udnyttelse af produktionskapaciteten ligger relativt langt fra fællesskabsgennemsnittet, bliver omfattet af klausulen.

Da krisesituationen var generel og fælles for samtlige jern- og stålvirksomheder, kunne Kommissionen med rette antage, at de pålagte produktionsbegrænsninger kun kunne medføre »usædvanlige« vanskeligheder for de virksomheder, der opfyldte visse betingelser med hensyn til udnyttelsen af deres produktionskapacitet.

Fastsættelsen af en grænse på 10 % under den gennemsnitlige udnyttelsesgrad for virksomhederne i Fællesskabet kan heller ikke anses som retsstridigt. Den margen, der kræves af Kommissionen, skal dels sikre, at kvotasystemet i det væsentlige opretholdes, dels at der kan tages hensyn til usædvanlige omstændigheder, der følger af anvendelsen af et sådant system.

2. Ved at lægge en ganske bestemt referenceperiode til grund for fastsættelsen af referenceproduktionerne for virksomhederne i jern- og stålindustrien, gør den generelle beslutning nr. 2794/80 det alene muligt at tage hensyn til den faktiske produktionskapacitet i den pågældende periode.

3. En af de væsentligste betingelser, der i medlemsstaternes retsordener opstilles for at antage, at der foreligger nødret, er, at den faresituation, som skal retfærdiggøre den retsstridige handlemåde, ikke er fremkaldt af den, der foretager den retsstridige handling. Denne betingelse er ikke opfyldt i et tilfælde, hvor den omstændighed, der hævdes at have fremkaldt nødretstilstanden, beror på et driftsøkonomisk valg fra virksomhedens side.

4. Produktionskvotasystemet, som på grundlag af EKSF-traktatens artikel 58 retmæssigt blev indført af Kommissionen ved den generelle beslutning nr. 2794/80, og som alle berørte virksomheder er forpligtet til at overholde, ville blive bragt i alvorlig fare og måske endog blive fuldstændig undergravet, hvis hver eneste virksomhed under påberåbelse af nødret som følge af alvorlige økonomiske vanskeligheder kunne unddrage sig begrænsningerne og efter eget skøn overskride de pålagte produktionskvotaer. Den kædereaktion, der således ville blive udløst, ville føre til, at systemet brød sammen, således at EKSF-traktatens artikel 58 ikke blev gennemført.

I de forenede sager 303 og 312/81

KLÖCKNER-WERKE AG, stålvirksomhed med hjemsted i Duisburg, ved professor Bodo Börner, Köln's universitet, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Ernest Arendt, 34 B, rue Philippe-II,

sagsøger,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved Kommissionens juridiske konsulent Norbert Koch, som befuldmægtiget, bistået af professor Eberhard Grabitz, Freie Universität Berlin, og med valgt adresse i Luxembourg hos Oreste Montalto, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnetbygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens individuelle beslutninger af 19. og 28. oktober 1981,

har

DOMSTOLEN (fjerde afdeling)

sammensat af afdelingsformanden A. O'Keeffe, dommerne P. Pescatore, G. Bosco, T. Koopmans og K. Bahlmann,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

Ud fra den betragtning, at stålmarkedet befandt sig i en åbenbar krise, jfr. EKSF-traktatens artikel 58, udstedte Kommissionen den 31. oktober 1980 beslutning nr. 2794/80 om indførelse af et kvotasystem for stålproduktionen for virksomhederne i jern- og stålindustrien (EFT L 291, s. 1).

I medfør af den generelle beslutnings artikler 2-4 skulle Kommissionen for hver virksomhed fastsætte kvartalsmæssige produktionskvotaer for råstål og for hver enkelt af fire grupper valsede produkter; den første gruppe omfattede de produkter, som nærværende sager angår. Beregningen af disse kvotaer skulle ske på grundlag af den enkelte virksomheds kvartalsmæssige referenceproduktion. Herved skulle der for hver måned i det konkrete kvartal tages hensyn til den samme måned i tids-

rummet fra juli 1977 til juni 1980, i hvilken summen af produktionen af de fire valsede produktgrupper var størst. De tre således valgte måneder, der ikke nødvendigvis var fortløbende, udgjorde referenceperioden. Referenceproduktionerne for råstål og for hver af de fire valsede produktgrupper var lig med de respektive produktionstal i referenceperioden.

I de tilfælde, der var nævnt i artikel 4, nr. 3, 4 og 5, kunne Kommissionen imidlertid inden for visse grænser forøge referenceproduktionen og følgelig også de kvotaer, der var tillagt de pågældende virksomheder.

Beslutningen (artikel 14) bestemte desuden, at såfremt de produktions- og leveringsrestriktioner, der blev pålagt ved beslutningen og de dertil hørende gennemførelsesforanstaltninger, medførte usædvanlige vanskeligheder for en virksomhed, kunne denne — ledsaget af behørig dokumentation — forelægge sagen for Kommissionen, der efter at have gennemgået den så hurtigt som muligt i lyset af målene for beslutningen kunne tilpasse bestemmelserne til den konkrete situation.

I medfør af den nævnte beslutning gav Kommissionen ved skrivelse af 19. december 1980 Klöckner-Werke AG, en stålvirksomhed med hjemsted i Duisburg, meddelelse om dens referenceproduktioner og produktionskvotaer for første kvartal af 1981, således som de fremkom ved anvendelse af reduktionssatserne i medfør af beslutningens artikel 5. Denne individuelle beslutning, der var foreløbig, blev bekræftet den 4. april 1981, efter at kvotaerne var blevet således tilpasset, at produkter, der ikke omfattedes af kvotaordningen, var undtaget. Der blev ikke anlagt sag i anledning af disse to individuelle beslutninger, og Klöckner-Werke's produktionskvota for første kvartal af 1981 for valset stål i gruppe I blev fastsat til 539 003 tons.

Klöckner-Werke indgav den 4. februar 1981 med henvisning til beslutningens artikel 14 en ansøgning til Kommissionen om forhøjelse af den kvota, der var blevet tillagt virksomheden. Ansøgningen var begrundet med, at det havde medført »usædvanlige vanskeligheder« for virksomheden at overholde kvotaen. Ved skrivelse af 19. oktober 1981, der måtte betragtes som en individuel beslutning, gav Kommissionen afslag på ansøgningen.

I mellemtiden havde Klöckner-Werke i første kvartal af 1981 overskredet den produktionskvota, der var fastsat for virksomheden for valsede produkter i gruppe I, med 28 682 tons. Kommissionen foreholdt virksomheden denne overskridelse ved en skrivelse af 15. juli 1981, hvori Kommissionen samtidig opfordrede virksomheden til at fremsætte sine bemærkninger, jfr. EKSF-traktatens artikel 36. Klöckner-Werke efterkom opfordringen ved skrivelser af 27. juli og 25. august 1981, der derpå under en høring den 24. september 1981 blev uddybet gennem oplysninger afgivet af en repræsentant for virksomheden. Kommissionen fandt ikke virksomhedens begrundelse holdbare og pålagde i medfør af artikel 9 i beslutning nr. 2794/80 ved beslutning af 28. oktober 1981 virksomheden en bøde på 2 151 150 ECU.

Klöckner-Werke anlagde derefter i medfør af EKSF-traktatens artikel 33 den første sag, der blev registreret på Domstolens justitskontor den 30. november 1981, med påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 19. oktober 1981, hvorved der blev givet

afslag på virksomhedens anmodning om en forhøjelse af produktions- og leveringskvotaen for første kvartal af 1981.

Kort tid efter anlagde virksomheden i medfør af EKSF-traktatens artikler 33 og 36 endnu en sag, der blev registreret på Domstolens justitiskontor den 15. december 1981, med påstand om annullation af Kommissionens individuelle beslutning af 28. oktober 1981, hvorved der blev fastsat en bøde for overskridelse af den nævnte kvota, subsidiært om nedsættelse af bøden.

Ved kendelse af 5. maj 1982 har Domstolen på grundlag af sagernes forbindelse med hinanden besluttet at forene dem under den mundtlige forhandling og under domsafsigelsen.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Ved kendelse af 13. oktober 1982 har Domstolen besluttet at henvise de forenede sager til fjerde afdeling.

II — Parternes påstande

I *sag 303/81* har *sagsøgeren* nedlagt følgende påstande:

— sagsøgtes beslutning af 19. oktober 1981 annulleres.

