FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO
fremsat den 28. juni 1989 *

Høje Domstol.

1. Under denne sag har virksomheden Hoogovens nedlagt påstand om, at Domstolen i medfør af EKSF-Traktatens artikel 33 annullerer den individuelle beslutning C(87) 2031 endelig udg. af 10. november 1987, ved hvilken Kommissionen i Bruxelles pålagde virksomheden en bøde på 767.850 ECU med den begrundelse, at virksomheden havde overskredet de produktions- og leveringskvoter, som den var blevet tildelt for andet og tredje kvartal 1985.

Principalt har sagsøgeren nedlagt påstand om, at Domstolen helt eller delvis annullerer beslutningen. Subsidiært påstås bødebeløbet nedsat efter billighed.

2. EKSF-lovgivningens regler om produktionskvoter for visse produkter, der fremstilles i jern- og stålindustrien, er velkendt af Domstolen, som ved adskillige lejligheder har fået dem forelagt til fortolkning [1].

Derfor kan jeg nøjes med at minde om, at den anfægtede individuelle beslutning er truffet med hjemmel i den generelle beslutning nr. 234/84/EKSF som blev udstedt af Kommissionen den 31. januar 1984 (EFT L 29 af 1. februar 1984, s. 1); navnlig skal jeg henvise til indholdet af stk. 1 i artikel 12: »Virksomheder, som overskrider deres produktionskvoter eller den del af disse kvoter, som kan leveres på det fælles marked, pålægges en bøde, der normalt beløber sig til 100 ECU / t overskridelse.«

3. Med hensyn til sagens faktiske omstændigheder er det ubestridt, at Hoogovens i det over for virksomheden påtalte omfang har overskredet de kvoter, som den var blevet tildelt. Sagsøgeren har selv erkendt det, men påberåber sig forskellige argumenter for at retfærdiggøre overskridelsen.

4. For en nærmere redegørelse for parternes argumenter skal jeg henvise til retsmøderapporten.

5. Sagsøgeren har i det væsentlige gjort gældende, at bødebeslutningen ikke er behørigt motiveret. Jeg noterer, at begrundelsesmangel ikke gøres gældende med hensyn til fastslåelsen af, at en overskridelse har fundet sted, men udelukkende med hensyn til bødens fastsættelse. Hoogovens har navnlig påberåbt sig følgende:

1) I beslutningen er hverken angivet de omstændigheder eller de kriterier, som Kommissionen har lagt til grund for at fastsætte bødens størrelse;

2) Kommissionen har sløret disse kriterier i den grad, at den mangel, som ligger skjult i beslutningen, ikke kommer frem,

* Originalsprog: italiensk.

1 — Se især dom af 10. december 1986 (Sideradria/Kommissionen, 41/85, Sml. s. 3917) og dom af 24. september 1987 (Porto Nogaro/Kommissionen, 340/85, Sml. s. 3575).

og mangelen er, at Kommissionen har gjort sig skyldig i forskelsbehandling ved udøvelsen af sin sanktionsret, hvilket fremgår af en sammenligning mellem den Hoogovens pålagte bøde og størrelsen af de bøder, som samme dag blev pålagt andre jern- og stålvirksomheder.

6. Jeg vil nu tage stilling til den første del af argumenterne. Er beslutningen virkelig behæftet med en begrundelsesmangel?

7. Helt generelt forekommer det at være evident, at kravene til begrundelsen for en beslutning, ved hvilken der pålægges en bøde, må være forskellige fra dem, der stilles til en beslutning om konstatering af en overtrædelse. For med retsgyldighed at fastslå eksistensen af et retsbrud er det for det første nødvendigt at foretage en række faktiske og retlige konstateringer, som for det andet skal støttes på et logisk ræsonnement, der klart fremlægger de anvendte kriterier. Formålet hermed er naturligvis at sætte adressaten i stand til at vurdere, om Kommissionens resultater er korrekte, ligesom Domstolen skal kunne kontrollere, hvorledes der er gået frem af den myndighed, som det påtalte tiltag hidrører fra og om nødvendigt gribe ind heroverfor.

Det kan vel antages, at »standarden« for en sådan begrundelse må være meget højere end den, som kræves med hensyn til begrundelsen for selve bødestørrelsen.

