

2. Hver part bærer sine omkostninger.

	Koopmans	Bahlmann	
Pescatore		O'Keefe	Bosco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. november 1983.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

H. A. Rühl

Ekspeditionssekretær

T. Koopmans

Formand for fjerde afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT P. VERLOREN VAN THEMAAT FREMSAT DEN 6. JULI 1983¹

Høje Domstol.

1. De væsentlige faktiske om- stændigheder

Denne sag, der er anlagt af den tyske stålproducent Thyssen AG — herefter benævnt sagsøgeren — angår annullation af Kommissionens beslutning af 18. juni 1982, hvorved sagsøgeren i medfør af EKSF-traktatens artikel 58, stk. 4, blev pålagt en bøde på 288 825 ECU for overskridelse af den kvartalsvise produktionskvota for første kvartal 1981. Sagsøgeren har bebrejdet Kommissionen, at den for sent har meddelt den rigtige

produktionskvota for fjerde kvartal 1980, således at virksomheden ikke kunne nå at udnytte denne kvota. Det står fast, at sagsøgeren den 3. november 1980 fik meddelelse om en kvota for produkterne i gruppe I (valsede produkter) på 1 159 701 tons. Denne var åbenbart beregnet forkert, hvilket Kommissionen meddelte sagsøgeren ved telex af 11. november. Ved beslutning af 11. december 1980, som sagsøgeren modtog den 17. december, fastsatte Kommissionen den kvartalsvise kvota til 1 227 736 tons. Sagsøgeren har nu gjort gældende, at virksomheden på grund af denne forsinkede meddelelse ikke fuldt ud kunne opfylde ordrer fra Stahlwerke Bochum AG (SWB) på råvarer til frem-

1 — Oversat fra nederlandsk.

stilling af ikke-kornorienterede elektroplader. For efterfølgende at kunne gennemføre disse leveringer overskred sagsøgeren sin kvota for første kvartal 1981 med 3 851 tons, hvorfor Kommissionen i medfør af udmålingssatsen i artikel 9 i den generelle beslutning nr. 2794/80 af 31. oktober 1980 (EFT L 291, s. 1) fastsatte en bøde på 75 ECU pr. ton overskridelse.

Sagsøgeren har med fem anbringender søgt at godtgøre, at Kommissionen ikke burde have pålagt nogen bøde for denne overskridelse.

2. Betydningen af artikel 9 i den generelle beslutning nr. 2794/80

Efter min opfattelse bør betydningen af artikel 9 i den generelle beslutning undersøges nærmere, inden de enkelte anbringender behandles. Denne bestemmelses stk. 1 og 2 har følgende ordlyd:

»Virksomheder, som overskrider deres produktionskvota eller den del af denne kvota, som i henhold til artikel 7, stk. 2 og 3, kan leveres inden for det fælles marked, pålægges en bøde, der generelt beløber sig til 75 ECU/ton for overskridelser for almindeligt stål og til 150 ECU/ton for overskridelser for specialstål.

Såfremt en virksomheds produktion overskrider kvotaen med 10 % eller mere, eller hvis virksomheden allerede i et af de foregående kvartaler har overskredet sin kvota eller sine kvoter, kan bøderne beløbe sig til det dobbelte af disse beløb pr. ton. De samme regler

anvendes på overskridelse af de mængder, som kan leveres inden for det fælles marked.«

Sagsøgeren har med det andet led af det andet anbringende og det tredje og det fjerde anbringende gjort gældende, at Kommissionen af de herunder anførte og senere omtalte grunde ikke burde have fastsat nogen bøde for kvotaoverskridelsen. Sagsøgeren har i replikken som en almindelig betragtning tilføjet, at der af de anførte grunde ikke foreligger tilregnelser fra sagsøgerens side mht. kvotaoverskridelsen, hvorfor der efter grundsætningen »nulla poena sine culpa« ikke burde have været pålagt nogen bøde. Imod denne grundsætning og de enkelte anbringender har Kommissionen anført, at den ifølge den allerede nævnte artikel 9 er forpligtet til at fastsætte en bøde, når en virksomhed overskrider sin kvota.

Kommissionen har i duplikken nærmere uddybet sin opfattelse derhen, at den i artikel 9 fastsatte bøde ikke har karakter af straf; det kan derfor heller ikke være afgørende, at der muligvis ikke foreligger tilregnelser fra virksomhedens side. Under den mundtlige forhandling er denne opfattelse gennem Domstolens spørgsmål på ny blevet nærmere uddybet. Både i duplikken og under den mundtlige forhandling har Kommissionen i denne sammenhæng anført, at bøden efter artikel 9 ikke har karakter af en straf, fordi bestemmelsen i dens helhed fastsætter en automatisk fremgangsmåde, der er rettet mod at inddrage den fordel, der kan opstå ved en uretmæssig produktion.

