In de tweede plaats moet, met betrekking tot het vereiste van een herstructureringsprogramma, worden erkend dat de Commissie, geconfronteerd met de ernst van de crisis in de staalsector en van de ter overwinning daarvan te treffen maatregelen, zich terecht inspant om met een pakket maatregelen — waarvan het quotastelsel er één is — richting te geven aan de herstructurering. In dat verband is het geen willekeur om te verlangen dat capaciteitsverminderingen die aanspraak kunnen geven op toekenning van aanvullende quota, een samenhangend geheel vormen en voldoen aan de door de Commissie in haar beschikkingen betreffende de steun gestelde vereisten of beantwoorden aan een door de onderneming vastgesteld herstructureringsprogramma, dat op zijn beurt in overeenstemming is met het algemene herstructureringsbeleid van de communautaire instellingen.

Ten slotte valt niets aan te merken op de invoering in het stelsel van produktiequota van aan de steunregeling voor de ijzer- en staalindustrie ontleende criteria: ongeacht hun verschillende rechtsgrondslag en toepassingscriteria zijn beide regelingen namelijk op herstructurering gericht. Er is dan ook geen sprake van willekeur of discriminatie, wanneer in een van beide regelingen wordt verwezen naar gegevens die voortvloeien uit de toepassing van de andere.

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON van 27 juni 1985 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De gevolgen van de crisis in de staalsector werden voor het eerst gevoeld in 1973, het jaar van de eerste oliecrisis, die de economische groei deed teruglopen alsook de investeringen in de automobielindustrie, de scheepsbouw, enzovoort, die vroeger grote afnemers van staal waren. Daar komt bij, dat er thans vervangingsprodukten voor staal beschikbaar zijn en dat er steeds meer goedkoop staal op de markt wordt gebracht door landen met veel grondstoffen en goedkope arbeidskrachten.

Dientengevolge werkte de staalindustrie met overcapaciteit. De prijzen daalden, terwijl de produktiekosten stegen.

Onder die omstandigheden stond het aan de Gemeenschap, naar een oplossing te zoeken op basis van de bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), dat in deze een initiatiefrecht toekent aan de Commissie, die optreedt met instemming van de Raad.

De Lid-Staten waren het erover eens, dat de verstoring van het evenwicht tussen vraag en aanbod structureel van aard was en dat tegelijkertijd de produktiecapaciteit moest worden verminderd en het bestaande produktieapparaat gemoderniseerd en gerationaliseerd. Het doel was derhalve de Europese staalindustrie te reorganiseren, doch met behoud van voldoende inkomsten voor de ondernemingen.

* Vertaald uit het Frans.

Het beleid aan het einde der zeventiger jaren begon met de invoering van een stelsel van minimumprijzen, gekoppeld aan een zijdelings ingrijpen in de vorm van individuele verbintenissen tot beperking van de leveringen en overeenkomsten met derde landen ter zake van prijzen en hoeveelheden.

Sedert 1980 is het beleid gebaseerd op twee regelingen:

a) In 1980 is bij beschikking nr. 257/80/EGKS van de Commissie tot instelling van communautaire bepalingen voor specifieke steunmaatregelen ten behoeve van de ijzer- en staalindustrie (PB 1980, L 29, blz. 5), gebaseerd op artikel 95 EEG-Verdrag en doorgaans „de eerste steunregeling" geheten, een regeling *ter beperking van de staatssteun* ingevoerd. Deze is naderhand vervangen door beschikking nr. 2320/81/EGKS van de Commissie (PB 1981, L 228, blz. 14), genaamd de „tweede steunregeling", die van toepassing is tot 31 december 1985. Luidens de eerste overweging van deze beschikking had beschikking nr. 257/80 „vooral ten doel ... een communautair steunstelsel in het leven te roepen krachtens hetwelk aan de staalindustrie, voor bepaalde nauwkeurig omschreven oogmerken, specifieke steun kon worden verleend, mits deze de herstructurering zou bevorderen, van beperkte duur en intensiteit zou zijn en niet tot onaanvaardbare vervalsingen van de mededinging zou leiden".

In het kader van deze „tweede regeling" verleende de Commissie bij negen beschikkingen van 29 juni 1983 (PB 1983, L 227) aan negen Lid-Staten toestemming, hun ondernemingen te steunen met bedragen vastgesteld op basis van door de betrokken Lid-Staten aan de Commissie meegedeelde projecten. Deze beschikkingen stellen de maximaal toegestane steunbedragen vast en de minimumreducties van de produktiecapaciteit waarvan de toekenning van steun afhankelijk is gesteld. Aangezien de door bepaalde Lid-Staten meegedeelde projecten te zeer in het vage waren gebleven, moesten die Lid-Staten bovendien vóór 31 januari 1984 aan de Commissie een lijst van de per onderneming te sluiten installaties ter kennis brengen, ten einde de gemeenschapsinstanties in staat te stellen na te gaan, of de in het kader van die plannen voorgenomen beperking van de produktiecapaciteit ook werd verwezenlijkt.

In het kader van een ander geding heeft de Bondsrepubliek Duitsland, ondersteund door een beroepsvereniging van de Duitse staalindustrie, bij het Hof van Justitie beroep ingesteld strekkende tot gedeeltelijke nietigverklaring van de beschikkingen van 29 juni 1983 waarbij aan de Belgische, de Franse, de Italiaanse en de Britse regering toestemming werd gegeven om steun te verlenen aan bepaalde staalproducenten (zaak 214/83, Bondsrepubliek Duitsland/Commissie). Advocaat-generaal VerLoren van Themaat heeft in deze zaak op 23 mei 1985 conclusie genomen. Deze conclusie bevat tal van waardevolle gegevens over de steunregeling, en meer in het algemeen over het gemeenschapsbeleid ten aanzien van de crisis in de staalsector.

b) Bij beschikking nr. 2794/80/EGKS van de Commissie van 31 oktober 1980 (PB 1980, L 291, blz. 1) is voor de ondernemingen van de ijzer- en staalindustrie een *quotastelsel voor de produktie van staal* ingevoerd waarmee het Hof goed vertrouwd is, aangezien naar aanleiding van de toepassing van deze regeling bij herhaling beroep is ingesteld. Deze beschikking is vastgesteld op grond van artikel 58 EEG-Verdrag, naar aanleiding van een plotselinge daling van de vraag naar staal in het derde kwartaal van 1980. De Commissie stelde vast dat de bezettingsgraad van de produktiecapaciteit van de ondernemingen tot 58% was gedaald en was derhalve van oordeel dat de Gemeenschap zich in een „uitgesproken crisisperiode" in de zin van artikel 58 EGKS-Verdrag bevond. Zij was voorts van oordeel, dat de voordien toegepaste indirecte actie-

middelen ontoereikend waren gebleken, en dat „rechtstreeks en dwingend moet worden ingegrepen in de produktie ten einde het evenwicht tussen vraag en aanbod te herstellen" (punten 2 en 3 van de considerans van beschikking nr. 2794/80).

De quotaregeling is tweemaal verlengd bij algemene beschikkingen van de Commissie, nr. 2177/83/EGKS van 28 juli 1983 (PB 1983, L 208, blz. 1), die drie maal is gewijzigd (beschikking nrs. 2546/83 van 7 september 1983, PB 1983, L 250, blz. 17; 2748/83 van 30 september 1983, PB 1983, L 269, blz. 55; 3280/83 van 8 november 1983, PB 1983, L 322, blz. 35), en nr. 234/84/EGKS van 31 januari 1984 (PB 1984, L 29, blz. 1).

De quota worden vastgesteld door op de referentieproduktiecijfers van iedere onderneming per kwartaal vastgestelde verminderingspercentages toe te passen.

Mettertijd heeft de quotaregeling een zekere soepelheid gekregen. Zo is het voor ondernemingen mogelijk geworden quota — en zelfs referentiecijfers — te ruilen of af te staan (zie inzonderheid document van de Commissie COM (83) 236, blz. 3).

