I de forenede sager 275/80 og 24/81

KRUPP STAHL AG, Alleestraße 165, 4630 Bochum, ved direktørerne A. Gödde og F. Stemmer, repræsenteret af advokaterne K. Pfeiffer, K. Biedenkopf og P. Ossenbach, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Wolter, 2, rue Goethe,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved sin juridiske konsulent H. Matthies, bistået af professor E. Grabitz, Det frie Universitet, Berlin, og med valgt adresse i Luxembourg hos O. Montalto, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

angående en påstand om annullation af en række bestemmelser i Kommissionens meddelelser af 1. november 1980 og af 19. december 1980, hvorved der i medfør af Kommissionens generelle beslutning af 31. oktober 1980 (EFT L 291, s. 1) blev fastsat produktionskvoter for sagsøgeren for sidste kvartal af 1980 og for første kvartal af 1981,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene A. Touffait og O. Due, dommerne Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans og U. Everling,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

1. Sagens baggrund og faktiske omstændigheder

Ved beslutning nr. 2794/80/EKSF af 31. oktober 1980 (EFT L 291, s. 1) indførte Kommissionen et kvotasystem for stålproduktion for virksomhederne i jern- og stålindustrien.

Ifølge beslutningens artikel 2 fastsætter Kommissionen kvartalsmæssige produktionskvoter for råstål samt for de i artikel 2 nævnte fire grupper valsede produkter, der defineres nærmere i beslutningens bilag I.

Efter denne generelle beslutnings artikel 3 fastsætter Kommissionen de kvartalsmæssige produktionskvoter »for hver virksomhed« på basis af denne virksomheds referenceproduktion som omhandlet i artikel 4 ved på referenceproduktionen at anvende reduktionssatserne som omhandlet i artikel 5.

I beslutningens artikel 4 opstilles i stk. 1 og stk. 2 de almindelige bestemmelser om beregningen af den kvartalsmæssige referenceproduktion såvel for valsede produkter som for råstål. Det hedder her:

»1. For hver måned i det konkrete kvartal tages den samme måned i tidsrummet fra juli 1977 til juni 1980, i hvilken summen af produktionen af de fire valsede produktgrupper har været størst. De tre således valgte måneder, som ikke nødvendigvis er fortløbende, udgør referenceperioden.

2. Referenceproduktionerne for råstål og for hver af de fire valsede produktgrupper er lig med de respektive produktionstal i referenceperioden.«

Artikel 4, stk. 3-5, indeholder en opregning af de særlige tilfælde, i hvilke referenceproduktionen og følgelig kvoterne øges. Ifølge artikel 4, stk. 4, kan der foretages en tilpasning af en virksomheds referenceproduktion, hvis virksomheden som følge af et behørigt anmeldt investeringsprogram, hvorom Kommissionen ikke har afgivet negativ udtalelse, efter den 1. juli 1980 sætter et nyt anlæg i drift, der øger den samlede produktionskapacitet for de fire produktgrupper til et niveau, som overstiger den samlede bestående produktionskapacitet for 1979 med mindst 15 %.

For at tage hensyn til omstruktureringen øger Kommissionen efter artikel 4, nr. 5, referenceproduktionen:

»— dersom den samlede produktion af de fire produktgrupper i en virksomhed i en referenceperiode ligger under produktionen i samme kvartal af 1974,

og

— dersom virksomheden for det regnskabsår, som afsluttes i 1979, har haft et overskud, som er opført i årsberetningen eller anmeldt til de nationale offentlige myndigheder, hos hvem virksomheders årsregnskaber deponeres.«

I så tilfælde forøger Kommissionen referenceproduktionen, så der »nås et samlet tal svarende til produktionen i det tilsvarende kvartal af 1974«.

Kommissionens beslutning nr. 2794/80/EKSF fastsætter i artikel 7, stk. 2, ligeledes begrænsninger for så vidt angår leverance af produkter underkastet kvotasystemet. Virksomhederne »må ... ved leverancer inden for Fællesskabet for hver produktgruppe ikke overskride forholdet mellem leverancer til Fællesskabet og samlede leverancer i de 12 måneder i tidsrummet fra juli 1977 til juni 1980, i hvilke summen af produktionen af de fire grupper af valsede produkter var højest«.

Ved meddelelse af 1. juni 1980 fastsatte Kommissionen produktionskvoterne for Krupp Stahl AG for 4. kvartal af 1980.

Ved meddelelse af 19. december 1980 fastsatte Kommissionen produktionskvoterne for Krupp Stahl AG for første kvartal af 1981.

Ved skrivelse af 9. februar 1981 meddelte Kommissionen, at artikel 4, nr. 4, i beslutning nr. 2794/80/EKSF skulle bringes i anvendelse over for Krupp Stahl AG for så vidt angik produkterne i gruppe I. Herefter ændrede Kommissionen for så vidt angår gruppe I og råstål virksomhedens referenceproduktion og kvoter for 1. kvartal af 1980.

2. Retsforhandlingernes forløb

Ved stævning, der er registreret på Domstolens justitskontor den 11. december 1980, har sagsøgeren anlagt sag med påstand om, at Kommissionens meddelelse af 1. november 1980 kendes delvis ugyldig.

Ved endnu en stævning, der er registreret på Domstolens justitskontor den 9. februar 1981, har sagsøgeren anlagt sag med påstand om, at Kommissionens meddelelse af 10. december 1980 kendes delvis ugyldig. Efter at Kommissionen ved skrivelse af 9. februar 1981 meddelte sagsøgeren sin afgørelse, hvorved meddelelsen af 19. december 1980 ændredes, har sagsøgeren ved tillægsstævning, der er registreret på Domstolens justitskontor den 10. marts 1981, fastholdt sit søgsmål med ændringer i påstandene.

Ved kendelse af 8. april 1981 har Domstolen forenet de foreliggende sager med henblik på den mundtlige forhandling.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Parternes påstande

Krupp Stahl AG har nedlagt følgende påstand:

1. Sagsøgtes meddelelse af 1. november 1980 (sag 275/80) og sagsøgtes meddelelse af 19. december 1981 som affattet ved meddelelse af 9. februar 1981 (sag 24/81) annulleres, for så vidt der deri fastsættes produktionskvoter for coils og varmtvalsede bånd

valset på specialvalseværker, jf. artikel 2, gruppe I, i beslutning nr. 2794/80/EKSF, samt for råstål.

2. Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Kommissionen har nedlagt følgende påstand:

1. Sagsøgte frifindes for påstandene i sag 275/80 og i sag 24/81.

2. Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

A — Formaliteten

I sin stævning i sag 275/80 har sagsøgeren fremsat omfattende betragtninger vedrørende søgsmålets formalitet. Sagsøgeren gør gældende, at selv om den anfægtede retsakt betegnes som en meddelelse, drejer det sig i virkeligheden om en individuel beslutning, jf. EKSF-traktatens artikel 14, der efter EKSF-traktatens artikel 33, stk. 2, kan prøves under en sag for Domstolen.

Kommissionen har anført, at de pågældende meddelelser i forbindelse med de bestemmelser i den generelle beslutning nr. 2794/80, som dermed bringes i anvendelse, må anses for at være individuelle beslutninger, der er rettet til sagsøgeren. Kommissionen bestrider derfor ikke, at annullationssøgsmålene til prøvelse af disse meddelelser kan antages til realitetsbehandling.

I sin stævning i sag 24/81 har Krupp Stahl AG henholdt sig til Kommissionens standpunkt i sag 275/80 og har henvist til, at det i den af Domstolens præsident afsagte kendelse af 16. december 1980 i sag 258/80 *(Rumi* mod *Kommissionen)* ligeledes blev fastslået, at kvotameddelelsen af 1. november 1981 principielt var en »décision individuelle« [individuel beslutning].

B — Realiteten

1. Væsentlige formelle mangler og manglende begrundelse

Efter sagsøgerens opfattelse skal meddelelserne, da det drejer sig om individuelle beslutninger rettet til sagsøgeren, opfylde de formkrav, der opstilles i Den Høje Myndigheds afgørelse nr. 22/60 af 7. september 1960 om gennemførelsen af artikel 15 i EKSF-traktaten (EFT specialudgave, anden serie, VIII, s. 13). Efter denne afgørelse skal alle beslutninger på EKSF-området betegnes som sådanne i overskriften; den dato, på hvilken Den Høje Myndighed — nu Kommissionen — har vedtaget dem, skal angives; de skal underskrives enten af formanden, af en næstformand eller af et medlem af Den Høje Myndighed — nu Kommissionen; foran beslutningerne skal angives de bestemmelser i traktaten eller i beslutningerne, som er hjemmelen, samt begrundelsen; endelig skal de affattes i artikler, og de skal meddeles, hvilket kan ske »pr. anbefalet brev mod kvittering ved modtagelsen«. De anfægtede meddelelser opfylder ingen af disse formkrav. Meddelelserne er ikke betegnet som beslutninger i overskriften, ligesom de heller ikke er underskrevet af et kommissionsmedlem, idet alene kommissærens navn er angivet. Meddelelserne indeholder heller ikke en angivelse af den dato, på hvilken Kommissionen har vedtaget dem, og dette tyder ifølge sagsøgeren på, at meddelelsen — i modstrid med EKSF-traktatens bestem-

melser — ikke en vedtaget af Kommissionen som kollegialt organ, men alene af kommissær Davignon efter særlig bemyndigelse. Endelig mangler også begrundelsen, affattelsen i artikler og meddelelsen pr. anbefalet brev med modtagelsesbevis.

Den omstændighed, at beslutningen kan anses som en individuel retsakt, som alene subsumerer et foreliggende sagsforhold under et af de tilfælde, der er opregnet i den generelle beslutning, kan ikke begrunde en tilsidesættelse af formforskrifterne i afgørelse nr. 22/60; de bestemmelser, der opstilles deri, finder anvendelse på enhver beslutning uanset dens indhold.

