SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIR GORDON SLYNN VOM 23. FEBRUAR 1984 [1]

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Diese Klage wurde von einem niederländischen Stahlerzeuger erhoben, den ich im folgenden „Firma Estel" nennen werde. Die Firma Estel ist Mitglied der Europäischen Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, die ich nachstehend als Eurofer bezeichnen werde.

In diesem Verfahren beantragt die Firma Estel die vollständige oder teilweise Aufhebung einer Entscheidung der Kommission vom 24. März 1983. Mit dieser Entscheidung wurde festgestellt, daß die Firma Estel im vierten Quartal 1981 durch Überschreitung der Teile der Quoten für die Erzeugnisgruppen Ib und V, die innerhalb des Gemeinsamen Marktes geliefert werden durften, gegen die Entscheidung Nr. 1831/81 der Kommission vom 24. Juni 1981 (ABl. L 180, 1981, S. 1) verstoßen habe. Es wurde ausgeführt, daß die Firma Estel die erlaubte Produktionsmenge für Erzeugnisse der Gruppe Ib um etwa 22 132 t und die für Erzeugnisse der Gruppe V um 4 334 t überschritten habe. Aufgrund dieser angeblichen Verstöße verhängte die Kommission eine Geldbuße von 2 182 445 ECU. Die Firma Estel beantragt hilfsweise, für den Fall, daß sie mit ihrem Hauptantrag unterliegt, die Geldbuße herabzusetzen.

Nach Artikel 5 der Entscheidung Nr. 1831/81 hatte die Kommission auf der in dieser Vorschrift angegebenen Grundlage für jedes Unternehmen vierteljährlich zunächst die Erzeugungsquoten und sodann den Teil dieser Quoten festzusetzen, der innerhalb des Gemeinsamen Marktes geliefert werden durfte. Artikel 10 ermächtigte die Kommission, die Quoten für die Erzeugnisse der Gruppe Ia, die im warmgewalzten Zustand zur Herstellung kleiner geschweißter Röhren in der Gemeinschaft verwendet wurden, anzupassen und die entsprechenden Lieferungen innerhalb des Gemeinsamen Marktes zu genehmigen. Nach Artikel 11 Absatz 1 in der durch Artikel 1 Nr. 6 der Entscheidung Nr. 1832/81 der Kommission vom 3. Juli 1981 (ABl. L 184, 1981, S. 1) geänderten Fassung war eine Überschreitung der Erzeugungsquote um 3 % zulässig, „wobei die Gesamterzeugung diese Gruppen die Summe der für jede dieser Erzeugnisgruppen zugeteilten Quoten nicht übersteigen" durfte. Im vorliegenden Verfahren geht es hauptsächlich um diese Überschreitungsmarge. Artikel 12 der Entscheidung sah vor, daß bei Überschreitung der von der Kommission festgesetzten Quoten Geldbußen verhängt werden. Die Geldbuße betrug „in der Regel" 75 ECU pro Tonne Überschreitung, sie konnte jedoch bis zum Zweifachen dieser Beträge erhöht werden, wenn die Produktion eines Unternehmens die Quote um 10 % oder mehr überschritt oder das Unternehmen bereits während eines der vorhergegangenen Quartale seine Quote überschritten hatte.

Der Sachverhalt ist, kurz zusammengefaßt, folgender:

Am 10. November 1981 teilte die Kommission der Firma Estel die Vergleichsproduktionen und die Quoten für das

1 — Aus dem Englischen übersetzt.

vierte Quartal 1981 mit. Auf einen Antrag der Firma Estel vom 16. Januar 1982 auf Anpassung gemäß Artikel 10 der Entscheidung erhöhte die Kommission mit Schreiben vom 8. März 1982 die Erzeugungsquote für die Erzeugnisse der Gruppe Ia und die Menge, die innerhalb des Gemeinsamen Marktes geliefert werden durfte, um einen Betrag, der sich nach anschließender Berichtigung auf 84 343 t belief. Diese Zahl liegt um 12 300 t unter dem Betrag, den die Firma Estel beantragt hatte; diese griff jedoch die im Schreiben vom 8. März 1982 enthaltene Entscheidung nicht an.

