# SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS GIUSEPPE TESAURO

vom 28. Juni 1989 *

*Herr Präsident,*
*meine Herren Richter!*

1. Mit der vorliegenden Klage unterbreitet Ihnen das Unternehmen Hoogovens gemäß Artikel 33 EGKS-Vertrag die individuelle Entscheidung C(87) 2031 der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 10. November 1987 zur Prüfung, mit der die Brüsseler Exekutive ihm eine Geldbuße von 767 850 ECU wegen Überschreitung der ihm für das zweite und dritte Quartal 1985 zugeteilten Produktions- und Lieferquoten auferlegt hat.

Die Klägerin ersucht den Gerichtshof in erster Linie um vollständige oder teilweise Aufhebung dieser Entscheidung; hilfsweise begehrt sie eine — billige — Herabsetzung der Geldbuße.

2. Die EGKS-Vorschriften auf dem Gebiet des Systems der Erzeugungsquoten für bestimmte Erzeugnisse der Unternehmen der Stahlindustrie sind dem Gerichtshof, der zu ihrer Auslegung mehrfach angerufen worden ist [1], wohlbekannt.

Ich kann mich daher auf den Hinweis darauf beschränken, daß die angefochtene individuelle Entscheidung auf die allgemeine Entscheidung Nr. 234/84/EGKS der Kommission vom 31. Januar 1984 (ABl. L 29 vom 1.2.1984, S. 1) gestützt ist; ich erwähne insbesondere die Bestimmung des Artikels 12 Absatz 1: „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 100 ECU je Tonne Überschreitung beträgt."

3. Was nun den Sachverhalt betrifft, so ist es unstreitig, daß Hoogovens die Quoten, die ihr zugewiesen waren, in dem ihr zugeschriebenen Maß überschritten hat. Sie räumt dies ein und beruft sich auf verschiedene Argumente, um diese Überschreitung zu rechtfertigen.

4. Wegen weiterer Einzelheiten des Parteivorbringens verweise ich Sie auf den Sitzungsbericht.

5. Die Klägerin trägt im wesentlichen vor, daß die Entscheidung über die Verhängung der Geldbuße nicht ordnungsgemäß begründet sei. Ich möchte bemerken, daß der Begründungsmangel nicht für die Feststellung der Zuwiderhandlung behauptet wird, sondern nur für die Festsetzung der Geldbuße. Hoogovens macht insbesondere geltend,

1) die Kommission habe in der Entscheidung nicht die Umstände und Kriterien angegeben, auf die sie sich bei der Bestimmung des Betrags der Geldbuße gestützt habe;

2) die Kommission habe diese Kriterien so im Dunkeln gelassen, daß der in der Entscheidung selbst verborgene Fehler

* Originalsprache: Italienisch.

1 — Siehe insbesondere die Urteile vom 10. Dezember 1986 in der Rechtssache 41/85, Sideradria/Kommission, Slg. 1986, 3917, und vom 24. September 1987 in der Rechtssache 340/85, Porto Nogaro/Kommission, Slg. 1987, 3575.

nicht zum Vorschein komme, das heißt, das Vorliegen einer Diskriminierung bei der Ausübung ihrer Strafbefugnis, die sich aus einem Vergleich des Betrags der gegen Hoogovens verhängten Geldbuße mit dem der Geldbußen ergebe, die am selben Tag anderen Stahlunternehmen auferlegt worden seien.

6. Untersuchen wir den ersten Punkt der Argumentation. Haftet der Entscheidung wirklich ein Begründungsmangel an?

7. Generell erscheint es mir evident, daß sich die Anforderungen an die Begründung einer Entscheidung, mit der eine Geldbuße verhängt wird, von denen an eine Entscheidung, mit der ein Verstoß festgestellt wird, unterscheiden. Um das Vorhandensein einer Zuwiderhandlung wirksam feststellen zu können, ist zum einen ein Komplex tatsächlicher und rechtlicher Feststellungen erforderlich, die, zum anderen, auf einem logischen Gedankengang beruhen müssen, der die verwendeten Kriterien deutlich aufzeigt. Dies soll ganz offensichtlich dem Betroffenen ermöglichen, die Frage zu beurteilen, ob die gezogenen Schlußfolgerungen richtig sind, und dem Gerichtshof, die Tätigkeit der Behörde, die die angefochtene Maßnahme erlassen hat, zu kontrollieren und diese Maßnahme gegebenenfalls zu beanstanden.

