URTEIL DES GERICHTSHOFES
19. September 1985 *

In den verbundenen Rechtssachen 63 und 147/84

Finsider, Società finanziaria siderurgica per azioni, Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte S. M. Carbone, Genua, und R. Barabino, sowie N. Schaeffer, Luxemburg, Zustellungsbevollmächtigter: Rechtsanwalt N. Schaeffer, 12, avenue de la Porte-Neuve, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch O. Montalto vom Juristischen Dienst als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: M. Beschel vom Juristischen Dienst der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen

— Nichtigerklärung der allgemeinen Entscheidung Nr. 234/84/EGKS der Kommission vom 31. Januar 1984 zur Verlängerung des Systems der Überwachung und der Erzeugungsquoten für bestimmte Erzeugnisse der Unternehmen der Stahlindustrie (ABl. L 29, S. 1) und Aufhebung der sich aus dem Schreiben an die Klägerin vom 18. April ergebenden Einzelfallentscheidung der Kommission insoweit, als dann für die Klägerin keine Möglichkeit vorgesehen war, wegen der Inbetriebnahme der neuen Walzstraße für Breitband in Bagnoli eine Anpassung der Vergleichsproduktionen zu erhalten;

— in jedem Falle Verurteilung der Kommission zum Ersatz des der Klägerin aufgrund der angefochtenen Entscheidungen entstandenen Schadens

erläßt

* Verfahrenssprache: Italienisch.

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten Mackenzie Stuart, der Kammerpräsidenten G. Bosco und O. Due, der Richter P. Pescatore, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot und R. Joliet,

Generalanwalt: C. O. Lenz
Kanzler: D. Louterman, Verwaltungsrätin

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 11. Juni 1985,

folgendes

URTEIL

(„Tatbestand" nicht wiedergegeben)

Entscheidungsgründe

1 Die Società finanziaria siderurgica per azioni (Finsider) in Rom hat mit Klageschriften, die am 7. März und 12. Juni 1984 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen sind, gemäß Artikel 33 Absatz 2 EGKS-Vertrag zwei Klagen erhoben auf Nichtigerklärung der allgemeinen Entscheidung Nr. 234/84/EGKS der Kommission vom 31. Januar 1984 zur Verlängerung des Systems der Überwachung und der Erzeugungsquoten für bestimmte Erzeugnisse der Unternehmen der Stahlindustrie (ABl. L 29, S. 1) und Aufhebung der sich aus dem Schreiben an die Klägerin vom 18. April 1984 ergebenden Einzelfallentscheidung der Kommission insoweit, als erstere Entscheidung für die Klägerin keine Möglichkeit vorsah, wegen der Inbetriebnahme der neuen Walzstraße für Breitband in Bagnoli eine Anpassung der Vergleichsproduktionen zu erhalten, und mit letzterer ein entsprechender Antrag der Klägerin abgewiesen worden ist. Außerdem beantragt die Klägerin, die Kommission zum Ersatz des ihr aufgrund der angefochtenen Entscheidungen entstandenen Schadens zu verurteilen.

2 Mit Beschluß vom 28. November 1984 hat der Gerichtshof die Verbindung der beiden Rechtssachen für die Zwecke des Verfahrens und einer gemeinsamen Entscheidung beschlossen, da sie miteinander in Zusammenhang stehen.

3 Vor der Prüfung dieser Klagen ist der Regelungszusammenhang darzustellen, in dem die angefochtenen Entscheidungen stehen.

4 Seit 1973 sieht sich die Stahlindustrie in der Gemeinschaft besonderen Schwierigkeiten gegenüber, die auf die Rezession zurückzuführen sind, von der die gesamte Wirtschaft betroffen ist und die zu einem Rückgang der Nachfrage nach Stahlerzeugnissen geführt hat. Zu diesen konjunkturbedingten Schwierigkeiten kommen insbesondere das Vordringen von sehr wettbewerbsfähigen Erzeugnissen aus Drittländern auf dem Gemeinsamen Markt und die schweren Probleme der Stahlindustrie in der Gemeinschaft selbst, wie etwa die Überalterung eines großen Teils ihrer Anlagen. All diese Faktoren haben zu einem Kapazitätsüberschuß und einem Sinken der Preise geführt, die die Rentabilität eines großen Teils der Stahlunternehmen in der Gemeinschaft beeinträchtigen. Um dieser Situation zu begegnen oder zumindest ihre Auswirkungen abzumildern, hat die Kommission Maßnahmen ergriffen, die zunächst insbesondere die Einhaltung bestimmter Mindestpreise und den Umfang der Einfuhren von Stahlerzeugnissen aus Drittländern betrafen. Schließlich hat die Kommission Maßnahmen zum Zweck der Umstrukturierung des Stahlsektors erlassen, unter anderem Anfang 1980 einen Beihilfekodex, durch den die von den Mitgliedstaaten gewährten Beihilfen auf Gemeinschaftsebene koordiniert werden sollten.

