beslutning«, ville dette ikke give nogen mening. Efter alt hvad vi har hørt, kan man dog ikke tale om, at sagsøgeren er blevet pålagt en særlig byrde. Navnlig kommer vi ikke uden om, at det ubestridt fra Kommissionens side er blevet anført, at de fleste store jern- og stålvirksomheder (Usinor, Sacilor, Arbed Saarstahl osv.) har befundet sig i samme situation som sagsøgeren. (Manglende mulighed for at komme i betragtning efter tilpasningsreglerne på grund af modtagelse af driftsstøtte).

Den opfattelse lader sig herefter fuldt ud forsvare, at sagen må afvises, fordi samtlige betingelser i EKSF-traktatens artikel 33, stk. 2, ikke er opfyldt.

2.2. Jeg standser dog ikke min undersøgelse her — ikke mindst fordi man måske på baggrund af dommen i de forenede sager 140 og 221/82 [3] kan nære tvivl om rigtigheden af den anførte konklusion — men vil, i hvert fald subsidiært, vurdere *sagens realitet.*

I denne forbindelse skal jeg dog (således må Domstolens hidtidige praksis — dommene i sag 8/55 [7], sag 13/57 [8], de forenede sager 36-38/58 [9] og de forenede sager 55-59/63 [5] — forstås) holde mig strengt inden for de rammer, der sættes af, hvad der kan betragtes som et anbringende om magtfordrejning, og på forhånd forkaste alle de i stævningen anførte anbringender, der falder ind under begreberne »tilsidesættelse af traktaten« eller »overtrædelse af væsentlige formforskrifter«.

Første søgsmålsgrund — magtfordrejning ved en forskelsbehandling af sagsøgeren — (ved vurderingen heraf må også indgå nogle af de spørgsmål, der er blevet anført i forbindelse med den anden søgsmålsgrund, der har overskriften »tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet — EKSF-traktatens artikel 4, litra b)«)

Det er i denne forbindelse min opfattelse — lad mig med det samme sige dette — at der ikke i alt det, sagsøgeren har anført, er holdepunkter for en sådan kritik af den anfægtede beslutning.

3 — Dom af 21. februar 1984 i de forenede sager 140 og 221/82 — Walzstahl-Vereinigung og Thyssen AG/Kommissionen for De europæiske Fællesskaber — Sml. 1984, s. 951.

5 — Dom af 9. juni 1964 i de forenede sager 55-59 og 61-63/63 — Acciaierie fonderie ferriere di Modena m.fl./Den Høje Myndighed for Det europæiske Kul- og Stålfællesskab — Sml. 1954-1964, s. 485.

7 — Dom af 16. juli 1956 i sag 8/55 — Fédération charbonnière de Belgique/Den Høje Myndighed for Det europæiske Kul- og Stålfællesskab — Sml. 1954-1964, s. 27.

8 — Dom af 21. juni 1958 i sag 13/57 — Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie m.fl./Den Høje Myndighed for Det europæiske Kul- og Stålfællesskab — Sml. 1954-1964, s. 109.

9 — Dom af 17. juli 1959 i de forenede sager 36, 37, 38, 40 og 41/58 — Società industriale metallurgica di Napoli (Simet) m.fl./Den Høje Myndighed for Det europæiske Kul- og Stålfællesskab — Sml. 1954-1964, s. 145.

Domstolen har allerede flere gange tidligere i sin praksis behandlet spørgsmålet om, hvornår der må antages at foreligge forskelsbehandling. Det blev således i dommen i de forenede sager 17 og 20/61 [10], Sml. 1954-1964, s. 331, fastslået, at Den Høje Myndighed kun har gjort sig skyldig i en forskelsbehandling, såfremt den har behandlet ligestillede tilfælde forskelligt og dermed stillet visse berørte virksomheder dårligere end andre, uden at denne forskelsbehandling er tilstrækkeligt begrundet i objektive forskelle af en vis vægt. I dommen i sag 8/57 [2] — jeg behøver ikke at give yderligere eksempler — hedder det i denne forbindelse, at en forskelsbehandling må anses for vilkårlig, når den savner objektiv begrundelse, men at der ikke kan rejses indsigelse om, at bestemmelser vedrørende økonomiske forhold er udtryk for forskelsbehandling, fordi disse har forskellige virkninger for de enkelte berørte virksomheder, eller fordi der pålægges disse forskellige byrder, når dette forhold må tilskrives forskellige produktionsbetingelser. Man kan herefter vanskeligt tale om, at der er sket en forskelsbehandling ved den affattelse, artiklerne 14 og 14a har fået ved den anfægtede beslutning.

