FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN FREMSAT DEN 5. APRIL 1984 [1]

Høje Domstol.

I denne sag har en fransk stålproducent, som jeg vil omtale som »Usinor«, nedlagt påstand om annullation af en kommissionsbeslutning af 27. april 1983, hvorved Kommissionen gav Usinor meddelelse om virksomhedens referenceproduktion og -mængder samt produktionskvotaer og dele af disse kvotaer, der kunne afsættes på det fælles marked for andet kvartal 1983. Usinor har i det væsentlige rejst to indsigelser mod beslutningen:

1) Det var med urette, at der ved beslutningen blev fastsat kvotaer for produkter i gruppe V, idet beslutningen, for så vidt angår disse produkter, burde have været rettet til en selvstændig stålproducerende virksomhed, som jeg vil omtale som »Alpa«. Subsidiært gøres det gældende, at selv om det antages, at Kommissionen var berettiget til at rette denne del af beslutningen til Usinor, så burde kvotaen for produkter i gruppe V i hvert fald have været tilpasset i medfør af artikel 14 i Kommissionens beslutning nr. 1696/82 af 30. juni 1982 (EFT L 191, 1982, s. 1).

2) På grund af de reduktionssatser, der blev fastsat ved Kommissionens beslutning nr. 950/83 af 20. april 1983 (EFT L 104, 1983, s. 19), var kvotaen for produkter i gruppe Id ikke tilstrækkelig til, at Usinor kunne imødekomme en stigning i efterspørgslen, der indtraf på grund af en dybtgående ændring af markedsforholdene.

Ved beslutning nr. 1696/82 blev den kvotaordning fastsat, der gjaldt fra den 1. juli 1982 til og med den 30. juni 1983. Ifølge beslutningens artikel 5 fastsætter Kommissionen på det i beslutningen angivne grundlag hvert kvartal for hver virksomhed disses produktionskvotaer og den del af disse kvotaer, som kan afsættes på det fælles marked. Artikel 9, stk. 1, som ændret først ved Kommissionens beslutning nr. 3324/82 af 8. december 1982 (EFT L 351, 1982, s. 31) og siden ved Kommissionens beslutning nr. 87/83 af 12. januar 1983 (EFT L 13, 1983, s. 9), lyder således:

»Kommissionen fastsætter hvert kvartal, ca. 6 uger før kvartalet begynder, reduktionssatserne til beregning af produktionskvoterne og den del af disse kvoter, som kan leveres på det fælles marked. Kommissionen kan, dog senest i løbet af den første uge i den anden måned af det berørte kvartal, ændre disse reduktionssatser på baggrund af udviklingen i markedssituationen.«

Reduktionssatserne for andet kvartal 1983 blev i første omgang fastsat ved Kommissionens beslutning nr. 379/83 af 16. februar 1983 (EFT L 45, 1983, s. 19), og ved en skrivelse af 28. februar 1983 gav Kommissionen Usinor meddelelse om virksomhedens referenceproduktioner og -mængder samt produktions- og leveringskvotaer for dette kvartal. Reduktionssatserne blev i medfør af den

1 — Oversat fra engelsk.

ændrede affattelse af artikel 9, stk. 1, i beslutning nr. 1696/82 ændret ved beslutning nr. 950/83. Herefter gav Kommissionen ved den i denne sag omtvistede skrivelse af 27. april Usinor meddelelse om virksomhedens nye referenceproduktioner og kvotaer for andet kvartal.

Usinor er en virksomhedsgruppe, og en af virksomhederne i gruppen er Alpa, der i henhold til fransk ret er en selvstændig juridisk person. Alpa er den eneste virksomhed i gruppen, der fremstiller produkter i gruppe V. Usinor gør på denne baggrund gældende, at beslutninger, hvorved der fastsættes kvotaer for produkter i gruppe V, kun kan rettes til Alpa. Kommissionen har henvist til artikel 2, stk. 4, i beslutning nr. 1696/82, der lyder således:

»En gruppe af virksomheder, som er koncentreret efter traktatens artikel 66, anses i denne beslutning som en enkelt virksomhed, selv om disse virksomheder er beliggende i forskellige medlemsstater.«

Usinor anfører, at artikel 2, stk. 4, må anses for ulovlig, i korthed fordi Kommissionen ikke var berettigtet til at anvende den i traktatens artikel 66 fastlagte definition af en virksomhedskoncentration, og idet Alpa's henføring under resten af gruppen medfører en forskelsbehandling af Alpa i forhold til andre lignende stålproducenter, dvs. dem, der fremstiller produkter i gruppe V, og kun sådanne, fra skrot.

