Sag C-381/87

Hoogovens Groep BV
mod
Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber

»EKSF — kvoteoverskridelse — bøde«

Retsmøderapport 3833

Forslag til afgørelse fra generaladvokat Giuseppe Tesauro, fremsat den 28. juni 1989 3838

Domstolens dom (Fjerde Afdeling) af 23. november 1989 3844

Sammendrag af dom

EKSF — produktion — produktions- og leveringskvotesystem for stål — kvoteoverskridelse — bøde — vanskeligheder som følge af den virksomheden tildelte kvote — hensyn taget hertil — bøden nedsat

(EKSF-Traktaten, art. 36, stk. 2, og art. 58; generel beslutning nr. 234/84, art. 12)

RETSMØDERAPPORT
i sag C-381/87 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. Hoogovens Groep BV (herefter benævnt »Hoogovens«) er en virksomhed som defineret i EKSF-Traktatens artikel 80. Den fremstiller bl. a. produkter i grupperne Ia, Ib og II.

2. I medfør af Kommissionens beslutning nr. 234/84/EKSF af 31. januar 1984 — om forlængelse af overvågningsordningen og

* Processprog: nederlandsk.

systemet for produktionskvoter for visse produkter for virksomhederne i jern- og stålindustrien (EFT L 29, s. 1), som senere ændret — gav Kommissionen Hoogovens meddelelse om produktionskvoten og om de dele af denne kvote, som kan leveres på det fælles marked; meddelelsen blev givet ved skrivelser henholdsvis af 29. marts 1985 og af 21. maj 1985 for andet kvartal 1985, og ved skrivelser af 17. juni 1985 og af 13. august 1985 for tredje kvartal 1985.

3. Da Kommissionen havde fastslået, at disse kvoter var blevet overskredet, påtalte den ved skrivelser af 24. oktober 1986 og af 8. april 1987 overtrædelserne over for Hoogovens og opfordrede samtidig virksomheden til i medfør af EKSF-Traktatens artikel 36 at fremsætte sine bemærkninger til Kommissionen.

4. Vedrørende andet kvartal 1985 fremsatte Hoogovens bemærkninger, dels ved skrivelse af 6. november 1986, dels under en høring, som fandt sted den 16. januar 1987; bemærkningerne vedrørende tredje kvartal 1985 blev fremsat ved skrivelse af 22. april 1987.

5. Ved Kommissionens beslutning nr. 2031 endelig udg./3 af 10. november 1987, fremkommet til Hoogovens den 17. samme måned, pålagde Kommissionen virksomheden en bøde på 767 850 ECU. Kommissionen offentliggjorde samtidig en meddelelse i Tidende af 1.12.1987 (EFT C 321, s. 3), som vedrørte dels den heromhandlede beslutning, dels en række beslutninger, som Kommissionen havde truffet samme dag, og ved hvilke den pålagde otte andre stålvirksomheder bøde.

6. Det fremgår af den anfægtede beslutning, at Kommissionen havde fastslået følgende overskridelser fra Hoogovens' side:

Kvartal	*Gruppe*	*Produktion (t)*	*Levering (t)*
II/1985	Ib	—	4 070
	II	—	3 890
III/1985	Ia	1 142	—
	Ib	—	6 255

7. I beslutningen fremlægges tillige de af Hoogovens fremsatte indsigelser og Kommissionens stillingtagen hertil (anden spalte på siderne 3 og 4 i den franske version). Indsigelserne går bl. a. ud på følgende:

— de for Hoogovens opståede vanskeligheder som følge af virksomhedens ugunstige forhold mellem den kvotedel, der skal leveres på det fælles marked, og kvoten for den samlede produktion (det såkaldte I/P-forhold). Kommissionen mener, at den faktisk har anerkendt disse vanskeligheder, hvilket førte til vedtagelsen af beslutning nr. 1433/87/EKSF af 20. maj 1987 (EFT L 136, s. 37);

— den for tidlige lukning i løbet af fjerde kvartal 1985 af et anlæg til fremstilling af varmtvalsede bredbånd, hvilket tvang Hoogovens til at øge sin produktion i gruppe Ia i løbet af tredje kvartal 1985 for at kunne opfylde sine kontraktlige forpligtelser. Hvad angår overskridelsen i gruppe Ia, lægges der i beslutningen vægt på den af Hoogovens til Kommissionen fremsendte anmodning om, at den pågældende overskridelse blev henregnet til første kvartal 1985, i løbet af hvilket Hoogovens ikke havde udnyttet sine kvoter fuldt ud som følge af modernisering af et andet anlæg til fremstilling af varmtvalsede bredbånd.

