FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CLAUS GULMANN

fremsat den 17. marts 1993 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. Retten i Første Instans afsagde den 27. juni 1991 dom i en sag, som virksomheden Stahlwerke Peine-Salzgitter AG (herefter benævnt »Peine-Salzgitter«) havde anlagt mod Kommissionen [1]. Ved dommen blev Kommissionen kendt erstatningsansvarlig over for virksomheden. Kommissionen har under denne appelsag nedlagt påstand om, at

— dommen ophæves

— Domstolen selv træffer afgørelse i sagen, og

— Peine-Salzgitter's i første instans nedlagte påstande delvis afvises, samt at Kommissionen i øvrigt frifindes.

Sagens problemstillinger er veloplyste og gennemdrøftede. Ud over den indankede dom foreligger der et omfattende forslag til afgørelse afgivet for Retten i Første Instans af dommer Biancarelli. Jeg skal henvise hertil samt til retsmøderapporten og i det følgende forsøge at begrænse mig, så vidt som det er forsvarligt.

Sagens baggrund

2. EKSF-traktatens artikel 58 bestemmer, at Kommissionen kan indføre en produktionskvoteordning for produkterne omfattet af traktaten, såfremt den finder, at Fællesskabet befinder sig i en åbenbar kriseperiode. I begyndelsen af 1980-erne befandt Fællesskabet sig, for så vidt angår visse produkter omfattet af traktaten, i en sådan åbenbar kriseperiode, og Kommissionen så sig derfor nødsaget til at gennemføre en produktionskvoteordning inden for sektoren. Ordningen, hvis juridiske grundlag var en række generelle kommissionsbeslutninger med begrænset gyldighedsperiode, gennemgik i sin levetid visse ændringer og ophørte den 30. juni 1988. Domstolen er velbekendt med ordningen, eftersom denne har givet anledning til en betydelig retspraksis [2].

3. Ordningen var stærkt interventionistisk og greb på afgørende vis ind i virksomhedernes dispositionsfrihed. Dens hovedtræk var igennem hele perioden følgende:

Den gjaldt for visse produkter, der var opdelt i såkaldte produktgrupper. Hvert kvartal udstedte Kommissionen til hver enkelt

* Originalsprog: dansk.

1 — Sag T-120/89, Sml. II, s. 279.

2 — Se for en gennemgang af retspraksis Charles Funck: »Le régime de crise de la CECA dans les arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes«, *Cahier de Droit Européen*, 1989, nr. 3/4, s. 251.

berørt virksomhed en individuel beslutning, hvor den fastsatte de for virksomheden gældende *produktionskvoter*. Samtidig fastsattes den del af produktionskvoterne, som kunne leveres på det fælles marked — de såkaldte »*leveringskvoter*«. Disse kvoter blev fastsat på basis af referenceproduktioner og -mængder, der var blevet fastlagt ved systemets indførelse, og efter at der på disse referenceproduktioner og -mængder var blevet anvendt nærmere bestemte kvartalsvist fastsatte reduktionssatser.

Fastsættelse af leveringskvoter og deres forhold til produktionskvoterne udgør kernen i den foreliggende sag. Baggrunden for de særlige leveringskvoter blev i præamblen til den første generelle beslutning forklaret på følgende måde:

»Selv om artikel 58 [i EKSF-traktaten] kun udtrykkeligt nævner produktionskvoter, er dens væsentligste mål at genoprette en balance mellem udbud og efterspørgsel på markedet; dette mål vil blive bragt i fare, dersom visse virksomheder — selv under overholdelse af produktionskvoter — afsætter relativt større mængder på det fælles marked, end de har gjort i tidsrummet fra juli 1977 til juli 1980, som har dannet grundlag for beregningen af produktionskvoterne« [3].

Forholdet mellem produktionskvoten — benævnt »kvote P« — og leveringskvoten — benævnt »kvote I« — var af væsentlig betydning for virksomhederne, fordi den del af virksomhedernes produktion, som ikke blev afsat på det fælles marked, hvor priserne var relativt gunstige, nødvendigvis skulle afsættes på tredjelandsmarkeder, hvor priserne var lavere.

4. Det er ubestridt i den foreliggende sag, at Peine-Salzgitter hørte til blandt de i øvrigt få virksomheder inden for sektoren, for hvem I:P-forholdet både i absolutte tal og relativt set i forhold til fællesskabsgennemsnittet var meget ugunstigt inden for flere produktgrupper. Det er også ubestridt, at ændringer i samhandelsmønstret og ændringer i relationerne mellem priserne på det fælles marked og priserne på tredjelandsmarkeder i årene efter kvotesystemets indførelse førte til, at virksomheder med ugunstige I:P-forhold blev udsat for særlige vanskeligheder.

5. Der fandtes imidlertid i de generelle kommissionsbeslutninger en billighedsklausul, som gjorde det muligt efter forholdene at lempe virkningerne af de generelle beslutningers øvrige bestemmelser. Anvendelsen af bestemmelsen i den her relevante periode — artikel 14 i beslutning nr. 234/84 — var betinget af, at kvotesystemet som følge af størrelsen af den for et kvartal fastsatte reduktionssats for en bestemt produktgruppe skabte *usædvanlige vanskeligheder* for en virksomhed, der i de 12 måneder forud for det pågældende kvartal *ikke havde modtaget støtte*, som var godkendt af Kommissionen med henblik på at dække driftstab.

Kommissionen gjorde brug af denne bestemmelse i forhold til Peine-Salzgitter i de tre sidste kvartaler af 1984. Kommissionen konstaterede, at Peine-Salzgitter's I:P-forhold for produkter inden for produktgruppe III var faldet fra 52 til 44%, og at denne procentsats var 20% lavere end Fællesskabets

3 — Se beslutning nr. 2794/80 af 31.10.1980 om indførelse af et kvotesystem for stålproduktionen for virksomhederne i jern- og stålindustrien, punkt 6 i præamblen (EFT L 291, s. 1).

gennemsnit, og fandt, at dette havde skabt usædvanlige vanskeligheder for virksomheden, hvorfor den tildelte virksomheden de nævnte tillægskvoter for produktgruppe III.

Kommissionen afslog derimod tilsvarende ansøgninger i 1985 med den begrundelse, at virksomheden i strid med betingelserne i artikel 14 havde modtaget støtte fra tyske myndigheder, og at virksomhedens driftsresultat i sin helhed havde været positivt siden fjerde kvartal 1984, hvorfor der ikke længere forelå »usædvanlige vanskeligheder« i artikel 14's betydning. Domstolen annullerede i sin dom af 14. juli 1988 i sag 103/85 (herefter benævnt »Domstolens første dom af 14.7.1988«) [4] Kommissionens individuelle beslutning om ikke at tilpasse Peine-Salzgitter's kvoter for produkter i gruppe III for første kvartal 1985. Den fastslog, at den af Peine-Salzgitter modtagne støtte ikke var en støtte i artikel 14's betydning, og at der ved vurderingen af, om der foreligger »usædvanlige vanskeligheder«, alene skulle tages hensyn til situationen for den relevante produktgruppe.