Mit einem weiteren Schreiben vom 6. Oktober 1982 teilte die Kommission der Firma Estel mit, sie habe ihre Quoten im vierten Quartal 1981 überschritten und es könne infolgedessen eine Geldbuße gegen sie verhängt werden. Es fand eine Anhörung statt, bei der die Vertreter der Firma Estel ihren Standpunkt darlegten; danach erließ die Kommission die im vorliegenden Verfahren angegriffene Entscheidung.

In der Entscheidung selbst wird ausgeführt, daß die Firma Estel ihre Quoten bereits im dritten Quartal 1981 überschritten habe und dafür mit einer Geldbuße belegt worden sei. Die Kommission hielt es deshalb für angemessen, die Geldbuße bezüglich des vierten Quartals zu erhöhen. Sie setzte sie auf 82,5 ECU pro Tonne fest, das bedeutet eine Erhöhung um 10 % gegenüber der normalen Geldbuße von 75 ECU.

Beim Gerichtshof ist bereits eine Klage der Firma Estel eingereicht worden, mit der diese die Entscheidung über die Verhängung einer Geldbuße bezüglich des dritten Quartals angegriffen hat. In meinen Schlußanträgen in dieser Sache vertrat ich die Auffassung, daß zwar die Geldbuße herabgesetzt, jedoch die Entscheidung der Kommission nicht aufgehoben werden sollte, weil die Firma Estel die Quoten überschritten habe. Der Prozeßbevollmächtigte der Firma Estel hat heute in seinen mündlichen Ausführungen eingeräumt, daß es ihm, wenn der Gerichtshof in der ersten Rechtssache seinen Hauptantrag abweise, nicht gelingen könne, in der vorliegenden Rechtssache eine Aufhebung der gesamten Entscheidung über die Verhängung einer Geldbuße gegen seine Mandantin zu erreichen.

Die erste von der Firma Estel zur Begründung ihres Aufhebungsantrags erhobene Rüge geht dahin, daß die Kommission unter Verstoß gegen Artikel 15 EGKS-Vertrag ihre Entscheidung nicht ausreichend begründet habe. Die Kommission habe das Vorbringen der Firma Estel nicht berücksichtigt; sie habe nicht erläutert, weshalb dieses Vorbringen zurückgewiesen worden sei oder weshalb es gerechtfertigt sei, in diesem Fall die allgemeine Regel für die Verhängung einer Geldbuße gemäß Artikel 12 der Entscheidung Nr. 1831/81 anzuwenden.

Dieses Vorbringen ist meines Erachtens zurückzuweisen. Meiner Ansicht nach braucht die Kommission in ihren Bußgeldentscheidungen nicht auf alle Gesichtspunkte einzugehen, die ihr vorgetragen werden. Es reicht aus, wenn sie die wesentlichen Gründe aufführt, auf denen die Entscheidung beruht. Sie ist nicht verpflichtet, sich ausdrücklich mit all den Erwägungen auseinanderzusetzen, die sie sich nicht zu eigen macht. Für diese Ansicht sprechen meines Erachtens u. a. die Urteile des Gerichtshofes vom 21. Februar 1984 in der Rechtssache 86/82 *(Hasselblad/Kommission,* Slg. 1984, 883, Randnummer 17 der Entscheidungsgründe) und vom 16. Februar 1984 in der Rechtssache 76/83 *(Usines Gustave Boël/Kommission,* Slg. 1984, 859, Randnummer 9 der Entscheidungsgründe). Wie ich in der ersten Rechtssache *Estel* ausgeführt habe und

wie meiner Ansicht nach das Urteil des Gerichtshofes vom 19. Oktober 1983 in der Rechtssache 179/82 *(Lucchini/Kommission,* Slg. 1983, 3083, Randnummern 7 bis 8 der Entscheidungsgründe) bestätigt, ist eine besondere Begründung, wenn bei der Bußgeldbemessung in der Regel ein bestimmter Satz zugrunde zu legen ist, nur in den Ausnahmefällen erforderlich, in denen die Kommission nicht den Regelsatz anwendet.

Im vorliegenden Fall besteht wenig Zweifel darüber, daß die Kommission nicht klar dargelegt hat, weshalb sie zu der Schlußfolgerung kam, daß die Firma Estel nur hinsichtlich der Überschreitung derjenigen Produktionsmengen in den Erzeugnisgruppen Ib und V, die innerhalb des Gemeinsamen Marktes geliefert werden durften, mit einer Geldbuße belegt werden sollte, wo in der Entscheidung doch ausgeführt wird, daß eine Überschreitung bei allen Erzeugnissen mit Ausnahme der Gruppe Ia stattgefunden habe. Aber es gibt in diesem Punkt keine Schwierigkeiten, denn es ist unstreitig, daß sich die Überschreitung in den anderen Erzeugnisgruppen als Ib und V durch die Anwendung der erwähnten Marge von 3 %, erledigt hat, und die Firma Estel hat nicht gerügt, daß hierfür keine ausreichende Begründung gegeben worden sei.

