# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. FEDERICO MANCINI
fremsat den 4. juni 1987 *

*Høje Domstol.*

1. Ved stævning, indgivet den 1. december 1985, har selskabet Finsider SpA anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 9. oktober 1985 om at pålægge det sagsøgende selskab en bøde på 2 165 350 ecu for overskridelsee af produktions- og leveringskvoter for andet kvartal 1983 for så vidt angår stålprodukter i gruppe Ia. Subsidiært har selskabet nedlagt påstand om nedsættelse af denne bøde.

Kommissionen indførte som bekendt den 24. juni 1981 — på baggrund af den alvorlige fortsatte krisesituation i den europæiske jern- og stålindustri — ved beslutning nr. 1831/81 af 24. juni 1981 (EFT L 180, s. 1) en ny ordning for overvågning af produktionen. I fjerde betragtning til denne beslutning siges det, at »erfaringen viser, at fastsættelse af produktionskvoter for varmvalset bredbånd alene ikke er tilstrækkeligt til at genskabe ligevægten på markedet. Da kun en fjerdedel af produktionen af varmvalset bredbånd afsættes på markedet i uændret form, er det... tilstrækkeligt at lade kvotesystemet omfatte varmvalsede bredbånd som færdigvarer og varer fremstillet ud fra varmvalsede bredbånd«. For at sikre, at systemet kunne virke fuldt ud efter hensigten, blev gruppe I (coils og varmvalsede bånd), der tidligere havde været omfattet af kvoteordningen, undtaget fra denne. »Den afvigende udvikling af markederne for disse produkter gør det [derfor] hensigtsmæssigt at skelne mellem fire produktgrupper«. Disse bestemmes herefter som grupperne a, b, c, og d, der underkastes kvoteordningen.

Gruppe Ia omfatter bl. a. »varmvalsede bredbånd til direkte anvendelse og til eksport, ... til genvalsning eller anden forarbejdning i andre virksomheder i Fællesskabet«, dvs. andre virksomheder end producenternes (artikel 1, stk. 2, 1. og 2. led). Det ses heraf, at disse coils bestemmes på grundlag af anvendelsen, og at de derfor i relation til kvoteordningen ikke medregnes på produktionstidspunktet, men på det tidspunkt, hvor de fysisk forlader produktionsstedet. For den omhandlede produktgruppe er produktion og levering sammenfaldende. Dette medfører i praksis, at den enkelte virksomhed omhyggeligt må programmere mængden og kvaliteten af det stål, der skal produceres, idet den ellers fortsat fremstiller coils, som den ikke i fuldt omfang, i kraft af fællesskabskvoteringen, vil kunne afsætte som produkter i gruppe Ia.

2. Det italienske holdingselskabs annullationspåstand støttes på to søgsmålsgrunde: a) tilsidesættelse af artiklerne 2, 4 og 11, stk. 6, i Kommissionens beslutning nr. 1696/82 af 30. juni 1982 (EFT L 191, s. 1) om forlængelse af overvågningsordningen og systemet for produktionskvoter i henhold til beslutning nr. 1831/81; b) magtfordrejning i den forstand, at der er tale om forskelsbehandling og overtrædelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.

Finsider's synspunkt går først og fremmest ud på, at de mængder af varmvalsede bånd, selskabet har produceret og leveret ud over de for selskabet fastlagte begrænsninger for

* Oversat fra italiensk.

andet kvartal 1983, er retmæssige. De overskydende mængder har nemlig skullet afskrives på de lagre, der forelå på datoen for forlængelsesbeslutningens vedtagelse, og som af virksomhederne lovligt kunne benyttes i de følgende kvartaler. Dette resultat støttes navnlig på beslutningens artikel 2, stk. 1, andet afsnit, og på Kommissionens praksis. I nævnte bestemmelse siges det således, at »virksomhederne skal anmelde deres lagerstand pr. 30. juni 1982 for de produkter, der er nævnt i artikel 4«. Dette har en række erhvervsdrivende — på grundlag af, at Kommissionen året før havde tilladt at afskrive de mængder coils, der var leveret ud over den tildelte kvote, på lagrene i de følgende kvartaler — fortolket som en tilladelse til også at afsætte de lagre, der var opbygget mellem den 30. juni 1981 og den 30. juni 1982. Kommissionen har på sin side ikke klart imødegået denne fortolkning, og den har i al fald ikke pålagt bøder for kvoteoverskridelserne.

