FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN FREMSAT DEN 23. FEBRUAR 1984 [1]

Høje Domstol.

Nærværende sag er anlagt af en nederlandsk stålproducent, som jeg i det følgende vil benævnte Estel. Estel er medlem af Den europæiske Sammenslutning af Jern- og Stålproducenter, som jeg i det følgende vil omtale som Eurofer.

Estel har nedlagt påstand om hel eller delvis annullation af en kommissionsbeslutning af 24. marts 1983. Beslutningen fastslår, at Estel havde overtrådt Kommissionens beslutning nr. 1831/81 af 24. juni 1981 (EFT L 180, 1981, s. 1) ved i fjerde kvartal af 1981 at have overskredet den del af virksomhedens kvotaer for produkter i gruppe Ib og gruppe V, der kunne afsættes på det fælles marked. Det blev anført, at Estel havde overskredet kvotaen for produkter i gruppe Ib med 22 132 tons og kvotaen for produkter i gruppe V med 4 334 tons. Som følge af disse angiveligt stedfundne overtrædelser pålagde Kommissionen virksomheden en bøde på 2 183 445 ECU. Estel har nedlagt påstand om, at bøden under alle omstændigheder nedsættes, også selv om annullationspåstanden ikke bliver taget til følge.

Ifølge artikel 5 i beslutning nr. 1831/81 skulle Kommissionen på det i beslutningen angivne grundlag for hvert kvartal for hver virksomhed fastlægge virksomhedernes produktionskvotaer og dernæst den del af kvotaerne, som kunne afsættes på det fælles marked. I henhold til artikel 10 havde Kommissionen beføjelse til at tilpasse kvotaerne for produkter i gruppe Ia, der anvendes som varmvalsede varer til fremstilling i Fællesskabet af små svejste rør, og den var bemyndiget til at tillade leverancerne på det fælles marked i forbindelse hermed. Ifølge artikel 11, stk. 1, som ændret ved artikel 1, stk. 6, i Kommissionens beslutning nr. 1832/81 af 3. juli 1981 (EFT L 184, 1981, s. 1) indrømmes der en overskridelsestolerance på 3 %, »dog således, at den samlede produktion for disse grupper ikke kan overskride summen af de kvotaer, der er tildelt for hver produktgruppe«. Det er bl.a. spørgsmålet om denne tolerance, sagen drejer sig om. I henhold til beslutningens artikel 12 skulle der pålægges bøder for at overskride de af Kommissionen fastsatte kvotaer. Bøden skulle »normalt« udgøre 75 ECU for hvert ton, kvotaen blev overskredet, men den kunne forhøjes til det dobbelte af dette beløb, hvis kvotaen blev overskredet med 10 % eller mere, eller hvis den pågældende virksomhed havde overskredet sine kvotaer i et tidligere kvartal.

Sagens faktiske omstændigheder er i korthed følgende.

Den 10. november 1981 gav Kommissionen Estel meddelelse om virksomhedens referenceproduktion og kvotaer for

1 — Oversat fra engelsk.

fjerde kvartal af 1981. Efter at Estel den 16. januar 1982 havde anmodet om en tilpasning i henhold til beslutningens artikel 10, gav Kommissionen i en skrivelse af 8. marts 1982 meddelelse om en forhøjelse af produktionskvotaen for produkter i gruppe Ia og af den del af kvotaen, som kunne afsættes på det fælles marked, med en mængde, der siden blev ændret til 84 343 tons. Dette er 12 300 tons mindre end det, Estel havde anmodet om, men virksomheden anfægtede ikke den i skrivelsen af 8. marts 1982 indeholdte beslutning.

I en yderligere skrivelse, af 6. oktober 1982, meddelte Kommissionen Estel, at virksomheden i fjerde kvartal af 1981 havde overskredet kvotaerne, og at den derfor ville kunne blive pålagt en bøde. Et møde fandt sted, hvorunder Estel's repræsentanter fremlagde deres synspunkter om spørgsmålet, og Kommissionen vedtog herefter den beslutning, som anfægtes i nærværende sag.

I selve beslutningen anføres det, at Estel tidligere havde overskredet sine kvotaer, i tredje kvartal 1981, og var blevet pålagt en bøde herfor. Kommissionen fandt det på den baggrund rimeligt at forhøje bøden for fjerde kvartal, og den blev fastsat til 82,5 ECU pr. ton, dvs. en forhøjelse på 10 % af den normale bøde på 75 ECU.

