Sag 340/85

Acciaierie e Ferriere di Porto Nogaro SpA
mod
Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber

»Produktions- og leveringskvoter for stål — bøde«

Retsmøderapport 3575

Forslag til afgørelse fra generaladvokat Sir Gordon Slynn, fremsat den 18. juni 1987 3581

Domstolens dom (Første Afdeling) af 24. september 1987 3584

Sammendrag af dom

1. *EKSF — produktion — produktions- og leveringskvotesystem for stål — kvoteoverskridelse — bøde — omstændigheder der kan begrunde en nedsættelse af bøden — ingen sådanne omstændigheder*

   (EKSF-Traktaten, art. 58; generel beslutning nr. 1696/82, art. 12)

2. *Ulovlighedsindsigelse — retsakter hvis ulovlighed kan påberåbes — individuelle beslutninger — ikke omfattet*

   (EKSF-Traktaten, art. 36, stk. 3)

RETSMØDERAPPORT
i sag 340/85 *

I — Faktiske omstændigheder

Det sagsøgende selskab, Porto Nogaro, er en italiensk jern- og stålvirksomhed, der fremstiller armerings- og handelsstål. Selskabet er derfor undergivet fællesskabsreglerne vedrørende produktions- og leveringskvoter for visse jern- og stålprodukter (Kommissionens beslutning nr. 1696/82/EKSF af 30. juni 1982 om forlængelse

* Processprog: Italiensk.

af overvågningsordningen og systemet for produktionskvoter for visse produkter for virksomhederne i jern- og stålindustrien, (EFT L 191, s. 1).

I sidste kvartal 1981 satte Porto Nogaro et nyt valseværk i drift, hvorved der skete en stigning i produktionskapaciteten både for armeringsstål (gruppe V ifølge ovennævnte bestemmelser) og for handelsstål (gruppe VI i henhold til ovennævnte bestemmelser). Selskabet anmodede Kommissionen om at tildele det produktions- og leveringskvoter under hensyntagen til den nye produktionskapacitet.

Kommissionen imødekom ansøgningen og tildelte Porto Nogaro for hvert af de fire kvartaler i 1982 og for første kvartal 1983 produktions- og leveringskvoter for armerings- og handelsstål, som var beregnet på grundlag af den nye produktionskapacitet, efter at det nye valseværk var taget i brug.

Det viste sig imidlertid i andet kvartal 1982, at Porto Nogaro's produktionskapacitet endnu engang havde ændret sig, idet selskabet på dette tidspunkt havde taget endnu et nyt valseværk i brug.

For at tage hensyn hertil udstedte Kommissionen den 2. marts 1983 en individuel beslutning om forhøjelse med tilbagevirkende gyldighed af Porto Nogaro's produktions- og leveringskvoter for armeringsstål for andet, tredje, og fjerde kvartal 1982 samt for første kvartal 1983. Samtidig nedsatte Kommissionen — dog ikke i samme omfang — produktions- og leveringskvoterne for handelsstål.

Kommissionen sluttede beslutningen med følgende passus: »... på grund af datoen for den foreliggende beslutning bemyndiges De til, efter at have underettet Kommissionen herom, fra andet kvartal til de efterfølgende kvartaler, til og med første kvartal 1983, at overføre de dele af Deres kvoter, som De ikke har udnyttet i de nævnte kvartaler.«

Ved telex af 10. marts 1983 anmodede selskabet om at måtte lade tilladelsen omfatte overførsel til andet kvartal 1983. Til støtte for sin ansøgning anførte selskabet, at det først den 9. marts 1983 havde modtaget beslutningen af 2. marts 1983, og at det derfor faktisk ikke havde mulighed for inden udløbet af det indeværende kvartal at udnytte de mængder, som det havde fået tilladelse til at overføre.

Ved skrivelse af 22. marts 1983 meddelte Kommissionen selskabet, at man behandlede en ansøgning om overførsel, og at man hurtigst muligt ville fremkomme med et svar. Kommissionen har imidlertid aldrig meddelt Porto Nogaro sin beslutning.

I begyndelsen af 1984 påtalte Kommissionen, at Porto Nogaro i andet kvartal 1983 havde overskredet sin produktionskvote for armeringsstål og sine produktions- og leveringskvoter for handelsstål.