Voorts is bij artikel 14 b van beschikking nr. 2177/83/EGKS een stelsel van *„aanvullende" quota* ingevoerd, „ten einde de ondernemingen aan te moedigen snel over te gaan tot de sluitingen welke vereist zijn door het door de Commissie goedgekeurde herstructureringsprogramma" (punt 11 van de considerans). Bij beschikking nr. 3280/83 is de tekst van artikel 14 b enigszins gewijzigd. Artikel 14 b van beschikking nr. 234/84/EGKS heeft het stelsel van aanvullende quota voortgezet, en is aldus geformuleerd dat de belangrijkste toepassingscriteria ongewijzigd zijn gebleven.

De beroepen in de onderhavige vier gevoegde zaken hebben betrekking op de toepassingscriteria van het stelsel van aanvullende quota. Bijgevolg is een nadere toelichting hier op haar plaats.

De eerste versie (beschikking nr. 2177/83) van artikel 14 b luidde als volgt:

„1) De Commissie kan aanvullende quota toekennen aan een onderneming waneer deze in het kader van een herstructureringsprogramma dat naar haar bevinding de levensvatbaarheid van deze onderneming in 1986 kan waarborgen, sinds 1 januari 1980 ten minste driekwart van de in dit programma voorziene capaciteitsverminderingen heeft verwezenlijkt. Het moet hier om een onderneming gaan waaraan niet uit het oogpunt van de prijsvoorschriften sancties zijn opgelegd of die de verschuldigde boeten heeft voldaan.

2) De betrokken ondernemingen dienen hun verzoeken, vergezeld van bewijsstukken, in te dienen binnen de eerste zes weken van het kwartaal.

3) Het aanvullende quotum wordt als volgt berekend:

a) De Commissie stelt de verhouding van de totale referentieproduktiecijfers van de onderneming tot de referentieproduktiecijfers van alle ondernemingen vast.

b) Zij stelt eveneens de verhouding vast van de sinds 1 januari 1980 door de betrokken ondernemingen reeds verrichte sluitingen in verhouding tot in totaal door deze onderneming te verrichten sluitingen in het kader

van het in lid 1 bedoelde herstructureringsprogramma. Zij stelt de uit het produkt van deze twee verhoudingen voortvloeiende coëfficiënt vast.

c) Het aanvullende quotum is ten hoogste gelijk aan het produkt van 250 000 ton, vermenigvuldigd met de onder b) bedoelde coëfficiënt; het zal worden verdeeld over de verschillende categorieën produkten aan de hand van de structuur van de referentieproduktiecijfers van de onderneming."

In de tweede versie (beschikking nr. 3280/83), die terug te voeren is op „onvoorziene moeilijkheden" bij de toepassing van de bepaling, is de eerste volzin van lid 1 anders geformuleerd:

„De Commissie kan aan ondernemingen aanvullende quota toekennen, wanneer deze in het raam van een aan de Commissie voorgelegd herstructureringsprogramma sedert 1 januari 1980 ten minste drie vierde van de in dat programma voorziene en van de in voorkomend geval door de Commissie in haar beschikkingen van 29 juni 1983 betreffende de aan de ijzer- en staalindustrie te verlenen steun verlangde capaciteitssluitingen hebben uitgevoerd."

De rest van het artikel is ongewijzigd gebleven.

In de laatste versie (beschikking nr. 234/84) is artikel 14 b artikel 14 B geworden. Luidens punt 7 van de considerans van deze beschikking is deze bepaling vastgesteld om „de ondernemingen nog sterker aan te moedigen snel tot herstructurering over te gaan door aan het bepaalde in dit artikel meer gewicht te geven ...; aldus wordt van deze (ondernemingen) een extra-inspanning gevraagd, waartegenover een substantiëler voordeel staat". Inhoudelijk stemt deze bepaling in grote lijnen overeen met het vroegere artikel 14 b. De aanvankelijk vereiste vermindering van drie vierde is thans gebracht op „85% van het totaal der in (het) herstructureringsprogramma (van de betrokken onderneming) voorgenomen capaciteitsverminderingen en de verminderingen die de Commissie eventueel in haar beschikkingen betreffende de steunverlening aan de ijzer- en staalindustrie verlangt".

Aan lid 2 is een tweede alinea toegevoegd, naar luid waarvan met ingang van 1 juni 1984 een onderneming slechts voor toepassing van dit artikel in aanmerking zal kunnen komen, indien de Commissie het op haar betrekking hebbende herstructureringsprogramma heeft goedgekeurd, of indien de Commissie het verzoek in de context van het herstructureringsprogramma gerechtvaardigd acht.

2. De vier beroepen waarover het Hof zich thans heeft uit te spreken, zijn ingesteld door twee ondernemingen van de Duitse ijzer- en staalindustrie: de beroepen nrs. 211/83 en 78/84 door Krupp Stahl AG (hierna: Krupp), en de beroepen nrs. 212/83 en 77/84 door Thyssen Stahl AG (hierna: Thyssen). De Bondsrepubliek Duitsland heeft ter ondersteuning van verzoeksters geïntervenieerd.

Er zij op gewezen, dat verzoeksters en interveniënte geen bezwaren hebben tegen het *beginsel* van de toekenning van aanvullende quota als tegenprestatie voor verminderingen van de produktiecapaciteit. Wel hebben zij bezwaren tegen de door de Commissie aangelegde *criteria* voor de bepaling van de begunstigde ondernemingen, te weten de referentiedatum 1 januari 1980 voor de beoordeling van de reeds verwezenlijkte capaciteitsverminderingen en de verwijzing naar een „herstructureringsprogramma" (beschikking nr. 2177/83, artikel 14 b; beschikking nr. 3280/83, artikel 14 b; beschikking nr. 234/84, artikel 14 B).

Zij zijn van mening dat deze criteria tot gevolg zo al niet tot doel hadden, die ondernemingen te begunstigen die kunstmatig,

dank zij steunverlening, hun produktiecapaciteit op peil wisten te houden, ten nadele van ondernemingen die vrijwillig en zonder steun hun capaciteit verminderden zodra de crisis in de staalsector zich deed gevoelen, zo niet uiterlijk in 1977, toen de Commissie op capaciteitsvermindering aandrong.

De vorderingen zoals geformuleerd in de in 1983 ingestelde beroepen zijn in repliek enigszins gewijzigd, om ze aan te passen aan de nieuwe versie van artikel 14 b (beschikking nr. 3280/83), vastgesteld in de loop van de schriftelijke behandeling. De in 1984 ingestelde beroepen dateren van na de vaststelling van beschikking nr. 234/84 (artikel 14 B). Zij strekken alle tot gedeeltelijke nietigverklaring van artikel 14 b (14 B) voor wat betreft de referentiedatum 1 januari 1980 (beide verzoeksters) en het herstructureringsprogramma (Krupp).

Verzoekster Krupp verzoekt het Hof om nietigverklaring van:

1) „artikel 14 b van beschikking nr. 2177/83/EGKS, zoals gewijzigd bij beschikking nr. 3280/83/EGKS, voor zover

   a) krachtens dit artikel aanvullende quota alleen kunnen worden toegekend aan ondernemingen die sedert 1 januari 1980 drie vierde van de in een herstructureringsprogramma voorziene verminderingen van de produktiecapaciteit hebben uitgevoerd, en

   b) de toekenning van aanvullende quota bovendien afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde, dat de ondernemingen drie vierde van de eventueel door de Commissie in haar beschikkingen van 29 juni 1983 inzake de steun aan de ijzer- en staalindustrie verlangde capaciteitsverminderingen hebben doorgevoerd" (zaak 211/83);

2) artikel 14 B van beschikking nr. 234/84/EGKS, om dezelfde redenen, met dien verstande dat bij de bestreden beschikking het vereiste van 3/4 op 85% is gebracht (zaak 78/84).