Domstolen har allerede tidligere skullet tage stilling til en af Estel anlagt sag, hvori virksomheden anfægtede den beslutning, hvorved den belv pålagt en bøde for kvotaoverskridelser i tredje kvartal. I mit forslag til afgørelse i sagen gav jeg udtryk for, at selv om bøden burde nedsættes, burde Kommissionens beslutning ikke annulleres, da Estel havde overskredet kvotaerne. Estel's advokat har i sit indlæg for Domstolen i dag erkendt, at hvis Domstolen ikke i den første sag giver ham medhold i hovedpåstanden, vil han heller ikke i nærværende sag kunne opnå en fuldstændig annullation af beslutningen om at pålægge hans klient bøde.

Det første anbringende, Estel har fremsat til støtte for sin annullationspåstand, er, at Kommissionen har overtrådt EKSF-traktatens artikel 15 ved ikke at give en tilstrækkelig begrundelse for sin beslutning. Det anføres, at Kommissionen ikke tog hensyn til Estel's argumenter. Den forklarede ikke, hvorfor disse blev afvist, eller hvorfor tilfældet måtte anses for at falde ind under den almindelige bøderegel i artikel 12 i beslutning nr. 1831/81.

Dette anbringende bør efter min mening ikke lægges til grund. Efter min opfattelse er Kommissionen ikke forpligtet til i sine sanktionsbeslutninger nærmere at angive sin vurdering af alle de forhold, der fremføres over for den. Det er tilstrækkeligt, at Kommissionen angiver de forhold, der ligger til grund for beslutningen. Den er ikke forpligtet til udtrykkeligt at behandle alle de forhold, som den afviser at lægge til grund. Denne opfattelse har efter min mening støtte i Domstolens praksis, herunder Domstolens afgørelser i sag 86/82, *Hasselblad* mod *Kommissionen* (dom af 21. 2. 1984, præmis 17, Sml. 1984, s. 883) og sag 76/83, *Usines Gustave Boël* mod *Kommissionen* (dom af 16. 2. 1984, præmis 9, Sml. 1984, s. 859). Som jeg anførte i den første *Estel*-sag, og som jeg

mener har støtte i Domstolens afgørelse i sag 179/82, *Lucchini* mod *Kommissionen* (dom af 19. 10. 1983, præmisserne 7-8, Sml. 1983, s. 3083), skal der, når der pålægges bøder, hvis størrelse normalt fastsættes efter en bestemt sats, kun angives en nærmere begrundelse, såfremt hovedreglen ikke anvendes.

Det kan næppe betvivles, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde ikke klart angav, hvorfor den fandt, at Estel kun burde pålægges bøde for at have overskredet den del af kvotaerne for produkter i gruppe Ib og gruppe V, der kunne afsættes på det fælles marked, eftersom det i beslutningen anføres, at der forelå en overskridelse for samtlige produkters vedkommende, undtagen dem i gruppe Ia. Det er imidlertid ikke så mærkeligt, idet anvendelsen af den tidligere omtalte regel om en overskridelsestolerance på 3 % førte til en ophævelse af overskridelserne i de andre grupper end Ib og V, og Estel har ikke fremsat indsigelse om, at dette ikke blev tilstrækkeligt begrundet.

Estel's andet anbringende er, at Kommissionens beslutning er ulovlig, for så vidt angår en del af den overskridelse, virksomheden blev pålagt bøde for, nemlig 5 459 tons, idet Kommissionen ved beslutningen anvendte artikel 10 i beslutning nr. 1831/81 på en måde, som den ikke gav meddelelse om før efter udløbet at fjerde kvartal 1981.

Der er enighed om, at der ikke for fjerde kvartal forelå overskridelse med hensyn til mængden af de produkter i gruppe Ia, som kunne afsættes på det fælles marked eller i det hele taget produceres af Estel. Der var endog for produkter i gruppe Ia et underskud på 5 056 tons i forhold til den mængde, der kunne have været afsat.

Estel's argument er, at såfremt Kommissionen havde foretaget en større tilpasning i henhold til artikel 10 af kvotaen for produkter i gruppe Ia, end hvad tilfældet var, ville summen af samtlige Estel's kvotaer havde været højere, hvorfor også underskuddet med hensyn til Estel's afsætning af produkter i gruppe Ia ville have været større. Det ville have betydet, at overskridelsestolerancen på 3 % i medfør af artikel 11 ville have repræsenteret en større mængde, der da ville have været tilstrækkelig til at kompensere for de yderligere 5 459 tons, således at den samlede overskridelse ville have været mindre.

Det forudsættes i den forbindelse, at reglerne i artikel 11, der kun omtaler produktionskvotaer, også gælder den del af kvotaerne, der kan afsættes på det fælles marked. Da dette ikke er blevet bestridt, er det efter min opfattelse ikke her i sagen nødvendigt at undersøge spørgsmålet nærmere.

