ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
19 Σεπτεμβρίου 1985 *

Στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις 63 και 147/84,

Finsider, Società finanziaria siderurgica per azioni, εκπροσωπούμενη από τον S. M. Carbone, δικηγόρο Γένοβας, και τον R. Barabino, καθώς και από τον N. Schaeffer, δικηγόρο Λουξεμβούργου, 12, avenue de la Porte-Neuve, τον οποίο όρισε και ως αντίκλητο,

προσφεύγουσα,

κατά

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενης από τον O. Montalto, μέλος της νομικής της υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον M. Beschel, μέλος της νομικής της υπηρεσίας, κτίριο Jean Monnet, Kirchberg,

καθής,

που έχει ως αντικείμενο

— την ακύρωση της γενικής αποφάσεως 234/84 της Επιτροπής, της 31ης Ιανουαρίου 1984, για παράταση του συστήματος επιτήρησης και ποσοστώσεων παραγωγής για ορισμένα προϊόντα της βιομηχανίας σιδήρου και χάλυβα (EE L 29, σ. 1), καθώς και της ατομικής απόφασης της Επιτροπής, που περιλαμβάνεται στο απεθυνόμενο προς την προσφεύγουσα έγγραφο της 18ης Απριλίου 1984, καθόσον δεν προβλέπουν για την προσφεύγουσα τη δυνατότητα αναπροσαρμογής των παραγωγών αναφοράς λόγω της θέσεως σε λειτουργία του νέου ελασματουργείου φαρδιών ταινιών ελάσεως του Bagnoli·

— εν πάση περιπτώσει, την καταδίκη της Επιτροπής σε ανόρθωση της ζημίας που υπέστη η προσφεύγουσα από τις επίδικες αποφάσεις,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

συγκείμενο από τους Mackenzie Stuart, πρόεδρο, G. Bosco και O. Due, προέδρους τμήματος, P. Pescatore, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot και R. Joliet, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: C. O. Lenz
γραμματέας: D. Louterman, υπάλληλος διοικήσεως

αφού άκουσε το γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 11ης Ιουνίου 1985,

εκδίδει την ακόλουθη

ΑΠΟΦΑΣΗ

(Το μέρος που περιέχει τα περιστατικά παραλείπεται)

Σκεπτικό

1 Με δικόγραφα που κατέθεσε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 7 Μαρτίου και 12 Ιουνίου 1984, η εταιρία Finanziaria siderurgica per azioni (Finsider), με έδρα τη Ρώμη, άσκησε, δυνάμει του άρθρου 33, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚΑΧ, δύο προσφυγές, με τις οποίες ζητεί την ακύρωση της γενικής απόφασης 234/84 της Επιτροπής, της 31ης Ιανουαρίου 1984, για παράταση του συστήματος επιτήρησης και ποσοστώσεων παραγωγής για ορισμένα προϊόντα των επιχειρήσεων της βιομηχανίας σιδήρου και χάλυβα (ΕΕ L 29, σ. 1) και της ατομικής απόφασης της Επιτροπής που περιλαμβάνεται στο απευθυνόμενο προς την προσφεύγουσα έγγραφο της 18ης Απριλίου 1984, καθόσον η πρώτη δεν προβλέπει για την προσφεύγουσα τη δυνατότητα αναπροσαρμογής των παραγωγών της αναφοράς λόγω της θέσεως σε λειτουργία του νέου της ελασματουργείου φαρδιών ταινιών ελάσεως του Bagnoli, η δε δεύτερη απορρίπτει σχετικό αίτημα της προσφεύγουσας. Επιπλέον, η προσφεύγουσα ζητεί να καταδικαστεί η Επιτροπή σε ανόρθωση των ζημιών που υπέστη συνεπεία των προσβαλλομένων αποφάσεων.

2 Με Διάταξη της 28ης Νοεμβρίου 1984, το Δικαστήριο, λόγω της συναφείας των δύο υποθέσεων, διέταξε την ένωσή τους προς διευκόλυνση της διαδικασίας και προς έκδοση κοινής αποφάσεως.

3 Πριν εξεταστούν οι εν λόγω προσφυγές πρέπει να εκτεθεί το πλαίσιο, στο οποίο εντάσσονται οι επίδικες αποφάσεις.

4 Από το 1973, η κοινοτική βιομηχανία σιδήρου και χάλυβα αντιμετωπίζει εξαιρετικές δυσκολίες, που οφείλονται στην ύφεση που πλήττει το σύνολο των οικονομικών δραστηριοτήτων και η οποία επέφερε μείωση της ζητήσεως των προϊόντων σιδήρου και χάλυβα. Στις δυσχέρειες αυτές που οφείλονται στη συγκυρία προστίθεται ιδίως η είσοδος στην κοινή αγορά ιδιαίτερα ανταγωνιστικών προϊόντων που παράγονται σε τρίτες χώρες, καθώς και τα σοβαρά διαρθρωτικά προβλήματα της ίδιας της κοινοτικής βιομηχανίας σιδήρου και χάλυβα, όπως η παλαιότητα μεγάλου αριθμού εγκαταστάσεών της. Όλοι αυτοί οι παράγοντες είχαν ως συνέπεια να υπάρξει πλεόνασμα παραγωγικής ικανότητας και μείωση των τιμών που θίγει την ικανότητα επιβίωσης μεγάλου μέρους των επιχειρήσεων σιδήρου και χάλυβα της Κοινότητας. Για να αντιμετωπιστεί η κατάσταση αυτή ή τουλάχιστον για να μειωθούν οι συνέπειες η Επιτροπή έλαβε μέτρα, τα οποία, καταρχάς, αφορούσαν ιδίως την τήρηση ορισμένων ελαχίστων τιμών και τον όγκο των εισαγωγών προϊόντων της βιομηχανίας σιδήρου και χάλυβα προελεύσεως τρίτων χωρών. Τέλος, η Επιτροπή έλαβε μέτρα για την αναδιάρθρωση του τομέα, όπως η επεξεργασία, στις αρχές του έτους 1980, ενός κώδικα ενισχύσεων που απέβλεπε στο συντονισμό, σε κοινοτικό επίπεδο, των επιδοτήσεων που χορηγούν τα κράτη μέλη.