Usinor bestrider ikke, at man udøver en kontrol med Alpa efter betydningen i artikel 66 og beslutning nr. 24/54 af 6. maj 1954 (EFT 1952-1958, s. 16). Det fremgår således, at Usinor ejer hele aktiekapitalen i Alpa. Det er rigtigt, at artikel 66 udgør et led i EKSF-traktatens konkurrenceregler, og at bestemmelsen ikke udtrykkeligt finder anvendelse i forbindelse med en i medfør af artikel 58 indført produktionskvotaordning. Kommissionen har imidlertid ikke søgt at anvende artikel 66 i dens helhed i forbindelse med kvotaordningen, men blot anvendt den definition af en virksomhedskoncentration, der er angivet i bestemmelsen. Efter min opfattelse kan det ikke anses for ulovligt, at Kommissionen med henblik på kvotaordningen har opstillet et kriterium for, hvornår en virksomhed må anses for at kontrollere en anden, der bygger på den i traktatens artikel 66 indeholdte definition. Det kan ikke hævdes, at anvendelsen af dette kriterium i forbindelse med kvotaordningen var ulovlig, fordi der ikke var nogen objektiv begrundelse for det, og man kan formentlig heller ikke hævde, at det rammer vilkårligt eller medfører forskelsbehandling. Efter min opfattelse lå det inden for Kommissionens skønsmæssige beføjelser at udforme kriteriet på den måde, den gjorde.

Formålet med artikel 2, stk. 4, er at lette forvaltningen af kvotaordningen. Bestemmelsen gør det muligt formelt at rette beslutninger, der vedrører virksomhederne i en gruppe, til den virksomhed, der har kontrollen med gruppen. Kvotaerne fastsættes for gruppen som helhed, og ikke for de enkelte virksomheder, og de beregnes på grundlag af gruppens referenceproduktion og -mængder. Denne måde at forvalte kvotaordningen på må anses for rimelig, da den virksomhed, der har kontrollen med gruppen, er i stand til at fastlægge den politik med hensyn til produktion og afsætning, som hver af virksomhederne i gruppen skal føre. Hertil kommer, således som Kommissionens repræsentant har fremhævet, at den gør kvotaordningen mere smidig, idet den gør det muligt for virksomhedsgrupperne at

indrette deres produktion, som de ønsker, uden at skulle tåle en nedsættelse af kvotaerne. For så vidt angår produkter i gruppe V, har Usinor f.eks. foretaget en rationalisering af sin produktion ved at standse produktionen af disse produkter i sine øvrige stålproducerende virksomheder og koncentrere den hos Alpa. Beregningen af kvotaen for produkter i gruppe V er alligevel sket på grundlag af forholdene hos gruppen som helhed, og ikke blot på grundlag af forholdene hos Alpa. Der er således — hvilket Alpa har nydt godt af — blevet taget hensyn til produktionen af produkter i gruppe V hos andre virksomheder i Usinor-gruppen, der siden har standset deres produktion af produkter i denne gruppe.