5 Angesichts der zunehmenden Verschärfung der Lage auf dem Stahlmarkt, die sich unter anderem in einem plötzlichen Einbruch der Nachfrage im dritten Quartal 1980 äußerte, führte die Kommission aufgrund der Feststellung, daß sich der Stahlmarkt in einer offensichtlichen Krise im Sinne von Artikel 58 EGKS-Vertrag befand, zudem mit der allgemeinen Entscheidung Nr. 2794/80/EGKS vom 31. Oktober 1980 (ABl. L 291, S. 1) für die Stahlunternehmen der Gemeinschaft eine Erzeugungsquotenregelung ein. Diese Regelung beruht auf dem Grundsatz der Anwendung einheitlicher Kürzungssätze auf die tatsächliche Erzeugung während eines Vergleichszeitraums für alle betroffenen Unternehmen. Wegen der Starrheit dieser grundsätzlichen Regelung sind in der Entscheidung allerdings einige Ausnahmen vorgesehen. Im vorliegenden Fall genügt der Hinweis, daß in Artikel 4 Nr. 4 dieser Entscheidung eine Anpassung der Vergleichsproduktion für die Unternehmen vorgesehen ist, sofern im Anschluß an ein ordnungsgemäß gemeldetes Investitionsprogramm, zu dem die Kommission keine negative Stellungnahme im Sinne von Artikel 54 EGKS-Vertrag abgegeben hat, nach dem 1. Juli 1980 eine neue Anlage in Betrieb genommen worden ist.

6 Entsprechend demselben Grundgedanken ist in Artikel 13 der allgemeinen Entscheidung Nr. 1831/81/EGKS der Kommission vom 24. Juni 1981 (ABl. L 180, S. 1), durch die die Quotenregelung für einen zweiten Zeitabschnitt vom 1. Juli 1981 bis zum 30. Juli 1982 verlängert wurde, eine angemessene Anpassung der Vergleichsproduktion unter anderem für den Fall vorgesehen, daß neue Walzwerke nach einem bestimmten Datum im Anschluß an ein ordnungsgemäß gemeldetes Investitionsprogramm, zu dem die Kommission keine negative Stellungnahme abgegeben hat, in Betrieb genommen worden sind. Schließlich ist in Artikel 15 der allgemeinen Entscheidung Nr. 1696/82/EGKS der Kommission vom 30. Juni 1982 (ABl. L 191, S. 1), durch die die Quotenregelung bis zum 30. Juni 1983 verlängert wurde, folgendes vorgesehen:

„Im Rahmen eines Restrukturierungsprogramms, das folgenden Bedingungen entspricht:

— Es stimmt mit den allgemeinen Zielen überein;

— hinsichtlich der meldepflichtigten Investitionen, wenn diese ordnungsgemäß gemeldet wurden, hat die Kommission keine negative Stellungnahme abgegeben, beziehungsweise, wenn die Investitionen nicht meldepflichtig waren, hätte die Kommission eine negative Stellungnahme nicht abgegeben;

— hinsichtlich von gewährten Beihilfen stehen diese im Einklang mit der Entscheidung Nr. 2320/81/EGKS;

gilt folgendes:

1) ...

2) Wenn ein Unternehmen eine interne Anpassung seiner Vergleichsproduktionen an die neue Struktur seiner Anlagen beantragt, kann die Kommission

— ...

— im Falle der Inbetriebnahme eines neuen Walzwerks ... nach dem 1. Juli 1982 ..., sofern das Funktionieren des Systems dadurch nicht gestört wird, die Vergleichsproduktion des betreffenden Unternehmens ... anpassen ...“

7 Die Quotenregelung wurde von der Kommission mit der allgemeinen Entscheidung Nr. 2177/83/EGKS vom 28. Juli 1983 (ABl. L 208, S. 1) bis zum 31. Januar 1984 und mit der bereits genannten allgemeinen Entscheidung Nr. 234/84/

EGKS bis zum 31. Dezember 1985 weiter verlängert. Schon mit der ersten dieser beiden Entscheidungen wurde die Möglichkeit für Unternehmen, die neue Walzstraßen in Betrieb nehmen, eine Anpassung der Vergleichsproduktionen zu erhalten, abgeschafft.