Efter min opfattelse er Kommissionens opfattelse uholdbar. Fastsættelsen af bøder er hjemlet ved EKSF-traktatens artikel 47, stk. 3, artikel 54, stk. 6,

artikel 58, stk. 4, artikel 59, stk. 7, artikel 64, artikel 65, stk. 5, artikel 66, stk. 5, 1. afsnit, stk. 6 og 7, og artikel 68, stk. 6. I alle disse tilfælde anvender traktaten ordet »amende«, hvorved der ikke kan forstås andet end et som straf fastsat pengebeløb (forvaltningssanktion). Artikel 36, stk. 2, åbner mulighed for at anlægge sag i anledning af bødebeslutninger med hjemmel i de nævnte bestemmelser, hvorunder Domstolen har fuld prøvelsesret, og taler i denne sammenhæng om »les sanctions pécuniaires«. Disse begreber anvendes også i artiklerne 90 og 91. Artikel 90 indeholder herved i bestemmelsens sidste stykke en variant af den typiske strafferetlige grundsætning om, at der ikke to gange kan pålægges straf for den samme handling. Allerede af disse grunde lader det sig ikke gøre at fortolke begrebet »amende« således, at begrebet foruden bøder som strafsanktion også omfatter rent administrative foranstaltninger af økonomisk art, der er rettet på at inddrage en opnået fordel, og som kan sammenlignes med udligninger ifølge en kartelaftale om afsætningsandele. Jeg skal tilføje, at det forhold, at man gennem bøden søger at udligne en fordel, der er opnået med urette, på ingen måde nødvendigvis indebærer, at bøden ikke har karakter af en straf. Endvidere er der ikke grund til ved begrebet bøde at forstå noget andet ifølge EKSF-traktaten end de bøder, der er hjemlet i EØF-traktatens artikel 87, jfr. artikel 15 i forordning nr. 17. Domstolen har i sin dom i sag 45/69 (Sml. 1970, s. 153) betegnet disse bøder som »sanktioner«.

Det kan ikke af ordlyden af de anførte bestemmelser i EKSF-traktaten udledes, om pålæggelsen af en bøde overalt forudsætter tilregnelse eller forsæt, eller

om manglende tilregnelse udelukker en sådan foranstaltning. Kun i artikel 65, stk. 5, opstilles der udtrykkeligt et krav om tilregnelse, mens dette også kan udledes af den i artiklerne 47, stk. 3, og 66 beskrevne adfærd. For så vidt angår konkurrencebestemmelserne i EØF-traktaten, er dette krav udtrykkeligt opstillet i artikel 15 i forordning nr. 17. Da grundsætningen »nulla poena sine culpa« er gældende i de fleste medlemsstater, således som sagsøgeren også udførligt har fremstillet det under den mundtlige forhandling, må denne grundsætning efter min mening gælde for de bøder, der er hjemlet i de nævnte EKSF-bestemmelser. Jeg henviser herved også til artiklen af J. J. Jeschek: Die Strafgewalt übernationaler Gemeinschaften, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, Band 65 (1953), s. 510, og til R. Winkler: Die Rechtsnatur der Geldbuße im Wettbewerbsrecht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Tübingen 1971, s. 87 ff. I øvrigt har Kommissionen selv allerede anerkendt, at den nævnte grundsætning gælder for bøder, dersom de har karakter af straf.

Jeg skal af hensyn til en bedre forståelse af dette forhold tilføje, at det i betragtning af de økonomiske forhold, der i artikel 58 er sanktioneret ved bøde, kun i udsædvanlige tilfælde er tænkeligt, at en virksomhed kan påvise, at der overhovedet ikke foreligger tilregnelse fra dens side. Det forekommer mig derfor begrundet, at artikel 9 i den generelle beslutning hviler på en formodning om tilregnelse, derimod ikke, at Kommissionen endog vil udelukke muligheden for, at der føres bevis mod denne formodning. Dersom en virksomheds adfærd udelukkende kan føres tilbage til en

sådan anfægtelig forvaltningsakt fra den pågældende fællesskabsmyndigheds side, vil som hovedregel et søgsmål — hvorved en retsstridig adfærd, en beskyttelsesværdig forventning eller tilsidesættelsen af et af de principper om ordentlig forvaltning, der er anerkendt i Domstolens retspraksis, gøres gældende — være tilstrækkelig til at opnå annullation af de pågældende forvaltningsakter eller til, at der gives erstatning på grund af en tjenstlig fejl. Det behov, der er for at kunne anfægte en bødebeslutning med den begrundelse, at der på grund af en tjenstlig fejl fra Kommissionens side ikke forelægger nogen tilregnelser, bortfalder ganske vist ikke på grund af mulighederne for at kunne skride ind over for en tjenstlig fejl fra Kommissionens side, men bliver dog herved yderligere mindre. Efter min opfattelse har det stiltiende element i den formodning om tilregnelser, der har hjemmel i de omtalte forvaltningsforskrifter, og som kan afkræftes, hovedsagelig praktisk betydning for bødens *udmåling*. Det kan med andre ord ikke udelukkes, at der både kan foreligge subjektive faktorer fra virksomhedens side og også ydre forhold, der står i årsagssammenhæng med overtrædelsen (herunder Kommissionens adfærd), og som afskærer anvendelsen af en fuldstændig automatik ved bødens *udmåling*.

