DOMSTOLENS DOM

19. september 1985 *

I de forenede sager 63 og 147/84

Finsider, Società finanziaria siderurgica per azioni, ved advokat S. M. Carbone, Genova, advokat R. Barabino og advokat N. Schaeffer, Luxembourg, og med valgt adresse i Luxembourg på advokat Schaeffers kontor, 12, avenue de la Porte-Neuve,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved O. Montalto, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos M. Beschel, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

angående

— annullation, dels af Kommissionens generelle beslutning nr. 234/84/EKSF af 31. januar 1984 om forlængelse af overvågningsordningen og systemet for produktionskvoter for visse produkter for virksomhederene i jern- og stålindustrien (EFT L 29, 1984, s. 1), dels af Kommissionens individuelle beslutning, jfr. Kommissionens skrivelse af 18. april 1984 til sagsøgeren, for så vidt som beslutningerne ikke hjemler sagsøgeren mulighed for at opnå en tilpasning af referenceproduktionerne efter idriftsættelse af et nyt bredbåndsvalseværk i Bagnoli, og

— under alle omstændigheder tilkendelse af erstatning fra Kommissionen for det tab, som sagsøgeren har lidt som følge af de anfægtede beslutninger,

har

* Processprog Italiensk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformændene G. Bosco og O. Due, dommerne P. Pescatore, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot og R. Joliet,

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: fuldmægtig D. Louterman

efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 11. juni 1985,

afsagt følgende

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

1 Ved stævninger indleveret til Domstolens justitskontor henholdsvis den 7. marts og den 12. juli 1984 har selskabet finanziaria siderurgica per azioni (Finsider), Rom, i medfør af EKFS-traktatens artikel 33, stk. 2, anlagt to sager, hvorunder der er nedlagt påstand om annullation, dels af Kommissionens generelle beslutning nr. 234/84 af 31. januar 1984 om forlængelse af overvågningsordningen og systemet for produktionskvoter for visse produkter for virksomhederne i jern- og stålindustrien (EFT L 29, s. 1), dels af Kommissionens individuelle beslutning, jfr. Kommissionens skrivelse af 18. april 1984 til sagsøgeren, for så vidt som den generelle beslutning ikke hjemler mulighed for, at sagsøgerens referenceproduktion kan tilpasses som følge af idriftssættelse af virksomhedens nye bredbåndsvalseværk i Bagnoli, og for så vidt som den individuelle beslutning afslår en anmodning fra sagsøgeren herom. Desuden har sagsøgeren påstået Kommissionen kendt pligtig at erstatte det tab, der er lidt som følge af de anfægtede beslutninger.

2 Ved kendelse af 28. november 1984 har Domstolen under hensyn til sammenhængen mellem de to sager forenet dem med henblik på sagsbehandlingen og domsafsigelsen.

3 Inden sagens pådømmelse må der redegøres for den sammenhæng, hvori beslutningerne indgår.

4 Siden 1973 har der i Fællesskabets jern- og stålindustri været særlige vanskeligheder, som skyldes den herskende krise i alle erhvervsgrene, og som har medført en nedsat efterspørgsel efter jern- og stålprodukter. Ud over disse konjunkturvanskeligheder har situationen navnlig været præget af, at markedet har fået tilført meget konkurrencedygtige produkter fremstillet i tredjelande, ligesom der består alvorlige strukturproblemer i Fællesskabets egen jern- og stålindustri, såsom et i vidt omfang forældet produktionsapparat. Alle de nævnte faktorer har derfor medført en overkapacitet og et prisfald, der berører en stor del af Fællesskabets jern- og stålvirksomheders mulighed for at overleve. Med henblik på at imødegå denne situation eller på i det mindste at mildne dens virkninger traf Kommissionen en række foranstaltninger, som i begyndelsen navnlig angik overholdelse af visse mindstepriser og omfanget af importen af jern- og stålprodukter fra tredjelande. Endelig traf Kommissionen forholdsregler for at opnå en omstrukturering af sektoren, og den udarbejdede i begyndelsen af 1980 en støtteordning, som tilsigtede en koordinering på fællesskabsniveau af de af medlemsstaterne tildelte subsidier.

