FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN FREMSAT DEN 14. JULI 1983 [1]

Høje Domstol.

I den foreliggende sag har en fransk stålproducent (»Usinor«), der er medlem af Eurofer (Den europæiske Sammenslutning af Jern- og Stålproducenter) nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 13. august 1982, hvorved sagsøgeren blev pålagt en bøde på 641 700 ECU for overtrædelse af Kommissionens beslutning 1831/81 af 24. juni 1981 (EFT L 180, s. 1, af 1. 7. 1981) på grund af overskridelse af produktionskvoterne for tredje kvartal 1981. Subsidiært har Usinor påstået bøden nedsat.

Ved beslutning nr. 1831/81 blev der fastsat et kvotasystem for stålprodukter for perioden 1. juli 1981-30. juni 1982 (jfr. artikel 16, stk. 2). I henhold til artikel 5 fastlægger Kommissionen hvert kvartal for hver virksomhed: 1) dens produktionskvota og 2) den del af kvotaen, som kan leveres til det fælles marked. I andre artikler i beslutningen er det bestemt, hvorledes kvotaen skal beregnes. I henhold til artikel 11, stk. 1, indrømmes en overskridelsestolerance på 3 %. Artikel 11, stk. 4, bestemmer, at virksomheder kan udveksle eller sælge kvotaer eller dele af kvotaer, som henhører under det indeværende kvartal.

Artikel 10 har følgende ordlyd:

»For så vidt angår produkter i gruppe Ia, som anvendes som varmvalsede varer til fremstilling i Fællesskabet af svejste rør med en diameter under eller lig med 406,4 mm, tilpasser Kommissionen efter virksomhedens anmodning, ledsaget af dokumentation for anvendelsen hertil, kvotaer og tillader leverancer i forbindelse hermed.«

I henhold til artikel 12 pålægges virksomheder, som overskrider deres produktionskvotaer, »en bøde, der normalt beløber sig til 75 ECU/t overkridelse«.

I nærværende sag fastlagde Kommissionen Usinor's produktionskvota for tredje kvartal den 29. juli 1981. Den 22. september anmodede virksomheden om tilpasning af kvotaen i henhold til beslutningens artikel 10. I skrivelse af 10. november forklarede Kommissionen Eurofer, hvorledes den beregnede tilpasningen af såvel leverancer til det fælles marked som af selve produktionskvotaen. Det fremgår af skrivelsen (som Usinor har anført, men som Kommissionen for første gang har benægtet), at Kommissionen ved beregningen sammenholdt leverancerne i et bestemt kvartal med produktionskvotaen for samme kvartal. Den 4. december gjorde Usinor opmærksom på, at såfremt man fulgte den fremgangsmåde med hensyn til tredje kvartal, ville virksomhedens produktionskvota blive overskredet, fordi produktionen af stål oversteg leverancerne med 17 708 tons. Ud af nævnte mængde var de 12 794 tons en del af en ordre fra den

1 — Oversat fra engelsk.

græske virksomhed Corinth Pipeworks SA, som Usinor havde accepteret i august; ordren lød på 41 300 tons varmvalsede bredbånd til fremstilling af svejsede stålrør, og leverancen skulle finde sted »i delleverancer efter købers valg senere end september 1981« Ovennævnte parti blev fremstillet i tredje kvartal, men først leveret i oktober, idet der først da var skibslejlighed, og forsinkelsen skyldtes tilsyneladende faktorer, der lå uden for Usinor's kontrol. Usinor anmodede derfor om, at virksomhedens kvota blev tilpasset under hensyntagen hertil.

Ved skrivelse af 23. december 1981 forhøjede Kommissionen Usinor's produktionskvota for produkter i gruppe Ia til 671 852 tons, og den del, der kunne leveres til Fælleskabet, til 442 905 tons, i begge tilfælde en forhøjelse med 14 132 tons i forhold til, hvad Kommissionen havde fastlagt i juli.

Produktionen af den pågældende type stål i tredje kvartal viste sig faktisk at blive på 685 990 tons, en stigning på 8 556 tons i forhold til den tilladte kvota med tillæg af overskridelsestolerancen på 3 %.

Den 16. marts 1982 gav Kommissionen Usinor meddelelse herom og anmodede virksomheden om at fremkomme med sine bemærkninger. Ved skrivelse af 26. marts 1982 svarede Usinor, at overskridelsen skyldtes, at Kommissionen ved tilpasningen i henhold til artikel 10 ikke havde taget hensyn til det faktiske produktionsniveau. Virksomheden har fremlagt oplysninger, hvoraf det fremgår, at produktionen i fjerde kvartal 1981 var mindre end produktionskvotaen for det pågældende kvartal, idet tilpasningen i henhold til artikel 10 på ny blev beregnet på grundlag af leverancer, og leverancerne var højere, idet de omfattede ordren fra Corinth Pipeworks, der var blevet fremstillet i det foregående kvartal. Alt i alt er der for de produkter i gruppe Ia, der omfattes af kvotaordningen, ikke tale om nogen overskridelse af produktionskvotaen i andet halvår af 1981. Efter yderligere drøftelser mellem parterne udstedte Kommissionen beslutningen af 13. august 1982, horved Usinor blev pålagt en bøde på 75 ECU for hver af de 8 556 tons. Beslutningen blev meddelt Usinor den 24. august, og sagen blev anlagt den 27. september 1982.