Lad mig for det første fastslå følgende: Selve den omstændighed, at der ved kvotebestemmelserne tages hensyn til, om der er blevet ydet *støtte*, har sagsøgeren tilsyneladende ikke anfægtet, og dette forhold kan rent faktisk heller ikke kritiseres. I denne forbindelse er det vigtigt at notere sig, at udgangspunktet — med hensyn til udformningen og anvendelsen af tilpasningsreglerne — ifølge Domstolens praksis er, at Kommissionen har betydelige skønsmæssige beføjelser (jfr. dommene i sag 317/82 [11] og de forenede sager 303 og 312/81 [12]. Hvis man i denne forbindelse også betænker, hvad generaladvokaten anførte i sit forslag til afgørelse i sag 119/81 [13] (nemlig at støtteforanstaltninger kan være af betydning i forbindelse med anvendelsen af artikel 14), samt at Domstolen i denne sag fastslog, at Kommissionen lovligt kan tage hensyn til forhold, der betegner en tilsidesættelse af forbudet mod støtte i EKSF-traktatens artikel 4, litra c), bliver det klart, at noget sådant ikke kan anses som magtfordrejning. Det må endvidere som udgangspunkt betragtes som rigtigt, at Kommissionen stiller sig yderst kritisk og griber ind over for statsstøtte ved at opstille regler, der er så restriktive som muligt. Dette er i overensstemmelse med den grundlæggende opfattelse med hensyn til sådanne forhold, som EKSF-traktaten hviler på, og derudover med den erkendelse, at der kun til brug for kvotetilpasninger kan opereres med meget begrænsede reserver, da ordningen ellers ikke ville kunne fungere efter hensigten.

Når man herefter har sondret mellem de forskellige *former for støtte, der ydes*, og opstillet en regel om, at virksomheder, der har modtaget støtte til dækning af tab, ikke kan komme i betragtning, er det klart, at der ikke heroverfor kan rejses den kritik, at Kommissionen — for at undgå at blive beskyldt for at have udøvet forskelsbehandling — i hvert enkelt tilfælde burde have undersøgt, hvilke årsager der har været afgørende for de indtrufne tab (mangel på effektiv styring af virksomheden, gennemførelse af foranstaltninger med henblik på en strukturomlægning eller hindringer for

2 — Dom af 21. juni 1958 i sag 8/57 — Groupement des hauts fourneaux et aciéries belges/Den Høje Myndighed for Det europæiske Kul- og Stålfællesskab — Sml. 1954-1964, s. 105.

10 — Dom af 13. juli 1962 i de forenede sager 17 og 20/61 — Klöckner-Werke AG og Hoesch AG/Den Høje Myndighed for Det europæiske Kul- og Stålfællesskab — Sml. 1954-1964, s. 331.

11 — Dom af 22. juni 1983 i sag 317/82 — Usines Gustave Boël SA og Fabrique de fer de Maubeuge SA/Kommissionen for De europæiske Fællesskaber — Sml. 1983, s. 2041.

12 — Dom af 11. maj 1983 i de forenede sager 303 og 312/81 — Klöckner-Werke AG mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber — Sml. 1983, s. 1507.

13 — Dom af 7. juli 1982 i sag 119/81 — Klöckner-Werke AG mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber — Sml. 1982, s. 2627.

