3. Die Befugnis der Kommission nach Artikel 58 § 4 EGKS-Vertrag und den zu seiner Durchführung erlassenen Entscheidungen, bei Quotenüberschreitungen eine Geldbuße in Höhe von 75 ECU je Tonne festzusetzen, enthält keinen völligen Automatismus. Die Kommission ist vielmehr verpflichtet, die Höhe der Geldbuße auf die Umstände der Zuwiderhandlung oder die außergewöhnliche Situation eines Unternehmens abzustimmen, wenn diese die Anwendung eines anderen Satzes als des Regelsatzes von 75 ECU rechtfertigen. Die Struktur des Unternehmens oder sein geringer durchschnittlicher „Beitrag" je Tonne produzierten Stahls können diesen Satz aber nur mindern, wenn sie Anhaltspunkte für einen mildernden Umstand oder für eine außergewöhnliche Situation liefern.

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PIETER VERLOREN VAN THEMAAT
vom 14. Februar 1985 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

I — Einleitende Bemerkungen

Die Bedeutung der vorliegenden Rechtssache liegt nach meiner Meinung hauptsächlich in der durch die dritte Rüge der Klägerin ausgelösten Auseinandersetzung zwischen den Parteien über die Politik der Kommission bei der Bemessung der Geldbußen. Bekanntlich geht die Kommission bei ihrer Bußgeldpolitik von einem Regelsatz für Quotenüberschreitungen aus, der auf der durchschnittlichen Kostensituation integrierter Unternehmen („standard integrated company") beruht. Wie die Kommission auf Seite 12 und 13 ihrer Klagebeantwortung nochmals ausführlich dargelegt hat, soll dieser Regelsatz den Unternehmen den Anreiz für Quotenüberschreitungen nehmen. Die Klägerin führt jedoch in ihrer dritten Rüge beachtenswerte Gründe an, daß dieser Ausgangspunkt und die darauf beruhende Berechnung des Bußgeldsatzes den Vorteil aus einer Quotenüberschreitung bei integrierten Unternehmen nicht immer zunichte mache. Des weiteren weist sie darauf hin, daß diese Grundlage zu einer Diskriminierung von Unternehmen führe, die auf die Verarbeitung von Halbzeug oder Altmaterial spezialisiert seien und eine geringere Wertschöpfung erzielten als die integrierten Unternehmen. Infolgedessen würden solche Unternehmen, zu denen die Klägerin gehöre, von dem Regelsatz unverhältnismäßig hart getroffen. Diese Folge ergibt sich meines Erachtens tatsächlich beinahe definitionsgemäß aus dem genannten Ausgangspunkt. Unter dem Gesichtspunkt der Billigkeit sowie im Hinblick auf den Gleichbehandlungs- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz stellt dieser Sie deshalb in der Tat vor ein klares, fundamentales Problem. In gewisser Weise ist dieses mit einem ähnlichen Problem vergleichbar, das seinerzeit bei der Harmonisierung des Umsatzsteuersystems eine entscheidende Rolle spielte. Die Diskriminierung spezialisierter Unternehmen gegenüber integrierten Unternehmen durch die kumulative Besteuerung jeder Produktionsstufe auf der Grundlage des vollen Ent-

* Aus dem Niederländischen übersetzt.

gelts des von ihnen verkauften Erzeugnisses (trotz der viel geringeren Wertschöpfung der spezialisierten Unternehmen) bildete dann auch den Hauptanlaß, das Mehrwertsteuersystem als Grundlage für die Harmonisierung des Umsatzsteuersystems zu nehmen. Meines Erachtens spricht tatsächlich viel dafür, daß auch ein Bußgeldsystem für Quotenüberschreitungen, das integrierte Unternehmen bevorzugt (und ihnen zumindest bei der ersten Zuwiderhandlung noch einen erheblichen Vorteil läßt) und gleichzeitig alle spezialisierten Unternehmen mit geringerer Wertschöpfung benachteiligt (durch eine überaus prohibitive Wirkung), als unbillig und namentlich als diskriminierend angesehen werden muß. Deshalb werde ich auf diesen Punkt bei der Beurteilung der dritten Rüge ausführlich eingehen.

Natürlich muß dieser Punkt, zu dem in der mündlichen Verhandlung auch der Berichterstatter einschlägige Fragen gestellt hat, im Rahmen der maßgeblichen Vorschriften und Tatsachen näher beurteilt werden. Auch um seinem relativen Gewicht unter allen Rügen besser gerecht zu werden, halte ich es im vorliegenden Fall für zweckmäßig — abweichend von meiner Gewohnheit —, den Sitzungsbericht mit einer geänderten Numerierung nahezu vollständig für meine Schlußanträge zu übernehmen und zwar einschließlich der Anträge und des Vorbringens der Parteien. Auf diese Weise kann meine Beurteilung der ersten, zweiten und vierten Rüge verhältnismäßig kurz ausfallen.

Ich werde lediglich den im Sitzungsbericht wiedergegebenen Verfahrensverlauf vor dem Gerichtshof auslassen, da er für meine Schlußanträge weniger bedeutsam ist. Dagegen werde ich den Wortlaut der Artikel 58 Absatz 4 und 36 EWG-Vertrag in diesen Teil meiner Schlußanträge mit aufnehmen. Bei der Beurteilung werde ich, soweit erforderlich, auch noch näher auf die Argumente in den Schriftsätzen eingehen, die im Sitzungsbericht nur kurz wiedergegeben sind, sowie auf die in der mündlichen Verhandlung vorgetragenen Argumente.

II — Rechtlicher Rahmen und Sachverhalt

1. *Rechtlicher Rahmen*

a) Angesichts einer offensichtlichen Krise auf dem Stahlmarkt im Sinne von Artikel 58 EGKS-Vertrag führte die Kommission mit Entscheidung Nr. 2794/80 vom 31. Oktober 1980 (ABl. L 291, S. 1) ein System von Erzeugungsquoten für Stahl für die Unternehmen der Stahlindustrie ein, das vom 1. Oktober 1980 bis zum 30. Juni 1981 in Kraft war.

b) Da sich die europäische Stahlindustrie Mitte 1981 immer noch in einer offenkundigen Krise befand, führte die Kommission, ebenfalls gestützt auf Artikel 47 und 58 EGKS-Vertrag, mit Entscheidung Nr. 1831/81 vom 24. Juni 1981 (ABl. L 180, S. 1), geändert durch die Entscheidungen Nr. 1832/81 vom 3. Juli 1981 (ABl. L 184, S. 1), Nr. 2804/81 vom 23. September 1981 (ABl. L 278, S. 1) und Nr. 533/82 vom 3. März 1982 (ABl. L 65, S. 6), ein neues System von Erzeugungsquoten für bestimmte Erzeugnisse und ein Überwachungssystem für die Unternehmen der Stahlindustrie ein, die vom 1. Juli 1981 bis zum 30. Juni 1982 galten.

Nach Artikel 5 der Entscheidung Nr. 1831/81 setzt die Kommission für jedes Unternehmen die vierteljährlichen Erzeugungsquoten und den Teil dieser Quoten, der innerhalb des Gemeinsamen Marktes geliefert werden darf, auf der Grundlage der Vergleichsproduktion und der Vergleichsmengen des betreffenden Unternehmens sowie durch Anwendung bestimmter prozentualer Kürzungen auf diese Produktionen und Mengen fest.

Der durch Artikel 1 Absatz 5 der Entscheidung Nr. 1832/81 eingefügte Artikel 7a der Entscheidung Nr. 1831/81 bestimmt:

„Die Vergleichsproduktion der Gruppen V und VI wird wie folgt berechnet:

— Es werden die von der Kommission während des Anwendungszeitraums der Entscheidung Nr. 2794/80/EGKS zugeteilten Quoten berücksichtigt, einschließlich aller für die Erzeugnisse der in Artikel 2 der genannten Entscheidung definierten Gruppe IV, mit Ausnahme der Erzeugnisse der Gruppe IV (Walzdraht) der vorliegenden Entscheidung, zugebilligten Anpassungen;

— diese Quoten werden dazu verwendet, die entsprechenden Vergleichsproduktionen unter Einbeziehung der in den betreffenden drei Quartalen gültigen prozentualen Kürzung neu zu berechnen;

...“

Weiter heißt es in Artikel 12 der Entscheidung Nr. 1831/81:

„Unternehmen, die ihre Erzeugungsquoten oder den Teil dieser Quoten überschreiten, der innerhalb des Gemeinsamen Marktes geliefert werden darf, werden mit einer Geldbuße belegt, die in der Regel 75 ECU pro Tonne Überschreitung beträgt.