Det af Estel fremførte bør imidlertid efter min mening ikke tiltrædes. Det ligger fast, at virksomheden ikke anfægtede lovligheden af beslutningen af 8. marts 1982, hvorved tilpasningen i henhold til artikel 10 skete, selv om den på det tidspunkt, hvad den var klar over, havde produceret og afsat 12 300 tons varmvalsede varer til fremstilling af små svejste rør ud over den tilspasningsmængde, som Kommissionen havde tildelt; de 12 300 tons udgjorde en del af den mængde, Estel faktisk havde anmodet om. Når Estel holdt sig inden

for den samlede kvota for gruppe Ia, var det kun, fordi man havde skåret ned på leverancerne af andre produkter henhørende under gruppe Ia, tilsyneladende i et forsøg på at holde sig inden for den samlede mængde og dermed drage fordel af tolerancen på 3 %, selv om man med hensyn til produkter i de andre grupper producerede for meget.

I mine øjne var underskuddet med hensyn til produkter i gruppe Ia kun mindre end af Estel antaget, fordi de 12 300 tons ikke var dækket af tilpasningen i henhold til artikel 10.

Tilbage står imidlertid, at selv om det antages, at Kommissionens måde at anvende artikel 10 på var fejlagtig, havde Estel mulighed for at søge forholdet berigtiget ved at anfægte beslutningen om den oprindelige tilpasning. Det skete ikke. Efter min opfattelse kan virksomheden ikke på nuværende tidspunkt vende tilbage til dette spørgsmål. Den mængde af produkter i gruppe Ia, der kunne afsættes på det fælles marked, således som den blev fastsat ved beslutningen af 8. marts 1982, må være bindende for Estel, og Kommissionen kan efter min mening ikke beskyldes for at have handlet ulovligt ved at have lagt denne mængde til grund ved beregningen af overskridelsestolerancen på 3 %.

Det er efter min mening derfor i sagen her ikke nødvendigt for Domstolen, eller for mig, nærmere at undersøge, om Kommissionens fremgangsmåde i forbindelse med anvendelsen af artikel 10 var rigtig.

Der er imidlertid klart styrke i, hvad Kommissionens repræsentant har anført for Domstolen i dag, nemlig at det under alle omstændigheder ikke kan være rigtigt, at der ved beregningen skal tages hensyn til de 12 300 tons to gange.

Til støtte for, at Kommissionens beslutning er ulovlig, har Estel videre gjort gældende, at Kommissionen ikke gav meddelelse om den måde, den ville anvende artikel 10 på, før efter udløbet af fjerde kvartal 1981. Efter min opfattelse er dette ikke blevet godtgjort, selv om jeg fastholder, hvad jeg gav udtryk for i mit forslag til afgørelse i den første *Estel*-sag, nemlig, at når der er tvivl om fortolkningen af en bestemmelse, bør Kommissionen redegøre for sin opfattelse i selve beslutningen. Det fremgår af de dokumenter, der blev fremlagt for Domstolen i den første *Estel*-sag, at Kommissionen over for Eurofer mundtligt redegjorde for den måde, den ville anvende artikel 10 på, og at sammenslutningen med det samme gav sine medlemmer meddelelse herom ved telex af 2. november 1981. I sin skrivelse af 10. november gav Kommissionen skriftlig bekræftelse på, hvorledes man havde besluttet at anvende bestemmelsen. Efter at der havde fundet interne drøftelser sted, skrev Eurofer til Kommissionen den 12. november og meddelte, at dens medlemmer ønskede, at Kommissionen genovervejede sin stilling. Efter min vurdering må Eurofer's medlemmer i hvert fald på det tidspunkt have kendt Kommissionens opfattelse. De delte den måske ikke, og Estel anfører da også, at drøftelser mellem virksomheden og Kommissionen fortsatte i december og januar det følgende år, men de kan ikke hævde, at måden at anvende artikel 10 på ikke var blevet fastlagt, eller at de ikke før slutningen af 1981 havde kunnet forudse, hvor store tilpasningerne ville være. Under disse omstændigheder er det efter min opfattelse ikke nødvendigt nærmere at undersøge spørgsmålet om, at bestemte andre virksomheder skal have anvendt en anden beregningsmåde end Estel, selv om jeg er enig med Estel's

advokat, når han i dag har anført, at de skrivelser, der i denne forbindelse er blevet fremlagt, ikke kan antages at udgøre noget vægtigt og klart bevis for, at noget sådant var tilfældet.

