Sag 268/84

Ferriera Valsabbia SpA
mod
Kommissionen for De europæiske Fællesskaber

»Fælles marked for stål — bøde for overskridelse af produktions- og leveringskvoter«

Retsmøderapport 353

Forslag til afgørelse fra generaladvokat Marco Darmon, fremsat den 21. oktober 1986 361

Domstolens dom (anden afdeling) af 21. januar 1987 363

Sammendrag af dom

EKSF — produktion — ordning for produktions- og leveringskvoter vedrørende stål — overskridelse af kvoter — beregning — medregning af varebeholdning
(EKSF-traktaten, art. 58; generel beslutning nr. 1831/81)

RETSMØDERAPPORT
i sag 268/84 *

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

Ved generel beslutning nr. 1831/81/EKSF af 24. juni 1981 (EFT L 180, s. 1), som ændret ved beslutning nr. 1832/81/EKSF af 3. juli 1981 (EFT L 184, s. 1) og senest ved beslutning nr. 533/82/EKSF af 3. marts 1982 (EFT L 65, s. 6), forlængede Kommissionen i medfør af EKSF-traktatens artikel 58 overvågningsordningen og produktionskvotaordningen vedrørende visse produkter for virksomhederne inden for jern- og stålindustrien; samtidig udvidede den, med virkning fra den 1. juli 1981, ordningen til også at gælde visse andre jern- og stålprodukter, herunder produkterne i gruppe V. Bøden for at overskride produktionskvo-

* Processprog: Italiensk.

terne udgør efter beslutningens artikel 12 normalt 75 ECU pr. ton overskridelse.

Ved skrivelse af 4. december 1981 gav Kommissionen i medfør af beslutningen selskabet Valsabbia (herefter benævnt: »sagsøgeren«) meddelelse om de produktionskvoter og andele af disse kvoter, som kunne leveres på det fælles marked i løbet af første kvartal 1982. De tilsvarende kvoter for andet kvartal 1982 blev meddelt ved skrivelser af 11. juni og 24. oktober 1982.

På grundlag af de erklæringer og oplysninger, som sagsøgeren havde afgivet i henhold til nævnte beslutning, fastslog Kommissionen, at Valsabbia med hensyn til produkter i gruppe V havde overskredet den del af produktionskvotaen, som kunne leveres på det fælles marked i løbet af første og andet kvartal 1982.

Ved skrivelse af 11. oktober 1982 påtalte Kommissionen over for Valsabbia, at selskabet med 979 tons havde overskredet den del af sin produktionskvota for produkter i gruppe V, som kunne leveres på det fælles marked i første kvartal 1982, og ved skrivelse af 11. november 1982 påtaltes det, at selskabet med 1 239 tons havde overskredet den del af produktionskvotaen for samme gruppe produkter, som kunne leveres på det fælles marked i løbet af 1982. Samtidig opfordrede Kommissionen, som foreskrevet i EKSF-traktatens artikel 36, Valsabbia til at fremsætte sin bemærkninger vedrørende det anførte.

Valsabbia fremsatte bemærkninger til skrivelsen af 11. oktober 1982 i sin skrivelse af 28. oktober 1982; der fremsattes bemærkninger til skrivelsen af 11. november 1982 i selskabets skrivelser af 24. november 1982 samt 17. februar og 18. april 1983. Yderligere bemærkninger blev fremsat mundtligt den 11. oktober 1983 samt ved en sidste skrivelse af 17. oktober 1983.

Da Valsabbia gjorde gældende, at Kommissionens inspektører havde beregnet visse leveringer to gange på grundlag af nogle »proforma-fakturaer«, foretog Kommissionen nye inspektioner.

Kommissionen fandt imidlertid, at de bemærkninger, sagsøgeren havde fremført til sit forsvar, var ubegrundede, og at sagsøgeren i øvrigt havde erkendt rigtigheden af de påtalte forhold, hvorefter Kommissionen, ved den beslutning af 27. september 1984, som er omtvistet i sagen, pålagde sagsøgeren en bøde på 70 875 ECU, dvs. 98 461 676 LIT, for i andet kvartal 1982 med 945 tons at have overskredet den del af produktionskvotaen for produkter i gruppe V, som kunne leveres på det fælles marked.