sådannes rettidige gennemførelse, der skyldes virksomhedens ejere), og først derefter have taget stilling til anmodninger om tilpasninger. Ved en sådan argumentation overses det, at Kommissionen skal godkende støtteforanstaltninger, og at den i denne forbindelse utvivlsomt på den ene eller den anden måde har skaffet sig oplysninger om de pågældende virksomheders situation, der fuldt ud gør det muligt at foretage en *generel* vurdering. Jeg kan heller ikke give sagsøgeren medhold, når virksomheden for det første hævder, at enhver form for støtte har virkninger på produktionsbetingelserne, der må sidestilles (hvorfor der må ske en ligebehandling), og for det andet gør gældende, at den ved beslutning nr. 2748/83 skete ændring af artikel 14 er i strid med formålet med ordningen (hjælp til virksomheder, der er udsat for særlige vanskeligheder), idet netop virksomheder med de dårligste driftsresultater efter ændringen har været udelukket fra at få kvotatilpasninger (hvilket har ført til en lavere produktivitet hos disse virksomheder), hvorimod bedre stillede virksomheder, der også har modtaget støtte, har kunnet nyde godt af en kvoteforhøjelse. Det er ganske åbenbart, at virkningerne af de forskellige former for støtte er forskellige alt efter de formål, de skal tjene, og de (forskelligartede) kriterier, der finder anvendelse. Af denne årsag — og rent bortset fra de ret store forskelle, hvad angår den størrelsesorden for støtten, der i denne forbindelse er tale om, således som vi har erfaret det under retsforhandlingerne — er det — også når henses til de almindelige formål med traktaten — utvivlsomt rimeligt at betragte driftsstøtte med større strenghed og vagtsomhed, idet denne form for støtte må antages på særlig skadelig måde at indvirke på konkurrenceforholdene (da den kan føre til dumping) og er den form for støtte, der er mindst egnet til at bidrage til virkeliggørelsen af det formål, der forfølges, nemlig en strukturomlægning inden for jern- og stålindustrien (hvilket netop fremgår af tilfældet med sagsøgeren, hvis bestræbelser med hensyn til strukturomlægninger langt fra svarer til Kommissionens forestillinger herom). Det må være ligeså klart, at den af sagsøgeren påståede modstrid med formålet med hele ordningen ikke eksisterer, og at man vanskeligt kan tale om nogen konkurrenceforvridning i forhold til andre virksomheder, for hvem der kan ske kvotetilpasninger.

Når virksomheder, der modtager driftsstøtte, virkelig har særligt dårlige driftsresultater, er det tilsyneladende netop formålet med støtten at afhjælpe dette forhold. Der er derfor ingen grund til yderligere at tage hensyn hertil ved at give kvoteforhøjelser, der kun kan medføre yderligere forsinkelser med hensyn til strukturomlægninger. Endvidere har det tilsyneladende vist sig, at en række mindre og mellemstore virksomheder på grund af kvoteordningen er blevet udsat for usædvanlige vanskeligheder. Der er gennem kvotetilpasninger blevet taget hensyn hertil, og man kan i denne forbindelse ikke tale om, at der er blevet givet uberettigede fordele eller sket en konkurrencefordrejning, idet de pågældende virksomheder kun har nydt godt af — delvist meget beskedne — hjælpeforanstaltninger til ganske bestemte formål, der selvsagt ikke er udtryk for, at de konstaterede vanskeligheder fuldt ud er blevet afhjulpet.

For så vidt angår det forhold, at sagsøgeren i denne sammenhæng endelig har gjort gældende, at den anfægtede ændring kun har været til gavn for *tyske* virksomheder (der som de eneste — bortset fra Arbed Saarstahl — ikke har modtaget nogen driftsstøtte), har Kommissionen ubestridt heroverfor kunnet anføre, at ændringen af artikel 14 i virkeligheden har været til gavn for mange små og mellemstore virksomheder, også i Italien, hvorimod flertallet af større virksomheder i de fleste medlemsstater i henhold til bestemmelsen ikke har kunnet komme i betragtning.

Anden søgsmålsgrund (tilsidesættelse og uberettiget anvendelse af undtagelsesbestemmelsen i artikel 18 i beslutning nr. 2177/83)

Sagsøgeren har i denne forbindelse gjort gældende, at begrebet »uforudsete vanskeligheder« kun omfatter problemer, der er indtruffet efter vedtagelsen (den 28. juli

1983) af den beslutning, der skulle ændres, og kun for så vidt det ikke drejer sig om en fejl, der må tilskrives Kommissionen, idet begrebet kun kan antages at omfatte usædvanlige omstændigheder, som Kommissionen ikke har eller burde have haft kendskab til. Et sådant forhold foreligger imidlertid ikke, da Kommissionen — der allerede den 29. juni 1983 havde truffet sin beslutning vedrørende støtte — var bekendt med den pågældende støtte og dermed også med den omstændighed, at ingen medlemsstat kun ydede støtte til lukning. Det var derfor fuldt ud forudsigeligt, at der på grund af de i den oprindelige affattelse af artikel 14 indeholdte begrænsninger kun ville være få virksomheder, der ville kunne påberåbe sig denne bestemmelse.

Heller ikke på dette punkt kan jeg følge sagsøgeren.

Så vidt jeg kan se, kunne Kommissionen ikke alene påberåbe sig uforudsete vanskeligheder. Den anden af de i artikel 18 nævnte betingelser — dybtgående ændringer på jern- og stålmarkedet — må også anses for opfyldt, dvs. at der var sket en forværring af krisen, hvorfor der i øvrigt i december 1983 også blev gennemført andre ændringer af ordningen (jfr. beslutningerne nr. 3715, 3716 og 3717/83 om henholdsvis fastsættelse af mindstepriser, indførelse af et system med sikkerhedsstillelse samt om efterprøvelse af mindstepriser og om at indføre en produktionsattest og et ledsagedokument).