Übersteigt die Produktion eines Unternehmens die Quote um 10 % oder mehr oder hat das Unternehmen bereits während eines der vorhergegangenen Quartale seine Quoten überschritten, so können die Geldbußen bis zum Zweifachen dieser Beträge pro Tonne erhöht werden. Entsprechend wird beim Überschreiten der Mengen, die innerhalb des Gemeinsamen Marktes geliefert werden dürfen, verfahren.

Dieser Betrag erhöht sich für jeden begonnenen Monat des Zahlungsrückstands mit Wirkung vom in dem Strafbeschluß festgesetzten Datum um 1 %.“

Um richtig verstanden zu werden, muß diese Vorschrift jedoch im Zusammenhang mit Artikel 58 § 4 und Artikel 36 EGKS-Vertrag gelesen werden.

Artikel 58 § 4 EGKS-Vertrag lautet folgendermaßen:

„Die Hohe Behörde kann gegen Unternehmen, die den aufgrund dieses Artikels von ihr erlassenen Entscheidungen zuwiderhandeln, Geldbußen bis zum Höchstbetrag des Wertes der unzulässigen Erzeugung festsetzen.“

Artikel 36 bestimmt folgendes:

„Vor Festsetzung der nach diesem Vertrag vorgesehenen finanziellen Sanktionen oder Zwangsgelder hat die Hohe Behörde dem Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Wegen der nach den Bestimmungen dieses Vertrages festgesetzten finanziellen Sanktionen und Zwangsgelder kann Klage im Verfahren mit unbeschränkter Ermessensnachprüfung erhoben werden.

Die Kläger können zur Begründung dieser Klagen nach Maßgabe des Artikels 33 Absatz 1 des Vertrages geltend machen, daß die Entscheidungen und Empfehlungen, deren Nichtbeachtung ihnen zum Vorwurf gemacht wird, fehlerhaft sind.“

Schließlich sieht Artikel 14 der Entscheidung Nr. 1831/81 — in der Fassung des Artikels 1 Absatz 8 der Entscheidung Nr. 1832/81 — folgendes vor:

„Wenn aufgrund des Umfangs der für ein Quartal festgelegten prozentualen Kürzung das Quotensystem außerordentliche Schwierigkeiten für ein Unternehmen verursacht, nimmt die Kommission eine angemessene Anpassung der Vergleichsproduktion für die betreffenden Gruppen vor, wenn das Unternehmen im ersten Monat des betreffenden Quartals in folgenden Fällen einen solchen Antrag stellt:

— die gesamte Vergleichsproduktion der Gruppen Ia bis Id liegt unter 1 000 000 Tonnen/Jahr und setzt sich zu mindestens 75 % aus Erzeugnissen

zusammen, deren prozentuale Kürzung 20 % überschreitet, oder

— die gesamte Vergleichsproduktion der Gruppen V und VI beträgt weniger als 60 000 Tonnen/Jahr und die prozentuale Kürzung überschreitet 20 %."

2. *Sachverhalt*

Mit Schreiben vom 20. August 1981 teilte die Kommission der Klägerin ihre Produktionsquote für das dritte Quartal 1981 (3 604 Tonnen) und mit Schreiben vom 28. Oktober 1981 die Quote für das vierte Quartal 1981 (3 912 Tonnen) mit. Die Klägerin kann nicht genau angeben, an welchem Tag sie das Schreiben vom 20. August 1981 erhalten hat, da dieses an den Unternehmenssitz der Klägerin adressiert war. Es wird einige Zeit gedauert haben, bis die Klägerin das Schreiben bekommen hat.

Die Klägerin bestreitet nicht, daß sie die ihr für die Gruppen V und VI zugeteilten Produktionsquoten im dritten Quartal 1981 um 2 330 Tonnen und im vierten Quartal 1981 um 3 263 Tonnen sowie den Teil ihrer Quote, der innerhalb des Gemeinsamen Marktes geliefert werden durfte, im vierten Quartal 1981 um 697 Tonnen (zugeteilt: 2 944 Tonnen) überschritten hat.

In ihrem Schreiben gemäß Artikel 36 EGKS-Vertrag vom 15. Februar 1983 wirft die Kommission der Firma Queenborough Rolling Mill Company Ltd. (nachstehend: „QRM") vor, ihre Produktionsquoten für das dritte und vierte Quartal 1981 sowie den Teil ihrer Quoten, der im vierten Quartal 1981 innerhalb des Gemeinsamen Marktes geliefert werden durfte, überschritten zu haben. In ihren Schreiben vom 23. Februar 1983, 25. April 1983 und 9. Juni 1983 sowie bei einer Anhörung nahm die Firma QRM dazu Stellung; sie bestritt nicht die einzelnen Überschreitungen, erläuterte jedoch, wodurch sie zur Überschreitung der zugeteilten Quoten veranlaßt worden sei, nämlich insbesondere durch den hohen Lagerbestand bei dem betreffenden Erzeugnis und durch ihre Zweifel, ob die Produktionsquotenregelung auch für sie gelte. Da die Kommission diese Argumente für unzureichend hielt, setzte sie mit Entscheidung vom 26. Januar 1984 gegen die Firma QRM eine Geldbuße von 491 988 ECU, also 280 708 UKL, fest.

Gegen diese Entscheidung der Kommission vom 26. Januar 1984 richtet sich die vorliegende Klage.

III — Anträge der Parteien

Die Klägerin hat gemäß Artikel 36 EGKS-Vertrag vorliegende Klage erhoben, die am 12. März 1984 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden ist.

Die *Klägerin* beantragt,

1) die angefochtene Entscheidung vom 26. Januar 1984 aufzuheben,

2) hilfsweise, die in der Entscheidung vom 26. Januar 1984 festgesetzte Geldbuße aufzuheben oder herabzusetzen und

3) der Kommission in jedem Fall die Kosten aufzuerlegen.

Die *Kommission* beantragt,

1) die Klage abzuweisen und

2) der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

IV — Vorbringen der Parteien

1. *Kenntnis der Klägerin von der Quotenregelung*

Einleitend beschreibt die *Klägerin* ihr Unternehmen. Sie sei nur ein kleiner Betrieb mit einem Jahresumsatz von ungefähr 4,5 Mio UKL (7,65 Mio ECU). Sie walze hauptsächlich Schienen aus, die die britischen Eisenbahnen nicht mehr brauchten, und verarbeite sie zu Blöcken, die als Beton-

stahl verwendet werden könnten. Sie sei eine Monoproduzentin in dem Sinne, daß sie nicht die Möglichkeit habe, bestimmte Produktionskapazitäten für Erzeugnisse auszunutzen, die nicht der Quotenregelung unterlägen, oder ihre Produktion gleichmäßig auf verschiedene Erzeugnisse aufzuteilen. Als kleines Unternehmen sei sie im Jahre 1981 davon ausgegangen, daß die Krisenmaßnahmen der Kommission in erster Linie auf die wichtigsten Gruppen angewendet werden sollten und nicht auf die kleinen Verarbeitungsbetriebe und Monoproduzenten, für deren Erzeugung im wesentlichen Schrott das Ausgangsmaterial sei. Die Unternehmensleitung sei ehrlich davon überzeugt gewesen, daß der EGKS-Vertrag und die Krisenmaßnahmen nicht für die Klägerin gälten, da sie keine neuen Walzstahlerzeugnisse herstelle und ihre Produktion infolgedessen den Stahlmarkt in der Gemeinschaft nicht beeinflussen könne.