5 Da krisen på stålmarkedet stadig forværredes, hvilket især gav sig udtryk i et skarpt fald i efterspørgselen i tredje kvartal 1980, indførte Kommissionen — der var af den opfattelse, at Fællesskabet stod over for en åbenbar kriseperiode, jfr. EKFS-traktatens artikel 58 — desuden ved den generelle beslutning nr. 2794/80 af 31. oktober 1980 (EFT L 291, s. 1), et produktionskvotasystem for virksomhederne i jern- og stålindustrien. Ordningen hviler på det princip, at der på den faktiske produktion i en referenceperiode anvendes ensartede reduktionssatser for samtlige berørte virksomheder. Da der er tale om et formelt set ret ufleksibelt princip, hjemler beslutningen visse undtagelser. Med henblik på den foreliggende sag er det tilstrækkeligt at bemærke, at artikel 4, stk. 4, i beslutning nr. 2794/80 indeholder mulighed for at tilpasse virksomhedernes referenceproduktion i tilfælde af, at der som følge af et behørigt anmeldt investeringsprogram, hvorom Kommissionen ikke har afgivet negativ udtalelse efter EKFS-traktatens artikel 54, efter den 1. juli 1980 sættes et nyt anlæg i drift.

6 Ud fra samme synspunkt hjemles der i artikel 13 i Kommissionens generelle beslutning nr. 1831/81 af 24. juni 1981 (EFT L 180, s. 1) — der forlængede kvotasystemet for en ny periode, fra den 1. juli 1981 til 30. juni 1982 — mulighed for i passende omfang at tilpasse referenceproduktionerne, blandt andet i tilfælde af, at der som følge af et behørigt anmeldt investeringsprogram, hvorom Kommissionen ikke har afgivet negativ udtalelse, sættes nye valselinjer i drift. Endelig bestemmer artikel 15 i Kommissionens generelle beslutning nr. 1696/82 af 30. juni 1982 (EFT L 191, s. 1) om forlængelse af kvotasystemet til den 30. juni 1983:

» I forbindelse med et omstruktureringsprogram, som opfylder følgende betingelser:

— det opfylder de generelle formål,

— Kommissionen har, for så vidt angår de planlagte investeringer, som er behørigt erklæret, ikke afgivet negativ udtalelse, eller, for så vidt angår investeringer, som ikke har skullet erklæres, Kommissionen finder, at de ikke ville have fremkaldt en sådan udtalelse,

— eventuelt godkendt støtte er i overensstemmelse med beslutning nr. 2320/81/EKSF,

gælder følgende:

1) ...

2) Såfremt en virksomhed anmoder om en intern tilpasning af sine referenceproduktioner til sin nye anlægsstruktur, kan Kommissionen, når

— ...

— der er tale om idriftsættelse af nye valselinjer... efter 1. juli 1982 ... i det omfang dette ikke fører til forstyrrelse af systemet, på begæring tilpasse virksomhedens referenceproduktioner

...«

7 Senere forlængede Kommissionen kvotasystemet, først ved den generelle beslutning nr. 2177/83 af 28. juli 1983 (EFT L 208, s. 1) indtil den 31. januar 1984, hvorefter den ved den ovennævnte generelle beslutning nr. 234/84 forlængede

systemet til den 31. december 1985. Allerede i den første af disse beslutninger fjernede man muligheden for at tilpasse referenceproduktionerne for de virksomheder, som sætter nye valselinjer i drift.

8 Det fremgår af sagens akter, at Italsider SpA, som kontrolleres af sagsøgeren, den 16. maj 1979 i medfør af Den høje Myndigheds beslutning nr. 22/66 af 16. november 1966 om oplysninger fra virksomhederne om deres investeringer (EFT 1965-1966, s. 245), forelagde Kommissionen et investeringsprogram, der blandt andet indeholdt planer om et anlæg til produktion af varmtvalsede bredbånd i Bagnoli. Ifølge Italsiders program kunne anlægget have været sat i drift i juli 1982. Investeringsprogrammet blev opvejet af blandt andet kapacitetsreduktion og lukning af andre af sagsøgerens anlæg.