Den 5. oktober 1984 modtog sagsøgeren beslutningen om bødepålægget ved rekommanderet skrivelse. Ved stævning af 6. november 1984 har sagsøgeren herefter anlagt den foreliggende sag, som blev registreret på Domstolens justitskontor den 12. november 1984.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Den har dog opfordret parterne om at fremlægge de bestemmelser i italiensk ret, som de har omtalt i deres skriftlige indlæg, nemlig for Kommissionens vedkommende cirkulærerne nr. 52/5373 og nr. 52/8348, og for sagsøgerens vedkommende dekreterne fra Den italienske Republiks præsident nr. 627 af 6. oktober 1978 og nr. 24 af 29. januar 1979. Denne opfordring har parterne efterkommet inden for de fastsatte frister.

Ved kendelse af 21. november 1985 har Domstolen henvist sagen til anden afdeling.

II — Parternes påstande

Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— fuldbyrdelsen af den anfægtede beslutning udsættes;

— Kommissionens beslutning nr. C (84) 1409/3 def. af 27. september 1984 anulleres;

— subsidiært nedsættes den ved beslutningen pålagte bøde efter billighed;

— mere subsidiært fastsættes en længere frist for betaling af bøden, med enhver deraf flydende retsvirkning;

— sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— frifindelse;

— sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

Til støtte for påstandene har sagsøgeren fremført to anbringender, nemlig dels at der er tilsidesat et væsentligt formkrav, og dels, at hovedreglen for bødefastsættelse er fraveget.

1. *Tilsidesættelse af et væsentligt formkrav*

Sagsøgerens første anbringende er, at Kommissionen har handlet retsstridigt, idet den har givet en utilstrækkelig begrundelse for den anfægtede beslutning. I beslutningens indledende betragtninger (jfr. punkt 7) anføres det nemlig blot, at sagsøgerens fakturaer var korrekt udstedt og registreret samt stemte med de kontrolundersøgelser, Kommissionen inspektører havde foretaget, hvorfor de ikke kunne give anledning til tvivl om de bogførte leveringer. Beslutningen byggede dermed udelukkende på en simpel erklæring uden nærmere at omtale sagsøgerens forklaring på sagens beløb og på, hvorfor selskabet fandt at have handlet fuldt ud retmæssigt.

Sagsøgeren kritiserer navnlig Kommissionen for ikke — med støtte i de faktiske omstændigheder — at have forklaret, hvorfor den ligestillede »proforma-fakturaerne« med de på et senere tidspunkt faktisk stedfundne leveringer. På dette punkt bør sagsøgerens forklaring om, at de pågældende varer fortsat befandt sig på lageret, fordi det var absolut nødvendigt at udskyde leveringen, godtages. Proforma-fakturaerne blev nemlig kun udstedt for at opnå en bankkredit, da det ikke på det pågældende tidspunkt var muligt at gennemføre leveringerne, fordi de nødvendige økonomiske betingelser for at bringe produkterne ud af virksomheden ikke var til stede.

Ifølge sagsøgeren fremgår det således konkret af et telex af 5. marts 1981 (som er vedføjet stævningens bilag), at der i april 1981 blev udstedt en proforma-faktura til den schweiziske virksomhed Philipp Brothers i Zug, men udelukkende for at kunne råde over bankkreditten. Den schweiziske virksomhed fik altså i forvejen stillet varerne til rådighed indtil leveringen, som først fandt sted i juli, august og september 1981.

