FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 26. OKTOBER 1983 [1]

Høje Domstol.

I den foreliggende sag er forholdet det, at det sagsøgende selskab i medfør af artikel 9 i beslutning nr. 2794/80 er blevet pålagt en bøde for at have overskredet sin produktionskvota for fjerde kvartal 1980.

Ved skrivelse af 1. oktober 1980 meddelte Kommissionen sagsøgeren, at virksomhedens produktionskvota for produkter i gruppe IV i fjerde kvartal 1980 udgjorde 5 753 tons. Da det viste sig, at virksomheden ikke havde medtaget de produkter, der var forarbejdet for tredjemand, i de produktionsanmeldelser, man havde indgivet til Kommissionen, og som referenceproduktionen blev beregnet på grundlag af, ændrede Kommissionen kvotaen og meddelte ved skrivelse af 23. november 1981 sagsøgeren, at produktionskvotaen for fjerde kvartal 1980 i virkeligheden udgjorde 5 792 tons.

Sagsøgeren holdt sig imidlertid ikke inden for denne kvota. Ifølge de af Kommissionens inspektører udfærdigede rapporter syntes sagsøgeren i første omgang at have produceret 6 798 tons i fjerde kvartal 1980. Ved skrivelse af 6. oktober 1981 meddelte Kommissionen som følge heraf sagsøgeren, at der i forhold til den oprindelige produktionskvota var frembragt en ulovlig merproduktion på 1 045 tons, hvorfor Kommissionen agtede at indlede en procedure i henhold til EKSF-traktatens artikel 36 og pålægge sanktioner herfor.

Efter at Kommissionens inspektører hos sagsøgeren havde konstateret et nærmere angivet elektricitetsforbrug, og Kommissionen som følge deraf i begyndelsen af juni måned 1981 havde tildelt sagsøgeren en tillægskvota på 1 000 tons, fastslog den i en skrivelse af 30. november 1981, at sagsøgeren havde overskredet sin kvota med 2 045 tons.

I sine første bemærkninger til påtalen vedrørende kvotaoverskridelsen anførte sagsøgeren i en skrivelse af 12. oktober 1981, at Kommissionen ikke i den skrivelse, hvormed den indledte sanktionsproceduren, havde taget hensyn til forhøjelsen af den oprindeligt tildelte produktionskvota på 5 792 tons. Herudover gjorde sagsøgeren gældende, at der ikke kunne antages at foreligge en kvotaoverskridelse, når den faktiske produktion udgjorde 6 798 tons, idet man for det første måtte tage hensyn til den overskridelsestolerance på 3 %, som indrømmes i artikel 8, stk. 1, i beslutning nr. 2794/80, hvilket for sagsøgerens vedkommende betød en tilladt produktion på 5 964 tons, og for det andet burde undlade at medregne sagsøgerens indirekte eksport på i alt 994 tons til Libyen.

I en skrivelse af 14. december 1981 gjorde sagsøgeren på ny gældende, at Kommissionen ikke i sin skrivelse af 30. november 1981 havde taget hensyn til den senere ændring af produktionskvotaen. Endvidere henviste sagsøgeren til, at ordren på den nævnte eksport var indgået til sagsøgeren, før beslutning nr. 2794/80 trådte i kraft, og påberåbte sig, at den produktion på yderligere 1 000 tons, som sagsøgeren ikke havde anmeldt i begyndelsen, men først den 2. juni 1981, hidrørte fra forarbejdningsvirksomhed udført for tredjemand.

1 — Oversat fra tysk.

Kommissionen ændrede herefter påtalen derhen, at sagsøgeren i forhold til den korrigerede produktionskvota i hvert fald havde produceret 2 007 tons for meget.

Sagsøgeren fremsatte på ny bemærkninger hertil under et møde den 21. april 1982 og i en skrivelse af 31. maj 1982. Under mødet erkendte sagsøgeren at have frembragt en produktion på 7 798 tons. Sagsøgeren henviste hovedsagelig til, at den påtalte merproduktion svarede til den mængde, firmaet havde eksporteret til et tredjeland i henhold til en ordre, der var indgået og accepteret før beslutning nr. 2794/80 var trådt i kraft. Det sagsøgende selskab gjorde i den forbindelse gældende, at det i god tro havde antaget, at eksport ikke var omfattet af kvotabestemmelserne, og at man i hvert fald ikke var klar over, at det var nødvendigt at indgive ansøgning i henhold til artikel 14 i beslutning nr. 2794/80. Endvidere henviste selskabet til, at det havde indstillet produktionen i november og december 1980 og havde været nødt til at afslå ordrer for at overholde den tildelte produktionskvota.

