

Sag 66/84

Ferriere di Borgaro SpA mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber »Kvotasystem for stålproduktionen«

Sammendrag

*EKSF — produktion — kvotasystem for produktion og levering af stål — overskridelse af produktionskvotaen i et bestemt kvartal — fejlagtigt oplyst referenceproduktion — anmodning om ændring af kvotaen — Kommissionens forsinkede reaktion — delvis udligning af kvotaoverskridelsen i det følgende kvartal — bødenedsættelse
(EKSF-traktaten, art. 58; generelle beslutninger nr. 2794/80 og nr. 1831/81, art. 12)*

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PIETER VERLOREN VAN THEMAAT fremsat den 31. januar 1985*

Høje Domstol.

1. Indledning

1.1. Den sagsøgende virksomhed, Ferriere di Borgaro SpA, som under den mundtlige forhandling har oplyst, at den agtede at indgive konkursbegæring, har anlagt sag

ved Domstolen til prøvelse af Kommissionens individuelle beslutning af 26. januar 1984 om at pålægge selskabet en bøde på 71 857 ECU for overskridelse af produktionskvotaen for første kvartal 1982 med 1 265 tons for produkter under gruppe VI, handelsstål, jfr. beslutning nr. 1831/81/EKSF (EFT 1981 L 180, s. 1). Selskabet har

* Oversat fra nederlandsk.

nedlagt påstand om, at beslutningen annulleres, subsidiært at bøden nedsættes.

1.2. Tvisten mellem parterne vedrører ikke omfanget af overskridelsen. Der består derimod uenighed om de særlige omstændigheder, som skal lægges til grund ved fastsættelse af bøden, og som kan begrunde en fravigelse af den normale bødesats, 75 ECU pr. ton.

I den individuelle beslutning, som ifølge parterne indeholder en korrekt, detaljeret fremstilling af de faktiske omstændigheder, har Kommissionen taget hensyn dels til den usikkerhed, som den sagsøgende virksomhed befandt sig i, fordi Kommissionen først efter udløbet af det omhandlede kvartal kunne anerkende en forhøjelse af kvotaen, dels til den delvise udligning af overskridelsen i første kvartal, som virksomheden foretog ved ikke at udnytte kvotaen for andet kvartal fuldt ud. For den udlignede del af overskridelsen, 788 tons, blev bøden således fastsat til 41,25 ECU pr. ton, dvs. halvdelen af den sats på 82,5 ECU, som gjaldt for de resterende 477 tons. I henhold til artikel 12 i beslutning nr. 1831/81/EKSF pålægges der en bøde, der normalt beløber sig til 75 ECU/t overskridelse. Såfremt en virksomheds produktion overskrider kvotaen med 10% eller mere, eller hvis virksomheden allerede tidligere har overskredet sin kvota, kan bøderne fastsættes til det dobbelte. På grundlag heraf blev bøden forhøjet med 10% til 82,5 ECU.

Kommissionen har oplyst, at den ved fastsættelse af bødens størrelse fulgte Domstolens praksis som fastlagt i dom af 19. oktober 1983, 179/82, Lucchini (Sml. 1983, s. 3083).

Sagsøgeren har anført, at der burde være foretaget en større nedsættelse af bøden, dels fordi Kommissionen var medansvarlig for kvotaoverskridelsen, dels fordi sagsøgeren hele tiden handlede redeligt. Sagsø-

geren har her henvist til Domstolens dom af 14. februar 1984, 2/83, Alfer, hvorefter bøden blev nedsat til ca. 11% af det oprindelige beløb.

Ifølge Domstolens faste praksis kan en retsstridig kvotaoverskridelse imidlertid ikke udlignes ved en produktionsnedsættelse i et senere kvartal, da kvotaordningen hviler på en periode på et kvartal (jfr. blandt andet dommen i sag 179/82, Lucchini, og dommen af 14. februar 1984 i sag 2/83, Alfer, Sml. 1984, s. 799). I virkeligheden vedrører denne sag således udelukkende spørgsmålet, om bøden burde have været yderligere nedsat.

2. De faktiske omstændigheder

Sagsøgeren fremstiller hovedsagelig specialstål, herunder almindelige stålknipler med et sidemål på mindre end 50 mm.