6. Kommissionen havde gentagne gange givet udtryk for, at det var nødvendigt at foretage visse tilpasninger af referenceproduktioner og referencemængder og dermed tillige af I:P-forholdet. Denne opfattelse var bl.a. gjort gældende i Kommissionens meddelelse af 25. september 1985 til Rådet vedrørende en fortsættelse af kvotesystemet efter den 31. december 1985 [5]. I meddelelsens punkt VII fastslog Kommissionen følgende:

»Det forekommer nemlig ubetinget *nødvendigt* at ændre referencerne, idet beregningsgrundlaget for disse er forblevet uændret lige siden kvoteordningens indførelse, hvortil kommer, at referencerne var baseret på produktionstal, der lå endnu længere tilbage. I de senere år er der sket en så kraftig udvikling af virksomhedernes og markedets struktur (internt og eksternt), at disse referencer ikke længere svarer til de faktiske produktionsforhold, til trods for de lempelser og udvekslinger, der har kunnet finde sted i medfør af den gældende beslutning.

...

Da der siden indførelsen af kvoteordningen for jern- og stålprodukter på dette område er sket *en dybtgående ændring* af samhandelsmønsteret mellem Fællesskabet og den øvrige del af markedet, vil det i øvrigt blive 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 fællesskabsgennemsnittet, når man ser på samtlige de af ordningen omfattende produkter. Disse historisk bestemte forhold er ikke længere forenelige med målsætningerne for Fællesskabets jern- og stålpolitik, og Kommissionen vil sørge for, at ovennævnte forhold for hver enkelt virksomheds produktion, hvis det ikke i forvejen er tilfældet, kommer til at ligge mindre end 10 procentpoints under fællesskabsgennemsnittet*« (min fremhævelse).

4 — Sml. s. 4131.

5 — Dok. KOM(85) 509.

Rådet gav imidlertid ikke sit samtykke til den af Kommissionen ønskede ændring af I:P-forholdet, og Kommissionen vedtog herefter en generel beslutning, der forlængede produktionskvotesystemet for årene 1986 og 1987 [6], men som ikke omfattede den tilpasning af I:P-forholdet, som Kommissionen havde foreslået Rådet.

7. Peine-Salzgitter anlagde sag mod Kommissionen, hvorunder den dels påstod annullation af artikel 5 i den relevante generelle kommissionsbeslutning — dvs. den bestemmelse, der indeholdt de almindelige regler for fastsættelsen af produktions- og leveringskvoter — dels påstod annullation af Kommissionens individuelle beslutninger vedrørende de to første kvartaler af 1986, for så vidt som de fastsatte virksomhedens leveringskvoter for produktgrupperne Ia, Ib, Ic og III. Domstolen gav ved dom af 14. juli 1988 Peine-Salzgitter medhold (herefter benævnt »Domstolens anden af dom af 14.7.1988«) [7]. Den understregede, at I:P-forholdet for de pågældende produktgrupper var særlig ugunstigt for Peine-Salzgitter, og den fastslog, at artikel 5 i Kommissionens generelle beslutning måtte annulleres, for så vidt som den ikke hjemlede mulighed for at fastsætte leveringskvoter på et grundlag, som Kommissionen fandt rimeligt for de virksomheder, for hvilke forholdet mellem produktionskvoten og leveringskvoten lå væsentlig under fællesskabsgennemsnittet. Domstolen annullerede samtidig de individuelle beslutninger, Kommissionen havde truffet i forhold til Peine-Salzgitter, for så vidt de fastsatte virksomhedens leveringskvoter for produktgrupperne Ia, Ib, Ic og III for de to første kvartaler i 1986 [8].

8. Det påhvilede herefter Kommissionen i medfør af EKSF-traktatens artikel 34 at træffe de foranstaltninger, som var nødvendige til opfyldelse af de to annullationsdomme. På tidspunktet for afsigelsen af annullationsdommene var kvotesystemet netop ophørt med at eksistere. Det var derfor ikke muligt for Kommissionen at opfylde dommene, således som det efter det oplyste i tilsvarende situationer ville have været tilfældet, nemlig ved at tildele Peine-Salzgitter større kvoter [9]. Virksomheden søgte derfor erstatning hos Kommissionen. Da der ikke mellem parterne kunne opnås enighed herom, anlagde virksomheden den foreliggende erstatningssag.

9. Peine-Salzgitter gjorde gældende, at Kommissionen i perioden fra den 1. januar 1985 til den 30. juni 1988 — dvs. i i alt 14 kvartaler — havde vedtaget ulovlige beslutninger og dermed pådraget sig erstatningsansvar i forhold til virksomheden. Dens endelige erstatningskrav er på mere en 77 mio. DM, hvortil kommer renter. Skaden er opgjort som forskellen mellem de indtægter, virksomheden ville have haft, hvis Kommissionen havde tildelt sagsøgeren en højere leveringskvote for det fælles marked, og de indtægter, som virksomheden faktisk oppe-

6 — Se beslutning nr. 3485/85 (EFT 1985 L 340, s. 5).

7 — Forenede sager 33/86, 44/86, 110/86, 226/86 og 285/86, Sml. s. 4309.

8 — Efterfølgende annullerede Domstolen tillige artikel 5 i den generelle beslutning nr. 194/88, som afløste den netop nævnte beslutning nr. 3485/85, og hvis gyldighedsperiode var første halvår 1988, se dom af 14.6.1989, Hoogovens, forenede sager 218/87 og 223/87, 72/88 og 92/88, Sml. s. 1711.

9 — Se herom dommer Biancarelli's forslag til afgørelse i sag T-120/89, hvor det i afsnit I, in fine, nævnes:
»Så længe kvotesystemet har været i kraft, er sådanne situationer blevet løst ret enkelt derved, at Kommissionen har tildelt tillægskvoter til de virksomheder, der havde fået medhold i de ved Domstolen anlagte sager. Denne genoprettelse in natura svarer i øvrigt til begrebet 'rimelig genoprettelse' i EKSF-traktatens artikel 34, stk. 1.«

bar, fordi den var nødsaget til at sælge til lavere priser i tredjelande.