8. Endelig er den del af den anfægtede beslutning, som vedrører den Hoogovens pålagte bøde, affattet således:

»Det fremgår af artikel 12, stk. 1, i beslutning nr. 234/84/EKSF, at der for overskridelser pålægges en bøde, der normalt beløber sig til 100 ECU / t.

Under hensyn til de oplysninger, der er fremkommet ved den undersøgelse, som er foretaget under procedurerne om overtrædelse, bør der pålægges en bøde på 50 ECU / t overskridelse.

På grundlag af de af overskridelserne berørte mængder findes en bøde på 767 850 (syvhundrede og syvogtres tusind og ottehundrede og halvtreds) ECU berettiget.«

9. Under denne sag søger Hoogovens Kommissionens beslutning annulleret.

10. Den af Hoogovens indgivne stævning er blevet registreret på Domstolens Justitskontor den 22. december 1987.

11. Skriftvekslingen er foregået forskriftsmæssigt. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

12. I medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, har Domstolen ved afgørelse af 1. februar 1989 henvist sagen til Fjerde Afdeling.

II — Parternes påstande

13. *Sagsøgeren* har nedlagt følgende påstande:

— *Principalt*: den til sagsøgeren rettede beslutning C87 2031 endelig udg./3 fra Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber af 10. november 1987 om en bøde pålagt Hoogovens i henhold til EKSF-Traktatens artikel 58 annulleres helt eller delvis;

— *subsidiært*: den bøde, der er pålagt Hoogovens i henhold til artikel 2 i Kommissionens beslutning, nedsættes til et lavere beløb efter Domstolens skøn;

— der træffes sådanne nærmere bestemmelser, som Domstolen anser for passende.

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber tilpligtes at betale sagens omkostninger.

14. *Kommissionen* har nedlagt følgende påstande:

— frifindelse;

— sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

15. *Sagsøgeren* har ikke bestridt de påtalte overskridelser. Virksomheden protesterer kun mod den del af den anfægtede beslutning, som indeholder den pålagte bøde.

16. Sagsøgeren har foreholdt Kommissionen, at den har »krænket visse væsentlige formkrav ved fastsættelsen af bødens størrelse, i den forstand, at den anfægtede beslutning ikke er behørigt begrundet« (hvilket er en overtrædelse af EKSF-Traktatens artikler 15 og 33). Ifølge fast retspraksis kan en bebyrdende beslutning kun antages at være tilstrækkeligt begrundet, dersom såvel

adressaterne som Domstolen kan se, hvilke faktorer der har været afgørende for Kommissionen (jfr. dom af 12. juli 1962, Hoogovens/Den Høje Myndighed, 14/61, Sml. 1954-1964, s. 327). Dette krav opfylder den anfægtede beslutning ikke, for den fremlægger hverken de omstændigheder eller de kriterier, der har været afgørende for Kommissionen ved fastsættelsen af bødens størrelse. Den eneste oplysning herom findes i beslutningens sidste betragtning, som omtaler »de af overskridelserne berørte mængder«. Dog kan dette kriterium hverken have været det eneste anvendte eller have været det afgørende.

17. Hoogovens har opregnet de faktorer, som efter virksomhedens opfattelse bør spille en rolle ved bødefastsættelser (overskridelsens absolutte omfang, overskridelsens omfang i forbindelse med den samlede kvote, værdien af den retsstridige produktion, antallet af tidligere overskridelser og deres samlede omfang, spørgsmålet om, hvor alvorlige følger overskridelsen har haft for markedet for produkter i den pågældende gruppe, den pris, til hvilken virksomheden havde kunnet opkøbe kvoter hos andre virksomheder, størrelsen af virksomhedens fortjeneste eller tab, spørgsmålet om, i hvor høj grad overskridelserne kan tilregnes som retsstridige). Sagsøgeren tilføjer, at disse faktorer, når de optræder i sammenlignelige tilfælde, bør lægges ligeligt til grund af Kommissionen. Imidlertid fremgår det af en nærmere gennemgang af de nævnte faktorer i den konkrete sag, at Hoogovens — i sammenligning med to andre stålvirksomheder, som blev bødefældt samme dag af Kommissionen (British Steel Corporation og Usinor) — burde have været pålagt en af de laveste bøder, men imidlertid blev pålagt en af de højeste.

18. Det er *Kommissionens* opfattelse, at flertallet af de af sagsøgeren foreslåede faktorer er irrelevante. De relevante faktorer blev taget i betragtning.