Artikel 2, stk. 4, kunne imidlertid anses for ulovlig, såfremt der herved skete en ophævelse af den selvstændige identitet, som forskellige virksomheder må tillægges ifølge traktatens artikel 80 og Domstolens praksis (jfr. navnlig de forenede sager 42 og 49/59, *SNUPAT* mod *Den Høje Myndighed,* Sml. 1954-1964, s. 247, de forenede sager 17 og 20/61, *Klöckner* og *Hoesch* mod *Den Høje Myndighed,* Sml. 1954-1964, og sag 19/61, *Mannesmann* mod *Den Høje Myndighed,* Sml. 1954-1964, s. 333), eller såfremt det måtte antages, at bestemmelsen ved at behandle flere forskellige virksomheder som en enkelt virksomhed gjorde indgreb i disses rettigheder i henhold til traktaten. Efter min opfattelse er intet af disse to forhold en følge af artikel 2, stk. 4. I henhold til bestemmelsen skal en gruppe af virksomheder, som er koncentreret, »anses ... som« en enkelt virksomhed. Dette indebærer, at selv om de pågældende virksomheder bevarer deres karakter af selvstændige juridiske personer, skal de behandles som en enkelt virksomhed. Så vidt jeg har forstået, mener Kommissionens repræsentant derimod, at der er en følge af artikel 2, stk. 4, at det kun er den virksomhed i en gruppe, som har kontrollen med denne, der er subjekt i forhold til kvotaordningen. Dette er efter min opfattelse at gå for vidt. Det ville i realiteten være ensbetydende med, at Kommissionen har opstillet regler, der indebærer, at en virksomhed i en gruppe fratages sin ret til f.eks. i medfør af traktatens artikel 33 at anlægge sag om en individuel beslutning, der angår den. Søgsmålsadgangen ville være forbeholdt den virksomhed, der udøver kontrollen med gruppen. Efter min opfattelse er Kommissionen ikke beføjet til at opstille sådanne regler. Men jeg mener under alle omstændigheder ikke, at artikel 2, stk. 4, kan eller bør fortolkes således, at noget sådant bliver følgen. Der er tale om en rent forvaltningsmæssig ordning. Følgelig kan den ikke indebære noget indgreb i rettigheder, der er indeholdt i traktaten. Når en beslutning rettes til den virksomhed, der udøver kontrollen med gruppen, binder den, gennem den formelle adressat, samtlige virksomheder i gruppen. Efter min opfattelse kan enhver af virksomhederne imidlertid anfægte beslutningen, for så vidt den berøres af den.

Det er da også min opfattelse, at det var med rette, at meddelelsen om kvotafastsættelsen for produkter i gruppe V blev rettet til Usinor. Denne del af Kommissionens skrivelse af 27. april 1983 vedrørte både Usinor som den virksomhed, der udøver kontrollen med gruppen, og Alpa, som er den virksomhed inden for gruppen, der rent faktisk fremstiller produkter i gruppe V. Begge disse virksomheder kunne derfor i medfør af traktatens artikel 33 anfægte denne del af beslutningen.

Artikel 14 i beslutning nr.1696/82, som ændret ved Kommissionens beslutning nr. 2751/82 af 6. oktober 1982 (EFT L 291, 1982, s. 8), indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

»Dersom kvotesystemet på grund af størrelsen af de for et kvartal fastsatte reduktionssatser skaber usædvanlige vanskeligheder for en virksomhed, foretager Kommissionen en rimelig tilpasning af disse referenceproduktioner og/eller referencemængder for den berørte gruppe, dersom virksomheden anmoder herom inden for de to første måneder i det berørte kvartal i følgende tilfælde:

. . .

— for så vidt angår gruppe V:

  — den samlede produktion af de i artikel 1 omhandlede produkter ikke har oversteget 700 000 t i 1981; og

  — produktionen for gruppe IV, V og VI mindst udgør 90 % af virksomhedens samlede produktion 1981; og

  — produktionen for gruppe V mindst udgør 30 % af produktionen i gruppe IV, V og VI i 1981; og