10. Retten i Første Instans fastslog i sin dom af 27. juni 1991 bl.a., at

— De ovenfor nævnte individuelle beslutninger var behæftet med en mangel, der begrunder ansvar for Fællesskabet.

— Peine-Salzgitter var påført en direkte og særlig skade ved beslutningerne.

— Kommissionen måtte frifindes for kravet om betaling af 77 603 528 DM med renter, da det er for tidligt fremsat.

— Sagen måtte hjemvises til Kommissionen, som havde pligt til at træffe fornødne forholdsregler for at skadesløsholde Peine-Salzgitter.

Formaliteten

11. Peine-Salzgitter's sag var principalt anlagt efter artikel 34, subsidiært efter artikel 40 i EKSF-traktaten. Artikel 34 bestemmer:

»I tilfælde af annullation sender Domstolen sagen tilbage til Den Høje Myndighed. Denne har pligt til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at fuldbyrde annullationsafgørelsen. Har en virksomhed eller en gruppe af virksomheder lidt en direkte og særlig skade som følge af en beslutning eller henstilling, der af Domstolen er fundet behæftet med en mangel, der begrunder ansvar for Fællesskabet, har Den Høje Myndighed pligt til, under anvendelse af de beføjelser, der er tillagt den i henhold til bestemmelser i denne traktat, at træffe forholdsregler, der er egnet til at sikre en rimelig genoprettelse af den skade, der er en direkte følge af den annullerede beslutning eller henstilling, og, om fornødent, at tilstå passende erstatning.

Hvis Den Høje Myndighed undlader inden en rimelig frist at træffe de forholdsregler, som fuldbyrdelsen af en annullationsafgørelse indebærer, kan der anlægges erstatningssag for Domstolen.«

Artikel 40, stk. 1, bestemmer:

»Med forbehold af bestemmelserne i artikel 34, stk. 1, har Domstolen kompetence til på begæring af den skadelidte part at tilkende denne en erstatning i penge, der skal betales af Fællesskabet, i tilfælde hvor skaden er forårsaget ved en tjenstlig fejl fra Fællesskabets side under gennemførelsen af denne traktat.«

12. Kommissionen påstod under sagen for Retten i Første Instans Peine-Salzgitter's erstatningspåstand delvis afvist.

For det første gjorde den gældende, at Retten kun kunne tage stilling til spørgsmålet, om Kommissionen havde handlet ansvarspådra-

gende, men at den ikke kunne tage stilling til spørgsmålet om den eventuelle erstatnings udmåling. Denne del af afvisningspåstanden blev fulgt af Retten i Første Instans, og denne del af Rettens dom er ikke omtvistet i den foreliggende sag.

For det andet gjorde Kommissionen gældende, at betingelserne i artikel 34 for at anlægge erstatningssag ikke var opfyldt for så vidt angår de individuelle beslutninger, der ikke var annulleret af Domstolen, dvs. de individuelle beslutninger, der vedrørte de tre sidste kvartaler i 1985, og de, der vedrørte de to sidste kvartaler i 1986, alle fire kvartaler i 1987 og de to første kvartaler i 1988. Kommissionen henviste til, at artikel 34 udtrykkeligt forudsætter, at de pågældende beslutninger skal være annulleret forudgående. Kommissionen gjorde endvidere gældende, at artikel 40 heller ikke kan anvendes af Peine-Salzgitter. Det fremgår udtrykkeligt af artikel 40, at den anvendes »med forbehold af bestemmelserne i artikel 34, stk. 1«, og efter Kommissionens opfattelse følger heraf, at virksomheder, der gør erstatningsansvar gældende under henvisning til ulovligheden af en kommissionsbeslutning, kun kan gøre dette i medfør af artikel 34.

13. Dette spørgsmål er meget grundigt behandlet af dommer Biancarelli i hans forslag til afgørelse. Hans opfattelse er grundlæggende den, at artikel 34 ikke kan benyttes som grundlag for erstatningssager vedrørende beslutninger, der ikke er blevet annulleret. Til gengæld er han af den opfattelse, at artikel 40 kan anvendes som grundlag for erstatningssager, selv om den påståede skade er forårsaget af en beslutning, der ikke er annulleret. Han fandt det dog fornødent i disse sidste situationer at fortolke artikel 40 i overensstemmelse med forudsætningerne i artikel 34, således at dommeren også i sådanne artikel 40-sager må begrænse sig til i første omgang at fastslå Kommissionens ansvar og give den mulighed for derefter at træffe de forholdsregler, der er nødvendige for at give skadelidte en rimelig genoprettelse af skaden eller om fornødent at yde erstatning.

14. Retten i Første Instans afviste Kommissionens indsigelse, dog med en anden begrundelse end dommer Biancarelli's. Dens ræsonnement tog sit udgangspunkt i Domstolens dom af 26. april 1988 i Asterissagen [10]. Sagsforholdet i den sag var kort fortalt det, at Kommissionen for året 1983/1984 udstedte en forordning om fastsættelse af koefficienter vedrørende producentstøtte for tomatkoncentrater. Ved dom af 19. september 1985 annullerede Domstolen denne forordning, for så vidt som den førte til forskelsbehandling af producenterne i Grækenland i forhold til producenterne i de øvrige medlemsstater. Kommissionen udstedte til opfyldelse af dommen en ny forordning gældende for produktionsåret 1983/1984. Imidlertid fandt Kommissionen ikke anledning til at tilbagekalde forordninger med fuldstændigt tilsvarende indhold som den annullerede forordning for produktionsårene efter produktionsåret 1983/1984. Domstolen fandt, at Kommissionen herved krænkede sine forpligtelser efter artikel 176. De afgørende præmisser lyder således:

»I sager som den foreliggende, hvor der er tale om annullation af en forordning, som kun har virkning i en klart afgrænset periode (nemlig produktionsåret 1983/1984), har den

10 — Sag 97/86, Sml. s. 2181.

institution, som har udstedt forordningen, først og fremmest pligt til at sørge for, at nye retsakter, der skal udstedes efter afsigelsen af annullationsdommen, og som skal gælde for efterfølgende produktionsår, ikke kommer til at indeholde en bestemmelse af samme indhold som den, der er blevet erklæret ulovlig.

Det må dog antages, at konstateringen af ulovligheden i kraft af den tilbagevirkende gyldighed, der knytter sig til annullationsdomme, har virkning fra det tidspunkt, hvor den annullerede retsakt trådte i kraft. *Det må heraf udledes, at den pågældende institution i det foreliggende tilfælde også har pligt til, i de retsakter, der allerede var blevet udstedt, da annullationsdommen blev afsagt, og som giver regler for produktionsårene efter 1983/1984, at ophæve bestemmelser af samme indhold som den bestemmelse, der blev anset for ulovlig*« (præmis 29 og 30, min fremhævelse).