Sagsøgte er ikke enig heri, men hævder, at det af den omtvistede retsakt udtrykkeligt fremgår, at produktionen af varmvalsede bredbånd i henhold til artikel 11, stk. 6, i beslutning nr. 1831/81 (og altså også i henhold til den tilsvarende bestemmelse i beslutning nr. 1696/82) som omfattet af gruppe Ia udelukkende kan afskrives i det kvartal, hvori den anvendes til et af de formål, der er nævnt i artikel 1. Det vil sige, at »opbygning af et lager af disse produkter er... udelukket fra ikrafttrædelsen af beslutning nr. 1831/81, ... således at de eneste leveringer af produkter i gruppe Ia, i tiden efter den 1. juli 1981, der med Kommissionens acccept er undladt afskrevet på kvoten, er leveringer af produkter, der er produceret før nævnte dato og lagerført pr. 30. juni 1981«.

Denne opfattelse er ifølge Finsider klart uacceptabel. Hvis det efter den 30. juni 1981 kun er »fysiske« lagre, dvs., lagre der materielt forelå, der har kunnet anvendes til afskrivninger på eventuelle overskud på kvoterne, må disse overskud nemlig være afsat i løbet af nogle få måneder i kraft af den normale lageromsætning, som afhænger af produkternes forringelse. Heraf følger, at ingen virksomhed den 30. juni 1982 kunne råde over lagre, der skulle anmeldes, såfremt man hermed forstår overskydende varemængder på lager året før; men i så fald er forpligtelsen ifølge artikel 2, der imidlertid gælder for *samtlige* produkter der er omfattet af den nye ordning, uden genstand.

For at undgå dette meningsløse resultat må man nødvendigvis ifølge Finsider anerkende, at den omhandlede forpligtelse ikke gælder de fysiske, men derimod til de såkaldt »regnskabsmæssige« lagre. Virksomhederne kan med andre ord ifølge artikel 11, stk. 6, ikke *øge* lagrene af produkter tilhørende gruppe Ia, f. eks. ved at bringe dem fra niveau 1 (svarende til mængden af coils på lager pr. 30. juni 1981) op på niveau 1 + x; bestemmelsen er derimod ikke til hinder for, at lagrene holdes på det niveau, de havde på nævnte dato. Kun ud fra denne fortolkning kan forpligtelsen til at anmelde de lagre, der forelå fysisk den 30. juni 1982, overholdes også for produkter tilhørende gruppe Ia. Men hvis det forholder sig således, vil det være klart i strid med bestemmelserne i artikel 2 at pålægge sanktioner for anvendelsen af disse lagre.

Under alle omstændigheder kan det — selv hvis Kommissionens argumentation lægges til grund — ikke accepteres, at overvågningsmyndighedens praksis er vilkårlig og

diskriminerende. Finsider har i det foreliggende tilfælde, fordi selskabet kun har produceret og leveret coils i gruppe Ia, ikke kunnet udnytte den fordel, der var blevet givet de virksomheder, der producerede stål tilhørende de tre andre grupper. Efter denne bedømmelse kan der ikke herske tvivl om, at beslutningen om pålæggelse af en bøde er behæftet med magtfordrejning.

3. Disse to søgsmålsgrunde skal forkastes. Finsider gør som omtalt gældende, at det i tidsrummet 30. juni 1981-30. juni 1982 har haft ret til i al fald indtil et vist *niveau* at opbygge lagre af produkter i gruppe Ia med henblik på en senere anvendelse af disse til dækning af leverancer af de samme produkter ud over fællesskabsbegrænsningerne. Det må hertil siges, at Finsider, såfremt der var grundlag for denne opfattelse, burde have bestridt lovligheden af de leveringskvoter, der blev tildelt selskabet for andet kvartal 1983. Det har det ikke gjort, og det kan det heller ikke nu — efter at den kommissionsbeslutning, ved hvilken disse begrænsninger blev meddelt det, er blevet endelig — gøre ved at påstå en bødebeslutning annulleret (jfr. Domstolens dom af 10. december 1986 i sag 41/85, Sideradria mod Kommissionen, Sml. s. 3917, præmis 10). Efter min mening ligger det under alle omstændigheder fast, at jern- og stålvirksomhederne ikke på datoen for vedtagelsen af den generelle beslutning nr. 1831/81 har kunnet have lagre af produkter i produktgruppe Ia, og at de ikke lovligt har kunnet oprette nye lagre af sådanne produkter.

Som omtalt ovenfor under 1 fandtes der før nævnte dato, altså den 1. juli 1981, kun én gruppe I, der var omfattet af kvoteordningen, og som også omfattede coils. Efter at produkterne i denne gruppe var blevet fritaget for kvoteordningen, blev omvendt »solgte eller eksporterede« coils (gruppe Ia) henført under kvoteordningen i lighed med stålprodukter i grupperne Ib, Ic og Id. Iværksættelsen af denne ordning rejste som omtalt af Kommissionen et spørgsmål om overgangsregler, idet virksomhederne den 1. juli 1981 kunne have lagre af coils, der tilhørte den tidligere gruppe I, og som var produceret under overholdelse af de i den tidligere ordning fastsatte produktionskvoter.