I *sag 312/81* har *sagsøgeren* nedlagt følgende påstand:

1. Principalt: sagsøgtes beslutning af 28. oktober 1981 annulleres.
2. Subsidiært: den i den anfægtede beslutning pålagte bøde nedsættes til et af Domstolen fastsat passende beløb.
3. Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Kommissionen har i begge sager nedlagt følgende påstande:

— sagsøgte frifindes;

— sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

1. Sag 303/81

Sagsøgeren har som sit første anbringende anført, at det ikke er i overensstemmelse med gældende ret, når det i begrundelsen for Kommissionens beslutning af 28. oktober 1981 hedder, at der kun kan antages at foreligge usædvanlige omstændigheder som nævnt i artikel 14 i den generelle beslutning, såfremt den ansøgende virksomheds udnyttelsesgrad ligger mere end 10 % under de øvrige producenters i Fællesskabet. Sagsøgeren har i denne forbindelse anført, at det ikke er tilstrækkeligt blot at anvende et automatisk kriterium som procenttallet 10. I tilfælde, hvor udnyttelsesgraden ligger mindre end 10 % under gennemsnittet, er Kommissionen tværtimod forpligtet til at efterprøve alle omstændigheder ved det konkrete tilfælde for at afgøre, om der trods alt ikke foreligger usædvanlige vanskeligheder. Da Kommissionen ikke har foretaget en sådan efterprøvelse, har den tilsidesat EKSF-traktaten og gjort sig skyldig i magtfordrejning.

Det andet anbringende, der retter sig imod den anfægtede beslutning, går ud på, at Kommissionen ved tildelingen af kvotaen har ansat udnyttelsen af Klöckner-Werke's valseværk II for varmvalsede bredbånd i Bremen for højt, nemlig til 50,4 %. Valseværket blev på det pågældende tidspunkt rent faktisk kun udnyttet med 39 % og lå dermed 17 % under Fællesskabets gennemsnitlige udnyttelsesgrad på rundt regnet 55 %. Forskellen mellem den lavere udnyttelse på 5,4 % under gennemsnittet, som af

Kommissionen antaget, og den faktiske lavere udnyttelse på 17 % skyldes, at sagsøgte har lagt en for lav kapacitet for det pågældende valseværk for varmvalsede bredbånd til grund. Kommissionen har ansat kapaciteten til 355 000 tons pr. måned, mens den rent faktisk androg 459 000 tons pr. måned.

Sagsøgeren har herved støttet sig på en »Technical Audit Report« af 1. maj 1981. I første del af denne erklæring, der er udfærdiget af det belgiske Centre de recherces métallurgiques (forskningscentrum for metalindustrien; CRM) og det japanske firma Kawasaki Steel Corporation i forening, hedder det, at Kawasaki har anslået kapaciteten for det pågældende valseværk for varmvalsede bredbånd til 487 000 tons pr. måned, mens CRM kun har anslået kapaciteten lavere, fordi CRM ikke har lagt den senere oplyste faktiske produktionskapacitet til grund. Dette viser efter Klöckner-Werke's opfattelse, at det i stævningen angivne tal på 459 000 tons pr. måned snarere er for lavt end for højt.

Dersom Domstolen finder Kawasaki's erklæring utilstrækkelig som bevis for den faktiske produktionskapacitet for det pågældende valseværk, har sagsøgeren anmodet om, at valseværket arbejder under opsyn af en sagkyndig i 6 uger med maksimal kapacitet; på denne måde kan spørgsmålet endeligt afklares.

Sagsøgeren har ganske vist medgivet, at Kommmissionen har støttet sin antagelse på oplysninger, som virksomheden selv har givet i spørgeskema 2/61, men er dog af den opfattelse, at dette ikke er afgørende. Ved anvendelsen af artikel 14 i beslutning nr. 2794/80 skal der nemlig ikke lægges vægt på en tidligere eller blot teoretisk produktionskapacitet, men på den nuværende, faktiske kapacitet; de pågældende statistiske oplysninger blev afgivet rent rutinemæssigt, hvorfor man må tillade en berigtigelse på grundlag af de faktiske forhold. Den omstændighed, at Klöckner-Werke på denne måde har afgivet urigtige oplysninger over for Kommissionen på det nævnte spørgeskema, kan alene medføre, at Kommissionen pålægger firmaet en bøde, men kan ikke begrunde, at en produktionskvota ansættes for lavt.

Sagsøgeren har endelig gjort gældende, at sagsøgte ved fastsættelsen af sagsøgerens produktionskapacitet under alle omstændigheder har undladt at tage hensyn til kapaciteten af det andet valseværk i Bremen-værket (valseværk I), der i april 1974 midlertidigt blev sat ud af drift med henblik på en omstrukturering af værket.

Kommissionen har i første række indvendt, at artikel 14 i beslutning nr. 2794/80 er en undtagelsesbestemmelse; Kommissionen kan kun gøre brug af den bemyndigelse, der er givet den ved denne bestemmelse, såfremt de vanskeligheder, der opstår for den pågældende virksomhed, er en følge af anvendelsen af produktionskvotasystemet. På dette grundlag er Kommissionen altid gået ud fra, at der foreligger usædvanlige vanskeligheder, når den pågældende virksomheds udnyttelsesgrad efter anvendelsen af kvotabestemmelserne har ligget mindst 10 % under den gennemsnitlige udnyttelsesgrad for virksomhederne i Fællesskabet. Dette kriterium har gjort det muligt for Kommissionen at udøve det skøn, der tillægges den ved beslutningens artikel 14, korrekt og uden fare for at

behandle de pågældende virksomheder forskelligt. De særlige forhold, som artikel 14 angår, kan indtræde, når en virksomheds referenceproduktioner som beregnet efter artikel 4, nr. 1 og 2, i beslutning nr. 2794/80 afviger stærkt fra de gennemsnitlige referenceproduktioner i Fællesskabet, uden at en forøgelse af dem kommer i betragtning i medfør af artikel 4, nr. 3, 4 og 5. I sådanne tilfælde har anvendelsen af de almindelige regler for kvotafastsættelsen den virkning, at udnyttelsen af den pågældende virksomheds kapacitet falder til langt under fællesskabsgennemsnittet. Erfaringen har i øvrigt vist, at en udnyttelse, der er mindre end 10 % lavere end gennemsnittet, befinder sig inden for det sædvanlige variationsområde. Derfor skal der for at undgå forskelsbehandling kun tages hensyn til større afvigelser. Det kriterium, der lægges til grund ved anvendelsen af artikel 14, er således ganske logisk og retmæssigt.

Med hensyn til det andet anbringende, hvorved sagsøgeren gør gældende, at virksomhedens udnyttelsesgrad har ligget 17 % under den gennemsnitlige udnyttelsesgrad for virksomhederne i Fællesskabet, har Kommissionen begrænset sig til i det væsentlige at gentage den argumentation, den fremførte i sag 119/81 og sag 244/81, hvori det samme spørgsmål blev rejst med hensyn til andet kvartal af 1981. Kommissionen har dog tilføjet, at selv om det måtte antages, at sagsøgerens valseværk II for varmvalsede bredbånd i Bremen havde en kapacitet på 459 000 tons pr. måned i stedet for på 355 000 tons pr. måned, kunne heller ikke denne omstændighed føre til en forhøjelse af kvotaen i medfør af artikel 14 i den generelle beslutning. Kommissionen havde nemlig allerede ved en beslutning af 19. december 1980, hvorved sagsøgerens produktionskvotaer for første kvartal af 1981 var blevet fastsat, forhøjet virksomhedens referenceproduktion i medfør af artikel 4, nr. 3, i den generelle beslutning. Imidlertid er det en af betingelserne for en forhøjelse efter denne bestemmelse, at den gennemsnitlige udnyttelsesgrad for en virksomheds produktionskapacitet fra juli 1977 til juni 1980 har ligget 10 procentpoint eller mere under den gennemsnitlige udnyttelsesgrad for samme anlæg i de andre virksomheder i Fællesskabet i 1977, 1978 og 1979; eftersom sagsøgeren har anført, at kapaciteten på 459 000 tons pr. måned allerede forelå fra juli 1977 til juni 1980, skulle den referenceproduktion, der beregnedes efter artikel 4, nr. 3, i beslutning nr. 2794/80, have været forhøjet til et endnu større tal end det skete i kvotameddelelsen af 19. december 1980. I så fald ville sagsøgerens udnyttelsesgrad have været mindre end 10 % lavere end gennemsnittet, nemlig kun 6,4 % lavere.

Angående spørgsmålet om produktionskapaciteten for valseværk II for varmvalsede bredbånd i Bremen har Kommissionen henvist til sin argumentation i sag 119/81. Kommissionen har lagt vægt på, at dens antagelser vedrørende virksomhedens kapacitet hvilede på de årlige oplysninger i spørgeskema 2/61. Kommissionen har herved anført, at Klöckner-Werke i de statistiske spørgeskemaer for årene 1979 og 1980 først angav en kapacitet på 3 777 000 tons pr. år, men derpå i 1980 anmeldte en højere kapacitet for de to år, nemlig 4 260 000 tons pr. år. På grundlag af denne nye oplysning gennemførte Kommissionen en kontrol, som resulterede i, at den antog en højere kapacitet. Endelig oplyste

sagsøgeren først i året 1981, at virksomhedens produktionskapacitet — som allerede tidligere — var endnu højere, nemlig 5 508 000 tons pr. år, hvilket svarer til 459 000 tons pr. måned. Imidlertid kan man vanskeligt gå ud fra, at sagsøgeren inden for et og samme år har opdaget endnu en fejl vedrørende sin kapacitet.