Retten i Første Instans fastslog under henvisning hertil: »Ifølge Domstolens dom af 26. april 1988 ... skal de udtrykkelige eller stiltiende retsakter, der i det væsentlige har samme indhold som den annullerede retsakt, og som er udstedt mellem datoen for dennes ikrafttræden og annullationsdommen med henblik på anvendelsen af EØF-traktatens artikel 176, ligestilles med den annullerede retsakt. Denne løsning må udvides til at omfatte EKSF-traktatens artikel 34, for så vidt som den er affattet i vendinger svarende til dem i EØF-traktatens artikel 176, med hensyn til den pligt, der påhviler den institution, som har udstedt den annullerede retsakt, til at træffe de til fuldbyrdelse af dommen nødvendige foranstaltninger« [11]. Retten i Første Instans fandt på dette grundlag, at den af Peine-Salzgitter anlagte erstatningssag kunne realitetsbehandles i fuldt omfang med hjemmel i artikel 34.

15. Kommissionen har heroverfor anført, at Retten har givet den af Domstolen valgte løsning i dommen af 26. april 1988 en større rækkevidde, end denne afgørelse kan bære. EØF-traktatens artikel 176 kan nemlig efter Kommissionens opfattelse kun ligestilles med andet punktum i EKSF-traktatens artikel 34, stk. 1, vedrørende Kommissionens pligt til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at opfylde annullationsdommen. Artikel 176 afviger derimod fra tredje punktum i artikel 34, stk. 1, vedrørende betingelserne for at admittere et erstatningssøgsmål til genoprettelse af den lidte skade.

16. Jeg skal ikke lægge skjul på, at jeg har vanskeligt ved at vise forståelse for Kommissionens opfattelse vedrørende denne afvisningspåstand. Det forekommer mig klart, at Peine-Salzgitter skal have ret til at få realitetsbehandlet sin påstand om erstatning for den skade, virksomheden påstår at have lidt i hele perioden fra 1985 til midten af 1988.

17. Det er efter min opfattelse muligt at admittere erstatningssagen både på grundlag af artikel 34 og på grundlag af artikel 40.

Der kan være grund til at nævne, at Domstolen i sin dom af 30. januar 1992 i sagen Finsider m.fl. mod Kommissionen [12] tog stilling til det grundlæggende i Kommissionens afvisningspåstand, nemlig at artikel 40 ikke kan anvendes som alternativ til artikel 34 i sager, hvor skaden er opstået som følge af en

11 — Se præmis 47, der vedrører de ikke-annullerede beslutninger fra 1985. Der findes en tilsvarende begrundelse for de ikke-annullerede beslutninger fra 1986-1988 i præmis 58.

12 — Forenede sager C-363/88 og C-364/88, Sml. I, s. 359.

kommissionsbeslutning, der kan annulleres. Domstolen accepterede i denne dom i medfør af artikel 40 at realitetsbehandle en erstatningspåstand, også selv om den havde sit grundlag i ikke-annullerede beslutninger. Domstolen fastslog bl.a.:

»Kommissionen har ganske vist anført, at det ikke i henhold til traktatens artikel 40 er muligt at fastslå Fællesskabets ansvar ved at påberåbe sig ulovlige beslutninger, men hverken ordlyden eller opbygningen af bestemmelsen kan danne grundlag for en begrænsing af dens anvendelsesområde« (præmis 16).

18. Der kan også være grund til at nævne, at generaladvokat Van Gerven i sit forslag til afgørelse i Finsider-sagen gav udtryk for, at Retten i Første Instans i sin dom i den foreliggende sag på korrekt måde havde anvendt dommen i Asteris-sagen. Han var dog opmærksom på Kommissionens anke af Rettens dom i den foreliggende sag og fandt det ikke nødvendigt at drøfte Kommissionens indsigelse mod Rettens afgørelse af dette spørgsmål, idet hans opfattelse var, at den fremsatte erstatningspåstand under alle omstændigheder kunne admitteres i medfør af artikel 40 [13].

19. Det er således utvivlsomt, at det resultat, Retten i Første Instans nåede til — dvs. at admittere Peine-Salzgitter's erstatningspåstand i fuldt omfang — var korrekt. Det modsatte resultat ville da også have været i strid med »det grundlæggende krav om passende retsbeskyttelse, som Domstolen stedse har fastslået på forskellige områder« [14].

Det er alene et spørgsmål, om hjemmelen for søgsmålet skal findes i artikel 34 eller i artikel 40. Det er muligt, at Domstolen i sin dom i Finsider-sagen lagde til grund, at hjemmelen til at påstå erstatning for skader som følge af ikke-annullerede beslutninger er artikel 40. Domstolen synes således i dommens præmis 17 og 18 at fastslå, at artikel 34 er hjemmelen for erstatningspåstande vedrørende skader som følge af annullerede beslutninger, mens artikel 40 er hjemmelen for påstande, der støtter sig på anden skadegørende adfærd.

20. Det har, så vidt jeg kan se, ikke større praktisk betydning, om den ene eller den anden bestemmelse bliver anvendt som hjemmel i en sag som den foreliggende. Domstolen viste efter min mening i sin dom i Finsider-sagen, at valget ikke har praktisk betydning for så vidt angår de anvendelige principper vedrørende ansvarsgrundlaget. Hertil kommer, at jeg, hvis Domstolen måtte finde, at artikel 40 er den korrekte hjemmel, er tilbøjelig til at give dommer Biancarelli ret i, at det må følge af en rimelig fortolkning af

13 — Se forslagets punkt 17. I punkt 19, in fine, udtaler han herom:
»I modsætning til Kommissionen er jeg af den opfattelse, at der i henhold til artikel 40, stk. 1, kan anlægges sag med påstand om erstatning for skade forårsaget af en beslutning, en henstilling eller en stiltiende afvisning, som ikke er blevet annulleret af Domstolen. I modsætning til det af Kommissionen anførte vedrører forbeholdet i artikel 40, stk. 1, om bestemmelserne i artikel 34, stk. 1, udelukkende skade forårsaget af de deri nævnte annullerede retsakter. Forbeholdet gælder ikke for ikke-annullerede retsakter (bortset fra retsakter, der må ligestilles med annullerede retsakter), og artikel 40, stk. 1, som i EKSF-sager kan hævdes at indeholde almindelige retsregler for Fællesskabets ansvar, finder i lige så høj grad anvendelse.«

14 — Se punkt 20 i generaladvokat Van Gerven's forslag til afgørelse i Finsider-sagen.

denne bestemmelse i lyset af artikel 34, at det i en sag, hvor erstatningen har sit grundlag i identiske beslutninger, hvoraf nogen er annullerede og andre ikke er det, må være således, at »procedurekravene« i artikel 34 må gælde i fuldt omfang, dvs. også for den del af erstatningspåstanden, der vedrører de ikke-annullerede beslutninger.