Der „Standard" dieser Begründung erscheint mir viel höher als der, der für die Begründung der Bemessung der verhängten Geldbuße erforderlich ist.

Denn normalerweise gibt es einen „gesetzlichen Strafrahmen", innerhalb (oder in bestimmten Fällen auch außerhalb) dessen die zuständige Behörde das „Quantum" der im konkreten Fall anzuwendenden Strafe nach bestimmten Kriterien wählt, die fallspezifisch sind und die, vorausgesetzt natürlich, sie sind für die Unternehmen und den Gerichtshof überhaupt erkennbar, vom Gerichtshof nur schwer nachzuprüfen sind (mit Ausnahme der offensichtlichen oder bewiesenen Diskriminierung).

Der Ermessensspielraum, über den die Kommission bei der Festsetzung der Geldbuße im Fall der Überschreitung der Produktions- und Lieferquoten verfügt, ergibt sich, wie bereits mein Vorgänger, Generalanwalt Reischl, in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache 179/82, Lucchini/Kommission (Urteil vom 19. Oktober 1983, Slg. 1983, 3083) ausgeführt hat, aus Artikel 58 Absatz 4 EGKS-Vertrag in Verbindung mit Artikel 9 der allgemeinen Entscheidung Nr. 2794/80 (im vorliegenden Fall: Artikel 12 der genannten allgemeinen Entscheidung Nr. 234/84, die das „jus superveniens" darstellt). Die Ausführungen des Generalanwalts sowie der vom Gerichtshof insbesondere in den Randnummern 7 und 8 des Urteils Lucchini eingenommene Standpunkt lassen den normativen Rahmen erkennen. Genauer, die Kommission hat die ihr in Artikel 58 Absatz 4 EGKS-Vertrag eingeräumten Befugnisse selbst beschränkt, indem sie bestimmt hat, daß sie in allen Fällen der Quotenüberschreitung eine Geldbuße festsetzen werde, die in der Regel 100 ECU je Tonne Überschreitung beträgt, außer in Ausnahmefällen, die die Anwendung eines anderen Satzes rechtfertigen. Und der Gerichtshof hat klar gesagt: „Die Kommission konnte den Gebrauch ihres Ermessens rechtsgültig in der Weise regeln, daß sie diesen Grundsatz aufstellte, der den Erfordernissen des Gleichbehandlungsgrundsatzes entspricht und dabei die Möglichkeit bestehen läßt, außergewöhnlichen Situationen Rechnung zu tragen." „Daher ist festzustellen, daß eine *besondere Begründung* für den Bußgeldsatz nur in den Ausnahmefällen erforderlich ist, in denen die Kommission einen anderen als den Regelsatz anwendet" (Hervorhebung von mir).

Die Ratio dieses Erfordernisses ergibt sich aus den Worten des Gerichtshofes und insbesondere aus der Bezugnahme auf den Gleichheitsgrundsatz. Mit anderen Worten: Wenn die Kommission von der Anwendung des Regelsatzes abweicht, der an und für sich diese Gleichbehandlung gewährleistet, muß sie im Namen eben dieses Grundsatzes eine deutlichere Begründung geben („besondere Begründung").

8. Ich komme so zu einer ersten Schlußfolgerung: Eine besondere Begründung ist nicht erforderlich, wenn die Kommission, in der Meinung, daß die Schwere der Zuwiderhandlung der allgemeinen Regel entspricht, weil keine Umstände vorliegen, die ein Abweichen vom Regelsatz rechtfertigen, diesen Regelsatz anwendet. Dies stellt eine Bestätigung dessen dar, was ich bereits zuvor bemerkt habe, nämlich daß die Begründung für den Betrag der festgesetzten Geldbuße in einem konkreten Fall naturgemäß weniger strengen Anforderungen unterliegt als die Begründung für die Feststellung der Zuwiderhandlung.