Selskabet gjorde heroverfor gældende, at det havde forstået beslutningen af 2. marts 1983 således, at den ikke blot tillod overførsel af tillægskvoterne for armeringsstål, men også overførsel af alle andre uudnyttede kvotedele, såvel for armeringsstål som for handelsstål.

Selskabet anførte yderligere, at man, da ansøgningen af 10. marts 1983 ikke udtrykkeligt var blevet afslået, antog, at der forelå en stiltiende tilladelse til at overføre alle de mængder til andet kvartal 1983, som beslutningen af 2. marts 1983 efter selskabets opfattelse havde givet tilladelse til at overføre til første kvartal 1983.

Selskabet bestred dog ikke at have overskredet sin produktionskvote for armeringsstål med 1 765 tons, også hvis den overførsel, det havde ansøgt om den 10. marts 1983, udtrykkeligt var blevet tilladt. Selskabet anførte, at overskridelsen skyldtes en simpel skrivefejl ved udfærdigelsen af produktionsanmeldelsen. Denne fejl medførte ikke blot en overskridelse på 1 765 tons af produktionskvoten for armeringsstål, men herudover et uudnyttet kvantum af samme størrelse af produktionskvoten for handelsstål.

Den 9. oktober 1985 traf Kommissionen den i sagen anfægtede individuelle beslutning om at pålægge selskabet en bøde for i andet kvartal 1983 at have overskredet produktionskvoten for armeringsstål med 1 765 tons og for yderligere, for så vidt angår handelsstål, at have overskredet produktionskvoten med 2 484 tons og leveringskvoten med 522 tons.

I beslutningen anerkendte Kommissionen, at den usikkerhed, som dens beslutning af 2. marts 1983 var behæftet med, kunne forlede Porto Nogaro til at opfatte denne således, at selskabet herved fik tilladelse til at overføre alle uudnyttede kvotedele for både armeringsstål og handelsstål til første kvartal 1983.

Med hensyn til spørgsmålet, om den manglende besvarelse af telexmeddelelsen af 10. marts 1983 kunne udlægges som en stiltiende tilladelse til at overføre kvoterne til andet kvartal 1983, anerkendte Kommissionen — uden nærmere forklaring — i den anfægtede beslutning, at dette alene gjaldt for armeringsståls vedkommende. For så vidt angår handelsstål, afviste Kommissionen denne opfattelse med den begrundelse, at Porto Nogaro bevidst havde fortolket beslutningen om overførsel af 2. marts 1983 ukorrekt for til andre virksomheder at kunne overføre betydelige kvotedele for produkter under denne gruppe, som Porto Nogaro ikke længere producerede.

Det fremgår yderligere af beslutningen, at bøden, der normalt andrager 75 ECU / t overskridelse, i det foreliggende tilfælde burde fastsættes til 50 ECU / t overskridelse på grund af den usikkerhed, som herskede i det pågældende kvartal som følge af kvotesystemets forlængelse.

Porto Nogaro's stævning blev registreret på Domstolens Justitskontor den 14. november 1985.

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 17. december 1986 har Domstolen i medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, besluttet at henvise sagen til Første Afdeling.

II — Parternes påstande

Porto Nogaro har nedlagt følgende påstande:

— principalt, beslutningen af 9. oktober 1985 annulleres;

— subsidiært, den ifølge denne beslutning pålagte bøde nedsættes;

— under alle omstændigheder tilpligtes Kommissionen at betale sagens omkostninger.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— frifindelse;

— Porto Nogaro tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

A — *Principalt: annullation af den anfægtede beslutning*

1. *Faktisk umuligt at udnytte de tildelte tillægskvoter*

Porto Nogaro har gjort gældende, at Kommissionens beslutning af 2. marts 1983, hvorefter selskabet fik tilladelse til, med virkning fra andet kvartal 1982, at overføre uudnyttede kvotedele til første kvartal 1983, blev modtaget for sent til, at selskabet i det indeværende kvartal kunne nå at fremstille og levere de tilladte overførte mængder. Selskabet fik rent faktisk først kendskab til beslutningen den 9. marts 1983.

