Der består ikke sådanne grunde for virksomheder, der ikke opfylder de særlige betingelser, der kendetegner monoproducenter, og Kommissionen var derfor ikke forpligtet til også at sikre den forholdsmæssige markedsposition for virksomheder, hvis referenceproduktion for to produktgrupper udgør 90% af den samlede referenceproduktion.

RETSMØDERAPPORT
i sag 219/87 *

I — Faktiske omstændigheder

1. Ved beslutning nr. 3485/85/EKSF af 27. november 1985 (EFT L 340, s. 5) forlængede Kommissionen overvågningsordningen og systemet for produktionskvoter for visse produkter for virksomhederne i jern- og stålindustrien for perioden fra 1. januar 1986 til 31. december 1987. Ifølge beslutningens artikel 4 indførtes der et produktionskvotesystem for grupperne Ia, Ib, Ic, II, III, IV og VI.

2. Kommissionen kan ifølge beslutningens artikel 15, stk. 1, såfremt en virksomhed indgiver anmodning herom i løbet af første kvartal 1986, med virkning fra andet kvartal 1986 på visse betingelser give tilladelse til overførsel af referencer inden for følgende to overgrupper af produktgrupper:

— Ia, Ib, Ic, II, III (overgruppe 1),

— III, IV, VI (overgruppe 2).

Med hensyn til virksomheder, som kun fremstiller en enkelt produktgruppe, eller hvis referenceproduktion inden for en gruppe udgør mindst 80% af dens samlede referenceproduktion af de i artikel 4 nævnte produkter, kan Kommissionen indrømme de nødvendige tilpasninger, hvis den konstaterer, at der som følge af disse overførsler sker en væsentlig formindskelse af forholdet mellem på den ene side de pågældende virksomheders referencer og på den anden side referencerne for de andre virksomheder i Fællesskabet taget under ét.

Artikel 15, stk. 2, bestemmer, at Kommissionen efter forudgående anmodning fra de pågældende virksomheder kan tillade hel eller delvis udveksling, salg eller overdragelse af referenceproduktioner og -mængder, hvis de anlæg, der har produceret de referencer, der skal overføres, er endeligt lukkede eller solgt og faktisk overført til et tredjeland efter den 1. januar 1980. Kommissionen kan ligeledes efter forudgående anmodning tillade hel eller delvis udveksling, salg eller overdragelse af referenceproduktioner og

* Processprog: nederlandsk.

-mængder i forbindelse med omstruktureringsplaner, som den har godkendt.

Ifølge artikel 15, stk. 3, kan Kommissionen, hvis den endelige lukning af et anlæg eller salget og overførslen af et anlæg til et tredjeland er sket efter den 1. januar 1980, tillade virksomheden at overføre referencerne for dette anlæg inden for de i stk. 1 anførte to overgrupper af produktgrupper. Denne overførsel er imidlertid undergivet visse betingelser, der er fastsat i stk. 3.

3. Beslutningens artikel 18, stk. 1, bestemmer, at dersom der sker dybtgående ændringer på jern- og stålmarkedet, eller dersom anvendelsen af beslutningen støder på uforudsete vanskeligheder, kan Kommissionen ved en generel beslutning foretage de nødvendige tilpasninger.

4. Da produktgruppe Ic fra 1. januar 1987 ikke længere ville være underlagt kvotesystemet, og det derfor var ønskeligt at undgå forstyrrelser på stålmarkedet som følge af en kunstig forøgelse af referencerne for de produkter, der fortsat var omfattet af kvoter, ved overførsel af referencer fra de produkter, der snart skulle liberaliseres, begrænsede Kommissionen ved beslutning nr. 3524/86/EKSF af 19. november 1986 om ændring af beslutning nr. 3485/85/EKSF (EFT L 325, s. 35) med øjeblikkelig virkning muligheden for overførsel i henhold til artikel 15, stk. 2 og 3, i beslutning nr. 3485/85/EKSF til produkter fra grupperne Ia, Ib, II, III, IV og VI.

5. Ved beslutning nr. 3746/86/EKSF af 5. december 1986 om ændring af beslutning nr. 3485/85/EKSF (EFT L 348, s. 1), udstedt i medfør af artikel 18 i beslutning nr. 3485/85/EKSF, besluttede Kommissionen ud fra den betragtning, at der i sektoren for galvaniserede plader (gruppe Ic) var meget lidt overskydende produktionskapacitet, at undtage denne produktgruppe fra det i artikel 4, stk. 1, i beslutning nr. 3485/85/EKSF indførte kvotesystem.

