DOMSTOLENS DOM
18. maj 1993 *

I sag C-220/91 P,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent Rolf Wägenbaur, som befuldmægtiget, bistået af Eberhard Grabitz, Ehrenbergstrasse 17, D-1000 Berlin 33, og med valgt adresse i Luxembourg hos Nicola Annecchino, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

appellant,

angående appel af dom afsagt den 27. juni 1991 af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans i sag T-120/89, Stahlwerke Peine-Salzgitter mod Kommissionen (Sml. II, s. 279), hvori der er nedlagt påstand om ophævelse af dommen,

den anden part i appelsagen er:

Stahlwerke Peine-Salzgitter AG, Salzgitter (Forbundsrepublikken Tyskland), ved advokaterne Deringer, Tessin, Herrmann & Sedemund, Köln, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Aloyse May, 31, Grand-Rue, Luxembourg,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G.C. Rodríguez Iglesias og M. Zuleeg samt dommerne G.F. Mancini, R. Joliet, J.C. Moitinho de Almeida og F. Grévisse,

generaladvokat: C. Gulmann
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

* Processprog: tysk.

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 19. januar 1993,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. marts 1993,

afsagt følgende

Dom

1 Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 3. september 1991 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 49 i EKSF-statutten for Domstolen iværksat appel til prøvelse af en dom afsagt af Retten i Første Instans den 27. juni 1991 (sag T-120/89, Stahlwerke Peine-Salzgitter mod Kommissionen, Sml. II, s. 279), hvori Retten fastslog, at en række kommissionsbeslutninger om leveringskvoter gældende for Stahlwerke Peine-Salzgitter AG (sagsøgeren) i årene 1985 til 1988 var behæftet med en mangel, der begrunder ansvar for Fællesskabet, at sagsøgeren var blevet påført en direkte og særlig skade ved disse beslutninger, og hvori Retten pålagde Kommissionen at bære størstedelen af omkostningerne.

2 Det fremgår af Rettens konstateringer i dommen (præmis 1-22), at Kommissionen i henhold til den generelle beslutning 234/84/EKSF af 31. januar 1984 om forlængelse af overvågningsordningen og systemet for produktionskvoter for visse produkter for virksomhederne i jern- og stålindustrien for 1984 og 1985 (EFT L 29, s. 1) hvert kvartal for hver virksomhed fastsatte produktionskvoterne og den del af disse kvoter, der kunne leveres på det fælles marked (herefter benævnt »leveringskvoter«), på basis af de i beslutningen fastsatte referenceproduktioner og referencemængder, og efter på disse referenceproduktioner og referencemængder at have anvendt visse reduktionssatser, der blev fastsat hvert kvartal.

3 Ifølge artikel 14 i den generelle beslutning kan Kommissionen træffe bestemte foranstaltninger, når produktionsbegrænsningerne eller leveringsbegrænsningerne skaber usædvanlige vanskeligheder for en virksomhed. Kommissionen, der var klar over de vanskeligheder, som den tyske virksomhed Stahlwerke Peine-Salzgitter AG (herefter benævnt »Salzgitter«) stod over for på grund af det ugunstige forhold mellem virksomhedens leveringskvote og dens produktionskvote (det såkaldte »I:P-forhold«), foretog en tilpasning af leveringskvoten for de sidste tre kvartaler af 1984. Kommissionen afslog imidlertid ved beslutning af 11. juni 1985 at tilpasse virksomhedens kvoter for de to første kvartaler af 1985 med den begrundelse, at Forbundsrepublikken Tysklands myndigheder havde ydet støtte i løbet af fjerde kvartal 1984, og at virksomheden som helhed havde haft overskud herefter.

4 Ved en første dom af 14. juli 1988 i sag 103/85 (Stahlwerke Peine-Salzgitter AG mod Kommissionen, Sml. s. 4131) annullerede Domstolen Kommissionens beslutning af 11. juni 1985 om ikke i henhold til artikel 14 i den generelle beslutning nr. 234/84 at tilpasse Salzgitter's leveringskvoter for første kvartal 1985. Denne dom var for det første begrundet med, at Kommissionen ikke ved afgørelsen af, om der forelå usædvanlige vanskeligheder, kunne tage udgangspunkt i virksomhedens situation som en helhed, men alene i situationen for de enkelte produktgrupper, for hvilke der anvendtes en høj reduktionssats, og for det andet med, at støtten fra Forbundsrepublikken Tyskland ikke kunne anses for at være en støtte til dækning af driftstab, som var til hinder for tildeling af tillægskvoter.