Verzoekster Thyssen concludeert tot nietigverklaring van

1) artikel 14 b van beschikking nr. 2177/83/EGKS, zoals gewijzigd bij beschikking nr. 3280/83/EGKS van de Commissie (zaak 212/83), en

2) artikel 14 B van beschikking nr. 234/84/EGKS (zaak 77/84),

voor zover deze bepalingen „de toekenning van aanvullende quota afhankelijk stellen van feitelijke voorwaarden, waarbij de vóór 1 januari 1980 verwezenlijkte capaciteitsverminderingen buiten beschouwing worden gelaten".

3. De middelen en argumenten van verzoeksters, die in de opmerkingen van de Duitse regering duidelijker zijn verwoord, hebben weliswaar hetzelfde doel op het oog, doch zijn niet in alle opzichten identiek. Gezien hun grote gelijkenis kunnen zij echter zonder veel gevaar voor vertekening samen worden behandeld. Beide verzoeksters en interveniënte zijn uitgegaan van artikel 33, tweede alinea, EGKS-Verdrag, naar luid waarvan voor de betrokken ondernemingen beroep openstaat tegen de hen individueel betreffende beschikkingen en aanbevelingen of tegen algemene beschikkingen en aanbevelingen, die volgens hun mening te hunnen opzichte *misbruik van bevoegdheid* inhouden.

Het misbruik van bevoegdheid zou in casu drieledig zijn.

a) De *referentiedatum* 1 januari 1980 zou willekeurig zijn gekozen en derhalve *discriminerende gevolgen* hebben.

Die datum zou zo gekozen zijn, dat bij de toekenning van aanvullende quota de op

1 januari 1981 nog te verwezenlijken capaciteitsverminderingen werden beloond, en niet de door de Duitse ondernemingen reeds sedert 1977 doorgevoerde verminderingen. Voor die beslissing zou geen enkele objectieve grondslag bestaan; het ware redelijker geweest, een datum te kiezen rond het moment waarop de Commissie haar herstructureringsbeleid vaststelde, bijvoorbeeld 1 januari 1978.

De referentiedatum 1 januari 1980 zou de uitsluiting betekenen van ondernemingen die zich van meet af aan naar de aanbevelingen van de Commissie hebben geschikt. Er zou immers alleen rekening worden gehouden met de inspanningen die na die datum zijn geleverd door ondernemingen die tot dan toe dank zij staatssteun geen capaciteitsverminderingen doorvoerden. Bovendien zou niet duidelijk zijn hoe aldus geëvalueerde aanvullende quota een aansporing kunnen vormen.

De onderhavige discriminatie zou tot distorsies van de mededinging op de staalmarkt leiden, aangezien ondernemingen die zich van meet af aan voor herstel van het evenwicht van vraag en aanbod hebben ingezet, in geen enkel opzicht worden beloond, terwijl gesubsidieerde ondernemingen aanvullende quota krijgen toegekend die zij niet hebbben verdiend. In dit verband zij gewezen op de arresten van het Hof van 3 maart 1982 (zaak 14/81, Alpha Steel, Jurispr. 1982, blz. 749) en 28 oktober 1981 (zaak 275/80, Krupp, Jurispr. 1981, blz. 2489), die aantonen hoe belangrijk het beginsel van gelijkheid van behandeling bij de toepassing van artikel 58 is, en welke grenzen het Hof heeft gesteld aan de toekenning van aanvullende quota als beloning voor een herstructureringsinspanning, zonder nadeel voor ondernemingen die eerder of doeltreffender zijn opgetreden.

Volgens verzoeksters voert de Commissie tegen deze redenering ten onrechte aan, dat de vroegtijdige herstructureringsmaatregelen van de Duitse ondernemingen reeds in aanmerking zijn genomen in de vorm van een verhoging van de referentieproduktiecijfers op grond van artikel 4, leden 4 en 5, van beschikking nr. 2794/80.

Die maatregelen zouden immers niet hetzelfde doel hebben als artikel 14 b (14 B): lid 4 heeft betrekking op een verhoogde produktiecapaciteit en lid 5 op ondernemingen die hun produktie door moderniseringsmaatregelen rendabel hebben gemaakt.

Bovendien waren zij niet gericht op herstructurering, maar waren zij bedoeld om te voorkomen dat bepaalde ondernemingen nadeel zouden ondervinden van de invoering van aanvullende quota.

In ieder geval zouden de voordelen van deze maatregelen gaandeweg zijn afgenomen. Ten slotte zou de voor de toepassing ervan gekozen datum — 1 juli en niet 1 januari 1980 — tot gevolg hebben dat ondernemingen die in de tussenliggende zes maanden overeenkomstig artikel 14 b (14 B) herstructureringen konden verwezenlijken, dubbel worden beloond.

Met betrekking tot de tabel waarmee de Commissie poogt aan te tonen dat een onderneming die vóór 1980 een herstructurering heeft doorgevoerd, gemakkelijker voor een aanvullend quotum in aanmerking komt dan ondernemingen die daarmee hebben gewacht, merken verzoeksters het volgende op:

— een onderneming die haar herstructureringsplan vóór 1980 voor meer dan drie vierde zo niet geheel had uitgevoerd, valt niet onder artikel 14 b (14 B);

— de tabel vooronderstelt bovendien de vaststelling van de reeds vóór 1980 verwezenlijkte capaciteitsverminderingen: de Commissie heeft zich evenwel niet

hierop gebaseerd, maar op de herstructureringsprogramma's;

— de berekening van de aanvullende quota tenslotte geschiedt volgens twee eveneens discriminerende methoden: hetzij naar rato van de te verwezenlijken verminderingen, waardoor die ondernemingen worden bevoordeeld die vóór die datum nog geen herstructurering hadden doorgevoerd, hetzij door, bij een gelijk verminderingspercentage, hetzelfde aanvullende quotum toe te kennen zonder de daadwerkelijk verwezenlijkte herstructurering volledig in aanmerking te nemen.

b) Het bestaan van een *herstructureringsplan* is een voorwaarde voor toekenning van aanvullende quota. Dit zou neerkomen op discriminatie.

Bij gebreke van enige omschrijving van het begrip *herstructureringsplan*, zou aansluiting moeten worden gezocht bij de steunregeling.

Gezien het onverbrekelijk verband tussen steun, herstructureringsprogramma en de toekenning van aanvullende quota, zouden alleen ondernemingen die om steun hebben verzocht en die voldoen aan de in de steunregeling neergelegde voorwaarden, voor toekenning van aanvullende quota in aanmerking komen. Ondernemingen als verzoekster, die geen verzoek om steun hebben ingediend, zouden derhalve van het voordeel van aanvullende quota zijn uitgesloten, zonder dat voor deze ongelijke behandeling een objectieve rechtvaardiging bestaat. Ten opzichte van ondernemingen die zowel steun als aanvullende quota toegekend krijgen, zouden zij zelfs dubbel worden benadeeld.

Ten slotte betogen verzoeksters nog, dat indien het begrip herstructureringsprogramma geheel los van de steunregeling wordt gezien, het dermate vaag is, dat het aanleiding geeft tot een andere vorm van discriminatie. De vaststelling van de omvang van de te verwezenlijken verminderingen zou dan aan de ondernemingen zelf worden overgelaten; onder de voorwaarden voor goedkeuring van de aldus voorgelegde plannen door de Commissie, zou de toekenning van quota daarmee geheel van de ondernemingen afhankelijk worden gesteld.

c) Door de introductie van een uitdrukkelijke verwijzing naar de steunbeschikkingen zou de hiervoor beschreven discriminatie alleen maar duidelijker worden. Bovendien zou dit nieuwe criterium onhanteerbaar zijn.