Disse forhold, som skyldtes, at salget af produkterne var direkte afhængigt af bankkreditten, forklarer de tal, der er angivet i leveringsbilagene, hvorefter der i august 1981 blev leveret en større mængde produkter end i juli måned, dvs. klart mere end den mængde, som var faktureret. Det forklarer også, hvorfor den beregning af lagerbeholdningen, Kommissionens inspektører foretog, ikke svarede til det faktiske forhold, idet lageret blev opgjort på grundlag af en bereg-

ning af omsætningen og ikke de bevægelser, der fremgår af leveringsbilagene, således at der ikke blev taget hensyn til, at varen blev sendt ud af virksomheden på et senere tidspunkt, end proforma-fakturaerne blev udsendt.

Kommissionen tog altså ikke hensyn til virkningen af en udskudt levering, dvs. som fandt sted på et senere tidspunkt end proforma-fakturaernes udstedelse. Det dokument, der blev oprettet alene med det formål at opnå en bankgaranti, burde altså være annulleret og den nye og endelige faktura burde, af hensyn til god bogføringsskik — som desuden burde havde været overholdt konsekvent — være blevet påført det samme bestillingsnummer som proforma-fakturaerne.

Sagsøgeren gør gældende, at Kommissionen har foretaget en for abstrakt og formalistisk vurdering af virksomhedens forretningsførelse ved ikke at tage hensyn til disse omstændigheder; dermed har den sat sig ud over de reelle vilkår inden for handelslivet.

Sagsøgeren anfører videre, at den metode, som Kommissionen har lagt til grund for sin vurdering, ikke giver mulighed for en efterprøvelse, fordi den anfægtede beslutning er for summarisk affattet. Det er nemlig en fast og urokkelig praksis hos medlemsstaternes nationale myndigheder at sondre mellem proforma-fakturaer og endelige fakturaer, hvilket der desuden er hjemmel for i den italienske afgiftslovgivning. Hertil kommer, at artiklerne 5, 8, 11 og 12 i beslutning nr. 1831/81 kun vedrører *levering*, men ikke faktureringen alene.

Efter sagsøgerens opfattelse har Kommissionen hverken fremført en rimelig begrundelse for den anfægtede beslutning eller godtgjort, at dens konstatering af de faktiske omstændigheder er korrekt. Kommissionen burde have undersøgt, hvordan tingene faktisk fungerede i den sagsøgende virksomhed, og burde navnlig have givet en tilstrækkelig begrundelse for sit bødepålæg, før den vedtog en så indgribende foranstaltning i den ligevægt i økonomi og beskæftigelse, som tilstræbes med Fællesskabets foranstaltninger.

Om den påståede kvotaoverskridelse anfører sagsøgeren dels, at der ikke består en forskel som påstået af Kommissionen, og dels, at de Philipp Brothers — på grundlag af en forud udstedt faktura — tilsendte produkter blev leveret til et tredjeland (Algeriet) og derfor ikke fik nogen virkning for det fælles marked. Ifølge dokumenterne af 17. oktober 1983 udgjorde den faktiske lagerbeholdning pr. 30. juni 1981 6 009 og ikke 1 273 tons som påstået af Kommissionen under henvisning til de fakturaer, der er udstedt vedrørende salg til Philipp Brothers. Det afgørende for bedømmelsen af, hvilke forpligtelser der påhviler sagsøgerne efter beslutning nr. 1831/81, er nemlig de varebevægelser, som rent faktisk har fundet sted. For at gennemføre en »fysisk« kontrol med de foretagne leveringer er det derfor tilstrækkeligt, at Kommissionens inspektører henholder sig til tallene på leveringsedlerne, på grundlag af hvilke den nøjagtige lagerbeholdning kan fastslås.

Sagsøgeren kan ikke acceptere resultaterne af inspektørernes undersøgelser, som udelukkende hviler på fakturaerne, og anser det derfor for uomgængeligt nødvendigt, at Domstolen giver pålæg om ny og endelig gennemgang af sagsøgerens regnskab med henblik på at fastslå, hvor meget der helt nøjagtigt blev »leveret« i løbet af første kvartal 1981.