Die *Kommission* führt gleichfalls in der Einleitung aus, das Verhältnis zwischen der Klägerin und der Kommission sei bis 1982 durch deren bewußte und vorsätzliche Weigerung gekennzeichnet gewesen, die Vorschriften des EGKS-Vertrages zu befolgen. Die Kommission verweist auf den Streit zwischen ihr und der Klägerin, der im August 1979 begonnen habe und bis zu einer Entscheidung der Kommission vom 13. Februar 1982 gedauert habe, durch die die Klägerin verpflichtet worden sei, ihre umlagepflichtige Erzeugung anzuzeigen und die geschuldeten Beträge zu zahlen. Der Klägerin sei mit dieser Entscheidung einverstanden gewesen. Im Gegensatz zu der Darstellung der Klägerin, daß sie sich geirrt, aber in gutem Glauben gehandelt habe, meint die Kommission, daß sie sich bewußt dafür entschieden habe, die Bestimmungen des EGKS-Vertrags und das Quotensystem nicht zu beachten. Auf diese Anschuldigung entgegnet die *Klägerin*, sie sei bis zur Entscheidung vom 13. Februar 1982 davon ausgegangen, daß weder die Umlageregelung noch das Quotensystem für sie gegolten hätten. Diese Annahme habe auf ihrem unzutreffenden Verständnis der Entscheidung Nr. 1831/81 beruht, durch das sie auch noch Quoten verloren habe.

2. *Die von der Klägerin erhobenen Rügen*

Die Klägerin führt vier Rügen an:

2.1. *Erste Rüge*: Verspäteter Eingang des Schreibens, in dem die Quoten für das dritte Quartal 1983 festgesetzt worden seien

Diese Rüge besteht aus zwei Teilen:

2.1.1. *Erste Teilrüge*: Unmöglichkeit, die zugeteilten Quoten einzuhalten

Zunächst führt die *Klägerin* an, sie habe das Schreiben, in dem die Quote für das dritte Quartal 1981 festgesetzt worden sei, erst erhalten, nachdem bereits zwei Drittel dieses Quartals verstrichen gewesen seien. Da das Walzwerk der Klägerin kürzlich errichtet worden sei, mit verhältnismäßig knappen finanziellen Mitteln arbeiten und neue Kunden zufriedenstellen müsse, habe sie ihre Produktion nicht vorübergehend drosseln können, nachdem das betreffende Quartal zu einem großen Teil bereits abgelaufen sei. Außerdem habe sie auch nicht über andere Produktionsmöglichkeiten verfügt. Da die Aufträge im Verhältnis zur Größe des Unternehmens sehr bedeutend gewesen seien und bestimmte Teile der Betriebsanlagen erst bestellt gewesen seien, sei es praktisch unmöglich gewesen, die Produktion zu unterbrechen und die Situation zu korrigieren. Dazu komme, daß das Walzwerk im August 1981 ferienhalber zwei Wochen geschlossen gewesen sei. Da die durchschnittliche Monatsproduktion mindestens 2 300 Tonnen betrage, die vor dem 1. September eingegangenen Aufträge zusammen mit den Lieferungen an die festen Kunden sich im dritten Quartal auf insgesamt 4 238 Tonnen belaufen hätten und die Klägerin Ende August 1 900 Tonnen auf Lager gehabt

habe, sei sie gezwungen gewesen, 2 338 Tonnen (4 238 — 1 900 Tonnen) zu erzeugen. In Wirklichkeit habe sie im September 2 516 Tonnen produziert, so daß sie nur für die Erzeugung von 178 Tonnen (2 516 — 2 338 Tonnen) keine Entschuldigung habe.

Die *Kommission* hält diesen Einwand für unbegründet. Zunächst weist sie darauf hin, daß das Schreiben, mit dem die Quote für das dritte Quartal zugeteilt worden sei, am 20. August 1981 abgesandt worden sei. Obwohl sie der Auffassung sei, daß der Zeitpunkt der Zustellung am Ort des Unternehmenssitzes der Klägerin der maßgebliche Zeitpunkt sei (also ungefähr der 24. August), habe sie der Klägerin in der angefochtenen Entscheidung doch zugestanden, daß der spätere Empfang des Schreibens als gewöhnlich zu einer Überschreitung der zugeteilten Produktion habe beitragen können. Danach untersucht die Kommission, inwieweit die zuviel produzierte Menge dieser Verzögerung zugeschrieben werden könne. Da die Klägerin auch ihre Quote für das vierte Quartal erheblich überschritten habe und die Kontrolle ihrer Produktion erst Anfang 1982 neu organisiert habe, kommt die Kommission zu dem Schluß, daß der späte Eingang des Schreibens nicht die Ursache der Überschreitung gewesen sei. Trotzdem habe sie beschlossen, den üblichen Bußgeldsatz für das dritte Quartal um 50 % herabzusetzen, was einer „Freistellung" für eine rechtswidrig zuviel produzierte Menge von 1 165 Tonnen gleichkomme.

Schließlich könnten die von der Klägerin für die Überschreitung angeführten Gründe, insbesondere die Lieferungen an sehr treue Kunden und die bereits eingegangenen, erst nach dem 1. September auszuführenden Aufträge, die Überschreitung nicht rechtfertigen. Die Quotenbeschränkungen seien hoheitliche Maßnahmen, die insoweit vertraglichen Verbindlichkeiten vorgingen.

2.1.2. *Zweite Teilrüge*: Unvorhersehbarkeit der neuen Quotenregelung

Mit diesem Einwand macht die *Klägerin* geltend, sie sei davon ausgegangen, daß die Krisenmaßnahmen nicht zur Anwendung auf kleine verarbeitende Betriebe und Monoproduzenten ergangen seien. Als kleines Unternehmen habe sie im Sommer 1981 weder die Einführung einer neuen, komplizierten Quotenregelung durch die Entscheidung Nr. 1831/81 vorhersehen noch sich mit den Vorhaben und Entscheidungen der Kommission befassen können. Die Klägerin sei daher gezwungen gewesen, den Eingang des Kommissionsschreibens abzuwarten, in dem die besonderen Bedingungen für sie für das dritte Quartal 1981 formell festgelegt worden seien. Als sie schließlich das Schreiben mit der Quotenfestsetzung erhalten habe, sei es ihr vollkommen unmöglich gewesen, sich noch nach dieser zu richten.

Die *Kommission* verweist zunächst auf die Urteile des Gerichtshofes vom 16. Februar 1982 in der Rechtssache 276/80 (Padana, Slg. 1982, 517) und in den verbundenen Rechtssachen 39, 43, 85 und 88/81 (Halyvourgiki Helleniki, Slg. 1982, 593) und vom 3. März 1983 in der Rechtssache 14/81 (Alpha Steel, Slg. 1982, 749), wonach selbst ein kleines verarbeitendes Unternehmen, das Monoproduzent sei, der gesamten Produktionsquotenregelung unterworfen sei.

Danach trägt die Kommission vor, die Entscheidung Nr. 1831/81 habe alle Daten enthalten, die die Klägerin zur Ermittlung ihrer eigenen Quote benötigt hätte, was nicht schwer gewesen wäre, da sie bereits über die Vergleichsgrößen aufgrund der Entscheidung Nr. 2794/80 verfügt habe und diese Größen nicht angepaßt worden seien. Nach den Berechnungen der Kommission und unter Berücksichtigung der Produktionsüberschreitung um 1 165 Tonnen, die die Kommission durch die 50 %ige Ermäßigung der Geldbuße außer Ansatz gelassen habe, habe die Klägerin im September 1981 1 351 Tonnen produzieren können. Diese Einschränkung scheine ihr im Vergleich zum früheren Monatsdurchschnitt der Klägerin in Höhe von 1 709 Tonnen nicht unbillig.