Angående den sagkyndige erklæring fra Kawasaki er det Kommissionens opfattelse, at denne hviler på et rent teoretisk begreb, den såkaldte tekniske kapacitet, og ikke på det begreb, der alene er udslagsgivende i den foreliggende sag, nemlig den »højst mulige produktion«; erklæringen er derfor uden relevans.

Endelig har Kommissionen henvist til angivelige modsigelser mellem argumentationen i denne sag og i andre, lignende sager.

Sagsøgeren har vendt sig imod den argumentation, hvormed Kommissionen søger at begrunde det kriterium, den har lagt til grund for, om der foreligger usædvanlige vanskeligheder. Sagsøgeren har anført, at sådanne vanskeligheder ikke kun kan vise sig i tekniske størrelser, men også i økonomiske størrelser, som f.eks. renteydelsen, og har henvist til usikkerhedsfaktorerne ved beregningen af forskellen mellem sagsøgerens udnyttelsesgrad og gennemsnittet. Sagsøgeren har også bestridt relevansen af Kommissionens bemærkninger til spørgsmålet om, hvad der ville være sket, hvis virksomheden allerede ved anvendelsen af artikel 4, nr. 3, i den generelle beslutning havde rejst det spørgsmål, der nu skal afgøres. Efter sagsøgerens opfattelse skal Kommissionen ved anvendelsen af artikel 14 »på grundlag af kendsgerningerne ganske enkelt fastslå, om der foreligger usædvanlige vanskeligheder eller ikke«.

Sagsøgeren har endvidere bestridt, at der skulle være uoverensstemmelse mellem sagsøgerens argumentation i denne sag i forhold til andre sager, og har tilføjet, at de hævdede forskelle i hvert fald er uden enhver relevans, idet det drejer sig om forskellige sager med forskellig sagsgenstand. Til støtte for sin opfattelse har sagsøgeren endvidere henvist til en ny sagkyndig erklæring fra professor R. Jeschar af 12. januar 1982, hvoraf det fremgår, at Klöckner-Werke's produktionskapacitet må ansættes endnu højere end virksomheden først har oplyst. Endelig har sagsøgeren forklaret, hvorledes Klöckner-Werke økonomisk er stillet på grund af, at Kommissionen har ansat for lave kvotaer for virksomheden.

Kommissionen har heroverfor anført, at virksomhedens økonomiske situation ikke kan tages i betragtning ved bedømmelsen af, om der foreligger usædvanlige vanskeligheder, fordi den ikke kan anses som en følge af anvendelsen af produktionskvotasystemet; en virksomheds økonomiske situation afhænger nemlig ikke blot af produktionsmængden, men også af de priser, der opnås. Virksomhedens ringe indtjening er et forhold, der også tidligere forelå, derimod ikke en følge af kvotasystemet, der netop er blevet indført på grund af tilbagegangen i efterspørgslen og prissammenbruddet.

Kommissionen har desuden fastholdt sit anbringende om, at kvotafastsættelsen for første kvartal af 1981 er endelig, fordi sagsøgeren ikke har anfægtet den. Derfor er sagsøgerens påstand om, at kapaciteten for sagsøgerens valseværk II for varmvalsede bredbånd i Bremen allerede i årene 1977 og 1980 var på 459 000 tons pr. måned, af processuelle grunde

ganske uden relevans. På grundlag af sagsøgerens oplysning om, at dette var produktionskapaciteten i første kvartal af 1981, må man slutte, at kapaciteten må være forøget siden 1980. En sådan kapacitetsforøgelse og den lavere udnyttelsesgrad, der følger heraf, er ikke usædvanlige vanskeligheder efter artikel 14, da vanskelighederne ikke kan føres tilbage til indførelsen af kvotasystemet.

Kommissionen har endelig bestridt relevansen af den nye sagkyndige erklæring, og at den skulle være egnet som bevismiddel, da den ligesom erklæringen fra Kawasaki hviler på beregningen af den »tekniske kapacitet« og ikke på den »størst mulige produktion«.

2. Sag 312/81

Til støtte for det andet søgsmål, der angår en påstand om annullation af den individuelle beslutning af 28. oktober 1981, hvorved sagsøgeren blev pålagt en bøde for overskridelse af kvotaen for første kvartal af 1981, for så vidt angår produkter i gruppe I, har *sagsøgeren* anført følgende anbringender:

1. den anfægtede beslutning er retsstridig, fordi den bryder et tilsagn, der binder Kommissionen;

2. den anfægtede beslutning er retsstridig, fordi den hviler på sagsøgtes retsstridige beslutning af 19. oktober 1981, der er genstand for sag 303/81;

3. den anfægtede beslutning er retsstridig, fordi den hviler på den ligeledes retsstridige generelle beslutning nr. 2794/80, især på dennes artikel 9.

A — Det første anbringende

Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede beslutning er retsstridig, fordi den bryder et tilsagn, som Kommissionen har givet sagsøgeren, om at afstå fra enhver økonomisk sanktion i anledning af kvotaoverskridelsen. Sagsøgeren har herved anført, at Pierre Defraigne, der er næstformand Davignon's kabinetchef, for at få Klöckner-Werke til at opgive sin modstand mod at deltage i de forhandlinger, der betegnedes Eurofer II, hvorved der skulle tilvejebringes en aftale mellem de store europæiske stålvirksomheder om frivillige produktionsbegrænsninger, i en telefonsamtale med sagsøgerens administrerende direktør, Dr. Herbert Gienow, gav følgende to løfter:

— dels »ville Kommissionens tjenestegrene bestræbe sig på, at sagsøgeren under forhandlingerne ... blev korrekt behandlet.«

— dels »ville Kommissionen 'løse det problem' ('solve the problem'), der var opstået, fordi sagsøgeren i første kvartal af 1981 ville producere mere end det, der svarede til den rent foreløbige kvota, der hidtil var blevet tildelt virksomheden. Denne regulering skulle ske uafhængigt af, om forhandlingerne vedrørende Eurofer II lykkedes eller ikke.«

Sagsøgeren har tilføjet, at det fra samtalens begyndelse blev gjort klart for sagsøgte, at virksomheden ville overskride sin produktionskvota for første kvartal af 1981 med ca. 100 000 tons.

På grundlag af de to tilsagn deltog Klöckner-Werke i forhandlingerne, som resulterede i en aftale om bestemte produkter; samtidig undlod virksom-

heden at anlægge sag i anledning af den beslutning, der derefter blev truffet den 1. april 1981, og hvorved virksomhedens produktionskvota for det pågældende kvartal blev endeligt fastsat.

Sagsøgeren er af den opfattelse, at det tilsagn om, at Kommissionen ville give afkald på enhver økonomisk sanktion, som var indeholdt i løftet om »at løse problemet«, er bindende, da det er afgivet af den ansvarlige i Kommissionen, nemlig Étienne Davignon. Pierre Defraigne optrådte udelukkende som den, der viderebragte meddelelsen. Tilsagnet har også et klart og tydeligt indhold, idet det angår Kommissionens afkald på at pålægge en bøde, også selv om de midler, der skulle anvendes for at opnå dette mål (f.eks. forhøjelse af produktionskvotaen efter artikel 14 i den generelle beslutning nr. 2794/80 eller ændring af beregningsgrundlagene), ikke blev nøjagtigt angivet.

Med henvisning til, at Kommissionens repræsentant under den høring, der fandt sted hos Kommissionen, erklærede, at Pierre Defraigne bestred, at han skulle have givet de nævnte tilsagn, har sagsøgeren tilbudt at føre bevis ved hjælp af vidneførsel.

Kommissionen har indvendt, at det af de udtalelser, som P. Defraigne påstås at være fremkommet med, ikke klart fremgår, hvad sagsøgte skulle have lovet sagsøgeren, idet ordene »solve the problem« og »regulering« kan forstås på forskellig måde, ligesom det ikke kan udledes af dem, at P. Defraigne har lovet sagsøgeren, at man ville undlade at pålægge en bøde. Udtalelserne kan heller ikke opfattes som et tilsagn om en kvotaforhøjelse eller en ændring af beregningsgrundlagene og er således ikke på nogen måde egnet til at bevise, at der foreligger en retlig forpligtelse, der binder den pågældende myndighed.

Under alle omstændigheder har Kommissionen bestridt, at P. Defraigne er fremkommet med ytringen, som hævdet af sagsøgeren.

Efter Kommissionens opfattelse er det påståede tilsagn desuden ugyldigt, da det ikke er fremsat skriftligt. Det eneste lovlige middel til at nå det anførte mål ville være at fastsætte en ny, højere kvota, hvilket kun kunne ske ved en ny beslutning, som skulle udstedes skriftligt, jfr. artikel 1 i Kommissionens afgørelse nr. 22/60 af 7. september 1960 om gennemførelsen af artikel 15 i traktaten (EFT specialudgave, anden serie, VIII, s. 13).