9 Ved Kommissionens undersøgelse af sagsøgerens planer skal den have afkrævet sagsøgeren udtalelser om tidsplanen — fra den 1. august 1983 — for idriftsættelsen af anlægget til produktion af varmtvalsede bredbånd. Sagsøgeren efterkom Kommissionens krav, hvorefter denne ved skrivelse af 31. maj 1980 i medfør af traktatens artikel 54, stk. 4, afgav en positiv udtalelse vedrørende det pågældende investeringsprogram. Det fremgår af skrivelsen, at Kommissionen med hensyn til det pågældende bredbåndsvalseværk havde »taget behørigt hensyn til [den blandede arbejdsgruppes] undersøgelse og resultater, ganske særlig med henblik på investeringernes økonomiske bæredygtighed og under hensyntagen til målet om senere at opnå konkurrencedygtighed på et frit marked«, og at de meddelte lukninger af og kapacitetsreduktioner for bestående anlæg »er et bidrag til bestræbelserne på at rekonstruere Fællesskabets stålindustri«.

10 Efter afgivelsen af denne udtalelse blev anlægget til produktion af varmtvalsede bredbånd færdigbygget; det blev delvis finansieret ved lån ydet af Fællesskabet. Uanset færdiggørelsen var anlægget endnu ikke sat i drift ved sagernes anlæg, eftersom sagsøgeren ikke fandt, at man var i besiddelse af de herfor nødvendige produktionskvoter. Ved skrivelse af 9. februar 1984 forelagde sagsøgeren derfor Kommissionen en anmodning om, at der blev foretaget en rimelig forhøjelse af virksomhedens referenceproduktioner med henblik på idriftsættelsen af det nye anlæg. I skrivelsen udtaler sagsøgeren blandt andet, at hvis anlægget var blevet sat i drift i juli 1982 i overensstemmelse med virksomhedens produktionsprogrammer, ville denne med rette have kunnet påberåbe sig artikel 15, stk. 2, — i beslutning nr.

1696/82 — og at det var »ganske utænkeligt«, at man efter ikrafttrædelsen af beslutning nr. 2177/83 — som ikke indeholder bestemmelser med et indhold og en betydning svarende til artikel 15 i beslutning nr. 1696/82 — ikke længere er berettiget til at gøre denne bestemmelse gældende. Ifølge sagsøgeren kunne Kommissionen desuden ikke afslå at tildele de nødvendige kvoter med henblik på idriftsættelsen af et anlæg, som den selv havde godkendt, uden herved at tilsidesætte princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning. For at undgå at oversidde de i traktaten fastsatte søgsmålsfrister har sagsøgeren anlagt sag nr. 63/84 til prøvelse af den nye beslutning nr. 234/84 af 31. januar 1984 uden at afvente et svar på skrivelsen af 9. februar 1984.

11 Ved skrivelse af 18. april 1984 afslog Kommissionen sagsøgerens anmodning med henvisning til, at Kommissionen ikke efter beslutning nr. 234/84 havde mulighed for at tilpasse referenceproduktionen som følge af idriftsættelse af nye valselinjer. Sagsøgeren har herpå anlagt en ny sag registreret under nr. 147/84 til prøvelse af denne individuelle beslutning, hvorunder det gøres gældende, at beslutning nr. 234/84 er retsstridig.

12 Til støtte for den under sagen nedlagte påstand om annullation af beslutning nr. 234/84 har sagsøgeren påberåbt sig en række søgsmålsgrunde. I det væsentlige gør sagsøgeren gældende, at beslutningen er retsstridig og bør annulleres som følge af

— magtfordrejning, idet Kommissionen har tilsidesat princippet om beskyttelse af berettigede forventning,

— magtfordrejning, idet Kommissionen har krænket retten til at udøve erhvervsvirksomhed,

— magtfordrejning, idet Kommissionens aktuelle adfærd er i strid med dens tidligere erklæringer,

— magtfordrejning, idet Kommissionen dels har tilsidesat solidaritetsprincippet, dels har tilsidesat det kriterium om proportionalitet mellem fordele og ulemper, der forudsættes at bestå i kraft af tilhørsforholdet til EKFS,

— krænkelse af positiv ret,

— manglende begrundelse.