21. Domstolen bør i øvrigt efter min mening acceptere den begrundelse, Retten i Første Instans har givet for at admittere Peine-Salzgitter's erstatningspåstand i fuldt omfang på grundlag af artikel 34.

De forskelle mellem EKSF-traktatens artikel 34 og EØF-traktatens artikel 176, Kommissionen henviser til, er ikke af en sådan karakter, at de svækkker det grundlæggende rigtige i Rettens ræsonnement.

22. Kommissionen kritiserer også begrundelsen i Rettens dom, for så vidt som Retten efter Kommissionens opfattelse har fejlfortolket den brevveksling mellem Peine-Salzgitter og Kommissionen, der var baggrunden for, at Peine-Salzgitter undlod at anlægge sager om annullation af alle de individuelle beslutninger.

Brevvekslingen er imidlertid efter min mening ikke afgørende for admitteringen af Peine-Salzgitter's erstatningspåstand. Erstatningspåstanden skulle have været admitteret, også selv om brevvekslingen ikke havde fundet sted. Retten har da heller ikke tillagt brevvekslingen selvstændig og afgørende betydning for dens resultat. Retten har, så vidt jeg kan se, anvendt brevvekslingen for at vise, at Kommissionen selv var klar over dens forpligtelse til efter at artikel 34 at træffe de fornødne foranstaltninger til opfyldelse af eventuelle annullationsdomme og dermed alene som støtte for det resultat, den er kommet til på grundlag af en fortolkning artikel 34.

Jeg finder det ikke på denne baggrund nødvendigt at gå ind i en overvejelse om den betydning, en sådan brevveksling under andre omstændigheder kunne have for at begrænse Kommissionens muligheder for at fremsætte afvisningspåstande. Jeg skal begrænse mig til at nævne, at brevvekslingen efter min mening kun fremhæver det vanskeligt forståelige i Kommissionens afvisningspåstand.

Realiteten

23. Parterne har for Retten i Første Instans udførligt drøftet, hvorledes den ansvarsstandard, som må gælde for Fællesskabets erstatsningsansvar, bedst kan beskrives. I præmis 71-78 i den indankede dom behandles spørgsmålet, og det resultat, som Retten i Første Instans nåede til, var, at den ansvarsstandard, som er udviklet inden for EØF-traktatens område på grundlag af artikel 215, stk. 2, også må gælde på EKSF-traktatens område.

Retten henviste til EKSF-traktatens artikel 33 og 34 og fastslog, at det af disse bestemmelser følger, »at Domstolens blotte annullation af en generel retsakt udstedt af Kommissionen ikke er tilstrækkelig til at begrunde ansvar for Fællesskabet« (præmis 76), og at »dette resultat, der kan udledes af selve ordlyden af EKSF-traktaten, ligger meget tæt på, hvad Domstolen inden for rammerne af EØF-traktaten har antaget vedrørende Fællesskabets ansvar som følge af ulovlige generelle retsakter« (præmis 77). Retten fastslog endvidere: »Når henses til nødvendigheden af inden for et fælles retssystem — der gan-

ske vist hviler på tre forskellige traktater — i videst muligt omfang at sikre en ensartet anvendelse af fællesskabsretten, for så vidt angår Fællesskabets ansvar uden for kontraktsforhold som følge af ulovlige generelle retsakter samt sammenhængen mellem de retsbeskyttelsessystemer, der er indført ved de forskellige traktater (jf. senest dom af 22.2.1990, sag C-221/88, Busseni mod Kommissionen, Sml. I, s. 495, præmis 13-16), er det hensigtsmæssigt i tilfælde af, at der foreligger en ulovlig generel retsakt, 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).

Retten havde i øvrigt sammenfattet Domstolens retspraksis vedrørende artikel 215, stk. 2, på følgende måde: »Det bemærkes ... at der ifølge Domstolens praksis kun kan foreligge en mangel, som begrunder ansvar for Fællesskabet, jf. EØF-traktatens artikel 215, stk. 2, såfremt der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private ... eller såfremt den institution, der har udstedt den ulovlige retsakt, åbenbart og groft har overskredet grænserne for udøvelsen af sine beføjelser ...« (præmis 74).

Retten tog på denne baggrund stilling til, om Kommissionen ved udstedelsen af sine beslutninger åbenbart og groft havde overskredet grænserne for udøvelsen af sine beføjelser. Dette fandt den som nævnt var tilfældet.

24. Kommissionen er enig med Retten i dennes fastlæggelse af den anvendelige ansvarsstandard, men har gjort gældende, at denne på flere punkter er anvendt fejlagtigt af Retten.

25. Der er imidlertid ikke anledning til at gå ind i en undersøgelse af, om Retten havde ret i overførslen af den ansvarsstandard, der er fastlagt i Domstolens praksis vedrørende EØF-traktatens artikel 215, stk. 2. For det er klart, at Domstolen i mellemtiden har taget stilling til dette spørgsmål. Dette skete i den ovenfor nævnte dom af 30. januar 1992, Finsider, hvori Domstolen fastlagde ansvarsstandarden på EKSF-traktatens område anderledes end Retten. Der kan være grund til fra Domstolens dom at citere følgende præmisser:

»Domstolen skal indledningsvis præcisere de betingelser, hvorunder Fællesskabet kan ifalde ansvar i henhold til EKSF-traktatens artikel 34 og 40« (præmis 19).

»For det første kræver EKSF-traktatens artikel 34 og 40 ifølge deres ordlyd, at der skal foreligge en mangel, for at Fællesskabet kan ifalde ansvar, og det forhold, at en beslutning er ulovlig, er således ikke tilstrækkeligt« (præmis 20).

»For at tage stilling til arten af den mangel, der skal foreligge, for at Fællesskabet ifalder ansvar, enten på grundlag af artikel 34 eller artikel 40, hvoraf ingen — som allerede nævnt — indeholder nærmere bestemmelser herom, er det nødvendigt at henvise til de områder, hvor en fællesskabsinstitution kan gribe ind, samt til betingelserne herfor. Herved skal der navnlig tages hensyn til, hvor indviklede de situationer er, som institutionen skal tage stilling til, samt til vanskelighederne ved at anvende bestemmelserne og institutionens skønsbeføjelser i henhold til disse bestemmelser« (præmis 24).