Foruden at være behæftet med væsentlige formelle mangler, jf. Den Høje Myndigheds afgørelse nr. 22/60, opfylder beslutning nr. 2794/80 heller ikke kravet om begrundelse. Som Domstolen gentagne gange har fastslået det, hviler denne pligt ikke alene på formelle betragtninger, men skal gøre det muligt for parterne at hævde deres rettigheder og for Domstolen at udøve sin judicielle kontrol samtidig med, at medlemsstaterne og de borgere, hvis interesser eventuelt berøres, kan få underretning om, på hvilken måde Kommissionen har anvendt traktaten. Sagsøgeren har indrømmet, at begrundelsen kan være kort, når blot den er klar og adækvat; ligeledes kan kravene til begrundelsen være forskellige efter forholdene, og efter omstændighederne kan en henvisning til begrundelsen for den generelle beslutning, der afgiver hjemmel, være tilstrækkelig (dom af 4. juli 1963 i sag 24/62, Sml. 1954-1964, s. 407, og dom af 1. december 1965 i sag 16/65, Sml. 1965-1968, s. 131). I den foreliggende sag går begrundelsesmanglen imidlertid så vidt, at det gøres ganske umuligt for virksomhederne at foretage en efterprøvelse af meddelelserne i faktisk og retlig henseende. Især lader det sig af meddelelserne hverken udlede, hvilke tal der ligger til grund for dem, eller hvilke bestemmelser der er blevet anvendt ved den nødvendige tilpasning efter artikel 4 i beslutning nr. 2794/80. De supplerende bemærkninger, der mundtligt er givet sagsøgeren, kan ikke råde bod på den manglende begrundelse, idet denne skal udgøre en del af selve beslutningen for at gøre det muligt for Domstolen at udøve en effektiv kontrol med den.

Efter Kommissionens opfattelse skal meddelelserne efterprøves i sammenhæng med beslutning nr. 2794/80, hvori de almindelige kriterier er anført, som de i form af meddelelser til virksomhederne rettede individuelle beslutninger alene er en anvendelse af. Dette har Domstolen anerkendt i kendelsen af 16. december 1980 i sag 258/80 R *(Rumi* mod *Kommissionen).* Eftersom meddelelsen alene anvender kriterierne i den generelle beslutning nr. 2794/80 ved udregningen på grundlag af de produktionstal, som sagsøgeren selv har opgivet, har det ikke været nødvendigt som begrundelse for af disse meddelelser i hvert enkelt tilfælde at gentage væsentlige dele af beslutning nr. 2794/80. Det er heller ikke rigtigt, således som sagsøgeren anfører det, at en efterprøvelse af meddelelsen har været umulig i faktisk og retlig henseende. Sagsøgeren anfægter nemlig ikke beregningen som sådan, men alene det forhold, at Kommissionen ikke har anvendt artikel 4, nr. 4 og 5, i beslutning

nr. 2794/80 kumulativt; det er ubestridt, at disse bestemmelser ikke er blevet anvendt. Måske havde man kunnet udfylde de pågældende meddelelsers angivelse af, at der var sket en tilpasning i henhold til artikel 4, med en oplysning om, hvilket nr. i artiklen der i det enkelte tilfælde var anvendt; imidlertid drejer det sig ikke her om et væsentligt krav. Sagsøgeren kunne desuden selv have fastslået, hvilket nr. i artikel 4 der var blevet anvendt; Kommissionen havde gerne givet de virksomheder oplysninger herom, der bad om det.

Vedrørende spørgsmålet om tilsidesættelse af de formforskrifter, der er fastsat i Den Høje Myndigheds afgørelse nr. 22/60, har Kommissionen videre anført, at den ikke anser disse formforskrifter for bindende. Sådanne forskrifter findes kun i traktaten. I det omfang afgørelse nr. 22/60 ikke udelukkende gentager disse forskrifter, opstiller den blot bestemmelser vedrørende Kommissionens forvaltning, og disse bestemmelser kan Kommissionen fravige. Dette gælder i hvert fald, når — som i det foreliggende tilfælde — særlige omstændigheder kan begrunde dette. Imidlertid er de fleste af reglerne i afgørelse nr. 22/60, som sagsøgeren hævder er overtrådt, ikke væsentlige formforskrifter. Dette gælder betegnelsen »beslutning«, den egenhændige underskrift, datoen og opdelingen i artikler. Med hensyn til sagsøgerens klagepunkt om, at Kommissionen ikke som kollegialt organ har truffet den beslutning, der er udtrykt i meddelelserne, har Kommissionen anført, at meddelelserne er udstedt ved en kommissionsbeslutning efter den fremgangsmåde, der efter artikel 27, stk. 1, i Kommissionens foreløbige forretningsorden af 6. juli 1967 (EFT specialudgave, anden serie, VII, s. 14) som ændret den 23. juli 1975 (EFT L 199, s. 43) gælder for tilfælde som det foreliggende. Denne bestemmelse lyder:

»Kommissionen kan — under forudsætning af, at princippet om dens ansvar som kollegium overholdes fuldt ud — bemyndige sine medlemmer til i sit navn og under sin kontrol at træffe klart angivne foranstaltninger af forvaltningsmæssig eller administrativ art.«

I overensstemmelse hermed har Kommissionen bemyndiget sit medlem Etienne Davignon til at drage omsorg for gennemførelsen af beslutning nr. 2794/80, således at der for hver enkelt virksomhed udarbejdes kvoter på grundlag af en udregning, hvorved der ikke tilkommer Kommissionen noget skøn. Da kvotefastsættelsen således er en simpel administrativ foranstaltning, er Kommissionens kollegiale ansvar fuldt ud overholdt.

2. Tilsidesættelse af artikel 4 i beslutning nr. 2794/80

I sag 275/80 har sagsøgeren anført, at Kommissionen uden føje alene har anvendt artikel 4, nr. 5, i beslutning nr. 2794/80 på sagsøgeren. I stedet skulle den efter sagsøgerens opfattelse også have tilpasset virksomhedens referenceproduktion efter beslutningens artikel 4, nr. 4, idet sagsøgeren efter den 1. juli 1980 har taget et nyt anlæg i drift, hvorved produktionskapaciteten er forøget til et niveau, der overstiger den samlede kapacitet for året 1979 med mere end 15 %. I sin stævning i sag 24/81 — som ændret efter Kommissionens afgørelse om at anvende artikel 4, stk. 4, over for sagsøgeren — har sagsøgeren rejst indsigelse imod, at Kommis-

sionen ved denne lejlighed har besluttet ikke længere at anvende artikel 4, nr. 5. Sagsøgeren har fastholdt den opfattelse, der allerede er fremsat i sag 275/80, at artikel 4, stk. 4 og 5, kan anvendes samtidig.

I sag 275/80 har Kommissionen bestridt, at betingelserne for at anvende artikel 4, nr. 4, er til stede, idet den har gjort gældende, at anvendelsen at artikel 4, nr. 4, udelukker anvendelsen af artikel 4, nr. 5. I sag 24/81 har Kommissionen erkendt, at forudsætningerne for anvendelsen af artikel 4, nr. 4, er til stede; den har derfor ændret sin afgørelse i overensstemmelse hermed. Imidlertid har Kommissionen fastholdt, at anvendelsen af nr. 4 udelukker en samtidig anvendelse af artikel 4, nr. 5.

a) Forudsætningerne for at anvende artikel 4, nr. 4

Efter artikel 4, nr. 4, kan referenceproduktionen tilpasses i tilfælde af, at et nyt anlæg tages i drift, såfremt »den nye produktionskapacitet øger den samlede produktionskapacitet for de fire produktgrupper til et niveau, som overstiger den samlede bestående produktionskapacitet for 1979 mindst 15 %«. Med støtte i spørgeskema 2-61 vedrørende sagsøgerens investeringer i 1980 har Kommissionen gjort gældende, at Krupp Stahl AG's produktionskapacitet fra 1979 — 1980 kun er øget med 9,35 %. Sagsøgeren har indrømmet, at kapacitetsændringerne kun har ført til en forøgelse af den maksimale produktion på 9,35 % for hele 1980. Sammenligner man derimod de samlede forhåndenværende produktionsmuligheder på det tidspunkt, hvor det nye anlæg blev taget i drift (hvorved produktionskapaciteten forstås som den højst mulige mængde, som en virksomhed kan frembringe, når de produktionsmuligheder, der foreligger på bedømmelsestidspunktet, forudsættes at bestå uændret inden for det tidsrum — et år — der tages som reference), med den samlede produktionskapacitet for 1979, fremkommer der en forøgelse af produktionskapaciteten på 18,70 %. Efter sagsøgerens opfattelse anvendes der i artikel 4 to forskellige kapacitetsbegreber, der sættes i forhold til hinanden, når det hedder, at den nye produktionskapacitet skal øge den samlede produktionskapacitet til et niveau, som overstiger den samlede bestående produktionskapacitet for 1979 mindst 15 %. Kun en sådan fortolkning er i overensstemmelse med ordlyden af artikel 4 og formålet bag beslutning nr. 2794/80.

For det første er det nemlig afgørende, at artikel 4, nr. 4, alene taler om en forøgelse af »produktionskapaciteten«, uden at et bestemt kalenderår lægges til grund. I modsat fald måtte man efter sagsøgerens opfattelse for de første to kvartaler af 1981 gå ud fra kriterier, der først endeligt kunne bedømmes ved årets udgang, altså seks måneder efter udløbet af den periode, hvori beslutning nr. 2784/80 var gældende. Forud for dette tidspunkt forelå kun budgettal, der kunne vise sig at være urigtige.

Dersom man ved vurderingen af produktionsforøgelsen gik ud fra den mulige produktion for året 1980, måtte dette føre til, at de virksomheder, der kunne lade forældede anlæg udgå af produktionsapparatet, når nye anlæg sættes i drift, ville finde anledning til at udsætte den kapacitetsnedsættelse, der er ønskelig på grund af den forhåndenværende overkapacitet, fordi de ellers måtte regne

med ikke at kunne drage fordel af artikel 4, nr. 4. Derimod måtte virksomheder, hvis referenceproduktion udelukkende blev bedømt efter artikel 4, nr. 1 og 2, ikke påregne en reduktion af deres referenceproduktion, dersom de nedsatte deres kapacitet.

Desuden lader Kommissionens fortolkning sig af en anden grund hverken forene med ordlyden eller med formålet bag den trufne ordning. Dersom man bedømmer kapacitetsforøgelsen efter forøgelsen af den størst mulige produktion i 1980 i forhold 1979, stilles der krav om en forøgelse af kapaciteten, der veksler efter det tidspunkt i årets løb, hvor de nye anlæg tages i brug. Hverken rimelighedsbetragtninger eller ordlyden af artikel 4, nr. 4, kan begrunde et sådant resultat.