Kommissionen har for første gjort gældende, at der i sagsøgerens søgsmålsgrund om tilsidesættelse af væsentlige formkrav indgår anbringender, der i virkeligheden vedrører realiteten. Dermed har sagsøgeren altså reelt

fremført et andet anbringende uden dog nærmere at afgrænse det konkret. Kommissionen anfører, at der af sagsøgerens argumenter måske kan uddrages et anbringende om magtfordrejning, hvorved den gør gældende, at sagsøgeren efter artikel 38, stk. 1, litra c), i Domstolens procesreglement imidlertid skal give en kort fremstilling i stævningen af de påberåbte søgsmålsgrunde, idet sagen i modsat fald må afvises fra realitetsbehandling.

Vedrørende sagsøgerens første anbringende om utiltrækkelig begrundelse, anfører Kommissionen, at efterprøvelsen af, om pligten til at begrunde en individuel beslutning, som er fastsat i EKSF-traktatens artikel 15, er overholdt, ikke må glide over i en realitetsprøvelse af den anfægtede beslutning. Det kan altså ikke efterprøves, om begrundelsen i detaljer stemmer overens med de faktiske forhold, men blot, hvorvidt den er tilstrækkeligt klar og fyldig.

Kommissionen bestrider dette anbringende fra sagsøgeren og fastholder, at den fuldt ud har opfyldt sin begrundelsespligt efter EKSF-traktatens artikel 15. Efter Domstolens praksis er det tilstrækkeligt, at retsaktens begrundelse indeholder en — eventuelt kortfattet — forklaring på de væsentligste af de retlige og faktiske omstændigheder, som ligger til grund for beslutningen, for så vidt disse er nødvendige for at forstå Kommissionens bevæggrunde. Formålet hermed er dels, at sagsøgeren kan blive klar over sine rettigheder, dels, at Domstolen kan udøve sin prøvelsesret. Kommissionen er altså ikke forpligtet til at drøfte alle de indsigelser, som måtte kunne gøres gældende over for den anfægtede beslutning.

Efter Kommissionens opfattelse var fakturaerne ikke proforma-, men egentlige, definitive fakturaer. De indeholdt nemlig alle de angivelser, som er foreskrevet i de italienske momsregler om fakturering, nemlig dekret nr. 633 af 26. oktober 1972 fra Den italienske Republiks præsident, navnlig dekretets artikel 21. Denne opfattelse må i hvert fald lægges til grund, henset til, at sagsøgeren ikke har kunnet fremlægge de endelige fakturaer, som svarer til de såkaldte proforma-fakturaer, på trods af, at sagsøgeren flere gange er blevet opfordret hertil, dels af Kommissionens inspektører, dels af Kommissionen selv.

Kommissionen forklarer videre, at dens inspektører har udført flere kontrolundersøgelser hos sagsøgeren for, på grundlag af sagsøgerens egne erklæringer, at fastslå, hvad der var bogført pr. 30. juni 1981, hvor der ifølge sagsøgeren bestod en lagerbeholdning, som Kommissionen imidlertid ikke kunne lægge til grund. Disse kontrolundersøgelser var Kommissionen i sagens natur nødsaget til at foretage på grundlag af de regnskabsdokumenter, sagsøgeren havde fremlagt, idet de ikke længere kunne gennemføres på grundlag af de rent fysiske konstateringer. Desuden valgte sagsøgeren selv, for så vidt angår første og andet kvartal i 1981, at afgive de i de dagældende regler foreskrevne erklæringer på grundlag af salgsfakturaerne og ikke på grundlag af leveringssedlerne, hvilket fremgår af inspektørernes rapporter. Først i tredje kvartal 1981 besluttede sagsøgeren at ændre kontrolmetoden.

Under alle omstændigheder anser Kommissionen det for udelukket, at den samme mængde kan være blevet medregnet to gange. Angivelsen af sagsøgerens lagerbeholdning pr. 30. juni 1981 til 1 273 tons er derfor korrekt, således som det fremgår af inspektørernes rapporter.

Endelig finder Kommissionen, at sagsøgeren ikke — uanset den faktiske beholdning pr. 30. juni 1981 — kan trække denne fra de leveringsmængder, som under alle omstændigheder var bestemt til eksport til tredje-

land. Det ville nemlig anfægte selve princippet om, at der skal foretages en klar sondring mellem leveringer hhv. til det fælles marked og til lande uden for EKSF.