Kommissionen traf herefter den 13. august 1982 en beslutning i medfør af artikel 9 i beslutning nr. 2794/80. I sanktionsbeslutningen fastslog Kommissionen, at sagsøgeren ikke var berettiget til at påberåbe sig artikel 8, stk. 1, i beslutning nr. 2794/80, fordi sagsøgeren kun fremstillede produkter inden for én gruppe. Endvidere var sagsøgerens henvisning til eksporten til Libyen ikke relevant, fordi den ikke var blevet anmeldt til Kommissionen som krævet efter beslutning nr. 2794/80, og fordi sagsøgeren ikke rettidigt havde indgivet nogen ansøgning i henhold til artikel 14 i beslutning nr. 2794/80. Eftersom sagsøgerens merproduktion vedrørende produkter i gruppe IV udgjorde 2 007 tons, dvs. en kvotaoverskridelse på mere end 10 %, måtte artikel 8, stk. 2, i beslutning nr. 2794/80 bringes i anvendelse. Da sagsøgerens status imidlertid var negativ, ville Kommissionen nøjes med at anvende en bødesats på 82,5 ECU pr. ton overskridelse, Det betød en bøde på i alt 165 570 ECU (svarende til 218 762 674 lire). Sagsøgeren opfordredes i beslutningen til at betale bøden inden to måneder efter meddelelse af beslutningen, ligesom det udtaltes, at bøden forhøjedes med 1 % for hver påbegyndt måned, betalingen var forsinket.

Denne beslutning af 13. august 1982 indbragte sagsøgeren herefter den 17. september 1982 for Domstolen med påstand om ophævelse af beslutningen, subsidiært nedsættelse af bøden. Sagsøgeren har i replikken desuden mere subsidiært nedlagt påstand om, at fristen for at betale bøden udsættes under hensyn til virksomhedens økonomi og konjunkturerne inden for stålsektoren.

Jeg skal i det følgende redegøre for min opfattelse af denne sag.

1. Det væsentligste argument for det sagsøgende selskab er, at den påtalte merproduktion er *eksporteret til et tredjeland.* Det anfører i den forbindelse, for det første, at det ikke har skadet konkurrencen inden for Fællesskabet, men tværtimod har handlet i overensstemmelse med de formål, som kommer til udtryk i EKSF-traktatens artikler 3 og 4, navnlig formålet efter artikel 3, litra a), som er at sikre en regelmæssig forsyning af det fælles marked *under hensyntagen til tredjelandes behov.* For det tilfælde, at eksport ikke desto mindre skal indgå i beregningen af kvotaen, gør det sagsøgende selskab for det andet gældende, at det var i god tro. Det anfører til støtte herfor, at det ikke kendte de pågældende bestemmelser, idet det er en lille virk-

somhed med få ansatte og af denne grund ikke anmeldte eksporten til Kommissionen.

a) Mine bemærkninger hertil kan jeg fatte i korthed.

Domstolen har allerede i flere sager fastslået, at kvotabestemmelserne principielt også omfatter eksport. I dommen i sag 119/81 [1] bemærkede Domstolen således, at den omstændighed, at fastsættelsen af produktionskvotaerne begrænser eksportmulighederne, er en tvingende følge af de forholdsregler, som bringes i anvendelse i henhold til EKSF-traktatens artikel 58 (præmis 24). Det måtte henhøre under Kommissionens skøn at træffe beslutning om, hvorvidt der i forbindelse med de foranstaltninger, som træffes i medfør af artikel 58, også skal tages hensyn til den eksterne handel, hvorfor Kommissionen ikke efter artikel 58 er forpligtet til at holde de produktionsmængder uden for kvotasystemet, som virksomhederne eventuelt foretrækker at eksportere til tredjelande (præmis 25). Det samme har Domstolen på ny fastslået i sag 244/81 [2], hvori den fremhævede, at indførelsen af produktionskvotaer ville være uden virkning, såfremt det stod virksomhederne frit for at udføre ukontrollerede mængder til tredjelande, idet en sådan eksport ikke blot kunne skade Fællesskabets interesser på markederne i de pågældende tredjelande, men også bevirke, at nogle af produkterne blev reeksporteret til EF-markedet og derved bringe dettes ligevægt i fare (præmis 44).