19. Kommissionen har gjort gældende, at den anfægtede beslutnings begrundelse i det nødvendige omfang klargør: a) de af Hoogovens fremsatte argumenter med henblik på at opnå en nedsættelse af bøden, b) Kommissionens bedømmelse af argumenterne og c) bedømmelsens virkning på fastsættelsen af bøden. Navnlig erkendte Kommissionen, at Hoogovens var i vanskeligheder som følge af virksomhedens dårlige IP-forhold, hvilke vanskeligheder den først kunne imødegå med beslutning nr. 1433/87/EKSF af 20. maj 1987 (EFT L 136, s. 37); denne overvejelse var hovedårsagen til, at Kommissionen besluttede at nedsætte den normale bødesats på 100 ECU / t til 50 ECU / t overskridelse.

20. Kommissionen har ligeledes præciseret, at der i princippet pålægges bøde for enhver overskridelse af kvartalskvoterne. Bødens normalsats er ved artikel 12 i beslutning nr. 234/84/EKSF fastsat til 100 ECU / t. Kommissionen anvender visse kriterier for at nedsætte normalsatsen. Det sker især, når overskridelsen skyldes en helt usædvanlig situation, som virksomheden enten slet ikke eller kun delvis er ansvarlig for. Som hovedregel er det konkrete faktorer i hver enkelt sag, der er afgørende for en nedsættelse af bødesatsen. Kommissionen bedømmer dem på samme måde, uanset hvem virksomheden er. Disse principper var afgørende for Kommissionens stillingtagen til Hoogovens, og det forholdt sig ikke anderledes med de øvrige otte virksomheder, som blev bødefældt samtidig.

21. I replikken har *sagsøgeren* bemærket, at man stadig ikke er i stand til at se, hvilke kriterier Kommissionen anvendte for at fastsætte den virksomheden pålagte bøde. Ifølge Hoogovens kan der blive tale om to muligheder.

22. Hvis Kommissionen tog udgangspunkt i normalsatsen på 100 ECU / t overskridelse (første mulighed) — således som det fastsættes i artikel 12 i beslutning nr. 234/84/EKSF — men fandt, at denne regel burde fraviges, skulle den have begrundet det særskilt (jfr. dom af 19. oktober 1983, Lucchini Siderurgica SpA/Kommissionen, 179/82, Sml. s. 3083), således at Hoogovens og Domstolen kunne bedømme, om Kommissionen havde respekteret ligebehandlingsprincippet.

23. Det er tillige sagsøgerens opfattelse, at det efter beslutningens formulering ikke er muligt at tiltræde Kommissionens udtalelse om, at det var Hoogovens' dårlige IP-forhold, som havde ført til at nedsætte bødesatsen.

24. Hvis Kommissionen derimod har taget udgangspunkt i normalsatsen på 50 ECU / t overskridelse (anden mulighed) — som det fremgår af de fleste af de af Kommissionens sædvanligvis pålagte bøder — burde de af Hoogovens påberåbte særlige forhold have medført en nedsættelse af denne sats.

25. Endelig fremgår det af Kommissionens svarskrift, at den faktisk med henblik på bødens fastsættelse lagde andre kriterier til grund end kriteriet om den overskredne mængde. Kommissionen har således ikke rettidigt gjort kriterier gældende, som — da der ikke er givet underretning til sagsøgeren — er absolut nye for denne.

26. *Kommissionen* har heroverfor gjort gældende, at sagsøgeren fuldt ud har kendskab til det kriterium, der er blevet lagt til grund for at fastsætte bøden. Det kan i øvrigt ikke antages, at bødernes normalsats nødvendigvis skal være på 50 ECU, fordi flertallet af de af Kommissionen pålagter bøder ligger på 50 ECU / t overskridelse.

27. Det er desuden Kommissionens opfattelse, at dens forpligtelse til at begrunde sine beslutninger ikke rækker så vidt, at den i beslutningerne skal foretage en sammenligning med tidligere, aktuelle og fremtidige tilfælde, hvor en bøde er blevet eller kan blive pålagt. Den tilfældighed, at Kommissionen på samme dag kom til at træffe en hel række bødebeslutninger, kan ikke begrunde, at Kommissionen i hver enkelt beslutning havde pligt til at knytte en forbindelse til de øvrige tilfælde.

28. Endelig har Kommissionen gjort opmærksom på, at den i svarskriftet ikke har fremlagt nye kriterier for bødens fastsættelse, men kun på ny lidt mere detaljeret har fremlagt den korte begrundelse for afgørelsen.

C. N. Kakouris
Refererende dommer