13 Til støtte for påstanden om annullation af Kommissionens individuelle beslutning af 18. april 1984, hvorved der gives afslag på sagsøgerens anmodning om tilpasning af referenceproduktionerne, har sagsøgeren gjort gældende, at da beslutningen har hjemmel i en generel beslutning, som er retsstridig af de ovenfor angivne grunde, må også den annulleres. Der findes derfor at måtte foretages en undersøgelse af, om de påberåbte søgsmålsgrunde har fornødent grundlag, uden at der herved bør tages hensyn til, om de er knyttet til magtfordrejningsbegrebet.

Den påståede tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

14 Sagsøgeren har gjort gældende, at det nye bredbåndsvalseværk i Bagnoli blev godkendt og delvis finansieret af Kommissionen, og at det kunne være blevet sat i drift i juli måned 1982, på hvilket tidspunkt sagsøgeren efter artikel 15 i beslutning nr. 1696/82 havde krav på at få tilpasset sine referenceproduktioner. For så vidt som idriftsættelsen blev udsat på Kommissionens udtrykkelige anmodning, kunne sagsøgeren derfor med rette forvente af Kommissionen, at den ikke ville modsætte sig brugen af det pågældende anlæg, hvilken forventning overraskende blev skuffet ved Kommissionens udstedelse af beslutning234/84, som ikke indeholder nogen bestemmelse svarende til artikel 15 i beslutning nr. 1696/82. Kommissionen burde derfor i det mindste have fastsat overgangsregler.

15 Sagsøgeren finder, at man opfyldte samtlige betingelser i stk. 1 i artikel 15 i beslutning nr. 1696/82 for at opnå den i stk. 2 hjemlede tilpasning. I den postitive udtalelse af 1980 anerkendte Kommissionen således selv, at sagsøgerens omstruktureringsplaner var i overensstemmelse med Kommissionens generelle målsætning, hvilket den senere udvikling ikke har ændret. Desuden bestrider sagsøgeren at have modtaget støtte, der ikke er tilladt ifølge Kommissionens genrelle beslutning nr. 2320/81 af 7. august 1981 om Fællesskabsregler for støtten til jern- og stålindustrien (EFT L 228, s. 14). Endelig bemærker sagsøgeren, at undladelsen af i de nye regler at indsætte en bestemmelse svarende til artikel 15 i beslutning nr. 1696/82 ikke kunne forudses og ikke kan begrundes med almene hensyn. Kommissionen anerkendte således, at anvendelsen af denne bestemmelse nu forekom meget sjældent. Bestemmelsens faktiske incidens på kvotabestemmelsernes virkninger var derfor ubetydelige.

16 Kommissionen har fremhævet, at en positiv udtalelse er en akt, som ikke kan indebære nogen retlig forpligtelse for sin adressat, idet den alene er udtryk for en vejledende kompetence. Virksomhedernes beslutningsfrihed eller ansvar påvirkes således ikke af en sådan udtalelse. Udtalelsen er afgivet på grundlag af de konkret foreliggende omstændigheder og kan derfor ikke skabe nogen berettiget forventning om, at Kommissionen vil forholde sig på en bestemt måde i en fremtidig situation karakteriseret af ganske andre omstændigheder. Med hensyn til den i sagen forliggende udtalelse fra Kommissionen anføres det, at den blev opnået i 1980 på et tidspunkt, da den økonomiske situation og fremtidsudsigterne var af en anden art end senere.

17 Kommissionen finder heller ikke, at der kan skabes nogen berettiget forventning ved, at den i de første perioder med kvotaordningen kunne bevilge tilpasninger af referenceproduktioner med henblik på idriftsættelsen af nye anlæg, hvorom den ikke havde afgivet negativ udtalelse. Forholdet er således det, at denne mulighed, efterhånden som krisen på stålmarkedet forværredes, blev mere og mere begrænset for allerede i beslutning nr. 2177/83 at blive fuldstændigt fjernet. Ophævelsen af artikel 15 i beslutning nr. 1696/82, som i øvrigt ikke hjemlede nogen ret til tilpasning, selv om virksomheden opfyldte samtlige artiklens betingelser, og som Kommissionen praktisk taget ikke havde gjort brug af, var således til at forudse og endda nødvendig.