Kommissionen har anført, at, for så vidt angår armeringsstål, gjaldt bødepålægget overskridelsen af den kvote, Porto Nogaro ville have haft, såfremt den ved telex af 10. marts 1983 ansøgte overførsel var blevet imødekommet. Argumentet er således irrelevant med hensyn til armeringsstål.

Vedrørende handelsstål har Kommissionen understreget, at den ved beslutningen af 2. marts 1983 nedsatte selskabets kvoter for denne gruppe. Såfremt der er tale om at forhøje en kvote, kan en sen udstedelse af beslutningen om forhøjelse hindre den faktiske udnyttelse af tillægskvoterne, men dette argument er uholdbart, når kvoterne som i det foreliggende tilfælde blev nedsat.

2. *Tilsidesættelse af princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning*

Porto Nogaro har anført, at Kommissionen ved den 2. marts 1983 at give selskabet tilladelse til at overføre de uudnyttede kvotedele for de tre foregående kvartaler til det løbende kvartal gav udtryk for ønsket om at give selskabet mulighed for fuldt ud at udnytte de tildelte kvoter. I overensstemmelse med dette ønske burde Kommissionen derfor have imødekommet den nye ansøgning om overførsel. Under de omstændigheder kunne selskabet med rette forvente en tilladelse til overførsel. Denne forventning blev styrket ved, at Kommissionens tjenestemænd mundtligt forsikrede selskabet om, at det ville få tilladelsen. På dette grundlag udlagde det i god tro det manglende afslag på ansøgningen af 10. marts 1983 som en stiltiende tilladelse til den ansøgte overførsel.

Kommissionen har heroverfor anført, at spørgsmålet om overførsel var omfattet af Kommissionens frie skøn. Det er rigtigt, at den, for så vidt angår armeringsstål, kun pålagde bøde for den kvoteoverskridelse, som ville være indtruffet, såfremt Porto Nogaro havde fået tilladelse til den ved telex af 10. marts 1983 ansøgte overførsel. Derimod pålagde den selskabet bøde for hele kvoteoverskridelsen for handelsstål, fordi Porto Nogaro ved at søge om overførsel blot ønskede at kunne afhænde den størst mulige kvotedel inden for denne gruppe, hvis produkter selskabet ikke længere producerede. Yderligere gælder det princip, at en myndigheds tavshed må ligestilles med et afslag. Følgelig var Porto Nogaro uberettiget til at udlægge den manglende besvarelse af selskabets telexmeddelelse af 10. marts 1983 som en stiltiende imødekommelse af den deri fremsatte ansøgning.

B — *Subsidiært: nedsættelse af bøden*

Porto Nogaro har subsidiært påstået bøden nedsat. Selskabet har her påberåbt sig god tro samt det forhold, at det var første gang, der var indledt en procedure, fordi det havde overskredet sine kvoter. Porto Nogaro har påstået bøden beregnet til en sats af 12 ECU / t overskridelse i overensstem-

melse med Domstolens praksis i andre sager, hvor der var tale om en førstegangsoverskridelse.

Kommissionen har ikke taget stilling til Porto Nogaro's subsidiære påstand.

IV — Besvarelse af Domstolens spørgsmål

A — *Spørgsmål til Porto Nogaro*

1. Kan Porto Nogaro bekræfte, at selskabet, også hvis det havde fået tilladelse til den ved telex af 10. marts 1983 ansøgte overførsel, ville have overskredet produktionskvoten for armeringsstål (gruppe V) for andet kvartal 1983 med 1 765 tons?

Porto Nogaro har i sit svar bekræftet denne overskridelse, men anført, at den ikke burde belægges med bøde.

2. Porto Nogaro har hævdet, at Kommissionens tjenestemænd mundtligt forsikrede selskabet om, at det ville få tilladelse til at overføre uudnyttede kvotedele fra første til andet kvartal 1983. Vedrørte disse tilsagn om overførselstilladelse både armeringsstål (gruppe V) og handelsstål (gruppe VI) eller blot én af disse grupper?

I sit svar har Porto Nogaro anført, at Kommissionens tjenestemænd ikke ved de mundtlige løfter sondrede mellem armeringsstål og handelsstål.