Kommissionen er endelig af den opfattelse, at P. Defraigne's påståede tilsagn i hvert fald ikke kan binde sagsøgte, idet den kompetente myndighed ikke har bekræftet og godkendt det. Retligt er en sådan godkendelse i øvrigt ikke mulig, da bestemmelserne om, at der pålægges en bøde for overskridelse af kvotaen, er ufravigelige. Deraf følger, at en eventuel godkendelse ville have været i strid med fællesskabsretten.

Sagsøgeren har indvendt, at det pågældende tilsagn har et klart og tydeligt indhold; det »problem«, som P. Defraigne og direktør Gienow talte om, var specielt kvotaoverskridelsen og konsekvensen af den, nemlig pålæggelse af en bøde. Derfor kunne problemets løsning alene bestå i, at en sådan retsfølge blev afværget. At tilsagnet havde dette indhold, bekræftes også af hele baggrunden for samtalen, der var kommet i stand på P. Defraigne's initia-

tiv, idet denne havde taget kontakt med direktør Gienow og havde bedt ham om at tage del i forhandlingerne vedrørende Eurofer II.

Sagsøgeren har endelig fastholdt sin påstand om, at P. Defraigne ganske enkelt optrådte som den, der viderebragte Davignon's afgørelse, altså som en person, der var bemyndiget til at repræsentere Kommissionen og påtage sig forpligtelser på dennes vegne. Sagsøgtes indvending om, at tilsagnet skulle have været givet skriftligt, er ikke korrekt, idet tilsagnet ikke nødvendigvis indebar en ny fastsættelse af kvotaen; de midler, hvormed målet skulle nås, nemlig at der ikke blev pålagt en bøde, blev ikke nærmere aftalt.

Kommissionen har i duplikken fastholdt, at de erklæringer, der tillægges P. Defraigne, er flertydige, og at det er retligt umuligt at overholde det påståede tilsagn. Kommissionen har desuden bestridt, at Davignon på noget tidspunkt har pålagt P. Defraigne at give det pågældende tilsagn i sit navn. Angående spørgsmålet om kravet om skriftlighed har Kommissionen anført, at et tilsagn vedrørende en forvaltningsakt under alle omstændigheder skal have den form, der er foreskrevet for forvaltningsakten.

B — Det andet anbringende

Sagsøgeren har anført, at den anfægtede beslutning er retsstridig, fordi den hviler på den ligeledes retsstridige beslutning af 19. oktober 1981, hvorved sagsøgte afslog sagsøgerens anmodning om en forhøjelse af produktionskvotaen for første kvartal af 1981. Retsstridigheden af afslaget er godtgjort i sag 303/81; og dersom Domstolen i sag 303/81 giver dom efter påstanden, må den her anfægtede bødebeslutning også annulleres, fordi sagsøgerens endelige kvota i så fald endnu ikke kan anses som fastsat.

Kommissionen har vedrørende dette anbringende blot henvist til sin argumentation i sag 303/81.

C — Det tredje anbringende

Sagsøgeren har anført, at beslutning nr. 2794/80, der er retsgrundlaget for den anfægtede individuelle beslutning, er retsstridig af fire grunde:

— princippet om, at der skal sikres en »mindsteudnyttelse«, er tilsidesat,

— man har ikke draget konsekvenserne af forbudet mod statsstøtte i EKSF-traktatens artikel 4, litra c),

— Rådets samtykke foreligger ikke,

— kvoteringen af udførslerne er retsstridig.

Retsstridigheden af den almindelige beslutning medfører, at også den anfægtede individuelle beslutning er retsstridig, idet der består en umiddelbar sammenhæng imellem de to beslutninger.

a) Formaliteten

Kommissionen har anført, at anbringendet kun kan realitetsbehandles, for så vidt angår det af sagsøgeren anførte om, at beslutning nr. 2794/80 i sin helhed er retsstridig på grund af manglende samtykke fra Rådet. I såfald er artikel 9 i den generelle beslutning ligeledes retsstridig. Ifølge Domstolens dom af 31. marts 1965 i sag 21/64 (Macchiorlati, Sml. 1965-1968, s. 43) kan retsstridigheden af en generel beslutning kun påberåbes, såfremt der består en direkte retlig forbindelse mellem den påklagede foran-

staltning og den generelle beslutning. Dette er tilfældet med hensyn til artikel 9 i beslutning nr. 2794/80, fordi denne regel fastsætter betingelserne for pålæggelse af bøder og for disses størrelse.

Anbringendet må i øvrigt afvises, fordi sagsøgeren ikke har angivet, hvilke bestemmelser det nærmere retter sig imod. Det måtte i øvrigt også afvises, hvis sagsøgeren derved ville godtgøre, at artikel 4 og 5 i den generelle beslutning var retsstridige; der består nemlig ingen umiddelbar retlig forbindelse mellem den anfægtede beslutning og disse bestemmelser, der regulerer beregningsgrundlaget for referenceproduktionerne og kvotaerne.

Sagsøgeren har indvendt, at anbringendet retter sig mod beslutning nr. 2794/80 i dens helhed. Formalitetsindsigelsen savner derfor grundlag.

b) Tilsidesættelsen af princippet om, at der skal sikres en »mindsteudnyttelse«

Sagsøgeren har anført, at beslutning nr. 2794/80 er retsstridig, i det omfang den ikke sikrer en mindsteudnyttelse af de berørte virksomheders produktionskapacitet. Eftersom det er farligere for en virksomhed, at produktionen ved en kapacitetsudnyttelse på 50 % reduceres med 10 % til 45 %, end at produktionen ved en kapacitetsudnyttelse på 100 % reduceres til 90 %, bør den produktionskvota, der fastsættes for en virksomhed, ikke medføre, at kapacitetsudnyttelsen falder til under en bestemt grænse. Denne grænse skal svare til den gennemsnitlige udnyttelse af produktionskapaciteten i stålvirksomhederne i Fællesskabet. Dette fremgår både af, hvad man kan udlede af EKSF-traktatens bestemmelser, og af en almindelig retsopfattelse, der er fælles for alle medlemsstaternes retsordener. Kommissionen har derfor ikke ret til at reducere referenceproduktionen med en ligelig, bestemt procentsats uden at tage hensyn til den kapacitetsudnyttelse, der er udgangspunktet; tværtimod er Kommissionen forpligtet til at beskytte de virksomheder, som reduktionen vil ramme hårdest, hvilket er de virksomheder, hvis kapacitetsudnyttelse som udgangspunkt er særlig lav.

Kommissionen har i sit svarskrift alene gentaget sin formalitetsindsigelse.

Sagsøgeren har i replikken anført, at også i dette tilfælde retter anbringendet sig mod den generelle beslutning som helhed; det gøres nemlig gældende, at EKSF-traktatens artikel 58 er overtrådt, ikke fordi beslutningen indeholder en bestemt resstridig bestemmelse, men fordi der i beslutningen mangler en bestemmelse, som denne rettelig skulle have indeholdt. I øvrigt ønsker sagsøgeren ikke med sin påstand at opnå, at sagsøgte indføjer yderligere artikler i den nævnte generelle beslutning, men begærer annullation af de to individuelle beslutninger, der er truffet på grundlag af den generelle beslutning. Sagsøgeren kunne derfor ikke nå sit mål ved at anlægge passivitetssøgsmål, men kan få påstanden prøvet ved at påberåbe sig, at den generelle beslutning er retsstridig. Formalitetsindsigelsen er således ubegrundet.

Kommissionen har i duplikken fastholdt sin formalitetsindsigelse og har yderligere anført, at anbringendet heller ikke

han tages til følge i realiteten. EKSF-traktatens artikel 58 begrænser ikke Kommissionens valgfrihed med hensyn til grundlaget for en rimelig beregning af kvotaerne. Det kan derfor ikke med rimelighed bestrides, at Kommissionens beslutning om at henholde sig til virksomhedernes faktiske produktion, er et »rimeligt grundlag« for fastsættelsen af kvotaerne, idet dette kriterium giver et objektivt bedømmelsesgrundlag, hvorved usikkerhed ved vurderingen af kapaciteten undgås, ligesom der kan ske en nedsættelse af den samlede produktion, uden at virksomhedernes indbyrdes stilling på markedet ændres.

I øvrigt har begge parter henvist til deres skriftlige indlæg i sag 119/81.

c) Manglende hensyntagen til forbudet mod statsstøtte

Sagsøgeren har gjort gældende, at fordelingen af kvotaerne ifølge den omtalte generelle beslutning heller ikke under en anden synsvinkel er blevet foretaget på et »rimeligt grundlag«, idet Kommissionen ikke har taget hensyn til virkningerne af den statsstøtte, der i en række medlemsstater ydes stålindustrien i strid med artikel 4, litra c), i EKSF-traktaten. Efter sagsøgerens opfattelse skulle sagsøgte have taget hensyn til denne retsstridige statsstøtte ved enten at have tildelt virksomheder, der ikke får statsstøtte, en højere kvota, eller ved at have nedsat kvotaen for de virksomheder, der får en sådan støtte. Denne overtrædelse af traktaten har nemlig ført til produktionsstigninger i de statsstøttede virksomheder, som ikke ville være indtrådt, uden støtten, idet disse virksomheder har været i stand til at foretage større investeringer end de øvrige virksomheder.