»Endelig er spørgsmålet om, hvorvidt Fællesskabet ifalder ansvar, ikke blot afhængigt af, om der foreligger en således karakteriseret mangel og en skade, men også af, om der består en direkte årsagsforbindelse mellem manglen og skaden, som det påhviler sagsøgeren at føre bevis for ...« (præmis 25).

26. Det er således med udgangspunktet i denne fastlæggelse af ansvarsstandarden, at det må undersøges, om Fællesskabet har pådraget sig ansvar over for Peine-Salzgitter. Det står således klart allerede inden den egentlige prøvelse af realiteten i sagen, at den domsbegrundelse, som er givet i den indankede dom, ikke kan opretholdes i fuldt omfang.

Selv om Domstolen har fastslået, at en ændret domsbegrundelse ikke medfører ophævelse af den indankede dom [15], så længe domskonklusionen kan opretholdes, kunne det efter min opfattelse under de foreliggende omstændigheder overvejes, om det vil være rigtigt, at Domstolen prøver realiteten. En ændring af den anvendelige ansvarsstandard kunne for en umiddelbar betragtning forekomme at være så væsentlig, at det kunne være nødvendigt at lade Retten foretage en fornyet prøvelse. Når jeg på trods heraf ikke vil foreslå Domstolen noget sådant, skyldes det flere forhold. For det første, at det må fremstå som tvivlsomt, hvorvidt en ændret måde at udtrykke ansvarsstandarden for Fællesskabets erstatningsansvar i sig selv skulle medføre et ændret konkret resultat, også fordi der efter min mening næppe ud fra et praktisk synspunkt er afgørende forskelle mellem de to udformninger af ansvarsstandarden. For det andet, at procesøkonomiske hensyn taler for, at Domstolen selv afgør tvisten endeligt under den foreliggende sag, og for det tredje, at yderligere faktisk oplysning af sagen ikke er fornøden. Hertil kommer, at heller ikke parterne synes at have tillagt det afgørende betydning for sagens afgørelse, at Domstolen i sin dom af Finsider-sagen har fastlagt en anden ansvarsstandard end den Retten i Første Instans anvendte.

27. Efter min opfattelse er den grundlæggende præmis for de anbringender, som Peine-Salzgitter har gjort gældende til støtte for sit erstatningskrav, den, at Kommissionen efter artikel 58, stk. 2, i EKSF-traktaten har en udtrykkeligt fastslået og grundlæggende pligt til under en kvoteordning at fastsatte virksomhedernes kvoter »på et rimeligt grundlag under hensyntagen til de i artikel 2, 3 og 4 nævnte principper« — herunder navnlig princippet om ligebehandling af produ-

15 — Se dom af 9.6.1992, sag C-30/91 P, Lestelle, Sml. I, s. 3755.

centerne — og at Kommissionens krænkelse af denne pligt er erstatningspådragende.

28. Når den grundlæggende præmis er denne, er det nærliggende indledningsvis at undersøge, hvad Domstolen fastslog om Kommissionens pligter i sin anden dom af 14. juli 1988, som under henvisning til artikel 58 bl.a. annullerede artikel 5 i den generelle beslutning nr. 3485/85.

Det væsentlige i denne sag var, som nævnt ovenfor, at Kommissionen under gyldighedsperioden for den generelle beslutning nr. 234/84 var blevet bekendt med, at visse virksomheder havde et særlig ugunstigt I:P-forhold. Blandt disse virksomheder var Peine-Salzgitter i en særstilling derved, at det var den eneste virksomhed, som havde et særlig ugunstigt I:P-forhold for hele fire produktgrupper, og dette såvel i absolutte tal som i forhold til gennemsnittet i Fællesskabet. I den tidligere citerede meddelelse af 25. september 1985 fastslog Kommissionen, at det var »ubetinget nødvendigt« at foretage justeringer af leveringskvoterne således, at ingen virksomheder ville få tildelt kvoter, der var mindre end 10 procentpoints under fællesskabsgennemsnittet. Som nævnt gav Rådet, som efter artikel 58, stk. 1, skal give samtykke til en kvoteordnings indførelse, ikke samtykke til dette punkt i Kommissionens meddelelse. Rådet gav efter det oplyste ingen begrundelse herfor. Herefter udstedte Kommissionen den generelle beslutning nr. 3485/85, der ikke indeholdt den justering af I:P-forholdet, som Kommissionen selv i sin meddelelse havde anset for ubetinget nødvendig. Grunden hertil var efter det oplyste ikke, at Kommissionen havde ændret opfattelse om det nødvendige i en justering af I:P-strukturen. Grunden var, at Kommissionen mente sig forpligtet til at respektere Rådets modsatte opfattelse.

Efter en gennemgang af opbygningen af artikel 58 og retspraksis derom fastslog Domstolen:

»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« (præmis 27).

29. Ifølge Kommissionen var det ikke nogen alvorlig fejl, den begik ved at lægge til grund, at Rådets samtykke var fornødent for at ændre på I:P-forholdet. Kommissionen gør gældende, at den var i god tro for så vidt angår nødvendigheden af at indhente Rådets samtykke, og at en fejlagtig opfattelse vedrørende en sådan procedureregel ikke kan begrunde noget erstatningsansvar.

30. Hertil skal jeg bemærke, at generaladvokat Mischo i sit forslag til afgørelse fremsat i forbindelse med den anden dom af 14. juli 1988 på ganske overbevisende vis har begrundet den opfattelse, at den generelle beslutning nr. 3485/85 og de på grundlag heraf trufne individuelle beslutninger måtte annulleres selv i det tilfælde, at Rådets samtykke til en ændring af I:P-forholdet havde været nødvendigt [16]. Generaladvokat Mischo's hovedargument for dette resultat var, at den regel, som er udtrykt i artikel 58, stk. 2, er så grundlæggende, at en krænkelse deraf under alle omstændigheder måtte sanktioneres af Domstolen i medfør af bl.a. artikel 31 i EKSF-traktaten. Denne artikel bestemmer, at Domstolen skal værne om lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaten. Lige så lidt som den eventuelle nødvendighed af at indhente samtykke fra Rådet ikke ville kunne forhindre annullation af Kommissionens beslutning, lige så lidt ville den efter min opfattelse kunne udelukke et erstatningsansvar. Artikel 58, stk. 2's regel om rimelige kvoter er udtryk for et grundlæggende princip inden for EKSF-retten om, at virksomhederne ikke må forskelsbehandles. Domstolen har i sin praksis til stadighed lagt afgørende vægt på Kommissionens respekt af denne pligt [17]. Det er indlysende, at overholdelsen af forpligtelsen efter artikel 58, stk. 2, er afgørende for de retsundergivnes accept af den foretagne regulering og tillige en bærende pille for hele kvoteordningen. Det forhold, at den krænkede regel er en grundlæggende retsnorm, taler efter min opfattelse for at pålægge et erstatningsansvar, og det hvad enten Rådets samtykke havde været fornødent eller ej.