De door de Commissie vereiste capaciteitsverminderingen zouden immers gelden per Lid-Staat, waarbij de verdeling over de verschillende ondernemingen aan de Lid-Staten wordt overgelaten. Daardoor zou voormeld criterium waardeloos worden, daar de ondernemingen niet onmiddellijk aan de hand van de beschikkingen van de Commissie hun eigen capaciteitsverminderingen kunnen berekenen.

Dit criterium zou bovendien ongeschikt zijn omdat voor steun en voor aanvullende quota verschillende toekenningsvoorwaarden gelden. In het eerste geval zouden regionale of sociale overwegingen een rol spelen, in het tweede de objectieve spreiding van de capaciteitsverminderingen.

4. Tot zover de middelen die in de vier gevoegde zaken aan de orde zijn gesteld, waarbij al naar gelang het geval en het tijdstip soms het ene en soms het andere middel bijzonder wordt beklemtoond.

In zaak 211/83 legt Krupp de nadruk zowel op de keuze van de referentiedatum als op de verwijzing naar de aan steunmaatregelen gekoppelde herstructureringsprogramma's, terwijl in zaak 212/83 Thyssen en de Duitse regering vooral bezwaar maken tegen de keuze van de referentiedatum en de discriminerende gevolgen daarvan.

Zoals gezegd, zijn de beroepen in de zaken 77/84 en 78/84 ingesteld na vaststelling van beschikking nr. 234/84, die in artikel 14 B refereert aan het herstructureringsprogramma der ondernemingen en de in voorkomend geval door de Commissie in haar beschikkingen inzake steunverlening voorgeschreven capaciteitsverminderingen. Bijgevolg ligt in die zaken de klemtoon op de aard van het verband tussen de quota- en de steunregeling.

Bovendien heeft Thyssen haar beroepen niet uitsluitend gebaseerd op artikel 33, tweede alinea, EGKS-Verdrag, doch ook, via de verwijzing in deze bepaling, op de eerste alinea van dit artikel. Haars inziens vormen de beschikkingen nrs. 2177/83, 3280/83 en 234/84, in weerwil van de abstracte formulering, te haren opzichte *individuele* beschikkingen. De referentiedatum zou het namelijk mogelijk maken, van begin af aan de in aantal beperkte en de Commissie bekende ondernemingen aan te wijzen voor de toekenning van aanvullende quota. Daar artikel 14 b (14 B) die ondernemingen door de keuze van de referentiedatum zou begunstigen ten opzichte van andere ondernemingen, waaronder verzoekster, zou hier sprake zijn van beschikkingen die haar rechtstreeks en individueel raken. In zoverre zouden zij nietig moeten worden verklaard, aangezien de Commissie de keuze van de referentiedatum niet met redenen heeft omkleed en aldus wezenlijke vormvoorschriften heeft geschonden.

5. De Commissie betoogt, dat de gekozen datum een algemeen toepassingscriterium vormt en dat artikel 14 b (14 B) individueel noch rechtstreeks gevolgen heeft voor verzoeksters rechtstoestand.

Zij verzoekt het Hof derhalve, het beroep van Thyssen niet ontvankelijk te verklaren voor zover het is gebaseerd op artikel 33, eerste alinea, EGKS-Verdrag.

Subsidiair betoogt de Commissie dat dit middel ongegrond is, aangezien alle aan de quotaregeling onderworpen ondernemingen hadden moeten weten, dat de vóór 1980 doorgevoerde herstructureringsmaatregelen bij de berekening van de referentieproduktiecijfers in aanmerking waren genomen en beloond in de vorm van een hoger quotum. Bijgevolg behoefde de keuze van de datum geen nadere motivering.

6. Voor zover de beroepen zijn gebaseerd op artikel 33, tweede alinea, EGKS-Verdrag, zijn zij volgens de Commissie weliswaar ontvankelijk maar ongegrond.

Haars inziens kan geen gedeeltelijke nietigverklaring worden gevorderd, aangezien de weglating van bepaalde onderdelen van artikel 14 b (14 B), inzonderheid de datum 1 januari 1980, deze bepaling uit haar evenwicht zou brengen en zou neerkomen op volledige nietigverklaring.

De Commissie brengt in herinnering, dat de grondbeginselen van de bij beschikking nr. 2794/80 ingevoerde regeling door het Hof zijn aanvaard. Deze beschikking zou reeds een verband hebben gelegd tussen de produktiequotaregeling en de herstructurering (artikel 4, lid 4). Toen de vrijwillige inspanningen van de ondernemingen ontoereikend bleken, moest dit verband in beschikking nr. 2177/83 meer formeel op de voorgrond worden geplaatst.

De Commissie licht haar beleid sedert de invoering van de quotaregeling toe als volgt: gelet op het produktieoverschot, moest de structuur van de ijzer- en staalindustrie worden aangepast door modernisering en rationalisering van de ondernemingen, vergroting van de produktiviteit en rentabiliteit

en sluiting van onrendabele of verouderde installaties. Ofschoon aanvankelijk op het vlak van de modernisering aanzienlijke vooruitgang werd geboekt, kon, gelet op de gebleken overcapaciteit, het gestelde doel slechts worden bereikt door aanzienlijke verhoging van het aantal sluitingen. Daarom zijn de als „herstructureringsartikelen" aangeduide artikelen 14 a, 14 b en 15 in de quotaregeling opgenomen.

In de tweede steunregeling zou de toekenning van steun afhankelijk zijn gesteld van herstructureringsprogramma's, die steunverlening op lange termijn overbodig moesten maken. Op het vlak van de quota wordt met de artikelen 14 a, 14 b, en 15 hetzelfde doel nagestreefd als met de steunregeling.

Artikel *14 a* zou ertoe strekken, ondernemingen wier concurrentiepositie het behoud van de bestaande installaties rechtvaardigt, de gelegenheid te bieden hun bezettingsgraad te verhogen via een aanpassing van hun referentieproduktiecijfers en -hoeveelheden, die als grondslag dienen voor de berekening van de quota. Zonder een dergelijke correctie zouden deze ondernemingen immers worden benadeeld ten opzichte van ondernemingen waarvan installaties moesten worden gesloten en die door de handhaving van hun referentieproduktiecijfer de bezettingsgraad van de overgebleven installaties zagen toenemen.

Artikel *14 b* zou zijn ingegeven door de noodzaak, het structurele evenwicht te herstellen; het vormt een aansporing om zo spoedig mogelijk over te gaan tot capaciteitsverminderingen, door ondernemingen die het grootste deel van hun overschot hebben weggewerkt aanvullende quota in het vooruitzicht te stellen.

Artikel *15* zou ertoe strekken, de referentieproduktiecijfers en -hoeveelheden aan te passen aan de nieuwe capaciteit van ondernemingen die tot herstructureringen zijn overgegaan, en daartoe voorzien in de mogelijkheid van ruil van referentieproduktiecijfers en -hoeveelheden dan wel overdracht van categorieën produkten binnen twee groepen.

7. a) *Wat de keuze van de datum 1 januari 1980 betreft,* betwist de Commissie dat het haar erom te doen zou zijn geweest, voor de verhoging van de quota alleen de na die datum verrichte sluitingen in aanmerking te nemen.

Het zou hier gaan om een *boekhoudkundige datum,* bedoeld om het op 1 januari 1980 in de Gemeenschap nog bestaande capaciteitsoverschot vast te stellen en de nodige vermindering over de Lid-Staten te verdelen. 1 januari 1980 was de beste datum, daar hij samenviel met de invoering van de steunregeling en van de quotaregeling. Bovendien zou bij de verdeling van de capaciteitsverminderingen over de Lid-Staten zijn uitgegaan van het op 1 januari 1980 vastgestelde capaciteitsoverschot. Het overschot werd geraamd op 48 miljoen ton en de capaciteitsverminderingen werden vastgesteld op 27 miljoen, het maximum dat de Europese ijzer- en staalindustrie, gelet op de politieke en sociale weerslag voor bepaalde gebieden, kon dragen. Op grond van de op 1 januari 1980 bekende gegevens, werden aldus aan de zwaarst gesubsidieerde staalbedrijven in de Gemeenschap, met een totale produktiecapaciteit van 77 miljoen ton, beperkingen opgelegd ten belope van 19,8 miljoen ton.