Selv om Kommissionen på tidspunktet for vedtagelsen af beslutning nr. 2177/83 var bekendt med de forskellige støtteforanstaltninger, mener jeg dog også, at det er med rette, at den har gjort gældende, at ændringen af beslutning nr. 2177/83 var tilstrækkeligt begrundet i uforudsete vanskeligheder. Den gik tilsyneladende i juli 1983 som en form for helhedsvurdering — kriteriet vedrørende ydelse af støtte blev i forbindelse med kvoteordningen som bekendt anvendt for første gang — ud fra, at alle virksomheder, der modtog støtte (bortset fra støtte til lukning), burde kunne klare sig uden kvotetilpasninger. Det viste sig først senere, da der efter anmodninger om tilpasninger fra virksomheder — således som foreskrevet i artikel 14 — var blevet gennemført de nødvendige undersøgelser med hensyn til disses situation, at den samlede prognose — ikke mindst på grund af skærpelsen af krisen — ikke holdt stik, og at en række mindre og mellemstore virksomheder, der ikke modtog støtte, og som allerede tidligere havde kunnet opnå tilpasninger efter reglerne herom, måtte tildeles fortsatte kvoteforhøjelser for at undgå at blive udsat for usædvanlige vanskeligheder.

Dette er efter min opfattelse klart et sådant forhold, der med artikel 18 i beslutning nr. 2177/83 har været tænkt på, og der kan derfor ikke antages at være sket nogen tilsidesættelse af bestemmelsen eller uberettiget anvendelse af den heri omhandlede procedure.

Tredje søgsmålsgrund (tilsidesættelse af beslutning nr. 2320/81)

Sagsøgeren har i denne forbindelse gjort gældende, at alle former for støtte ifølge denne beslutning må bedømmes ens. Der er ved den anfægtede beslutning, hvorved der fastsættes en form for hierarki, sket en tilsidesættelse af dette princip. Det anfægtes navnlig, at der ved denne beslutning er indført noget, der må sidestilles med en sanktion (manglende mulighed for at opnå kvotetilpasninger for virksomheder, der har modtaget driftsstøtte), som hverken har hjemmel i traktaten eller i regelkomplekset om støtteforanstaltninger.

Heller ikke på dette punkt vil jeg under nogen omstændigheder kunne følge sagsøgerens opfattelse — hvis man da overhovedet kan anse det af sagsøgeren anførte som omfattet af begrebet magtfordrejning.

I virkeligheden er allerede udgangspunktet for sagsøgerens opfattelse forkert. Det kan nemlig uden videre konstateres, at der i beslutning nr. 2320/81 er gjort en forskel med hensyn til, hvorledes de forskellige former for støtte skal anskues. Dette fremgår tydeligt af afsnit II i betragtningerne til beslutningen, og endvidere af en

analyse af bestemmelserne i den, der indeholder forskellige kriterier og forskellige tidsmæssige begrænsninger (alt efter støtteformens virkninger på konkurrenceforholdene og det omfang, i hvilket den kan bidrage til en strukturomlægning). Det fremgår navnlig, at netop bestemmelserne om driftsstøtte — åbenbart fordi denne støtteform har den mest skadelige indvirkning på konkurrencen — er særligt restriktive; f.eks. må en sådan støtte »ikke give anledning til betalinger efter den 31. december 1984« (artikel 5, stk. 1, i beslutning nr. 2320/81, EFT 1981, L 228, s. 16).

Når Kommissionen — som vi har set det — således i forbindelse med et andet regelsæt har taget hensyn til de forskellige grader af betænkelighed, man må have ved de forskellige støtteformer, er dette givet ikke udtryk for nogen ændring i forhold til beslutning nr. 2320/81. Forholdet kan i det højeste opfattes således, at der under iagttagelse af principperne i denne beslutning er sket en udvidelse til et andet område, om hvilket det uden videre kan fastslås, at det har en saglig sammenhæng med det første, idet både kvoteordningen og bestemmelserne om, at støtteforanstaltninger undtagelsesvis kan tillades, er begrundet i krisen inden for jern- og stålindustrien.

På baggrund af disse faktiske og retlige omstændigheder bør Domstolen ikke foreskrive »andre forholdsregler« — således som sagsøgeren har nedlagt påstand om.

2.3. Sammenfattende skal jeg foreslå, at sagen

— afvises, subsidiært

— at sagsøgte frifindes

samt at sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.