31. Det er på denne baggrund, at Retten i Første Instans efter min mening med rette fastslår:

»... at Kommissionen måtte være vidende om sin pligt til på eget ansvar at fastsætte leveringskvoterne på et rimeligt grundlag og der-

16 — Se punkt 43 ff. i forslaget, Sml. s. 4329.

17 — Dommer Biancarelli har i sit forslag til afgørelse sammenfattet Domstolens praksis på følgende måde:
»Domstolen har ... i sin faste praksis under henvisning til bl.a. EKSF-traktatens artikel 3, 4 og 5 ... fremhævet nødvendigheden af i en kriseperiode, hvor den kvantitative konkurrence mellem virksomhederne i realiteten er ophævet som følge af et administrativt reguleringssystem, og hvor der opstår en kunstig balance mellem udbud af og efterspørgsel efter stål, fuldt ud at overholde det i traktatens artikel 58 fastsatte billighedsprincip. Allerede i dommen af 13.7.1961, forenede sager 14/60, 16/60, 17/60, 20/60, 24/60, 26/60, 27/60 og 1/61, Meroni & Co. m.fl. mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 257, org. ref.: Rec. 1961, s. 319), udtalte Domstolen, at 'Den Høje Myndighed er forpligtet til med særlig omhu at sikre, at princippet om, at virksomheder behandles lige med hensyn til offentlige afgifter, til enhver tid nøje overholdes', hvorefter Domstolen fastslog, at Den Høje Myndighed snarere havde lagt vægt på princippet om fordelende retfærdighed end på retssikkerhedsprincippet. På samme måde anerkendte Domstolen i dommen af 3.3.1982, sag 14/81, Alpha Steel mod Kommissionen, Sml. s. 749, Kommissionens valg med hensyn til fastsættelsen af referenceperioden, idet Domstolen dog tilføjede, at Kommissionen ikke herved måtte tilsidesætte princippet om en rimelig fordeling af den samlede produktion mellem Fællesskabets virksomheder. Denne dom blev bekræftet af dommen af 19.9.1985, forenede sager 63/84 og 147/84, Finsider, Sml. s. 2857, hvori Domstolen navnlig lagde vægt på kriteriet om en rimelig fordeling af produktions- og leveringskvoter mellem Fællesskabets virksomheder, af dommen af 21.2.1984, forenede sager 140/82, 146/82, 221/82 og 226/82, Walzstahl-Vereinigung og Thyssen mod Kommissionen, Sml. s. 951, og endelig dommen af 6.7.1988, sag 236/86, Dillinger Hüttenwerke AG mod Kommissionen, Sml. s. 3761, hvori Domstolen udtrykkelig fastslog, at kvoteordningens formål 'er at sikre, at de produktionsindskrænkninger, som er nødvendige på grund af krisen i jern- og stålindustrien, fordeles mest rimeligt mellem samtlige virksomheder'.«

ved til enhver tid nøje overholde lighedsprincippet, for så vidt angår byrder pålagt af det offentlige (jf. dom af 13.7.1961, forenede sager 14/60, 16/60, 17/60, 20/60, 24/60, 26/60, 27/60 og 1/61, Meroni m.fl. mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 257). Kommissionen kunne heller ikke være uvidende om, at princippet om en rimelig fordeling af leveringskvoterne — som følge af Kommissionens tilsidesættelse af denne pligt — ikke blev overholdt, for så vidt angår et begrænset antal virksomheder, hvis I:P-forhold var blevet usædvanlig ugunstigt« (præmis 117).

32. Kommissionen har anført, at det ville være en urimelig underkendelse af det Kommissionen tilkommende skøn over kvotefastsættelsen, om Domstolen pålagde Kommissionen ansvar. Der kan ikke herske tvivl om, at Kommissionen har en betydelig skønsfrihed vedrørende den nærmere bestemmelse af, hvad rimelige kvoter er. Imidlertid er forholdet i den foreliggende sag, at Kommissionen havde udøvet sit skøn over, hvad der var rimeligt, og at den havde fundet en justering af I:P-forholdet ubetinget nødvendig for at opretholde »rimeligheden«. Kommissionen har ikke bestridt dette; den har ikke efterfølgende givet udtryk for og begrundet, at det udøvede skøn var forkert. Når Domstolen derfor lægger til grund, at Peine-Salzgitter's I:P-forhold var usædvanligt ugunstigt, er der ikke tale om at underkende Kommissionens skøn, men om at følge det. Den omstændighed, at den omtvistede regel således overlader Kommissionen en skønsfrihed, taler i den konkrete sag ikke imod at pålægge erstatningsansvar.

33. Hertil kommer, at reglen om en fastsættelse af kvoter på rimeligt grundlag klart sigter mod at værne den enkelte virksomhed. Det er naturligt, at dette værn tillige er erstatningsretligt, og dette så meget desto mere som det efter det oplyste må kunne lægges til grund, at Peine-Salzgitter som ovenfor nævnt ville have fået en eller anden form for »naturalkompensation« ved at få tillagt større kvoter, såfremt kvoteordningen stadig havde været gældende på tidspunktet for Domstolens annullation af Kommissionens beslutninger.

34. Kommissionen har — når henses til den faktiske og retlige baggrund for Kommissionens beslutninger og til den begrænsede skønsfrihed, Kommissionen havde i den konkrete situation — efter min mening ved udstedelsen af de pågældende beslutninger på kvalificeret måde handlet retsstridigt i forhold til Peine-Salzgitter.

Sammenfattende finder jeg derfor, at Kommissionen har handlet erstatningspådragende ved at gennemføre den generelle beslutning nr. 3485/85 uden at ændre I:P-forholdet, og at Kommissionen således er erstatningspligtig for så vidt angår de tab, som Peine-Salzgitter måtte have lidt som følge af de ulovlige beslutninger i årene 1986, 1987 og i det første halvår af 1988.

35. Den begrundelse, der fører til dette resultat, gør sig i vidt omfang også gældende for så vidt angår de individuelle beslutninger for året 1985, der er annulleret ved Domstolens første dom af 14. juli 1988, eller hvis ulovlighed direkte følger af denne dom. Denne dom vedrørte som nævnt Kommissionens afslag på at give Peine-Salzgitter tillægskvoter, til trods for at virksomhedens I:P-forhold også på dette tidspunkt ubestrideligt var usædvanligt ugunstigt for så vidt

angår produktgruppe III. Den dagældende generelle beslutning nr. 234/84 indeholdt som nævnt i artikel 14 hjemmel for at give en virksomhed tillægskvoter, såfremt denne befandt sig i usædvanlige vanskeligheder. Ifølge Domstolens dom af 3. marts 1982 i Alpha Steel-sagen [18] havde artikel 14 netop til formål at være en billighedsklausul, som gjorde det muligt at lempe virkningerne af den generelle beslutnings øvrige bestemmelser. På trods heraf afviste Kommissionen at tillægge Peine-Salzgitter tillægskvoter.