Ved denne fortolkning af bødebestemmelserne i EKSF-traktaten opstår spørgsmålet om foreneligheden af artikel 9 i den generelle beslutning med EKSF-traktatens artikel 58, stk. 4. Dette problem vedrører tre spørgsmål, der er indbyrdes sammenhængende:

1. Er den obligatoriske forskrift vedrørende retsfølgen i artikel 9 forenelig med artikel 58, stk. 4, hvor der tales om »peut prononcer«.
2. Udelukker artikel 9, at der foreligger en formodning for tilregnelser, der kan afkræftes.
3. Er det ved artikel 58, stk. 4, udelukket, at der — uden hensyn til skyldsspørgsmålet — foruden den generelle maksimumssats, der er nævnt i denne bestemmelse, også kan fastsættes almindeligt gældende faste beløb for de bøder, der skal pålægges?

Vedrørende dette kompleks af spørgsmål skal det indledningsvis med eftertryk fastslås, at artikel 9 ikke kan udgøre retsgrundlaget for de bødebeslutninger, der er hjemlet ved den generelle beslutning. Dette retsgrundlag er tværtimod stadigvæk artikel 58, stk. 4. Denne bestemmelse kan heller ikke, således som Kommissionen har gjort det gældende under den mundtlige forhandling, primært anses som en bemyndigelse, rettet til Kommissionen som lovgiver, til at indføre bøder. Efter min opfattelse betyder dette, at artikel 9 — i modsætning til, hvad der er Kommissionens opfattelse — udelukkende udgør en nærmere præcisering af grundsætninger, der binder Kommissionen, og som Kommissionen lader sig lede af ved udøvelsen af sine beføjelser ifølge artikel 58, stk. 4. Disse grundsætninger er ifølge Kommissionens indlæg under sagen hovedsageligt (artikel 9, stk. 1) rettet mod at inddrage en fordel, der er opnået med urette. Artikel 9, stk. 2, har en vidererækkende strafferetlig karakter. Kommissionens beføjelse til at fastlægge sådanne grundsætninger for sin fremgangsmåde ifølge artikel 58, stk. 4, kan efter min opfattelse dels udledes af Kommissionens almindelige beføjelse ifølge artikel 58 til at indføre et produktionskvotasytem, dels også anses for at være forudsætningsvis indeholdt i artikel 58, stk. 4. Den anden konstruktion har den fordel, at den, dersom man ønsker det, også muliggør indførelsen af detaljerede gennemførelsesbestemmelser til de øvrige bødebestemmelser i EKSF-traktaten. Disse fastsætter nemlig til forskel

fra artikel 58, stk. 2, ikke altid udtrykkeligt en beføjelse for Kommissionen til at indføre bestemmelser, der nærmere regulerer forholdet. Ifølge indlæggene under den mundtlige forhandling anser i øvrigt også Kommissionen artikel 58, stk. 4, for at være retsgrundlaget for artikel 9 i den generelle beslutning.

Det kan derfor fastslås, at artikel 9 ikke er således affattet, at en bøde automatisk skal pålægges ifølge bestemmelsen, blot kvotaen er overskredet, uden at der kan være tale om, at der føres bevis imod den formodning om tilregnelser, bestemmelsen rummer. Udtrykket »generelt« i stk. 1 kan efter min opfattelse meget vel fortolkes således, at det ikke alene angår bødens størrelse, men også selve pålæggelsen; det samme gælder ordet »kan« i stk. 2. Det ville nemlig være selvmodsigende at anerkende en beføjelse for Kommissionen til i givet fald at fravige den i artikel 9 indeholdte målestok med hensyn til bødens størrelse, men derimod ikke med hensyn til, om der overhovedet skal pålægges en bøde. Det fremgår i øvrigt af artikel 9, stk. 2, at graden af overskridelsens grovhed meget vel kan spille en rolle ved bødefastsættelsen.

Vedrørende det tredje af mig opstillede spørgsmål skal jeg yderligere bemærke, at de bøder, der er fastsat efter de sædvanlige satser, i det store og hele forekommer mig at være passende. Selv når der foreligger formildende subjektive forhold fra virksomhedens side, begrundes hensynet til kvotasystemets effektivitet også efter min opfattelse, at der i det mindste som regel sker inddragelse af den fordel, der er opnået ved urette. Godtgøres det imidlertid, at der *overhovedet* ikke foreligger skyld, eller godtgøres det, at en fejl fra Kommissionens side står i årsagssammenhæng med overtrædelsen, må dette dog kunne føre

til en anden beslutning, eventuelt i forbindelse med, at det godtgøres, at den fordel, der forudsættes opnået, ikke foreligger.

Sammenfattende er jeg derfor af den opfattelse, at ordlyden af artikel 9 i den generelle beslutning ikke nødvendigvis udelukker, at der foreligger en stiltiende forudsætning om en formodning for tilregnelser, der kan *føres bevis imod*, hvilken omstændighed, der i givet fald må tages hensyn til ved pålæggelsen af og beregningen af bøder. En anden fortolkning ville efter min opfattelse stå i modsætning såvel til artikel 58, stk. 4, som til de almindelige principper, der gælder for foranstaltninger med karakter af straf, herunder forvaltningssanktioner. På dette grundlag skal jeg i det følgende behandle de af sagsøgeren anførte anbringender.