8 Aus den Akten geht hervor, daß die von der Klägerin kontrollierte Firma Italsider SpA am 16. Mai 1979 gemäß Entscheidung Nr. 22/66 der Hohen Behörde vom 16. November 1966 über die Auskunftserteilung der Unternehmen betreffend ihre Investitionen (ABl. S. 3728) der Kommission ein Investitionsprogramm vorgelegt hat, das unter anderem die Errichtung einer Walzstraße für Warmbreitband in Bagnoli vorsah. Nach der Planung der Firma Italsider hätte diese Walzstraße im Juli 1982 in Betrieb genommen werden sollen. Das Investitionsprogramm wurde durch ein Umstrukturierungsprogramm ausgeglichen, das unter anderem einen Kapazitätsabbau und die Schließung anderer Anlagen der Klägerin vorsah.

9 Bei der Prüfung dieses Vorhabens forderte die Kommission bestimmte Erklärungen von der Klägerin, die die zeitliche Abstufung der Inbetriebnahme der Walzstraße für Warmbreitband vom 1. August 1983 an betrafen. Nachdem die Klägerin diese Voraussetzung erfüllt hatte, gab die Kommission mit Schreiben vom 31. Mai 1980 eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Investitionsprogramm im Sinne von Artikel 54 Absatz 4 EGKS-Vertrag ab. Im entsprechenden Schreiben heißt es, daß die Kommission bei der betreffenden Walzstraße für Warmbreitband „den vorgenommenen Überprüfungen ... und den hieraus sich ergebenden Schlußfolgerungen, insbesondere in bezug auf die wirtschaftliche Bedeutung der Investitionen unter Berücksichtigung des Ziels der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit auf dem freien Markt hinreichend Rechnung getragen" habe und daß die angekündigten Schließungen sowie der Kapazitätsabbau bei vorhandenen Einrichtungen „zu den Umstrukturierungsbemühungen der Stahlindustrie in der Gemeinschaft" beitrügen.

10 Auf diese Stellungnahme hin wurde die Walzstraße für Warmbreitband — teilweise mit von der Gemeinschaft gewährten Darlehen finanziert — errichtet. Im Zeitpunkt der Erhebung der Klagen war die Walzstraße zwar fertiggestellt, aber noch nicht in Betrieb genommen worden, da die Klägerin der Ansicht war, sie verfüge nicht über die hierfür erforderlichen Erzeugungsquoten. Aufgrund dessen beantragte die Klägerin mit Schreiben vom 9. Februar 1984 bei der Kommission eine angemessene Erhöhung ihrer Vergleichsmengen für die Inbetriebnahme der neuen Walzstraße. In diesem Schreiben führte die Klägerin unter anderem aus, wenn die Anlage programmgemäß im Juli 1982 in Betrieb genommen worden wäre, hätte sie Artikel 15 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Entscheidung

Nr. 1696/82 in Anspruch nehmen können; es sei „völlig undenkbar", daß sie nach Inkrafttreten der Entscheidung Nr. 2177/83, die keine Bestimmung ähnlichen Wortlauts und ähnlicher Bedeutung wie Artikel 15 der Entscheidung Nr. 1696/82 enthalte, nicht mehr das Recht haben solle, sich auf diese Bestimmung zu berufen. Im übrigen verstoße die Kommission gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes, wenn sie die Zuteilung der Quoten ablehne, die für die Inbetriebnahme einer von ihr selbst genehmigten Anlage erforderlich seien. Zur Wahrung der im EGKS-Vertrag vorgesehenen Fristen hat die Klägerin die gegen die neue Entscheidung Nr. 234/84/EGKS vom 31. Januar 1984 gerichtete Klage in der Rechtssache 63/84 erhoben, ohne eine Antwort auf ihr Schreiben abzuwarten.

11 Mit Schreiben vom 18. April 1984 lehnte die Kommission den Antrag der Klägerin ab; die Entscheidung Nr. 234/84 erlaube es ihr nicht, eine Anpassung der Vergleichsproduktionen wegen der Inbetriebnahme neuer Walzstraßen vorzunehmen. Die Klägerin hat daraufhin eine weitere Klage (Rechtssache 147/84) erhoben, die gegen diese Einzelfallentscheidung gerichtet ist; einredeweise macht sie geltend, die Entscheidung Nr. 234/84 sei rechtswidrig.

12 Die Klägerin stützt ihre Nichtigkeitsklage gegen die Entscheidung Nr. 234/84/EGKS auf eine Reihe von Rügen. Im wesentlichen führt sie aus, diese Entscheidung sei aus folgenden Gründen rechtswidrig und für nichtig zu erklären:

— Ermessensmißbrauch, da die Kommission den Grundsatz des Vertrauensschutzes verletzt habe,

— Ermessensmißbrauch, da die Kommission das Recht auf wirtschaftliche Betätigung verletzt habe,

— Ermessensmißbrauch, da das gegenwärtige Verhalten der Kommission im Widerspruch zu ihren früheren Willensäußerungen stehe,

— Ermessensmißbrauch dadurch, daß die Kommission gegen den Grundsatz der Solidarität und den Grundsatz, daß die aufgrund der Zugehörigkeit zur EGKS gewährten Vorteile in einem angemessenen Verhältnis zu den aus dieser Zugehörigkeit erwachsenden Nachteilen stehen müßten, verstoßen habe,

— Verstoß gegen geltendes Recht und

— unzureichende Begründung.