Det er klart, at der er forskelle mellem de retlige situationer, der forelå i henholdsvis 1985 og i 1986-1988, og som var til pådømmelse i henholdsvis den første og den anden dom af 14. juli 1988. Det er dog i erstatningsretlig henseende vigtigere, at de to situationer i to og efter min mening afgørende henseender svarer til hinanden. Det påhvilede i begge situationer Kommissionen at administrere kvoteordningen på en for virksomhederne rimelig og ligelig måde, og der var i begge situationer tale om, at det gældende I:P-forhold for visse produktgrupper var usædvanligt ugunstigt for Peine-Salzgitter, hvilket var erkendt af Kommissionen. Når endvidere henses til, at den begrundelse, Kommissionen i 1985 gav for at undlade at give Peine-Salzgitter tillægskvoter, blev underkendt af Domstolen som ulovlig, finder jeg, at betingelserne for at pålægge Kommissionen erstatningsansvar er opfyldt også for så vidt angår de fire kvartaler i 1985.

Dette understreges af, at det, som fremhævet af Retten i Første Instans, er »ubestrideligt, at [Kommissionen i forbindelse med afslaget] tilsidesatte princippet om ligebehandling af erhvervsdrivende« (præmis 92).

36. Kommissionen har ganske vist med styrke gjort gældende, at de retlige fejl, den begik i forbindelse med afslaget på at yde Peine-Salzgitter tillægskvoter, var undskyldelige, navnlig for så vidt angår den del af afslagets begrundelse, hvorefter artikel 14 ikke kunne anvendes, fordi Peine-Salzgitter generelt set havde overskud. Kommissionen henviser til, at det ikke kan bebrejdes den, at den ikke tog hensyn til Domstolens dom af 22. juni 1983 i sagen Usines Gustave Böel [19], da den traf afgørelse om, hvorvidt der forelå usædvanlige vanskeligheder. Det var efter Kommissionens opfattelse først i Domstolens første dom af 14. juli 1988, at Domstolen præciserede, at der ikke skulle tages hensyn til situationen for andre produktgrupper, der kan bidrage til, at virksomheden som helhed har overskud. Kommissionen henviser endvidere til, at den pågældende begrundelse var i overensstemmelse med dens faste administrative praksis, hvorefter der ved anvendelsen af artikel 14 blev taget hensyn til virksomhedernes situation som helhed, fordi der ikke var tale om at overvinde krisen for visse markeder, men for samtlige europæiske jern- og stålvirksomheder.

Der er flere grunde til, at denne argumentation ikke kan accepteres. Det er efter min mening ikke i sig selv nødvendigvis afgørende, om den her omhandlede fejl isoleret set må anses for mere eller mindre åbenbar og grov, når henses til, at den ansvarsstandard, Domstolen fastlagde i Finsider-

18 — Sag 14/81, Sml. s. 749.

19 — Sag 317/82, Sml. s. 2041.

dommen, bygger på en helhedsvurdering af Kommissionens handlemåde, og når henses til, at der efter min mening ved denne helhedsvurdering navnlig er grund til at lægge vægt på, at Kommissionen i forhold til Peine-Salzgitter krænkede sin pligt til at administrere kvotesystemet på en rimelig og ligelig måde.

Hertil kommer, at Retten i Første Instans med rette i denne forbindelse byggede sin begrundelse på det faktum, at

— Domstolen i sin første dom af 14. juli 1988 henviste til sin dom i Usines Gustave Böel-sagen som støtte for, at Kommissionen ikke ved afgørelsen af, om der foreligger »usædvanlige vanskeligheder«, må tage hensyn til situationen for andre produktgrupper (præmis 18), og

— Domstolen i dommen udtrykkeligt fastslog, »at det fremgår af de på Domstolens anmodning fremlagte dokumenter, at Kommissionen i adskillige tilfælde har tildelt tillægskvoter i henhold til artikel 14, skønt de pågældende virksomheder havde overskud« (præmis 19).

37. Der er således heller ikke vedrørende de kommissionsbeslutninger, der vedrører 1985, grund til at ændre det resultat, Retten i Første Instans kom til i sin dom.

38. Det må endelig undersøges, om Peine-Salzgitter, således som det kræves efter EKSF-traktatens artikel 34, har lidt en direkte og særlig skade. Retten i Første Instans fandt, at dette utvivlsomt var tilfældet. Denne vurdering er jeg enig i og finder, at Kommissionens argumenter for den modsatte opfattelse er uholdbare.

Det må som ovenfor nævnt kunne lægges til grund, at Peine-Salzgitter, hvis kvoteordningen var blevet opretholdt, ville have opnået i hvert fald en vis genoprettelse af den lidte skade ved tildeling af større kvoter. Det er vanskeligt at se, hvorfor kvoteordningens ophør på afgørende måde skulle ændre i Kommissionens pligt til at genoprette den skade, Peine-Salzgitter har lidt ved dens erstatningspådragende adfærd.

Det er ikke noget holdbart argument, når Kommissionen anfører, at der ikke skulle foreligge noget tab, der skal erstattes, når henses til, at Peine-Salzgitter har realiseret overskud i den kriseperiode, hvorunder kvoteordningen var gældende. Det er udtrykkeligt fastslået i den første annullationsdom af 14. juli 1988, at overskud ikke udelukker en virksomhed fra at få rimeligt fastsatte kvoter. Det er netop tabet ved ikke at få disse, der skal erstattes af Kommissionen. At den skade, Peine-Salzgitter har lidt, ligger over »den økonomiske offergrænse«, som en virksomhed almindeligvis må leve med, må allerede anses for godtgjort, når henses til Domstolens anden annullationsdom af 14. juli

1988, hvori det blev fastslået, at det »er ubestridt, at de ugunstige I:P-forhold skaber særlige økonomiske vanskeligheder for« de berørte virksomheder (præmis 7). Kommissionen har ikke forsøgt at godtgøre, at tabet ligger inden for, hvad en virksomhed i den pågældende erhvervssektor almindeligvis må regne med selv at skulle bære.

39. Sammenfattende skal jeg derfor foreslå Domstolen at stadfæste den indankede dom og at dømme Kommissionen til at bære appelsagens omkostninger.