Verzoeksters, die tot de ondernemingen behoren die tot 1980 geen steun ontvingen, zouden evenals de andere de voordelen van de communautaire crisismaatregelen hebben ondervonden.

Gezien de reeds vóór 1980 geleverde inspanningen, zouden de nog te verwezenlijken herstructureringsmaatregelen veel minder ingrijpend zijn.

Voorts zouden verzoeksters door de vóór 1980 doorgevoerde herstructureringen het voordeel hebben genoten van artikel 4, leden 4 en 5, van beschikking nr. 2794/80, betreffende de aanpassing en de verhoging van de referentieproduktiecijfers. Bovendien is met die cijfers rekening gehouden in de latere algemene beschikkingen, zodat dit voordeel behouden is gebleven.

Om deze reden kan volgens de Commissie niet andermaal rekening worden gehouden met de vóór 1980 verwezenlijkte verminderingen. Aangezien daarvoor reeds een voordeel is toegekend, zou, wanneer zij bij de berekening van de aanvullende quota andermaal in aanmerking werden genomen, eenzelfde inspanning tweemaal worden beloond. En indien een latere datum was gekozen, had zulks bepaalde ondernemingen benadeeld die vanaf 1980 herstructureringen hebben doorgevoerd. Volgens de Commissie is de keuze van de referentiedatum 1 januari 1980 derhalve objectief gerechtvaardigd.

b) Bij het vereiste van een *„herstructureringsprogramma"*, volgens verzoeksters noodzakelijk voor het aanvragen van steun, gaat het volgens de Commissie om een *technische term*, waaronder niet alleen vallen de programma's die de ondernemingen bij haar hebben ingediend met het oog op de toekenning van steun, doch ook die welke uitsluitend zijn opgesteld om aanvullende quota te krijgen.

Krupp zou in november 1983 haar herstructureringsprogramma hebben ingediend met het oog op de verkrijging van aanvullende quota. Dit programma achtte de Commissie aanvankelijk ontoereikend, maar op grond van een bijkomende produktievermindering van 300 000 ton werd het uiteindelijk aanvaard; naderhand werd het opgenomen in de mededeling van de Duitse regering ter zake van de steunmaatregelen, waarop aan Krupp quota werden toegekend.

c) Wat de *verwijzing naar de steunregeling* betreft, inzonderheid in de tweede versie van artikel 14 b, wijst de Commissie erop dat de voorwaarden voor toekenning van aanvullende quota niet zijn verscherpt ten opzichte van beschikking nr. 2177/83; dat de quotaregeling en de steunregeling niet van gelijke aard zijn, zou een verband tussen beide — welk verband niet de nietigheid van de betrokken bepaling kan teweegbrengen — niet uitsluiten.

Ingevolge beschikking nr. 3280/83 — aldus de Commissie — konden de Duitse ondernemingen niet, in samenhang met de steunmaatregelen, onmiddellijk tot capaciteitsverminderingen worden gedwongen. De Bondsrepubliek Duitsland had immers tot 31 januari 1984 de tijd om de Commissie de verdeling van de voorgenomen sluitingen over de verschillende ondernemingen mee te delen. Tot die datum kon beschikking nr. 3280/83 derhalve niet bezwarend zijn voor verzoeksters.

Daarna konden de Duitse ondernemingen aanvullende quota toegekend krijgen, hetzij krachtens de uitvoeringsmodaliteiten van de steunregeling, hetzij, bij gebreke van dergelijke steun, onder de voorwaarde dat de Commissie hun herstructureringsprogramma had goedgekeurd.

8. Alvorens nader in te gaan op de hierboven aangehaalde middelen, zij het volgende opgemerkt.

Hoewel de Commissie van meet af aan erop heeft gewezen, dat het de Gemeenschap erom te doen was de produktiecapaciteit

van de ijzer- en staalondernemingen te verminderen ten einde de verstoring van het structurele evenwicht op dit vlak te herstellen, is eerst in de loop van de procedure duidelijk geworden, hoe de daartoe ingevoerde regeling precies functioneert.

Volgens de rechtspraak van het Hof kan in dit soort materies, geregeld bij wege van maatregelen van verordenende aard,

„geen specifieke motivering worden verlangd van de verschillende, soms zeer talrijke en ingewikkelde onderdelen, feitelijk en rechtens, die er in voorkomen, als zij maar binnen de systematiek van het geheel vallen" (arrest van 11 mei 1983, zaak 244/81, Klöckner-Werke, Jurispr. 1983, blz. 1451, r.o. 33).

Niettemin moet „duidelijk en ondubbelzinnig" blijken, welke redenering is gevolgd (voormeld arrest, loc. cit.).

Het is dan ook te betreuren dat de door de Commissie gevolgde redenering in de ter zake van aanvullende quota achtereenvolgens vastgestelde litigieuze beschikkingen, niet duidelijker tot uitdrukking is gebracht. Bij lezing der respectieve memories van de Commissie krijgt men de indruk, dat eerst in de loop van de procedures een theorie is ontwikkeld die beter reeds in het stadium van de besluitvorming tot uitdrukking had kunnen komen. Hoewel een aantal elementen ongetwijfeld duidelijk moest zijn voor eenieder die beroepshalve met de staalnijverheid te maken heeft, heeft men soms het gevoel, eerst na verloop van tijd inzicht te krijgen in de constructie van het stelsel en in het verband tussen sommige bepalingen, zoals bijvoorbeeld artikel 14 b van beschikking nr. 2177/83 en artikel 4, leden 4 en 5, van beschikking nr. 2794/80.

Ten slotte zij erop gewezen, dat nergens een omschrijving is gegeven van het begrip „herstructureringsprogramma" in voormeld artikel 14 b, zoals gewijzigd bij beschikking nr. 3280/83, en in artikel 14 B van beschikking nr. 234/84.

Deze opmerkingen, die het geschil in een bijzonder perspectief plaatsen, kunnen eventueel rechtsgevolgen sorteren, indien de bestreden handelingen — gelijk verzoekster Thyssen beweert — als individuele beschikkingen moeten worden aangemerkt, voor zover mocht blijken dat de motivering van beslissend belang is.

Ik zal evenwel eerst ingaan op de middelen ontleend aan het begrip misbruik van bevoegdheid als bedoeld in artikel 33, tweede alinea, EGKS-Verdrag; ik wil eraan herinneren dat op dit punt de ontvankelijkheid niet wordt betwist.

9. *Het middel ontleend aan de keuze van de referentiedatum 1 januari 1980*

In het arrest van 15 januari 1985 (zaak 250/83, Finsider, Jurispr. 1985, blz. 142), overwoog het Hof dat

„de Commissie alleen discriminatie [kan] worden verweten, wanneer zij vergelijkbare situaties op verschillende wijze heeft behandeld en doordoor bepaalde bedrijven in verhouding tot andere heeft benadeeld, zonder dat dit onderscheid in behandeling door het bestaan van objectieve verschillen van een zeker gewicht wordt gerechtvaardigd".

Het Hof voegde daaraan toe dat, om uit te maken of een aan de Commissie verweten verschil in behandeling op misbruik van bevoegdheid neerkomt,

„in de eerste plaats moet worden onderzocht of deze behandeling berust op het bestaan van objectieve en gewichtige verschillen, verband houdend met de doeleinden die de Commissie in het kader van haar industriebeleid in de Europese ijzer- en staalsector wettig kan nastreven".