5 Uafhængigt af forløbet af denne første sag for Domstolen gav Kommissionen gentagne gange udtryk for ønsket om at tage spørgsmålet om I:P-forholdet op til fornyet overvejelse, inden kvotesystemet forlængedes for en ny periode på to år. Efter at have indhentet en udtalelse fra Det Rådgivende Udvalg for EKSF anmodede Kommissionen Rådet om samtykke til de påtænkte nye bestemmelser.

6 Rådet afslog imidlertid at give samtykke, og Kommissionen vedtog den 27. november 1985 den generelle beslutning nr. 3485/85/EKSF, der forlængede overvågningsordningen og systemet for produktionskvoter for visse produkter for virksomhe-

derne i jern- og stålindustrien for 1986 og 1987 (EFT L 340, s. 5). Denne generelle beslutning omfattede ikke den tilpasning af I:P-forholdet, som Kommissionen selv havde foreslået Rådet.

7 Ifølge artikel 5 i den generelle beslutning nr. 3485/85 skulle Kommissionen hvert kvartal for hver virksomhed fastsætte produktions- og leveringskvoterne på basis af de i beslutningen fastsatte referenceproduktioner og -mængder og efter på disse referenceproduktioner og -mængder at have anvendt visse reduktionssatser, der var omhandlet i en anden artikel. Kommissionen kunne inden for visse grænser foretage en tilpasning af de således fastsatte kvoter, men denne tilpasning måtte ikke føre til, at kvoterne oversteg et bestemt maksimum pr. kvartal for virksomhedens produktgrupper taget under ét. I medfør af artikel 5 tilstillede Kommissionen den 30. december 1985 og den 21. marts 1986 Salzgitter individuelle beslutninger om fastsættelse for første og andet kvartal 1986 af virksomhedens leveringskvoter.

8 Ved endnu en dom af 14. juli 1988 i de forenede sager 33/86, 44/86, 110/86, 226/86 og 285/86 (Stahlwerke Peine-Salzgitter m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 4309) annullerede Domstolen artikel 5 i den generelle beslutning nr. 3485/85 samt de ovennævnte individuelle beslutninger, der var udstedt i henhold til denne artikel. I denne dom udtalte Domstolen for det første, at ifølge EKSF-traktatens artikel 58 er Rådets samtykke kun påkrævet med hensyn til kvotesystemets indførelse og dets væsentligste elementer, og at det tilkommer Kommissionen i medfør af sine egne beføjelser at udforme systemet i detaljer med henblik på at fastsætte kvoterne på et rimeligt grundlag. Domstolen fastslog derefter, at Kommissionen ved ikke i henhold til EKSF-traktatens artikel 58, stk. 2, at foretage den ændring af I:P-forholdet, som Kommissionen selv havde fundet nødvendig for at fastsætte kvoterne på et rimeligt grundlag, havde forfulgt et andet mål end at gennemføre denne bestemmelse og dermed havde begået magtfordrejning i forhold til sagsøgerne.

9 Mellem 1985 og 1988, hvor kvotesystemet ophørte, blev der vedtaget andre individuelle beslutninger vedrørende Salzgitter's leveringskvoter. Disse beslutninger har ikke været genstand for annullationssøgsmål. Virksomheden har for at undgå en unødig retssag begrænset sig til at indhente Kommissionens tilsagn om, at den med hensyn til disse beslutninger ville drage de samme slutninger, som ville blive

resultatet af en eventuel annullation af de beslutninger, der faktisk blev indbragt for Domstolen.

10 Det bemærkes imidlertid, at Domstolen ved dom af 14. juni 1989 (forenede sager 218/87, 223/87 samt 72/88 og 92/88, Hoogovens Groep m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 1711) annullerede artikel 5 i Kommissionens generelle beslutning nr. 194/88/EKSF af 6. januar 1988 om forlængelse af overvågningsordningen og systemet for produktionskvoter for visse produkter for virksomhederne i jern- og stålindustrien for det første halvår af 1988 (EFT L 25, s. 1), en artikel, som indholdsmæssigt svarede til artikel 5 i den generelle beslutning nr. 3485/85, og som udgjorde retsgrundlaget for de individuelle beslutninger, Kommissionen havde udstedt for første og andet kvartal 1988.