Der består altså principielt en forpligtelse til at overholde *produktionskvotaerne*, uanset til hvem produktionen afsættes, og en virksomhed er ikke — navnlig ikke under påberåbelse af den meget generelt formulerede bestemmelse i EKSF-traktatens artikel 3, litra a) — berettiget til at overskride kvotaerne under henvisning til eksport til tredjelande, hvor virksomhederne i øvrigt også konkurrerer med andre virksomheder inden for EF, som kan tænkes berørt af en overtrædelse af kvotabestemmelserne.

b) Over for det sagsøgende selskabs anbringende om, at det var i god tro og altså befandt sig i en undskyldelig retsvildfarelse, må det anføres, at det i det mindste burde have gjort sig den ulejlighed at gøre sig bekendt med de få bestemmelser i kvotaordningen, som allerede havde været drøftet i længere tid, inden de trådte i kraft, og hvorom der blev udsendt flere pressemeddelelser.

Det fremgår imidlertid klart allerede af de relevante bestemmelsers ordlyd, at virksomhederne var forpligtet til at anmelde deres *produktion* (artikel 10) og efter artikel 7 forpligtet til at overholde de tildelte *produktions*kvotaer. Ifølge artikel 7 var leverancemålet af betydning, idet leverancerne *inden for* det fælles marked var begrænset, hvortil kom, at leverancer, for hvilke en virksomhed ikke kunne godtgøre, at de var udført fra Fællesskabets område, i henhold til artikel 8, stk. 2, blev betragtet som værende foretaget inden for det fælles marked.

Hvad angår eksporten, kunne der altså ikke, således som bestemmelserne materielt var udformet, være tvivl om deres forståelse. Det sagsøgende selskab havde derfor ikke grundlag for uden videre at indtage det for sig selv gunstigste standpunkt, men burde ved en henvendelse til Kommissionen have søgt at opnå klarhed

1 — Dom af 7. 7. 1982 i sag 119/81, Klöckner-Werke AG mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, Sml. 1982, s. 2627.

2 — Dom af 11. 5. 1983 i sag 244/81, Klöckner-Werke AG mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, Sml. 1983, s. 1451.

over retsstillingen. Ved at undlade dette har selskabet i det mindste handlet uagtsomt, hvilket et tilstrækkeligt til at bringe sanktionsreglerne i anvendelse, ligesom der i det hele taget er grund til at drage dets gode tro i tvivl, fordi det i strid med den udtrykkelige og klare bestemmelse i artikel 11 i beslutning nr. 2794/80, hvori der tales om leverancer inden for det fælles marked og *udførsel* til tredjelande, ikke indgav anmeldelse til Kommissionen vedrørende sin eksport til tredjelande.

2. Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at man lukkede virksomheden i november og december 1980 for at undgå at overskride kvotaen. I replikken har sagsøgeren herom nærmere anført, at man straks efter eksporten til Libyen havde lukket virksomheden i fjerde kvartal 1980, hvilket ville betyde, at sagsøgeren ikke — da den anden eksportleverance ifølge selskabets egne oplysninger fandt sted den 4. december 1980 — efter dette tidspunkt ville have produceret mere i december 1980. Man kan vel kun forstå det fremførte anbringende på den måde, at det sagsøgende selskab hermed vil godtgøre sin gode vilje til at overholde kvotabestemmelserne med de driftsøkonomiske ulemper, der måtte følge heraf, og at dette efter sagsøgerens opfattelse i det mindste må betragtes som en »formildende omstændighed«.

Også desangående kan jeg vanskeligt tilslutte mig sagsøgerens opfattelse, idet jeg ganske enkelt kan henholde mig til de omstændigheder, der er kommet frem under sagen på sagsøgerens egen foranledning ...