3. Første anbringende, hvorefter den generelle beslutning nr. 2794/80 er retsstridig

Sagsøgeren har med det første anbringende gjort gældende, at den generelle beslutning nr. 2794/80 er retsstridig, for så vidt som den inddrager råvarer til fremstilling af elektroplader under kvotasystemet. Efter Kommissionens opfattelse må dette anbringende afvises, fordi der ikke består nogen umiddelbar sammenhæng mellem den anfægtede bødebeslutning og den nævnte generelle beslutning. Under den mundtlige forhandling er denne opfattelse blevet præciseret derhen, at en sådan sammenhæng ikke foreligger, fordi sagsøgeren ikke har anfægtet kvotafastsættelsen for første kvartal 1981 som retsstridig. Efter min opfattelse er dette synspunkt ikke rigtigt. Retsstridigheden af kvotafastsættelsen

for nævnte tidsrum står uden videre fast, selv om den generelle beslutning måtte være retsstridig. Bødebeslutningen angår nemlig en adfærd, der er forbudt ifølge den generelle beslutning, og som i forhold til sagsøgeren er nærmere bestemt gennem fastsættelsen af virksomhedens kvota. Endvidere kan jeg ikke udlede noget sådant krav af artikel 36, stk. 3. Sagt i almindelighed, er den af Kommissionen hævdede fortolkning af artikel 36, stk. 3, efter min opfattelse i modstrid med denne bestemmelses karakter og anvendelsesmåde, hvorom Domstolen har udtalt sig i sine domme i sagerne 9/56 (Sml. 1954-1964, s. 55) og 10/56 (Sml. 1954-1964, s. 97).

Sagsøgeren har anført fire materielle argumenter. *For det første* kan man på det pågældende marked ikke tale om en »åbenbar krise« på grund af den ligevægt, der i årevis har bestået mellem udbud og efterspørgsel. *For det andet* har kvotasytomet ført til en graverende underproduktion af det pågældende produkt, hvilket indebærer en overtrædelse af artikel 3, litra a) og d), i EKSF-traktaten. *For det tredje* foreligger der en forskelsbehandling, der er forbudt efter artikel 4, fordi den generelle beslutning nr. 2794/80 i artikel 6 undtager produkterne hvidblik og rør fra kvotasytomet. *For det fjerde* har kvotasytomet for elektropladers vedkommende ført til nedgang i beskæftigelsen og dermed til en overtrædelse af EKSF-traktatens artikel 2, stk. 2.

Som sagt går det første anbringende ud på, at Kommissionen med urette har inddraget produktet elektroplader under kvotasytomet's anvendelsesområde. Som et formelt argument til støtte for sin opfattelse har sagsøgeren anført, at Kommissionen ikke i tilstrækkeligt omfang — som foreskrevet i artikel 58, stk. 2 — har indhentet oplysninger om forholdene på det pågældende marked. I præmis 15 i Domstolens dom i sag 258/80 (Sml. 1982, s. 487) blev det fastslået, at dette krav i den nævnte bestemmelse kun har til formål at gøre det muligt for stålvirksomhederne at fremsætte deres forslag til de foranstaltninger, der påtænkes af Kommissionen. Det kræves ikke, at hver virksomhed konsulteres i sagens anledning. Sagsøgeren har ikke bestridt, at sådanne konsultationer har fundet sted. Det er uden betydning, at Kommissionen var af den anden opfattelse end de virksomheder og virksomhedsorganisationer, som blev hørt. Dette argument holder derfor ikke stik.

Det skal vedrørende det første materielle argument indledningsvis bemærkes, at kendetegnet »åbenbar krise« ifølge artikel 58 gælder for det samlede Fællesskab i almindelighed. I præmis 16 i Domstolens dom i de forenede sager 39/81 m.fl. (Sml. 1982, s. 593) har Domstolen i denne sammenhæng fastslået, at det ved anvendelsen af artikel 58 er tilstrækkeligt, at Kommissionen foretager en samlet vurdering under hensyntagen til hele Fællesskabet. Herefter behøver Kommissionen ikke at vurdere situationen på det enkelte delmarked i enkeltheder. Det er også muligt, at situationen på et delmarked er bedre end på et andet, uden at det herved kan drages i tvivl, at markedet som helhed befinder sig i en »åbenbar krise«. At dette har været tilfældet, har sagsøgeren på ingen måde godtgjort. Tværtimod giver Kommissionens svar på Domstolens spørgsmål og betragtningerne i tilknytning hertil under den mundtlige forhandling ingen grund til at tvivle på Kommissionens vurdering af den sammensatte økonomiske situation, som den skal fore-