Efter Kommissionens opfattelse skal artikel 4, nr. 4, fortolkes i sammenhæng med produktionskvotaordningen i dens helhed. Den omtvistede bestemmelse har til formål at »indsluse« ny produktionskapacitet i kvotaordningen efter referenceperiodens udløb. Denne indslusning er imidlertid afhængig af visse forudsætninger og skal ikke straks gennemføres fuldt ud.

Det er en betingelse, at Kommissionen ikke har afgivet en negativ udtalelse om investeringsprogrammet. Med hensyn til sagsøgerens tilfælde har Kommissionen anført, at den eksisterende overkapacitet for varmtvalsede produkter ganske vist ikke må forhindre en modernisering af de eksisterende anlæg, men at dette forhold dog må medføre et krav om, at ældre anlæg tages ud af drift, når nye investeringer foretages. Det er under denne synsvinkel og i den formening, at sagsøgeren ville have forståelse for disse overvejelser, at Kommissionen ikke har afgivet en negativ udtalelse om Krupp Stahl AG's investeringer.

Videre er det en betingelse, at kapacitetsforøgelsen har et bestemt omfang. Kommissionen har herom anført, at sagsøgeren er den eneste integrerede virksomhed, over for hvilken anvendelsen af artikel 4, nr. 4, kommer i betragtning, i hvert fald for 1981. Ved konstateringen af kapacitetstilvæksten kan efter Kommissionens opfattelse kun de oplysninger lægges til grund, der fremgår af det årlige investeringsrundspørge i overensstemmelse med spørgeskema 2-61; den maksimale produktion, der omtales i dette spørgeskema, er det eneste begreb, som Kommissionen anvender. Det har intet at gøre med det udtryk for den tekniske produktionskapacitet, der anvendes af sagsøgeren; dette abstrakte, tekniske begreb er uanvendeligt, når man skal danne sig et så realistik billede som muligt af markedssituationen.

Når anvendelsen af denne referencemålestok fører til, at der ikke straks kan tages hensyn til et nyt anlæg, men først for året 1981, er dette i overensstemmelse med det formål, der forfølges med bestemmelsen, idet der skal ske en gradvis indslusning af nye produktionsmuligheder i kvotaordningen. I øvrigt tages der aldrig i fuldt omfang hensyn til disse nye produktionsmuligheder.

På grundlag af disse betragtninger er Kommissionen af den opfattelse, at det i artikel 4, nr. 4, i beslutning nr. 2794/80 ikke var påkrævet udtrykkeligt at nævne, at der med forøgelsen i produktionsmuligheden menes forøgelsen i produktionsmulighederne for et helt år, idet det står

fast, at denne forøgede produktionsmulighed skal sammenlignes med den samlede produktionskapacitet for 1979. Derimod kan man — således som sagsøgeren prøver det — ikke sammenligne oplysninger med hinanden, der refererer sig til forskellige begrebsbestemmelser.

Sagsøgeren har heller ikke ret i, at Kommissionens opfattelse fører til uanvendelige resultater, fordi produktionskapaciteten for året 1981 ikke kan bedømmes. I det spørgeskema, der af virksomhederne skulle tilbagesendes til Kommissionen i foråret 1980, skulle der gives oplysninger for 1979, 1980 og 1981. Disse opgivelser kunne kun tages i betragtning som et samlet grundlag for bedømmelsen.

Hvad angår betydningen af artikel 4, nr. 4, med hensyn til mulighederne for, at virksomheder, der har foretaget nye investeringer, tager anlæg ud af drift, har Kommissionen anført, at det forhold, at der ikke er afgivet negativ udtalelse om en investering viser, at Kommissionen efter en gennemgang af spørgsmålet ikke har fundet det påkrævet, at bestemte forældede anlæg tages ud af drift. I dette tilfælde er der ingen anledning for virksomheden til at tage et anlæg ud af drift på eget initiativ. Den kendsgerning, at det i forbindelse med den normale referenceproduktion efter artikel 4, nr. 1 og 2, ingen rolle spiller, om anlæg sættes ud af drift, forklares af, at det her ikke drejer sig om kapacitet, men om den produktion, der rent faktisk har fundet sted. Endelig har Kommissionen indrømmet, at den med sit krav om en produktionsforøgelse på 15 % for hele 1980 opstiller en betingelse, der kun kan opfyldes i ekstreme tilfælde. Dette begrundes imidlertid fuldt ud gennem formålet, som er en gradvis og delvis indslusning af nye anlæg over en vis størrelse.

b) Den samtidige anvendelse af artikel 4, nr. 4 og 5

Sagsøgeren har indrømmet, at affattelsen af artikel 4 ikke er heldig; da der såvel i artikel 4, nr. 4, som i artikel 4, nr. 5, tales om en »forøgelse af referenceproduktionen«, kunne man drage den slutning, at de to bestemmelser kun gav grundlag for én forøgelse af referenceproduktionen, således at alene den gunstigste bestemmelse kunne bringes i anvendelse over for den pågældende virksomhed. Et sådant fortolkningsresultat ville imidlertid efter sagsøgerens opfattelse hverken være foreneligt med formålet med eller opbygningen af beslutning nr. 2794/80.

Endvidere anvendes begrebet referenceproduktion i afgørelse nr. 2794/80 ikke ensartet: mens der f. eks. i artikel 4, nr. 3 og 5, med referenceproduktion menes det produktionsomfang, der er udregnet efter artikel 4, nr. 1 og 2, henviser det samme begreb i artikel 5, nr. 1, åbenbart til den — allerede forøgede — produktion, der fremkommer efter anvendelsen af tilpasningsreglerne i artikel 4, nr. 3 og 5. Man kan derfor ikke på grundlag af anvendelsen af begrebet »referenceproduktion« i artikel 4, nr. 4, drage den slutning, at denne bestemmelse ikke kan finde anvendelse på den referenceproduktion, der allerede er forhøjet efter artikel 4, nr. 5.

Bestemmelserne i artikel 4 med undtagelse af nr. 4 tjener det formål at sikre, at der ved beregningen af referenceproduktionen tages hensyn til allerede foreliggende omstændigheder. Derimod angår artikel 4, nr. 4, virkningerne af, at ny kapacitet sættes i drift. Dersom de

muligheder, der fremgår af artikel 4, nr. 4 og 5, i beslutning nr. 2794/80, alene kunne anvendes alternativt, ville dette føre til, at de begunstigelser, der ydes på grundlag af et bestemt faktisk forhold, kunne tilbagekaldes, alene fordi den pågældende virksomhed kunne gøre krav på andre begunstigelser på grundlag af et helt andet faktisk forhold. Den ligebehandling af forskellige forhold, der ville følge heraf, er en tilsidesættelse af diskrimineringsforbudet i EKSF-traktatens artikel 4 og er vilkårlig.

Sagsøgeren er derfor nået til det resultat, at hverken en sprogfortolkning af artikel 4 eller en fortolkning, der hviler på sammenhængen mellem nr. 4 og 5 eller på de formål, der forfølges med bestemmelserne, kan begrunde, at de to bestemmelser skal anvendes alternativt. De er alene stillet efter hinanden i artikel 4 i beslutning nr. 2794/80, uden at de skal forstås som alternativt anvendelige, ligesom de angår helt forskellige faktiske forhold og forfølger forskellige målsætninger, nemlig at der tages hensyn til det konkret foreliggende forhold.

Kommissionen har anført, at den ganske vist ikke anser dette spørgsmål for at have betydning for afgørelsen af sag 275/80, men den har i begge sager bestridt muligheden af en kumulativ anvendelse af artikel 4, nr. 4 og 5, i beslutning nr. 2794/80.

Det er videre urigtigt, når sagsøgeren mener, at begrebet referenceproduktion i artiklerne 4 og 5 ikke anvendes ensartet, fordi artikel 5, nr. 1, i modsætning til artikel 4 åbenbart taler om den allerede forøgede produktion. Derved overser sagsøgeren efter Kommissionens opfattelse, at det i den første sætning i artikel 4 hedder, at den »kvartalsmæssige referenceproduktion for hver virksomhed beregnes således«.

Beregningen finder sted på to trin:

— Først fastsættes den normale referenceproduktion (nr. 1 og 2).

— Såfremt nr. 3, 4 *eller* 5 finder anvendelse, korrigeres denne normale referenceproduktion efter *én* af disse bestemmelser; i de øvrige tilfælde gælder den normale referenceproduktion fortsat.

På det herved fremkomne resultat anvendes derefter artikel 5 ved udregningen af produktionskvoterne. Denne systematiske sammenhæng udelukker derfor, at det skulle være muligt at foretage flere, kumulative ændringer af den »normale« referenceproduktion.

Kommissionen har også afvist sagsøgerens argumentation om, at artikel 4, nr. 3 og 5, skulle angå tidligere foreliggende forhold, mens nr. 4 skulle angå tiden efter juni 1980. Efter Kommissionens opfattelse må den afgørende vægt lægges på den anvendte referenceperiode. Denne er efter nr. 5 året 1974 og efter nr. 4 tidsrummet 1977/1980. Der er derfor ikke grundlag for at gå ud fra den (ved anvendelse af nr. 5) højere produktion i året 1974 og derefter at forhøje denne endnu en gang ved hjælp af en ændring, der udelukkende er fastsat med henblik på tidsrummet 1977/1980. En sådan dobbelt forhøjelse kunne føre til urealistiske referenceproduktioner med det resultat, at anvendelsen af reduktionssatserne ikke længere ville få nogen som helst praktisk virkning.

Desuden kunne en kumulativ anvendelse af nr. 4 og 5 føre til en forskelsbehandling af virksomheder, der er i samme situation, alt efter om de har sat det nye

anlæg i drift før eller efter den 1. juli 1980.

Den alternative anvendelse af nr. 4 og 5 i artikel 4 i beslutning nr. 2794/80 bekræftes, når man inddrager formålet med disse bestemmelser. Med nr. 5 skal der tages hensyn til en virksomheds reduktion af produktionen i sammenligning med produktionen i 1974. Med nr. 4 skal der tages hensyn til nye anlæg, og dermed skabes mulighed for indslusning af ny kapacitet efter den 30. juni 1980. Det kan meget vel være, at et nyt anlæg har karakter af en rationalisering og modernisering, der må bifaldes. Imidlertid må det lige så lidt overses, at en gennemført produktionstilbagegang, der forelå før det nye anlæg blev sat i drift, herved (helt eller delvis) ophæves. Heraf følger, at det åbenbart modsiger formålet bag begge bestemmelser at betragte de to processer isoleret, således at produktionsreduktionen på det første trin honoreres (nr. 5), mens referenceproduktionen på det andet trin korrigeres i forhold til en produktionsforøgelse, der på ny ophæver reduktionen (nr. 4).

Kommissionen har illustreret sine betragtninger med følgende taleksempel:

»Med 1974 = 100 som basistal har to virksomheder A og B nedsat deres produktion til 80 inden juli 1977 (referenceperiodens begyndelse). B har herefter taget et nyt anlæg på 30 i drift.

Virksomhed A får en referenceproduktion på 100 (nr. 5). B får en referenceproduktion på 110, og dette gælder, hvad enten det nye anlæg er taget i drift *før* eller *efter* den 1. juli 1980; hvis nemlig det nye anlægs produktion falder inden for en referenceperiode — nr. 1 — anvendes hverken nr. 4 eller nr. 5: hvis det først sættes i drift efter den 1. juli 1980, finder nr. 4 anvendelse.

Efter sagsøgerens opfattelse skal der i sidstnævnte tilfælde tillægges B først 100 efter nr. 5 og *hertil* 30 efter nr. 4, i alt 130, mens produktionskapaciteten kun er 110. (Sagsøgeren kunne i øvrigt gerne oplyse, hvorfor nr. 5 skal anvendes *først* og *derefter* nr. 4). Dersom man nemlig i eksemplet først anvender nr. 4, når man frem til 80 + 30 = 110; nr. 5 bliver der herved netop ikke lejlighed til at anvende ‚kumulativt', fordi 110 er større end 100, dvs. at produktionen i referenceperioden *ikke* ligger under produktionen for året 1974, således som det kræves efter nr. 5.«

Efter Kommissionens opfattelse kan nr. 4 og 5 således kun finde alternativ anvendelse, idet den pågældende virksomhed har krav på anvendelse af den bestemmelse, der for den enkelte produktgruppe fører til det gunstigste resultat.

Derfor er sagsøgerens referenceproduktion for gruppe I i medfør af artikel 4, nr. 4, blevet ændret for første kvartal af 1981, mens referenceproduktionen for grupperne II og IV, som beregnet på grundlag af artikel 4, nr. 5, er blevet fastholdt.

Sagsøgeren har tilbagevist Kommissionens standpunkt. Artikel 4 indeholder tre regler om forhøjelse af referenceproduktionen, uden at det anføres, at dette kun kan ske én gang. Der findes ingen almindelig fortolkningsgrundsætning i fællesskabsretten, hvorefter der kun sker anvendelse af én af flere bestemmelser, der på grundlag af forskellige faktiske

forhold tillægger forskellige begunstigelser. Med hensyn til sagsøgtes påstand om, at den »systematiske sammenhæng« udelukker muligheden af »at foretage flere, kumulative ændringer af den 'normale' referenceproduktion«, har sagsøgeren anført, at en materiel prøvelse af de forskellige forhøjelsesmuligheder viser, at de knytter sig til helt forskellige forhold, der ikke lader sig bringe i systematisk sammenhæng. Der er derfor intet der taler imod en samtidig anvendelse af bestemmelserne i artikel 4, nr. 3 og 5. Den kendsgerning, at bestemmelserne, således som Kommissionen også medgiver det, tjener helt forskellige formål, udelukker ligeledes, at de anvendes alternativt. Endelig er det heller ikke træffende, når Kommissionen indvender, at den kumulative anvendelse af nr. 4 og 5 vil kunne føre til en forskelsbehandling af virksomheder. Når der nemlig finder en forskelsbehandling sted i den forstand, at en produktionskapacitet, der er sat i drift før den 1. juli 1980, ved beregningen af referenceproduktionen kun kan tages i betragtning, når det tidspunkt, hvor den blev sat i drift, ligger længere tilbage, er dette resultat ikke en følge af den fortolkning, som sagsøgeren støtter, men af det system, som Kommissionen har indført.

Sagsøgeren har også draget det af Kommissionen anførte eksempel i tvivl. For det første er eksemplet behæftet med retlige og faktiske fejl. Således er det allerede urigtigt når det antages, at »B får en referenceproduktion på 110, og dette gælder, hvad enten det nye anlæg er taget i drift før eller efter den 1. juli 1980«. Kun på snævert afgrænsede betingelser kan der tages hensyn til et nyt anlæg, der er sat i drift før den 1. juli 1980, ved fastsættelsen af referenceproduktionen efter artikel 4, nr. 1, og under visse omstændigheder er dette overhovedet ikke muligt.

Også påstanden om, at kvoterne — hvis sagsøgerens retsopfattelse blev lagt til grund — efter en kumulativ anvendelse af artikel 4, nr. 4 og 5, skulle ligge over den faktiske kapacitet, viser sig ved nærmere undersøgelse at være uholdbar. For det første beror påstanden på en sammenblanding af faktisk produktion og kapacitet, for det andet hviler den på den fejlagtige forudsætning, at den nye kapacitet tillægges kvoten i fuldt omfang og ikke, således som artikel 4, nr. 4, foreskriver det, med ca. 65 %. Endelig er det også fejlagtigt, at der efter anvendelsen af artikel 4, nr. 4, »netop ikke« bliver lejlighed til at anvende nr. 5 kumulativt, fordi referenceproduktionen i dette tilfælde ikke længere ligger under produktionen for året 1974. Som Kommissionen selv træffende har fremhævet det, skal tilpasningsreglerne i nr. 3 til 5 kun anvendes på den normale referenceproduktion efter nr. 1 og 2 og ikke på en referenceproduktion, der allerede er forhøjet efter én af tilpasningsreglerne.

Imidlertid ligger den afgørende fejltagelse fra Kommissionens side deri, at den ikke har foretaget en sammenligning mellem to virksomheder, hvoraf kun den ene har gennemført de omstruktureringsforanstaltninger, der honoreres efter artikel 4, nr 5, mens den anden ikke har gjort det, hvorimod begge efter den 1. juli 1980 har sat et nyt anlæg i drift. En sådan sammenligning fører efter sagsøgerens opfattelse til følgende resultat:

»— Med 1974 = 100 som basis har virksomhed A før juli 1977 nedsat sin produktion til 80 og efter den

1. juli 1980 sat et nyt anlæg i drift med en kapacitet på 30. Da denne kapacitet efter nr. 4 kan medregnes i referenceproduktionen med ca. to tredjedele, får A en referenceproduktion på 100. Anvendelsen af nr. 5 ville føre til det samme resultat. Dersom man ville anvende tilpasningsreglerne samtidigt, ville der fremkomme en referenceproduktion på 120; da dette imidlertid efter sagsøgtes opfattelse ikke er tilladt, gælder der fortsat en referenceproduktion på 100.

— Virksomhed B har ikke gennemført omstruktureringsforanstaltninger og har derfor i årene fra 1977 til 1980 ikke haft lavere produktion end i 1974. Virksomhedens referenceproduktion var i alle år 100 og bliver også beregnet til denne størrelse efter nr. 1 og 2. Også B har — ligesom A — efter den 1. juli 1980 sat et nyt anlæg i drift, der også efter sagsøgtes opfattelse fører til en forhøjelse af referenceproduktionen til 120. B stilles altså bedre end A.«

Da sagsøgte i den foreliggende sag ikke har anvendt artikel 4, nr. 5, må der til de anførte eksempler for fuldstændighedens skyld føjes en tredje variant:

»— Med 1974 = 100 som basistal har virksomhed C — ligesom virksomhed A — før juli 1977 nedsat sin produktion til 80, men ikke senere opført nye anlæg. Anvendelsen af artikel 4, nr. 5, fører i dette tilfælde til en referenceproduktion på 100.«

Dersom man forbinder disse tre eksempler med hinanden, viser det sig, at Kommissionens fortolkning af artikel 4 i beslutning nr. 2794/80 fører til en forskelsbehandling. De i det første og det tredje eksempel beskrevne forhold ville blive ens behandlet, skønt de er aldeles forskellige. Kun virksomheder, der har undladt at foretage omstruktureringsforanstaltninger, kan drage fordel af artikel 4, nr. 4.

Over for dette anbringende har Kommissionen fastholdt sin opfattelse, hvorefter hverken sprogfortolkningen eller den systematiske fortolkning af artikel 4 eller en undersøgelse af de formål, der forfølges med bestemmelsen, kan begrunde en kumulativ i stedet for en alternativ anvendelse af artiklens nr: 4 og 5.

Nr. 4 og 5 er undtagelser fra reglerne i artikel 4, nr. 1 og 2, og kan derfor kun finde samtidig anvendelse, såfremt dette udtrykkeligt er bestemt i artikel 4. Begge de omtalte bestemmelser tjener det samme formål, nemlig omstruktureringen af den europæiske stålindustri. Denne omstrukturering kan enten ske gennem kapacitetsnedsættelse (nr. 5) eller gennem kapacitetsforøgelse og modernisering af virksomheden (nr. 4). Imidlertid kan man ikke, således som en kumulativ anvendelse af nr. 4 og 5 forudsætter det, gå ud fra, at en bestemt virksomhed på samme tid har forhøjet og nedsat sin produktion.

Kommissionen har henvist til, at sagsøgeren ikke har bestridt, at der foreligger mulighed for forskelsbehandling ved kumulativ anvendelse af nr. 4 og 5. Sagsøgeren har alene påstået, at dette kan blive resultatet uafhængigt af anven-

delsen af nr. 5, fordi affattelsen af nr. 4 ikke har været heldig. Hertil har Kommissionen gjort gældende, at det ikke kan udelukkes, at artikel 4 ved en usmidig sprogfortolkning og i konstruerede teoretiske tilfælde kan føre til forskelsbehandling; så vidt er det imidlertid ikke kommet. Hertil kommer efter Kommissionens opfattelse, at man i tilfælde, hvor der ikke ville kunne findes en tilfredsstillende løsning ved at anlægge en fornuftig fortolkning, kunne prøve afgørelsen under den synsvinkel, der angives i artikel 14.

Kommissionen har herefter beregnet sagsøgerens forskellige mulige referenceproduktioner således:

— Faktisk referenceproduktion (artikel 4, nr. 1 og 2).

— Referenceproduktion 1974 (artikel 4, nr. 5).

— Tilpasning på grundlag af produktionskapacitet, der er sat i drift efter den 1. juli 1980 (artikel 4, nr. 4).

Kommissionen har endvidere anført, at sagsøgeren har krævet, at 1974-produktionen lægges til grund i stedet for den faktiske referenceproduktion, og at 1974-produktionen yderligere tilpasses som følge af, at ny produktionskapacitet er taget i brug efter den 1. juli 1980. Dette fører imidlertid til et langt højere resultat end 1974-produktionen, som efter det af Kommissionen indførte system kun undtagelsesvis bør lægges til grund i stedet for den normale referenceproduktion, og Kommissionens standpunkt (faktisk referenceproduktion og tilpasning) medfører stadig et højere resultat.

De af sagsøgeren anførte eksempler er efter Kommissionens opfattelse fejlagtige.

Således gælder i eksempel A tallet 30 ikke kapaciteten, men tilpasningen på grund af det nye anlæg. Virksomhed A får derfor 110 og ikke, således som sagsøgeren mener det, 130.

I eksempel B antages det, at en virksomhed, der ikke har gennemført omstruktureringsforanstaltninger, år for år i tidsrummet fra 1974 til 1980 har holdt sin produktion på samme niveau. Dette mener Kommissionen kun er muligt, såfremt virksomheden er særdeles konkurrencedygtig, hvilket indebærer, at den allerede er blevet moderniseret og har tilpasset sin struktur. Det er derfor fuldt ud berettiget at behandle denne virksomhed bedre end andre virksomheder, der først senere har påbegyndt omstruktureringen; at de sidstnævnte virksomheder trods afsætningskrisen skulle have været i stand til at holde deres produktion på niveauet fra 1974, er urealistisk. Deres produktion er således ikke gået tilbage på grund af omstrukturering, men på grund af manglende rentabilitet, hvilket det er rimeligt at tage hensyn til.

Endelig svarer det af sagsøgeren anførte eksempel C til tilfælde A i Kommissionens eksempel. Virksomheden får 100; der finder altså ikke ligebehandling sted med sagsøgerens eksempel A.

3. Retsstridigheden af beslutning nr. 2794/80

I sag 275/80 har sagsøgeren gjort gældende, at beslutning nr. 2794/80 er retsstridig. Artikel 4, nr. 4, er en overtrædelse af Kommissionens forpligtelse efter EKSF-traktatens artikel 58, stk. 2, hvorefter kvoterne skal fastsættes på et rimeligt grundlag. Da anvendelsen af artikel 4, nr. 4, af Kommissionen knyttes til den betingelse, at den ikke har afgivet

en negativ udtalelse om investeringsprogrammet, har Kommissionen tillagt den negative udtalelse efter EKSF-traktatens artikel 54, stk. 4, retsvirkninger, som udtalelsen ikke kan have, idet den, således som legaldefinitionen i EKSF-traktatens artikel 14, stk. 4, viser det, efter sin karakter er uforbindende.

Kommissionen har anført, at ulovlighedsindsigelsen må afvises. Der må foreligge en sammenhæng mellem den generelle beslutning, hvis ulovlighed gøres gældende, og den individuelle beslutning, der påstås annulleret. En sådan sammenhæng foreligger ikke, når den generelle bestemmelse eller i det mindste den artikel i den generelle bestemmelse, hvis retsstridighed gøres gældende, ikke i det konkrete tilfælde er blevet anvendt, således at den mangel, bestemmelsen er behæftet med, ikke har kunnet påvirke den individuelle beslutning. Dette er tilfældet i den foreliggende sag, da ulovlighedsindsigelsen retter sig mod en artikel i beslutningen, der netop ikke er blevet anvendt på sagsøgeren. Til støtte for sin opfattelse har Kommissionen henvist til Domstolens domme i sagerne 41 og 50/59, 18/62 og 32/65.

Hvad angår realiteten har Kommissionen henvist til, at den ikke har afgivet en negativ udtalelse om sagsøgerens investeringsplan. Ganske vist er den negative udtalelse ikke en forbindende retsakt, men den foreligger dog som en kendsgerning. Den indeholder nemlig Kommissionens bedømmelse, hvorefter den planlagte investering er uønsket. Der er ikke nogen som helst grund til inden for produktionskvotasystemet at honorere sådanne uønskede nye anlæg ved at lægge en højere referenceproduktion til grund. Den betingelse, der opstilles i artikel 4, stk. 4, er således kun udtryk for de almindelige mål, som Kommissionen forfølger med sin beslutning, og kan derfor ikke anføres som begrundelse for ulovlighedsindsigelsen.

Kommissionen har i duplikken anført, at da sagsøgeren i sag 275/80 ikke har taget stilling til denne argumentation, går den ud fra, at sagsøgeren ikke længere opretholder ulovlighedsindsigelsen.

I sag 24/81 har sagsøgeren gjort gældende, at bestemmelserne om leverancekvoter i artikel 7, stk. 2, i beslutning nr. 2794/80 er retsstridig. Sagsøgeren har herved ikke taget stilling til, om Kommissionens retsopfattelse, hvorefter sagsøgeren i sag 275/80 ikke er beføjet til at nedlægge ulovlighedsindsigelse, er rigtig. Selv hvis denne opfattelse skulle være rigtig, er den af sagsøgte nævnte betingelse for en efterprøvelse i form af en legalitetskontrol — nemlig »sammenhængen mellem den generelle beslutning og den individuelle beslutning i den forstand, at den individuelle beslutning hviler på den generelle beslutning« — opfyldt for så vidt angår artikel 7 i beslutning nr. 2794/80. Dette følger af, at der i artikel 7 i beslutning nr. 2794/80 med hensyn til fastsættelsen af leverancekvoterne henvises til de produktionskvoter, der er fastsat efter artikel 3. Følgelig er summen af leverancekvoterne til Fællesskabets marked og til tredjelandes markeder lig med de af sagsøgte fastsatte produktionskvoter. Fastsættelsen af produktionskvoterne indebærer derfor tillige en fastsættelse af leverancekvo-

terne. Den af Kommissionen krævede »sammenhæng« foreligger således.

Hvad realiteten angår har sagsøgeren først gjort gældende, at Kommissionen efter EKSF-traktatens artikel 58 alene er beføjet til at indføre et kvotasystem for produktionen og ikke for leverancerne. Gennemførelse af et kvotasystem for leverancer kan ikke støttes på læren om »implied powers«. Denne teori, der i øvrigt for det overvejende flertals vedkommende ikke billiges af medlemsstaternes regeringer, afvises da også i litteraturen som anvendelig på nogle af traktaternes særbestemmelser (EKSF-traktatens artikel 95, EØF-traktatens artikel 235, Euratom-traktatens artikel 203), der opstiller detaljerede bestemmelser for det tilfælde, at de beføjelser, der tillægges ved traktaten, ikke er tilstrækkelige til at virkeliggøre traktatformålene. Heller ikke Domstolen har anerkendt en almindelig grundsætning om, at der skulle tilkomme Kommissionen enhver retsfastsættelsesbeføjelse, der kræves for at virkeliggøre traktatformålene uden hensyn til de bestemmelser, der i traktaten er givet for de pågældende forhold. Domstolen har alene fastslået, bl.a. i sag 8/55 (Sml. 1954-1964, s. 27) [1], at den anser det for tilladeligt at anvende den almindelige fortolkningsregel, der anerkendes såvel i folkeretten som i national ret, hvorefter bestemmelserne i en folkeretlig traktat eller i en lov tillige indebærer sådanne regler, uden hvilke bestemmelserne ville være meningsløse eller ikke ville kunne anvendes fornuftigt og formålstjenligt. Anvendelsen af disse grundsætninger på det foreliggende tilfælde medfører, at kompetencen til at indføre kvoter for leverancerne kun kan udledes af EKSF-traktatens artikel 58, såfremt den udtrykkeligt indrømmede kompetence til at gennemføre produktionskvoter under ingen omstændigheder er egnet til at sikre de mål, der forfølges med traktaten. At der på ingen måde kan være tale om dette, fremgår af praksis på konkurrenceområdet. I øvrigt havde Kommissionen efter sagsøgerens opfattelse også måttet gennemføre en importkvotaordning, dersom den virkelig havde været beføjet til at træffe alle påkrævede foranstaltninger på Fællesskabets marked til sikring af ligevægten mellem udbud og efterspørgsel. Imidlertid tillader EKSF-traktatens artikel 74 på dette punkt kun henstillinger til medlemsstaterne. Da læren om »implied powers« ikke kan anvendes på importområdet, må det samme gælde for leverancekvoter.

I litteraturen anses gennemførelse af leverancekvoter efter EKSF-traktatens artikel 58 da også for traktatstridig.

Sagsøgeren anser videre ordlyden af artikel 7, stk. 2, i beslutning nr. 2794/80 for at være uklar. Den tillader en lang række fortolkningsmuligheder og gør det derfor umuligt for de pågældende virksomheder at beregne deres leverancekvoter. Den kan desuden føre til forskelsbehandling af enkelte producenter. Sagsøgeren har nærmere gjort gældende, at det for det første er uklart, hvorvidt den i artikel 7 indeholdte forpligtelse for virksomhederne til ved leverancer af de produkter, som er omfattet af kvotaordningen, ikke at overskride forholdet mellem leverancer til Fællesskabet og de samlede leverancer i et bestemt, nærmere angivet tidsrum, angår samtlige produkter, herunder leverancer fra lager, importpartier eller andre dispositioner, eller om den alene angår leverancer af produkter, som en virksomhed har fremstillet i det tidsrum, kvotasystemet har været gældende. Artikel 9, stk. 1, i

1 — O.a.: org.ref.: Rec. vol. II, 1955-1956, s. 291, specielt s. 303.

beslutning nr. 2794/80 gør det imidlertid nærliggende at antage, at artikel 7 alene skal omfatte leverancer af produkter, der er fremstillet, mens kvotaordningen har været gældende. Dersom dette er tilfældet, opstår der imidlertid en forskelsbehandling til fordel for de virksomheder, der kan udligne den begrænsning, der følger af beslutning nr. 2794/80, af deres leverancemuligheder på fællesmarkedet ved leverancer fra lagre eller andre leveringskilder. Denne forskelsbehandling begunstiger de virksomheder, som er de mindst konkurrencedygtige, og som råder over store lagerbeholdninger, og den kan ikke begrundes af kvotaordningens formål. Den ordning, der er indført ved artikel 7, stk. 2, i beslutning nr. 2794/80, forfordeler også de virksomheder, der har nedbragt deres lagerbeholdninger ved eksport til markeder uden for Fællesskabet inden for den referenceperiode, der efter bestemmelsen lægges til grund. Dette kunne resultere i, at virksomheder, der omfattes af kvotaordningen for leverancerne, kun måtte afsætte en del af deres løbende produktion på det fælles marked inden for ordningens gyldighedsperiode, skønt de i referenceperioden havde leveret hele deres produktion til det fælles marked.

For det andet er kvotabestemmelserne for leverancerne uklare, for så vidt angår produktgruppe I, fordi det ikke tydeligt fremgår, om leverancekvoterne også omfatter den del af produktionskvoterne, der slet ikke leveres til tredjemand, men videreforarbejdes i virksomheden. Efter ordlyden af artikel 7, stk. 2, falder disse forarbejdningsprodukter utvivlsomt ikke ind under leverancekvoten. Dette fortolkningsresultat begunstiger virksomheder med integreret produktion. Også heri ligger der en forskelsbehandling, der ikke er forenelig med formålet bag beslutning nr. 2794/80.

For det tredje er den referenceperiode, der lægges til grund i artikel 7, stk. 2, i beslutning nr. 2794/80, aldeles inadækvat. Det drejer sig her om en referenceperiode på 12 måneder, mens leverancebestemmelserne — således som artikel 9, stk. 1, lader formode — knyttes til produktionskvoterne, der bestemmes kvartalsvis. Det havde derfor efter sagsøgerens opfattelse været nærliggende at bestemme referenceperioderne kvartalsvis i stedet for at fastlægge en referenceperiode på et helt år. Den valgte referenceperiode gør det fuldstændig umuligt for virksomhederne at beregne deres kvoter. Det ses desuden ikke, hvorfor den referenceperiode skal være afgørende ved fastsættelsen af leverancekvoterne, hvori »summen af produktionen af de fire valsede produktgrupper har været størst«. I modsætning til leverancernes størrelse er produktionsomfanget i denne sammenhæng uden enhver betydning. Dette gælder så meget mere, som der ikke foretages en opdeling på de enkelte produkter.

Det kan følgelig fastslås, at fastlæggelsen af leverancekvoterne i beslutning nr. 2794/80 i hvert fald ikke er sket med den nøjagtighed og pålidelighed, der må forlanges af en ordning, hvis overtrædelse sanktioneres med bøde.

Endelig har sagsøgeren gjort gældende, at selv om fastsættelse af leverancekvoter til det fælles marked i sig selv måtte have været tilladeligt, resulterer sammenhængen mellem de samlede leverede mængder og leverancekvoterne til det fælles marked i beslutning nr. 2794/80 i, at der opstilles eksportkvoter, hvilket Fællesskabets institutioner ikke har kompetence til.

Kommissionen er ligesom i sag 275/80 af den opfattelse, at ulovlighedsindsigelsen bør afvises. Der består overhovedet ingen sammenhæng mellem artikel 4 og 7 i beslutning nr. 2794/80. Artikel 7 skal for det tilfælde, at eksporten falder, forhindre, at de produkter, der ikke afsættes uden for Fællesskabet, udbydes på fællesmarkedet. Med dette formål for øje er det bestemt, at det forhold mellem fællesskabsleverancerne og de samlede leverancer, der bestod i referenceperioden, ikke må overskrides. Dette forhold er ikke identisk med summen af produktionskvoterne, men er for hver enkelt virksomhed en bestemt talforbindelse, der bestemmes uafhængigt af virksomhedens produktionskvoter.

Først når der i medfør af artikel 9, stk. 1, pålægges en virksomhed, der har overtrådt artikel 7, stk. 2, en bøde, kan virksomheden gøre gældende, at førstnævnte bestemmelse er retsstridig.

Subsidiært har Kommissionen gjort gældende, at ulovlighedsindsigelsen under alle forhold savner grundlag. Den kompetence, der ved EKSF-traktatens artikel 58 er tillagt Kommissionen til at fastsætte produktionskvoter, omfatter også kompetencen til at udstede de regler, der er indeholdt i artikel 7, stk. 2, hvor der hverken fastsættes leverancekvoter eller eksportkvoter. Formålet med bemyndigelsen i EKSF-traktatens artikel 58 er at imødegå en kriseagtig tilbagegang i efterspørgslen og på ny at tilvejebringe ligevægt mellem udbud og efterspørgsel på markedet. Formålet med artikel 7, stk. 2, er alene at gennemføre en ordning, som skal forhindre, at en tilbagegang i efterspørgslen på tredjelandes markeder påvirker udbudet på det fælles marked. Bestemmelsen ligger inden for rammerne af, hvad der er omfattet af den praksis fra Domstolens side, som er påberåbt af sagsøgeren vedrørende bemyndigelsen i EKSF-traktatens artikel 58, uden at det herved er afgørende, hvorvidt Fællesskabet generelt har »implied powers«. Uden bestemmelserne kunne formålet med bemyndigelsen — at genskabe ligevægten mellem udbud og efterspørgsel — ikke virkeliggøres eller dog kun gennem regler, der griber væsentligt dybere ind i virksomhedernes dispositionsfrihed.

Kommissionen finder, at sagsøgerens bemærkninger vedrørende vanskelighederne i forbindelse med fortolkningen af artikel 7 bæres af en rent abstrakt udlægning af artiklens indhold. Dette må afvises under et annullationssøgsmål. Artikel 9, stk. 1, sammenholdt med artikel 7, stk. 2, er entydig, fordi det efter fastsættelsen af produktionskvoten under anvendelse af det for virksomhederne kendte forhold mellem indenlandsk afsætning og eksport, der ligger fast efter artikel 7, stk. 2, for hver enkelt virksomhed fremgår, hvornår betingelserne for at pålægge en bøde efter artikel 9, stk. 1, er opfyldt.

IV — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 27. maj 1981 har parterne afgivet mundtlige indlæg.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 25. juni 1981.

Præmisser

1 Ved stævninger registreret på Domstolens justitskontor den 11. december 1980 og den 9. februar 1981, har Krupp Stahl AG i medfør af EKSF-traktatens artikel 33, stk. 2, anlagt to sager med påstand om annullation af meddelelser af henholdsvis 1. november 1980 (sag 275/80) og 19. december 1980 — sidstnævnte som ændret ved skrivelse af 9. februar 1980 — (sag 24/81), for så vidt der deri er fastsat produktionskvoter for råstål og for coils og varmtvalsede bånd valset på specialvalseværker, jf. artikel 2, gruppe I, beslutning nr. 2794/80/EKSF af 31. oktober 1980 om indførelse af et kvotasystem for stålproduktionen for virksomhederne i jern- og stålindustrien (EFT L 291, s. 1).

2 Ifølge artikel 3 i beslutning nr. 2794/80 fastsætter Kommissionen produktionskvoter for hver virksomhed »på basis af denne virksomheds referenceproduktion som omhandlet i artikel 4« . . . »ved på referenceproduktionen at anvende reduktionssatserne som omhandlet i artikel 5«. I artikel 4, nr. 1 og 2, bestemmes, hvorledes referenceproduktionen beregnes. I artikel 4, nr. 3-5, fastlægges tre undtagelsestilfælde, hvor referenceproduktionen som beregnet efter nr. 1 og 2 kan forhøjes.

3 Artikel 4, nr. 4, har følgende ordlyd:

»I tilfælde af, at virksomheden som følge af et behørigt anmeldt investeringsprogram, hvorom Kommissionen ikke har afgivet negativ udtalelse, efter den 1. juli 1980 sætter et nyt anlæg i drift, tilpasser Kommissionen referenceproduktionen for denne virksomhed på betingelse af, at den konstaterer, at den nye produktionskapacitet øger den samlede produktionskapacitet for de fire produktgrupper til et niveau, som overstiger den samlede bestående produktionskapacitet for 1979 mindst 15 %. I så tilfælde øges referenceproduktionen med en mængde, som følger af på den nye produktionskapacitet at anvende en sats svarende til den højeste gennemsnitlige årlige udnyttelsesgrad for samme anlæg i Fællesskabet i 1977, 1978 og 1979 minus 5 procentpoint. Referenceproduktionen for råstål tilpasses tilsvarende.«

I artikel 4, nr. 5, hedder det dernæst:

»For at tage hensyn til omstruktureringen øger Kommissionen referenceproduktionen:

— dersom den samlede produktion af de fire produktgrupper i en virksomhed i en referenceperiode ligger under produktionen i samme kvartal af 1974,

og

— dersom virksomheden for det regnskabsår, som afsluttes i 1979, har haft et overskud, som er opført i årsberetningen eller anmeldt til de nationale offentlige myndigheder, hos hvem virksomheders årsregnskaber deponeres.

I så tilfælde forøger Kommissionen referenceproduktionen, så der nås et samlet tal svarende til produktionen i det tilsvarende kvartal af 1974.«

4 Ved meddelelse af 1. november 1980 fastsatte Kommissionen produktionskvoterne for sagsøgeren for fjerde kvartal af 1980. Den anvendte herved artikel 4, nr. 5, i beslutning nr. 2794/80. Imidlertid var sagsøgeren af den opfattelse, at virksomheden ikke blot opfyldte betingelserne i artikel 4, nr. 5, men også i artikel 4, nr. 4. Sagsøgte anmodede derfor om, at de to bestemmelser blev bragt i anvendelse kumulativt. Sagsøgeren indgav en tilsvarende anmodning vedrørende de produktionskvoter, som Kommissionen ved meddelelse af 19. december 1980 fastsatte for første kvartal af 1981.

5 Begge anmodninger blev afvist af Kommissionen. Hvad produktionskvoterne for fjerde kvartal af 1980 angår, har Kommissionen gjort gældende, at betingelserne for at anvende artikel 4, nr. 4, ikke forelå og at man, selv om dette måtte antages at være tilfældet, ikke, således som sagsøgeren kræver, kan anvende artikel 4, nr. 4 og 5, kumulativt. Med hensyn til produktionskvoterne for første kvartal af 1981 erkendte Kommissionen ved skrivelse af 9. februar 1981 til sagsøgeren, at betingelserne for at anvende artikel 4, nr. 4, og artikel 4, nr. 5, var opfyldt. Kommissionen fastholdt imidlertid sin afvisning af at bringe de to bestemmelser i anvendelse kumulativt. På baggrund af, at anvendelsen af artikel 4, nr. 4, var gunstigere for sagsøgeren end anvendelsen af artikel 4, nr. 5, ændrede Kommissionen i nævnte skrivelse sin meddelelse af 19. december 1980 derhen, at den lagde artikel 4, nr. 4, til grund i stedet for artikel 4, nr. 5.

Spørgsmålet om der foreligger væsentlige formelle mangler og manglende begrundelse

6 Selv om sagsøgeren kun har nedlagt påstand om annullation af de til virksomheden rettede meddelelser, i det omfang der deri fastsættes produktionskvoter for produkter, der er omfattet af gruppe I i artikel 2 i beslutning nr. 2794/80, har sagsøgeren dog gjort gældende, at meddelelserne som helhed er udstedt i strid med de væsentlige formkrav, der er opstillet i Den Høje Myndigheds afgørelse nr. 22/60 af 7. september 1960 om gennemførelsen af artikel 15 i EKSF-traktaten (EFT, specialudgave, anden serie, VIII, s. 13), og i strid med den almindelige begrundelsespligt, som skal gøre det muligt for parterne at varetage deres interesser og for Domstolen at udøve sin kontrol.

7 I afgørelse nr. 22/60 er formkravene til Den Høje Myndigheds beslutninger, henstillinger og udtalelser udførligt fastlagt. Det bestemmes således, at retsaktens betegnelse udtrykkeligt skal angives i overskriften, og at den dato skal angives, på hvilken Den Høje Myndighed har vedtaget den, ligesom der opstilles formkrav til underskriften, krav om anførelse af bestemmelser, som retsakten har hjemmel i, om angivelse af indhentede udtalelser, om begrundelse og om affattelse i artikler. Desuden opstilles der regler om, hvorledes Den Høje Myndigheds retsakter skal meddeles.

8 Det er ubestridt, at de til sagsøgeren rettede meddelelser ikke opfylder de nævnte formkrav. Kommissionen har imidlertid bestridt, at det skulle dreje sig om væsentlige formkrav, hvis manglende iagttagelse medfører, at de anfægtede meddelelser er ugyldige.

9 Når afgørelse nr. 22/60 så udførligt regulerer affattelsen af Den Høje Myndigheds retsakter, er det med det formål at tydeliggøre akternes retlige karakter ved anvendelse af forudfastsatte former. Imidlertid medfører manglende overholdelse af dette krav ikke ugyldighed, når det utvivlsomt drejer sig om individuelle beslutninger, der er vedtaget i forbindelse med gennemførelsen af bestemmelser, der tidligere er blevet udstedt ved en i overensstemmelse med formkravene i afgørelse nr. 22/60 vedtaget generel beslutning. Det drejer sig med de anfægtede meddelelser netop om et sådant tilfælde, idet de blot har karakter af en anvendelse af artikel 3 i beslutning

nr. 2794/80, hvorefter Kommissionen fastsætter de kvartalsmæssige produktionskvoter for hver virksomhed og giver virksomheden meddelelse herom. Anbringendet om, at de anfægtede meddelelser ikke opfylder de formkrav, der er fastsat i afgørelse nr. 22/60, må derfor forkastes.

10 Heraf følger imidlertid ikke, at sådanne meddelelser ikke skal begrundes. Sagsøgeren har i denne sammenhæng anført, at Kommissionen hverken har angivet, hvilke numre i artikel 4 i beslutning nr. 2794/80 den har anvendt, eller har anført, hvilket grundlag den har støttet sig på.

11 Efter Kommissionens opfattelse må de til sagsøgeren rettede meddelelser bedømmes i sammenhæng med beslutning nr. 2794/80, som de er en rent talmæssig anvendelse af på grundlag af de produktionstal, som sagsøgeren selv har meddelt. I øvrigt har det efter Kommissionens opfattelse ikke voldt sagsøgeren nogen som helst vanskelighed ud fra beslutningen at fastslå, hvilke af dens bestemmelser der er blevet bragt i anvendelse.

12 Sagsøgernes anbringende angående meddelelsen om første kvartal af 1981 savner helt åbenbart grundlag. I denne meddelelse, som ændret ved skrivelse af 9. februar 1981, angives det ikke alene, hvilket nr. i artikel 4, der er blevet anvendt, men der er også gjort rede for grundene til, at Kommissionen har anvendt bestemmelsen. Under disse omstændigheder kan der ikke siges at foreligge manglende begrundelse.

13 Med hensyn til meddelelsen af 1. november 1980 er det beklageligt, at Kommissionen ikke fandt det nødvendigt deri at præcisere, hvilke bestemmelser den bragte i anvendelse, og at gøre rede for, hvilken fortolkning af beslutning 2794/80 den dermed anlagde. Det må imidlertid medgives, at det på baggrund af den beregningsmetode, der er fastlagt i beslutningen og på grundlag af de i meddelelsen anførte tal var muligt for virksomheden at fastslå, hvilke bestemmelser der var blevet anvendt for at tilgodese dens egen økonomiske situation. Kommissionens summariske begrundelse kunne således ikke fratage den sagsøgende virksomhed muligheden for at efterprøve, om bestemmelserne i beslutning nr. 2794/80 blev anvendt korrekt over

for dem, og heller ikke forhindre Domstolen i at udøve sin kontrolfunktion, og den kan således ikke berøre gyldigheden af meddelelsen af 1. november 1980.

Betingelserne for at anvende artikel 4, nr. 4, i beslutning nr. 2794/80

14 Ifølge artikel 4, nr. 4, tilpasses referenceproduktionen, når den nye produktionskapacitet øger »den samlede produktionskapacitet for de fire produktgrupper til et niveau, som overstiger den samlede bestående produktionskapacitet for 1979 mindst 15 %«. Det er ubestridt, at sagsøgeren den 1. juli 1980 satte en ny forvarmeovn i drift, om hvis opførelse Kommissionen ikke afgav en negativ udtalelse. Ifølge sagsøgeren blev virksomhedens produktionskapacitet med dette nye anlæg umiddelbart forøget med mindst 15 % for de fire grupper valsede produkter, der omfattes af kvotaordningen, og herpå har sagsøgeren støttet et krav om en forhøjelse af referenceproduktionen som er omhandlet i artikel 4, stk. 4. Efter Kommissionens opfattelse er betingelserne for at anvende denne bestemmelse ikke opfyldt, idet den samlede produktionskapacitet for de fire produktgrupper som følge af den pågældende investering kun er forøget med 9,5 % i forhold til den samlede produktionskapacitet i 1979.

15 Denne forskel i opfattelse beror på en forskellig fortolkning af artikel 4, nr. 4. Efter sagsøgerens opfattelse er det tilstrækkeligt, at de nye anlæg den dag, de sættes i drift øger produktionen med 15 % i forhold til kapaciteten i 1979. Til støtte herfor har sagsøgeren hovedsagelig påberåbt sig ordlyden af bestemmelsen, hvori det ikke hedder, at forøgelsen af produktionskapaciteten skal bedømmes over et tidsrum af et år, samt den omstændighed, at medregning af ny produktionskapacitet efter Kommissionens fortolkning bliver gjort afhængig af det tidspunkt, hvor den tages i brug.

16 Heroverfor har Kommissionen gjort gældende, at den størst mulige produktion for hele året 1980, således som denne af sagsøgeren selv er blevet anslået i det i foråret 1980 udfyldte spørgeskema 2-61 EKSF, skal sammenlignes med den i samme spørgeskema angivne størst mulige produktion for hele

året 1979. Som det fremgår af sagsøgerens egne angivelser, er den samlede maksimale produktionskapacitet for året 1980, når disse kriterier lægges til grund, kun forøget med 9,5 % i forhold til året 1979.

17 Kommissionen har begrundet sit standpunkt med, at den skal kunne foretage en sammenligning mellem allerede foreliggende og overensstemmende oplysninger, dvs. mellem den foreliggende produktionskapacitet for henholdsvis hele året 1979 og hele året 1980. At dette resulterer i, at der først fra 1981 tages hensyn til nye anlæg, er i overensstemmelse med formålet med artikel 4, nr. 4, som er at sikre, at ny kapacitet medregnes gradvis.

18 Der kan ikke rejses indsigelse imod, at Kommissionen i sin fortolkning af artikel 4, nr. 4, har villet lægge oplysninger til grund, som er kendte og lette at sammenligne, og som gør det muligt at opretholde kvotasystemets effektivitet gennem en streng begrænsning af muligheden for at gøre undtagelse. Det må også kræves, at den valgte fortolkning ikke gør anvendelsen af artikel 4, nr. 4, afhængig af betingelser, der i forhold til formålet med bestemmelserne ikke kan begrundes, og som ville udgøre en kilde til forskelsbehandling.