Die zweite von der Firma Estel vorgebrachte Rüge geht dahin, daß die Kommission hinsichtlich einer Menge von 5 459 t, d. h. eines Teils der Überschreitung, deretwegen sie mit einer Geldbuße belegt worden sei, rechtswidrig gehandelt habe, indem sie ihre Entscheidung auf eine Methode für die Anwendung von Artikel 10 der Entscheidung Nr. 1831/81 gegründet habe, die sie erst nach dem vierten Quartal 1981 bekanntgegeben habe.

Unstreitig hat die Firma Estel im vierten Quartal weder zuviel Erzeugnisse der Gruppe Ia innerhalb des Gemeinsamen Marktes geliefert noch gar erzeugt. Die Parteien sind sich sogar darüber einig, daß die Menge der Erzeugnisse der Gruppe Ia, die hätte geliefert werden dürfen, um 5 056 t unterschritten wurde.

Die Firma Estel argumentiert folgendermaßen: Wenn die von der Kommission gemäß Artikel 10 durchgeführte Anpassung der Quote für die Erzeugnisgruppe Ia größer gewesen wäre, wäre der Gesamtbetrag aller Quoten der Firma Estel höher gewesen, und die Unterschreitung der Lieferquoten durch die Firma Estel in der Erzeugnisgruppe Ia wäre auch höher gewesen. Die Folge davon wäre gewesen, daß die in Artikel 11 vorgesehene Überschreitungsmarge von 3 % größer gewesen wäre und tatsächlich ausgereicht hätte, um die zusätzlichen 5 459 t auszugleichen und dadurch den Gesamtbetrag der Überschreitung herabzusetzen.

Diesem Vorbringen liegt die Annahme zugrunde, daß Artikel 11, der sich seinem Wortlaut nach nur auf Erzeugungsquoten bezieht, auch Lieferungen innerhalb des Gemeinsamen Marktes erfaßt. Da diese Annahme nicht angegriffen wurde, scheint es mir nicht erforderlich zu sein, sie im vorliegenden Fall in Frage zu stellen.

Das Vorbringen der Firma Estel ist jedoch meines Erachtens zurückzuweisen. Es steht eindeutig fest, daß die Firma Estel die Entscheidung vom 8. März 1982 über die Anpassung gemäß Artikel 10 nicht angefochten hat, obwohl sie damals bereits 12 300 t Warmwalzerzeugnisse für die Herstellung kleiner geschweißter Röhren über den von der Kommission gewährten Anpassungsbetrag hinaus, der aber nur ein Teil der von der Firma Estel beantragten Menge war, hergestellt und geliefert hatte und dies auch wußte. Die Firma Estel überschritt die Gesamtquote für die Erzeug-

nisgruppe Ia nur deshalb nicht, weil sie die Lieferungen anderer zur Gruppe Ia gehörender Erzeugnisse kürzte, anscheinend, um zu versuchen, die Gesamtmenge nicht zu überschreiten und so in den Genuß der Überschreitungsmarge von 3 % zu kommen, auch wenn sie von einigen Erzeugnissen der anderen Erzeugnisgruppen zuviel produzierte.

Wie ich die Angelegenheit sehe, war die Unterschreitung bei den Erzeugnissen der Gruppe Ia nur deshalb niedriger, als die Firma Estel dachte, weil die 12 300 t nicht durch die Anpassung gemäß Artikel 10 gedeckt waren.

Dies ändert jedoch nichts daran, daß die Firma Estel, wenn die Methode der Kommission zur Anwendung von Artikel 10 fehlerhaft war, tatsächlich die Möglichkeit hatte, zu versuchen, die Lage durch Anfechtung der Entscheidung, mit der die ursprüngliche Anpassung vorgenommen wurde, zu bereinigen. Das tat sie nicht. Meines Erachtens kann sie jetzt die Sache nicht noch einmal aufrollen. Die in der Entscheidung vom 8. März 1982 festgesetzte Menge von Erzeugnissen der Gruppe Ia, die innerhalb des Gemeinsamen Marktes geliefert werden durfte, ist für die Firma Estel bindend, und es kann meiner Ansicht nach der Kommission nicht vorgeworfen werden, sie habe rechtswidrig gehandelt, indem sie bei der Berechnung der Überschreitungsmarge von 3 % von dieser Menge ausging.