Kommissionen fastholder, at det er dokumentet med de oplysninger, der er foreskrevet i artikel 21 i dekret nr. 633 fra Den italienske Republiks præsident, som udgør en faktura til brug i momsregnskabet, uanset hvorledes dokumentet betegnes, og at artikel 21 uændret i italiensk ret har været gældende siden ikrafttrædelsen, bortset fra den senere indførte forpligtelse til at angive den momspligtiges nummer på fakturaen.

Kommissionen erkender, at det efter administrativ praksis i Italien er lovligt at udstede rene proforma-fakturaer, som ikke har nogen betydning for momsen. Disse fakturaer skal imidlertid dels være udstyret med en særlig nummerering, som gør det muligt at konstatere, at de er fiktive, dels angive, at der vil blive fremsendt en anden faktura med henblik på momstilsvaret. Dette fremgår af finansministeriets cirkulære nr. 52/5373 af 15. januar 1973 og nr. 52/8348 af 5. marts 1973. Er disse oplysninger ikke angivet på fakturaerne, er det ikke muligt at skelne proforma-fakturaer fra de endelige fakturaer. Det er følgelig berettiget, at Kommissionen har betragtet de pågældende fakturaer som endelige.

Kommissionen bestrider videre, at den skulle have fastholdt, at udstedelsen af en faktura må sidestilles med varens faktiske levering. Det er tværtimod sagsøgeren, der har fastholdt dette og vedblivende anvendt den pågældende ordning for anmeldelse af sine leveringer, ligesom sagsøgeren har anmodet Kommissionens inspektører om at beregne salget på grundlag af salgsfakturaerne og ikke på grundlag af de faktiske leveringer. Da Kommissionen ved de første kontrolundersøgelser konstaterede meget omfattende uregelmæssigheder i de dokumenter, som sagsøgeren var pligtig at fremlægge, indvilligede Kommissionen på sagsøgerens begæring i, at kontrollen med leveringerne midlertidig skulle foregå på grundlag af fakturaerne i stedet for leveringssedlerne for at lette overgangen til en korrekt bogføring.

Først fra tredje kvartal 1981 besluttede inspektørerne imidlertid at ændre kontrolmetoden og at foretage beregningerne udelukkende på grundlag af leveringssedlerne, da sagsøgerens regnskaber trods gentagne henstillinger fortsat var behæftet med uregelmæssigheder. Inspektørerne var som følge heraf nødt til at rekonstruere sagsøgerens lagerbeholdning pr. 30. juni 1981 gennem en kontrol på grundlag af fakturaerne. De gennemgik i den forbindelse samtlige salgsfakturaer med de tilsvarende leveringssedler vedrørende samme produktmængder, og nåede frem til konklusionen i inspektionsrapporten af 17. januar 1983, hvorefter lagerbeholdningen udgjorde 1 273 tons og ikke de 6 009 tons, som sagsøgeren har påstået. Under hensyn til de gentagne kontrolundersøgelser, der efterhånden er blevet gennemført hos sagsøgeren, er Kommissionen endelig af den opfattelse, at det ikke er nødvendigt at foretage en ny sagkyndig vurdering på grundlag af sagsøgerens regnskaber.

2. *Fravigelse af hovedreglen for bødefastsættelse*

Subsidiært har *sagsøgeren* nedlagt påstand om, at Domstolen nedsætter bøden efter billighed under hensyn til sagens særlige omstændigheder og almindelige retsgrundsætninger, såsom ansvarets personalitet og betingelserne om, at der skal foreligge forsæt og retsbrud, dvs. billighedskriterier. Disse kriterier kan udledes af selve ordlyden af bestemmelsen vedrørende pålæggelse af bøde, nemlig artikel 12 i den generelle beslutning nr. 1831/81, hvorefter bøden »nor-

malt« udgør 75 ECU pr. ton overskridelse. Da dette er en »penal sanktion«, kan normalbeløbet ikke betragtes som noget fast beløb, men må anses for en referenceramme. Til støtte for en nedsættelse af bøden henviser sagsøgeren navnlig til de særlige omstændigheder i den foreliggende sag og til sin gode tro, idet det særlige kritikpunkt, Kommissionen har gjort gældende vedrørende den specifikke procedure for proforma-fakturaerne, er noget »helt nyt« for sagsøgeren.

Kommissionen deler principielt sagsøgerens fortolkning af artikel 12 i beslutning nr. 1831/81, men gør gældende, at der ikke foreligger særlige omstændigheder i sagen eller forhold i øvrigt, som kan begrunde en mindre bøde. Sanktionen i artikel 12 bør i øvrigt snarere betegnes som administrativ end pønal. Dette er også den overvejende opfattelse i teorien.

3. *Kravet om længere frist for betaling af bøden*

Mere subsidiært har *sagsøgeren* nedlagt påstand om at få tildelt en længere frist for betaling af bøden.

Kommissionen nøjes her med at henvise til Domstolens dom af 12. juli 1984 (Busseni, sag 81/83, Sml. s. 2951), hvoraf fremgår, at en påstand herom ikke kan antages til realitetsbehandling.

4. *Spørgsmålet om udsættelse af beslutningens fuldbyrdelse*

Hvad endelig angår sagsøgerens påstand om, at fuldbyrdelsen af den anfægtede beslutning udsættes, anfører Kommissionen, at en påstand herom i henhold til EKSF-traktatens artikel 39 og procesreglementets artikel 83 skal indgives i et særligt processkrift og være ledsaget af fornøden begrundelse. Da disse betingelser ikke er opfyldt, bør påstanden afvises.

IV — Mundtlig forhandling

Under retsmødet den 13. marts 1986 har sagsøgeren ved advokat Francesco Masperi og Kommissionen ved M. Ferrari afgivet mundtlig indlæg, besvaret Domstolens spørgsmål og fremlagt visse dokumenter. Efter at være blevet opfordret hertil af Domstolen under retsmødet har parterne endvidere, ved skrivelserne af 26. marts og 24. april 1986, fremlagt yderligere en række dokumenter, navnlig rapporterne, fakturaerne og leveringssedlerne vedrørende de i sagen omhandlede mængder stål. Efter at have gjort sig bekendt med dokumenterne har Domstolen besluttet at genåbne de mundtlige forhandlinger og henstillet til parterne udelukkende at koncentrere sig om beregningen af sagsøgerens faktiske lagerbeholdning pr. 30. juni 1981, dvs. dagen før ikrafttrædelsen af beslutning nr. 1831/81/EKSF.

Domstolen har i den forbindelse opfordret Kommissionen til at give en nærmere redegørelse for, hvilken beregningsmetode den har lagt til grund for sin beregning af beholdningen til 1 273 tons, og navnlig at angive:

— om rekonstruktionen af lagerbeholdningen pr. nævnte dato blev foretaget uden hensyn til produkternes senere bestemmelsessted (uden for eller inden for det fælles marked),

— om den til selskabet Philipp Brothers leverede produktmængde (hvis kvantum i tons Domstolen har ønsket angivet) blev medtaget

  1) tallene for første halvår eller for andet halvår 1981,

  2) på grundlag af fakturaer og / eller leveringssedler, med angivelse af, hvilke af de fremlagte dokumenter der er lagt til grund.

Ved en skrivelse af samme dato har Domstolen endvidere opfordret sagsøgerens repræsentant til at fremsætte sine bemærkninger om de samme spørgsmål.

Under retsmødet den 23. september 1986 har Kommissionen ved de befuldmægtigede Oreste Montalto og F. Ferrari, bistået af den sagkyndige M. Mazza, og sagsøgeren ved advokat Francesco Masperi besvaret disse spørgsmål samt en række supplerende spørgsmål fra Domstolen.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 21. oktober 1986.

K. Bahlmann
Refererende dommer