5 Ενόψει της συνεχούς επιδεινώσεως της κατάστασης στην αγορά σιδήρου και χάλυβα η οποία εκδηλώθηκε κυρίως με απότομη μείωση της ζητήσεως κατά το τρίτο τρίμηνο του 1980, η Επιτροπή, διαπιστώνοντας ότι συντρέχει κατάσταση έκδηλης κρίσεως στην αγορά σιδήρου και χάλυβα, υπό την έννοια του άρθρου 58 της Συνθήκης ΕΚΑΧ, θέσπισε με τη γενική της απόφαση 2794/80 της 31ης Οκτωβρίου 1980 (ΕΕ L 291, σ. 1), σύστημα ποσοστώσεων παραγωγής για τις επιχειρήσεις σιδήρου και χάλυβα της Κοινότητας. Το σύστημα αυτό στηρίζεται στην αρχή της εφαρμογής επί της πραγματικής παραγωγής, κατά τη διάρκεια μιας περιόδου αναφοράς, ποσοστών μειώσεως ενιαίων για όλες τις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις. Ωστόσο, λόγω της αυστηρότητας της εν λόγω αρχής, η απόφαση προβλέπει ορισμένες εξαιρέσεις. Σε ό, τι αφορά την παρούσα υπόθεση, αρκεί να σημειωθεί ότι το άρθρο 4, παράγραφος 4, της εν λόγω αποφάσεως προβλέπει προσαρμογή της παραγωγής αναφοράς των επιχειρήσεων στην περίπτωση που, βάσει ενός προγράμματος επενδύσεων που έχει δεόντως δηλωθεί και για το οποίο η Επιτροπή δεν διατύπωσε αρνητική γνώμη, κατά την έννοια του άρθρου 54 της Συνθήκης ΕΚΑΧ, τέθηκε σε λειτουργία μια νέα εγκατάσταση μετά την 1η Ιουλίου 1980.

6 Κατά την ίδια λογική, το άρθρο 13 της γενικής απόφασης 1831/81 της Επιτροπής, της 24ης Ιουνίου 1981 (ΕΕ L 180, σ. 1), που παρατείνει το σύστημα ποσοστώσεων για δεύτερη περίοδο από 1ης Ιουλίου 1981 έως 30 Ιουνίου 1982, προβλέπει κατάλληλη προσαρμογή των παραγωγών αναφοράς ιδίως για την περίπτωση κατά την οποία τίθενται σε λειτουργία νέα ελασματουργεία μετά από ορισμένη ημερομηνία, στα πλαίσια προγράμματος επενδύσεων που έχει δεόντως δηλωθεί και για το οποίο η Επιτροπή δεν έχει διατυπώσει αρνητική γνώμη. Τέλος, το άρθρο 15 της γενικής απόφασης 1696/82 της Επιτροπής, της 30ής Ιουνίου 1982 (ΕΕ L 191, σ. 1), που παρέτεινε το σύστημα ποσοστώσεων μέχρι 30 Ιουνίου 1983, προβλέπει τα εξής:

« Στα πλαίσια ενός προγράμματος αναδιαρθρώσεως που ανταποκρίνεται στους ακόλουθους όρους:

— είναι σύμφωνο με τους γενικούς στόχους,

— όσον αφορά τις προβλεφθείσες επενδύσεις, προσηκόντως δηλωθείσες, η Επιτροπή δεν διατύπωσε αρνητική γνώμη ή, όσον αφορά τις προβλεφθείσες επενδύσεις που δεν υπόκεινται στην υποχρέωση της δηλώσεως, η Επιτροπή φρονεί ότι δεν θα επέσυραν αρνητική γνώμη,

— όσον αφορά τις παρεχόμενες ενισχύσεις, αυτές είναι σύμφωνες με την απόφαση 2320/81/ΕΚΑΧ,

εφαρμόζονται οι ακόλουθοι κανόνες:

1) ...

2) Αν μία επιχείρηση ζητεί μια εσωτερική προσαρμογή των παραγωγών της αναφοράς στη νέα διάρθωση των εγκαταστάσεών της, η Επιτροπή δύναται

— ...

— στην περίπτωση που τίθενται σε λειτουργία νέα ελασματουργεία..., μετά την 1η Ιουλίου 1982, ... εφόσον αυτό δεν διαταράσσει τη λειτουργία του συστήματος, να προβεί σε προσαρμογή των παραγωγών αναφοράς της σχετικής επιχειρήσεως... »

7 Στη συνέχεια, το σύστημα των ποσοστώσεων παρατάθηκε από την Επιτροπή, πρώτον με τη γενική απόφαση 2177/83, της 28ης Ιουλίου 1983 (ΕΕ L 208, σ. 1) μέχρι την 31η Ιανουαρίου 1984, κατόπιν με την προαναφερθείσα γενική απόφαση 234/84 μέχρι την

31η Δεκεμβρίου 1985. Ήδη, με την πρώτη από τις εν λόγω αποφάσεις καταργήθηκε η δυνατότητα προσαρμογής των παραγωγών αναφοράς των επιχειρήσεων εκείνων που θέτουν σε λειτουργία νέα ελασματουργεία.