Estel gør imidlertid subsidiært gældende, at selv om virksomheden for så vidt tog fejl, kan dette ikke bebrejdes den, idet den anvendte en fremgangsmåde — en fortolkning — der var rimelig, og som der ikke var blevet rejst tvivl om. Den burde derfor ikke pålægges en bøde.

Dette bør efter min opfattelse heller ikke tiltrædes. Estel var klar over, hvilke følger det ville få, hvis virksomheden producerede og afsatte varmvalsede varer, der ikke var dækket af tilpasningen i henhold til artikel 10. Som følge af drøftelserne mellem Eurofer og Kommissionen må Estel senest i anden uge af november have vidst, hvorledes Kommissionen ville anvende artikel 10. Virksomheden var eller må derfor have været klar over, at hvis den lagde en anden måde til grund, ville den risikere en bøde, enten fordi den overskred produktionskvotaen for produkter i gruppe Ia — eller den del af kvotaen, der kunne afsættes på markedet — eller fordi der ville ske en nedsættelse af den overskridelsestolerance, der kunne indrømmes i forbindelse med kvotaoverskridelser for produkter i andre grupper.

Ved fortsat at lægge sin egen fortolkning til grund i fjerde kvartal må Estel efter min mening antages at have accepteret risikoen herved. Hvis Estel ønskede at anfægte Kommissionens opfattelse, kunne virksomheden have søgt at sikre sin stilling ved at anlægge sag ved Domstolen. Om den havde fået medhold, er et andet spørgsmål, men da den valgte ikke at gøre det, må den efter min opfattelse bære følgerne heraf.

Endelig gør Estel gældende, at Kommissionen ved fastsættelsen af bødens størrelse burde have taget hensyn til de omstændigheder, der var årsag til kvotaoverskridelserne. Den tog ikke i betragtning, hvor grov overtrædelsen var, og den undlod at tage hensyn til, hvor stor en andel af ansvaret for denne der burde tilregnes Estel.

Kommissionen har i de skriftlige indlæg hævdet, at den ved fastsættelsen af en bøde i henhold til artikel 12, stk. 1, ikke har nogen beføjelse til at tage hensyn til subjektive forhold. Af de grunde, jeg har angivet i mit forslag til afgørelse i den første *Estel*-sag, er dette efter min opfattelse forkert, og Kommissionen må rent faktisk antages at have en beføjelse til at anvende en lavere bødesats end 75 ECU, såfremt omstændighederne taler herfor.

Uanset om Kommissionen selv undlod at tage hensyn til sagens konkrete omstændigheder eller om den som af Estel hævdet bortså fra omstændigheder, der var så usædvanlige, at det var rimeligt at anvende en lavere bødesats end den normale på 75 ECU, har Domstolen i henhold til traktatens artikel 36 en uindskrænket prøvelsesret i forbindelse med bøder, og den er beføjet til selv at vurdere, hvor stor bøden bør være.

I modsætning til forholdet i den første *Estel*-sag mener jeg ikke, at der i sagen her foreligger omstændigheder, der gør det rimeligt at nedsætte bøden. Dette er ikke en sag, hvor usikkerhed med hensyn til den korrekte fortolkning eller anvendelse af artikel 10 i beslutning

nr. 1831/81 kan siges at have bevirket, at en virksomhed overskred kvotaen for produkter i gruppe Ia eller den del af denne kvota, der kunne afsættes på det fælles marked, således at virksomheden blev udsat for en bøde. Den overskridelse, Domstolen skal tage stilling til, vedrører produkter i gruppe Ib og V. Estel's eneste klagepunkt er, at virksomheden ikke er i stand til at ophæve virkningerne af denne overskridelse så meget som ønsket, fordi Kommissionen ikke foretog en større tilpasning i henhold til beslutningens artikel 10. Hvis Estel havde respekteret eller anvendt Kommissionens fortolkning af artikel 10 og indskrænket sin produktion og afsætning af varmvalsede varer i fjerde kvartal af 1981, ville den ikke have været i denne situation. Den kunne også have søgt at beskytte sig selv ved at anfægte den beslutning, hvorved tilpasningen blev foretaget, og hvis den havde haft held hermed, ville det også have betydet, at den ikke ville kunne pålægges nogen bøde. Ingen af disse ting skete, og efter min opfattelse er der ikke godtgjort at forelige omstændigheder, der gør det rimeligt, at Domstolen ændrer den af Kommissionen i sagen pålagte bøde.

På denne baggrund skal jeg foreslå, at sagsøgte frifindes, og at Estel tilpligtes at betale Kommissionens og sine egne omkostninger.