11 Allerede kort efter afsigelsen af Domstolens to domme af 14. juli 1988 forsøgte sagsøgeren at opnå dækning eller rimelig genoprettelse af den skade, der var en følge af Kommissionens ulovlige beslutninger. Men hverken samtaler mellem sagsøgerens medarbejdere og Kommissionens tjenestegrene eller en brevveksling mellem sagsøgerens bestyrelse og Kommissionens repræsentanter førte til enighed.

12 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 3. juli 1989, som ved kendelse af 15. november 1989 i henhold til artikel 14 i Rådets afgørelse af 24. oktober 1988 om oprettelse af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans blev hjemvist til Retten, nedlagde sagsøgeren principalt i medfør af EKSF-traktatens artikel 34, subsidiært i medfør af EKSF-traktatens artikel 40, påstande om, at de af Domstolen annullerede beslutninger samt de beslutninger om leveringskvoterne for 1985 til 1988, der ikke har været genstand for et annullationssøgsmål, var behæftede med en mangel, som begrunder ansvar for Fællesskabet, samt om, at Kommissionen tilpligtedes at betale sagsøgeren en erstatning for den skade, sagsøgeren var blevet påført på grund af de ulovlige fejlbehæftede beslutninger.

13 Salzgitter opgjorde denne skade til forskellen mellem de indtægter, som sagsøgeren ville have haft, hvis Kommissionen behørigt havde tildelt virksomheden en højere leveringskvote for det fælles marked, hvor priserne var højere, og de indtægter, som virksomheden faktisk oppebar, fordi den var forpligtet til at sælge til lavere priser i tredjelande. Sagsøgeren opgjorde beløbet til 73 065 405 DM samt renter. Under sagen forhøjede sagsøgeren påstanden til 77 603 528 DM.

14 Ved dom af 27. juni 1991 fastslog Retten, at de nævnte kommissionsbeslutninger var behæftet med en mangel, der begrunder ansvar for Fællesskabet, at sagsøgeren var blevet påført en direkte og særlig skade ved beslutningerne, at sagsøgte måtte frifindes for erstatningskravet, da det var for tidligt fremsat, at sagen måtte hjemvises til Kommissionen, som havde pligt til at træffe forholdsregler, der er egnet til at sikre en rimelig genoprettelse af skaden, og tilpligtede Kommissionen at betale sine egne omkostninger og 90% af sagsøgerens.

15 Kommissionen har til støtte for sin påstand om ophævelse af denne dom fremsat en række anbringender vedrørende formaliteten, vedrørende EKSF-traktatens ansvarsregler, vedrørende følgerne af den ulovlighed, der var blevet fastslået ved Domstolens første dom af 14. juli 1988, vedrørende følgerne af de ulovligheder, som Domstolen har fastslået både i sin anden dom af 14. juli 1988 og i sin dom af 14. juni 1989, og endelig vedrørende eksistensen af en skade, der giver ret til erstatning.

16 Peine-Salzgitter har påstået appellen forkastet, men har ikke gjort indsigelse mod, at Retten ikke giver virksomheden medhold i dens erstatningspåstand.

17 Hvad nærmere angår retsforhandlingernes forløb samt parternes indlæg henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Formaliteten

18 Retten forkastede en formalitetsindsigelse, som var begrundet med, at nogle af de omtvistede beslutninger ikke var blevet annulleret forinden. Retten udvidede den løsning, som Domstolen valgte i dommen af 26. april 1988 (forenede sager 97/86, 193/86, 99/86 og 215/86, Asteris m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 2181), med henblik på anvendelsen af EØF-traktatens artikel 176 til også at omfatte EKSF-traktatens artikel 34, og ligestillede dermed den annullerede retsakt og de udtrykkelige eller stiltiende retsakter, der i det væsentlige havde samme indhold som den annullerede retsakt, og som var udstedt mellem datoen for dennes ikrafttræden og annullationsdommen (præmis 47).

19 Kommissionen har anfægtet Rettens forkastelse af dens formalitetsindsigelse. Analogien mellem EØF-traktatens artikel 176 og EKSF-traktatens artikel 34 er ifølge Kommissionen ikke fuldstændig; den vedrører ikke betingelserne for antagelse af et erstatningssøgsmål for Domstolen i medfør af EKSF-traktatens artikel 34, idet denne artikel kræver forudgående annullation af de omtvistede beslutninger.