  — reduktionssatsen for gruppe V overstiger 40 %.«

Ved skrivelse af 23. februar 1983 anmodede Alpa om en tilpasning i henhold til artikel 14. Det fremgår ikke udtrykkeligt af skrivelsen, at den tilpasning, der anmodes om, vedrører første kvartal 1983, men dette må antages at være underforstået, da der i skrivelsen henvises til stillingen i dette kvartal. Skrivelsen blev stilet til Etienne Davignon, som er det kommissionsmedlem, der har ansvaret for blandt andet stålkvotaordningen. Denne svarede ved skrivelse af 5. april 1983. Så vidt det foreligger oplyst, kom denne skrivelse ikke frem til Alpa. Ved skrivelse af 26. maj fremsatte Alpa en anmodning om en tilpasning af referencemængderne for produkter i gruppe V i andet kvartal 1983. Denne skrivelse blev også stilet til Davignon. Ved skrivelse af 22. juni (dvs. efter, at retsforhandlingerne i nærværende sag vår blevet indledt) tilskrev en af direktørerne i direktorat E i generaldirektorat III, der er det direktorat, der varetager stålspørgsmål, Alpa, idet der vedlagdes en kopi af Davignon's skrivelse af 5. april, som det anførtes indeholdt svar på samtlige de spørgsmål, der var blevet rejst i Alpa's tidligere skrivelser. Det hedder i Davignon's skrivelse, at kun Usinor kunne fremsætte anmodning i henhold til beslutning nr. 1696/82, og at virksomheden på grund af sin størrelse ikke opfyldte betingelserne for en tilpasning i henhold til artikel 14.

Nærværende sag vedrører ikke Kommissionens beslutning om at afslå Alpa's anmodning om en tilpasning i henhold til artikel 14. Den drejer sig om beslutningen af 27. april 1983. På det tidspunkt, denne beslutning blev truffet, havde Kommissionen ikke modtaget nogen anmodning, det være sig fra Usinor eller Alpa, om en tilpasning af referenceproduktionen eller -mængderne for andet kvartal 1983. Efter min opfattelse er dette tilstrækkeligt til, at den anden del af Usinor's første anbringende må forkastes, idet en sådan anmodning er en forudsætning for, at Kommissionen har pligt til at overveje spørgsmålet om en tilpasning i henhold til artikel 14. Det er derfor ikke i den foreliggende sag nødvendigt at undersøge spørgsmålet om, hvad den rette fortolkning af artikel 14 måtte være, eller det anbringende, Usinor har fremsat i replikken om, at artikel 14 må antages at være ulovlig. Dette anbringende kan under alle omstændigheder ikke tages i betragtning, da det blev fremsat for første gang i replikken (jfr. procesreglementets artikel 42, stk. 2). I den stævning, der betegnede indledningen til retsforhandlingerne, hævdede Usinor, at virksomheden ville have haft ret til en tilpasning i henhold til artikel 14, havde det ikke været for

artikel 2, stk. 4. Den ændring i forhold til dette argument, der er indeholdt i replikken, og som dels går ud på, at det er ulovligt, når det i selve artikel 14 er fastsat, at bestemmelsen er uanvendelig i forhold til virksomheder som Alpa, dels at artikel 14 er ulovlig, idet den medfører en nedsættelse af de kvotaer, der er til rådighed for virksomheder, som ikke kan komme i betragtning efter bestemmelsen, udgør klart en ny søgsmålsgrund, der ikke støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.

For så vidt angår kvotaen for produkter i gruppe Id, gør Usinor gældende, at der er sket en dybtgående ændring af forholdene på stålmarkedet. Produkter i gruppe Id anvendes inden for bygge- og bilindustrien. I øjeblikket står nybyggeriet stille eller er aftagende. Derimod er der sket en stigning i efterspørgslen inden for bilindustrien efter produkter i gruppe Id, idet efterspørgslen efter koldvalsede plader henhørende under gruppe Ib er faldet til fordel for efterspørgslen efter beklædte plader henhørende under gruppe Ib. Ifølge Usinor skyldes dette omslag i efterspørgslen udviklingen af produktet monogal, en form for galvaniseret stålplade, der henhører under gruppe Id. Siden monogal kom på markedet i 1978, er efterspørgslen efter dette produkt steget fra 500 t om året til 84 000 t i 1983. Det fremgår af akterne i sag 78/83, *Usinor* mod *Kommissionen*, hvori Usinor anfægter den bøde, Kommissionen pålagde virksomheden for kvotaoverskridelser i fjerde kvartal 1981, at de pågældende gruppe Id-produkter er fremstillet af gruppe Ib-produkter, idet de sidstnævnte er omfattet af kvotaen for produkter i gruppe Ib, såfremt den nødvendige viderebearbejdning sker i andre virksomheder i Fællesskabet.