Hiervan uitgaande moet derhalve worden onderzocht, of de datum die de Commissie als uitgangspunt heeft gekozen voor de toepassing van artikel 14 b (14 B), van dien aard is dat bepaalde Europese ijzer- en staalondernemingen kunnen worden benadeeld in vergelijking met andere.

Buiten kijf staat, dat deze referentiedatum *voor alle ondernemingen zonder onderscheid* de vóór 1980 verwezenlijkte herstructureringsmaatregelen van de berekeningsgrondslag van de aanvullende quota uitsluit. De bij artikel 14 b (14 B) ingevoerde regeling geeft uitdrukking aan het streven van de Commissie, bepaalde ijzer- en staalondernemingen tot snelle herstructurering aan te moedigen. In de elfde overweging van beschikking nr. 2177/83 wordt dit doel omschreven als volgt:

„Ten einde de ondernemingen aan te moedigen snel over te gaan tot de sluitingen welke vereist zijn door het door de Commissie goedgekeurde herstructureringsprogramma, heeft het dienstig geleken te voorzien in de toekenning van aanvullende quota aan ondernemingen, zodra zij het grootste deel van deze sluitingen hebben verricht."

Voor een beter inzicht in de strekking van deze bepaling, moet worden gezien naar de context waarin zij haar plaats heeft.

Deze maatregel, getroffen op grond van artikel 58 EGKS-Verdrag, vormt een onderdeel van het *interventiebeleid* van de Commissie, ingegeven door de ontoereikende resultaten van de indirecte vormen van beïnvloeding (zie met name de derde overweging, tweede en derde alinea, van beschikking nr. 2794/80). Zoals het Hof heeft verklaard, vormt de produktiequotaregeling het meest doeltreffende verweer tegen de

„bijzonder ernstige crisis, veroorzaakt door de ineenstorting van zowel de vraag als van de prijzen, waardoor alle (staal)ondernemingen in de Gemeenschap zijn getroffen" (arrest van 14 december 1983, zaak 263/82, Klöckner, Jurispr. 1983, blz. 4143, r.o. 18).

Het quotastelsel beoogt aan deze situatie het hoofd te bieden door een

„georganiseerde vermindering van het aanbod om aldus het evenwicht tussen vraag en aanbod te herstellen en de prijsdaling af te remmen" (voormeld arrest van 14 december 1983, r.o. 19).

Dit beleid is derhalve gebaseerd op een *produktievermindering*, met name bij wege van herstructureringsmaatregelen. Wat sommige ijzer- en staalondernemingen op dit vlak reeds hebben verwezenlijkt, is naar behoren in aanmerking genomen. Zulks blijkt met name uit de vierde overweging van beschikking nr. 2794/80, die luidt:

„Om te voorkomen dat het stelsel van produktiequota afdoet aan de sedert het begin van de crisis door bepaalde ondernemingen met succes ten uitvoer gelegde herstructureringsmaatregelen, dienen de referentieproduktiecijfers, rekening houdende met de daadwerkelijke positie van deze ondernemingen op de markt, te worden aangepast" (vijfde alinea).

De Commissie heeft in haar verweerschrift in zaak 211/83 evenwel erop gewezen, dat de inspanningen van bepaalde ondernemingen ter zake van de herstructurering kennelijk ontoereikend zijn gebleken. De handelwijze van deze ondernemingen bleef beneden de verwachtingen van de Commissie en vormde een onvoldoende bijdrage tot de „gezamenlijke solidaire inspanning [die

wordt gevraagd] opdat de gehele sector de crisis te boven [zou kunnen] komen" (voormeld arrest van 14 december 1983, r.o. 19).

Vanuit het oogpunt van de gemeenschappelijke solidariteitsverplichtingen vallen de ondernemingen derhalve uiteen in twee groepen:

— die welke op de markt in een gunstige mededingingspositie verkeerden en, zonder om staatssteun te verzoeken, zich uit eigen beweging hebben aangepast aan de door de crisis in het leven geroepen situatie,

— ondernemingen die onder vaak betwistbare omstandigheden steun ontvingen en bedoelde aanpassing naar later wisten te verschuiven, waarbij zij de mededinging vervalsten en sommige oorzaken van de crisis in stand hielden.

De door de Commissie geleidelijk ingevoerde wettelijke regeling biedt een uitkomst voor deze situatie. Welke zijn nu de positiefrechtelijke beginselen die van toepassing zijn op de tweede categorie ondernemingen, de ondernemingen waarvan kan worden gezegd dat zij „gesubsidieerd" zijn ?

a) In de algemene beschikkingen houdende invoering van de *steunregelingen* werd besloten om:

— ten einde rekening te houden met bepaalde dwingende sociale en economische redenen, waarop advocaat-generaal VerLoren van Themaat in zijn conclusie in zaak 214/83 sterk de nadruk heeft gelegd, *de staatssteun op communautair vlak te regelen*;

— ten einde zo spoedig mogelijk het evenwicht tussen vraag en aanbod te herstellen en opnieuw de normale mededingingsvoorwaarden te verwezenlijken tussen gemoderniseerde ondernemingen die weer in een gunstige mededingingspositie verkeren, *de steunverlening te koppelen aan een herstructureringsinspanning*, waarvan het globale resultaat door de Commissie wordt vastgesteld en over de verschillende ondernemingen wordt gespreid.

Door de steunverlening te koppelen aan de herstructurering, worden de ongunstige gevolgen daarvan gecorrigeerd. Zulks blijkt uit voormeld arrest Finsider, waarin het Hof erop wees dat de vormen van steun, die kunnen bijdragen tot de zowel door de steunregeling als door het quotastelsel nagestreefde herstructurering en verbetering van het concurrentievermogen, moeten worden goedgekeurd, aangezien zij een rol kunnen spelen bij de verwezenlijking van het industriële beleid van de Commissie (r.o. 10).

In hetzelfde arrest overwoog het Hof, dat de Commissie gerechtigd is om van extra quota uit te sluiten

„de ondernemingen die een vorm van steun hebben ontvangen die de gewenste herstructurering kan vertragen, namelijk steun ter dekking van exploitatieverliezen ..." (r.o. 9).

Het onderscheid tussen ten onrechte gesubsidieerde ondernemingen en competitieve ondernemingen vormt de grondslag van de thans bestreden algemene beschikkingen.

b) Gelijk advocaat-generaal VerLoren van Themaat opmerkte in zijn conclusie in zaak 214/83, deed in 1980 de *quotaregeling* de situatie als het ware „verstarren", en werden daarbij de posities van de op de gemeenschappelijke markt aanwezige onder-

nemingen dwingend vastgelegd. Zoals de Commissie opmerkt, heeft algemene beschikking nr. 2177/83 „voor het eerst een formeel verband tot stand gebracht tussen de quotaregeling en de herstructurering". De Commissie wilde aldus, na verloop van drie jaar, de balans opmaken van de toepassing van de regeling, en meer in het bijzonder rekening houden met het feit dat sommige ondernemingen geen gevolg gaven aan de aansporingen tot herstructurering en deze steeds weer uitstelden.

Gelijk het Hof in voormeld arrest Finsider verklaarde, streven de regelingen ter zake van de steunmaatregelen en van de quota

„hetzelfde doel na, te weten het bevorderen van de herstructurering die noodzakelijk is om de produktie en de capaciteiten aan de voorzienbare vraag aan te passen, en het herstellen van het concurrentievermogen van de Europese ijzer- en staalnijverheid" (r.o. 9).

De coherentie van dit systeem hangt goeddeels af van de werking in de tijd.

Het is de Commissie namelijk erom te doen om met deze interventiemaatregelen op korte termijn een zodanig resultaat te verwezenlijken, dat de steunmaatregelen én de quota kunnen worden afgeschaft: de streefdatum daarvoor is 31 december 1985. Uit deze keuze blijkt duidelijk wat de bedoeling is van artikel 14 b (14 B).