Skønt Usinor kunne have undgået at overskride kvotaen, hvis virksomheden ikke i henhold til artikel 11, stk. 4, i beslutning nr. 1831/81 havde solgt eller udvekslet en del af sin oprindelige kvota, er det klart, at selv om man tager hensyn til de dele af kvotaen, der blev overdraget til andre virksomheder, ville kvotaen ikke være blevet overskredet, såfremt Kommissionen havde foretaget en tilpasning, som omfattede den leverance af ordren fra Corinth Pipeworks i fjerde kvartal, som faktisk blev fremstillet i tredje kvartal. Følgen heraf er, at Usinor er blevet pålagt en bøde for at have overskredet kvotaen, selv om overskridelsen skyldes produkter, som også efter Kommissionens opfattelse er omfattet af beslutningens artikel 10. Det afgørende spørgsmål er således, under hvilket kvartal de nævnte produkter henhører.

Efter min opfattelse er beslutning nr. 1831/81 klar på det punkt. Producenten af produkter i gruppe Ia risikerer at blive pålagt en bøde, såfremt han i et kvartal fremstiller mere end den oprindeligt fastsatte kvota, tilpasset med a) tilladte køb eller udvekslinger, b) overskridelsestolerancen på 3 % og c) den produktion af stål, der faktisk anvendes i form af varmvalsede produkter til fremstilling inden for Fællesskabet af de angivne rør. Den under c) nævnte tilpasning kan udelukkende ske, såfremt det godtgøres, at stålet er *anvendt*, men som bevis for, at det er anvendt, er Kommissionen tilsyneladende villig til at acceptere, at det godtgøres, at det er leveret. Almindelig fremstilling af produkter i gruppe Ia og anvendelsen af de nævnte produkter til det tilladte formål kan ske på forskellige tidspunkter og på forskellige steder. Levering og dermed også faktisk anvendelse af stålet til fremstilling af rørene kan ske senere inden for det samme kvartal eller i senere kvartaler, navnlig hvis stålet først fremstilles i slutningen af et kvartal. Den under c) nævnte tilpasning kan således først ske efterfølgende. Der er imidlertid stadig tale om en tilpasning af produktionskvotaen for det kvartal, hvor stålet fremstilles. Hvis det godtføres, at stål, der er fremstillet i ét kvartal, anvendes til fremstilling af rør i et senere kvartal, er det følgelig kvotaen for det førstnævnte kvartal, der skal tilpasses. Kommissionen kan ikke foretage en delvis tilpasning.

Under den mundtlige forhandling gjorde Kommissionen tilsyneladende gældende, at det er udtryk for en omhyggelig anvendelse af ordningen, hvis en producent i forbindelse med sine oplysninger om *produktionen* i et kvartal skal angive, hvilke mængder stål, der er leveret i det pågældende kvartal, men fremstillet i et tidligere kvartal; jeg er ikke enig heri. Efter min opfattelse burde Kommissionen således have tilpasset kvotaen for tredje kvartal, således at den omfattede den mængde stål, der blev fremstillet i tredje kvartal, men leveret i fjerde kvartal og derefter anvendt til fremstilling af de nævnte rør.

Problemet i nærværende sag er, at Usinor ikke anfægtede den beslutning, virksomheden fik meddelelse om i skrivelsen af 23. december 1981, hvorved den i medfør af artikel 10 nævnte tilpasning blev fastsat. Virksomheden er følgelig bundet af beslutningen, og retligt set overskred den den fastsatte kvota. Artikel 1 i den beslutning, der anfægtes i denne sag, og som fastslog, at Usinor ved at overskride den for tredje kvartal fastsatte kvota tilsidesatte beslutning nr. 1831/81, kan derfor efter min opfattelse ikke annulleres.

Desuden kan Domstolen for mig at se heller ikke, således som Usinor synes at gøre gældende, med henvisning til artikel 36, stk. 3, i traktaten om oprettelse af Det europæiske Kul- og Stålfællesskab annullere en beslutning, der ikke er anfægtet i tide (jfr. f.eks. sag 3/59, *Forbundsrepublikken Tyskland* mod *Den Høje Myndighed*, Sml. 1954-1964, s. 169).

Jeg mener heller ikke, at der er tale om en krænkelse af princippet om retssikkerhed, således som Usinor har anført.