2.2. *Zweite Rüge*: Außerordentliche Schwierigkeiten, die während des dritten und vierten Quartals 1981 aufgetreten sind

Die *Klägerin* gründet diese Rüge darauf, daß sie während des dritten und vierten Quartals 1981 außerordentlichen Schwierigkeiten im Sinne von Artikel 14 der Entscheidung Nr. 1831/81 ausgesetzt gewesen sei. Sie habe in diesen beiden Quartalen unter genau denselben Bedingungen wie während der ersten beiden Quartale 1982 produziert, für die die Kommission Artikel 14 angewendet habe. Auch wenn die Kommission aus rein formellen Gründen die Anpassung der Quoten für das dritte und vierte Quartal 1981 abgelehnt habe, hätte sie nach Meinung der Klägerin bei der Bemessung der Geldbuße den Schwierigkeiten Rechnung tragen müssen, in denen sich das Unternehmen befunden habe. Außerdem habe die Kommission am 16. Mai 1983 versprochen, den Antrag auf Anpassung, obwohl er verspätet gestellt worden sei, mit der größtmöglichen Sorgfalt zu prüfen, was offensichtlich nicht geschehen sei. Die Klägerin bestreitet jedoch weder die Rechtmäßigkeit der Entscheidung über die Quotenzuteilung für das dritte und vierte Quartal noch die des Artikels 14 der Entscheidung Nr. 1831/81 noch die der individuellen Entscheidung vom 22. November 1983, mit der eine Anpassung nach Artikel 14 für den genannten Zeitraum abgelehnt worden ist.

Die *Kommission* verweist dagegen auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes, insbesondere auf das Urteil vom 16. Februar 1984 in der Rechtssache 76/83 (Boël, Slg. 1984, 859), wonach die vorher nicht angefochtenen individuellen Entscheidungen über die Festsetzung, Anpassung oder Ablehnung der Anpassung von Produktionsquoten nicht im Rahmen einer Klage auf Aufhebung der Bußgeldentscheidung angegriffen werden könnten. Im Anschluß daran führt die Kommission aus, Artikel 14 gelte nicht für die Festsetzung von Geldbußen, was auch aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes folge, insbesondere aus seinem Urteil vom 12. Juli 1984 in der Rechtssache 81/83 (Busseni, Slg. 1984, 2951). Das von der Klägerin auf Artikel 14 der Entscheidung Nr. 1831/81 gestützte Argument könne daher eine Ermäßigung der festgesetzten Geldbuße nicht rechtfertigen.

2.3. *Dritte Rüge*: Unzutreffende Berechnung der Geldbuße für das dritte und vierte Quartal 1981

Die *Klägerin* stützt diese Rüge auf das Diskriminierungsverbot. Die Folgen einer Geldbuße von 75 ECU für jede zuviel produzierte Tonne, die gegen Unternehmen verhängt werde, die ihre Quote überschritten, seien im Verhältnis viel schwerer für einen verarbeitenden Betrieb als für ein integriertes Unternehmen. Deshalb hätte die Kommission die objektiven Unterschiede zwischen den einzelnen Stahlunternehmen berücksichtigen müssen. Aus einer Antwort der Kommission in der Rechtssache 234/82 (Ferriere di Roè Volciano, Urteil vom 30. November 1983, Slg. 1983, 3921) ergebe sich, daß der Betrag von 75 ECU auf der Grundlage eines typischen integrierten Unternehmens so festgelegt worden sei, daß einem integrierten Unternehmen der Vorteil einer Produktionsüberschreitung genommen werde. Es wäre einfach und sachgerecht gewesen, wenn die Kommission zwischen den drei wichtigsten Erzeugergruppen (verarbeitenden Unternehmen, Stahlerzeugern, die mit Lichtbogenöfen arbeiten, und integrierten Unternehmen) unterschieden und für jede Gruppe einen Regelsatz eingeführt hätte. Zum Beweis der Benachteiligung und Beeinträchtigung der verarbeitenden Betriebe durch diese Gleichbehandlung hat die Klägerin eine vergleichende Tabelle aufgestellt, die zeige, daß ein integriertes Unternehmen einen durchschnittlichen „Beitrag" (Nettoverkaufspreis abzüglich Produktionskosten) von 120 UKL je Tonne Stahl erreiche, während der „Beitrag" eines verarbeitenden Betriebs nur 35 UKL betrage.

Die gleiche Geldbuße von 75 ECU (entspricht 43 UKL) führe also zu einem Gewinn von 77 UKL für das integrierte Unternehmen, während das verarbeitende Unternehmen einen Verlust von 8 UKL erleide. Es sei ungerecht und verstoße gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz, wenn die Höhe der Geldbuße einheitlich festgesetzt werde.

Die *Kommission* weist in ihrer Antwort zunächst darauf hin, daß nach Artikel 12 der Entscheidung Nr. 1831/81 die Geldbußen von 75 ECU sogar verdoppelt werden könnten, wenn ein Unternehmen seine Quote um 10 % oder mehr überschreite oder dieses Unternehmen während der vorangegangenen Quartale seine Quoten bereits überschritten habe. Die Rechtmäßigkeit dieser Bestimmung sei vom Gerichtshof in seinem Urteil vom 18. Oktober 1983 in der Rechtssache 179/82 (Lucchini, Slg. 1983, 3083) ausdrücklich anerkannt worden. Unter Berücksichtigung dieser Rechtsprechung sei die Rüge der Klägerin nur zulässig, wenn sie sich in einer besonderen oder außergewöhnlichen Lage befunden hätte, was jedoch nicht der Fall sei. Außerdem sei dasselbe Argument bereits in den Urteilen vom 30. November 1983 in der Rechtssache 234/82 (Roe Volciano, Slg. 1983, 3921) und in der Rechtssache 235/83 (San Carlo, Slg. 1983, 3949) abgehandelt worden. Wie die Kommission in diesen Rechtssachen nachgewiesen habe, sei die von der Klägerin für die Festsetzung der Geldbuße vorgeschlagene Unterscheidung zwischen den verschiedenen Erzeugergruppen nirgends im EGKS-Vertrag vorgesehen; darüber hinaus sei sie praktisch nicht durchführbar, da man sich andernfalls nicht mehr der Anträge auf andere Unterscheidungen erwehren könnte.

Schließlich vertritt die Kommission die Ansicht, der Gerichtshof habe in dem Urteil in der Rechtssache San Carlo bereits bestätigt, daß die Festsetzung der Geldbuße durch Bezugnahme auf die Wertschöpfung (oder den Durchschnittsbeitrag oder den Durchschnittsgewinn) nicht in Artikel 58 EGKS-Vertrag vorgesehen sei; der Gerichtshof habe insoweit erklärt, diese Bestimmung verwende „den Begriff des Wertes der unzulässigen Erzeugung und nicht den der Gewinnspanne, die mit dieser Erzeugung erzielt wurde".

2.4. *Vierte Rüge*: Unzutreffende Berechnung der Geldbuße für das vierte Quartal 1981

Die *Klägerin* stützt diese Rüge darauf, daß die 25%ige Erhöhung der Geldbuße für das vierte Quartal mit der Begründung, sie habe ihre Quoten während des dritten Quartals überschritten, unzulässig sei, da die Kommission anerkannt habe, daß die Klägerin sich im dritten Quartal in einer außergewöhnlichen Situation befunden habe, was eine 50 %ige Herabsetzung des Regelsatzes gerechtfertigt habe. Die Kommission hätte diese außergewöhnliche Lage berücksichtigen müssen, als sie aufgrund dieser Quotenüberschreitung die Geldbuße wegen der Quotenüberschreitung für das folgende Quartal erhöht habe. Die Kommission hätte im vorliegenden Fall den Regelsatz statt um 25 % um 12,5 % erhöhen müssen. Wenn die Überschreitung im dritten Quartal vollkommen gerechtfertigt gewesen wäre, hätte die Kommission die Buße für das vierte Quartal daher nicht erhöhen dürfen. Sei die erste Überschreitung teilweise gerechtfertigt (was die Kommission anerkenne), hätte sie infolgedessen diese Zuwiderhandlung auch nur zum Teil berücksichtigen dürfen.

Als Antwort auf diese Rüge verweist die *Kommission* auf den Wortlaut von Artikel 12 der Entscheidung Nr. 1831/81, der eine Erhöhung des Regelsatzes der Geldbuße vorsehe. Die Häufigkeit von Überschreitungen in der Zeit, in der Quoten angewendet würden, sei zu berücksichtigen. Da unstreitig sei, daß die Klägerin ihre Quote für das dritte Quartal überschritten habe, sei die Überschreitung im vierten Quartal eine zweite Zuwiderhandlung, auch wenn die

Kommission damit einverstanden gewesen sei, die Zuwiderhandlung im dritten Quartal als einen weniger schweren Fall anzusehen. Außerdem hätten die Umstände, die zu dieser nachsichtigen Behandlung geführt hätten, nur das dritte Quartal betroffen, und es bestehe kein Grund, sie im vierten Quartal noch einmal zu berücksichtigen. Es sei nicht möglich, wegen eines einzigen mildernden Umstands zweimal ein Zugeständnis, nämlich für das dritte und für das vierte Quartal, zu machen. Schließlich hält die Kommission die 25 %ige Erhöhung nicht für rechtswidrig, da Artikel 12 der Entscheidung Nr. 1831/81 die Möglichkeit einer Erhöhung vorsehe, die bis zu 100 % betragen könne.