6. Ved beslutning nr. 1434/87/EKSF af 20. maj 1987 (EFT L 136, s. 39) ophævede Kommissionen med virkning fra 19. november 1986 beslutning nr. 3524/86/EKSF. Kommissionen anførte i betragtningerne, at den ophævede beslutning var blevet vedtaget for at undgå overførsel af referencer for produkter i gruppe Ic, som kunne føre til en kunstig forøgelse af referencerne for de produkter, som fortsat var omfattet af kvotesystemet, men at en ny undersøgelse af de forhåndenværende oplysninger havde ført til den konklusion, at virkningerne af mulige referenceoverførsler ikke var af en så alvorlig natur, at de retfærdiggjorde det pågældende system.

II — Skriftveksling og parternes påstande

1. Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 15. juli 1987, har *selskabet Hoogovens Groep BV* (herefter benævnt »Hoogovens«) anlagt nærværende sag. Selskabet har nedlagt følgende påstande:

1) a) Sagen, der er anlagt til prøvelse af Kommissionens generelle beslutning nr. 1434/87/EKSF, antages til realitetsbehandling.

b) Beslutning nr. 1434/87/EKSF annulleres helt eller delvis, for så vidt som Kommissionen ved udstedelse af beslutningen har begået magtfordrejning i forhold til sagsøgeren.

2) I begge tilfælde fastsætter Domstolen de foranstaltninger, der skal træffes.

3) Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

2. *Kommissionen* har som sagsøgt nedlagt følgende påstande:

— Afvisning, subsidiært frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

3. Domstolen har på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Kommissionen er blevet anmodet om skriftligt at besvare en række spørgsmål; denne anmodning blev imødekommet inden for den pålagte frist.

4. I henhold til procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, har Domstolen den 12. oktober 1988 besluttet at henvise sagen til Sjette Afdeling.

III — Parternes anbringender og argumenter

A — *Formaliteten*

1. *Kommissionen* har påstået sagen afvist under påberåbelse af, at sagsøgeren ikke har søgsmålsinteresse.

Sagen er anlagt til prøvelse af ophævelsen af en undtagelse fra den almindelige ordning indført ved beslutning nr. 3485/85/EKSF. Sagsøgeren har imidlertid aldrig anfægtet denne beslutning, men har alene over for Kommissionen gjort indsigelse mod de af virksomhedens konkurrenter indgivne ansøgninger om overførsel. I sagerne 226 og 285/86 var der nedlagt påstand om annullation af de individuelle beslutninger om fastsættelse af Hoogovens' produktions- og leveringskvoter for tredje og fjerde kvartal 1986; der blev rejst ugyldighedsindsigelse mod den generelle beslutning nr. 3485/85/EKSF, som er hjemmelen for de individuelle beslutninger med den begrundelse, at beslutningen ikke giver mulighed for tilpasning af kvoterne for de mængder, som kan leveres på det fælles marked, men ikke, at beslutningen undergraver sagsøgerens forholdsmæssige markedsposition. Den anfægtede beslutning har ikke til formål at genoprette status quo, for så vidt angår den forholdsmæssige markedsposition, men derimod den retstilstand, der var skabt ved beslutning nr. 3485/85/EKSF. Den omtvistede beslutning har ikke ændret sagsøgerens retsstilling, da de rettigheder og forpligtelser, der flyder af beslutning nr. 3485/85/EKSF, er genoprettet.

2. *Hoogovens* har heroverfor anført, at den allerede i 1986 protesterede mod de anfægtede virkninger af beslutning nr. 3485/85/EKSF. Virksomheden har rejst

ulovlighedsindsigelse mod denne generelle beslutning i sagerne 226 og 285/86, hvori den nedlagde påstand om annullation af individuelle beslutninger. Kommissionen kan ikke hævde, at den har genoprettet status quo ved vedtagelsen af den anfægtede beslutning, da produktgruppe Ic i mellemtiden er blevet frigivet med de kendte negative virkninger for sagsøgerens forholdsmæssige markedsposition. Det forhold, at en virksomhed på et bestemt tidspunkt ikke har gjort indsigelse mod en generel beslutning, er ikke til hinder for, at den senere kan anfægte en retsakt, der ændrer dens retsstilling. Hvis den pågældende retsakt er generel, er det tilstrækkeligt, at den opfylder kriterierne i artikel 33, stk. 2, nemlig at den udgør magtfordrejning i forhold til virksomheden.