Sagsøgeren havde i henhold til ordningen efter beslutning nr. 2794/80/EKSF (EFT 1980 L 291, s. 1) ved en fejltagelse opført de pågældende knipler under kvotaen for råstål og ikke under kvotaen for valsede produkter i gruppe IV. Den nævnte beslutning blev med virkning fra 1. juli 1984 afløst af beslutning nr. 1831/81/EKSF (EFT 1981 L 180, s. 1). Sidstnævnte beslutning ændrede den gældende ordning, således at det kun var produktionen af visse grupper valsede produkter — men derimod ikke længere produktionen af råstål — som fortsat var undergivet kvotasystemet. Følgelig fik den sagsøgende virksomhed tildelt en produktionskvota for handelsstål¹, som var særdeles lav i forhold til den tidligere produktion.

Ved individuel beslutning af 21. december 1981 fastsatte Kommissionen sagsøgerens produktionskvota og den del af kvotaen, som kunne leveres på det fælles marked, til

1 — O.a.: I beslutning nr. 2794/80 er handelsstål opført under gruppe IV, i beslutning nr. 1831/81 under gruppe VI.

henholdsvis 1 185 og 1 169 tons for første kvartal 1982.

Ved fem telexmeddelelser af 19., 22. og 28. januar samt af 22. og 31. marts 1982 anmodede sagsøgeren om en forhøjelse af kvotaerne, idet virksomheden gjorde gældende, at den tidligere havde opført de omhandlede knipler under en forkert gruppe, og den bad Kommissionen oplyse, hvorledes den skulle forholde sig (telex af 22. januar 1982). Den 27. februar 1982 gennemførte Kommissionens inspektører et kontrolbesøg på virksomheden.

Ved beslutning af 19. april 1982, dvs. efter udløbet af første kvartal (januar, februar og marts), forhøjede Kommissionen kvotaerne til henholdsvis 5 419 og 5 646 tons. Beslutningen fastsatte ligeledes sagsøgerens kvota for andet kvartal til 5 134 tons. Under disse omstændigheder indstillede sagsøgeren herefter — dvs. i løbet af andet kvartal — sin produktion for således i videst muligt omfang at udligne overskridelsen i første kvartal. Det er i øvrigt ikke blevet oplyst for Domstolen, nøjagtigt hvornår sagsøgeren indstillede produktionen. Virksomheden mener selv, at det skete noget efter modtagelsen af beslutningen om kvotaforhøjelsen og fastsættelsen af kvotaerne for første og andet kvartal, dvs. ikke meget senere end 19. april. Under den mundtlige forhandling har Kommissionen stærkt betvivlet, at sagsøgeren reagerede så hurtigt efter 19. april. Denne tvivl — som jeg mener er begrundet — støttes på en konstatering af, at sagsøgerens oplysninger om, at der kun var 788 tons tilbage af kvotaen for andet kvartal, som den anvendte til at udligne en del af kvotaoverskridelsen i første kvartal, indebærer, at virksomheden allerede i begyndelsen af andet kvartal, dvs. ultimo april, havde fremstillet ca. 4 300 tons.

Hvorom alting er, er det ubestridt, at sagsøgerens produktion i første kvartal androg 6 684 tons. Følgelig overskred virksomheden sin kvota med 1 265 tons. Da produktionen

blev nedsat i andet kvartal, fremstillede virksomheden 788 tons mindre, og den udlignede således delvis overskridelsen, således at der ikke skete udligning for 477 tons.

3. Den anfægtede beslutning

Beslutningens tyve betragtninger indeholder en detaljeret gennemgang af de faktiske omstændigheder samt af de argumenter, som sagsøgeren fremførte dels skriftligt dels under høringen. Det er fastslået, at de af Kommissionen oprindeligt fastsatte kvotaer støttedes på unøjagtige oplysninger fra sagsøgeren, og at denne ved en række telexmeddelelser (fem) anmodede Kommissionen om en forhøjelse af kvotaerne, for således at undgå overskridelse, og tilladelse til en reel udligning heraf i andet kvartal. Som konklusion indeholder beslutningen følgende betragtning:

»I dette tilfælde skal der, når henses til den usikkerhed, som virksomheden befandt sig i i første kvartal 1982, og ønsket om at udligne kvotaoverskridelsen for første kvartal for således delvis at berigtige situationen, pålægges en bøde for den udlignede del af overskridelsen, dvs. 788 tons, på 41,25 ECU/t overskridelse, hvilket svarer til en bødesats på halvdelen af den sats, som anvendes på den ikke udlignede overskridelse på 477 tons«².

Det fremgår af denne betragtning, at Kommissionen ved fastsættelse af bøden med rette tog hensyn til de særlige omstændigheder, hvorunder overskridelsen fandt sted, jfr. Domstolens praksis (senest i sag 270/82, Estel, dom af 29. februar 1984, præmis 12). Den støttede sig her navnlig på sag 179/82, Lucchini.