Efter Klöckner-Werke's opfattelse kan Kommissionen ikke påberåbe sig adgangen til at gribe ind over for de nævnte overtrædelser efter EKSF-traktatens artikel 88 (som den for øvrigt endnu aldrig har taget i brug i denne sammenhæng); Kommissionen kan heller ikke påberåbe sig EKSF-traktatens artikel 67, idet denne bestemmelse ikke angår de former for statsstøtte, der er forbudt efter artikel 4, litra c).

Kommissionen har heroverfor anført, at dette anbringende er ubegrundet, idet EKSF-traktatens artikel 58 ikke skal rette op på konkurrenceforvridninger, der er fremkaldt af statslig støtte, som Kommissionen kan skride ind overfor med andre midler.

I øvrigt har begge parter også vedrørende dette punkt henvist til deres skriftlige indlæg i sag 119/81.

d) Rådets manglende samtykke

Sagsøgeren har anført, at der ikke foreligger det samtykke fra Rådet til den pågældende generelle beslutning, der kræves efter EKSF-traktatens artikel 58, stk. 1. Skønt sagsøgeren flere gange har opfordret Kommissionen til at fremlægge den afgørelse fra Rådet, hvorved samtykke blev meddelt, har Kommissionen alene fremlagt en pressemeddelelse fra Rådets generalsekretariat; dette dokument er uden enhver releans. Spørgsmålet om, hvorvidt der virkelig er blevet givet et »samtykke«, og om dette har det indhold, der kræves af EKSF-traktaten, kan kun bedømmes ved hjælp af det materiale, som Kommissionen forelagde Rådet med henblik på det møde, hvori samtykket skulle gives, samt ved hjælp af protokollater og båndopta-

gelser fra mødet. Først og fremmest foreligger der således mangel på bevis.

For alle tilfældes skyld har sagsøgeren under henvisning til sine anbringender i andre, tilsvarende sager (sag 119/81 og 244/81) anført, at Rådets samtykke kræves til alle elementer i et kvotasystem, ikke kun til bestemte, angiveligt væsentlige aspekter af systemet; sådanne aspekter kan kun udpeges efter et objektivt kriterium, som Kommissionen ikke har kunne angive. Herefter har Rådets »samtykke«, selv om det måtte være blevet meddelt i det foreliggende tilfælde, ikke haft det indhold, der er foreskrevet i traktaten. Kommissionen fremlagde nemlig i sag 119/81, hvor det samme spørgsmål var rejst, ordlyden af sine forslag til Rådet med henblik på gennemførelsen af produktionskvotasystemet (dokument af 6. 10. 1980, KOM/80/586, endelig udg.). Sammenligningen mellem dette dokument, som sagsøgeren i givet fald også ønsker fremlagt under nærværende sag, og den endelige ordlyd af beslutning nr. 2794/80 viser, at der foreligger talrige væsentlige forskelle mellem de to tekster. Det kan derfor ikke på grundlag af de dokumenter, der befinder sig i akterne, bedømmes, hvilken ordlyd Rådet har givet sit påståede samtykke til. I mangel af et objektivt kriterium lader det sig desuden ikke fastslå, om eventuelle afvigelser mellem de to tekster angår væsentlige eller kun uvæsentlige punkter. Det principielle krav om retssikkerhed er således ikke blevet iagttaget.

Både i retlig og faktisk henseende har *Kommissionen* vendt sig imod sagsøgerens anbringende og imod kravene om fremlæggelse af nye dokumenter, som Kommissionen finder overflødige. Det fremgår nemlig også af præamblen til beslutning nr. 2794/80, at Rådet utvivlsomt har meddelt sit samtykke. Kommissionen har tilføjet, at artikel 58, stk. 1, ikke nærmere regulerer, hvad der skal forstås ved »samtykke«; efter reglens opbygning og formål kan det imidlertid ikke kræves, at Kommissionen forelægger Rådet et kvotasystem, der allerede er udarbejdet i enkeltheder og foreligger i beslutningsform. Derimod fastsætter artikel 58 en beslutningsprocedure i tre faser: efter stk. 1, første afsnit, fastslår Kommissionen i den første fase, at Fællesskabet står over for en åbenbar kriseperiode, og at de i artikel 57 angivne virkemidler ikke gør det muligt at imødegå denne situation; ligeledes i medfør af stk. 1, første afsnit, træffer den i anden fase beslutning om at indføre et kvotasystem for produktionen; i stk. 2 bemyndiges Kommissionen til i tredje fase at udforme kvotasystemet i enkeltheder og gennem en eller flere retsakter at gøre det retligt bindende. I denne beslutningsprocedure deltager Rådet kun i den anden fase: Kommissionen skal indhente Rådets samtykke til indførelsen af et produktionskvotasystem, men ikke til udformningen af dette system og til dets virkeliggørelse gennem retsakter. Da disse principper er blevet overholdt i den foreliggende sag, opfylder proceduren, hvorved beslutning nr. 2794/80 blev gennemført, kravene ifølge EKSF-traktatens artikel 58.

e) Spørgsmålet om den retsstridige kvotering af udførslerne

Sagsøgeren har i replikken for første gang anført, at Kommissionen i beslutning nr. 2794/80 har foretaget en kvotering også af den del af produktionen, der er bestemt til udførsel til tredjelande, og at dette er retsstridigt, fordi alle beføjelser

vedrørende udførsel af de varer, der henhører under EKSF-traktaten, er forblevet hos medlemsstaterne. Kommissionen har dermed overskredet sin kompetence. Gennem den indflydelse, som Kommissionen herved udøver på omfanget af vareudbuddet på markedet i tredjelande, forfordeler Kommissionen desuden ensidigt fællesskabsproduktionen i modstrid med EKSF-traktatens mål.

Kommissionen har anført, at også dette anbringende er ubegrundet. EKSF-traktatens artikel 58 bemyndiger Kommissionen til at indføre et produktionskvotasystem, men opstiller ikke en sondring mellem »produktion bestemt til udførsel« og »produktion bestemt til afsætning inden for det fælles marked«, idet artiklen tager sigte på en reduktion af det samlede udbud. Da nedgangen i efterspørgslen på det fælles marked skyldes konjunkturerne på verdensmarkederne, må de midler, der sættes ind til bekæmpelse af krisen være afpasset efter tilbagegangen i efterspørgslen på verdensmarkedet. Denne opfattelse bekræftes af, at artikel 3, litra a), i EKSF-trakaten forpligter Fællesskabets institutioner til at overvåge en regelmæssig forsyning af det fælles marked »under hensyntagen til tredjelandes behov«. Følgelig kan der ved fastsættelsen af produktionskvotaerne også tages hensyn til efterspørgslen i tredjelande.

IV — Mundtlig forhandling

I retsmødet den 15. december 1982 har Klöckner-Werke AG ved professor Bodo Börner og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved Norbert Koch, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af professor Eberhard Grabitz, afgivet mundtlige indlæg. Kommissionens repræsentant har under retsmødet fremlagt to dokumenter.

Generaladvokaten har fremsat til afgørelse i retsmødet den 23. februar 1983.

Præmisser

1 Ved stævning indgivet til Domstolens justitskontor den 30. november 1981 har stålvirksomheden Klöckner-Werke AG, Duisburg, Forbundsrepublikken Tyskland, i medfør af EKSF-traktatens artikel 33, stk. 2, anlagt sag med påstand om annullation af en beslutning af 19. oktober 1981, hvorved Kommissionen gav afslag på at forhøje virksomhedens produktions- og leveringskvotaer for første kvartal af 1981 (sag 303/81).

2 Ved stævning indgivet til Domstolens justitskontor den 15. december 1981 har samme virksomhed i medfør af EKSF-traktatens artikel 33, stk. 2, og

artikel 36, stk. 2 og 3, anlagt endnu en sag med påstand om annullation af en beslutning af 28. oktober 1981, hvorved Kommissionen pålagde virksomheden en bøde for overskridelse af de nævnte kvotaer, subsidiært med påstand om nedsættelse af bøden (sag 312/81).

3 Ved kendelse af 5. maj 1982 har Domstolen på grund af sammenhængen mellem de to sager besluttet, at de skal forenes under den mundtlige forhandling og under domsafsigelsen.

4 Ved skrivelse af 19. december 1980 gav Kommissionen i medfør af den generelle beslutning nr. 2794/80/EKSF om indførelse af et kvotasystem for stålproduktionen for virksomhederne i jern- og stålindustrien den sagsøgende virksomhed meddelelse om dens referenceproduktioner og produktionskvotaer for første kvartal af 1981. Fastsættelsen af referenceproduktionerne og kvotaerne blev bekræftet ved skrivelse af 4. april 1981, efter at kvotaerne var blevet tilpasset således, at produkter, der ikke var omfattet af kvotasystemet, var ladt ude af betragtning.

5 Ved disse meddelelser, som der ikke er anlagt sag i anledning af, blev Klöckner-Werke's produktionskvota for det nævnte kvartal for valsede stålprodukter i gruppe I fastsat til 539 003 tons. Imidlertid ansøgte Klöckner-Werke den 4. februar 1981 Kommissionen om i medfør af artikel 14 i den generelle beslutning nr. 2794/80 at få kvotaen forhøjet. Som begrundelse herfor anførtes, at de produktionsbegrænsninger, der var blevet pålagt virksomheden, havde medført »usædvanlige vanskeligheder« for den.

6 Ved beslutning af 19. oktober 1981 afslog Kommissionen ansøgningen. I medfør af EKSF-traktatens artikel 33 anlagde Klöckner-Werke derefter den sag, der indgik til justitskontoret den 30. november 1981, og hvori der er nedlagt påstand om annullation af beslutningen.

7 I første kvartal af 1981 overskred Klöckner-Werke den produktionskvota, der var blevet pålagt virksomheden for valsede produkter i gruppe I, med 28 682 tons. Kvotaoverskridelsen blev foreholdt virksomheden ved skrivelse af 15. juli 1981, hvori Kommissionen anmodede den om at fremsætte sine bemærkninger, jfr. EKSF-traktatens artikel 36, stk. 1. Virksomheden

efterkom anmodningen ved skrivelser af 27. juli og 25. august 1981 og ved udtalelser, der blev fremsat af repræsentanter for virksomheden under en høring den 24. september 1981.

8 Ved beslutning af 28. oktober 1981, der blev truffet i medfør af artikel 9 i beslutning nr. 2794/80, pålagde Kommissionen, der ikke kunne tiltræde de begrundelser, der blev fremført, virksomheden en bøde på 2 151 150 ECU. I medfør af EKSF-traktatens artikler 33 og 36 anlagde Klöckner-Werke derefter den sag, der indgik til justitskontoret den 15. december 1981, og hvori der er nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning om at pålægge den nævnte bøde, subsidiært om nedsættelse af bøden.

Søgsmålet i anledning af beslutningen af 19. oktober 1981, hvorved Kommissionen afslog at forhøje kvotaerne i medfør af artikel 14 i den generelle beslutning nr. 2794/80 (sag 303/81)

9 Sagsøgeren har til støtte for sine krav fremført to anbringender. Det første går ud på, at Kommissionen har anvendt begrebet »usædvanlige vanskeligheder« i artikel 14 i den generelle beslutning nr. 2794/80 urigtigt, mens det andet går ud på, at Kommissionen har vurderet sagsøgerens produktionskapacitet og dermed tillige sagsøgerens kapacitetsudnyttelse fejlagtigt og til værdier, der er lavere end de faktisk gældende.

Det første anbringende: urigtig anvendelse af begrebet »usædvanlige vanskeligheder« i artikel 14 i den generelle beslutning nr. 2794/80

10 Artikel 14 i den generelle beslutning nr. 2794/80 er affattet således:

»Såfremt de produktions- og leveringsrestriktioner, der pålægges ved denne beslutning, og de dertil hørende gennemførelsesforanstaltninger medfører usædvanlige vanskeligheder for en virksomhed, kan denne forelægge Kommissionen sagen ledsaget af behørig dokumentation.

Kommissionen gennemgår sagen så hurtigt som muligt i lyset af målene for denne beslutning.

Om fornødent tilpasser Kommissionen bestemmelserne i denne beslutning.«

11 På grundlag af de indhøstede erfaringer vedrørende stålmarkedet anvendte Kommissionen i sin administrative praksis bestemmelsen således, at den antog, at der forelå »usædvanlige vanskeligheder«, når en virksomheds udnyttelse af sin produktionskapacitet lå mere end 10 % under den gennemsnitlige kapacitetsudnyttelse i virksomhederne inden for Fællesskabet.

12 Sagsøgeren har anført, at Kommissionen ved at lægge dette kriterium til grund har tilsidesat fællesskabsretten og samtidig gjort sig skyldig i magtfordrejning, idet kriteriet, der er rent automatisk og formelt, ikke er nævnt i artikel 14 og både er i strid med bestemmelsens ånd og bogstav. Kommissionen er tværtimod forpligtet til at tage hensyn til samtlige konkrete omstændigheder i det enkelte tilfælde for at fastslå, om den pågældende virksomhed er kommet i usædvanlige vanskeligheder, også i rent økonomisk og finansiel henseende.

13 Kommissionen har anført, at den er forpligtet til at undgå enhver forskelsbehandling af de berørte virskomheder og at anvende et strengt objektivt kriterium som det, den har lagt til grund. Kommissionen har endvidere understreget, at der ved anvendelsen af artikel 14 alene kan tages hensyn til vanskeligheder, der er en direkte følge af indførelsen og anvendelsen af kvotasystemet, hvilket ikke er tilfældet med hensyn til vanskeligheder af økonomisk art, der har forbindelse med virksomhedernes rentabilitet.

14 Det skal indledningsvis bemærkes, at billighedsklausulen i artikel 14 kun finder anvendelse, såfremt en virksomhed udsættes for usædvanlige vanskeligheder, der er forårsaget af anvendelsen af produktionskvotasystemet. Selv om klausulen, som sagsøgeren har anført det, tager sigte på vanskeligheder, som anvendelsen af almindelige regler, der ikke tager hensyn til specielle omstændigheder, medfører for visse virksomheder, kan det dog ikke bebrejdes Kommissionen, at den har fastsat en bestemt grænse, således at

virksomheder, hvis udnyttelsesgrad ligger relativt langt fra fællesskabsgennemsnittet, bliver omfattet af klausulen.

15 Da krisesituationen var generel og fælles for samtlige jern- og stålvirksomheder, kunne Kommissionen med rette antage, at de pålagte produktionsbegrænsninger kun kunne medføre »usædvanlige« vanskeligheder for de virksomheder, der opfyldte visse betingelser med hensyn til deres udnyttelsesgrad.

16 Fastsættelsen af en grænse ved 10 % af gennemsnittet kan heller ikke anses som retsstridigt. Den margen, der kræves af Kommissionen, skal dels sikre, at kvotasystemet i det væsentlige opretholdes, dels at der kan tages hensyn til usædvanlige omstændigheder, der følger af anvendelsen af et sådant system. Ved at fastsætte grænsen til 10 % har Kommissionen derfor ikke overskredet grænserne for sit skøn i medfør af artikel 14.

17 Hvad angår anbringendet om magtfordrejning skal det fremhæves, at sagsøgeren i replikken nærmere har anført, at Kommissionen, da den traf den anfægtede individuelle beslutning, fejlagtigt troede, at den, hvis udnyttelsesgraden var mindre end 10 % lavere end gennemsnittet, ikke havde ret til at udøve et skøn over, om der i sagsøgerens tilfælde forelå »usædvanlige vanskeligheder«. Dette klagepunkt falder sammen med sagsøgerens hovedanbringende om, at det af Kommissionen anvendte kriterium er i strid med artikel 14 i den generelle beslutning, idet det fra artiklens anvendelsesområde udelukker omstændigheder, der ikke medfører en udnyttelsesgrad, der ligger mere end 10 % under fællesskabsgennemsnittet. Da denne fortolkning af artikel 14 allerede er blevet afvist af Domstolen, kan anbringendet ikke tages til følge.

18 Det første anbringende må derfor forkastes.

Det andet anbringende: fejlagtig beregning af sagsøgerens produktionskapacitet

19 Sagsøgeren har subsidiært gjort gældende, at også selv om det måtte antages, at det af Kommissionen valgte kriterium for at anvende artikel 14 var

retmæssigt, skulle virksomhedens kvotaer forhøjes. Sagsøgte er nemlig fejlagtigt gået ud fra, at Klöckner-Werke's kapacitetsudnyttelse kun lå 5,4 % under gennemsnittet, mens der faktisk var tale om 17 %. Dels støttede Kommissionen sig på urigtige oplysninger vedrørende produktionskapaciteten for valseværk II for varmvalsede bredbånd i Bremen, dels undlod den med urette at tage hensyn til kapaciteten for det andet valseværk i den samme virksomhed (Bremen I), der midlertidigt var taget ud af drift i 1974. Når disse fejl var rettet, skulle Kommissionen følgelig forhøje kvotaerne netop ved at anvende sit sædvanlige kriterium.

20 Hvad angår anbringendets første led vedrørende produktionskapaciteten for valseværk II i Bremen, skal der henvises til begrundelsen for Domstolens dom af 7. juli 1982 (sag 119/81, Sml. 1982, s. 2627), hvori det samme spørgsmål blev behandlet, for så vidt angik Klöckner-Werke's produktionskvotaer for andet kvartal af 1981.