9. Diese Schlußfolgerung veranlaßt mich zugleich, zu zwei weiteren Gesichtspunkten Stellung zu nehmen. Erstens: Gilt das Erfordernis einer besonderen Begründung grundsätzlich auch in dem Fall, daß ein niedrigerer Satz als der Regelsatz gewählt wird? Zweitens, falls dies zu bejahen ist, hat die Kommission dieses Erfordernis im konkreten Fall erfüllt?

10. Hinsichtlich des ersten Gesichtspunkts glaube ich nicht, daß man ernsthaft behaupten kann, daß die Anwendung eines niedrigeren Satzes als des Regelsatzes als solche die Kommission von jeder Begründungspflicht entbindet. Es ist vielmehr so, daß die Situation anders ist bei Anwendung eines höheren Satzes als des Regelsatzes, insbesondere im Fall des Artikels 12 Absatz 2 der genannten allgemeinen Entscheidung Nr. 234/84. Hier scheint klar zu sein, daß die Kommission die Gründe, die sie veranlaßt haben, eine *höhere Geldbuße* aufzuerlegen, *noch erschöpfender* rechtfertigen muß. Daß aber eine besondere, wenn auch knappe, Begründung in dem uns beschäftigenden Fall einer *geringeren Geldbuße* erforderlich ist, und sei es auch nur, um mögliche Beschwerden über eine Ungleichbehandlung und letzten Endes über eine Diskriminierung zu verhindern, erscheint mir klar. Dieser Ansatz scheint mir der einzige zu sein, der mit der Ratio decidendi des vorgenannten Urteils Lucchini zu vereinbaren ist.

Ich wiederhole im übrigen, daß das mit der Geldbuße belegte Unternehmen in diesem Fall ein Recht darauf hat, in groben Umrissen die Gründe zu erfahren, weshalb ihm gegenüber die Geldbuße herabgesetzt wird. Mir scheint ausgeschlossen, daß die Kommission noch mehr tun muß, als verständlich genug die Gründe für die vorgenommene Herabsetzung anzugeben. Wenn es zutrifft, daß eine besondere Begründung nicht erforderlich ist, wenn bloß der Regelsatz verhängt wird, so ist es undenkbar, daß die Verhängung einer für das Unternehmen günstigeren Geldbuße einer Begründungspflicht unterliegt, die mehr erfordert als Verständlichkeit und Transparenz für das Unternehmen und den Gerichtshof.

11. Ich komme nun zum zweiten Gesichtspunkt, das heißt, ob Hoogovens im vorliegenden Fall in der Lage war, die Gründe zu erkennen, weshalb ihr gegenüber die Geldbuße im Vergleich zu derjenigen herabgesetzt wurde, die normalerweise verhängt würde; die Kommission trägt vor, daß die Antwort im vorletzten Absatz der letzten Begründungserwägung der angefochtenen Entscheidung enthalten sei: „Unter Berücksichtigung der Gesichtspunkte, die sich während der Untersuchung im Rahmen der Zuwiderhandlungsverfahren ergeben haben, ist

eine Geldbuße von 50 ECU je Tonne Überschreitung zu verhängen."

Die Kommission hat allerdings in der mündlichen Verhandlung — sehr ehrlich — einräumen müssen, daß diese Begründung vielleicht zu knapp ist. Ich pflichte dieser letzten Bemerkung der Kommission bei.

12. Ich denke nämlich nicht, daß der von der Kommission angeführte Satz die — auch nur geringsten — Anforderungen an die Begründung in dem Maße erfüllt, das im vorliegenden Fall erforderlich gewesen wäre. Ein einfacher Hinweis auf die Gesichtspunkte, die im Laufe der Untersuchung während des Zuwiderhandlungsverfahrens aufgetaucht sind, scheint mir nicht geeignet, der Firma Hoogovens, geschweige denn dem Gerichtshof, zu erlauben, die Gründe für die Herabsetzung der Geldbuße in absolut ausreichend verständlicher Weise und auch so zu erkennen, daß die berechtigten Zweifel hinsichtlich des Vorliegens von Diskriminierungen zerstreut werden.