tage i henhold til artikel 58, jfr. præmis 22 i sidstnævnte dom. Ved anvendelsen af artikel 58 kan det end ikke anses for udelukket, at situationen på delmarkedet er således, at den isoleret betragtet ikke opfylder kravet om, at der skal foreligge en krise. Dersom et sådant delmarked ikke inddrages under kvotasystemet, kan udbudssubstitution imidlertid ikke udelukkes. Virksomhederne ville i så fald kunne udnytte deres ikke udnyttede kapacitet til at udvide udbudet af dette kvotafri produkt. I denne sammenhæng skal jeg bemærke, at den omstændighed, at elektroplader ved den generelle beslutning nr. 1831/81/EKSF af 24. juni 1981 (EFT L 180, s. 1) blev undtaget fra kvotasystemet, ikke i sig selv er nogen grund til at anse det forudgående kvotasystem som retsstridigt. Selv om anvendelsen af artikel 58 på det pågældende produkt efterfølgende skulle vise sig at være tvivlsom i økonomisk henseende, medfører dette ikke uden videre, at anvendelsen af denne bestemmelse er retsstridig, idet det som sagt drejer sig om en samlet vurdering ved anvendelsen af artikel 58. På grund af denne særlige kvalificering af Kommissionens skøn henviser jeg til præmis 24 i Domstolens dom i sag 43/72 (Sml. 1973, s. 1055), der i denne henseende er sammenlignelig.

Hvad de øvrige materielle argumenter angår, hvorved Kommissionen kritiseres for at have tilsidesat de grundlæggende bestemmelser i artiklerne 2, 3 og 4, henviser jeg til præmisserne 82 og 83 i Domstolens dom i sag 154/78 (Sml. 1980, s. 907). Domstolen har her klart fastslået, at artikel 58 hører til den gruppe af foranstaltninger, der modvirker markedets sædvanlige funktionsmåde. Hvorvidt de nævnte grundlæggende bestemmelser, der bringer EKSF-traktatens grundlæggende tanke om det frie marked til udtryk, kunne have været

overholdt, er herefter afhængig af, om den normale markeds mekanisme sættes ud af funktion. Sagsøgeren har ikke godtgjort uforholdsmæssigheden af det omfang, hvori de nævnte bestemmelser er sat ud af kraft gennem anvendelsen af artikel 58. Vedrørende sagsøgerens tredje materielle argument skal jeg i denne sammenhæng yderligere bemærke, at man i forbindelse med EKSF-traktatens artikel 4 ikke uden videre kan sammenligne forskellige produkter med hinanden. Med hensyn til forbudet mod forskelsbehandling i EØF-traktatens artikel 40, stk. 3, har Domstolen i præmisserne 7 og 8 i sin dom i de forenede sager 117/76 og 16/76 (Sml. 1977, s. 1753) udtrykkeligt udtalt en tilsvarende advarsel. Hvad angår argumentet om beskæftigelsen, forekommer det mig tilstrækkeligt at fastslå, at EKSF-traktatens artikel 3 ganske vist forpligter Kommissionen til at handle i fælles interesse, men at dette ifølge præmis 49 i Domstolens allerede anførte dom i sag 154/78 ikke udelukker, at enkelte virksomheders interesser blive tilsidesat.

Sammenfattende er det min opfattelse, at der ikke kan gives medhold i det første anbringende.

4. Andet anbringende, første del: Overførsel af den ikke-udnyttede kvota ifølge artikel 8, stk. 2, i den generelle beslutning

Til grund for denne del af det andet anbringende ligger sagsøgerens opfat-

telse, hvorefter meddelelsen af 17. december 1980 ikke indeholdt en berigtigelse til virksomheden af den fejlagtige kvotaberegning af 3. november 1980, men indebar tildeling af en tillægskvota. Fra den 17. december 1980 skulle virksomheden derfor yderligere have ret til produktion af 68 035 tons + 2 041 tons (= en overskridelsestolerance på 3 %) = 70 076 tons. Da der i resten af december måned kun kunne produceres ca. 57 700 tons, skulle denne ikke-udnyttede del ifølge artikel 8, stk. 2, i den generelle beslutning kunne overføres til første kvartal 1981. Herved ville kvotaoverskridelsen for første kvartal 1981 være dækket. Kommissionen har tilbagevist den nævnte opfattelse med det argument, at der kun kan være tale om en enkelt kvota, der oprindelig var fejlagtigt fastsat og senere blev berigtiget, og som sagsøgeren fuldt ud har udnyttet.

Allerede på grundlag af beregningen holder sagsøgerens argumentation efter min opfattelse ikke stik. Ifølge sagens akter producerede sagsøgeren i fjerde kvartal 1 251 895 tons. Da den rigtige kvota for fjerde kvartal androg 1 227 736 tons, var den tilladte produktionsmængde for det nævnte tidsrum dermed overskredet, om end den lå inden for den fastsatte tolerance. Uafhængig af, om der skal regnes med en fejlagtig og senere berigtiget kvota eller, således som sagsøgeren har gjort det gældende, med en oprindelig kvota og en tillægskvota, måtte produktionen i fjerde kvartal 1980 i hvert fald ikke andrage mere end de nævnte 1 227 736 tons. Med sin samlede produktion ved slutningen af dette kvartal befandt sagsøgeren sig allerede inden for overskridelsesmargenen, der ikke, således som Kommissionen med rette har fremhævet, i medfør af artikel 8, stk. 2, i den generelle beslutning kan overføres til det følgende kvartal. Mere tungtvejende end denne beregning, er

det imidlertid, at artikel 3 i den generelle beslutning kun fastsætter kvartalsvise produktionskvotaer, derimod ikke kvotaer for kortere tidsrum eller endog en opdeling i en oprindelig kvota og en tillægskvota. Kommissionens meddelelse af 17. december 1980 skal herefter anses som en berigtigelse af Kommissionens tidligere meddelelse af 3. november 1980. At også sagsøgeren nærrede forventning om at opnå berigtigelse af den fejlagtige kvota og ikke at få tildelt en ny tillægskvota for tiden fra den 17. til den 31. december 1980, fremgår af virksomhedens telexmeddelelse herom af 11. november 1980.

5. Andet anbringende, anden del: Overførsel af den ikke-udnyttede kvota i henhold til almindelige retsgrundsætninger

Med det andet anbringendes anden del har sagsøgeren *principalt* gjort gældende, at overførslen af den ifølge virksomheden givne mindre produktion i hvert fald skulle have været sket efter grund-sætningen om, at forvaltningen bindes af sit eget skøn (Selbstbindung der Verwaltung). Sagsøgeren har herved henvist til Kommissionens tidligere beslutninger vedrørende kvotaoverførsler på grund af forsinkede meddelelser om kvartalsproduktionen. Da det allerede ved behandlingen af dette anbringendes første del efter min mening har vist sig, at sagsøgeren har bevæget sig inden for overskridelsestolerancen, kan man ikke inddrage andre tilfælde af kvotaoverførsler til sammenligning. I disse tilfælde var produktionsmængden ikke nået op på den tildelte kvota, hvorfor betingelserne for en overførsel efter artikel 8, stk. 2,

var opfyldt. Kommissionen har med rette anført, at der kun i dette tilfælde ville kunne tildeles en højere kvota for det følgende kvartal, fordi den generelle beslutning ikke indrømmer Kommissionen noget skøn ved fastsættelsen af kvotaerne. Dermed bliver det overflødigt at behandle spørgsmålet om, hvorvidt den af sagsøgeren anførte grund sætning også gælder i fællesskabsretten.

kunne virksomheden i sin produktionsplanlægning for fjerde kvartal 1980 ikke fuldt ud tilgodese nødvendigheden af fortsat levering til SWB, hvorfor virksomheden var tvunget til i første kvartal 1981 at producere denne mængde for at afværge et betragteligt tab. Virksomheden har på denne måde forsøgt at undgå tab, hvorfor Kommissionen under hensyn til sagsøgerens hæderlighed ikke burde have fastsat nogen bøde.

Subsidiært har sagsøgeren gjort gældende, at eftersom virksomheden som følge af den forsinkede kvotameddelelse ikke fuldt ud kunne udnytte kvotaen, var der blevet påført den en ulempe, som den forsøgte at udligne i første kvartal 1981 ved at overskride sin kvota for dette tidsrum. Denne kvotaoverskridelse skyldes som sagt alene nødvendigheden af at levere råvarer til fremstilling af ikke kornorienterede elektroplader til datterselskabet SWB. Som det fremgår af stævningen, befandt sagsøgeren sig over for SWB i en særlig situation, hvad angår leveringerne af disse råvarer, hvilket Kommissionen ikke har bestridt. En afbrydelse af leveringerne for det samlede partis vedkommende ville angiveligt have ført til en produktionsstandsning hos SWB, reduktioner af leveringsmængderne for de enkelte aftagere, og have fået følger for beskæftigelsen, fordi SWB angiveligt kun har ringe eller slet ingen muligheder for at skaffe sig råvarer fra anden side. Problemet med at foretage kontinuerlige leveringer til SWB inden for kvotasystemet eksisterede åbenbart allerede inden systemets indførelse i fjerde kvartal 1980 og blev også ifølge sagsøgerens uimodsagte angivelse drøftet ved møder med Kommissionens tjenestemænd, hvis tilsagn det tredje anbringende støttes på. Sagsøgeren har nu gjort gældende, at som følge af Kommissionens forsinkede meddelelse

Kommissionen har heroverfor for det første anført, at artikel 9 i den generelle beslutning forpligter Kommissionen til at pålægge en bøde ved enhver kvotaoverskridelse. Såfremt påleggelsen af en bøde med dette argument skal isoleres fra den formodning — som kan afkræftes ved bevisførelse — for sagsøgerens tilregnelser, kan man efter min opfattelse ikke følge Kommissionen, således som jeg har redegjort for det under punkt to. Kommissionen har bestridt, at der foreligger et tab som følge af, at der ikke kunne ske levering i fjerde kvartal, og er af den opfattelse, at selv om et sådant tab skulle foreligge, mangler der i hvert fald en kausalsammenhæng mellem dette tab og den forsinkede meddelelse af 17. december 1980. At der ikke skulle være opstået noget tab, er efter min opfattelse kun rigtigt i det omfang, hvor sagsøgeren rent faktisk har udnyttet sin kvota for fjerde kvartal 1980. Derimod havde den forsinkede meddelelse af kvotaberigtigheden foruden betragtelige administrationsomkostninger givetvis til følge, at sagsøgeren ikke kunne udnytte sin overskridelsestolerance. Om end der ikke her formelt set kan tales om en »ret«, har sagsøgeren herved faktisk givetvis lidt et tab, som Kommissionen har været medansvarlig for. I modsætning til

Kommissionen mener jeg derfor, at det entydigt er blevet påvist, både at der foreligger et tab, og at der er årsagssammenhæng mellem dette og den forsinkede kvotaberigtigelse. Jeg skal herved også henvise til de produktionstekniske og arbejdsretlige aspekter ved produktionsplanlægningen, der er blevet behandlet i sagsøgerens skriftlige svar på Domstolens spørgsmål. Ganske vist har Kommissionen gennem en statistik over sagsøgerens daglige produktionsmængder godtgjort, at virksomhedens produktion pr. 16. december 1980 var på 1 160 238 tons, altså stadig 34 254 tons under den oprindelig tildelte kvota på 1 159 401 tons plus overskridelsestolerancen på 34 791 tons = 1 194 492 tons. Efter min opfattelse kan det imidlertid ikke forventes af en virksomhed, der planlægger sin produktion rationelt, at den gennem den tidlige udnyttelse af sin oprindelige kvota løber risiko for ganske at måtte indstille sin produktion i perioder ved yderligere forsinkelse med den ansøgte berigtigelse. Det kan lige så lidt forventes af en forudseende virksomhed, sådan som Kommissionen gør det, at den som et foreløbigt skridt ensidigt foregriber den ansøgte berigtigelse. Også Kommissionens oplysninger om den herved foretagne undersøgelse bekræfter, at sagsøgeren har handlet fornuftigt, idet man afventede meddelelsen om den ansøgte berigtigelse. På grundlag af den indtrådte forsinkelse kunne virksomheden med rette udlede, at Kommissionen ikke uden videre var overbevist om grundlaget for ansøgningen om berigtigelse. Jeg finder derfor det andet anbringende rigtigt, for så vidt som Kommissionen gennem sin forsinkede meddelelse i det mindste har været medvirkende årsag til, at man ikke længere kunne nå at producere de pågældende 3 851 tons i fjerde kvartal 1980. Dersom sagsøgeren havde effektueret denne ordre, havde den måttet afkorte andre, planlagte leveringsordrer. Problemet ville i så fald ikke have stillet sig væsentlig anderledes.

6. Tredje anbringende: Tilside-sættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

Sagsøgeren har med det tredje anbringende gjort gældende, at fastsættelsen af bøden indebærer en overtrædelse af princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning og princippet om, at forvaltningen er bundet af sit eget skøn. Med støtte i tilsagn afgivet af Kommissionens tjenestemænd forventede sagsøgeren, at der kunne findes en løsning på problemet med levering til SWB. Sagsøgeren har herved især henholdt sig til samtalen den 27. november 1980, hvor der blev stillet en »pragmatisk løsning« i udsigt.

Hvorledes man end vil bedømme tilkendegivelserne fra Kommissionens tjenestemænd, står det i hvert fald fast, at sagsøgeren ikke kan fortolke dem således, at Kommissionen ville finde en løsning på virksomhedens problem ved at overtræde bestemmelserne i den generelle beslutning. Dersom man stiltiende skulle have tilladt en højere kvartalsvis produktion end kvotaen for første kvartal 1981 plus overskridelsestolerancen, ville dette have været i modstrid med artiklerne 3 og 9 i den generelle beslutning. Sådanne undtagelser kan udelukkende komme i betragtning i medfør af artikel 14. Ethvert andet tilsagn ville have indebåret, at disse tilsagn var retsstridige, hvilket Domstolen har fastslået med hensyn til et ligeartet tilfælde i præmis 34 i sin dom i de forenede sager 303 og 312/81 (11. 5. 1983, Sml. 1983, s. 1530). Da en sanktionsfri overskridelse af de kvartalsvise

produktionskvotaer i første kvartal 1981 ikke er tænkelig uden en udtrykkelig anvendelse af de relevante bestemmelser i beslutningen, kan behandlingen af dette anbringende kun føre til det resultat, at sagsøgeren uden hensyn til Kommissionens medansvar også selv må anses som ansvarlig for den kvotaoverskridelse for første kvartal 1981, der bebrejdes virksomheden.

7. Fjerde anbringende: Tilside-sættelse af proportionalitets-princippet

Sagsøgeren har med det fjerde anbringende gjort gældende, at overskridelsen af den kvartalsvise produktionskvota i første kvartal 1981 udgør et atypisk tilfælde, hvilket Kommissionen skulle have taget hensyn til ved bødens udmåling. Sagsøgeren har herved især anført fire forhold: den ringe kvotaoverskridelse, det forhold, at der ikke på det pågældende marked foreligger en »åbenbar krise«, Kommissionens fejl i forbindelse med meddelelsen af den kvartalsvise kvota, samt de tilsagn, som Kommissionen har givet ved sine tjenestemænd. Med hensyn til det spørgsmål, hvorvidt dette og andre synspunkter angående den formodning om tilreg-nelse, der kan føres bevis imod, kan spille en rolle ved fastsættelsen af bøder i henhold til artikel 9 i den generelle beslutning, henviser jeg til mine bemærkninger under punkt 2 i nærværende forslag til afgørelse. Hvad de nævnte forhold angår, skal jeg bemærke, at det — eventuelt ringe — omfang af kvota-overskridelsen ikke kan spille nogen rolle ved fastsættelsen af bøden, fordi der allerede er taget hensyn til dette synspunkt ved fastsættelsen af overskridelsestole-rancen i artikel 8 i den generelle beslutning. Ifølge afsnit 7 i betragtningerne til beslutningen skal utvivlsomt minimale

overskridelser være omfattet heraf, da de ikke indebærer nogen fare for systemet med produktionsbegrænsning. At anvendelsen af artikel 58 på det pågældende produkt var retsmæssig, er allerede fremgået af behandlingen af det første anbringende. Kommissionens fejl ved kvotaberegningen og den omstændighed, at berigtigelsen heraf blev meddelt så sent, at sagsøgeren i fjerde kvartal kunne producere mindre end virksomheden ellers ville have kunnet uden at løbe nogen risiko for at blive pålagt en bøde, er derfor efter min opfattelse den eneste omstændighed, som der i nærværende tilfælde skulle have været taget hensyn til ved bødefastsættelsen. Det er efter min opfattelse også herved af betydning, at sagsøgeren på grund af denne fejl fra Kommissionens side ikke har produceret mere pr. saldo i fjerde kvartal 1980 og i første kvartal 1981, men derimod mindre, end virksomheden ville have kunnet producere ved rettidig meddelelse af den rigtige kvota. Den formodning for en ugrundet fordel, der ligger til grund for artikel 9 i den generelle beslutning, holder herved heller ikke uden videre stik i det foreliggende tilfælde.

8. Femte anbringende: Tilside-sættelse af væsentlige formkrav og grundrettigheder

Sagsøgeren har med det femte anbringende for det første gjort gældende, at der foreligger overtrædelse af væsentlige formkrav på grund af utilstrækkelig begrundelse af bødebeslutningen, især hvad angår Kommissionens stillingtagen til sagsøgerens argumenter under forvaltningssagen. Jeg kan vedrøre dette punkt fatte mig i korthed. I sin dom i sag 41/69 (Sml. 1970, s. 107, især s. 117) har Domstolen med hensyn til en bødebe-slutning i henhold til artikel 15 i forordning nr. 17 fastslået, at det ikke er

nødvendigt, at Kommissionen går ind på alle de faktiske og retlige omstændigheder, som parterne har fremført under den administrative procedure. Ganske vist hviler den anfægtede bødebeslutning — også ifølge Kommissionens indlæg — på en begrundelse, der er urigtig mht. opfattelsen af denne bødes retlige beskaffenhed, således som jeg har påvist det under punkt 2 i nærværende forslag til afgørelse. Jeg ville dog ikke have tillagt dette nogen betydning for bødebeslutningens gyldighed, dersom en udførligere begrundelse havde måtte føre til det samme resultat. I nærværende tilfælde kan der derfor ikke gives medhold i det nævnte selvstændige anbringende om manglende begrundelse.

Endvidere har sagsøgeren gjort gældende, at der foreligger en overtrædelse af grundrettighederne, fordi der ved mødet den 15. januar 1982 blev foretaget en båndoptagelse, uden at de berørte var bekendt med det. Da Kommissionen meget rigtigt har anført, at dens beslutning ikke hviler på denne båndoptagelse, men at denne kun har været brugt til udfærdigelsen af mødereferatet, der tillige blev fremsendt til sagsøgeren, der kunne tage stilling til det, kan der efter min opfattelse ikke gives medhold i dette anbringende.

9. Sammenfatning

Sammenfattende mener jeg, at Kommissionens fejlagtige opfattelse af den retlige beskaffenhed af den pålagte bøde i nærværende tilfælde rent faktisk også har ført til en urigtig udmåling af bøden. Ganske vist er jeg ved behandlingen af det tredje anbringende kommet til det resultat, at sagsøgeren ikke kan siges fri for enhver skyld. Heroverfor står imidlertid det forhold, at den kvotaoverskridelse, der gøres gældende, i nærværende tilfælde blandt andet har medført, at der med betydelig forsinkelse er givet meddelelse om berigtigelsen af den først meddelte kvota, og at det andet anbringendes anden del og det fjerde anbringende herved er rigtige. Endvidere må også det forhold anføres, at sagsøgeren pr. saldo som følge af den forsinkede meddelelse ikke har produceret mere i fjerde kvartal 1980 og i første kvartal 1981, men derimod mindre end virksomheden straffrit ville have kunnet producere ved rettidig meddelelse af den rigtige kvota. Den formodning for en retsstridigt opnået fordel, der ligger til grund for artikel 9 i den generelle beslutning nr. 2794/80/EKSF af 31. oktober 1980, er i nærværende tilfælde heller ikke uden videre rigtig.

Taget under et foreslår jeg på grundlag af disse to synspunkter, at den fastsatte bøde nedsættes til det halve, samt at hver part bærer sine omkostninger.