8 Όπως προκύπτει από τη δικογραφία, στις 16 Μαΐου 1979 η εταιρία Italsider SpA, η οποία ελέγχεται από την προσφεύγουσα, υπέβαλε στην Επιτροπή, σύμφωνα με την απόφαση 22/66 της Ανωτάτης Αρχής, της 16ης Νοεμβρίου 1966, περί των πληροφοριών που πρέπει να παρέχουν οι επιχειρήσεις σχετικά με τις επενδύσεις τους (ΕΕ σ. 3728), πρόγραμμα επενδύσεων το οποίο περιελάμβανε, ιδίως, την κατασκευή ελασματουργείου φαρδιών ταινιών θερμής ελάσεως στο Bagnoli. Σύμφωνα με το πρόγραμμα της Italsider, το ελασματουργείο αυτό θα μπορούσε να τεθεί σε λειτουργία τον Ιούλιο του 1982. Ως αντιστάθμισμα του προγράμματος επενδύσεων υπήρχε πρόγραμμα αναδιαρθρώσεως που περιελάμβανε, ιδίως, μείωση των ικανοτήτων παραγωγής και κλείσιμο άλλων εγκαταστάσεων της προσφεύγουσας.

9 Κατά την εξέταση του σχεδίου αυτού η Επιτροπή απήτησε ορισμένες δηλώσεις εκ μέρους της προσφεύγουσας ως προς τη διαχρονική κλιμάκωση, από 1ης Αυγούστου 1983, της θέσης σε λειτουργία του ελασματουργείου φαρδιών ταινιών θερμής ελάσεως. Αφού η προσφεύγουσα ανταποκρίθηκε σ' αυτή την προϋπόθεση, η Επιτροπή, με έγγραφο της 31ης Μαΐου 1980, διατύπωσε ευνοϊκή γνώμη, βάσει του άρθρου 54,τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης, για το εν λόγω πρόγραμμα επενδύσεων. Όπως προκύπτει από το έγγραφο αυτό, για το ελασματουργείο φαρδιών ταινιών η Επιτροπή « έλαβε δεόντως υπόψη της τους πραγματοποιηθέντες ελέγχους... και τα πορίσματα που συνήχθησαν απ' αυτούς, ιδίως σε ό, τι αφορά την οικονομική αξία των επενδύσεων και ενόψει του στόχου της μακροπρόθεσμης ανταγωνιστικότητας σε μια αγορά που τη χαρακτηρίζει ο ανταγωνισμός » καθώς και ότι το κλείσιμο εγκαταστάσεων και οι αναγγελθείσες μειώσεις παραγωγικής ικανότητας των υφισταμένων εγκαταστάσεων « συμβάλλουν στην προσπάθεια αναδιαρθρώσεως της κοινοτικής βιομηχανίας σιδήρου και χάλυβα ».

10 Κατόπιν αυτής της γνώμης, το ελασματουργείο φαρδιών ταινιών θερμής ελάσεως κατασκευάστηκε και χρηματοδοτήθηκε, εν μέρει, με δάνεια που χορήγησε η Κοινότητα. Καίτοι η κατασκευή ολοκληρώθηκε, το ελασματουργείο δεν είχε ακόμα τεθεί σε λειτουργία κατά το χρόνο ασκήσεως των προσφυγών, διότι η προσφεύγουσα θεωρούσε ότι δεν διέθετε τις απαιτούμενες προς το σκοπό αυτό ποσοστώσεις παραγωγής. Κατά συνέπεια, με έγγραφο της 9ης Φεβρουαρίου 1984, που απηύθυνε στην Επιτροπή, η προσφεύγουσα ζήτησε ανάλογη αύξηση των παραγωγών της αναφοράς για να θέσει σε λειτουργία το νέο ελασματουργείο. Στο έγγραφο αυτό, η προσφεύγουσα παρατηρεί ιδίως ότι αν η εν λόγω εγκατάσταση είχε τεθεί σε λειτουργία τον Ιούλιο του 1982, σύμφωνα με τα βιομηχανικά της προγράμματα, θα μπορούσε θεμιτώς να επικαλεστεί το άρθρο 15, παράγραφος 2, δεύτερη περίπτωση, της απόφασης 1696/82, καθώς

και ότι θα ήταν « απολύτως αδιανόητο », μετά την έναρξη ισχύος της απόφασης 2177/83, η οποία δεν περιέχει ρήτρα με περιεχόμενο και σημασία ανάλογη προς εκείνη του άρθρου 15 της απόφασης 1696/82, η προσφεύγουσα να μην έχει πλέον το δικαίωμα να επικαλεστεί την εν λόγω διάταξη. Επιπλέον, η Επιτροπή δεν θα μπορούσε να αρνηθεί τη χορήγηση των αναγκαίων ποσοστώσεων για τη θέση σε λειτουργία μιας εγκατάστασης που είχε η ίδια εγκρίνει παρά μόνο αν παραβίαζε την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Προκειμένου να τηρήσει τις προθεσμίες προσφυγής που προβλέπει η Συνθήκη, η προσφεύγουσα άσκησε την προσφυγή 63/84 που στρέφεται κατά της νέας αποφάσεως 234/84, της 31ης Ιανουαρίου 1984, χωρίς να αναμείνει απάντηση στην επιστολή της.

11 Με ανακοίνωση της 18ης Απριλίου 1984, η Επιτροπή απέρριψε την αίτηση της προσφεύγουσας, υπενθυμίζοντας ότι η απόφαση 234/84 δεν της επιτρέπει να προβεί σε προσαρμογή της παραγωγής αναφοράς λόγω της θέσεως σε λειτουργία νέων ελασματουργείων. Κατόπιν αυτού η προσφεύγουσα άσκησε νέα προσφυγή, η οποία πρωτοκολλήθηκε με τον αριθμό 147/84, κατά της ατομικής αυτής αποφάσεως, προβάλλοντας τον παράνομο χαρακτήρα της απόφασης 234/84.