Hoe worden nu de gesubsidieerde ondernemingen in feite behandeld.

Algemeen gesproken maakte de uniforme regeling van de steunverlening een einde aan de situatie waarin produktie-eenheden kunstmatig overeind werden gehouden en werden de betrokken ondernemingen tot grondige aanpassingen gedwongen.

Doordat in artikel 14 b (14 B) hoge eisen zijn gesteld (75 en later 85% van het herstructureringsprogramma moest zijn verwezenlijkt), werd het voor de reeds grotendeels geherstructureerde ondernemingen gemakkelijker om het economisch voordeel van aanvullende quota te verkrijgen, terwijl ondernemingen die nog tot aanzienlijke herstructureringen moesten overgaan, een veel grotere inspanning moesten leveren om tot een vergelijkbaar resultaat te komen.

Er kan immers geen twijfel over bestaan dat een onderneming die reeds in een veel gunstiger concurrentiepositie verkeert, en die nog slechts 10 000 ton produktiecapaciteit moet zien weg te werken, op het vlak van de herstructurering een veel minder zware inspanning moet leveren dan een onderneming die haar concurrentievermogen nog moet herstellen, tot dan toe alleen dank zij subsidies het hoofd boven water heeft weten te houden en, om in aanmerking te komen voor een aanvullend quotum, haar produktiecapaciteit met 100 000 ton moet verminderen.

Men mag derhalve stellen dat ondernemingen die een herstructurering dank zij subsidies wisten uit te stellen, door de in 1980 getroffen regelingen inzake steunmaatregelen en quota zijn bestraft, aangezien zij, anders dan ondernemingen met een behoorlijk concurrentievermogen, een bijdrage tot de door de Commissie verlangde capaciteitsverminderingen moeten leveren, die in totaal driemaal hoger is dan wat van niet-gesubsidieerde ondernemingen wordt verlangd. Willen zij bovendien vóór 1986 in aanmerking komen voor steun én aanvullende quota, dan moeten zij op grote schaal tot de verlangde herstructureringen overgaan.

Een en ander wekt de indruk, dat de aanvullende quota voorzien in artikel 14 b (14 B) niet zozeer als een beloning voor een herstructureringsinspanning zijn bedoeld, maar als sanctie voor de ondernemingen die zich niet op tijd naar de imperatie-

ven van het gemeenschappelijk staalbeleid hebben geschikt.

In welke situatie bevinden zich anderzijds de ondernemingen die reeds vóór 1980 een aanvang hebben gemaakt met de herstructurering ?

Met deze spontane herstructureringen is blijkens de vierde overweging, paragraaf 5, van beschikking nr. 2794/80 rekening gehouden bij de verdeling van de produktiequota over alle ondernemingen.

Artikel 4, leden 4 en 5, van deze beschikking geeft gestalte aan dit beleid. Uit de arresten van 28 oktober 1981 (gevoegde zaken 275/80 en 24/81, Krupp, Jurispr. 1981, blz. 2489) en 16 februari 1982 (gevoegde zaken 39, 43, 85 en 88/81, Halyvourgiki, Jurispr. 1982, blz. 593, inzonderheid r.o. 28) valt af te leiden, dat in artikel 4, leden 4 en 5, van beschikking nr. 2794/80 in afwijking van het stelsel van referentieproduktiecijfers een correctiemechanisme is ingebouwd, waarbij voor bepaalde ondernemingen rekening wordt gehouden met de tot 1979 verwezenlijkte herstructureringen.

Zulks was bedoeld als compensatie voor de ondernemingen die, ofschoon nauwelijks of niet gesubsidieerd, uit eigen beweging toch een inspanning leverden. Men zou kunnen aanvoeren dat deze vrijwillige bijdrage, waarmee vooruit zou zijn gelopen op de naderhand door de Commissie opgelegde inspanning, weliswaar in aanmerking is genomen, maar de betrokken ondernemingen niet heeft vrijgesteld van eventuele nieuwe herstructureringsverplichtingen. Mitsdien rijst de vraag, of dit niet in strijd is met het in artikel 58 EGKS-Verdrag neergelegde beginsel van „billijke verdeling".

Deze vraag moet ontkennend worden beantwoord.

Ongeacht de capaciteitsvermindering waartoe deze ondernemingen besloten, bestonden er in 1980 immers nog steeds overschotten. Zoals gezegd hebben deze overschotten, die op 48 miljoen ton werden geraamd, geleid tot een voorgenomen produktievermindering van 27 miljoen ton, waarvan 7 miljoen ton ten laste van de nauwelijks of niet gesubsidieerde ondernemingen.

Het Hof heeft evenwel verklaard dat de vermindering van het aanbod

„zware offers meebrengt, die op rechtvaardige wijze over alle ondernemingen van de betrokken sector moeten worden verdeeld; van deze ondernemingen wordt een *gezamenlijke solidaire inspanning* gevraagd, opdat de *gehele* sector de crisis te boven kan komen" (voormeld arrest van 14 december 1983, r.o. 19) (cursivering van mij).

In dit verband kan moeilijk een vergelijking worden gemaakt tussen de belasting van ondernemingen die steun hebben genoten en die van ondernemingen welke rendabel dan wel nagenoeg in evenwicht zijn, en het daarom zonder steun konden stellen: de inspanning die van eerstbedoelde categorie wordt verwacht, is evenredig aan de steeds toenemende achterstand, ofschoon de „beloning", dat wil zeggen het aanvullend quotum, mits aan de voorwaarden van artikel 14 b (14 B) is voldaan, in geen opzicht verschilt van die welke aan de tweede groep wordt toegekend.

Uit de context van de sinds 1980 voor de staalmarkt geldende regeling valt derhalve af te leiden dat, afhankelijk van de situatie waarin een onderneming verkeert, een verschillende solidaire inspanning wordt verlangd, evenredig aan de weg te werken overcapaciteit. Ten slotte moet worden vastgesteld dat gedurende een periode van zes

jaar ingaande in 1980, na afloop waarvan de ijzer- en staalsector zal zijn gesaneerd indien de beoogde doelstellingen zijn verwezenlijkt, de met het oog op de herstructurering getroffen maatregelen, die de ijzer- en staalondernemingen op de gemeenschappelijke markt aan identieke voorwaarden onderwerpen, onmogelijk als discriminerend kunnen worden aangemerkt. Verzoeksters komen in aanmerking voor aanvullende quota; die quota zijn hun overigens toegekend — zoals in de loop van de procedure is gebleken — of kunnen hun tegen geringe economische en sociale kosten worden toegekend.

Uit een en ander volgt dat de keuze van de referentiedatum 1 januari 1980 op een objectief criterium berust, in overeenstemming met de legitieme doelstellingen die de Commissie in het kader van haar staalbeleid kan nastreven.

Op gevaar af in herhaling te vervallen moet hier worden betreurd, dat de Commissie destijds heeft nagelaten haar beschikking beter te motiveren, gelet op de bezwaren die de Duitse regering in 1982 reeds had geformuleerd ten aanzien van de keuze van deze referentiedatum (zie in de bijlagen van interveniënte, de brief van de Duitse regering van 7 juli 1982 en het antwoord van de Commissie van 22 juli 1982).

10. *Het middel ontleend aan de verwijzing naar een herstructureringsprogramma*

De redenering van verzoeksters als zou er een dwingend verband bestaan tussen het begrip herstructureringsprogramma en de steunregeling, is mijns inziens ongegrond. Zoals gezegd, hebben zowel de quotaregeling als de steunregeling het oog op de herstructurering. Wanneer de Commissie zich moet uitspreken over een verzoek om aanvullende quota, belet niets haar om, met gebruikmaking van de haar door het Verdrag toegekende beoordelingsbevoegdheid, zich bij haar besluit te laten leiden door een herstructureringsprogramma. In de opvatting dat dit criterium de ondernemingen die wensen af te zien van steunmaatregelen, uitsluit van de toekenning van aanvullende quota, wordt het begrip herstructureringsprogramma ten onrechte op één lijn geplaatst met hetzelfde begrip in de tweede steunregeling. Ofschoon de gebruikte bewoordingen wellicht verwarring kunnen stichten, vindt deze redenering geen grondslag in de feiten; bovendien hebben verzoeksters niet aangetoond, dat een onderneming ooit een aanvullend quotum is geweigerd op de enkele grond dat zij niet om steun had verzocht.