B — *Realiteten*

1. *Hoogovens* har anført, at Kommissionen har begået magtfordrejning ved at vedtage den anfægtede beslutning nr. 1434/87/EKSF.

Kommissionen har begået magtfordrejning ved at anvende sine beføjelser efter EKSF-Traktatens artikel 58, stk. 2, til at forfølge et andet mål end det, hvortil beføjelserne er givet. Den har — i strid med formålet efter EKSF-Traktatens artikel 58, stk. 2, hvorefter der skal indføres et rimeligt kvotesystem inden for Fællesskabet — undladt at fastsætte de nødvendige tilpasninger i den anfægtede beslutning for at sikre, at sagsøgerens forholdsmæssige markedsposition på rimelig vis kan genoprettes eller i det mindste opretholdes.

Kommissionen har ligeledes begået magtfordrejning ved at handle vilkårligt og ved ikke at have taget hensyn til sagsøgerens faktiske og økonomiske forhold, som den selv havde konstateret, og som netop var af så alvorlig art, at den anfægtede beslutning efter et billighedssynspunkt ikke burde være vedtaget.

Yderligere har Kommissionen begået magtfordrejning, idet den ved grov tilsidesættelse af de samlede bestemmelser i EKSF-Traktatens artikler 4 og 58 og de almindelige retsgrundsætninger om ligebehandling og omhyggelig forberedelse af lovgivning har opretholdt — og sågar fremkaldt — en uretfærdig og ubillig forværring af Hoogovens' markedsposition i forhold til Fællesskabets øvrige jern- og stålvirksomheder, som Hoogovens må konkurrere med i Fællesskabet.

I forbindelse med disse anbringender har Hoogovens anført, at den som delvis monoproducent ikke på lige fod med sine konkurrenter, der fremstiller samtlige produktgrupper, ikke kan udnytte muligheden for overførsel i henhold til artikel 15 og heller ikke har krav på samme tilpasninger som ægte monoproducenter. Allerede fra 1984 blev virksomhedens forholdsmæssige markedsposition forringet, for så vidt angår referenceproduktioner og -mængder for produktgrupperne Ia, Ib og II. Det fremgår af oplysninger fra Eurofer, at overførsel af referencer for produktgruppe Ic for virksomhedens vedkommende førte til tab af den forholdsmæssige markedsposition på over 1%, for så vidt angår produktions- og leveringsreferencer for grupperne Ia, Ib og II. Dette tab førte til en omsætningsnedgang på over 18 000 000 HFL.

Ifølge EKSF-Traktatens artikel 58, stk. 2, er Kommissionen forpligtet til at fastsætte kvoterne på et rimeligt grundlag og at tilstræbe, at virksomhedernes tab af forholdsmæssig markedsposition holder sig inden for visse rammer. Ifølge Domstolens praksis indgår udligningen af uberettigede og urimelige tab, som påføres en virksomhed, som et væsentligt led i kvotesystemet (dom af 9. april 1987, Assider, de forenede sager 167 og 212/85, Sml. s. 1701).

Hoogovens har i denne forbindelse anført, at artikel 7 i beslutning nr. 3485/85/EKSF bestemmer, at Kommissionen træffer de nødvendige foranstaltninger, når de tilpasninger, som den tildeler i henhold til artiklerne 14 og 14A, fremkalder et samlet relativt tab på mindst 1% i virksomheder med usædvanlige vanskeligheder. Med henblik herpå giver artikel 18 Kommissionen skønsbeføjelser og pålægger den at foretage de nødvendige tilpasninger, såfremt der på markedet er indtrådt dybtgående ændringer eller opstået uforudsete vanskeligheder. Det fremgår af betragtningerne til beslutning nr. 3524/86/EKSF, at Kommissionen har foretaget den i artikel 18 foreskrevne vurdering og truffet de deraf følgende nødvendige tilpasninger. Ved vedtagelsen af beslutning nr. 1434/87/EKSF har Kommissionen imidlertid ikke, ifølge Hoogovens, taget hensyn til de uforudsete vanskeligheder, som virksomheden stod overfor.