12 Προς στήριξη της προσφυγής ακυρώσεως που άσκησε κατά της αποφάσεως 234/84, η προσφεύγουσα προβάλλει διάφορους λόγους ακυρώσεως. Κατ' ουσία, υποστηρίζει ότι η εν λόγω απόφαση είναι παράνομη και πρέπει να ακυρωθεί λόγω:

— καταχρήσεως εξουσίας, διότι η Επιτροπή παραβίασε την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης·

— καταχρήσεως εξουσίας, διότι η Επιτροπή παραβίασε το δικαίωμα ασκήσεως οικονομικής δραστηριότητας·

— καταχρήσεως εξουσίας, διότι οι σημερινές ενέργειες της Επιτροπής αντιφάσκουν προς τις προγενέστερες δηλώσεις βουλήσεώς της·

— καταχρήσεως εξουσίας, διότι η Επιτροπή παραβίασε την αρχή της αλληλεγγύης και το κριτήριο της αναλογικότητας μεταξύ ωφελημάτων και θυσιών που προκύπτουν από τη συμμετοχή στην ΕΚΑΧ·

— παραβιάσεως του δικαίου·

— ελλείψεως αιτιολογίας.

13 Προς στήριξη της προσφυγής της κατά της ατομικής αποφάσεως της Επιτροπής, της 18ης Απριλίου 1984, περί απορρίψεως της αίτησης της προσφεύγουσας για προσαρμογή των παραγωγών της αναφοράς, ισχυρίζεται ότι η εν λόγω απόφαση πρέπει επίσης να ακυρωθεί, διότι στηρίζεται σε γενική απόφαση η οποία είναι παράνομη για τους λόγους που προαναφέρθηκαν. Πρέπει, επομένως, να εξεταστεί το βάσιμο όλων των προβαλλομένων λόγων, χωρίς να χρειάζεται να κριθεί το κατά πόσον συνδέονται ή όχι με την έννοια της καταχρήσεως εξουσίας.

Επί της προβαλλομένης παραβιάσεως της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης

14 Η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι το νέο ελασματουργείο φαρδιών ταινιών του Bagnoli είχε εγκριθεί και εν μέρει χρηματοδοτηθεί από την Επιτροπή και ότι θα μπορούσε να τεθεί σε λειτουργία από τον Ιούλιο του 1982, σε χρόνο, δηλαδή, κατά τον οποίο η προσφεύγουσα είχε το δικαίωμα να ζητήσει, δυνάμει του άρθρου 15 της απόφασης 1696/82, προσαρμογή των παραγωγών της αναφοράς. Αφού η θέση σε λειτουργία αναβλήθηκε κατόπιν ρητής απαιτήσεως της Επιτροπής, η προσφεύγουσα δικαιολογημένα εμπιστεύτηκε την Επιτροπή ως προς τις προοπτικές χρησιμοποιήσεως της εν λόγω εγκαταστάσεως, εμπιστοσύνη η οποία διαψεύστηκε αιφνιδίως, όταν η Επιτροπή θέσπισε την απόφαση 234/84, η οποία δεν περιέχει διάταξη όμοια με εκείνη του άρθρου 15 της απόφασης 1696/82. Η Επιτροπή θα έπρεπε, επομένως, να προβλέψει τουλάχιστον μεταβατικούς κανόνες.

15 Η προσφεύγουσα θεωρεί ότι πληρούσε όλες τις προϋποθέσεις που θέτει η παράγραφος 1 του άρθρου 15 της απόφασης 1696/82 για να επιτύχει την προσαρμογή που προβλέπει η παράγραφος 2. Πράγματι, στην ευνοϊκή γνώμη που διατύπωσε το 1980, αυτή η ίδια η Επιτροπή αναγνώρισε ότι το πρόγραμμα αναδιαρθρώσεως της προσφεύγουσας ήταν σύμφωνο με τους γενικούς στόχους που επιδιώκει η Επιτροπή, η δε μεταγενέστερη εξέλιξη δεν μετέβαλε καθόλου την κατάσταση. Επιπλέον, η προσφεύγουσα αμφισβητεί ότι έλαβε ενισχύσεις που δεν συμβιβάζονται με τη γενική απόφαση 2320/81 της Επιτροπής, της 7ης Αυγούστου 1981, περί θεσπίσεως κοινοτικών κανόνων για τις ενισχύσεις στη βιομηχανία σιδήρου και χάλυβος (ΕΕ L 228, σ. 14). Τέλος η προσφεύγουσα παρατηρεί ότι η κατάργηση του άρθρου 15 της αποφάσεως 1696/82 ήταν απρόβλεπτη και δεν δικαιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος. Πράγματι, η Επιτροπή παραδέχτηκε ότι η εφαρμογή της διάταξης αυτής είχε γίνει σπανιότατη. Συνεπώς, η πραγματική επίδραση της διάταξης αυτής στις συνέπειες της ρυθμίσεως σχετικά με τις ποσοστώσεις ήταν ελάχιστη.

16 Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι μία ευνοϊκή γνώμη αποτελεί πράξη που δεν συνεπάγεται καμία νομική υποχρέωση για τον αποδέκτη της αλλά συνιστά μέσο με το οποίο η Επιτροπή ασκεί τον κατευθυντήριο ρόλο της. Πράγματι, μια τέτοια γνώμη δεν επηρεάζει την ελευθερία λήψεως αποφάσεων και την ευθύνη των επιχειρήσεων. Η γνώμη στηρίζεται στην πραγματική κατάσταση ορισμένης στιγμής και δεν μπορεί, συνεπώς, να δημιουργήσει δικαιολογημένη εμπιστοσύνη για ορισμένη ενέργεια της Επιτροπής ενόψει μεταγενέστερης καταστάσεως εντελώς διαφορετικής. Σε ό, τι αφορά τη γνώμη που εξέδωσε η Επιτροπή στην παρούσα υπόθεση, η γνώμη αυτή εκδόθηκε το 1980, σε χρόνο κατά τον οποίο η οικονομική κατάσταση και οι μελλοντικές προοπτικές ήταν διαφορετικές από εκείνες που διαμορφώθηκαν κατόπιν.

17 Κατά την άποψη της Επιτροπής, το γεγονός ότι κατά τη διάρκεια των πρώτων περιόδων του συστήματος ποσοστώσεων ήταν σε θέση να παρέχει προσαρμογές των παραγωγών αναφοράς για τη θέση σε λειτουργία νέων εγκαταστάσεων, για τις οποίες δεν είχε διατυπώσει αρνητική γνώμη, δεν μπορεί, επίσης, να θεμελιώσει δικαιολογημένη εμπιστοσύνη. Πράγματι, με τις διαδοχικές αποφάσεις, καθώς η κρίση στην αγορά σιδήρου και χάλυβα επιδεινωνόταν, η δυνατότητα αυτή περιορίστηκε βαθμηδόν και τέλος, ήδη με την απόφαση 2177/83, εξαλείφθηκε εντελώς. Κατά συνέπεια, η κατάργηση του άρθρου 15 της απόφασης 1696/82, το οποίο, εξάλλου, δεν παρείχε κανένα δικαίωμα προσαρμογής, ακόμα και στην περίπτωση που η επιχείρηση πληρούσε όλες τις προβλεπόμενες προϋποθέσεις, και το οποίο η Επιτροπή στην πράξη δεν είχε χρησιμοποιήσει καθόλου, μπορούσε να προβλεφθεί και, μάλιστα, ήταν επιβεβλημένη.

18 Σύμφωνα με το άρθρο 54, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης, η Επιτροπή διατυπώνει αιτιολογημένη γνώμη για τα προγράμματα επενδύσεων των επιχειρήσεων « στο πλαίσιο των γενικών στόχων που προβλέπονται στο άρθρο 46 ». Σύμφωνα με το τελευταίο αυτό άρθρο η Επιτροπή οφείλει, « για να κατευθύνει τη δράση όλων των ενδιαφερομένων... να καθορίζει περιοδικώς γενικούς στόχους που αφορούν τον εκσυγχρονισμό, το μακροπρόθεσμο προσανατολισμο της βιομηχανικής παραγωγής και την επέκταση της παραγωγικής ικανότητος ». Κατά συνέπεια, η διατύπωση γνώμης δυνάμει του άρθρου 54 εντάσσεται στον καθευθυντήριο ρόλο που έχει αναθέσει η Συνθήκη στην Επιτροπή.

19 Στην απόφασή του της 10ης Δεκεμβρίου 1957 (Société des usines à tubes de la Sarre κατά Ανωτάτης Αρχής, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 1 και 14/57, Raccolta σ. 201), το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι οι γνώμες αυτές έχουν το χαρακτήρα απλών συμβουλών που παρέχονται στις επιχειρήσεις, οι οποίες είναι ελεύθερες να τις λάβουν ή μη υπόψη, καθώς και ότι η ελευθερία λήψεως αποφάσεων και η ευθύνη των επιχειρήσεων, όπως και της Επιτροπής, παραμένουν ακέραιες.

20 Είναι αληθές ότι ο χαρακτήρας αυτός των « απλών συμβουλών » μπορεί να αμφισβητηθεί λόγω του γεγονότος ότι η Επιτροπή, σε ορισμένες από τις αποφάσεις της περί ποσοστώσεων παραγωγής, εξήρτησε τη δυνατότητα προσαρμογής των εν λόγω ποσοστώσεων από την προϋπόθεση ότι δεν διατυπώθηκε αρνητική γνώμη, καθώς και από το ότι στις σχετικές με τις ενισχύσεις αποφάσεις της εξήρτησε τη χορήγηση των ενισχύσεων για επενδύσεις από την ύπαρξη ευνοϊκής γνώμης. Είναι, επίσης, αληθές ότι στην προκειμένη περίπτωση τόσο η διατύπωση της ευνοϊκής γνώμης όσο και η διαδικασία που ακολουθήθηκε για την έκδοσή της, η οποία χαρακτηρίζεται από μακρές διαπραγματεύσεις και από την απαίτηση να προβεί η επιχείρηση σε ορισμένες δηλώσεις, μπορούν να δημιουργήσουν την εντύπωση ότι πρόκειται για « έγκριση ». Ωστόσο, παραμένει γεγονός ότι μια γνώμη δεν μπορεί να επιβάλει υποχρεώσεις στους αποδέκτες της και ότι μια ευνοϊκή γνώμη δεν συνιστά, επίσης, έγκριση, η έλλειψη της οποίας εμποδίζει την επιχείρηση να πραγματοποιήσει θεμιτώς την επένδυση που σχεδιάζει και η οποία, καθαυτή, παρέχει στον αποδέκτη ιδιαίτερο δικαίωμα σε σχέση με τις άλλες επιχειρήσεις.

21 Αυτός ο χαρακτήρας της ευνοϊκής γνώμης δεν αποκλείει βεβαίως τη δημιουργία ορισμένων προσδοκιών στην επιχείρηση ως προς την αποδοτικότητα της επένδυσης, δεδομένου ότι η Επιτροπή, κατά τη διατύπωση της γνώμης, οφείλει να λάβει υπόψη της όχι μόνο την επικρατούσα κατά τη στιγμή εκείνη κατάσταση, αλλά, επίσης, και τις προβλέψεις της, ιδίως ως προς την εξέλιξη της αγοράς σιδήρου και χάλυβα, και ότι το όργανο αυτό είναι κάλλιστα σε θέση, ιδίως λόγω των μελετών στις οποίες οφείλει να προβαίνει και των πληροφοριακών στοιχείων που οφείλει να συγκεντρώνει, να γνωρίζει τις τάσεις αυτής της εξέλιξης. Ωστόσο, είναι δεδομένο ότι κατά το χρόνο που διατυπώθηκε η ευνοϊκή γνώμη ήταν δύσκολο να προβλεφθεί ότι η συνεχώς επιδεινούμενη κρίση θα είχε ως συνέπεια τη θέσπιση του συστήματος των ποσοστώσεων, την παράταση από έτος σε έτος του συστήματος αυτού, καταρχήν προσωρινού, και την προοδευτική του ενίσχυση με την κατάργηση των δυνατοτήτων αποκλίσεως που είχαν αρχικώς προβλεφθεί. Χωρίς να χρειάζεται, λοιπόν, να κριθεί αν, υπό άλλες συνθήκες, μία ευνοϊκή γνώμη, βάσει του άρθρου 54, μπορεί να δημιουργήσει δικαιολογημένη εμπιστοσύνη σε μια επιχείρηση, πρέπει να γίνει δεκτό ότι στην παρούσα περίπτωση η προσφεύγουσα δεν μπορεί να επικαλεστεί τέτοια εμπιστοσύνη για να επιτύχει απόκλιση από το γενικό σύστημα ποσοστώσεων, εφόσον το σύστημα αυτό δεν προβλέπει πλέον τη δυνατότητα τέτοιων αποκλίσεων.

22 Συνεπώς, ο πρώτος λόγος της προσφεύγουσας πρέπει να απορριφθεί.

Επί της προβαλλομένης παραβιάσεως του δικαιώματος της προσφεύγουσας να ασκεί οικονομική δραστηριότητα

23 Κατά την προσφεύγουσα, η έλλειψη διατάξεως όμοιας με το άρθρο 15 της απόφασης 1696/82 στην απόφαση 234/84 είναι επίσης παράνομη, λαμβανομένων υπόψη των προσδοκιών που απέκτησε, καθόσον θίγει το θεμελιώδες δικαίωμα της προσφεύγουσας να ασκεί οικονομική δραστηριότητα που της αναγνωρίζει η κοινοτική έννομη τάξη. Πράγματι, χωρίς πρόσθετες παραγωγές αναφοράς η εγκατάσταση του Bagnoli δεν έχει καμία χρησιμότητα για την προσφεύγουσα, η οποία κατά τον τρόπο αυτό στερείται, χωρίς καμία αποζημίωση, των κερδών μιας σημαντικής οικονομικής πρωτοβουλίας.

24 Ο λόγος αυτός πρέπει, επίσης, να απορριφθεί. Όπως ορθώς παρατήρησε η Επιτροπή, η επίδικη κανονιστική ρύθμιση δεν απαγορεύει καθόλου τη θέση σε λειτουργία του νέου ελασματουργείου του Bagnoli, εφόσον η προσφεύγουσα παραμένει ελεύθερη να μεταφέρει μέρος από τις παραγωγές αναφοράς των εγκαταστάσεων που έκλεισαν ή που θα κλείσουν στη νέα εγκατάσταση. Στην περίπτωση που το μέτρο αυτό δεν αρκεί για να επιτευχθεί η επιθυμητή αποδοτικότητα της νέας εγκατάστασης, πρέπει να τονιστεί ότι το άρθρο 58 της Συνθήκης δεν επιβάλει στην Επιτροπή την υποχρέωση να διασφαλίσει σε μια ορισμένη επιχείρηση, σε βάρος άλλων κοινοτικών επιχειρήσεων, την ελάχιστη παραγωγή που η εν λόγω επιχείρηση θεωρεί ενδεδειγμένη βάσει των δικών της κριτηρίων αποδοτικότητας και αναπτύξεως, καθώς και ότι, όπως προκύπτει από την εξέταση του πρώτου λόγου, η ευνοϊκή γνώμη δεν συνεπάγεται, επίσης, τέτοια διασφάλιση.

Επί της προβαλλομένης αντιφάσεως μεταξύ των προγενεστέρων δηλώσεων βουλήσεως της Επιτροπής και των σημερινών της ενεργειών

25 Κατά την άποψη της προσφεύγουσας, η ανυπαρξία στην απόφαση 234/84 διατάξεως που να προβλέπει προσαρμογή των παραγωγών αναφοράς λόγω θέσεως σε λειτουργία νέων ελασματουργείων αντιφάσκει τόσο προς τις προγενέστερες δηλώσεις της Επιτροπής, κατά την έγκριση του προγράμματος επενδύσεων στο Bagnoli, ως προς την ανταγωνιστικότητα και τη συμβολή στην προσπάθεια αναδιαρθρώσεως της κοινοτικής βιομηχανίας σιδήρου και χάλυβα, όσο και με το άρθρο 3 της Συνθήκης ΕΚΑΧ. Πράγματι, μη παρέχοντας στην προσφεύγουσα τη δυνατότητα να επιτύχει πρόσθετες ποσοστώσεις, η απόφαση 234/84 δεν της επιτρέπει να συνεχίσει την προσπάθεια αναδιαρθρώσεως ούτε να επιτύχει βελτίωση της παραγωγής και τις αναγκαίες αποσβέσεις που περιλαμβάνονται στους στόχους που καθορίζει το άρθρο 3, στοιχεία γ) και ζ), της Συνθήκης. Τέλος, η απόφαση δεν επιτρέπει στην προσφεύγουσα να ικανοποιήσει τη ζήτηση των πελατών της, ιδίως εκείνων με τους οποίους έχει συνάψει μακροπρόθεσμες συμβάσεις διανομής, πράγμα που αντιβαίνει προς το άρθρο 3, στοιχείο α), της Συνθήκης.

26 Ως προς τη δήθεν αντίφαση με τις προγενέστερες δηλώσεις της Επιτροπής, δηλαδή την ευνοϊκή γνώμη που δόθηκε στις 31 Μαΐου 1980 και τις διατάξεις της απόφασης 234/84, ορθώς η Επιτροπή επισημαίνει τις διαφορές ως προς τη φύση των δύο πράξεων και μεταξύ των περιστάσεων υπό τις οποίες εκδόθηκαν. Όπως ελέχθη, η γνώμη είναι πράξη μη δεσμευτική απευθυνόμενη σε ατομική επιχείρηση βάσει των στοιχείων που διέθετε τότε η Επιτροπή. Αντιθέτως, η απόφαση 234/84 αποτελεί μέρος ενός γενικού και δεσμευτικού συστήματος, που θεσπίστηκε μεταγενέστερα ενόψει της οξέως επιδεινωθείσας κρίσης και με σκοπό την αποκατάσταση της ισορροπίας μεταξύ της παραγωγής και της ζητήσεως στο σύνολο της κοινοτικής αγοράς σιδήρου και χάλυβα. Υπό τις περιστάσεις αυτές δεν μπορεί να γίνει λόγος για αντίφαση μεταξύ των δύο αυτών πράξεων.