21 Sagsøgeren har på ny henholdt sig til »Kawasaki«-erklæringen af 1. maj 1981, som blev afgivet i fællesskab af en gruppe bestående af sagkyndige fra Centre belge de recherches métallurgiques (CRM) og det japanske firma Kawasaki. Domstolen fandt, at den sagkyndige erklæring var uden bevisværdi, især på grund af de forskellige vurderinger, som de to grupper af sagkyndige, der havde affattet erklæringen, var nået frem til, idet det belgiske center havde anslået kapaciteten lavere end antaget af Kommissionen, mens de sagkyndige fra det japanske firma skønnede, at kapaciteten klart var større.

22 Sagsøgeren har ikke under denne sag fremført nye faktiske omstændigheder, der kan begrunde en ændring af denne vurdering. Ved at fremlægge den sagkyndige erklæring fra professor Jeschar, der hviler på en matematisk simulation, har sagsøgeren forsøgt at berigtige er forhold, der omtales i CRM-Kawasaki-erklæringen, som Domstolen under alle omstændigheder har fundet er uden bevisværdi. Wollert-Elmendorff-erklæringen, der er blevet påberåbt af sagsøgeren, er en revisionsberetning, der tager sigte på at vurdere de økonomiske konsekvenser af fastsættelsen af de produktionskvotaer, der blev tillagt virksomheden for tredje kvartal af 1981, i forhold til et

af sagsøgeren opstillet tilfælde, hvor kvoterne blev tildelt på grundlag af en hypotetisk produktion, der svarede til den gennemsnitlige udnyttelse af produktionskapaciteten for virksomhederne i Fællesskabet. Revisionsberetningen, der indeholder en vurdering af den økonomiske betydning, som sagen mellem sagsøgeren og Kommissionen har, beror på en ansættelse af produktionskapaciteten (459 000 tons pr. måned = 5 508 000 tons pr. år), som Domstolen allerede udtrykkeligt har afvist at lægge til grund i sin dom af 7. juli 1982. Beretningen tilføjer således ikke nye synspunkter af betydning for bedømmelsen af det spørgsmål, der er rejst af sagsøgeren vedrørende virksomhedens produktionskapacitet.

23 Angående anbringendets andet led, hvorefter der ikke er taget hensyn til kapaciteten af valseværk I i Bremen, der blev taget ud af drift i 1974, er det tilstrækkeligt at minde om, at Domstolen i den nævnte dom udtalte, at den generelle beslutning nr. 2794/80 ved at fastsætte en ganske bestemt referenceperiode kun gør det muligt at tage hensyn til den faktiske produktionskapacitet i den pågældende periode. Da valseværk I i Bremen var ude af drift i de nævnte tidsrum, er det med rette, at Kommissionen ikke har taget hensyn til værkets produktionskapacitet.

24 Da heller ikke det andet anbringende kan tages til følge, må der følgelig i sag 303/81 i det hele ske frifindelse.

Spørgsmålet i anledning af beslutningen af 28. oktober 1981, hvorved der blev pålagt en bøde for overskridelse af kvotaerne (sag 312/81)

25 Sagsøgeren har til støtte for sine krav i dette andet søgsmål gjort en række anbringender gældende, der kan sammenfattes således:

1. Den generelle beslutning nr. 2794/80, der er hjemmelen for den anfægtede individuelle beslutning, er retsstridig.

2. Den individuelle beslutning af 19. oktober 1981, hvorved der blev givet afslag på at forhøje kvotaerne i medfør af artikel 14 i den generelle beslutning nr. 2794/80, og som logisk set er grundlaget for den anfægtede individuelle beslutning, er retsstridig.

3. Et tilsagn, som en repræsentant for Kommissionen gav virksomheden, om at afstå fra enhver økonomisk sanktion for overskridelsen af de pågældende kvotaer, er blevet brudt.

4. Der foreligger en nødretssituation, der gør overskridelsen lovlig og hindrer, at den sanktioneres med en bøde.

Anbringenderne om, at den generelle beslutning nr. 2794/80 og den individuelle beslutning af 19. oktober 1981 er retsstridige

26 Under den mundtlige forhandling har sagsøgeren frafaldet en fornyet behandling af dette spørgsmål under hensyn til, at Domstolen i den nævnte dom af 7. juli 1982 opretholdt den generelle beslutning nr. 2794/80 ved at forkaste de anbringender, som Klöckner-Werke havde fremsat herom i sag 119/81. Domstolen har derfor ikke længere anledning til at behandle spørgsmålet.

27 Da sagsøgte er frifundet i det søgsmål, der er rettet mod den individuelle beslutning af 19. oktober 1981, er genstanden for det andet anbringende ligeledes bortfaldet.

Anbringendet om, at et tilsagn om ikke at pålægge en bøde er blevet brudt

28 Sagsøgeren har forklaret, at Kommissionen i marts måned 1981, altså på et tidspunkt, hvor det allerede var klart, at Klöckner-Werke ville overskride de kvotaer, der var tildelt virksomheden for første kvartal af 1981, søgte at bringe forhandlinger under betegnelsen Eurofer II i stand med henblik på at opnå en aftale mellem de store europæiske stålvirksomheder om frivillige produktionsbegrænsninger for at undgå en forlængelse af kvotasystemet. Der fandt i anledning af disse forhandlinger drøftelser sted mellem Kommissionen og sagsøgeren, der ikke havde til hensigt at deltage i forhandlingerne; Kommissionen bestræbte sig derfor på at få sagsøgeren til at opgive sin modstand.

29 Herunder skulle Pierre Defraigne, der var kabinetschef for Kommissionens næstformand Étienne Davignon, efter bemyndigelse og i dennes navn under

en telefonsamtale den 19. marts 1981 have givet Klöckner-Werke's administrerende direktør H. Gienow s. DE! tilsagn om, at hvis Klöckner-Werke ville forpligte sig til at deltage i forhandlingerne »ville Kommissionen løse det problem ('solve the problem'), der var opstået ved, at sagsøgeren i første kvartal af 1981 ville producere mere, end hvad der svarede til den foreløbige kvota, der indtil da var blevet tildelt virksomheden; justeringen ville finde sted uanset udfaldet af Eurofer II-forhandlingerne«.

30 Klöckner-Werke har anført, at det nævnte tilsagn binder Kommissionen, idet det blev afgivet af den ansvarlige myndighed og blot overbragt af P. Defraigne. Efter Klöckner-Werke's opfattelse havde tilsagnet et klart og præcist indhold, når henses til den sammenhæng, hvori det blev givet, idet det gik ud på, at Kommissionen ville afstå fra at pålægge en bøde, også selv om midlerne, der skulle anvendes for at nå dette mål, ikke blev præciseret.

31 Både faktisk og retligt har Kommissionen bestridt grundlaget for Klöckner-Werke's opfattelse og har hævdet, at P. Defraigne ikke telefonisk har udtalt sig som anført af sagsøgeren; han har heller ikke afgivet tilsagn »efter bemyndigelse fra og i Etienne Davignon's navn som den, der blot overbragte meddelelsen«, når henses til, at de udtalelser, der tillæges P. Defraigne, var holdt i almindelige vendinger, kan der heller ikke under nogen omstændigheder være tale om et tilsagn, der binder sagsøgte.

32 Kommissionen har endvidere gjort gældende, at det påståede løfte ikke kan være bindende, idet der ikke foreligger en bekræftelse fra den ansvarlige myndighed; en eventuel bekræftelse ville under alle omstændigheder have været retsstridig, idet bødesanktionen er påbudt i tilfælde af overskridelse af kvotaerne; endelig har Kommissionen anført, at dersom man fortolker det påståede tilsagn således, at det angik en forhøjelse af kvotaerne for det pågældende kvartal, der var tilstrækkelig til, at der ikke længere forelå en overskridelse, ville det ikke være gyldigt, idet det ikke var skriftligt.

33 Klöckner-Werke's opfattelse må i første række forkastes på grund af de almindelige vendinger, som udtalelsen, der tillægges P. Defraigne, var holdt i. Selv om det anvendte udtryk, at »løse problemet«, ses i den af sagsøgeren fremdragne sammenhæng, kan det ikke anses som en forpligtelse til at foretage bestemte handlinger.

34 Under alle omstændigheder ville der, selv om man skulle kunne antage, at de udtalelser, der tillægges P. Defraigne, gik ud på, at der ikke ville blive pålagt en bøde, være tale om en udtalelse uden retsvirkning. Dersom »tilsagnet« således gik ud på ikke at drage de retlige konsekvenser af en overskridelse der officielt var fastslået, ville det være retsstridigt, idet artikel 9 i den generelle beslutning nr. 2794/80 giver Kommissionen pligt til at pålægge en bøde, når en kvotaoverskridelse er fastslået.