20 Sagsøgeren har derimod forsvaret den begrundelse, der blev givet i første instans, og har endvidere gjort gældende, at selv om søgsmålet ikke kunne admitteres på grundlag af EKSF-traktatens artikel 34, kan det antages på grundlag af artikel 40, som sagsøgeren subsidiært har påberåbt sig.

21 EKSF-traktaten foreskriver to muligheder for at drage Fællesskabet til ansvar ad rettens vej. Domstolen har allerede fastslået, at de særlige bestemmelser i artikel 34 ikke er til hinder for, at en virksomhed, der mener at have lidt et tab på grund af en ikke-annulleret fællesskabsbeslutning, påberåber sig Fællesskabets ansvar i henhold til EKSF-traktatens artikel 40, stk. 1. Der er hverken efter denne bestemmelses ordlyd eller system noget grundlag for at begrænse dens anvendelsesområde til kun at omfatte de tilfælde, hvor der ikke er tvivl om, at beslutningerne er ulovlige (jf. dom af 30.1.1992, forenede sager C-363/88 og C-364/88, Finsider m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 359, præmis 15 og 16).

22 Efter selve ordlyden af artikel 34 og artikel 40, stk. 1, i EKSF-traktaten kan der under henvisning til begge artikler anlægges erstatningssag mod Fællesskabet på samme grundlag, nemlig at der foreligger en »mangel« (jf. ovennævnte dom af 30.1.1992, forenede sager C-363/88 og C-364/88, præmis 20).

23 Som det fremgår af præmis 23 i den appellerede dom og af præmis 12 i denne dom, er der i den foreliggende sag nedlagt påstand om erstatning i henhold til EKSF-traktatens artikel 34, subsidiært artikel 40, for de skader, som hævdes at være en følge af de fejlbehæftede kommissionsbeslutninger.

24 Med henblik på sagsøgerens erstatningspåstand spiller det ingen rolle, om den ene eller den anden af de anførte artikler bliver anvendt som hjemmel, da begge åbner mulighed for at opnå erstatning for en skade, som er en følge af beslutninger, der er behæftet med mangler, der begrunder ansvar for Fællesskabet.

25 Derfor er det ikke nødvendigt at undersøge, om nogle af de omtvistede beslutninger kan ligestilles med beslutninger, der er annulleret af Domstolen, og om Fællesskabets erstatningsansvar kan gøres gældende på grundlag af EKSF-traktatens artikel 34, der finder anvendelse på tilfælde af annullation. Uanset om artikel 34 eller artikel 40 er retsgrundlaget for påstanden med hensyn til de ikke-annullerede beslutninger, kan sagsøgeren påberåbe sig Fællesskabets ansvar for at opnå erstatning for de skader, der er opstået som følge af disse beslutninger.

26 Kommissionens første anbringende kan derfor ikke tiltrædes.

Ansvarspådragende mangel

27 For i videst muligt omfang at sikre en ensartet anvendelse af fællesskabsretten for så vidt angår Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold som følge af ulovlige generelle retsakter, fandt Retten det hensigtsmæssigt at fortolke begrebet »mangel, der begrunder ansvar for Fællesskabet«, jf. EKSF-traktatens artikel 34, stk. 1, i lyset af de kriterier, Domstolen har fastsat i sin praksis vedrørende EØF-traktatens artikel 215, stk. 2 (præmis 78).

28 Kommissionen har erklæret sig enig i denne henvisning, men har indvendt, at den appellerede dom i flere henseender fraviger Domstolens praksis vedrørende Fællesskabets ansvar som følge af ulovlige generelle retsakter; anvendelsen af de meget strenge betingelser for dette ansvar afhænger ifølge Kommissionen ikke så meget af den omtvistede akts normative karakter som af, hvor vidtgående fællesskabinstitutionens skønsbeføjelser er.

29 Ifølge Domstolens praksis skal der ved bedømmelsen af beskaffenheden af den fejl, der er en forudsætning for ansvar for Fællesskabet, det være sig i medfør af EKSF-traktatens artikel 34 eller artikel 40, der ikke indeholder nærmere angivelser herom, henses til de områder, fællesskabsinstitutionen beskæftiger sig med, og de betingelser, hvorunder dens virksomhed her har udfoldet sig. Herved bør der navnlig tages hensyn til de indviklede forhold, som institutionen skal regulere, vanskelighederne ved anvendelsen af retsreglerne og det skøn, institutionen i medfør af disse retsregler råder over (ovennævnte dom af 30.1.1992, forenede sager C-363/88 og C-364/88, præmis 24).