27 Ως προς τη φερόμενη μη τήρηση των στόχων που καθορίζει το άρθρο 3 της Συνθήκης, πρέπει να τονιστεί ότι με πάγια νομολογία του το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι με κανέναν τρόπο δεν διασφαλίζεται ότι όλοι οι στόχοι της Συνθήκης μπορούν, πάντοτε και στο σύνολό τους, να επιδιώκονται ταυτοχρόνως. Σε κατάσταση έκδηλης κρίσεως που προκαλείται από μεγάλη μείωση της ζήτησης, στο πλαίσιο της οποίας πρέπει να επιμεριστούν σε όλες τις επιχειρήσεις, κατά τρόπο δίκαιο, οι επιπτώσεις από την προσαρμογή της παραγωγής στις δυνατότητες διαθέσεως των προϊόντων, είναι ιδιαιτέρως δύσκολο να διασφαλιστούν οι αναγκαίες αποσβέσεις, καθώς και να επιδιωχθούν οι αναφερόμενοι στο άρθρο 3, στοιχείο ζ), στόχοι, που έχουν προβλεφθεί, ιδίως, για περιόδους οικονομικής ανάπτυξης. Σε ό, τι αφορά το στοιχείο α), ορθώς η Επιτροπή υπενθύμισε ότι η διάταξη αυτή αναφέρεται στον κανονικό εφοδιασμό της κοινής αγοράς και όχι στον εφοδιασμό, από μια ατομική επιχείρηση, των παραδοσιακών της πελατών.

28 Συνεπώς, ο λόγος αυτός πρέπει να απορριφθεί.

Επί της προβαλλομένης παραβιάσεως των αρχών της αλληλεγγύης και της αναλογικότητας

29 Κατά την προσφεύγουσα, η απόφαση 234/84 παραβιάζει την αρχή της αλληλεγγύης και το κριτήριο της αναλογικότητας μεταξύ των ωφελημάτων που αποκομίζονται και των θυσιών που καταβάλλονται και που απορρέουν από τη συμμετοχή στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακος και Χάλυβος. Πράγματι, η εν λόγω απόφαση δεν επιτρέπει στην προσφεύγουσα να χρησιμοποιήσει τις υπάρχουσες παραγωγικές της ικανότητες, ενώ αυτό έπρεπε να της είχε διασφαλιστεί τουλάχιστον κατ' αναλογία της

απορρόφησης ποσοστώσεως προς την κατανάλωση στη φυσική της αγορά, δηλαδή στην Ιταλία. Κατά τον τρόπο αυτό η προσφεύγουσα υφίσταται, αντιθέτως προς τις άλλες επιχειρήσεις της βιομηχανίας σιδήρου και χάλυβα των άλλων κρατών μελών, ιδίως τις γερμανικές επιχειρήσεις, τις συνέπειες του συνολικού πλεονάσματος παραγωγικής ικανότητας της ΕΚΑΧ, αυτό δε, επίσης, κατά παράβαση του άρθρου 3, στοιχείο ζ), της Συνθήκης ΕΚΑΧ.

30 Κατά την Επιτροπή είναι ανακριβής ο ισχυρισμός ότι η προσφεύγουσα υπέστη τις δυσμενείς συνέπειες από το γεγονός ότι δεν μπόρεσε να διατηρήσει την εθνική αγορά. Το ότι η προσφεύγουσα έλαβε ποσοστώσεις που δεν αρκούν για να καλύψουν τις ανάγκες στην Ιταλία, οφείλεται στο ότι κατά τη διάρκεια των ετών αναφοράς η παραγωγή της ήταν μικρότερη από την παραγωγή των ανταγωνιστριών επιχειρήσεων. Εξάλλου, μεταξύ 1981 και 1983, ο βαθμός χρησιμοποιήσεως των ελασματουργείων φαρδιών ταινιών θερμής ελάσεως αυξήθηκε στην Ιταλία λόγω των προσθέτων ποσοστώσεων που χορηγήθηκαν στην προσφεύγουσα. Κατά την ίδια περίοδο η εξέλιξη ήταν αντιθέτως φθίνουσα για τη γερμανική βιομηχανία.

31 Πρέπει να γίνει δεκτό ότι ο ισχυρισμός αυτός δεν στρέφεται, στην πραγματικότητα, κατά της ανυπαρξίας, στην απόφαση 234/84, διατάξεως που να επιτρέπει προσαρμογές της παραγωγής αναφοράς λόγω της θέσεως σε λειτουργία νέων εγκαταστάσεων, αλλά κατά του κριτηρίου, στο οποίο βασίζεται η κατανομή των ποσοστώσεων που προβλέπει γενικώς το σύστημα. Η κατανομή αυτή στηρίζεται στην πραγματική παραγωγή κάθε επιχείρησης κατά τη διάρκεια περιόδου αναφοράς. Ήδη, στην απόφασή του της 3ης Μαρτίου 1982 (Alpha Steel κατά Επιτροπής, 14/81, Συλλογή σ. 749), το Δικαστήριο δέχτηκε ότι δεν μπορεί λογικώς να αμφισβητηθεί ότι το κριτήριο αυτό αποτελεί εύλογη βάση κατά την έννοια του άρθρου 58, καθόσον αποτελεί βάση αντικειμενικής εκτιμήσεως που επιτρέπει μείωση της συνολικής παραγωγής χωρίς, ωστόσο, να μεταβάλλει τις αντίστοιχες θέσεις των επιχειρήσεων στην αγορά.