V — Beurteilung des Parteivortrags und Stellungnahme

1. *Zur ersten Rüge* (Unmöglichkeit, die zugeteilte Quote einzuhalten)

Die oben zusammengefaßte Verteidigung der Kommission gegenüber der ersten Teilrüge halte ich für stichhaltig. Da die Klägerin selbst erklärt hat, daß ihr Betrieb im August 1981 zwei Wochen geschlossen gewesen sei, hat sie nur in der ersten Hälfte des dritten Quartals als Folge der angeblich verspäteten Mitteilung ihrer Quote in Unkenntnis dieser Quote produziert. Durch die 50%ige Herabsetzung der Geldbuße für das dritte Quartal hat die Kommission diesem Umstand in geeigneter Weise Rechnung getragen. Daß außerdem Lieferverpflichtungen keine Quotenüberschreitung rechtfertigen können, halte ich in Übereinstimmung mit der Kommission aus den von ihr angeführten Gründen für offenkundig.

Die erste Rüge ist bereits aus diesen Gründen zurückzuweisen. Auch die zweite Teilrüge kann nicht zu einem anderen Ergebnis führen, wenn auch zweifelhaft ist, ob die Klägerin ihre Quote beim Ausbleiben einer Mitteilung selbst hätte ermitteln können und müssen, wie die Kommission behauptet. Spätestens Ende August kannte die Klägerin ja die ihr zugeteilte Quote und damit auch die ihr im dritten Quartal verbleibenden Produktionsmöglichkeiten.

2. *Zur zweiten Rüge*

Mit ihrer zweiten Rüge macht die Klägerin außerordentliche Schwierigkeiten geltend, denen sie im dritten und vierten Quartal 1981 begegnet sei. Es soll sich dabei um außerordentliche Schwierigkeiten im Sinne von Artikel 14 der Entscheidung Nr. 1831/81 gehandelt haben. Wenn die Kommission aus formellen Gründen (verspätete Antragstellung) Artikel 14 auf das dritte Quartal 1981 — im Gegensatz zum ersten und zweiten Quartal 1982 — nicht angewendet habe, so hätte die Kommission nach Ansicht der Klägerin diesen Schwierigkeiten aus den oben von mir wiedergegebenen Gründen bei der Bemessung der Geldbuße doch Rechnung tragen müssen.

Die Klägerin hat jedoch bereits im schriftlichen Verfahren ausdrücklich erklärt, sie mache weder (nach Artikel 36 Absatz 3) die Rechtswidrigkeit der Quotenentscheidung für das dritte und vierte Quartal noch die von Artikel 14 der Entscheidung Nr. 1831/81 noch die der individuellen Entscheidung vom 22. November 1983 (mit der die Anpassung nach Artikel 14 für den genannten Zeitraum abgelehnt wurde) geltend. In der mündlichen Verhandlung hat sie dies nochmals bestätigt.

Unter diesen Umständen muß auch die zweite Rüge aus den von der Kommission angeführten Gründen zurückgewiesen werden.

3. *Zur dritten Rüge* (Unzutreffende Berechnung der Geldbuße für das dritte und vierte Quartal 1981, angeblicher Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz)

3.1. *Der Standpunkt der Klägerin*

Wie ich in meinen einleitenden Bemerkungen bereits gesagt habe, macht die Klägerin

mit ihrer dritten Rüge geltend, daß ein auf ein typisches integriertes Unternehmen abgestellter Bußgeldsatz von 75 ECU je Tonne Überschreitung sie und andere Unternehmen, die Halbzeug verarbeiteten, diskriminiere. Unter Punkt 24 ihrer Klageschrift begründet sie die Rüge damit, daß dieser Bußgeldsatz integrierten Unternehmen einen durchschnittlichen Gewinn von 77 UKL je Tonne lasse, während er die Halbzeug verarbeitenden Unternehmen mit einem Verlust von 8 UKL, bezogen auf ihre „Wertschöpfung" [1], bestrafe. Als „Wertschöpfung" wird in diesem Zusammenhang der Nettoverkaufspreis abzüglich der veränderlichen Kosten je Tonne bezeichnet. In der Anlage zur Erwiderung werden die in der Klageschrift enthaltenen Daten näher erläutert. Unter anderem wird dort ausgeführt, daß die Berechnung der „Wertschöpfung" neben dem Gewinn auch den Anteil an den festen Kosten umfasse. In der Erwiderung behauptet die Klägerin, bei ihren Berechnungen von demselben Grundkriterium ausgegangen zu sein, das die Kommission in der Rechtssache 234/82 (Urteil vom 30. November 1983, Ferriere di Roe Volciano/Kommission, Slg. 1983, 3921, 3933) selbst benutzt habe. Insbesondere bezieht sie sich auf folgende Stelle in diesem Urteil: „Der Satz von 75 ECU sei im übrigen so festgelegt, daß man als Grundlage ein ‚typisches integriertes Unternehmen' genommen habe, dem man (auf diese Weise) den Vorteil nehme, der in der Verringerung seiner festen Kosten durch jede unter Überschreitung der Quoten produzierte Tonne bestehe" (Verdeutlichung in den Klammern von mir hinzugefügt).

Unter Berufung auf die Berechnungen in Punkt 24 ihrer Klageschrift behauptet die Klägerin, die Kommission hätte den Bußgeldsatz ohne praktische Verwaltungsprobleme nach den dort genannten drei Erzeugergruppen differenzieren können (siehe hierzu auch Punkt 19 der Erwiderung).

3.2. *Zur Verteidigung der Kommission*

Zu ihrer Verteidigung verweist die Kommission erstens darauf, daß der Gerichtshof in Randnummer 7 der Entscheidungsgründe seines Urteils vom 19. Oktober 1983 in der Rechtssache 179/83 (Lucchini, Slg. 1983, 3083) den allgemeinen Regelsatz, außer in Ausnahmefällen, die eine Abweichung rechtfertigten, ausdrücklich gebilligt habe. Der Vorschlag der Klägerin, drei verschiedene Sätze für drei Erzeugergruppen zu schaffen, sei mit dem Begriff „Ausnahmefälle" nicht in Einklang zu bringen. Zweitens erinnert die Kommission an ihre umfassenden Erläuterungen in der bereits zitierten Rechtssache Roè Volciano hinsichtlich der Festlegung des Regelsatzes. Dort hat sie ausgeführt:

„— The rules for the calculation of the fines are the same for steel producers and for those operators who simply carry out transformation work. Indeed the objective of the quota system is to control production irrespective of the means used or the different stages involved in such production.

— The figure of 75 ECU per tonne was established so that the companies could have no interest in exceeding their quotas; not only should they be prevented from making a profit on the excess tonnage, but also they should not be incited to reduce their losses by such

1 — Den Begriff „Mehrwert" hat die Klägerin in ihren Schriftsätzen — insoweit der Kommission folgend — vermieden. Das von den beiden Parteien gebrauchte Kriterium kann meines Erachtens am besten mit dem Begriff „Wertschöpfung" wiedergegeben werden, der neben dem eventuellen Gewinn auch den Anteil an den allgemeinen Kosten umfaßt. Die Klägerin selbst verwendet den Begriff „Beitrag". Inwieweit dieser Begriff wirklich von dem Begriff „Mehrwert" abweicht, ist während der mündlichen Verhandlung nicht deutlich geworden.

breaches. Further, the 75 ECU figure was fixed by taking as a basis a 'standard integrated company' which would thus lose the benefit of any reduction in its fixed costs contributed by the excess tonnage.

— This justification does not however mean that each fine, in order to be valid, should be proportional to the profit made by the undertaking being fined. Nor should the amount of the fine be limited to the value added by the transformation work carried out.

— Indeed not only does the value added depend on many different factors and vary with each product transformed, but also there are not only two types of undertakings (producers and transformers) but a whole series of different types [tatsächlich bietet die Klägerin im vorliegenden Fall *drei* Arten an!].

— In the Commission's view, the rule establishing a fixed general amount of the fine raises the question whether the fine is proportionate to the breach that has been committed.

— The Commission believes that every tonne produced in excess of the quotas, helps to upset the balance to be established between supply and demand and is thus in direct conflict with the goals of the quota system.

— Further, the transformer company [im vorliegenden Fall ein Reroller] is fully aware of the risk of a fine, the amount of which he is clearly informed of in advance by Article 9 of the decision [im vorliegenden Fall Artikel 12 der Entscheidung Nr. 1831/81].

— It should be added that Article 58 of the Treaty fixes a ceiling of the value of the tonnage produced in breach *irrespective* of the methods used to effect such production and thus *without reference* to the amount of the value added by the transformer."

Drittens sieht die Kommission im Vertrag keine Rechtsgrundlage für den klägerischen Standpunkt; darüber hinaus hält sie ihn auch praktisch für undurchführbar. Diese praktische Undurchführbarkeit begründet sie zum einen damit, daß die Unternehmensgewinne unterschiedlich hoch seien, und zum andern mit dem Hinweis darauf, daß eine Billigung des klägerischen Vorschlags wahrscheinlich zu Anträgen auf weitere Unterscheidungen führen würde.

Viertens meint die Kommission, eine Bindung des Bußgeldsatzes an den Mehrwert sei vom Gerichtshof bereits in Randnummer 35 der Entscheidungsgründe seines Urteils vom 30. November 1983 in der Rechtssache 235/82 (San Carlo, Slg. 1983, 3949) abgelehnt worden. Dort heiße es: „Zum einen verwenden die genannten Bestimmungen des Artikels 58 EGKS-Vertrag den Begriff des Wertes der unzulässigen Erzeugung und nicht den der Gewinnspanne, die mit dieser Erzeugung erzielt wurde." [2]

In ihrer Gegenerwiderung fügt die Kommission dem noch hinzu, der von der Klägerin verwendete Begriff „Beitrag" stehe wohl in engem Zusammenhang mit dem Begriff „Mehrwert", während im Vertrag der Begriff „Wert" ohne Zusatz stehe. Sie hält daran fest, daß jede andere Regelung praktisch undurchführbar sei, was sie erneut mit Beispielen belegt.

In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission dazu noch zusätzlich vorgetra-

2 — Hierzu sei angemerkt, daß die Firma San Carlo, wie sich aus der Randnummer 34 der Entscheidungsgründe ergibt, die Ansicht vertrat, „die Geldbuße dürfe im äußersten Fall genau so hoch sein wie der Gewinn, der für die unter Überschreitung der Quote erzeugte Menge erzielt worden sei". Auch die Firma San Carlo sprach sich also für einen Bußgeldmaßstab aus, der niedriger war als der, der dem Begriff „Mehrwert" entsprechen würde. Auch mit Verlust arbeitende Unternehmen erzielen wohl doch einen positiven Mehrwert.

gen, eine Differenzierung der Geldbuße nach Maßgabe des Gewinns oder des Mehrwerts oder dessen, was die Klägerin „Beitrag" nenne, würde zu einer Aushöhlung der Quotenregelung führen. Die Erzeuger von nicht unter diese Regelung fallendem Halbzeug könnten dann durch Lieferung an einen unter das System fallenden Verarbeiter eine Minderung der Geldbuße für die unter Überschreitung der Quoten verarbeiteten Erzeugnisse erreichen. Für die Durchführung der Quotenregelung sei deshalb ein gleicher Bußgeldsatz für alle Unternehmen unabhängig von ihrer Produktionsstruktur notwendig.

Außerdem sei eine so weitgehende Individualisierung der Geldbußen, wie sie bei Verstößen gegen Artikel 85 und 86 EWG-Vertrag möglich sei, bei den hier in Rede stehenden Zuwiderhandlungen aus praktischen Gründen nicht denkbar.

3.3. *Beurteilung der Argumente der Parteien*

Vorbemerkung. Meiner Beurteilung der Argumente der Parteien möchte ich zu Beginn vorausschicken, daß der Vorschlag der Klägerin, die Kommission könne mit drei Regelsätzen für die von ihr genannten drei Erzeugergruppen besser arbeiten, hier als solcher außer Betracht bleiben kann, gleich, wie man über die Vorzüge dieses Vorschlags denkt. Für den Gerichtshof geht es in dieser Rechtssache ausschließlich um die Frage, ob die Klägerin besondere, für sie geltende Umstände vorgetragen hat, die eine Abweichung vom Regelsatz rechtfertigen (vgl. die zitierte Randnr. 7 der Entscheidungsgründe Ihres Urteils in der Rechtssache Lucchini). Diese Feststellung schließt meines Erachtens jedoch nicht aus, daß die Klägerin sich auch auf sie betreffende, besondere Umstände (im vorliegenden Fall auf Diskriminierung) berufen kann, die auch von vergleichbaren Produzenten geltend gemacht werden könnten. So hat die Kommission selbst in ihrer Bußgeldpolitik inzwischen bereits verschiedene in der Rechtsprechung des Gerichtshofes anerkannte besondere Umstände auf alle gleichartigen Fälle angewandt.

Zweitens möchte ich vorausschicken, daß die Kommission zu Unrecht behauptet, der Gerichtshof habe in der zitierten Randnummer 35 der Entscheidungsgründe des Urteils in der Rechtssache San Carlo die Wertschöpfung als Grundlage des Bußgeldsatzes bereits abgelehnt. Wie durch Randnummer 34 der Entscheidungsgründe des genannten Urteils deutlich wird, wird in der genannten Randnummer nur die Behauptung der Klägerin in dieser Rechtssache zurückgewiesen, „die Geldbuße dürfe im äußersten Fall genauso hoch sein wie der Gewinn, der für die unter Überschreitung der Quote erzeugte Menge erzielt worden sei". Ein solches Kriterium würde in der Tat Quotenüberschreitungen durch Unternehmen, die mit Verlust arbeiten, straffrei lassen. Die Regelung würde also weitgehend ausgehöhlt. Vor allem könnten auch Unternehmen mit Überkapazitäten, die mit Verlust arbeiten, Interesse daran haben, ihre allgemeinen Kosten durch Quotenüberschreitung zu senken. Auf diese Weise könnten ihre Verluste ja zugleich begrenzt werden.

Drittens möchte ich vorab feststellen, daß ich ebenso wie die Kommission der Auffassung bin, daß wesentliche Unterschiede zwischen der Bußgeldpolitik, um die es im vorliegenden Fall geht, und derjenigen bestehen, die bei Zuwiderhandlungen gegen die Artikel 85 und 86 zweckmäßig und angemessen ist. Zunächst sind bei den Unternehmenspraktiken, die nach den letztgenannten Vorschriften verboten sind, für eine wirksame Bußgeldpolitik insbesondere die preistreibenden oder die eine Preis- und Kostensenkung verhindernden Wirkungen der betreffenden Verhaltensweisen von Bedeutung [3]. Wie die nationale und die gemein-

3 — Andere Wirkungen wie Wettbewerbsbeschränkungen bei technologischen Neuerungen, Qualität oder Dienstleistungen oder der Ausschluß bestimmter Unternehmen werden weniger leicht meßbar sein.

schaftliche Rechtspraxis sowie andere Quellen zeigen, können solche Wirkungen sich außerdem von Fall zu Fall außerordentlich stark unterscheiden: Gewöhnlich betragen sie nicht mehr als 10 % des von diesen Praktiken beeinflußten Umsatzes, doch kann dieser Prozentsatz nach den genannten Quellen auch bis auf 30 %, 50 % oder sogar 60 % des betreffenden Umsatzes ansteigen. Unter außergewöhnlichen Marktverhältnissen oder bei einer sehr starken wirtschaftlichen Machtposition der betreffenden Unternehmen kann der Prozentsatz, wie die Erfahrungen unter anderem mit der OPEC zeigen, sogar bis 90 % des nach der Preiserhöhung erreichten Umsatzes betragen. Eine möglichst genaue Entsprechung von Geldbuße und Schaden, der durch ein Kartell oder die mißbräuchliche Ausnutzung einer wirtschaftlichen Machtstellung entstanden ist, kann schließlich die Erhebung von individuellen Schadensersatzklagen erleichtern. Zuwiderhandlungen gegen die Stahlquotenregelung unterscheiden sich in allen drei Punkten deutlich davon. Was den ersten Punkt angeht, so entstehen die Vorteile nicht durch Preiserhöhung oder die Verhinderung von Preis- und Kostensenkungen, sondern gerade durch widerrechtliche Kosten*senkungen* (Senkung der allgemeinen Kosten). Beim zweiten Punkt sind sich die Parteien darüber einig, daß hier zumindest eine Einordnung der Zuwiderhandlungen in einzelne Gruppen möglich ist. Die von der Klägerin angestellten Berechnungen zeigen auch, daß die Unterschiede bei den erzielten Vorteilen sehr viel geringer sind, als dies in der Praxis der abgestimmten Verhaltensweisen der Fall ist. Außerdem stehen die wegen der Wirksamkeit der Geldbußen wünschenswerte rasche Beurteilung und die große Anzahl von Zuwiderhandlungen in der Tat einer so weitgehenden Individualisierung entgegen, wie sie bei Verstößen gegen die Artikel 85 und 86 EWG-Vertrag möglich ist. Es hat sich denn auch die Praxis herausgebildet, daß die Kommission die Beurteilung besonderer Umstände im Einzelfall in erster Linie dem Gerichtshof überläßt, zumindest soweit Ihre Rechtsprechung nicht bereits einschlägige Hinweise enthält. Was den dritten Punkt betrifft, ist höchst zweifelhaft, ob ebenso wie bei Zuwiderhandlungen gegen die Artikel 85 und 86 EWG-Vertrag auch bei Quotenüberschreitungen grundsätzlich individuelle Schadensersatzklagen gegen den Schuldigen möglich sind. Insofern ist eine sehr genau Annäherung an den verursachten Schaden oder an die erzielten Vorteile hier weniger wichtig. Für eine nicht diskriminierende Präventivwirkung reicht eine eher globale Schätzung der erzielten Vorteile bereits aus.

Das wesentliche Verteidigungsmittel der Kommission. Im Mittelpunkt ihres Vorbringens stehen wie gesagt ihre zitierten Ausführungen in der Rechtssache Volciano. Ich werde deshalb zuerst deren Bedeutung prüfen.

Unter dem ersten Gedankenstrich wird der Einheitssatz mit dem Zweck des Quotensystems begründet, nämlich die Erzeugung unabhängig von den verwendeten Produktionsmitteln zu kontrollieren. Dieser Zweck schließt jedoch an und für sich keineswegs aus, daß der dabei aufgestellte Grundsatz der Gleichbehandlung bei Unterschieden in der Produktions-, Gewinn- und Kostensituation gerade zu einer Bußgelddifferenzierung zwingen kann, die diesen Unterschieden Rechnung trägt. Der genannte Zweck kann die Präventivwirkung der Bußgeldverhängung nur rechtfertigen, wenn sie in allen diesen Fällen gleich wirksam ist. Die Kommission hat in ihren Schriftsätzen die Tatsache als solche auch nicht bestritten, daß die Folgen der Geldbußen so unterschiedlich sind, wie in der Klageschrift ausgerechnet wurde. Der Zweck, Überschreitungen zu verhindern, wird bei integrierten Unternehmen nicht erreicht, und bei bestimmten verarbeitenden Betrieben tritt eine echte Strafmaßnahme hinzu. In jedem Fall liegt dann entsprechend der Auslegung dieses Begriffes durch die Rechtsprechung des Ge-

richtshofes eine schwere Diskriminierung vor.

Unter dem zweiten Gedankenstrich wird das Präventivziel der Geldbuße näher erläutert (Verhinderung von Gewinnen und Verlustminderung) und festgestellt, daß der Satz ausschließlich auf integrierte Unternehmen abstellt, die definitionsgemäß eine höhere Wertschöpfung erzielen als Halbzeug verarbeitende Unternehmen. Jedenfalls bestätigt dieses Argument, daß Unternehmen mit strukturell niedrigeren Kosten schwerer bestraft werden.

Unter dem dritten Gedankenstrich wird lediglich festgestellt, aber nicht begründet, daß die gegebene Rechtfertigung nicht bedeutet, daß jede Geldbuße, um gültig zu sein, dem erzielten Gewinn oder dem Mehrwert entsprechen muß.

Unter dem vierten Gedankenstrich behauptet die Kommission, der Mehrwert hänge von vielen verschiedenen Faktoren ab, sei bei jedem verarbeiteten Erzeugnis anders, und es gebe nicht zwei Gruppen von Unternehmen (Erzeuger und Verarbeiter), sondern eine ganze Palette von unterschiedlichen Arten. Dies ist seinem Wesen nach nur ein praktisches, aber kein prinzipielles Argument. In der Praxis kann man den Schwierigkeiten einer solchen Differenzierung dadurch begegnen, daß man die Beweislast dafür, daß durch die Überschreitung ein geringerer Vorteil erzielt worden ist, dem betreffenden Unternehmen auferlegt. Anhand der Buchführung für die Mehrwertsteuer wird diese Beweisfrage wahrscheinlich auch leicht zu klären sein, wenn man den Begriff des Mehrwerts als Grundlage nimmt.

Unter dem fünften Gedankenstrich erklärt die Kommission selbst, der Regelsatz werfe die Frage auf, ob die Geldbuße der Schwere des begangenen Verstoßes angemessen sei.

Die Kommission bejaht diese Frage und begründet dies unter dem sechsten, siebten und achten Gedankenstrich mit drei Argumenten. *Erstens* trage jede zuviel erzeugte Tonne zum Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage bei. Dies mag richtig sein, kann aber logisch nur zu der Schlußfolgerung führen, daß gegen jede Überschreitung mit gleicher präventiver Wirksamkeit vorgegangen werden muß. Damit kann kein Bußgeldsatz gerechtfertigt werden, der in einigen Fällen (bei integrierten Unternehmen) sein Präventivziel nicht erreicht und in anderen Fällen (bei verarbeitenden Betrieben) weit über das von der Kommission selbst aufgestellte Präventivziel hinausgeht. *Zweitens* beruft sich die Kommission bei der Begründung ihrer Antwort darauf, daß auch den verarbeitenden Unternehmen der Regelsatz bekannt sei. Meines Erachtens ist jedoch klar, daß die Information über das Bestehen eines Einheitssatzes seine diskriminierende Wirkung nicht rechtfertigen kann. *Schließlich* bemerkt die Kommission noch dazu, daß Artikel 58 als obere Grenze der Geldbuße den Wert der unzulässigen Erzeugung festsetze, unabhängig davon, wie diese Erzeugung realisiert worden sei, und somit ohne Bindung an den vom Verarbeiter geschaffenen Mehrwert. Auch dieses Argument halte ich nicht für überzeugend. Ebensowenig wie die obere Bußgeldgrenze von 10 % des Umsatzes des Unternehmens in der Verordnung Nr. 17 ausschließt, daß die Festsetzung der Geldbuße im konkreten Fall sich nach dem Maß der Schuld, der Schwere der Zuwiderhandlung und dem dadurch erzielten Vorteil oder dem dadurch verursachten Schaden richtet, tut dies die Obergrenze des Artikels 58. Dies trifft auf jede Bestimmung zu, die eine Obergrenze festsetzt. Außerdem muß ich an dieser Stelle darauf hinweisen, daß auch das von der Kommission angewendete Kriterium nach ihren eigenen Ausführungen nicht auf dem Marktwert des Erzeugnisses beruht, sondern auf der „Wegnahme" der erzielten Vorteile (Gewinn oder Verlustminderung). Diese Feststellung halte ich an sich bereits für ausreichend, um zu dem Ergebnis zu kommen, daß auch dieses Argument

keine stichhaltige Rechtfertigung für eindeutig diskriminierende Wirkungen des Einheitsbußgeldsatzes liefern kann.