30 Ganske vist har Retten med rette henvist til parallellerne mellem ansvarsordningerne i EKSF- og EØF-traktaten og ladet sig lede af principper, der er fælles for forskellige tilfælde, hvor fællesskabsinstitutionen råder over vide skønsbeføjelser med hensyn til afgørelsen af komplicerede problemer. Dog skal Domstolen i lyset af kriterierne for anvendelsen af EKSF-traktatens artikel 34 og artikel 40 efterprøve, om førsteinstansen på grundlag af de konstateringer og vurderinger, som kun den har kompetence til at foretage, har bedømt sagen retligt korrekt og kvalificeret den eller de mangler, der begrunder ansvar for Fællesskabet tilstrækkeligt.

Følgerne af de retlige mangler, som Domstolen har fastslået i den første dom af 14. juli 1988

31 Retten har først fastslået, at Kommissionen, når henses til Domstolens dom af 22. juni 1983 (sag 317/82, Boël mod Kommissionen, Sml. s. 2041), ikke kunne være uvidende om, at den ved udstedelsen af beslutningerne om ikke at tilpasse kvoterne ikke var bemyndiget til, ved afgørelsen af, om der forelå usædvanlige vanskeligheder i henhold til artikel 14 i ovennævnte generelle beslutning nr. 234/84, at tage hensyn til situationen for andre produktgrupper end dem, der var dækket af kvoterne, hvorfor den ikke gyldigt kunne støtte sin afgørelse på det forhold, at virksomheden i det hele havde overskud (præmis 89). Kommissionens fortolkning var derfor behæftet med en åbenbar fejl, når henses til ordlyden af artikel 14 i den generelle beslutning nr. 234/84 og til Domstolens fortolkning af denne bestemmelse (præmis 90). Desuden forstærkes karakteren af denne fejl af, at Kommissionen skiftede mening, og af, at den tilsidesatte princippet om ligebehandling af erhvervsdrivende, hvilket fremgår af dens adfærd (præmis 91 og 92). Som Domstolen nemlig fastslog i sin første dom af 14. juli 1988, har Kommissionen i adskillige tilfælde tildelt tillægskvoter, selv om de pågældende virksomheder havde overskud.

32 Desuden kunne Kommissionen efter Domstolens dom af 15. januar 1985 (sag 250/83, Finsider mod Kommissionen, Sml. s. 131) ikke være uvidende om, at den virkning, som en støtte kan have for en virksomheds resultatopgørelse, ikke kan anses for et gyldigt kriterium til karakterisering af støtte til dækning af driftstab, jf. artikel 14, idet enhver støtte kan føre til, at eventuelle driftstab helt eller delvis udlignes (præmis 93 og 94).

33 På grundlag af disse konstateringer og vurderinger sluttede Retten, at Kommissionen ved over for Salzgitter at afslå at anvende artikel 14 i den generelle beslutning nr. 234/84 for så vidt angår samtlige kvartaler af 1985 havde truffet en beslutning, der var behæftet med en mangel, som begrunder ansvar for Fællesskabet (præmis 96).

34 Mod de konklusioner, som førsteinstansen dermed udledte af den ved Domstolens ovennævnte dom af 14. juli 1988 (sag 103/85, Stahlwerke Peine-Salzgitter AG mod Kommissionen) fastslåede ulovlighed, har Kommissionen anført, at Retten ikke har taget fuldt hensyn til, at Fællesskabet ifølge Domstolens retspraksis kun kan ifalde ansvar, når et organ »åbenbart og groft« har overskredet grænserne for sine beføjelser. Kommissionen har endvidere anført, at Retten har sidestillet dette i retspraksis fastslåede krav med et kriterium om uagtsomhed og fremsat subjektive meningstilkendegivelser, mens anvendelsen af de af Domstolen fastlagte kriterier er betinget af eksistensen af objektive omstændigheder. Endelig har Retten underkendt Kommissionens administrative praksis, som dengang gik ud på at betragte virksomhedernes situation som helhed og ikke de enkelte produktgrupper.

35 Denne argumentation kan ikke tiltrædes.

36 Vedrørende det første punkt er det tilstrækkeligt at fastslå, at Retten, der af de i præmis 30 anførte grunde ikke behøvede at gå nærmere ind på alle enkeltheder, har efterprøvet ikke blot, om det var åbenbart, at institutionen havde overskredet sine beføjelser, men også, hvor groft tilfældet var, hvilket udtrykkelig er nævnt i præmis 91.