3. Afhændede Porto Nogaro i perioden fra andet kvartal 1982 til andet kvartal 1983 helt eller delvis sine produktions- og leveringskvoter for handelsstål (gruppe VI) til andre virksomheder, og i bekræftende fald på hvilke tidspunkter og hvilke mængder?

Porto Nogaro har svaret, at man faktisk i løbet af den anførte periode solgte en del af sine kvoter for handelsstål, idet der var tale om følgende mængder: andet, tredje og fjerde kvartal 1982 samt første kvartal 1983: 14 000 tons af produktionskvoten og 11 000 tons af leveringskvoten; andet kvartal 1983: 10.000 tons af produktionskvoten og 5 300 tons af leveringskvoten. Køberne tilhørte Porto Nogaro-gruppen eller var bundet til Porto Nogaro »ved aftaler mellem virksomheder«.

4. Er det rigtigt, at Porto Nogaro allerede i slutningen af 1982 standsede al produktion af handelsstål (gruppe VI)?

Selskabet har svaret, at man ikke havde standset produktionen af handelsstål (gruppe VI) ved udgangen af 1982. Produktionen af denne gruppe fortsatte indtil udgangen af marts 1984.

B — *Spørgsmål til Kommissionen*

1. Er begrundelsen i beslutningen af 9. oktober 1985 ikke selvmodsigende, for så vidt Kommissionen hermed anerkender Porto Nogaro's fortolkning af beslutningen af 2. marts 1983 med hensyn til overførslen af kvoter til første kvartal 1983, samtidig med, at Kommissionen, i det mindste for så vidt angår handelsstål (gruppe VI), afviser samme fortolkning vedrørende overførslen af kvoter til andet kvartal 1983?

Kommissionen afviser, at dens beslutning af 9. oktober 1985 skulle være selvmodsigende. Den anerkendte på ingen måde Porto Nogaro's fortolkning af beslutningen af 2. marts 1983 med hensyn til den fulde overførsel af kvoterne til første kvartal 1983 (armeringsstål og handelsstål). Den undlod simpelthen at påtale dette forhold for ikke at pålægge Porto Nogaro store bøder. Derimod mente Kommissionen ikke at kunne udvise samme overbærenhed med hensyn til

anmodningen om overførsel til andet kvartal 1983 af de uudnyttede kvoter for handelsstål, idet kvoterne for handelsstål nedsattes i henhold til beslutningen af 2. marts 1983, og meddelelsen af denne beslutning i slutningen af kvartalet kan derfor ikke være årsagen til de uudnyttede kvoter inden for denne gruppe. Selskabet må tværtimod selv have besluttet ikke at udnytte kvoterne.

2. Pålagde Kommissionen ved beslutningen af 9. oktober 1985 bøde for den fulde overskridelse af produktionskvoten for armeringsstål (gruppe V) (andet kvartal 1983) eller blot for den del, som oversteg den kvote, Porto Nogaro ville have rådet over, såfremt den ved telex af 10. marts 1963 ansøgte overførsel var blevet tilladt?

Kommissionen har svaret, at den for armeringsståls vedkommmende (gruppe V) kun pålagde bøde for den del, der oversteg den kvote, Porto Nogaro kunne have rådet over, såfremt den ved telex af 10. marts 1983 ansøgte overførsel var blevet tilladt.

3. a) Er det rigtigt, at Kommissionens tjenestemænd mundtligt forsikrede Porto Nogaro om, at selskabet ville få tilladelse til at overføre de uudnyttede kvotedele til andet kvartal 1983?

Kommissionen har svaret, at det er muligt, at en af dens tjenestemænd mundtligt forsikrede Porto Nogaro om, at selskabet havde fået tilladelse til at overføre de i første kvartal 1983 uudnyttede kvotedele til andet kvartal 1983.

b) Såfremt der er givet sådanne mundtlige garantier, vedrørte de da både armeringsstål (gruppe V) og handelsstål (gruppe VI) eller kun en af disse grupper?

I sit svar har Kommissionen understreget, at eventuelle mundtlige garantier under ingen omstændigheder kunne omfatte kvoter for gruppe VI, eftersom Kommissionen ved beslutningen af 2. marts 1983 havde nedsat de kvoter, som Porto Nogaro tidligere havde fået tildelt for denne gruppe.

R. Joliet
Refererende dommer