Sædvanligvis findes der faktisk en »lovfastsat sanktion«, inden for hvis rammer (eller i visse tilfælde endda udenfor) den kompetente myndighed vælger niveauet for den sanktion, der skal pålægges konkret ud fra bestemte kriterier, som netop er særlige for denne sanktion, og som Domstolen — naturligvis på betingelse af, at virksomhederne og Domstolen kan finde frem til dem — kun vanskeligt kan underkende (med forbehold af, at der foreligger åbenbar eller bevist forskelsbehandling).

Imidlertid fremgår grænsen for det skøn, som tilkommer Kommissionen ved dens fastsættelse af en bøde i tilfælde af overskredne produktions- og leveringskvoter, af EKSF-Traktatens artikel 58, stk. 4, i forbindelse med artikel 9 i den generelle beslutning nr. 2794/80 (her i sagen: artikel 12 i den generelle beslutning nr. 234/84, som der er henvist til ovenfor, og som udgør *jus superveniens*). Det havde min forgænger generaladvokat Reischl jo anledning til at minde om i sit forslag til afgørelse i sagen Lucchini mod Kommissionen (dom af 19. oktober 1983, 179/82, Sml. s. 3083). Den lovgivningsmæssige ramme fremgår af generaladvokatens bemærkninger samt af Domstolens udtalelser, navnlig i præmisserne 7 og 8 i Lucchini-dommen. Helt nøjagtigt er forholdet følgende: Kommissionen har selv sat grænser for de beføjelser, den har efter EKSF-Traktatens artikel 58, stk. 4, idet den har fastsat, at den i alle tilfælde af kvoteoverskridelse vil fastsætte en bøde, der som hovedregel er på 100 ECU / t overskridelse bortset fra helt særlige tilfælde, som kan begrunde en anden sats. Og Domstolen udtalte ganske klart: »Kommissionen har gyldigt kunnet udøve sit skøn til at fastsætte en sådan regel, som svarer til kravene om lighed, samtidig med at den åbner mulighed for at tage hensyn til helt særlige forhold«. »En *særlig begrundelse* vedrørende bødens størrelse er herefter kun påkrævet i de tilfælde, hvor Kommissionen undtagelsesvis anvender en anden sats end den normale« (min fremhævelse).

Begrundelsen for dette krav fremgår af Domstolens udtalelse, især af omtalen af lighedskravet. Med andre ord: når Kommissionen fjerner sig fra anvendelsen af »normalsatsen«, der i sig selv garanterer en sådan lighed, skal den for at respektere dette selvsamme krav give en mere tydelig begrundelse (»særlig begrundelse«).

8. Således kommer jeg frem til en første konklusion: en særlig begrundelse er unødvendig, når Kommissionen — såfremt den finder, at overtrædelsens grovhed svarer til hovedreglen — i fravær af omstændigheder, som berettiger en fravigelse af »normalsatsen«, anvender »normalsatsen«. Dette er en bekræftelse af, hvad jeg anførte ovenfor, nemlig at begrundelsen for størrelsen af den konkret fastsatte bøde ifølge sin karakter er undergivet mindre strenge krav i forhold til dem, som gælder, når fastslåelse af overtrædelsen skal begrundes.

9. Samtidig foranlediger denne konklusion mig til at tage stilling til to yderligere aspekter. For det første: Gælder kravet om særlig begrundelse teoretisk set også i det tilfælde, at der vælges en lavere sats end »normalsatsen«? For det andet: Har Kommissionen — i tilfælde af en bekræftende besvarelse — i den konkrete sag opfyldt det pågældende krav?

10. Med hensyn til det første aspekt finder jeg ikke, at man i fuldt alvor kan hævde, at anvendelsen af en lavere sats end »normalsatsen« i sig selv fritager Kommissionen for enhver begrundelsespligt. Forholdet er snarere det, at situationen er en anden, når den anvendte sats er højere end »normalsatsen«, især i det tilfælde, som der tages sigte på i stk. 2 af artikel 12 i den generelle beslutning nr. 234/84. Dér kommer det helt klart frem, at Kommissionen på endnu *mere udtømmende* måde skal forklare, hvorfor den er blevet foranlediget til at anvende en *højere bøde*. Men at der skal gives en særlig begrundelse, om det så blot er kortfattet, også i det tilfælde, som jeg beskæftiger mig med her, nemlig tilfældet en *mindre bøde* — selv om det sker for at fjerne eventuelle indsigelser om forskelllig behandling, som i den sidste ende løber ud i forskelsbehandling — ja, det forekommer mig helt åbenbart. En sådan betragtningsmåde er nok den eneste, som tilgodeser *ratio decidendi* i den ovennævnte Lucchini-dom.