37 Vedrørende det andet punkt bemærkes, at kvalificeringen af en ansvarspådragende mangel forudsætter en vurdering af de faktiske omstændigheder, og en sådan må nødvendigvis rumme subjektive synspunkter.

38 Vedrørende det tredje punkt er det tilstrækkeligt at fastslå, at Kommissionens administrative praksis, der i øvrigt også blev erklæret for ulovlig ved Domstolens første dom af 14. juli 1988, ikke kan ligestilles med en retsforskrift.

39 Kommissionen har således ikke godtgjort, at Retten med sin konstatering og vurdering af de faktiske omstændigheder, der i øvrigt var støttet på de konstateringer og vurderinger, som Domstolen havde foretaget i de anførte domme, kvalificerede sagens omstændigheder retligt forkert, med henblik på bestemmelserne om Fællesskabets ansvar, da den fastslog, at der var begået en fejl, der var tilstrækkelig grov til at begrunde dette ansvar.

Følgerne af de retlige mangler, som Domstolen har fastslået i sin anden dom af 14. juli 1988 og i sin dom af 14. juni 1989

40 Disse retlige mangler forstås bedre, når henses til kompetencefordelingen i henhold til EKSF-traktatens artikel 58. Ifølge EKSF-traktatens artikel 58, stk. 1, kan Kommissionen enten på eget initiativ eller efter at have indhentet udtalelse fra Det Rådgivende Udvalg og med Rådets samtykke eller på grundlag af et pålæg fra Rådet indføre et kvotesystem; hvis Kommissionen ikke tager skridt hertil, kan en medlemsstat henvende sig til Rådet, som efter enstemmig afgørelse kan pålægge Kommissionen at indføre et kvotesystem. Ifølge stk. 2 fastsætter Kommissionen på grundlag af undersøgelser foretaget i samarbejde med virksomhederne og deres organisationer under hensyntagen til de i artikel 2, 3 og 4 i traktaten nævnte principper kvoterne på et rimeligt grundlag.

41 Hvad angår følgerne af de retlige mangler, som Domstolen fastslog i sin anden dom af 14. juli 1988 og i dommen af 14. juni 1989, har Retten først henvist til Domstolens anden dom af 14. juli 1988, hvori Domstolen udtalte, at Kommissionen ved ikke at foretage den ændring af I:P-forholdet, som den fandt nødvendig med henblik på at fastsætte kvoterne på et rimeligt grundlag, havde begået magtfordrejning. Ved at fastslå, at artikel 5 i den generelle beslutning nr. 3485/85 var ulovlig som følge af magtfordrejning, underkendte Domstolen klart en generel retsregel, der var karakteriseret ved udøvelsen af vide skønsbeføjelser. Den samme betragtning kunne gøres gældende for artikel 5 i den generelle beslutning nr. 194/88, der af samme grund blev annulleret i henhold til Domstolens ovennævnte dom af 14. juni 1989 (præmis 109). De individuelle beslutninger, der blev truffet til gennemførelse af disse generelle beslutninger, var nødvendigvis behæftet med samme magtfordrejning som de generelle beslutninger, der dannede retsgrundlaget herfor (præmis 110).

42 Retten fandt, at både den af Domstolen fastslåede magtfordrejning og den klare tilsidesættelse dels af EKSF-traktatens artikel 58, stk. 2, dels af lighedsprincippet under de foreliggende omstændigheder måtte betegnes som en mangel, der begrunder ansvar for Fællesskabet (præmis 111).

43 Retten begrundede denne kvalificering med, at Domstolen i sin dom af 11. maj 1983 (sag 244/81, Klöckner-Werke mod Kommissionen, Sml. s. 1451) klart havde fastslået, at Rådets samtykke kun var nødvendigt for at indføre en produktionskvoteordning på grundlag af EKSF-traktatens artikel 58 (præmis 112).

44 Endvidere havde Kommissionen selv i sag 119/81 (jf. Domstolens dom af 7.7.1982, sag 119/81, Klöckner Werke mod Kommissionen, Sml. s. 2627, præmis 4) anført, at »kravet om samtykke i henhold til artikel 58 opfyldes ... når Rådet i princippet har godkendt indførelsen af et kvotasystem«, og at det »ikke [er] påkrævet, at Rådet udtaler sig om udformningen af systemet i enkeltheder« (præmis 113).