19 Kommissionens fortolkning kan hverken støttes på bestemmelsernes ordlyd eller formål. Ifølge bestemmelserne skal der foretages en sammenligning mellem den samlede eksisterende produktionskapacitet for året 1979 og den nye produktionskapacitet, der fremkommer som følge af, at nye anlæg sættes i drift. Forskellen mellem disse to størrelser skal mindst være 15 %. Idet produktionskapaciteten for året 1979 således sammenholdes med den eksisterende kapacitet på den dag, hvor den nye kapacitet tages i drift, bringes artikel 4, nr. 4, i anvendelse til fordel for enhver virksomhed, der på et hvilket som helst tidpunkt i andet halvår af 1980 har forøget sin produktionskapacitet med mere end 15 %. Ved derimod, som Kommissionen gør det, at sammenholde den årlige produktionskapacitet for henholdsvis 1979 og 1980, gøres forhøjelsen af kvoten afhængig af en forøgelse af produktionskapaciteten, der skal være så meget større, jo senere det nye anlæg er taget i drift i andet halvår af 1980; dette fører enten til, at virksomhederne gives en fortrinsstilling eller forfordeles på grundlag af et synspunkt, der er ordningen fremmed.

20 Heraf følger, at Kommissionens fortolkning og anvendelse af artikel 4, nr. 4, i meddelelsen til sagsøgeren af 1. november 1980 savner grundlag, og at meddelelsen følgelig bør annulleres.

Samtidig anvendelse af artikel 4, nr. 4 og 5, i beslutning 2794/80

21 Krupp Stahl AG har anført, at det som et led i sin omstruktureringspolitik nedsatte produktionen indtil juli 1980. På dette tidspunkt tog firmaet et nyt produktionsanlæg i brug, som væsentligt forøgede dets produktionskapacitet. Firmaet mener således, at det opfylder såvel betingelserne i artikel 4, nr. 4, som i artikel 4, nr. 5. Det har følgelig rejst krav om en forhøjelse af referenceproduktionen, både ifølge nr. 4 og nr. 5. Efter Kommissionens opfattelse kan artikel 4, nr. 4 og 5, ikke anvendes kumulativt i et tilfælde som sagsøgerens; kun den bestemmelse, der er den fordelagtigste for den pågældende virksomhed, skal anvendes.

22 Både Kommissionen og sagsøgeren har påberåbt sig ordlyden af artikel 4 til støtte for deres opfattelse. Ifølge Kommissionen følger det af artiklens opbygning, at der kun kan foretages en enkelt ændring af den referenceproduktion, der er beregnet i overensstemmelse med nr. 1 og 2. Sagsøgeren anser den omstændighed, at de forskellige muligheder for at tilpasse den normale referenceproduktion i bestemmelsens nr. 3, 4 og 5 er ophørt efter hinanden, uden at det er bestemt, at anvendelsen af én af dem udelukker anvendelsen af de øvrige, for at være afgørende og for at indebære, at de kan anvendes kumulativt.

23 Hverken bestemmelsens ordlyd eller opbygning giver holdepunkt for en afgørelse i den ene eller den anden retning. Hvorvidt artikel 4, nr. 4 og 5, kan bringes i anvendelse kumulativt, må derfor afgøres på grundlag af formålene med beslutning nr. 2794/80 og navnlig formålene med artikel 4, nr. 4 og 5.

24 Kommissionen har begrundet sin afvisning af at anvende de to bestemmelser kumulativt med nødvendigheden af at opretholde beslutningens almindelige formål, som er at genskabe ligevægten mellem udbud og efterspørgsel ved

hjælp af et strengt produktionskontrolsystem. En dobbelt forhøjelse af referenceproduktionen ville kunne bringe hele systemet i fare. En sådan forhøjelse ville efter Kommissionens opfattelse bringe den sagsøgende virksomhed i en uforholdsmæssig fordelagtig situation i forhold til konkurrenterne og ville medføre en forskelsbehandling af virksomheder, der, efter først at have nedsat deres produktion, ligeledes har sat ny produktionskapacitet i drift, men før juli 1980.

25 Sagsøgeren har som begrundelse for den kumulative anvendelse, der gøres krav på, henvist til, at bestemmelsens nr. 4 og 5 knytter sig til forskellige sagsforhold og tjener forskellige formål. I nr. 4 skal der tages hensyn til en kapacitetsforøgelse, som Kommissionen ikke har afgivet en negativ udtalelse om, mens der i nr. 5 skal tages hensyn til tidligere omstruktureringsbestræbelser, der har medført, at en kapacitet, der ikke er konkurrencedygtig, er blevet taget ud af drift. Enhver virksomhed, der ligesom sagsøgerens, har gennemført begge former for omstrukturering, kan stille krav om, at de to former for forhøjelse anvendes kumulativt, idet der med hver af forhøjelserne skal tages hensyn til en særlig form for omstrukturering.

26 Det er, som Kommissionen har anført, klart, at en udvidende fortolkning af undtagelserne fra bestemmelserne om beregningen af referenceproduktionen i artikel 4, nr. 3-5, i beslutning 2794/80 ville bringe beslutningens grundlæggende formål i fare, nemlig at genoprette ligevægten mellem udbud og efterspørgsel på stålmarkedet. Følgelig er en indskrænkende fortolkning i overensstemmelse med beslutningens generelle formål. En sådan fortolkning må derfor anlægges, i det omfang den ikke forhindrer, at der tages hensyn til bestemte særlige formål, der forfølges med de omtvistede bestemmelser i beslutning nr. 2794/80.

27 Hvad de særlige formål med artikel 4, nr. 4 og 5, angår, er det, som anført af sagsøgeren, korrekt, at de angår to forskellige former for omstrukturering. Det følger imidlertid ikke heraf, at de to bestemmelser derfor skal anvendes kumulativt.

28 Tværtimod fremgår det af formålene med de to forskellige former for omstruktureringsforanstaltninger, der omhandles i artikel 4, nr. 4 og 5, at deres virkninger økonomisk set normalt skal opveje hinanden og ikke kumuleres. Denne økonomiske sammenhæng indebærer på sin side, at der ikke kan anlægges en fortolkning, der ville føre til en kumulation af de to kvotaforhøjelser, og til, at der opstod en urimelig stor produktionskapacitet, som helt klart ville gå ud over formålene med bestemmelsen.

29 For Kommissionens opfattelse taler det endelig, at en dobbelt forhøjelse af sagsøgerens referencekvoter ville indebære en begunstigelse af sagsøgeren til skade for virksomheder, der ganske vist ligeledes har nedsat deres produktionskapacitet og derefter forøget den, men som har gennemført samtlige disse foranstaltninger før den 1. juli 1980. En sådan forskelsbehandling er ubegrundet i forhold til beslutningens formål. Dermed ville nemlig de virksomheder få en strengere behandling, der hurtigere havde afsluttet deres omstruktureringsprogram.

30 Heraf følger, at Kommissionen med rette har afslået at anvende artikel 4, nr. 4 og 5, i beslutning nr. 2794/80 kumulativt. Sagsøgerens anbringende må derfor forkastes.

Ulovlighedsindsigelsen mod artikel 4, nr. 4, og artikel 7 i beslutning nr. 2794/80

31 Sagsøgeren har fremført to indsigelser vedrørende lovligheden af beslutning nr. 2794/80. Den første angår betingelsen om, at Kommissionen ikke må have afgivet en negativ udtalelse, og det bestrides hermed, at de retsvirkninger, der ifølge beslutningen knyttes til en negativ udtalelse, er lovlige. Den anden indsigelse, der angår beslutningens artikel 7, går ud på, at Kommissionen ikke har kompetence til at fastsætte kvoter for leverancerne.

32 Om disse to indsigelser skal det udtales, at en sagsøger ganske vist under et annullationssøgsmål mod en individuel beslutning kan gøre gældende, at de bestemmelser i generelle beslutninger, som bringes i anvendelse ved den anfægtede beslutning, er ulovlige, men at denne mulighed kun står åben for

sagsøgeren, såfremt den individuelle beslutning er udstedt med hjemmel i de bestemmelser, som hævdes at være retsstridige.

33 I det foreliggende tilfælde beror de anfægtede meddelelser ikke på retsvirkningerne af en negativ udtalelse, idet en sådan negativ udtalelse om sagsøgerens nye investeringer ikke er afgivet. Meddelelserne indeholder heller ikke en fastsættelse af kvoter for leverancerne og er derfor ikke udstedt med hjemmel i artikel 7 i beslutning nr. 2794/80. Sagsøgerens ulovlighedsindsigelser kan følgelig ikke tages under påkendelse.

Sagens omkostninger

34 Kommissionen har tabt sag 275/80, mens sagsøgeren har tabt sag 24/81.

35 Da de to sager imidlertid formelt er blevet forenede med henblik på den mundtlige forhandling, og da de af parterne er blevet behandlet som forenede under skriftvekslingen, lader hver sags omkostninger sig ikke opgøre for sig. Retsplejehensyn taler derfor for at anvende procesreglementets artikel 69, stk. 3, hvorefter Domstolen kan ophæve sagsomkostningerne, hvor der foreligger ganske særlige grunde.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Kommissionens meddelelse af 1. november 1980 om sagsøgerens referenceproduktion og produktionskvoter for fjerde kvartal af 1980 annulleres i det omfang, meddelelsen vedrører valsede produkter i gruppe I og råstål.**

2. I øvrigt frifindes sagsøgte.

3. Hver part bærer sine omkostninger.

Mertens de Wilmars Touffait Due

Mackenzie Stuart O'Keeffe Koopmans Everling

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. oktober 1981.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl
Ekspeditionssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 25. JUNI 1981 [1]

Høje Domstol.

I efteråret 1980 konstaterede Kommissionen, *at* der i løbet af årets tredje kvartal var opstået en pludselig og betydelig nedgang i efterspørgslen af stål, *at* udnyttelsesgraden i Fællesskabets stålvirksomheder var stærkt faldende, og *at* stålpriserne var faldet betydeligt inden for Fællesskabet, samtidig med at produktionsomkostningerne var steget. På baggrund heraf mente Kommissionen, at en europæiske stålindustri stod over for en »åbenbar kriseperiode«. Da den var overbevist om, at de i EKSF-traktatens artikel 57 foreskrevne indirekte virkemidler ikke ville slå til, var det så meget mere nødvendigt omgående at gribe ind i produktionen med bindende foranstaltninger for at skabe balance mellem udbud og efterspørgsel, hvorfor den besluttede at anvende EKSF-traktatens artikel 58 og indføre et produktionskvotasystem. Dette skete ved Kommissionens beslutning nr. 2794/80/EKSF af 31. oktober 1980, der samme dag blev

1 — Oversat fra tysk.