Det var, selv ifølge Hoogovens, rimeligt at pålægge virksomheden visse ofre ved vedtagelsen af beslutning nr. 3485/85/EKSF, der måtte anses for en overgangsbestemmelse på vej til fuldstændig liberalisering; det gjaldt imidlertid ikke længere på et tidspunkt, da anmodninger om tilpasning af referencer, som for nylig var godkendt af Kommissionen, næsten udelukkende vedrørte overførsel af referencer fra allerede liberaliserede produktgrupper (gruppe Ic) eller produktgrupper, hvis liberalisering var nært forestående (gruppe IV), til produktgrupper, som fortsat var omfattet af kvoteordningen.

Kommissionen har, ifølge Hoogovens med urette, hævdet at virksomhedens tab skyldes dens særlige struktur; dens afhængighed af eksporten beror nemlig, ifølge Kommissionen, på tidligere ugunstige referencer; sagsøgeren sælger ikke alene til det nederlandske marked, men er stærkt repræsenteret på andre af Fællesskabets markeder. Salgsstrukturen med direkte salg til købere uden mellemmand bidrager netop til en højere fortjenestmargen. Kommissionen hævder ligeledes med urette, at sagsøgeren kun har begrænsede muligheder for at forarbejde virksomhedens egne produkter.

2. *Kommissionen* har heroverfor anført, at Domstolen tidligere har fastslået, at de foranstaltninger, der træffes i medfør af artikel 58 i EKSF-Traktaten, skal gøre det muligt for den samlede jern- og stålindustri i Fællesskabet på kollektivt grundlag og ved fælles anstrengelser at imødegå krisesituationer fremkaldt af en efterspørgselsnedgang.

Kommissionen har ikke begået magtfordrejning ved vedtagelsen af den anfægtede beslutning, men har blot genoprettet den situation, der blev skabt af beslutning nr. 3485/85/EKSF, som sagsøgeren i øvrigt aldrig har anfægtet. Sagsøgeren kan kun vanskeligt sammenligne nærværende sag med den sag, der lå til grund for ovennævnte dom af 9. april 1987 vedrørende erstatning for urimelig ulempe i konkurrencemæssig henseende. Sagsøgeren har nemlig i nærværende sag gjort gældende, at Kommissionen

ikke har udnyttet sin kompetence i henhold til artikel 18 i beslutning nr. 3485/85/EKSF. Selv om den nu ophævede beslutning nr. 3524/86/EKSF i henhold til artikel 18 kunne begrundes i frygten for misbrug af overførselsmulighederne, var Kommissionen nemlig på grund af de almindelige principper om god forvaltning samt artikel 18 imidlertid forpligtet til at trække beslutningen tilbage, så snart frygten viste sig ubegrundet.

Den anfægtede beslutning var ikke vilkårlig, da den ifølge Kommissionen havde til formål at genskabe ligevægten mellem udbud og efterspørgsel på jern- og stålmarkedet. Hoogovens materielle og økonomiske situation var ikke afgørende for vedtagelsen af den anfægtede beslutning, som udelukkende beroede på berettigelsen af den tidligere beslutning nr. 3524/86/EKSF.

Billigheds- og lighedsprincipperne, som ligger til grund for kvotesystemet, forpligter Kommissionen til at sørge for ligevægt mellem virksomhederne, men dog ikke til at sikre dem en absolut beskyttelse af deres forholdsmæssige markedsposition. Ved vedtagelsen af den anfægtede beslutning overholdt Kommissionen princippet om god forvaltning under hensyntagen til de oplysninger, den rådede over.

Anbringendet om, at Kommissionen ikke har begrænset Hoogovens relative tab til 1%, kunne være fremsat under et passivitetssøgsmål, men ikke under et annullationssøgsmål.

Ifølge Kommissionen respekterer den anfægtede beslutning proportionalitetsprincippet, idet den opfylder kravet om færre lovindgreb. Hvis Kommissionen prioriterede beskyttelsen af virksomhedernes forholdsmæssige markedsposition, ville den vanskeligt kunne fremme udviklingen mod et frit marked.

Kvotesystemet har til formål at fremme omstruktureringen og løse problemerne i forbindelse med strukturel overkapacitet. Tilpasningerne i henhold til artiklerne 14 og 14A eller erstatningerne i henhold til artikel 7, er konjunkturbestemte foranstaltninger. Artikel 15 vedrører derimod støtte til strukturelle ændringer for at tilpasse produktionskapaciteten til efterspørgslen; sagsøgeren kan ikke heraf udlede, at Kommissionen er forpligtet til at yde erstatning som ved konjunkturbestemte foranstaltninger. I øvrigt har sagsøgeren alene protesteret mod de af konkurrenterne indgivne anmodninger om overførsel uden — under påberåbelse af billighedsprincippet — at bestride overførselsordningen indført ved beslutning nr. 3485/85/EKSF og den forebyggende foranstaltning, som beslutning nr. 3524/86/EKSF udgør.