13. Und hier will ich ganz deutlich sein. Der Umstand, daß die Kommission, auch gleichzeitig, mehrere Stahlunternehmen mit mehreren Geldbußen belegt, hat nicht zur Folge, daß für sie die Verpflichtung entsteht, in den verschiedenen Entscheidungen ausdrückliche Vergleiche anzustellen zwischen den mildernden Umständen, die in den einzelnen Fällen die zugestandenen Herabsetzungen der Geldbuße rechtfertigen. Insoweit stimme ich dem Vorbringen der Kommission in der Gegenerwiderung völlig zu. Ich füge hinzu, daß die Kommission in Artikel 58 Absatz 4 EGKS-Vertrag die besondere Aufgabe erhalten hat, im Fall des Verstoßes von Unternehmen gegen Entscheidungen, die nach diesem Artikel ergangen sind, Geldbußen festzusetzen. Sie hat nicht die Aufgabe erhalten, einen Leitfaden über die Art und Weise zu verfassen, in der sie diese Aufgabe erfüllt. Hier bin ich anderer Meinung als die Klägerin, wenn sie in der Klageschrift rundweg behauptet, die von der Kommission bei der Verhängung der Geldbußen verfolgte Politik ergebe sich erst aus den Begründungserwägungen der einzelnen Entscheidungen. Ich bin davon überzeugt, daß die Kommission, sofern sie bei der Überwachung der Einhaltung der von ihr erlassenen Regelung diese nicht unkorrekt — insbesondere nicht durch Verletzung ihrer Begründungspflicht und des Gleichheitsgrundsatzes — anwendet, nicht die Aufgabe hat, in jeder Durchführungsentscheidung eingehend über die Gründe zu unterrichten, aus denen sie in anderen Fällen nicht den Regelsatz auf andere Unternehmen angewendet hat.

14. Unter diesen Voraussetzungen glaube ich nicht, daß man im vorliegenden Fall der Ansicht sein kann, die umstrittene Entscheidung liefere, was die von der Kommission angewandten Kriterien betrifft, für sich allein und ohne jeden Hinweis auf Festsetzungen von Geldbußen in anderen, an Konkurrenzunternehmen gerichteten Entscheidungen eine ausreichende Begründung. Um sich hiervon zu überzeugen, genügt die Feststellung, daß eine Formulierung wie „unter Berücksichtigung der Gesichtspunkte, die sich während der Untersuchung im Rahmen der Zuwiderhandlungsverfahren ergeben haben", zum einen eine *Binsenwahrheit* ist (denn es ist zu hoffen, daß sich die Kommission im vorliegenden Fall auf die Ergebnisse der vorgenommenen Untersuchungen gestützt hat und nicht nur auf ein „Hörensagen", ein „a priori" oder, noch schlimmer, auf die Ergebnisse einer Untersuchung im Bereich Antidumping oder Wettbewerb ...), und zum anderen so *allgemein* ist, daß sie nichts zum Verständnis der wahren Gründe für die Herabsetzung der Geldbuße beiträgt.

15. Es ist zutreffend, daß die Beklagte hierzu vorträgt, die umstrittene Entscheidung enthalte Gesichtspunkte, aufgrund deren Hoogovens durch einfache Ausschlie-

ßung zweier Umstände, die das bestrafte Unternehmen als mildernd ansieht, die die Kommission dagegen ausdrücklich zurückweist, verstehen kann, daß der Grund für die Herabsetzung der Geldbuße mit dem dritten von der Klägerin vorgebrachten Argument in Zusammenhang steht, nämlich dem *Verhältnis zwischen den Produktionsquoten und den Teilen der Lieferquoten* (I: P-Relation) für Stahlerzeugnisse (siehe insbesondere die dritte Begründungserwägung, zweiter Absatz).

Die dritte Begründungserwägung lautet (in der französischen Übersetzung) wie folgt:

„Mais considérant que:

L'intention de Hoogovens d'acheter des quotas et l'impossibilité dans laquelle elle s'est trouvée d'exécuter ce projet ne justifient pas qu'elle fasse fi des obligations qui lui imcombent en vertu du régime de quotas; il lui incombait en effet de planifier ses livraisons en fonction des quotas disponibles.