32 Είναι τελείως άσχετο προς το κριτήριο αυτό, το οποίο αποβλέπει στη δίκαιη κατανομή των ποσοστώσεων επί όλων των επιχειρήσεων της Κοινότητας, λαμβανομένης υπόψη της καταστάσεως σε όλη την Κοινή Αγορά, να πραγματοποιούνται προσαρμογές των ποσοστώσεων αυτών ανάλογα με την κατάσταση που επικρατεί μόνο στην εθνική αγορά της συγκεκριμένης επιχείρησης, προσπαθώντας να διασφαλιστεί στην εν λόγω επιχείρηση η παραγωγή των προϊόντων που καταναλώνονται στην αγορά αυτή.

33 Επομένως, ο λόγος αυτός πρέπει να απορριφθεί, χωρίς να χρειάζεται να εξεταστούν οι στατιστικές που αφορούν το μερίδιο της αγοράς που κατέχει η προσφεύγουσα και το οποίο προέβαλαν οι διάδικοι για να υποστηρίξουν ή να ανατρέψουν αντιστοίχως τον λόγο αυτόν.

Επί της παραβιάσεως του δικαίου

34 Η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι η απόφαση 234/84, αποκλείοντας τη χορήγηση πρόσθετων ποσοστώσεων για τη νέα εγκατάσταση στο Bagnoli, της απαγόρευσε να παράγει και, επομένως, να κατασκευάζει νέες εγκαταστάσεις. Η Συνθήκη ΕΚΑΧ, όμως, και ιδίως τα άρθρα 54 και 58 δεν προβλέπουν καθόλου παρόμοια απαγόρευση.

35 Ο λόγος αυτός αντιστοιχεί βασικά προς εκείνον που προβλήθηκε ανωτέρω υπό τον τίτλο της παραβιάσεως του δικαιώματος της προσφεύγουσας να ασκεί οικονομική δραστηριότητα. Δεδομένου ότι το Δικαστήριο έχει ήδη εξετάσει τα νομικά ζητήματα που συνδέονται με αυτό το λόγο, απορρίπτοντάς τον στη συνέχεια ως αβάσιμο, ο παρών λόγος, που στηρίζεται σε παράβαση της Συνθήκης ΕΚΑΧ, πρέπει επίσης να απορριφθεί.

Επί της ελλείψεως αιτιολογίας της απόφασης 234/84

36 Τέλος, η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι η απόφαση 234/84 είναι παράνομη λόγω ελλείψεως αιτιολογίας κατά παράβαση των άρθρων 5 και 15 της Συνθήκης ΕΚΑΧ. Δεν περιέχει καμία αιτιολογία ως προς τους λόγους για τους οποίους καταργήθηκε ή δεν αντιμετωπίστηκε η δυνατότητα χορηγήσεως προσαρμογής των παραγωγών αναφοράς στις επιχειρήσεις που θέτουν σε λειτουργία νέες εγκαταστάσεις.

37 Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι η δυνατότητα αυτή έχει ήδη καταργηθεί με την απόφαση 2177/83 ώστε δεν χρειαζόταν να επανέλθει στην κατάργηση αυτή με την αιτιολογία της απόφασης 234/84. Εξάλλου, το σχέδιο της απόφασης 2177/83 αποτέλεσε αντικείμενο πολλών επαφών και συσκέψεων, ιδίως με τους εκπροσώπους του « Eurofer », στο οποίο συμμετέχει η προσφεύγουσα. Η Επιτροπή, κατά τις επαφές αυτές, όπως και στην ανακοίνωση που απηύθυνε στο Συμβούλιο για να ζητήσει την σύμφωνη γνώμη του, εξέθεσε ρητώς τους λόγους που επέβαλαν να μην επαναληφθεί το άρθρο 15, παράγραφος 2, της προηγούμενης απόφασης.

38 Ο λόγος αυτός πρέπει επίσης να απορριφθεί. Η ένσταση ελλείψεως νομιμότητας που προέβαλε η προσφεύγουσα αφορά την απόφαση 234/84 και όχι την απόφαση 2177/83, η οποία κατάργησε τη δυνατότητα χορηγήσεως της προσαρμογής που ζητεί η προσφεύγουσα. Ως προς την τελευταία αυτή απόφαση πρέπει, εξάλλου, να υπομνηστεί ότι σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου αρκεί οι αιτιολογικές σκέψεις μιας πράξης γενικής εφαρμογής να εξηγούν τα κυριότερα σημεία των μέτρων που λαμβάνουν τα όργανα και δεν απαιτείται ειδική αιτιολογία για όλες τις λεπτομέρειες που μπορεί να περιλαμβάνει ένα τέτοιο μέτρο, καθόσον οι λεπτομέρειες αυτές εντάσσονται στην όλη οικονομία του μέτρου. Πράγματι, οι αιτιολογικές σκέψεις της απόφασης 2177/83 εξηγούν εμπεριστατωμένα την επιδείνωση της κρίσεως και την ανάγκη πρόσθετης ενισχύσεως του συστήματος των ποσοστώσεων.

39 Καθίσταται συνεπώς εμφανές ότι όλοι οι λόγοι που αποβλέπουν στην ακύρωση της γενικής απόφασης 234/84 και στη στήριξη της ένστασης ελλείψεως νομιμότητας που προέβαλε η προσφεύγουσα προς ακύρωση της ατομικής απόφασης της 18ης Απριλίου 1984 πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμοι. Δεδομένου ότι το αίτημα που προέβαλε η προσφεύγουσα για ανόρθωση της ζημίας που υπέστη προϋποθέτει την αναγνώριση του παράνομου χαρακτήρα των επίδικων αποφάσεων, η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί στο σύνολό της.

Επί των δικαστικών εξόδων

40 Σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 2, του κανονισμού διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα. Δεδομένου ότι η προσφεύγουσα ηττήθηκε, πρέπει να καταδικασθεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

1) Απορρίπτει την προσφυγή.

2) Καταδικάζει την προσφεύγουσα στα δικαστικά έξοδα.

Mackenzie Stuart Bosco Due Pescatore

Koopmans Everling Bahlmann Galmot Joliet

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 19 Σεπτεμβρίου 1985

Ο γραμματέας

P. Heim

Ο πρόεδρος

A. J. Mackenzie Stuart