35 Heraf følger det, at også dette anbringende må forkastes.

Anbringendet om nødret

36 Sagsøgeren har gjort gældende, at hvis virksomheden havde overholdt de tildelte kvotaer, ville den have lidt så alvorlige tab, at den ikke fortsat havde kunnet bestå. Dette skyldtes i første række de ekstremt lave kvotaer, som var tildelt virksomheden, og som medførte en udnyttelse af virksomhedens produktionskapacitet, der lå langt under fællesskabsgennemsnittet, og dermed for lave indtægter i forhold til generalomkostningerne. For det andet var virksomheden udsat for særlige økonomiske og finansielle vanskeligheder på grund af de meget store udgifter til den omstrukturering af dens anlæg, som den indledte i 1973 i overensstemmelse med forslag og henstillinger, som Kommissionen selv var fremkommet med. Disse udgifter fremkaldte en mangel på likviditet, der påvirkede virksomhedens låntagning og reserver. At der forelå en prekær finansiel situation er godtgjort ved en revisionsberetning, der er fremlagt af sagsøgeren. Endelig har virksomheden påberåbt sig krisesituationen på stålmarkedet.

37 Sagsøgeren havde følgelig valget mellem enten at overtræde kvotabestemmelserne for at skaffe sig indtægter, der svarede til den økonomiske situation, man befandt sig i, eller at overholde kvotaerne og dermed være tvunget til at gå konkurs. Virksomheden befandt sig hermed i en nødretssituation, således at dens objektivt retsstridige handlemåde må anses som retmæssig med den virkning, at der ikke vil kunne pålægges den nogen sanktion.

38 Klöckner-Werke har gjort gældende, at da nødret i samtlige medlemsstaters retsordener anerkendes som ansvarsfrihedsgrund, må samme princip gælde i

fællesskabsretten. Beskyttelsen af den grundlæggende ret for alle til fortsat at bestå indgår da også i fællesskabsretten, især i produktionskvotasystemet for stål, som grundlaget for en række bestemmelser i Kommissionens generelle beslutninger, f.eks. bestemmelserne om forhøjelse af kvotaerne, når der foreligger usædvanlige vanskeligheder, eller når udnyttelsen af produktionskapaciteten er meget lav; det samme gælder bestemmelserne om nedsættelse af reduktionssatsen for referenceproduktionen for mindre virksomheder, der fremstiller armeringsstål, eller for virksomheder med hjemsted i Grækenland. Disse bestemmelser er kun eksempler på den praktiske anvendelse af nødretsprincippet inden for Fællesskabet.

39 Sagsøgeren har anført, at den omstændighed, at de nævnte bestemmelser alene gælder for visse grupper af mindre virksomheder indebærer en overtrædelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, idet nødretsprincippet kun kan opfattes generelt og uafhængigt af virksomhedernes struktur eller størrelse.

40 Efter sagsøgerens opfattelse er alle betingelserne for at antage, at der foreligger nødret, opfyldt i sagen. Den krænkede interesse er nemlig af ganske formel karakter, idet den består i den forskriftsmæssige gennemførelse af kvotasystemet, mens den retsstridige adfærd tilsigter at beskytte en grundlæggende ret, nemlig retten til fortsat at bestå. Den faresituation, der er grundlaget for nødretten, er en direkte følge af indførelsen og anvendelsen af kvotasystemet og skyldes på ingen måde en dårlig ledelse af virksomheden eller fejl i dens økonomiske dispositioner. Virksomheden har tværtimod nøje fulgt Kommissionens forslag om modernisering af Fællesskabets stålindustri. Endelig har virksomheden ikke kunnet bruge noget lovligt middel for at afværge faren for konkurs.

41 Kommissionen har i første række gjort gældende, at nødret ikke kan påberåbes på det særlige område, der falder ind under produktionskvotasystemet for stål, og har som begrundelse anført, at noget sådant ville være uforeneligt med målene i EKSF-traktatens artikel 58. Det er nemlig formålet med artiklen, at de byrder, der må pålægges på grund af krisen i jern- og stålsektoren, skal fordeles ligeligt mellem alle virksomhederne i Fællesskabet med henblik på, at deres rentabilitet på lang sigt bevares eller genoprettes; dette mål kan imidlertid ikke nås, dersom den enkelte virksomhed kan unddrage

sig enhver byrde under påberåbelse af, at der foreligger nødret. De kvotaoverskridelser, der kunne tillades med denne begrundelse, ville nødvendigvis medføre en nedsættelse af de øvrige virksomheders kvotaer, således at disse virksomheder på deres side kunne hævde at befinde sig i en nødretssituation og begrunde en overskridelse af deres kvotaer dermed.

42 Kommissionen har under alle omstændigheder bestridt, at nødretsbetingelserne er opfyldt i sagen. Efter Kommissionens opfattelse var den sagsøgende virksomheds eksistens ikke truet, da den omtvistede overskridelse fandt sted. Den påståede trussel var i øvrigt ikke en følge af den indførte kvotaordning, men skyldtes fejltagelser fra sagsøgerens side i de foregående års investeringspolitik. Revisionsberetningen indeholder ikke seriøse beviser for Klöckner-Werke's opfattelse, idet den alene angår en enkelt sektor inden for virksomheden og er baseret på oplysninger, der ikke kan efterprøves. Interessekonflikten angår en enkelt virksomheds mulighed for at overleve over for et stort antal andre virksomheders, hvis ikke alle andres. Endelig havde sagsøgeren kunnet afværge den påståede trussel mod sin eksistens ved lovlige midler og har således ikke på nogen måde været berettiget til at gribe til selvtægt.

43 Inden Kommissionens hovedanbringende om, at begrebet nødret er uforeneligt med EKSF-traktatens artikel 58, behandles, skal der foretages en gennemgang af de særlige omstændigheder, der af sagsøgeren er blevet påberåbt til støtte for sit krav.

44 Vedrørende den første omstændighed, der hævdes at have medført nødretstilstanden, nemlig tildelingen af en utilstrækkelig kvota i forhold til virksomhedens faktiske produktionskapacitet, skal det udtales, at Domstolen allerede har afvist dette argument, der følgelig ikke kan tages i betragtning.

45 Hvad angår den anden omstændighed, der hævdes at have fremkaldt nødretstilstanden, nemlig de meget store udgifter til den omstrukturering, som virksomheden indledte i 1973, skal det fastslås, at den beror på et driftsøkonomisk valg fra virksomhedens side. En af de væsentligste betingelser, der i

medlemsstaternes retsordener opstilles for at antage, at der foreligger nødret, er imidlertid netop, at den faresituation, som skal retfærdiggøre den retsstridige handlemåde, ikke er fremkaldt af den, der foretager den retsstridige handling. Denne betingelse er således ikke opfyldt i denne sag.

46 Hvad angår den åbenbare krise, der har ramt stålmarkedet voldsomt, skal det fremhæves, at den har ramt alle jern- og stålvirksomhederne, hvilket har ført til, at der med hjemmel i EKSF-traktatens artikel 58 er indført et kvotasystem. Efter artikel 58 skal Kommissionen, hvis den i tilfælde af nedgang i efterspørgslen er af den opfattelse, at Fællesskabet står over for en åbenbar kriseperiode, og at de andre virkemidler, der er hjemmel for i traktaten, ikke gør det muligt at imødegå denne situation, efter at have indhentet de foreskrevne udtalelser, indføre et kvotasystem for produktionen. Et sådant system blev retmæssigt indført af Kommissionen ved den generelle beslutning nr. 2793/80, som alle berørte virksomheder er forpligtet til at overholde. Produktionskvotasystemet ville blive bragt i alvorlig fare og måske endog blive fuldstændig undergravet, hvis hver eneste virksomhed under påberåbelse af nødret som følge af alvorlige økonomiske vanskeligheder kunne unddrage sig begrænsningerne og efter eget skøn overskride de pålagte produktionskvotaer. Den kædereaktion, der således ville blive udløst, ville føre til, at systemet brød sammen, således at EKSF-traktatens artikel 58 ikke blev gennemført.

47 Af disse betragtninger fremgår det, at også selv om det måtte antages, at nødretsbegrebet principielt kunne anerkendes i fællesskabsretten, måtte sagsøgerens sidste anbringende vedrørende nødret forkastes.

Den subsidiære påstand om nedsættelse af bøden

48 Sagsøgeren har ikke anført særlige anbringender til støtte for sin subsidiære påstand om nedsættelse af bøden. Det må derfor antages, at den hviler på de samme argumenter, der er fremført til støtte for den principale påstand. Under gennemgangen af disse argumenter har Domstolen ikke fundet grunde, der kan føre til en nedsættelse af bøden.

Sagens omkostninger

49 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen og bør derfor afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (fjerde afdeling)

1. Sagsøgte frifindes.

2. Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

O'Keeffe Pescatore

Bosco Koopmans Bahlmann

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. maj 1983.

P. Heim A. O'Keeffe

Justitssekretær Formand for fjerde afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 23. FEBRUAR 1983 [1]

Høje Domstol.

I de to sager, som jeg i dag skal tage stilling til, er talen endnu en gang om det stålkvotasystem ifølge beslutning nr. 2794/80 (EFT L 291 af 31. 10. 1981, s. 1), som var gældende fra den 1. oktober 1980 til den 30. juni 1981, og som allerede er bekendt fra en række andre sager.

Den første af de to sager, vi skal beskæftige os med, angår en beslutning, hvorved Kommissionen afslog at forhøje den kvota for valsede stålprodukter i

1 — Oversat fra tysk.