Ifølge de af Kommissionens inspektører foretagne undersøgelser står det således fast, og bestrides ikke af sagsøgeren, at sagsøgeren i november 1980 fremstillede 2 194 tons og i december 2 439 tons. Det betyder, at sagsøgeren kun fremstillede 3 165 tons i oktober 1980 og først overskred kvotaen i løbet af december 1980, hvorfor sagsøgerens produktionskvota altså ikke var udtømt allerede på tidspunktet for offentliggørelsen af beslutning nr. 2794/80. Det fremgår desuden klart af de oplysninger, det sagsøgende selskab har indgivet vedrørende den daglige produktion, at det ikke indstillede produktionen allerede i november måned og ej heller umiddelbart efter afsendelsen af den anden eksportleverance den 4. december. Derimod kan det udledes af sagsøgerens oplysninger under ét, at produktionen i november måned lå stille den 3. og den 4. og fra den 24. til den 28., og i december måned den 8. samt fra den 22. til den 31. (i begge måneder altså 7 dage).

Det kan altså ikke antages, at sagsøgeren har udfoldet særlige anstrengelser for at overholde sin produktionskvota, og der er derfor utvivlsomt ej heller grundlag for at betragte de omstændigheder, sagsøgeren har henvist til, som formildende.

3. Desuden har det sagsøgende selskab Ferriere San Carlo, ligesom sagsøgeren i sag 234/82 [1], gjort gældende, at betalingen af den pålagte bøde vil tvinge det til at lukke virksomheden. Til støtte herfor henvises der til selskabets status for 1980 og 1981, et af dets regnskabsrevisorer udfærdiget dokument vedrørende situationen i september 1982 samt brevvekslingen med Kommissionen.

Ligesom i sag 234/82 har disse dokumenter imidlertid ingen relevans, idet de ikke kan have nogen indflydelse på vurderingen af santionsbeslutningens retmæssighed, i hvilken forbindelse jeg

1 — Sag 234/82, Ferriere di Roè Volciano SpA mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, dom af 7. 7. 1984.

skal henvise til mit forslag til afgørelse i nævnte sag. Man kan tværtimod også her nøjes med at fastslå, at Kommissionen er indstillet på at skåne udsatte virksomheder, og at indrømme en vis frist for betalingen af bøden, ligesom den overvejer at forlænge de frister, som er fastsat i en beslutning fra 1977. Den nærmere udformning af en afdragsordning for sagsøgeren kan Domstolen imidlertid ikke beskæftige sig med under denne sag. Det skal i den forbindelse anføres, at Kommissionen afviste sagsøgerens første forslag hertil, og at spørgsmålet ikke længere har nogen aktualitet, idet sagsøgeren har stillet en sikkerhed, indtil Domstolen har afsagt dom i den foreliggende sag. Dette må Kommissionen selv tage stilling til under en efterfølgende administrativ procedure, eller Domstolen må eventuelt træffe afgørelse herom under en sag i henhold til procesreglementets artikel 89, såfremt sagsøgeren i medfør af denne bestemmelse indgiver begæring om, at tvangsfuldbyrdelsen af Kommissionens afgørelse udsættes.

4. Endelig skal jeg behandle yderligere et par punkter, som sagsøgeren har fremført i replikken og som for nogles vedkommende ligger i forlængelse af visse antydninger i stævningen.

a) Sagsøgeren anfører således, at beslutning nr. 2794/80 først blev offentliggjort i EF-Tidende af 31. oktober 1980, men gjaldt med virkning fra 1. oktober 1980, og altså havde tilbagevirkende gyldighed. Da dette er retsstridigt, bør produktionen for oktober måned og ordrerne fra oktober efter sagsøgerens opfattelse ikke medregnes, og det vil da fremgå, at sagsøgeren har holdt sig inden for sin kvota. I hvert fald kan den eksportordre, sagsøgeren accepterede den 7. oktober 1980, ikke medregnes, da sagsøgerens leverancer i henhold hertil blev effektueret inden beslutning nr. 2794/80 blev offentliggjort (i begyndelsen af november 1980). I overensstemmelse hermed bør der ifølge sagsøgeren foretages en betydelig nedsættelse af bøden.