Det kan meget vel være, at Kommissionens ovennævnte fortolkning og anvendelse af artikel 10 kun blev givet mundtligt den 1. november 1981 eller i skrivelsen af 10. november 1981. Imidlertid er det i denne sammenhæng ikke afgørende, hvad Kommissionen antog, at beslutning nr. 1831/81 indebar, men hvad den faktisk indebar, og om dens betydning var klar. Det forhold, at Kommissionen først senere, nemlig efter Usinor's anfægtelse, gav udtryk for sin fejlagtige fortolkning, er ikke på nogen måde en tilsidesættelse af det påberåbte princip.

Af disse grunde mener jeg, at Kommissionen bør frifindes for annullationspåstanden.

Subsidiært har Usinor påstået bøden nedsat, idet virksomheden handlede i god tro og ikke har påført Fællesskabet noget tab. Desuden blev kvotaen kun overskredet formelt, ikke reelt, med en ringe mængde, hvorfor tilsidesættelsen ikke var grov nok til at begrunde den pålagte bøde.

I henhold til artikel 12 i beslutning nr. 1831/81 har Kommissionen et skøn ved afgørelsen af, hvor stor en bøde den finder det passende at pålægge en virksomhed. Kommissionen har anført, at skønnet kun kan udøves i særlige tilfælde, som f.eks. hvor der er tale om en virksomhed, der ikke kan betale; i alle andre tilfælde bør der anvendes den »almindelige« regel om, at bøden bør være 75 ECU for hvert ton, kvotaen overskrides. Selv om jeg er enig med Kommissionen i, at overtrædelserne skal betragtes kvartalsvis snarere end over en længere periode, føler jeg mig ikke overbevist om, at artikel 12 bør fortolkes så snævert som anført. Uanset hvad Kommissionen kunne eller burde have gjort, har Domstolen imidlertid fuld prøvelsesret i medfør af traktatens artikel 36. Efter min opfattelse er der i den foreliggende sag ikke tale om, at bøden bør nedsættes, end ikke til et symbolsk beløb. Den bør annulleres fuldt ud, idet den er blevet pålagt for produktion, der burde have været omfattet af en tilpasning af kvotaen, såfremt Kommissionen havde anvendt artikel 10 korrekt. Den eneste grund til, at beslutningen ikke kan annulleres, er, at Usinor ikke anfægtede beslutningen om tilpasning af kvotaen.

Herefter behøver jeg ikke behandle Usinor's argumenter om, at beslutningen også var udtryk for en overtrædelse af proportionalitetsprincippet.

I stævningen nedlage Usinor også påstand om, at sagsøgte tilpligtedes at betale »bankomkostninger«; Usinor har dog ikke nærmere angivet, hvori disse bestod. Først under den mundtlige forhandling gjorde Usinor det klart, at der var tale om omkostningerne ved den bankgaranti, der blev stillet for bøden, indtil dommen var afsagt. Sagsøgeren har ikke fremført noget argument til støtte for kravet. Domstolen har imidlertid fuld prøvelsesret og kan derfor tilpligte Kommissionen at betale erstatning, selv om der ikke er nedlagt påstand herom (jfr. f.eks. sag 44/69, *Fiddelaar* mod *Kommissionen,* Sml. 1954-1964, s. 203, på s. 204, sag 23/69, *Fiehn* mod *Kommissionen,* Sml. 1970, s. 95, på s. 96,

og sag 24/79, *Oberthür* mod *Kommissionen*, Sml. 1980, s. 1743, præmis 14). Selv om beslutningen om at pålægge bøden ikke kan annulleres, er den på grundlag af omstændighederne i sagen efter min mening en ulovlig retsakt, der har påført Usinor et tab. Så vidt jeg kan se, beløber tabet sig kun til omkostningerne i forbindelse med den stillede bankgaranti, men sagsøgeren har ikke fremlagt noget bevis for tabets størrelse. Efter min opfattelse ville det følgelig være rimeligt at statuere, at Kommissionen er erstatningsanvarlig for omkostningerne i forbindelse med bankgarantien, og pålægge parterne, at de inden for to måneder fra domsafsigelsen meddeler Domstolen det erstatningsbeløb, de er blevet enige om; såfremt parterne ikke ved udløbet af den pågældende frist er blevet enige, skal de dog ikke være afskåret fra at fremlægge bevis og fremføre yderligere argumenter vedrørende dette spørgsmål.

Efter min opfattelse er der her klart tale om en sag, hvor Kommissionen bør betale sagens omkostninger til trods for, at Usinor ikke fik medhold i sin annullationspåstand.

Jeg vil derfor foreslå,

a) at Kommissionen frifindes for påstanden om, at beslutningen af 13. august 1982 annulleres;

b) at den pålagte bøde annulleres;

c) at Kommissionen tilpligtes at betale Usinor erstatning svarende til omkostningen i forbindelse med den af Usinor stillede bankgaranti;

d) at Kommissionen betaler sagens omkostninger.