13 Zur Begründung der Klage auf Aufhebung der Einzelfallentscheidung der Kommission vom 18. April 1984, mit der diese den Antrag der Klägerin auf Anpassung ihrer Vergleichsproduktionen abgelehnt hat, macht die Klägerin geltend, diese Entscheidung sei ebenfalls aufzuheben, da sie auf einer allgemeinen Entscheidung beruhe, die aus den genannten Gründen rechtswidrig sei. Deshalb ist die Begründetheit sämtlicher geltend gemachter Rügen zu prüfen, ohne daß entschieden zu werden braucht, ob sie im Zusammenhang mit dem Begriff des Ermessensmißbrauchs stehen.

Zum Vorwurf des Verstoßes gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes

14 Die Klägerin macht geltend, die neue Walzstraße für Warmbreitband in Bagnoli sei von der Kommission genehmigt und teilweise finanziert worden und hätte im Juli 1982 in Betrieb genommen werden können, das heißt zu einem Zeitpunkt, als sie einen Anspruch auf Anpassung ihrer Vergleichsproduktionen gemäß Artikel 15 der Entscheidung Nr. 1696/82 gehabt habe. Da die Inbetriebnahme auf ausdrücklichen Wunsch der Kommission aufgeschoben worden sei, habe die Klägerin der Kommission ein schutzwürdiges Vertrauen in bezug auf die Aussichten für die Nutzung der betreffenden Anlage entgegengebracht; dieses Vertrauen sei von der Kommission mit dem Erlaß der Entscheidung Nr. 234/84 unerwartet enttäuscht worden, die keine mit Artikel 15 der Entscheidung Nr. 1696/82 vergleichbare Bestimmung enthalten habe. Die Kommission hätte deshalb zumindest Übergangsregelungen vorsehen müssen.

15 Die Klägerin vertritt die Ansicht, sie habe alle in Artikel 15 Absatz 1 der Entscheidung Nr. 1696/82 für die Gewährung der Anpassung gemäß Absatz 2 dieser Vorschrift vorgesehenen Anforderungen erfüllt. Die Kommission habe nämlich in ihrer befürwortenden Stellungnahme von 1980 selbst eingeräumt, daß das Umstrukturierungsprogramm der Klägerin den von der Kommission verfolgten allgemeinen Zielen entsprochen und die spätere Entwicklung hieran nichts geändert habe. Ferner bestreitet die Klägerin, Beihilfen erhalten zu haben, die nicht mit der allgemeinen Entscheidung Nr. 2320/81 vom 7. August 1981 zur Einführung gemeinschaftlicher Regeln für Beihilfen zugunsten der Eisen- und Stahlindustrie (ABl. L 228, S. 14) in Einklang stünden. Schließlich führt sie aus, der Wegfall von Artikel 15 der Entscheidung Nr. 1696/82 sei nicht vorhersehbar gewesen und lasse sich nicht durch das öffentliche Interesse rechtfertigen. Die Kommission habe nämlich eingeräumt, daß von dieser Bestimmung nur noch sehr selten Gebrauch gemacht worden sei. Der tatsächliche Einfluß dieser Bestimmung auf die Auswirkungen der Quotenregelung sei also geringfügig gewesen.

16 Die Kommission führt aus, mit einer befürwortenden Stellungnahme könnten dem Empfänger keinerlei rechtliche Verpflichtungen auferlegt werden; mit dieser Maßnahme nehme die Kommission vielmehr ihre Aufgabe, Orientierungen zu geben, wahr. Die Entscheidungsfreiheit und die Verantwortung der Unternehmen würden durch eine solche Stellungnahme nicht berührt. Die Stellungnahme beruhe auf der bei ihrer Abgabe bestehenden Sachlage und könne deshalb kein schutzwürdiges Vertrauen auf ein bestimmtes Verhalten der Kommission in einer späteren völlig unterschiedlichen Situation entstehen lassen. Im vorliegenden Fall habe die Kommission ihre Stellungnahme 1980 abgegeben, als die wirtschaftliche Lage und die Zukunftsaussichten anders gewesen seien, als sie sich später entwickelt hätten.

17 Auch der Umstand, daß die Kommission während der ersten Anwendungszeiträume der Quotenregelung Anpassungen der Vergleichsproduktionen für die Inbetriebnahme neuer Anlagen habe gewähren können, hinsichtlich deren sie keine negative Stellungnahme abgegeben habe, sei nicht geeignet, ein solches schutzwürdiges Vertrauen entstehen zu lassen. In den aufeinanderfolgenden Entscheidungen sei diese Möglichkeit nämlich entsprechend der Verschärfung der Krise mehr und mehr eingeschränkt und dann bereits mit der Entscheidung Nr. 2177/83 völlig beseitigt worden. Der Wegfall von Artikel 15 der Entscheidung Nr. 1696/82, der im übrigen selbst dann, wenn das Unternehmen alle dort aufgestellten Voraussetzungen erfüllt habe, keinen Anspruch auf eine Anpassung begründet habe und von dem die Kommission praktisch keinen Gebrauch gemacht habe, sei somit vorhersehbar und sogar notwendig gewesen.

18 Gemäß Artikel 54 Absatz 4 EGKS-Vertrag gibt die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme zu den Investitionsprogrammen der Unternehmen „im Rahmen der allgemeinen Ziele des Artikels 46" ab. „Um ... allen Beteiligten Hinweise für ihre Tätigkeiten zu geben", hat die Kommission nach diesem Artikel „in regelmäßigen Zeitabständen allgemeine Ziele für die Modernisierung, die Orientierung der Fabrikation auf lange Sicht und die Ausweitung der Produktionskapazität anzugeben". Daraus folgt, daß die Abgabe einer Stellungnahme gemäß Artikel 54 Bestandteil der richtungweisenden Rolle ist, die der Vertrag der Kommission übertragen hat.

19 In seinem Urteil vom 10. Dezember 1957 in den verbundenen Rechtssachen 1/57 und 14/57 (Société des usines à tubes de la Sarre/Hohe Behörde, Slg. 1957, 213) hat der Gerichtshof entschieden, daß diese Stellungnahmen bloße Ratschläge an die Unternehmen darstellen, denen es freisteht, sie zu beachten oder nicht zu beachten; die Entscheidungsfreiheit und die Verantwortung der Unternehmen wie auch die Freiheit und Verantwortung der Kommission bleiben unberührt.

20 Es läßt sich zwar bezweifeln, ob es sich um „bloße Ratschläge" handelt, nachdem die Kommission in einigen ihrer Entscheidungen über Erzeugungsquoten die Möglichkeit einer Anpassung dieser Quoten an die Voraussetzung geknüpft hat, daß keine negative Stellungnahme abgegeben worden ist, und in ihren Entscheidungen über Beihilfen die Gewährung von Investitionsbeihilfen vom Vorliegen einer befürwortenden Stellungnahme abhängig gemacht hat. Auch können im vorliegenden Fall sowohl die Formulierung in der befürwortenden Stellungnahme als auch das Verfahren, das zu deren Abgabe geführt hat und das durch lange Verhandlungen und durch die Forderung von Erklärungen seitens des Unternehmens gekennzeichnet ist, den Eindruck erwecken, es handele sich um eine „Genehmigung". Es bleibt jedoch dabei, daß mit einer Stellungnahme dem Empfänger keinerlei Verpflichtungen auferlegt werden können und daß eine befürwortende Stellungnahme auch keine Genehmigung darstellt, bei deren Fehlen es einem Unternehmen nicht erlaubt wäre, seine beabsichtigten Investitionen durchzuführen, und deren Vorliegen dem Empfänger ein besonderes Recht gegenüber anderen Unternehmen einräumte.

21 Diese Rechtsnatur der befürwortenden Stellungnahme schließt sicherlich nicht aus, daß bei dem Unternehmen gewisse Erwartungen in bezug auf die Rentabilität der Investition geweckt werden, da die Kommission ihre Stellungnahme nicht nur unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Lage, sondern auch aufgrund ihrer Beurteilung insbesondere der Entwicklung auf dem Stahlmarkt abgeben muß und da dieses Gemeinschaftsorgan vor allem aufgrund der ihm obliegenden Untersuchungen und der Informationen, die es zu sammeln hat, gut in der Lage ist, die Tendenzen dieser Entwicklung festzustellen. Allerdings war bei Abgabe der befürwortenden Stellungnahme unstreitig schwer vorhersehbar, daß die ständig zunehmende Verschärfung der Krise die Einführung der Quotenregelung, die Verlängerung dieser grundsätzlich zeitlich begrenzten Regelung von Jahr zu Jahr und deren ständige Verschärfung durch Wegfall der ursprünglich vorgesehenen möglichen Ausnahmen nach sich ziehen würde. Ohne daß entschieden zu werden braucht, ob eine befürwortende Stellungnahme im Sinne von Artikel 54 unter anderen Umständen geeignet ist, bei einem Unternehmen ein schutzwürdiges Vertrauen zu wecken, ist festzustellen, daß die Klägerin sich im vorliegenden Fall nicht auf ein solches Vertrauen berufen kann, um zu einem Zeitpunkt in den Genuß einer Ausnahme von der allgemeinen Quotenregelung zu kommen, zu dem diese Regelung solche Ausnahmen nicht mehr vorsieht.

22 Die erste Rüge der Klägerin ist deshalb zurückzuweisen.

Zum Vorwurf der Verletzung des Rechtes der Klägerin auf wirtschaftliche Betätigung

23 Nach Ansicht der Klägerin ist das Fehlen einer mit Artikel 15 der Entscheidung Nr. 1696/82 vergleichbaren Bestimmung in der Entscheidung Nr. 234/84 angesichts der bei ihr geweckten Hoffnungen ebenfalls rechtswidrig, da damit das ihr vom Gemeinschaftsrecht zuerkannte Grundrecht auf wirtschaftliche Betätigung verletzt werde. Ohne zusätzliche Vergleichsproduktionen habe nämlich die Anlage in Bagnoli für sie keinerlei Nutzen; die Vorteile aus einer bedeutenden wirtschaftlichen Initiative würden ihr so entschädigungslos entzogen.

24 Diese Rüge ist ebenfalls zurückzuweisen. Wie die Kommission zu Recht geltend macht, wird durch die streitige Regelung die Inbetriebnahme der neuen Walzstraße in Bagnoli in keiner Weise untersagt, da es der Klägerin weiterhin freisteht, einen Teil ihrer Vergleichsproduktionen für geschlossene oder noch zu schließende Anlagen auf die neue Anlage zu übertragen. Für den Fall, daß diese Maßnahme nicht ausreichen sollte, die erwünschte Rentabilität der neuen Anlage herbeizuführen, ist daran zu erinnern, daß Artikel 58 der Kommission nicht die Verpflichtung auferlegt, einem bestimmten Unternehmen zum Nachteil der anderen Unternehmen in der Gemeinschaft die Mindestproduktion zu garantieren, die dieses Unternehmen nach seinen eigenen Rentabilitäts- und Entwicklungskriterien für angezeigt hält, und daß sich aus der Prüfung der ersten Rüge ergibt, daß eine befürwortende Stellungnahme auch eine solche Garantie nicht enthält.

Zum Vorwurf des Widerspruchs zwischen früheren Erklärungen der Kommission und ihrem gegenwärtigen Verhalten

25 Nach Ansicht der Klägerin steht der Umstand, daß die Entscheidung Nr. 234/84/EGKS keine Vorschrift enthält, die die Anpassung der Vergleichsproduktionen für die Inbetriebnahme neuer Walzstraßen vorsieht, im Widerspruch zu den früheren Erklärungen, die die Kommission bei der Genehmigung des Investitionsvorhabens in Bagnoli zur Wettbewerbsfähigkeit und zum Beitrag zu den Umstrukturierungsbemühungen der Stahlindustrie in der Gemeinschaft abgegeben habe, und zu Artikel 3 EGKS-Vertrag. Da die Entscheidung Nr. 234/84 der Klägerin nämlich nicht die Möglichkeit gebe, zusätzliche Quoten zu erhalten, ermögliche sie ihr weder die Fortsetzung ihrer Umstrukturierungsbemühungen noch die Verbesserung der Erzeugung und die erforderlichen Abschreibungen, die zu den in Artikel 3 Buchstaben c und g des Vertrags aufgeführten Zielen gehörten. Auch erlaube es die Entscheidung der Klägerin nicht, die Nachfrage ihrer Kunden, insbesondere derjenigen, die durch langfristige Lieferverträge gebunden seien, zu befriedigen, was gegen Artikel 3 Buchstabe a des Vertrags verstoße.

26 Zum angeblichen Widerspruch zwischen ihren früheren Erklärungen, nämlich der am 31. Mai 1980 abgegebenen befürwortenden Stellungnahme, und den Bestimmungen der Entscheidung Nr. 234/84 verweist die Kommission zu Recht auf die unterschiedliche Natur der beiden Maßnahmen und den Unterschied zwischen den Situationen, in denen sie erlassen wurden. Wie oben dargelegt, handelt es sich bei der Stellungnahme um eine unverbindliche, an ein einzelnes Unternehmen gerichtete Maßnahme auf der Grundlage der Informationen, über die die Kommission im maßgeblichen Zeitpunkt verfügte. Die Entscheidung Nr. 234/84 ist jedoch Teil einer allgemeinen und verbindlichen Regelung, die später angesichts einer beträchtlich verschärften Krise eingeführt wurde, um das Gleichgewicht zwischen Erzeugung und Nachfrage auf dem gesamten Stahlmarkt in der Gemeinschaft wiederherzustellen. Man kann deshalb nicht von einem Widerspruch zwischen diesen beiden Maßnahmen sprechen.

27 Zur angeblichen Verkennung der Ziele des Artikels 3 EGKS-Vertrag ist auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes hinzuweisen, nach der es keineswegs sicher ist, daß die Ziele des Vertrages stets alle ohne Abstriche gleichzeitig verfolgt werden können. In einer offensichtlichen Krise, die durch einen Rückgang der Nachfrage hervorgerufen worden ist und in der die Folgen der Anpassung der Erzeugung an die verringerten Absatzmöglichkeiten gerecht auf die gesamte Eisen- und Stahlindustrie der Gemeinschaft verteilt werden müssen, ist es besonders schwierig, die erforderlichen Abschreibungen sicherzustellen und die in Artikel 3 Buchstabe g aufgestellten Ziele zu verfolgen, die in einer Wachstumssituation formuliert worden sind. Zu Buchstabe a hat die Kommission zu Recht darauf hingewiesen, daß diese Bestimmung die geordnete Versorgung des Gemeinsamen Marktes und nicht die Versorgung der Stammkundschaft durch ein einzelnes Unternehmen betrifft.

28 Deshalb ist diese Rüge zurückzuweisen.

Zum Vorwurf des Verstoßes gegen den Grundsatz der Solidarität und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

29 Nach Ansicht der Klägerin verstößt die Entscheidung Nr. 234/84 gegen den Grundsatz der Solidarität und den Grundsatz, daß die aufgrund der Zugehörigkeit zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl gewährten Vorteile in einem angemessenen Verhältnis zu den aus dieser Zugehörigkeit erwachsenden Nachteilen stehen müssen. Diese Entscheidung hindere sie nämlich daran, ihre gegenwärtige Produktionskapazität auszunutzen; diese Ausnutzung müsse zumindest in

einem Maße gewährleistet sein, das einer dem Verbrauch auf dem natürlichen Markt der Klägerin, nämlich Italien, angemessenen Quote entspreche. Die Klägerin trage also — anders als die Stahlunternehmen in anderen Mitgliedstaaten, insbesondere die deutschen Unternehmen — die Folgen der allgemeinen Überkapazität der EGKS; auch dies verstoße gegen Artikel 3 Buchstabe g EGKS-Vertrag.

30 Die Kommission widerspricht der Auffassung der Klägerin, sie sei benachteiligt worden, weil sie den inländischen Markt nicht für sich habe reservieren können. Wenn die Klägerin Quoten erhalten habe, die nicht ausreichten, den Bedarf in Italien zu decken, sei dies auf den Umstand zurückzuführen, daß ihre Erzeugung in den zum Vergleich herangezogenen Jahren niedriger gewesen sei als die der mit ihr konkurrierenden Unternehmen. Im übrigen sei von 1981 bis 1983 der Auslastungsgrad der Walzstraßen für Warmbreitband in Italien dank der der Klägerin zugeteilten zusätzlichen Quoten gestiegen. Dagegen sei die Entwicklung für die deutsche Industrie im gleichen Zeitraum mit abnehmender Tendenz verlaufen.

31 Diese Rüge richtet sich im Ergebnis nicht gegen das Fehlen einer Bestimmung in der Entscheidung Nr. 234/84, die Anpassungen der Vergleichsproduktionen im Hinblick auf die Inbetriebnahme neuer Einrichtungen erlaubt, sondern gegen das Kriterium, das die Grundlage der in der Regelung allgemein vorgesehenen Aufteilung der Quoten bildet. Diese Aufteilung stützt sich auf die tatsächliche Erzeugung der einzelnen Unternehmen während eines Vergleichszeitraums. Wie der Gerichtshof schon in seinem Urteil vom 3. März 1982 in der Rechtssache 14/81 (Alpha Steel/Kommission, Slg. 1982, 749) entschieden hat, kann vernünftigerweise nicht bestritten werden, daß die Entscheidung der Kommission für dieses Kriterium angemessen im Sinne von Artikel 58 sein kann, da es eine objektive Beurteilungsgrundlage darstellt und eine Verminderung der Gesamtproduktion ermöglicht, ohne damit die Stellung der einzelnen Unternehmen auf dem Markt zu verändern.

32 Es wäre angesichts dieses Kriteriums, mit dem die gleichmäßige Aufteilung der Quoten auf alle Unternehmen in der Gemeinschaft unter Berücksichtigung der Situation auf dem gesamten Markt der Gemeinschaft bezweckt wird, völlig sachfremd, Anpassungen dieser Quoten allein entsprechend der Situation auf dem Inlandsmarkt des fraglichen Unternehmens vorzunehmen und zu versuchen, diesem Unternehmen die Produktion der auf diesem Markt verbrauchten Erzeugnisse vorzubehalten.

33 Diese Rüge ist somit zurückzuweisen, ohne daß die von den Parteien in diesem Zusammenhang vorgelegten Statistiken über den Marktanteil der Klägerin zu prüfen sind.

Zum Verstoß gegen geltendes Recht

34 Die Klägerin führt aus, da ihr zusätzliche Quoten für die neue Anlage in Bagnoli verweigert worden seien, sei mit der Entscheidung Nr. 234/84 ein Produktionsverbot und infolgedessen ein Verbot der Errichtung neuer Anlagen erlassen worden. Ein solches Verbot sei jedoch nirgendwo im EGKS-Vertrag vorgesehen, insbesondere nicht in den Artikeln 54 und 58.

35 Diese Rüge entspricht im wesentlichen der bereits behandelten Rüge, das Recht der Klägerin auf wirtschaftliche Betätigung sei verletzt. Da der Gerichtshof die mit dieser Rüge verbundenen Rechtsfragen bereits geprüft und die Rüge anschließend als unbegründet zurückgewiesen hat, ist auch die vorliegende Rüge der Verletzung des EGKS-Vertrags zurückzuweisen.

Zum Vorwurf der unzureichenden Begründung der Entscheidung Nr. 234/84/EGKS

36 Schließlich macht die Klägerin geltend, die Entscheidung Nr. 234/84 sei unzureichend begründet und daher wegen Verletzung der Artikel 5 und 15 EGKS-Vertrag rechtswidrig. Sie enthalte keinerlei Begründung dafür, daß die Möglichkeit, Unternehmen, die neue Anlagen in Betrieb nehmen, eine Anpassung der Vergleichsproduktionen zu gewähren, abgeschafft oder nicht vorgesehen worden sei.

37 Die Kommission macht geltend, diese Möglichkeit sei bereits durch die Entscheidung Nr. 2177/83 abgeschafft worden, so daß kein Grund bestanden habe, in der Begründung der Entscheidung Nr. 234/84 hierauf noch einmal einzugehen. Im übrigen sei der Entwurf der Entscheidung Nr. 2177/83 Gegenstand zahlreicher Kontakte und Zusammenkünfte gewesen, insbesondere mit den Vertretern von „Eurofer", deren Mitglied die Klägerin sei. Bei diesen Gelegenheiten und in der Mitteilung an den Rat, mit der dessen Zustimmung eingeholt worden sei, habe die Kommission die Gründe dafür, Artikel 15 Absatz 2 aus der vorangegangenen Entscheidung nicht zu übernehmen, ausdrücklich dargelegt.

38 Diese Rüge ist ebenfalls zurückzuweisen. Die Klägerin rügt die Rechtswidrigkeit der Entscheidung Nr. 234/84 und nicht der Entscheidung Nr. 2177/83, durch die die Möglichkeit, die von der Klägerin beantragte Anpassung zu gewähren, beseitigt worden ist. In bezug auf letztere Entscheidung ist im übrigen daran zu erinnern, daß es nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes ausreicht, daß bei Rechtsakten mit allgemeinem Anwendungsbereich die angeführten Gründe eine Erläuterung der wesentlichen Züge der von den Organen getroffenen Maßnahmen enthalten; es bedarf keiner besonderen Begründung sämtlicher Einzelheiten, die eine bestimmte Maßnahme mit sich bringen kann, solange diese sich in dem systematischen Rahmen der Gesamtregelung halten. Die Begründungserwägungen der Entscheidung Nr. 2177/83 erläutern in eingehender Weise die Verschärfung der Krise und die Notwendigkeit einer noch strengeren Quotenregelung.

39 Somit sind alle Rügen, auf die die Klägerin ihr Begehren nach Nichtigerklärung der allgemeinen Entscheidung Nr. 234/84 und die mit dem Ziel einer Aufhebung der Einzelfallentscheidung vom 18. April 1984 erhobene Einrede der Rechtswidrigkeit stützt, als unbegründet zurückzuweisen. Da der Antrag der Klägerin auf Ersatz des von ihr erlittenen Schadens die Feststellung der Rechtswidrigkeit der angefochtenen Entscheidungen voraussetzt, ist die Klage insgesamt abzuweisen.

Kosten

40 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) Die Klage wird abgewiesen.

2) Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Mackenzie Stuart Bosco Due Pescatore

Koopmans Everling Bahlmann Galmot Joliet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 19. September 1985.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

A. J. Mackenzie Stuart