Ej heller denne opfattelse kan jeg tilslutte mig. Spørgsmålet om den tilbagevirkende gyldighed af beslutning nr. 2794/80 og om, hvorvidt kvotaordningen også gjaldt for oktober måned 1980, er besvaret med tilstrækkelig klarhed i retspraksis.

I dommen i sag 258/80 [1] fastslog Domstolen således, at det var nødvendigt at inddrage oktober måned i kvotaordningen for at undgå, at virksomhederne forøgede deres produktion i oktober måned i forventning om senere nedskæringer (jfr. præmis 12). Som beslutning nr. 279/80 var udformet, kunne den endvidere ikke siges at have haft nogen tilbagevirkende gyldighed, fordi virksomhederne kunne have tilpasset deres produktion i november og december måned til produktionskvotaerne for det første kvartal og dermed have undgået at handle retsstridigt, og dette gælder som ovenfor anført også for sagsøgeren. Endvidere fastslog Domstolen i nævnte dom, at Kommissionen under alle omstændigheder i tilstrækkeligt omfang havde respekteret de berørte virksomheders berettigede forventning, idet den i en meddelelse af 11. oktober 1980 (EFT C 264 af 11. 10. 1980, s. 2) bekendtgjorde, at den havde til hensigt at inddrage oktober måned i kvotasystemet, hvortil kom, at den samme dag offentliggjorde en beslutning (EFT L 268 af 11. 10. 1980, s. 25), som forpligtede virk-

1 — Dom af 16. 2. 1982 i sag 258/80, SpA Metallurgica Rumi mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, Sml. 1982, s. 487.

somhederne til at oplyse Kommissionen om deres produktion for oktober 1980 (jfr. dommens præmis 12).

Der kan derfor ikke blive tale om at se bort hverken fra den produktion, som sagsøgeren frembragte forud for offentliggørelse af beslutning nr. 2794/80 eller fra de eksportordrer, som sagsøgeren accepterede i oktober måned, hvorfor det ej heller er muligt på grundlag af de betragtninger, sagsøgeren har fremført vedrørende beslutningens tilbagevirkende gyldighed, at antage, at sagsøgeren enten slet ikke, eller kun i et ringere omfang end antaget af Kommissionen, har overskredet sin kvota.

b) Hvad angår eksporten, henviser sagsøgeren desuden til artikel 14 i beslutning nr. 2794/80, som Domstolen er bekendt med fra flere andre retssager. Sagsøgeren gør herved gældende, at der med henblik på eksporten kunne være foretaget en tilpasning af produktionskvoterne i medfør af artikel 14, og det hævdes, at Kommissionen burde have gjort dette, da sagsøgeren opfyldte artiklens betingelser.

Hertil skal jeg bemærke, at Kommissionens administrative praksis, som Domstolen i mellemtiden har haft lejlighed til at uddybe sit kendskab til, indeholdt en mulighed for at forøge produktionskvotaerne med henblik på ordrer om leverancer til udlandet, og man meget vel kan forestille sig, at det havde været muligt også at forøge sagsøgerens kvotaer, selv om selskabets eksportaftaler ikke var indgået direkte med køberen i tredjelandet, men med en selvstændig mellemhandler.

Det sagsøgende selskab indgav imidlertid ikke rettidigt ansøgning om en sådan tilpasning af kvotaen med nærmere redegørelse for, hvorledes kvotabestemmelserne skulle have påført selskabet usædvanlige vanskeligheder. Der findes vel derfor næppe ej heller nogen mulighed for at behandle dette delikate spørgsmål i detaljer, og navnlig er det umuligt at fastslå, i hvilket omfang det kunne være kommet på tale at forhøje kvotaen, idet det efter Kommissionens administrative praksis ikke blot er eksportens omfang, der har betydning.