45 Endelig havde Domstolen i dom af 21. februar 1984 (forenede sager 140/82, 146/82, 221/82 og 226/82, Walzstahl-Vereinigung m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 951) udtalt, at Kommissionens beføjelser i henhold til EKSF-traktaten blev brugt på en måde, der var i strid med deres legale formål, dersom Kommissionen udelukkende eller dog i det mindste overvejende anvendte dem med det formål at omgå en fremgangsmåde, der særligt var fastsat ved traktaten for at imødegå de problemer, som Kommissionen skulle løse (præmis 114).

46 Retten fastslog, at Kommissionen efter forhandlinger i Det Rådgivende Udvalgs regi og navnlig i sin meddelelse til Rådet af 25. september 1985 havde fastslået, at I:P-forholdet burde tilpasses med henblik på at fastsætte kvoterne på et rimeligt grundlag. Alligevel vedtog Kommissionen ikke i medfør af EKSF-traktatens artikel 58, stk. 2, de nødvendige bestemmelser til at gennemføre denne konklusion. Selv om Rådet allerede principielt havde givet sit samtykke til indførelsen af et kvota-

system, begrænsede Kommissionen sig til at forelægge Rådet et forslag på grundlag af artikel 58, stk. 1, selv om den ikke kunne være uvidende om, at det ikke var nødvendigt, at Rådet udtalte sig om fastsættelsen af produktions- og referencemængderne med henblik på at fastsætte kvoterne. Da Kommissionen ikke indhentede Rådets samtykke, udstedtes de generelle beslutninger nr. 3485/85 og nr. 194/88 uden ændring af leveringskvotesystemet (præmis 115 og 116).

47 På grundlag af ovenstående var Retten af den opfattelse, dels at Kommissionen måtte have været vidende om sin pligt til på eget ansvar at fastsætte leveringskvoterne på et rimeligt grundlag, dels, at den ikke kunne være uvidende om, at tilsidesættelsen af denne forpligtelse over for et begrænset antal virksomheder, hvis I:P-forhold havde været særlig ugunstigt, var i strid med princippet om en rimelig fordeling af leveringskvoterne (præmis 117). Derfor begik Kommissionen, da den udstedte artikel 5 i de generelle beslutninger nr. 3485/85 og nr. 194/88 samt de individuelle beslutninger, der er udstedt til gennemførelse heraf, en fejl, der begrunder ansvar for Fællesskabet i henhold til EKSF-traktaten (præmis 118).

48 Kommissionen har først og fremmest bebrejdet Retten, at den hverken har undersøgt, om der foreligger en mangel, eller fastslået eksistensen af en mangel i henhold til EKSF-traktatens artikel 34, for det andet, at Retten ikke har undersøgt, om Kommissionens adfærd grænser til vilkårlighed, og endelig har Kommissionen anført, at Retten har taget fejl af rækkevidden af Kommissionens skønsbeføjelser i henhold til EKSF-traktatens artikel 58 og anset en simpel procedurefejl for en grov fejl.

49 Denne argumentation kan ikke tiltrædes.

50 For det første er det tilstrækkeligt at henvise til, at Retten i præmis 108 i den appellerede dom har efterprøvet, om den omtvistede beslutning blev udstedt på grundlag af en fejlagtig, men undskyldelig opfattelse, eller på en uundskyldelig fejl, og at den — efter at have draget de anførte slutninger — i præmis 111 og 118

udtalte, at den magtfordrejning og de øvrige fejl, som Domstolen havde fastslået, måtte betegnes som en mangel, der kan tilskrives Kommissionen, og som begrunder ansvar for Fællesskabet, jf. EKSF-traktatens artikel 34, stk. 1.

51 For det andet behøvede Retten af de i præmis 30 anførte grunde ikke at tage stilling til de kriterier, som er blevet fastlagt i Domstolens faste praksis vedrørende Fællesskabets ansvar for ulovlige retsakter, der er udstedt inden for rammerne EØF-traktaten. Hvad i øvrigt angår begrebet vilkårlighed, der kun er behandlet i dommene af 5. december 1979 (forende sager 116/77 og 124/77, Amylum mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3497, og sag 143/77, Koninklijke Scholten-Honig mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3583) — Kommissionen har henvist til den sidste dom — tillader dette begreb ikke den antagelse, at konstateringen af en til vilkårlighed grænsende adfærd er en nødvendig forudsætning, der skal være opstillet, for at Fællesskabet kan ifalde ansvar i henhold til EØF-traktaten ifølge den nævnte domspraksis.