2 — Domstolens oversættelse.

4. Parternes anbringender

Sagsøgerens argumenter begrænses i virkeligheden til to anbringender. Sagsøgeren har i det første anbringende anført, at Kommissionen har gjort sig skyldig i magtfordrejning ved i bødebeslutningens syvende betragtning at fastslå, at sagsøgerens urigtige oplysning vedrørende referencemængderne skal ses i forbindelse med den omstændighed, at sagsøgeren siden juli 1981 ikke længere gav meddelelse om sin produktion med henblik på erlæggelse af afgifter og ikke længere betalte disse afgifter. Som følge heraf opfordrede Kommissionen i en beslutning af 3. juni 1983 sagsøgeren til at betale de skyldige beløb. Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede beslutning i den foreliggende sag i virkeligheden vedrørte tilsidesættelse af afgifts- og oplysningspligten.

Sagsøgeren har i det andet anbringende bestræbt sig på at fremstille de særlige omstændigheder, hvorunder overskridelsen fandt sted, på en sådan måde, at Kommissionen bærer en stor del af ansvaret, hvorfor der burde være pålagt en mindre bøde. Sagsøgeren har her anført, at det ikke fremgår klart af beslutning nr. 2794/80, under hvilken gruppe knipler med et sidemål på mindre end 50 mm skal henføres. Ved de foretagne efterprøvelser har Kommissionens inspektører i øvrigt ikke gjort sagsøgeren opmærksom på, at kniplerne fejlagtigt var opført som råstål og ikke som handelsstål i gruppe IV. Følgelig bærer Kommissionen ifølge sagsøgeren en stor del af ansvaret for den endelige overskridelse. Yderligere meddelte sagsøgeren i fjerde kvartal 1981 Kommissionen, at produktionen ville overstige en fjerdedel af den årlige referenceproduktion, nemlig 6 000 tons, således at virksomheden i det følgende kvartal ville blive omfattet af kvotasystemet, jfr. artikel 4, stk. 4, i beslutning nr. 1831/81/EKSF som ændret ved beslutning nr. 1832/81/EKSF af 3. juli 1981 (EFT 1981 L 184, s. 1).

Endelig har sagsøgeren anført, at Kommissionen trods indtrængende anmodninger fremsat rettidigt i fem telexmeddelelser først for sent, nemlig efter udløbet af første kvartal, forhøjede kvoterne.

5. Vurdering af de fremførte anbringender

For så vidt angår det første anbringende, fremgår det klart, at beslutningen udelukkende har til formål at belægge kvotaoverskridelsen med sanktion. Kommissionens henvisning til overtrædelsen i forbindelse med afgifter og oplysningspligt udgør kun et mindre punkt i en enkelt betragtning. Meningen er ganske vist ikke helt klar, men det kan ikke godtgøres, at denne betragtning har ligget til grund for den anfægtede beslutning. Det fremgår yderligere af den nævnte passus, at den deri nævnte overtrædelse er behandlet i en særskilt beslutning. Jeg mener således, at dette anbringende ikke kan lægges til grund.

Sagsøgeren har i det andet anbringende gjort gældende, at Kommissionen havde en stor del af ansvaret for overskridelsen. Sagsøgeren har her henvist til Domstolens praksis i sagerne 188/82, Thyssen (Sml. 1983, s. 3721), 2/83, Alfer, og 270/82, Estel, hvori Domstolen — navnlig i de to første sager — nedsatte bøderne betydeligt. For så vidt angår henførelsen af kniplerne under en forkert gruppe, kan der ikke gives sagsøgeren medhold i, at Kommissionen bærer ansvaret, fordi den ikke irettesatte sagsøgeren. Heroverfor har Kommissionen gjort gældende, at kniplerne allerede i medfør af beslutning nr. 2794/80/EKSF burde være opført i gruppe IV, handelsstål, og ikke som råstål. I denne forbindelse har Kommissionen henvist til det i artikel 2 nævnte bilag I og det i artikel 10 nævnte bilag II. Bilagene henviser til spørgeskema Eurostat 2-13 henholdsvis 211, som atter henviser til Euronorm, som angiver den omhandlede klassifikation. Kommissionen har her yderligere anført, at andre virksom-

heder ikke havde haft vanskeligheder i denne forbindelse, og at Euronorm-bestemmelserne var tilsendt de berørte virksomheder. Sagsøgeren har ikke yderligere bestridt denne fortolkning. Efter den efterprøvelse, der har været foretaget i medfør af beslutning nr. 2794/80/EKSF, henlede Kommissionen faktisk ikke den berørte virksomheds opmærksomhed på, at produkterne var fejlagtigt klassificeret, hvilket den måske heller ikke konstaterede. Det har imidlertid ikke været muligt under sagen at fastslå, hvornår virksomheden modtog underretning herom. End ikke de af Domstolen under den mundtlige forhandling stillede spørgsmål har ført til en endelig afklaring af dette spørgsmål. Efter min opfattelse tilsluttede Kommissionen sig under den mundtlige forhandling det af sagsøgeren i stævningen oplyste, nemlig at Kommissionens inspektører den 1. juli 1981, da beslutning nr. 1831/81/EKSF trådte i kraft, meddelte, under hvilken gruppe kniplerne skulle henføres. Virksomhedens adfærd viser under alle omstændigheder, at den i fjerde kvartal 1981 var klar over, hvorledes produktet skulle klassificeres, da den meddelte Kommissionen, at den, i øvrigt med urette, antog, at produktionen ville overstige 6 000 tons, således at den ville blive underkastet kvotasystemet.

Jeg mener ikke, at Kommissionens ansvar kan fastslås på grundlag af disse omstændigheder. Den sagsøgende virksomhed kan ikke efterfølgende påberåbe sig en retsstridig situation, som den selv har skabt, og som Kommissionen ikke har fastslået. Det fremgår af sagsøgerens allerede nævnte forklaringer, at virksomheden i alt fald var klar over, hvorledes produktet skulle klassificeres ifølge beslutning nr. 1831/81/EKSF, eftersom den meddelte Kommissionen, at den i fjerde kvartal havde overskredet den

tilladte produktion på 6 000 tons, hvorfor den skulle underkastes kvotasystemet. Argumentet vedrørende maksimumproduktionen på 6 000 tons som betingelse for at være underkastet kvotasystemet, er, uanset den urigtige fortolkning af artikel 4, stk. 4, i beslutning nr. 1831/81/EKSF, som ændret ved beslutning nr. 1832/81/EKSF, efter min mening uden større betydning for dette anbringende. Jeg kan vanskeligt se, hvilken forbindelse spørgsmålet har med klassifikationen. Som allerede nævnt fremgår det derimod heraf, at sagsøgeren var klar over, hvorledes produktet skulle klassificeres. Sagsøgeren burde i øvrigt være underkastet kvotasystemet allerede fra fjerde kvartal 1981, såfremt produktionsmaksimum som hævdet af Kommissionen havde været på 3 000 tons pr. kvartal. Det er nemlig ubestridt, at sagsøgerens produktion i tredje kvartal 1981 androg 4 771 tons.

Ved fastsættelsen af bødens størrelse tog Kommissionen med rette hensyn dels til den usikkerhed, den havde skabt i forbindelse med den sene beslutning i andet kvartal 1982, dels til den af sagsøgeren foretagne udligning. Ved fastsættelsen af bødens størrelse foretog Kommissionen nemlig efter min opfattelse med rette en sondring mellem den faktiske udligning og den resterende overskridelse, eftersom det ikke med sikkerhed kunne fastslås under retsforhandlingerne, hvornår sagsøgeren havde standset sin produktion. Hvis dette faktisk skete kort tid efter modtagelsen af beslutningen om kvotaforhøjelsen, vil jeg foreslå Domstolen under hensyntagen til de anerkendte særlige omstændigheder og det forhold, at det faktisk var umuligt også at udligne de 477 tons i løbet af det omhandlede kvartal, at nedsætte bødesatsen til det halve. Da der som allerede anført består berettiget tvivl om dette tidspunkt, skal jeg ikke fremsætte

et sådant forslag. På grund af de fastslåede særlige omstændigheder finder jeg det derimod uretfærdigt at fastsætte bøden på grundlag af den forhøjede sats på 82,5 ECU pr. ton. I den foreliggende sag skal jeg derfor foreslå Domstolen at nedsætte bøden ved at anvende normalsatsen på 75 ECU pr.

ton. For den del af overskridelsen, som ikke er udlignet, nemlig 477 tons, andrager bøden i så fald 35 775 ECU og for den udlignede overskridelse på 788 tons andrager bøden ved anvendelse af den halve sats 29 550 ECU, således at der i alt pålægges en bøde på 65 325 ECU.

Sammenfattende skal jeg herefter foreslå Domstolen ved anvendelse af normalsatsen på 75 ECU pr. ton at nedsætte bøden til 65 325 ECU, at sagsøgte i øvrigt frifindes, og at hver af parterne tilpligtes at betale sine omkostninger.