Liberaliseringen af produktgruppe Ic og muligheden for at foretage overførsler har ikke fremkaldt væsentlige referenceforskydninger. Tallene for fjerde kvartal 1986 viser, at Hoogovens reelle tab af forholdsmæssig markedsposition, for så vidt angår referenceproduktioner og -mængder for produktgrupperne Ia, Ib og II, ligger på omkring 1%.

Begrebet delvis monoproducent (»semi-monoproducteur«) er ikke et klart defineret begreb, og sagsøgeren kan ikke ligestilles med en monoproducent.

Hoogovens vanskelige finansielle situation i 1987 skyldes ifølge Kommissionen virksomhedens stærke afhængighed af eksport til lande uden for EF, nødvendigheden af et salg på andre medlemsstaters markeder som følge af det nederlandske markeds begrænsede omfang, virksomhedens særlige salgsstruktur, nemlig salg direkte til grossister, og de begrænsede muligheder for at forarbejde virksomhedens egne produkter.

IV — Besvarelse af Domstolens spørgsmål

a) *Kommissionen*, som er blevet anmodet om at oplyse, fra hvilket tidspunkt de erhvervsdrivende kunne vide, at produktgruppe Ic ville blive trukket ud af kvotesystemet med virkning fra 1. januar 1987, har givet følgende kronologiske oversigt over de faktiske omstændigheder: I artikel 19 i den generelle beslutning nr. 3485/85/EKSF af 27. november 1985 oplyste Kommissionen, at den havde til hensigt, inden udgangen af 1986, at anmode Rådet om en samstemmende udtalelse vedrørende undtagelse af nye produktgrupper. Den 2. oktober 1986 vedtog den et dokument vedrørende organisationen af jern- og stålmarkedet i 1987, hvorefter produktgruppe Ic blandt andet skulle liberaliseres. Dette dokument, der blev forelagt den 6. oktober 1986, blev drøftet i Rådet, der afgav en samstemmende udtalelse den 20. oktober 1986. Beslutning nr. 3746/86/EKSF af 5. december 1986 liberaliserede produktgruppe Ic med virkning fra 1. januar 1987. Allersenest fra begyndelsen af oktober 1986 tydede alt således på, at man var på vej mod en liberalisering af produktgruppe Ic.

b) På spørgsmålet om, hvilke mængder virksomhederne fra dette tidspunkt havde ønsket overført fra denne produktgruppe, har Kommissionen fremlagt en oversigt over de af visse virksomheder ønskede overførsler. For så vidt angår produktionskvoterne, svinger tallene mellem 12 000 og 36 000 tons; med hensyn til leveringskvoterne er tallene noget lavere, idet de svinger mellem 10 000 og 31 000 tons.

c) Kommissionen, der er blevet anmodet om at uddybe formålene med den anfægtede beslutning, der efter årets udløb med tilbagevirkende gyldighed ophævede overførselsmuligheden for produktgruppe Ic, har fremhævet, at den generelle beslutning nr. 1434/87/EKSF havde til formål igen at give den generelle beslutning nr. 3485/85/EKSF fuld gyldighed og således tillade overførsler fra produktgruppe Ic. Kommissionen havde under gennemgangen af sagerne vedrørende annullation af de individuelle beslutninger konstateret, at sagsøgerne Thyssen og Hoesch havde gode grunde til at kræve annullation af den generelle beslutning nr. 3524/86/EKSF. Denne beslutning støttedes på artikel 18 i den generelle beslutning nr. 3485/85/EKSF, der nævnte uforudsete vanskeligheder, som, i det foreliggende tilfælde, bestod i frygten for omfattende overførsler til produktgrupper, der stadig var omfattet af kvotesystemet. Det viste sig imidlertid, at frygten var ubegrundet. Retssikkerhedsprincippet og princippet om god forvaltning dannede grundlaget for Kommissionens ophævelse af beslutningen med tilbagevirkende gyldighed, efter at den havde konstateret, at beslutningen hvilede på en urigtig prognose.

F. A. Schockweiler
Refererende dommer