Jeg skal i øvrigt gentage, at den bødefældte virksomhed i et sådant tilfælde har krav på at blive gjort bekendt i store træk med grundene til, at den blev pålagt en mindre bøde. Jeg finder det udelukket, at Kommissionen skal gøre andet end på en tilstrækkeligt forståelig måde at angive grundene til den valgte nedsættelse. En ganske særlig begrundelse er vel ikke nødvendig for en blot og bar anvendelse af »normalsatsen«, men det er utænkeligt, at pålæggelsen af en for virksomheden mildere bøde underkastes et begrundelseskrav, der går ud over kravet om, at bødefældelsen skal være forståelig og klar for både virksomheden og Domstolen.

11. Jeg kommer nu til det andet aspekt, som angår spørgsmålet, om Hoogovens i den konkrete sag har været i stand til at forstå, hvorfor virksomheden blev pålagt en mildere bøde i forhold til, hvad den ellers skulle have tålt i normaltilfældet. Herom har Kommissionen gjort gældende, at svaret fremgår af næstsidste afsnit i den anfægtede beslutnings sidste betragtning: »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.«

I øvrigt har Kommissionen været ærlig og i retsmødet måttet erkende, at en sådan begrundelse måske er for kortfattet. Dette kan jeg tiltræde.

12. Det er faktisk ikke min opfattelse, at den af Kommissionen omtalte sætning opfylder selv de mindste krav til en begrundelse, således som denne havde været nødvendig i den konkrete sag. Jeg finder ikke, at den blotte henvisning til forhold, der er kommet frem under forundersøgelsen, gør det muligt for Hoogovens og i endnu mindre grad for Domstolen med den fornødne forståelighed i absolut forstand og i øvrigt med den virkning, at berettiget mistanke om forskelsbehandling fjernes, at blive klar over grundene til den mildere bøde.

13. Med hensyn hertil skal jeg gøre mit synspunkt helt klart. Den omstændighed, at Kommissionen pålægger en hel række jern- og stålvirksomheder en hel række bøder, og endda samtidig, bevirker ikke, at der hermed opstår pligt for Kommissionen til i de forskellige beslutninger udtrykkeligt at modstille de forskellige formildende omstændigheder, som i de konkrete sager retfærdiggør mildere bøder. I den forstand kan jeg fuldt ud tiltræde udtalelsen i Kommissionens svarskrift. Jeg skal tilføje følgende: Kommissionen har efter EKSF-Traktatens artikel 58, stk. 4, den veldefinerede opgave at pålægge bøder, såfremt virksomhederne gør sig skyldige i overtrædelser af de beslutninger, som vedtages til gennemførelse af artikel 58. Den fik ikke til opgave at udarbejde en håndbog i, hvorledes den vil løse denne opgave. Desangående er jeg uenig med sagsøgeren, som i stævningen ligefrem gør gældende, at den af Kommissionen fulgte politik ved bødepålæggelse fremgår af betragtningerne til de enkelte beslutninger. Det er min overbevisning, at Kommissionen, forudsat at den under tilsynet med overholdelsen af sine egne retsregler ikke anvender dem ukorrekt — navnlig ved at tilsidesætte begrundelsespligten og ligebehandlingsprincippet — ikke herved skal udarbejde detaljerede oplysninger i enhver konkret beslutning, som vedrører de grunde, der i andre tilfælde har været afgørende for, at den ikke har anvendt »normalsatsen« på andre virksomheder.

14. På det grundlag mener jeg ikke i dette konkrete tilfælde at kunne antage, at den omtvistede beslutning, hvad angår de af Kommissionen valgte kriterier, har givet en i sig selv tilstrækkelig begrundelse, og herved kan der helt bortses fra enhver henvisning til bødefastsættelser i andre beslutninger rettet til konkurrerende virksomheder. For at blive overbevist herom er det nok at notere sig, at en formulering af typen »under hensyn til de oplysninger, der er kommet frem ved den undersøgelse, som er foretaget under procedurerne om overtrædelse...« for det første er en *truisme* (idet man sandelig må håbe, at Kommissionen har anvendt resultaterne af undersøgelserne i den konkrete sag og ikke »rygter«, »a priori«-synspunkter eller — endnu værre — resultater hidrørende fra en undersøgelse på antidumping- eller konkurrenceområdet...); og for det andet er den faktisk anvendte formulering så *generel*, at den ikke er til nogen hjælp med henblik på forståelsen af de sande grunde til at nedsætte bøden.

15. Det er helt korrekt, at sagsøgte desangående har gjort gældende, at den omtvistede beslutning indeholder oplysninger, der gør det mulig for Hoogovens at forstå —

og det ved simpel udelukkelse af to omstændigheder, som den bødefældte virksomhed har fundet formildende, men som udtrykkeligt blev afvist af Kommissionen — at begrundelsen for den mildere bøde hænger sammen med sagsøgerens tredje argument, dvs. *forholdet mellem produktionskvoterne og leveringskvoterne* (IP-forholdet) i forbindelse med jern- og stålprodukter (jfr. særlig tredje betragtning, andet afsnit).

Tredje betragtning har følgende indhold (i fransk oversættelse):

»Mais considerant 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 incombent 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. Som det ses, kan læsningen af andet afsnit i tredje betragtning til beslutning C(87) 2031 ikke føre til den konklusion, at den formildende omstændighed, der angiveligt begrunder nedsættelsen af bøden fra 100 til 50 ECU / t ligger i IP-forholdet. Tværtimod: den af Kommissionen valgte formulering fører til at antage, at det hensyn, som burde tages til de for Hoogovens bestående vanskeligheder med hensyn til det ugunstige IP-forhold kom til udtryk ved, at Kommissionen vedtog beslutning nr. 1433/87/EKSF af 20. maj 1987. Det kan med andre ord slet ikke udledes af betragtning 3, andet afsnit, at denne omstændighed er blevet fundet formildende i forbindelse med den *omtvistede beslutning*, hvorimod det ses, at den er blevet taget i betragtning med henblik på en *anden, herfra forskellig beslutning*, som er denne tvist uvedkommende.

Man behøver blot læse den sidstnævnte beslutning for definitivt at få bekræftet, hvad jeg lige har antaget. Ved den pågældende beslutning blev der jo givet de EF-virksomheder, som havde et ugunstigt IP-forhold, tilladelse til at øge kvoten for levering på det fælles marked ved en omlæggelse fra produktionsgruppen.

Det er således bragt på det rene — både ud fra læsningen af den anfægtede beslutning (tredje betragtning, andet afnsit) og i lyset af indholdet af beslutning nr. 1433/87/EKSF — at argumentet om det ugunstige IP-forhold klart blev forkastet, og at den pågældende omstændighed faktisk slet ikke blev lagt til grund som relevant med henblik på nedsættelsen af bøden; konsekvensen er, at Kommissionens bemærkninger herom mere ligner et forsøg på, på en eller anden måde og efterfølgende, at udfylde en lakune i motivationen (som den i øvrigt erkender) end en rimelig fortolkning af den anfægtede beslutning.

Jeg mener derfor, at Hoogovens har ret i at gøre gældende, at læsningen af den omtvistede beslutning ikke gør det muligt at konkludere, at grunden til den nedsatte bøde er det ugunstige IP-forhold. Jeg skal i øvrigt desangående bemærke, at Domstolen med sikkerhed ikke er i stand til at nå frem til en sådan konklusion. Hermed har man radikalt og definitivt fjernet enhver tvivl om, hvorvidt der foreligger begrundelsesmangel.

17. Min konklusion er, at den omtvistede beslutning er behæftet med en begrundelsesmangel. Herefter er der kun tilbage at tage stilling til, hvilke retsvirkninger der skal udledes af en sådan antagelse. På den ene side har den sagsøgende virksomhed imidlertid ikke bestridt at have handlet retsstridigt og har erkendt at have overskredet de tildelte kvoter; det vil derfor forekomme mig uberettiget at nå frem til, at bøden helt skal ophæves. På den anden side har Kommissionen tilsidesat sine pligter ved ikke behørigt at have redegjort for de kriterier, den anvendte for at nedsætte bøden. Under disse omstændigheder foreslår jeg, at Domstolen i medfør af EKSF-Traktatens artikel 36, stk. 2, nedsætter den Hoogovens pålagte bøde efter billighed.

Det er klart, at Kommissionen bør pålægges sagens omkostninger.