18 Ifølge traktatens artikel 54, stk. 4, afgiver Kommissionen en begrundet udtalelse om virksomhedernes investeringsprogrammer »inden for rammerne af de i artikel 46 angivne generelle mål«. Ifølge artikel 46 skal Kommissionen »for ... at angive retningslinjer til alle interesserede parter for deres virksomhed ... med regelmæssige mellemrum angive mål for modernisering, orientering af fabrikationen på langt sigt og udvidelse af produktionskapaciteten«. Heraf følger, at afgivelse af en udtalelse efter artikel 54 indgår i den vejledende kompetence, som traktaten har tildelt Kommissionen.

19 I Domstolens dom af 10. december 1957 (Société des usines à tubes de la Sarre mod Den høje Myndighed for EKFS, forenede sager 1 og 14/57, Sml. 1954-1964, s. 51) fremhævedes det, at der ved disse udtalelser blot gives virksomhederne råd, som disse frit kan følge eller forkaste, og at hverken virksomhedernes eller Den høje Myndigheds beslutningsfrihed eller ansvar påvirkes af en udtalelse.

20 Forholdet er nu vel det, at der kan rejses tvivl om, hvorvidt »der blot gives virksomhederne råd«, efter at Kommissionen i visse af sine beslutninger om produktionskvoter har betinget muligheden for en tilpasning af kvoterne af, at der ikke er afgivet en negativ udtalelse, og efter at den i visse beslutninger om støtte har betinget investeringsstøtte af, at der foreligger en positiv udtalelse. Det må vel også antages, at der i den konkrete sag kan være fremkaldt det indtryk, at der foreligger en »tilladelse«, når henses både til formuleringen af den positive udtalelse og til den procedure, som førte frem til dens afgivelse, og som er karakteriseret dels af langvarige forhandlinger, dels af et krav om, at virksomheden afgav visse udtalelser. Det må dog imidlertid fastholdes, at en udtalelse ikke kan pålægge adressaterne forpligtelser, og at en positiv udtalelse heller ikke kan tages som udtryk for en tilladelse, som, hvis den ikke afgives, vil forhindre virksomheden i lovligt at foretage den planlagte investering, og som i sig selv tildeler adressaten en særlig ret i forhold til andre virksomheder.

21 Denne karakter af en positiv udtalelse udelukker ganske sikkert ikke, at der hos en virksomhed kan fremkaldes visse forventninger om investeringens rentabilitet, eftersom Kommissionen ved udtalelsens formulering ikke blot skal tage hensyn til den konkret forliggende situation, men også og navnlig til den i Kommissionen herskende opfattelse af, hvorledes stålmarkedet vil udvikle sig, og eftersom Kommissionen, især på grund af de undersøgelser, som den skal foretage, og de oplysninger, som den skal indhente, uden vanskeligheder kan erhverve viden om udviklingstendenserne. Det er imidlertid en kendsgerning, at det ved afgivelsen af den positive udtalelse vanskeligt kunne forudses, at den stadig forværrede krise ville føre til vedtagelse af kvotaordningen, den årlige forlængelse af denne i princippet midlertidige ordning og den senere skærpelse ved, at man ophævede de muligheder for at fravige den, som oprindelig var indført. Det findes unødvendigt at tage stilling til, om en positiv udtalelse efter artikel 54 under andre omstændigheder kan skabe en berettiget forventning hos en virksomhed, hvorfor det må konstateres, at sagsøgeren i sagen ikke med retsvirkning kan påberåbe sig en sådan forventning for at opnå en fravigelse af den generelt gældende kvotaordning på et tidspunkt, da ordningen ikke længere indeholder hjemmel for fravigelser.