Les difficultés que Hoogovens éprouvait depuis longtemps par suite du rapport défavorable entre la partie du quota destinée à être livrée sur le marché commun et le quota de production total ont effectivement été reconnues par la Commission et ont conduit cette dernière à adopter la décision n° 1433/87/CECA du 20 mai 1987.

Le régime des quotas est une réglementation applicable par trimestre, ce qui exclut de faire la compensation d'un trimestre sur l'autre."

16. Wie man sieht, erlaubt die Lektüre des zweiten Absatzes der dritten Begründungserwägung der Entscheidung C(87) 2031 nicht den Schluß, daß der mildernde Umstand, auf den die Herabsetzung der Geldbuße von 100 auf 50 ECU je Tonne angeblich gestützt ist, in der I: P-Relation liegt. Ganz im Gegenteil, die von der Kommission gewählte Formulierung führt zu der Annahme, daß sich die Berücksichtigung der Schwierigkeiten von Hoogovens im Hinblick auf die ungünstige I: P-Relation in dem Erlaß der Entscheidung Nr. 1433/87/EGKS vom 20. Mai 1987 niedergeschlagen hat. Mit anderen Worten: Aus dem zweiten Absatz der dritten Begründungserwägung ergibt sich nicht, daß dieser Umstand für die *umstrittene Entscheidung* mildernd berücksichtigt wurde, sondern im Gegenteil, daß er für eine *andere, unterschiedliche Entscheidung,* die mit dem vorliegenden Rechtsstreit nichts zu tun hat, berücksichtigt wurde.

Die bloße Lektüre dieser letztgenannten Entscheidung bestätigt endgültig, was ich soeben bemerkt habe. Denn mit ihr gestattete man es den Unternehmen in der Gemeinschaft, die eine ungünstige I: P-Relation aufwiesen, die Quoten für Lieferungen innerhalb des Gemeinsamen Marktes durch Umwandlung eines Teils der Produktionsquoten zu erhöhen.

Es ist daher aufgrund der Lektüre der angefochtenen Entscheidung (dritte Begründungserwägung, zweiter Absatz) sowie unter Berücksichtigung des Inhalts der Entscheidung Nr. 1433/87 ganz offensichtlich, daß das Argument der ungünstigen I: P-Relation zurückgewiesen worden und es ganz und gar nicht als erheblicher Umstand für die Herabsetzung der Geldbuße anerkannt worden ist, so daß das Vorbringen der Kommission hierzu mehr ein Versuch zu sein scheint, eine Lücke in der Begründung (die allerdings eingeräumt wird) recht und schlecht a posteriori zu füllen, als eine vernünftige Auslegung der angefochtenen Entscheidung.

Mir scheint daher, daß Hoogovens mit Recht vorträgt, die Lektüre der streitigen Entscheidung erlaube nicht den Schluß, daß der Grund für die Herabsetzung der Geldbuße in der ungünstigen I: P-Relation liege. Und ich muß hierzu auch feststellen, daß der Gerichtshof mit Sicherheit nicht imstande sein wird, einen solchen Schluß zu ziehen. Dies beseitigt vollständig und endgültig jeden Zweifel am Vorliegen eines Begründungsmangels.

17. Abschließend bin ich der Ansicht, daß der angefochtenen Entscheidung ein Begründungsmangel anhaftet. Es bleibt zu untersuchen, welche Folgerungen aus dieser Feststellung zu ziehen sind. Nun, einerseits hat die Klägerin die Zuwiderhandlung nicht bestritten und die Überschreitung der ihr zugeteilten Quoten zugestanden: Es erschiene mir daher nicht gerecht, zu einer vollständigen Aufhebung der Geldbuße zu gelangen. Andererseits ist die Kommission ihren Pflichten nicht nachgekommen, da sie die für die Herabsetzung der Geldbuße angewendeten Kriterien nicht ausreichend angegeben hat. Unter diesen Umständen schlage ich vor, daß der Gerichtshof Artikel 36 Absatz 2 EGKS-Vertrag anwendet und die gegen Hoogovens festgesetzte Geldbuße in angemessener Weise herabsetzt.

Die Kosten sind selbstverständlich der Kommission aufzuerlegen.