Ik ben het evenmin eens met verzoeksters, waar deze beweren dat het opstellen van zulk een programma niet aan het goeddunken van de ondernemingen mag worden overgelaten, omdat artikel 14 b (14 B) dan als aanmoediging tot herstructurering vrijwel waardeloos wordt. Daarbij wordt uit het oog verloren, dat een onderneming die zich op het gebied van de staalproduktie aan de normen van de Commissie wil houden, zich onmogelijk aan het dwingend vereiste van een goed beheer kan onttrekken. Evenmin wordt daarbij acht geslagen op de omstandigheid dat de Commissie, vooraleer steun te verlenen, de doelmatigheid van een herstructureringsprogramma toetst. Het criterium herstructureringsprogramma moet in ruime zin worden opgevat. Het omvat weliswaar bij ondernemingen die om steun verzoeken, het in de steunregeling voorziene programma, maar sluit eigen programma's van ondernemingen die niet om steun verzoeken, niet uit.

Nu uit de processtukken niet blijkt dat dit criterium zou zijn gehanteerd in de door verzoeksters beschreven enge betekenis, kan de Commissie in zoverre geen misbruik van bevoegdheid in de vorm van discriminatie worden verweten.

11. *Het middel ontleend aan de verwijzing naar de beschikkingen ter zake van de steunverlening aan de ijzer- en staalindustrie*

Bij beschikking nr. 3280/83 is in artikel 14 b een nieuwe voorwaarde voor toekenning van aanvullende quota ingevoegd, te weten de uitvoering van drie vierde van de „*in voorkomend geval* door de Commissie in haar beschikkingen van 29 juni 1983 betreffende de aan de ijzer- en staalindustrie te verlenen steun verlangde capaciteitssluitingen". In artikel 14 B van beschikking nr. 234/84 is sprake van de verminderingen „die de Commissie *eventueel* in haar beschikkingen betreffende de steunverlening aan de ijzer- en staalindustrie verlangt" (cursivering van mij).

De bezwaren van verzoeksters tegen de toepassing van aan een andere, in casu de steunregeling ontleende criteria, wegen niet op tegen de eenvoudige vaststelling dat het hier gaat om twee stelsels, weliswaar met verschillende normen maar beide gericht op herstructurering van de ondernemingen, en dat derhalve niets eraan in de weg staat dat bij de toepassing van een der stelsels verkregen elementen als leidraad dienen in het andere stelsel.

Dit vormt immers een onderdeel van de beoordelingsvrijheid van de Commissie. Wanneer verzoeksters in de verwijzing naar de beschikkingen ter zake van de steunverlening een discriminatie zien, is zulks, bij gebreke van nauwkeurig geformuleerde bezwaren, in feite een kritiek op de steunregeling zelf. Deze regeling als zodanig is in casu echter niet in geding.

Mitsdien verzet niets zich ertegen, dat bij de toekenning van aanvullende quota naar de steunregeling wordt verwezen.

Verzoekster Krupp betoogt, dat ten onrechte is verwezen naar de aan de Bondsrepubliek Duitsland gerichte beschikking van de Commissie van 29 juni 1983; het zou hier gaan om een te vaag criterium, voor zover de vaststelling per onderneming van de door de Commissie verlangde capaciteitsverminderingen aan het goeddunken van de Lid-Staten is overgelaten.

Deze grief kan niet slagen. Zowel uit de processtukken als uit de ter terechtzitting verschafte gegevens volgt, dat de Commissie die bevoegdheid geenszins aan de Lid-Staten heeft overgedragen.

Beschikking nr. 83/392 van 29 juni 1983, gericht tot de Bondsrepubliek Duitsland, was gebaseerd op door de Bondsrepubliek in nauw overleg met de betrokken staalondernemingen en in voortdurend contact met de Commissie verschafte gegevens.

Deze beschikking van algemene strekking werd later in bijzonderheden aangevuld aan de hand van de door de Duitse regering verschafte tabel, met de precieze verdeling van de capaciteitsverminderingen over de Duitse ondernemingen. Het betreft hier een homogeen besluitvormingsproces waaraan geen onnauwkeurigheden kleven.

Zoals gezegd heeft Krupp tussen 29 juni 1983 en 31 januari 1984 om quota verzocht; deze werden aanvankelijk geweigerd, doch naderhand toegekend nadat de onderneming had ingestemd met een bijkomende capaciteitsvermindering, die de Bondsrepubliek Duitsland had vermeld in de aan de Commissie meegedeelde tabel betreffende de verdeling. Nadat Krupp aan deze voorwaarde had voldaan, kreeg zij een aanvullend quotum en een subsidie. Hieruit blijkt zonneklaar, dat de regeling de betrokken onderneming in al zijn geledingen ten goede is gekomen.

12. *De ontvankelijkheid van het beroep van de vennootschap Thyssen, voor zover gebaseerd op artikel 33, eerste alinea, EGKS-Verdrag (gebrek aan motivering)*

Een beroep tot nietigverklaring van een algemene beschikking is slechts ontvankelijk, wanneer door de aangevochten bepalingen

„de rechtspositie der belanghebbenden... individueel en rechtstreeks wordt geraakt" (arrest van 9 juni 1964, gevoegde zaken 55-59 en 61-63/63, Acciaierie Fonderie Ferriere di Modena, Jurispr. 1964, blz. 439).

Aan het algemene karakter van een beschikking wordt niet afgedaan door de omstandigheid, dat vooraf de identiteit van de betrokken ondernemingen kan worden bepaald (arrest van 30 september 1982, zaak 242/81, Roquette, Jurispr. 1982, blz. 3213, r.o. 7).

Zo heeft het Hof verklaard, dat de bestreden handeling de betrokkenen daarenboven moet betreffen

„uit hoofde van zekere bijzondere hoedanigheden of van een feitelijke situatie, welke hen ten opzichte van ieder ander karakteriseert en hen derhalve individualiseert op soortgelijke wijze als de adressaat" (arrest van 15 juli 1963, zaak 25/62, Plaumann, Jurispr. 1963, blz. 205).

In casu gaat het derhalve om de vraag, of Thyssen door de voor de toepassing van artikel 14 b (14 B) gekozen datum is gekarakteriseerd ten opzichte van de andere ondernemingen.

Zoals gezegd, geldt de datum 1 januari 1980 zowel voor de gesubsidieerde als voor de niet-gesubsidieerde ijzer- en staalondernemingen. Thyssen gaat ervan uit dat de referentiedatum met opzet zo is gekozen, dat bepaalde ondernemingen worden bevoordeeld. Nog afgezien van het feit dat zulks geenszins is bewezen, moet hier nogmaals worden opgemerkt dat elke onderneming in aanmerking komt voor aanvullende quota in de zin van artikel 14 b (14 B). Deze bepaling vormt een onderdeel van een algemene regeling en is mijns inziens niet van individuele aard.

Mitsdien concludeer ik tot niet-ontvankelijkheid van dit middel.

13. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging:

— het beroep van verzoekster Thyssen, ingediend op grond van artikel 33, eerste alinea, EGKS-Verdrag, niet ontvankelijk te verklaren;

— de beroepen van verzoeksters Krupp en Thyssen, ingediend op grond van artikel 33, tweede alinea, EGKS-Verdrag, ongegrond te verklaren;

— verzoeksters te verwijzen in de kosten van het geding.