22 Sagsøgerens synspunkter i forbindelse med den første søgsmålsgrund kan således ikke tiltrædes.

Den påståede krænkelse af sagsøgerens ret til at udøve erhvervsvirksomhed

23 Sagsøgeren har gjort gældende, at det tillige er retsstridigt, at beslutning nr. 234/84 ikke indeholder en bestemmelse ad modum artikel 15 i beslutning nr. 1696/82, hvorved sagsøgeren har henvist til de forhåbninger, som blev fremkaldt. Sagsøgeren har nærmere anført, at der foreligger en krænkelse af virksomhedens grundlæggende ret til at udøve erhvervsvirksomhed, som er sikret den ifølge EF's retsorden. Anlægget i Bagnoli vil således uden supplerende referenceproduktioner være uden værdi for sagsøgeren, og der må hermed antages at foreligge en ekspropriation, uden erstatning, af frugterne af et betydeligt økonomisk initiativ.

24 Heri kan der ej heller gives sagsøgeren medhold. Som af Kommissionen med rette bemærket forbyder de omtvistede bestemmelser ikke idriftsættelsen af det nye valseværk i Bagnoli, idet sagsøgeren stadig vil kunne overføre en del af sine referenceproduktioner fra anlæg, som er lukket eller skal lukkes, til det nye anlæg. I tilfælde af, at en sådan forholdsregel ikke er tilstrækkelig til, det nye anlæg opnår den ønskede rentabilitet, må det erindres, at traktatens artikel 58 ikke pålægger Kommissionen en forpligtelse til, til skade for de øvrige virksomheder i Fællesskabet, at sikre en bestemt virksomhed den minimumsproduktion, som denne finder passende efter sine egne rentabilitets- og udviklingskriterier, og at det fremgår af gennemgangen af den første søgs- målsgrund, at en positiv udtalelse ej heller indebærer en sådan garanti.

Det angiveligt indbyrdes modstridende indhold af henholdsvis Kommissionens tidligere erklæringer og dens senere adfærd

25 Den manglende hjemmel i beslutning nr. 234/84 for at tilpasse referenceproduktionerne med henblik på idriftsættelse af valselinjer er ifølge sagsøgeren i strid både med de af Kommissionen tidligere afgivne udtalelser, da den tog stilling til spørgsmålet om godkendelse af investeringsprogrammet i Bagnoli — med hensyn såvel til konkurrencedygtigheden som til virksomhedens andel i bestræbelserne på at rekonstruere Fællesskabets stålindustri — og med EKFS-traktatens artikel 3. Sagsøgeren finder således, at beslutning nr. 234/84 i og med, at den ikke giver sagsøgeren mulighed for at opnå supplerende kvoter, afskærer virksomheden fra at fortsætte bestræbelserne på at omstrukturere sine anlæg, ligesom virksomheden ikke vil kunne forbedre produktionen og foretage de fornødne afskrivninger, hvilket indgår i de målsætninger, der nævnes i traktatens artikel 3, litra c) og g). Endelig hævdes det, at beslutningen afskærer sagsøgeren fra at opfylde indgåede ordrer, især fra kunder, med hvilke der er indgået leveringskontrakter med lang løbetid, hvilket er i strid med traktatens artikel 3, litra a).

26 Med hensyn til den modstrid, der angiveligt foreligger mellem Kommissionens tidligere erklæringer, nemlig den positive udtalelse af 31. maj 1980, og bestemmelserne i beslutning nr. 234/84, findes Kommissionen med rette at have henvist til den forskel, der består dels mellem karakteren af de to akter, dels mellem de forhold, hvorunder de blev udstedt. Som anført ovenfor er udtalelsen en uforbindende akt rettet til en individuel virksomhed på grundlag af de oplysninger, som Kommissionen rådede på det pågældende tidspunkt. Derimod er beslutning nr. 234/84 et led i en generel og bindende ordning, som er indført senere som følge af en alvorligt forværret krise og med henblik på at genoprette ligevægten mellem produktion og efterspørgsel på hele Fællesskabets stålmarked.Under disse omstændigheder ses der ikke at kunne være indbyrdes modstrid mellem de to akter.