Neue Argumente. Das in diesem Verfahren vorgetragene, oben wiedergegebene Argument, das Kriterium der Klägerin sei praktisch nicht durchführbar, kann nach meiner Meinung naturgemäß keine offenkundige Beeinträchtigung des fundamentalen Grundsatzes rechtfertigen, nach dem gleichgelagerte Fälle gleich zu behandeln und in entscheidenden Punkten ungleiche Fälle (angemessen) ungleich zu behandeln sind. Wie ich bereits oben gesagt habe, kann ein Kriterium, wie es die Klägerin vorgeschlagen hat, außerdem dadurch leicht handhabbar gemacht werden, daß man dem betroffenen Unternehmen die Beweislast bei der beantragten Herabsetzung der Geldbuße auferlegt.

Das von der Kommission angeführte Argument, Sie hätten in dem Urteil in der Rechtssache San Carlo den Mehrwert (oder eine „Wertschöpfung" oder einen „Beitrag") als Grundlage der Geldbuße abgelehnt, habe ich schon in meinen Vorbemerkungen zum wesentlichen Verteidigungsmittel für unhaltbar erachtet. In dem genannten Urteil wird lediglich der durch die Überschreitung erzielte Gewinn zu Recht als Grundlage der Geldbuße verworfen.

Das in der mündlichen Verhandlung noch vorgebrachte Argument, die Bußgelddifferenzierung nach Maßgabe des Gewinns, des Mehrwerts oder dessen, was die Klägerin „Beitrag" nenne, würde zur Aushöhlung des Quotensystems führen, ist meiner Meinung nach ebenfalls unhaltbar. Die in diesem Zusammenhang vorgetragenen Argumente, die ich oben wiedergegeben habe, können nichts an der Feststellung ändern, daß zur Erreichung einer vollständigen Präventivwirkung gegenüber einem unabhängigen Verarbeiter eine Geldbuße für die wirksame Bekämpfung von Quotenüberschreitungen als ausreichend angesehen werden muß, die diesem Verarbeiter jeden unmittelbaren und mittelbaren Vorteil einer Überschreitung nimmt. Dies gilt mit Sicherheit, soweit die Kommission nicht die Feststellung der Klägerin bestritten hat, daß der Bußgeldsatz integrierten Unternehmen bei einer Quotenüberschreitung einen Vorteil läßt und deshalb (zumindest bei der ersten Zuwiderhandlung) keine vollständige Präventivwirkung erzielt.

Daß, wie die Kommission noch bemerkt hat, die Bejahung des von der Klägerin geltend gemachten Verstoßes gegen den Gleichheitsgrundsatz sie vielleicht dazu zwingen könne, auch den Satz für integrierte Unternehmen zu überprüfen (zu erhöhen), ist meines Erachtens richtig [4]. Dieses Problem ist jedoch nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens.

Ergebnis. Abschließend meine ich, daß die dritte Rüge der Klägerin begründet ist. Auf der Grundlage der von der Kommission insoweit nicht bestrittenen Berechnungen der Klägerin auf Seite 7 ihrer Klageschrift, aber unter Berücksichtigung einer von der Klägerin in diesem Punkt selbst eingeräumten Unsicherheitsmarge, schlage ich Ihnen vor, die Basis für die Berechnung des Regelsatzes im vorliegenden Fall auf 35/100 von 75 ECU = 26,25 ECU je Tonne Überschreitung herabzusetzen.

4. *Zur vierten Rüge der Klägerin*

Mit ihrer vierten Rüge macht die Klägerin geltend, die Geldbuße für das vierte Quartal sei wegen der festgestellten Überschreitungen im dritten Quartal gegenüber dem normalen Satz um 25 % erhöht worden. Da die Kommission die außergewöhnliche Situation

4 — Wenn die Kommission ebenso wie bei einigen Quotenkartellen keine vollständige prohibitive Wirkung der verhängten Geldbußen anstreben sollte, darf dies wegen des Gleichheitsgrundsatzes natürlich nicht nur für integrierte Unternehmen gelten, sondern für alle Unternehmen.

im dritten Quartal selbst anerkannt habe, indem sie den Bußgeldsatz für diesen Zeitraum auf 50 % der normalen Geldbuße herabgesetzt habe, hätte sie nach Ansicht der Klägerin im vorliegenden Fall auch die normale Geldbuße für das vierte Quartal nur um die Hälfte von 25 %, also um 12,5 %, erhöhen dürfen.

Für Ihre Beurteilung der Begründetheit dieser Rüge scheint mir vor allem die Frage von Bedeutung, ob die Randnummern 10 und 11 der Entscheidungsgründe Ihres Urteils vom 13. Dezember 1984 in der Rechtssache 78/83 (Usinor, Slg. 1984, 4177), das nach der mündlichen Verhandlung in der vorliegenden Rechtssache ergangen ist, diese Rüge der Klägerin durch analoge Anwendung stützen können. Der Gerichtshof hat dort festgestellt, daß eine Zuwiderhandlung „rein formaler Natur" während des dritten Quartals 1981 keine Erhöhung wegen Wiederholung im vierten Quartal rechtfertigen kann. Die Analogie zwischen den beiden Fällen scheint mir angesichts des Wortlauts von Artikel 12 der Entscheidung Nr. 1831/81 zweifelhaft. Während des dritten Quartals ist ja im vorliegenden Fall durchaus eine Zuwiderhandlung festgestellt worden, wenn sie der Klägerin von der Kommission teilweise auch nicht angelastet worden ist. Außerdem hat die Kommission in ihrer Verteidigung zu Recht darauf hingewiesen, daß der genannte Satz selbst eine 100%ige Erhöhung des Regelsatzes zuläßt. Unter diesen Umständen kann ich selbst unter Berücksichtigung Ihres soeben zitierten Urteils eine 25%ige Erhöhung des Basissatzes nicht als unangemessen ansehen. Die vierte Rüge der Klägerin ist deshalb meiner Meinung nach zurückzuweisen.

5. *Zusammenfassung und Ergebnis*

Wenn ich meine obigen Feststellungen zusammenfasse, so sind die erste, zweite und vierte Rüge der Klägerin meines Erachtens aus den angeführten Gründen zurückzuweisen. Bei der dritten Rüge bin ich nach sorgfältiger Prüfung aller von der Kommission zu ihrer Verteidigung vorgetragenen Argumente zu dem Ergebnis gekommen, daß eine schwere Diskriminierung der Klägerin durch den angewandten Satz feststeht und dafür auch keine stichhaltigen Rechtfertigungsgründe vorgebracht worden sind. Da ich die dritte Rüge also für begründet halte, wird aus den vorstehend von mir angeführten Gründen die für das dritte und vierte Quartal 1981 festgesetzte Geldbuße wie folgt neu zu berechnen seien:

Für das dritte Quartal ergibt sich unter Berücksichtigung der von der Kommission selbst vorgenommenen Halbierung des Regelsatzes und der von mir im konkreten Fall vorgeschlagenen Herabsetzung dieses Regelsatzes auf 26,25 ECU je Tonne folgende Geldbuße:

0,5 × 2 330 (über die Produktionsquote hinaus erzeugte Tonnen) × 26,25 ECU = 30 581,25 ECU.

Für das vierte Quartal ergibt sich unter Berücksichtigung der von der Kommission selbst vorgenommenen 25%igen Erhöhung des Regelsatzes und der von mir im konkreten Fall vorgeschlagenen Herabsetzung des Regelsatzes:

1,25 × (3 263 + 697) = 3 960 (über die Produktions- und Lieferquote hinaus erzeugte Tonnen) × 26,25 ECU = 129 937,50 ECU.

Insgesamt: 30 581,25 ECU + 129 937,50 ECU = 160 518,75 ECU.

Zusammenfassend schlage ich Ihnen deshalb vor,

1) die erste, zweite und vierte Rüge der Klägerin zurückzuweisen,

2) die dritte Rüge der Klägerin für begründet zu erklären, und zwar nur insoweit, als sie die Herabsetzung der Geldbuße entsprechend dem klägerischen Antrag unter 2) rechtfertigt,

3) die festgesetzte Geldbuße dementsprechend auf 160 518,75 ECU herabzusetzen und

4) die Kosten gegeneinander aufzuheben.