Artikel 18, stk. 1, i beslutning nr. 1696/82 lyder således:

»Dersom der sker dybtgående ændringer på jern- og stålmarkedet, eller dersom anvendelsen af denne beslutning støder på uforudsete vanskeligheder, foretager Kommissionen ved en generel beslutning de nødvendige tilpasninger.«

Usinor gør gældende, at Kommissionen i henhold til denne bestemmelse var forpligtet til at ændre reduktionssatserne for produkter i gruppe Id. Dette undlod den, da den vedtog beslutning nr. 950/83. I dette omfang er beslutningen derfor ulovlig, hvorfor dette også er tilfældet med beslutningen af 27. april 1983.

Kommissionens reaktion på ændringen i efterspørgslen efter produkter i gruppe Id var at vedtage beslutning nr. 1619/83 af 8. juni 1983 (EFT L 159, 1983, s. 56). Det hedder i betragtningerne til denne beslutning, at »det hurtigt stigende behov for produkter under gruppe Id til erstatning af plader under gruppe Ib og/eller Ic udgør en dybtgående ændring på jern- og stålmarkedet, som skaber vanskeligheder for anvendelsen af kvotesystemet . . .«. Dette var årsagen til, at man ved beslutningen ændrede beslutning nr. 1696/82 ved at tilføje en ny bestemmelse, artikel 17a, der lyder således:

»Dersom Kommissionen på basis af en anmodning indgivet af en virksomhed i løbet af et kvartal konstaterer, at denne virksomhed på grund af små referenceproduktioner og deraf følgende små kvoter ikke kan sikre forsyningen af sine kunder med produkter under gruppe Id, og dersom disse kunder har anmodet om

leverancer af produkter under gruppe Id i stedet for produkter under gruppe Ib og/eller Ic, kan Kommissionen tillade en delvis overførsel til gruppe Id af produktionskvoter for gruppe Ib og/eller Ic og den del af disse kvoter, som kan leveres på det fælles marked, i det omfang dette ikke forstyrrer systemets funktion.«

Denne ændring trådte i kraft den 17. juni 1983, på dagen for dens offentliggørelse i EF-Tidende, dvs. efter, at retsforhandlingerne i nærværende sag var blevet indledt. Beslutning nr. 1696/82 udløb den 30. juni. Kommissionens repræsentant har gjort gældende, at der efter vedtagelsen af beslutning nr. 1619/83 ikke længere er noget formål med Usinor's søgsmål, men som fremhævet af Usinor's repræsentant blev beslutningen vedtaget så tæt på slutningen af andet kvartal 1983 (og for den sags skyld så tæt op ad det tidspunkt, hvor beslutning nr. 1696/82 udløb), at den ikke kan antages at have haft megen praktisk virkning.

Kommissionen har først og fremmest gjort gældende, at det ikke ville have været rimeligt at forhøje reduktionssatserne for produkter i gruppe Id uden også at tilpasse satserne for produkter i de grupper, hvor der var en efterspørgselsnedgang på grund af overgangen til at anvende gruppe Id-produkter. En bedre måde at løse problemerne vedrørende ændringerne i markedsforholdene ville derfor have været at give de enkelte virksomheder mulighed for at overføre en del af deres kvotaer fra én gruppe til en anden. Ved artikel 15, stk. 5, i beslutning nr. 2177/83 af 28. juli 1983 (EFT L 208, 1983, s. 1), hvorved kvotaordningen blev videreført efter udløbet af beslutning nr. 1696/82, anvendte Kommissionen imidlertid en lidt anden måde at løse problemet på. I stedet for at give tilladelse til en overførsel af kvotaer åbnede Kommissionen mulighed for en forhøjelse af referencestørrelserne for gruppe Id og en nedsættelse af disse for gruppe Ib og Ic. Hvad der end måtte kunne rettes af kritikpunkter imod beslutning nr. 1619/83, eller for den sags skyld beslutning nr. 2177/83, er det afgørende spørgsmål her, hvorvidt Kommissionen må antages i stedet at have været forpligtet til at ændre reduktionssatserne for andet kvartal 1983 i medfør af sine beføjelser i henhold til artikel 18, stk. 1, i beslutning nr. 1696/82.