52 Endelig kunne Retten på grundlag af sin konstatering af de faktiske omstændigheder og vurderinger, som i øvrigt hvilede på konstateringer og vurderinger, som Domstolen havde foretaget i de ovennævnte domme, især hvad angik Kommissionens kendskab til den egentlige rækkevidde af EKSF-traktatens artikel 58, fastslå, at der forelå en mangel, der var tilstrækkelig kvalificeret til at begrunde ansvar for Fællesskabet. Kommissionen kan derfor ikke med føje anfægte denne retlige kvalificering med henblik på ansvarsreglerne.

Skaden

53 Retten har for det første fastslået, at det var Kommissionens culpøse adfærd, der forårsagede den af sagsøgeren påberåbte skade (præmis 126), for det andet, at denne adfærd har ramt en begrænset og klart identificeret gruppe af erhvervsdrivende, og at den påståede skade går ud over grænserne for de økonomiske risici, som er forbundet med virksomhed i den pågældende sektor (præmis 136).

54 Kommissionen har først fremført, at en simpel difference mellem en mulig indtægt på Fællesskabets indre marked og den faktiske indtægt på markederne i tredjelande ikke kan anses for en skade i henhold til EKSF-traktatens artikel 34. Endvidere har Retten miskendt den endelige opgørelse, da sagsøgeren har haft flere fordele end ulemper af kvotesystemet. Endelig er den påståede skade ikke en »særlig skade«, da den, i modsætning til Rettens opfattelse, ikke går ud over grænserne for de økonomiske risici, som er forbundet med virksomhed i den pågældende sektor.

55 Denne argumentation kan ikke tiltrædes.

56 For det første har Kommissionen ganske vist gjort gældende, at en virksomheds ugunstige I:P-forhold ikke er en følge af kvotesystemet, men af virksomhedens egen produktions- og afsætningsstruktur. Den indrømmer dog, at på den ene side er kvotetilpasningen og på den anden side ændringen af I:P-forholdet, som Kommissionen selv havde foreslået Rådet, foranstaltninger, der var bestemt til at afhjælpe usædvanlige vanskeligheder for de pågældende virksomheder i forbindelse med anvendelsen af kvotesystemet. Den kan derfor ikke med føje hævde, at Retten ikke har undersøgt, om der var en direkte årsagssammenhæng mellem undladelsen af disse foranstaltninger og den skade, som sagsøgeren havde lidt.

57 For det andet fremgår det af de af Kommissionen anførte domme af 4. oktober 1979, navnlig i sag 238/78 (Ireks-Arkady mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 2955) og i de forenede sager 261/78 og 262/78 (Interquell Stärke-Chemie mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 3045), at vurderingen af en skade skal tage hensyn til alle de momenter, der har forbindelse med årsagen til skaden, og som i givet fald kan udligne den. I denne sag skyldes sagsøgerens skade imidlertid udelukkende de anfægtede beslutninger og ikke anvendelsen af kvotesystemet som sådan. Kommissionen kan således ikke bebrejde Retten, at den ikke har været opmærksom på de fordele, som virksomheden generelt har haft af dette system.

58 Da skaden endelig skyldes retlige mangler, der må tilskrives Kommissionen, kunne skaden ikke indregnes i virksomhedens normale planlægning. I øvrigt har Retten i præmis 132 i den appellerede dom henvist til, at Domstolen i dommen af 14. juli 1988 har udtalt, at »det er ubestridt, at de ugunstige I:P-forhold skaber særlige økonomiske vanskeligheder for sagsøgerne«, og i præmis 134 henviste til de betydelige tillæg, som ville have kunnet begrunde anvendelsen af artikel 14 i den generelle beslutning nr. 234/84 i 1985, og som Kommissionen selv havde opgjort i 1988. Kommissionen kan således hverken gøre gældende, at sagsøgernes skade ikke går ud over grænserne for de økonomiske risici, som er forbundet med virksomhed i den pågældende sektor, eller bestride skadernes omfang med den begrundelse, at den opfattelse, som Kommissionen selv havde i 1985, havde været »fejlagtig og subjektiv«.

59 Kommissionens appel bør derfor forkastes.

Sagens omkostninger

60 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Da Kommissionen ikke har fået medhold, bør den pålægges at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Appellen forkastes.

2) Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Due Rodríguez Iglesias Zuleeg

Mancini Joliet Moitinho de Almeida Grévisse

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. maj 1993.

J.-G. Giraud O. Due

Justitssekretær Præsident