Men hvis disse coils efter denne dato blev markedsført som produkter tilhørende den nye undergruppe Ia, skulle producenten i kraft af reglen om ligestilling af produktion og salg overholde de begrænsninger, der var fastsat for leveringskvoterne. De coils, der var produceret som produkter tilhørende gruppe I, men som var blevet *solgt* eller *eksporteret* efter den 1. juli 1981 som stål i undergruppe Ia, blev med andre ord »talt med« to gange. Kommissionen tillod for at råde bod på denne ulempe virksomhederne at lade overskridelser af leveringskvoterne for produkter i undergruppe Ia afskrive på lagrene af gamle coils, der var lagerført pr. 30. juni 1981. For så vidt angår produkter i undergrupperne Ib, Ic og Id, for hvilke reglen om »produktion = levering« ikke gælder, nøjedes kontrolmyndigheden derimod med ikke at underkaste de stålprodukter, der var produceret før ændringen, de for disse produkter gældende restriktioner for levering (vedrørende denne praksis, der er blevet anvendt tidligere, henvises til Domstolens kendelse af 16. december 1980 i sag 258/80 R, Rumi mod Kommissionen, Sml. s. 3867, præmis 16).

På denne baggrund kan det således endeligt fastslås at: a) at der ikke pr. 30. juni 1981 har kunnet eksistere lagre af produkter tilhørende undergruppe Ia, eftersom denne undergruppe ikke fandtes, men først blev indført lige efter; b) oprettelse af sådanne lagre fra den 1. juli s.å. har været uretmæssig på grund af reglen om »produktion = levering«. Hermed fremhæves Kommissionens begrundelse for ikke på noget tidspunkt at medregne sådanne lagre. Da det på

den anden side har været udelukket, at der pr. 30. juni 1982 endnu kunne findes lagre af coils, der var produceret før juli 1981, er det klart, at anmeldelsespligten i henhold til artikel 2, i beslutning nr. 1696/82 ikke har kunnet gælde for coils i undergruppe Ia. Anbringendet om, at denne regel er blevet tilsidesat, savner således grundlag.

Finsider's anbringende om at Kommissionen har gjort sig skyldig i forskelsbehandling savner ligeledes grundlag. Jeg skal i den forbindelse bemærke, at forpligtelsen til at anmelde lagrene pr. 30. juni 1982 blev indført af hensyn til en mere effektiv kontrol med overholdelsen af *produktionskvoterne*, men ikke for at give grundlag for en eventuel overskridelse af leveringskvoterne (Jfr. tredje betragtning til beslutning nr. 1696/82). Virksomhederne har altså ikke ved artikel 2 opnået ret til at anvende de lagre, der var opbygget i løbet af perioden 1981/1982, og det er utænkeligt, at Kommissionen skulle have accepteret en adfærd, der gik ud herpå. Som tidligere nævnt er forskellen mellem coils i undergruppe Ia og andre coils, at de førstnævnte retligt set kun kan identificeres på det tidspunkt, hvor de udgår fra fabrikken, idet det ikke anerkendes, at de lagerføres. Når henses til denne sondring — som, lad det være sagt endnu en gang — blev indført »for at sikre, at systemet [efter ændringen] virker fuldt ud efter hensigten«, har Kommissionen ikke, hvis den skulle undgå, at ændringsbestemmelserne blev fuldstændig uden betydning, kunnet anerkende, at uretmæssigt oprettede eller fastholdte lagre blev anvendt. På baggrund heraf kan Komissionens beslutning om at pålægge Finsider en bøde for kvoteoverskridelser ikke anses for at være et udtryk for forskelsbehandling.

4. Jeg skal herefter tage stilling til påstanden om nedsættelse af bøden. Som bekendt erkendes det i den anfægtede beslutning, at »usikkerheden i andet kvartal 1983 med hensyn til kvoteordningens forlængelse kan for nævnte tidsrum begrunde, at bødesatsen nedsættes fra 100 til 50 ecu / t overskridelse« (tredje betragtning, s. 5). Det må dog nævnes, at bøderne ifølge artikel 12, stk. 1, i beslutning nr. 1696/82 skal beregnes på grundlag af en sats, ikke på 100, men på 75 ecu / t overskridelse. Kommissionen har altså begået en fejl, der bør rettes ved for så vidt at tage det sagsøgende selskabs påstand til følge.

5. På baggrund af det anførte forslår jeg Domstolen,

a) at nedsætte den bøde, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har pålagt selskabet Finsider SpA fra 2 165 350 til 1 600 000 ecu,

b) i øvrigt at frifinde sagsøgte for sagsøgerens påstande ifølge den stævning, der er indgivet den 2. december 1985.

I øvrigt foreslår jeg, at sagens omkostninger ophæves, jfr. procesreglementets artikel 69, stk. 3.