Det fremgår, at Eurofer ved en skrivelse af 30. november 1981 havde gjort Kommissionen opmærksom på den stigende efterspørgsel fra bilindustrien efter produkter i gruppe Id. Usinor har som årsag til sin manglende overholdelse af kvotaen for produkter i gruppe Id i tredje og fjerde kvartal 1981 peget på denne stigning i efterspørgslen (jfr. virksomhedens skrivelser til Kommissionen af 26. 3. og 15. 7. 1982, referatet af et møde, der blev afholdt den 22. 6. 1982 med repræsentanter for Kommissionen, samt virksomhedens indlæg i sag 78/83). Man bør bemærke sig, at Kommissionen på dette tidspunkt overvejede at udelukke produkter i gruppe Id fra kvotaordningen. Det fremgår imidlertid, at stålproducenterne under høringer forud for vedtagelsen af beslutning nr. 1696/82 udtalte, at de foretrak, at sådanne produkter fortsat skulle være omfattet af kvotaordningen. Ved skrivelse af 18. november 1982 anmodede Usinor Kommissionen om at tilpasse kvotaordningen under hensyn til efter-

spørgslen fra bilindustrien, og virksomheden gav igen udtryk for sin utilfredshed i skrivelser af 22. december 1982 og 10. maj 1983. Kommissionen svarede ved skrivelse af 26. juni 1983, idet den henviste til vedtagelsen af beslutning nr. 1619/83. Det fremgår af Kommissionens stålprognoser for samtlige kvartaler i 1982 og de første to kvartaler i 1983 (EFT C 337, 1981, s. 3; 1982 C 78, s. 2, C 171, s. 2, C 256, s. 1, og C 332, s. 2; 1983 C 105, s. 2), at reduktionssatserne blev fastsat på grundlag af prognoser over den samlede efterspørgsel, hvorimod Kommissionen ikke har henvist til noget omslag i efterspørgslen fra én gruppe til en anden. Det fremgår heller ikke af de begrænsede oplysninger, der er til rådighed for Domstolen, at omslaget i efterspørgslen medførte, at de samlede kvotaer for produkter i gruppe Id var urealistisk lave. De fleste virksomheder synes inden for rammerne af de eksisterende kvotaer at have været i stand til at indrette sig efter ændringen, hvilket tyder på, at stigningen i efterspørgslen fra bilindustrien blev opvejet af andre ændringer i markedsforholdene.

Der er enighed om, at omslaget i efterspørgslen var udtryk for en dybtgående ændring af markedsforholdene, men det synes lige så klart, at dette forhold ramte virksomhederne på forskellig måde og skabte særlige vanskeligheder for virksomheder som Usinor, hvis referencestørrelser for produkter i gruppe Id var forholdsvis lave. Jeg bemærker endvidere, at Usinor's administrerende direktør i en skrivelse til Kommissionen af 7. juli 1983 anførte, at kun en overførsel med henblik på beregning af referencestørrelserne af produkter fra gruppe Ib til Id endeligt ville kunne løse problemet. Som bekendt var det denne løsning, som Kommissionen til sidst valgte ved beslutning nr. 2177/83. Hvorvidt den kunne eller burde have gennemført denne løsning tidligere, er et spørgsmål, der er uden betydning for en stillingtagen til Usinor's anbringende om, at den ved beslutning nr. 950/83 skete fastsættelse af reduktionssatserne var ulovlig. På grundlag af de foreliggende omstændigheder mener jeg ikke, at Usinor har godtgjort, at den eneste rimeligt begrundede løsning var, at Kommissionen ændrede reduktionssatserne for andet kvartal 1983 i medfør af sine beføjelser i henhold til artikel 18, stk. 1, i beslutning nr. 1696/82. Dette anbringende bør efter min opfattelse derfor ikke lægges til grund.

På grundlag af disse betragtninger skal jeg foreslå, at Kommissionen frifindes for Usinor's påstand om annullation af den i skrivelsen af 27. april 1983 indeholdte beslutning, og at Usinor tilpligtes at afholde sagens omkostninger.