Efter sagens omstændigheder og under hensyn til Kommissionens administrative praksis, som er forholdsvis kulant, kan der højst antages at være en vis sandsynlighed for, at en ansøgning fra sagsøgeren i henhold til artikel 14 i beslutning nr. 2794/80 ville være blevet imødekommet, hvortil kommer, at det måske i betragtning af, at der er tale om et nyt retsområde og en lille virksomhed, kan betragtes som undskyldeligt, at sagsøgeren undlod at indgive ansøgning i henhold til artikel 14. Der kunne derfor være gode grunde til at nedsætte bøden noget. Dette kan og skal, for øjeblikket, kun forstås som en generelt formuleret ansporing; med hvor meget bøden eventuelt skal nedsættes, vil jeg overlade til Domstolens skøn.

c) Sagsøgeren har endvidere påberåbt sig EKSF-traktatens artikel 58, ifølge hvilken bøden højst må udgøre værdien af den uretmæssige produktion, og gjort gældende, at den pålagte bøde er for høj i betragtning af den dokumenterede fortjeneste pr. ton, som selskabet har haft ved sin merproduktion.

Desangående skal jeg henvise til mit forslag til afgørelse i sag 234/82, hvor jeg har anført de betragtninger, som jeg finder nødvendige i den forbindelse. For mig er der ikke tvivl om, at udtrykket »værdien af ... produktion« i EKSF-traktatens artikel 58 skal forstås som

salgsværdien af de uretmæssigt fremstillede produkter, og altså ikke kan forstås som den til enhver til enhver tid skabte merværdi eller som den af producenten indvundne fortjeneste. Da værdien af den i sagen omhandlede mængde armeringsstål som af Kommissionen dokumenteret udgør et langt større beløb end den fastsatte bødesats, kan der med sikkerhed ikke antages at foreligge en overtrædelse af EKSF-traktatens artikel 58.

Der kan ej heller være tale om ved fastsættelsen af bøden at tage udgangspunkt i fortjenesten ud fra billighedshensyn. Det ville nemlig ikke blot gøre det umuligt at administrere ordningen i praksis, da fortjenstmargenerne som bekendt er meget forskellige afhængig af den enkelte virksomhed. Dette ville imidlertid også i væsentlig grad begrænse ordningens effektivitet, fordi de virksomheder, som kun har en lille fortjeneste eller producerer med tab, i så fald kunne overskride produktionskvotaerne uden nævneværdig risiko.

Sanktionsbeslutningen kan altså ikke ændres, hverken som følge af anbringendet om den af sagsøgeren opnåede fortjeneste eller som følge af anbringendet om, at en vis mindre del af sagsøgerens produktion er fremstillet for tredjemands regning.

d) Tilbage bliver at undersøge sagsøgerens krav om at få bevilget en vis rimelig frist for betaling af bøden. Sagsøgeren forestiller sig herved dels en periode på 15 år, dels en forrentning efter rentesatserne i Benelux-landene.

Også dette kan jeg forholdsvis kort gøre op med.

Efter indholdet af den anfægtede beslutning er det alene påkrævet at undersøge, om der med rette er pålagt sagsøgeren en bøde, som principielt vil kunne fuldbyrdes straks, og om der er grundlag for, at Domstolen ændrer bødens størrelse, således som der er hjemmel til i EKSF-traktatens artikel 36. Alle sagsøgerens øvrige krav i forbindelse med betalingen af bøden, såsom afdragsordningen — som Kommissionen er indstillet på at yde — og fastsættelsen af rentesatsen, påhviler det Kommissionen at tage stilling til under en efterfølgende administrativ procedure, hvorunder Domstolen i givet fald vil komme til at træffe afgørelse efter procesreglementets artikel 89. Så længe Kommissionen ikke har bundet sig til eventuelt at lempe betalingsvilkårene, skal Domstolen klart undlade at udtale sig herom i sin afgørelse.

5. Sammenfattende skal jeg derfor foreslå: Domstolen bør frifinde Kommissionen for sagsøgerens påstand om fuldstændig annullation af den beslutning, hvorved sagsøgeren blev pålagt en bøde. Endvidere bør der højst — under hensyn til, at artikel 14 i beslutning nr. 2794/80 muligvis kunne være bragt i anvendelse — kunne blive tale om at nedsætte bøden skønsmæssigt med et beløb, som Domstolen kan fastsætte. Såfremt Domstolen følger mit forslag (sagsøgerens subsidiære påstand om, at Domstolen fastsætter en frist for betalingen af bøden, mener jeg må afvises fra realitetsbehandling), er det vel nærliggende, at Domstolen pålægger hver part at bære sine omkostninger.