27 Hvad angår den angivelige tilsidesættelse af målene i traktatens artikel 3, bemærkes, at Domstolen i sin praksis stedse har udtalt, at det ikke er givet, at alle traktatens mål under alle omstændigheder samtidig kan tilgodeses fuldt ud. I en åbenbar krisesituation, der er forårsaget af en stærkt formindsket efterspørgsel, hvor der på samtlige virksomheder må foretages en rimelig fordeling af konsekvenserne af, at produktionen på et nyt grundlag tilpasses afsætningsmulighederne, er det i særlig grad vanskeligt at sikre de nødvendige afskrivninger og forfølge de mål, der er anført i artikel 3, litra g), og som er formuleret især med henblik på en økonomi i ekspansion. Hvad angår litra a) har Kommissionen med rette henvist til, at denne bestemmelse vedrører den regelmæssige forsyning af det fælles marked og ikke en enkelt virksomheds forsyning af sine traditionelle aftagere.

28 Der kan følgelig ikke gives sagsøgeren medhold på dette punkt.

Den påståede tilsidesættelse af solidaritets- og proportionalitetsprincippet

29 Ifølge sagsøgeren er der ved beslutning nr. 234/84 sket en tilsidesættelse af solidaritetsprincippet og af det kriterium om proportionalitet mellem fordele og ulemper, der forudsættes at bestå i kraft af tilhørsforholdet til Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab. Sagsøgeren finder således at være blevet forhindret i at udnytte sin bestående produktionskapacitet, som man i hvert fald burde have sikret virksom-

heden iet omfang, der i det mindste svarer til en kvota, der er lig med forbruget på virksomhedens naturlige marked, nemlig Italien. Det er sagsøgerens opfattelse, at virksomheden derfor, til forskel fra jern- og stålvirksomhederne i andre medlemsstater, især de tyske, må bære byrderne ved EKFS's generelle overkapacitet, hvilket tillige er i strid med EKFS-traktatens artikel 3, litra g).

30 Ifølge Kommissionen må det afvises, at sagsøgeren skulle være blevet straffet, fordi virksomheden ikke kunne bevare det indenlandske marked for sig selv. Hvis sagsøgeren ikke har fået tilstrækkelige kvoter for at imødekomme en bestemt efterspørgsel i Italien, er grunden den, at dens produktion målt i de år, der blev anvendt som referenceperiode, var mindre end de konkurrerende virksomheders. Kommissionen har videre anført, at udnyttelsesgraden for anlæggene til produktion af varmtvalsede bredbånd mellem 1981 og 1983 i øvrigt var steget i Italien takket være de supplerende kvoter, der blev tildelt sagsøgeren. I samme periode måtte man derimod konstatere en faldende tendens i den tyske industri.

31 Det bemærkes, at sagsøgeren med den her omhandlede søgsmålsgrund i virkeligheden ikke anfægter, at der i beslutning nr. 234/84 ikke var hjemmel for at tilpasse referenceproduktionen med henblik på idriftsættelsen af nye anlæg; hvad sagsøgeren sigter på, er kriteriet for den kvotafordeling, der gælder efter ordningen i almindelighed. Fordelingen beregnes på grundlag af den enkelte virksomheds effektive produktion i løbet af en referenceperiode. Allerede i Domstolens dom af 3. marts 1982 (Alpha Steel mod Kommissionen, sag 14/81, Sml. 1982, s. 749) fastslås det, at det ikke med rimelighed kan bestrides, at Kommissionens valg af dette kriterium kan være et rimeligt grundlag i artikel 58's forstand, eftersom det udgør et objektivt vurderingsgrundlag og indebærer en mulighed for at begrænse den samlede produktion uden af den grund at ænd- dre de enkelte virksomheders stilling på markedet.

32 Hertil bemærkes, at det ville være ganske uden forbindelse med det nævnte kriterium — som tager sigte på en rimelig fordeling af kvoterne på samtlige Fællesskabets virksomheder under hensyn til situationen på det fælles marked set under ét — at tilpasse disse kvoter på grundlag af den pågældende virksomheds situation alene på det indenlandske marked og herved tilstræbe, at virksomheden fik eneret på at fremstille de produkter, som forbruges dér.