Es erübrigt sich deshalb meines Erachtens in dieser Rechtssache für den Gerichtshof, oder für mich, im einzelnen zu prüfen, ob die Vorgehensweise der Kommission bei der Anwendung von Artikel 10 richtig war.

Allerdings spricht offensichtlich einiges für das Vorbringen des Bevollmächtigten der Kommission heute vor dem Gerichtshof, daß es jedenfalls nicht richtig sein kann, die 12 300 t in der Berechnung zweimal zu berücksichtigen.

Zur Begründung ihres Vorbringens, daß die Kommission rechtswidrig gehandelt habe, hat die Firma Estel außerdem behauptet, die Kommission habe ihre Methode zur Anwendung von Artikel 10 erst nach Ablauf des vierten Quartals 1981 bekanntgegeben. Meines Erachtens ist nicht bewiesen, daß dem so war, obwohl ich bei der in meinen Schlußanträgen in der ersten Rechtssache *Estel* geäußerten Meinung bleibe, daß es besser ist, wenn die Kommission eine Auslegungsmethode, die Anlaß zu Zweifeln gibt, im Text ihrer Entscheidung erläutert. Nach den Unterlagen, die dem Gerichtshof in der ersten Rechtssache *Estel* vorgelegt wurden, scheint es, daß Eurofer die Methode der Kommission zur Anwendung von Artikel 10 mündlich erläutert wurde und daß Eurofer ihre Mitglieder unverzüglich mit Fernschreiben vom 2. November darüber unterrichtete. Die Kommission bestätigte die von ihre angewandte Methode mit Schreiben vom 10. November. Nach internem Meinungsaustausch schrieb Eurofer der Kommission am 12. November, ihre Mitglieder wünschten, daß die Kommission ihren Standpunkt überprüfe. Es scheint mir, daß die Mitglieder von Eurofer spätestens zu diesem Zeitpunkt diesen Standpunkt kannten. Sie mögen damit nicht übereingestimmt haben — tatsächlich macht die Firma Estel geltend, zwischen ihr und der Kommission habe im Dezember und im Januar des folgenden Jahres weiterhin ein Meinungsaustausch stattgefunden —, aber sie können nicht behaupten, die Methode für die Anwendung von Artikel 10 sei noch nicht festgelegt gewesen oder sie seien vor Ende 1981 nicht in der Lage gewesen, die Anpassungsmengen vorauszuberechnen. Unter diesen Umständen scheint es mir nicht erforderlich, im einzelnen zu prü-

fen, welche der angegebenen Firmen eine andere Methode als Estel angewandt haben, obwohl, wie der Prozeßbevollmächtigte von Estel heute ausgeführt hat, die vorgelegten Schreiben keinen überzeugenden oder klaren Beweis dieser Tatsache liefern.

Dir Firma Estel trägt hilfsweise vor, selbst wenn sie sich insoweit falsch verhalten haben sollte, treffe sie kein Verschulden, da sie sich für eine Vorgehensweise — eine Auslegung — entschieden habe, die vernünftig gewesen sei und nicht in Zweifel gezogen worden sei. Deshalb dürfe gegen sie keine Geldbuße verhängt werden.

Meines Erachtens ist auch dieses Vorbringen zurückzuweisen. Die Firma Estel wußte, welches die Folgen sein würden, wenn sie warmgewalzte Produkte herstellen und liefern würde, die nicht von den gemäß Artikel 10 vorgenommenen Anpassungen gedeckt sind. Aufgrund des Meinungsaustauschs zwischen Eurofer und der Kommission wußte die Firma Estel von der zweiten Novemberwoche an, in welcher Weise die Kommission Artikel 10 anwendet. Sie wußte deshalb oder hätte wissen müssen, daß sie bei Anwendung einer anderen Methode eine Geldbuße riskieren würde, entweder weil sie die Erzeugungsquote für die Erzeugnisse der Gruppe Ia — oder den Teil, der innerhalb des Gemeinsamen Marktes geliefert werden durfte — überschritten hätte oder weil sich die Überschreitungsmarge, die in bezug auf Quotenüberschreitungen bei Erzeugnissen in anderen Erzeugnisgruppen gewährt werden konnte, verringern würde.

Meines Erachtens nahm die Firma Estel das Risiko, das sie einging, in Kauf, indem sie aufs Geratewohl im vierten Quartal ihre eigene Auslegung anwandte. Noch einmal ist festzustellen, daß die Firma Estel hätte versuchen können, sich durch Anrufung des Gerichtshofes abzusichern, wenn sie den Standpunkt der Kommission angefochten hätte. Ob sie damit Erfolg gehabt hätte, ist eine andere Frage, aber da sie es vorzog, nichts zu unternehmen, muß sie meines Erachtens die Folgen tragen.

Schließlich macht die Firma Estel geltend, die Kommission habe die Geldbuße gegen sie zu Unrecht verhängt, da sie die Umstände, die zu der Quotenüberschreitung geführt hätten, nicht berücksichtigt habe. Sie habe die Schwere des Verstoßes verkannt und das wirkliche Maß ihrer Verantwortlichkeit nicht berücksichtigt.

Die Kommission hat in ihren schriftlichen Erklärungen geltend gemacht, ihr habe bei der Festsetzung der Geldbuße gemäß Artikel 12 Absatz 1 kein Ermessensspielraum zugestanden. Aus den Gründen, die ich in meinen Schlußanträgen in der ersten Rechtssache *Estel* dargelegt habe, scheint mir dies falsch zu sein; es stand tatsächlich im Ermessen der Kommission, in entsprechend gelagerten Fällen von dem Betrag von 75 ECU nach unten abzuweichen.

Allerdings ist der Gerichtshof unabhängig davon, ob die Kommission selbst im vorliegenden Fall die Begleitumstände oder aber, wie die Firma Estel vorträgt, Umstände, die außergewöhnlich genug waren, um eine Herabsetzung des Regelsatzes von 75 ECU zu rechtfertigen, zu Unrecht außer acht gelassen hat oder nicht, nach Artikel 36 EGKS-Vertrag in Bußgeldsachen zur unbeschränkten Ermessensnachprüfung befugt und kann selbst über die Höhe der Geldbuße entscheiden.

Im vorliegenden Fall scheinen mir, anders als in der ersten Rechtssache *Estel*, keine Umstände vorzuliegen, die eine Herabsetzung der Geldbuße rechtfertigen. Hier kann nicht davon die Rede sein, daß Unklarheiten über die richtige

Auslegung oder Anwendung von Artikel 10 der Entscheidung Nr. 1831/81 dazu geführt hätten, daß ein Unternehmen seine Quote für die Erzeugnisse der Gruppe Ia oder den Teil dieser Quote, der innerhalb des Gemeinsamen Marktes geliefert werden durfte, überschritten und so eine Geldbuße verwirkt habe. Die Quotenüberschreitung, mit der der Gerichtshof befaßt ist, betrifft Erzeugnisse der Gruppen Ib und V. Die einzige Beschwer für die Firma Estel besteht darin, daß sie die Auswirkungen der Quotenüberschreitung nicht so weit abschwächen kann, wie sie es gerne möchte, weil die Kommission keine größere Anpassung gemäß Artikel 10 der Entscheidung vorgenommen hat. Hätte die Firma Estel die Methode der Kommission zur Auslegung von Artikel 10 beachtet oder angewandt und ihre Erzeugung und Lieferung von Warmwalzerzeugnissen im vierten Quartal 1981 begrenzt, würde sie sich nicht in dieser Lage befinden. Wenn sie statt dessen versucht hätte, sich durch die Anfechtung der Entscheidung über die Anpassung abzusichern, und wenn sie damit Erfolg gehabt hätte, so wäre ihre Verpflichtung zur Zahlung der Geldbuße ebenfalls entfallen. Nichts davon ist geschehen, und meines Erachtens wurden keine Umstände aufgezeigt, die es rechtfertigten könnten, daß der Gerichtshof die von der Kommission in diesem Fall verhängte Geldbuße ändert.

Aus diesen Gründen schlage ich vor, die Klage abzuweisen und der Firma Estel die Auslagen der Kommission und ihre eigenen Kosten aufzuerlegen.