33 Der kan således ikke gives sagsøgeren medhold i de her fremsatte synspunkter, hvorved det findes ufornødent at tage stilling til talmateriale, som vedrører sagsøgerens markedsandel, og som parterne har fremlagt til støtte for henholdsvis deres anbringender og indsigelser.

Krænkelse af positiv ret

34 Sagsøgeren har gjort gældende, at der ved beslutning nr. 234/84 i og med, at den afskærer sagsøgeren fra supplerende kvoter for det nye anlæg i Bagnoli, har indført et produktionsforbud og derfor et forbud mod at installere nye anlæg. Et sådant forbud er der imidlertid intetsteds hjemmel for i EKFS-traktaten, navnlig ikke i artiklerne 54 og 58.

35 Denne søgsmålsgrund findes i alt væsentligt at svare til søgsmålsgrunden om sagsøgerens ret til at udøve erhvervsvirksomhed. Da Domstolen allerede har taget stilling til retsspørgsmålene i forbindelse hermed og fandt at måtte forkaste sagsøgerens synspunkter, må resultatet her blive det samme i forbindelse med den påståede krænkelse af EKFS-traktaten.

Manglende begrundelse af beslutning nr. 234/84

36 Endelig har sagsøgeren gjort gældende, at beslutning nr. 234/84 er retsstridig, idet den i strid EKFS-traktaten artikler 5 og 15 ikke er begrundet. Den angiver ingen begrundelse for, hvorfor man afskaffede eller ikke indførte muligheden for at tilpasse referenceproduktionerne for de virksomheder, som sætter nye anlæg i drift.

37 Kommissionen har fremhævet, at denne mulighed allerede blev fjernet ved beslutning nr. 2177/83, hvorfor det var unødvendigt at gå ind på fjernelsen i begrundelsen til beslutning nr. 234/84. I øvrigt var forslaget til beslutning nr. 2177/83 genstand for talrige kontakter og drøftelser, navnlig med repræsentanterne for »Eurofer«, som sagsøgeren er medlem af. Både ved disse lejligheder og i den meddelelse, Kommissionen tilstillede Rådet med henblik på at opnå dettes godkendelse, fremlagde den udtrykkeligt grundene til, at den ikke ville indsætte en regel svarende til artikel 15, stk. 2, i den foregående beslutning.

38 Det af sagsøgeren her anførte kan heller ikke tiltrædes. Sagsøgerens ulovlighedsindsigelse angår beslutning nr. 234/84 og ikke beslutning nr. 2177/83, som ophævede muligheden for at foretage den af sagsøgeren ønskede tilpasning. Med hensyn til den sidstnævnte beslutning må det i øvrigt bemærkes, at det i følge Domstolens faste praksis er tilstrækkeligt, at begrundelsen til en generel retsakt giver oplysning om det væsentlige indhold af institutionernes foranstaltninger, og at der ikke kan kræves en særlig begrundelse til støtte for alle enkelthederne i en sådan foranstaltning, når disse falder inden for helhedens systematiske rammer. Betragtningerne til beslutning nr. 2177/83 findes at give fyldestgørende oplysninger om den forværrede krise og om nødvendigheden af at skærpe kvotaordningen yderligere.

39 Det fremgår således, at der ikke kan gives sagsøgeren medhold i det af denne anførte til støtte for påstanden om annullation af den generelle beslutning nr. 234/84, herunder til støtte for den ulovlighedsindsigelse, som sagsøgeren har fremført med henblik på annullation af den individuelle beslutning af 18. april 1984. Da en imødekommelse af sagsøgerens påstand om erstatning for det af virksomheden lidte tab forudsætter, at de omtvistede beslutninger er kendt retsstridige, følger det, at sagsøgte i det hele vil være at frifinde.

Sagens omkostninger

40 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger. Sagsøgeren har tabt sagen og pålægges derfor sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Sagsøgte frifindes.

2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

Mackenzie Stuart Bosco Due Pescatore

Koopmans Everling Bahlmann Galmot Joliet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. september 1985.

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident