

traktatens artikel 58, stk. 4, der begrænser sig til at angive bødernes maksimale størrelse, og udtrykket »generelt«, der anvendes i selve artikel

9, udelukker på ingen måde, at Kommissionen kan graduere bødernes størrelse på grund af omstændigheder ved overtrædelsen.

I sag 188/82

THYSSEN AG, Duisburg (Forbundsrepublikken Tyskland), ved advokat Jochim Sedemund, Köln, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Jacques Loesch, 2, rue Goethe,

sagsøger,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved Götz zur Hausen, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af professor Eberhard Grabitz, Freie Universität Berlin, og med valgt adresse i Luxembourg hos Oreste Montalto, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 11. juni 1982, hvorved sagsøgeren pålagdes en bøde,

har

DOMSTOLEN (fjerde afdeling)

sammensat af afdelingsformanden T. Koopmans, dommerne K. Bahlmann, P. Pescatore, A. O'Keefe og G. Bosco,

generaladvokat: P. VerLoren van Themaat
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

Ved beslutning nr. 2794/80/EKSF af 31. oktober 1980 (EFT L 291, s. 1) indførte Kommissionen for De europæiske Fællesskaber et produktionskvotasystem for virksomhederne i jern- og stålindustrien. Kommissionen fastsatte i medfør af denne beslutning produktionskvotaer for fjerde kvartal 1980 for Thyssen AG, Duisburg. En af disse kvotaer, der blev meddelt Thyssen den 3. november 1980, var kvotaen for produkterne i gruppe I (coils og varmtvalsede bånd valset på specialvalseværker), der blev fastsat til 1 159 701 tons.

Ved telex af 11. november 1980 meddelte Thyssen Kommissionen, at denne kvota efter virksomhedens opfattelse var blevet fejlagtigt fastsat.

Kommissionen erkendte, at der var begået fejl ved beregningen af kvotaen og forhøjede ved beslutning af 11. december 1980 kvotaen til 1 227 736 tons, hvilket blev meddelt Thyssen den 17. december 1980.

I første kvartal 1981 overskred Thyssen den produktionskvota, som Kommissionen havde tildelt virksomheden for dette kvartal, for så vidt angik produkter i gruppe I, med 3 851 tons. Denne mængde blev leveret til Stahlwerke Bochum AG, der fremstiller elektroplader.

Den 11. juni 1982 pålagde Kommissionen Thyssen en bøde i anledning af

denne overskridelse på 288 825 ECU, dvs. 75 ECU pr. ton overskridelse.

Thyssen anlagde den 24. juli 1982 sag til prøvelse af denne beslutning.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har dog anmodet parterne om at fremlægge en række oplysninger og besvare visse spørgsmål inden den mundtlige forhandling.

I medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, har Domstolen henvist sagen til fjerde afdeling.

II — Parternes påstande

Thyssen har nedlagt følgende påstande:

1. Annullation af Kommissionens beslutning af 11. juni 1982, som sagsøgeren modtog den 18. juni 1982, og hvorved sagsøgeren pålægges en bøde i medfør af EKSF-traktatens artikel 58.
2. Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1. Frifindelse.
2. Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

Thyssen har med sit første anbringende anført, at virksomheden er blevet pålagt en bøde på grund af en kvotaoverskridelse ved produktionen af et produkt, der ikke skulle have været omfattet af kvotaordningen efter en korrekt anvendelse af EKSF-traktatens artikel 58. Elektroplader og råvarer til fremstilling heraf (varmtvalsede bredbånd) skulle ikke have været omfattet af den generelle beslutning nr. 2794/80, der udgør retsgrundlaget for bødepålægget. I det omfang, hvor dette alligevel er sket, indebærer beslutning nr. 2794/80 en tilsidesættelse af en række bestemmelser og principper i fællesskabsretten og må derfor anses som ugyldig.

Thyssen har i denne sammenhæng for det første anført, at Kommissionen med urette har antaget, at der foreligger en »åbenbar krise«, jfr. EKSF-traktatens artikel 58, stk. 1, med hensyn til et marked, såsom markedet for elektroplader, der i årevis har været stabilt og velordnet. Da der ikke har bestået nogen åbenbar krise, har forudsætningerne for indførelsen af et kvotasystem ikke foreliget.

Eftersom efterspørgselssituationen på markedet for råvarer til fremstilling af elektroplader har været væsentligt gunstigere, medfører anvendelsen af de generelle produktionsreduktioner på disse råvarer en alvorlig underforsyning af producenterne af elektroplader; dette er uforeneligt med artikel 3, litra a), i EKSF-traktaten, hvorefter institutionerne skal »overvåge en regelmæssig forsyning af det fælles marked«. Da produktionen på denne måde kunstigt bliver holdt under efterspørgselsniveauet, er aftagerne tvunget til at skaffe sig forsyninger

fra tredjelande eller hos producenter af substitutionsprodukter. Dette medfører en vedvarende svækkelse af markedet på trods af, at artikel 3, litra d), i EKSF-traktaten forpligter institutionerne til at »overvåge opretholdelsen af sådanne vilkår, at virksomhederne tilskyndes til at udvikle og forbedre deres produktionsapparat«.

Den generelle beslutning indebærer desuden en overtrædelse af princippet om ligebehandling, der er indeholdt i EKSF-traktatens artikel 4, i det omfang markedet for rør og markedet for hvidblik — hvis situation kan sammenlignes med markedet for elektroplader — er undtaget fra kvotasystemet i medfør af beslutningens artikel 6. Den nævnte beslutning har desuden medført tilbagegang i beskæftigelsen i de ramte virksomheder, selv om artikel 2, stk. 2, i EKSF-traktaten udtrykkeligt forpligter Fællesskabet til at sørge for at bevare stabiliteten i beskæftigelsen. Det er vanskeligt at forstå, hvilket mål Kommissionen har ofret sikringen af arbejdspladserne for: det er bestemt ikke det primære mål i EKSF-traktatens artikel 58, nemlig at tilpasse en for høj produktion til en nedgang i efterspørgslen, thi Kommissionen har ikke kunnet fastslå nogen tilbagegang i efterspørgslen på markedet for elektroplader.

Endelig er den generelle beslutning blevet gennemført, uden at Kommissionen har indhentet tilstrækkelige oplysninger vedrørende situationen på markedet for elektroplader, hvilket den var forpligtet til efter artikel 58, stk. 2.

Kommissionen har indledningsvis gjort gældende, at anbringendet må afvises, fordi der ikke kan fremføres retsstridighedsindsigelse efter artikel 36, stk. 3, i EKSF-traktaten mod en generel beslut-

ning som beslutning nr. 2794/80, når der ikke består nogen umiddelbar retlig sammenhæng mellem denne beslutning og den anfægtede beslutning. En sådan umiddelbar sammenhæng mellem beslutning nr. 2794/80 og bødebeslutningen foreligger imidlertid ikke. Sagsøgeren havde kun kunnet gøre den delvise retsstridighed af beslutning nr. 2794/80 gældende, dersom virksomheden havde anfægtet kvotafastsættelsen for første kvartal 1981; dette har virksomheden imidlertid ikke gjort.

Thyssen har herimod indvendt, at anbringendet ifølge EKSF-traktatens artikel 36, stk. 3, kan realitetsbehandles af følgende to grunde:

- For det første skal det med hensyn til grundlaget for at pålægge en bøde for overskridelse af en kvota undersøges, om denne kvota overhovedet kunne have været fastsat efter fællesskabsretten.
- For det andet kan anbringender rettet mod generelle beslutninger ifølge Domstolens praksis antages til realitetsbehandling, såfremt de er rettet mod bestemmelser, der lå til grund for de anfægtede individuelle beslutninger. I denne sag ligger det retsstridige forhold, hvorefter råvarer til fremstilling af elektroplader er inddraget under kvotasytomet, åbenbart til grund for bødebeslutningen, idet denne alene er støttet på merproduktionen af sådanne råvarer.

Hvad den materielle side af dette anbringende angår, er *Kommissionen* af den opfattelse, at man ikke kan bedømme, om der foreligger en åbenbar krise, jfr. EKSF-traktatens artikel 58, stk. 1, blot ved at henholde sig til enkelte stålprodukter eller forskellige delmarkeder. Dette kan man kun fastslå på grundlag af en bedømmelse af den samlede

økonomiske situation på stålmarkedet. *Kommissionen* skal desuden efter artikel 58, stk. 2, fastsætte kvotaerne »på et rimeligt grundlag«. Dersom man kun ville lade produkter med ringe afsætning være omfattet af kvotasytomet, ville virksomheder, der kun fremstiller produkter med god afsætning, eller hvis produktion for en stor del består af produkter med god afsætning, få en urimelig fordel.

En sådan undtagelse kan kun gøres, dersom det forhold, at et produkt undtages fra kvotasytomet, påviseligt ikke forstyrrer balancen mellem produkter med ringe afsætning og produkter med god eller bedre afsætning. De markedsanalyser, som *Kommissionen* foretog forud for indførelsen af produktionskvotasytomet, fører ikke til et sådant entydigt resultat for elektropladers vedkommende. Især skabte de konsultationer, som *Kommissionen* i september og oktober 1980 havde med virksomhederne og deres organisationer i medfør af EKSF-traktatens artikel 58, stk. 2, ingen klarhed om, hvorvidt det var begrundet at undtage råvarer til fremstilling af elektroplader fra produktionskvotasytomet. Først senere er det af markedsundersøgelser fremgået, at råvarer til fremstilling af elektroplader kunne behandles på samme måde som hvidblik og rør.

Råvarer til fremstilling af elektroplader er blevet inddraget i kvotasytomet af hensyn til kravet om, at systemets byrder skal fordeles retfærdigt; dette forhold indebærer derfor på ingen måde en overtrædelse af princippet om ligebehandling.

Med hensyn til formålene med artikel 3, stk. 2, og artikel 3, litra a) og d), i EKSF-traktaten har *Kommissionen* bemærket, at disse formål ifølge sagens natur ikke alle kan opfyldes fuldt ud og samtidig med indførelsen af et produk-

tionskvotasystem; man kan derfor ikke på grundlag af den omstændighed, at de kun delvis er blevet virkeliggjort, uddrage noget argument imod lovligheden af dette system.

Thyssens andet anbringende kan underinddeles i to led:

Thyssen har for det første gjort gældende, at forskellen mellem den kvota, der blev meddelt virksomheden den 3. november 1980, og den større kvota, der fremgår af ændringsmeddelelsen, der blev modtaget den 17. december 1980, må anses som en tillægskvota. Det kan derfor fastslås, at virksomhedens oprindelige kvota (1 159 701 tons) og den overskridelsestolerance på 3 % (her: 34 791 tons), der blev tillagt i medfør af artikel 8, stk. 1, i den generelle beslutning nr. 2794/80, allerede var opbrugt, og at virksomheden i medfør af meddelelsen, der blev modtaget den 17. december 1980, var berettiget til at producere yderligere 70 076 tons, nemlig 68 035 tons ifølge tillægskvotaen og 2 041 tons ifølge overskridelsestolerancen. Da denne mængde kun var udnyttet med 57 700 tons i sidste kvartal 1980, kunne virksomheden ifølge artikel 8, stk. 2, i den generelle beslutning overføre indtil 50 % af den ikke udnyttede mængde til første kvartal 1981. Den del af kvotaen, der kan overføres, er tilstrækkelig til at udligne den overskridelse på 3 851 tons, der bebrejdes virksomheden.

Kommissionen har hertil anført, at der ved beslutningen af 11. december 1980, der blev modtaget den 17. december 1980, ikke blev tildelt nogen tillægskvota. Tværtimod skal denne beslutning betragtes som en dobbelt retsakt, der

dels indeholder en ophævelse af den fejlagtige kvotafastsættelse, dels fastsætter den rigtige kvota for fjerde kvartal 1980. Der kan derfor kun være tale om en enkelt kvota, nemlig den, der blev fastsat den 11. december 1980, og som androg 1 227 736 tons. *Thyssen*, der i sidste kvartal 1980 producerede 1 251 895 tons produkter i gruppe I, har udnyttet denne kvota og en del af overskridelsestolerancen på 3 %. Imidlertid kan virksomheden ikke påberåbe sig artikel 8, stk. 2, i beslutning nr. 2794/80, som begrundelse for at overføre den uudnyttede del af overskridelsestolerancen, idet bestemmelsen udtrykkeligt kun tillader de virksomheder, der ikke har udnyttet deres kvotaer, at overføre den ikke udnyttede produktion til det følgende kvartal.

Thyssen har med det andet led i det andet anbringende gjort gældende, at overførslen af mængder, som virksomheden på grund af den forsinkede meddelelse af den endelige kvota ikke kunne nå at producere i fjerde kvartal 1980, må tillades uafhængigt af artikel 8, stk. 2, både efter grundsætningen om, at forvaltningen bindes af sit eget skøn, og efter grundsætningen om god forvaltningsskik.

Den forvaltningsretlige grundsætning om, at forvaltningen bindes af sit eget skøn, der også anerkendes i fællesskabsretten, betyder i nærværende tilfælde, at Kommissionen skal følge sin egen praksis i ligartede tilfælde. Imidlertid består den praksis i — således som det fremgår af forskellige beslutninger fra Kommissionen (beslutning rettet til *Thyssen* af 6. 4. 1981 om overførsel af en kvotaforhøjelse, der var meddelt den 26. 1. 1981, til fjerde kvartal 1980; beslutning rettet til *Ferriera Padana* om overførsel af en kvotaforhøjelse, der var meddelt den 18. 12. 1980, til fjerde kvartal 1980) — at

det tillades den pågældende virksomhed i fuldt omfang at overføre sådanne kvotadele til det næste kvartal, som virksomheden på grund af forsinket kvotameddelelse vedrørende et bestemt kvartal ikke har kunnet nå at udnytte. De pågældende virksomheder blev i medfør af de nævnte beslutninger i stand til fuldt ud at udnytte en kvotaforhøjelse, der blev meddelt dem for sent, og den hertil svarende overskridelsestolerance. I modsætning til, hvad Kommissionen har anført, er det ikke afgørende, hvorvidt denne forhøjelse er blevet besluttet kort før udløbet af de pågældende kvartal eller endog senere; i begge tilfælde er den pågældende virksomhed blevet forhindret i en produktion, der ellers ville have været mulig, på grund af den forsinkede meddelelse. Desuden har man tilladt Ferriera Padana at overføre en ikke udnyttet produktion, uden at betingelserne i artikel 8, stk. 2, i beslutning nr. 2794/80 var opfyldt.

Kommissionen har herimod indvendt, at Thyssen ikke har påvist, at fællesskabsretten anerkender grundsætningen om, at forvaltningen er bundet af sit eget skøn. Selv om dette måtte antages, kan denne grundsætning kun anvendes på beslutninger, der hviler på et skøn. I nærværende tilfælde drejer det sig imidlertid om en beslutning uden noget skøn, idet Kommissionen ved fastsættelsen af produktionskvotaen for gruppe I i første kvartal 1981 ikke har haft nogen skønsebeføjelse.

De to tilfælde, der er anført af Thyssen, kan ikke sammenlignes med det foreliggende tilfælde, fordi kvotaerne i disse to tilfælde ikke var udnyttet, medens sagsøgeren allerede havde udnyttet sin kvota i fjerde kvartal. Den ikke udnyttede overskridelsestolerance kan ikke overføres, fordi Kommissionen ved at tillade en sådan overførsel ville omgå artikel 8, stk. 2, i beslutning nr. 2794/80, der kun tillader overførsel af kvotadele.

For det tilfælde, at Domstolen anser produktionen af de omhandlede 3 851 tons som en kvotaoverskridelse, har *Thyssen* desuden subsidiært anført, at det beror på et fejlskøn, når Kommissionen påberåber sig denne kvotaoverskridelse og bødepålægget i medfør heraf. Gennem bøden sættes der nemlig straf for en foranstaltning, hvorved sagsøgeren blot har begrænset sig til i det mindste delvis at udligne følgerne af en fejl ved kvotaberegningen, der indebærer en forskelsbehandling fra sagsøgtets side. Kommissionens adfærd indebærer klart en overtrædelse af grundsætningen om god forvaltningsskik, der anerkendes i fællesskabsretten.

På grund af fejlen fra Kommissionens side har det været Thyssen objektivt umuligt fuldt ud at udnytte de produktionsmuligheder, der er blevet tillagt virksomheden efter beslutning nr. 2794/80, og at levere bestemte mængder produkter, som blandt andet Stahlwerke Bochum AG (herefter benævnt: SWB) har bestilt hos virksomheden. Virksomheden har derved lidt et tab, som den kan kræve erstattet af Kommissionen.

Virksomheden har selv i første kvartal 1981 i henseende til et konkret enkelttilfælde delvist udlignet denne ulempe, hvilket endog var Kommissionen bekendt, ligesom Kommissionen accepterede, at der var behov for en regulering.

Sagsøgeren har ganske vist medgivet, at der ikke kan være tale om at gøre gældende, at der består et krav på udligning af ulemper, der skyldes Fællesskabet, men er dog af den opfattelse, at

det efter grundsætningen om god forvaltningsskik ikke kan tillades Kommissionen at pålægge sagsøgeren en bøde, blot fordi den har forsøgt så vidt muligt at begrænse truende tab, der skyldtes en fejl, som Kommissionen havde begået.

Vedrørende spørgsmålet, om der foreligger et tab, har Thyssen anført, at SWB og denne virksomheds aftagere ville have lidt betydelige tab uden leveringen af 3 851 tons råvarer i første kvartal 1981, hvilke tab sagsøgeren selv ville være blevet pålagt.

Thyssen har desuden gjort gældende, at der ville være blevet påført virksomheden uoprettelige tab på grund af forsinkelsen med kvotameddelelsen, dersom virksomheden ikke havde leveret det parti, der medførte overskridelsen. I modsætning til, hvad der er Kommissionens opfattelse, havde virksomheden ikke kunnet overskride den oprindelige kvota og overskridelsestolerancen inden modtagelsen af meddelelsen om kvotaforhøjelsen, selv om virksomheden anså kvotaberegningen for urigtig. Virksomhedens interne beregninger havde nemlig ikke afgivet tilstrækkeligt grundlag for at ignorere den bindende kvotameddelelse.

Kommissionen er af den opfattelse, at man ikke på grundlag af grundsætningen om god forvaltningsskik kan udlede retsstridigheden af den anfægtede beslutning. Artikel 9 i beslutning nr. 2794/80 fastsætter nemlig obligatorisk, at der skal pålægges en bøde ved kvotaoverskridelser. Da der ikke tilkommer Kommissionen noget skøn, kan man heller ikke, således som Thyssen gør det, gøre gældende, at der må ske en indskrænkning af skønnet af billighedsgrunde, der skulle fremgå af grundsætningen om god forvaltningsskik.

Kommissionen har både bestridt, at der skulle foreligge et tab, og at der skulle bestå en umiddelbar årsagssammenhæng mellem det tab, der gøres gældende, og den kendsgerning, at beslutningen om kvotaforhøjelsen for fjerde kvartal 1980 først er tilgået sagsøgeren den 17. december 1980.

Kommissionen har anført, at Thyssen alene har godtgjort, hvilke konsekvenser det ville have fået for SWB, dersom levering af råvarer kun var blevet foretaget inden for de af sagsøgte fastsatte produktionskvotaer. Derimod har sagsøgeren på ingen måde anført omstændigheder til støtte for, hvorvidt virksomheden selv ville være blevet påført tab gennem de vanskeligheder, der ville være opstået for SWB.

Selv om et tab antages at foreligge, har Thyssen ikke kunnet godtgøre, at dette tab er en følge af den forsinkede kvotameddelelse. Efter Kommissionens opfattelse ville sagsøgeren ved en rigtig planlægning af sin produktion uden videre have været i stand til at producere den pågældende mængde.

Indvendingen om, at sagsøgeren herefter stod over for et overskud af ordrer, der ikke var opfyldt, og i et sådant tilfælde havde måttet overholde de procentuelle reduktioner, der efter tysk ret gælder i et sådant tilfælde, er så vag, at den ikke kan rukke ved sagsøgtens overbevisning. Tværtimod afgav sagsøgerens daglige produktionsmængde i december 1980 bevis for, at produktionen på 3 851 tons også havde været mulig inden for rammerne af den kvota, der først var blevet fastsat for lavt. Indtil den 16. december 1980 udnyttede Thyssen nemlig ikke overskridelsestolerancen på 3 %. Inden for rammerne af denne ikke udnyttede produktionsmulighed havde sagsøgeren indtil den 16. december 1980 uden videre kunnet producere de 3 851

tons råvarer til fremstilling af elektroplader, der var bestemt for SWB.

Thyssen har med sit *tredje anbringende* gjort gældende, at Kommissionen med sit bødepålæg både har tilsidesat forbudet mod at tilsidesætte sit eget skøn og grundsætningen om beskyttelse af den berettigede forventning.

Repræsentanter for firma Otto Wolff AG, Köln, der sammen med Thyssen er moderselskab for SWB, kunne ved et møde den 27. november 1980 med Kommissionens repræsentanter godtgøre, hvorfor det absolut var nødvendigt, at leveringen til SWB skulle ske gennem Thyssen.

Efter at man ved denne lejlighed havde fastslået, at en omgående undtagelsesordning ikke var mulig, blev man enig om en pragmatisk løsning, der ikke havde nogen præjudiciel virkning for spørgsmålet om den endelige undtagelsesordning, men som samtidig skulle tage hensyn til det saglige behov for en tilfredsstillende ordning.

Kommissionen erklærede sig rede til stiltiende at tolerere en kvotaoverskridelse uden at træffe en formelig dispensationsbeslutning. Remy, der er bestyrelsesmedlem for Otto Wolff AG, nævnte denne aftale i en skrivelse til Kommissionen af 3. december 1980, uden at Kommissionen på noget tidspunkt har modsagt den. Sagsøgerens således begrundede forventning blev endvidere styrket derved, at Kommissionens repræsentanter ved en samtale den 17. december 1980 indrømmede, at SWB's behov, som sagsøgeren havde opfyldt gennem levering af råvarer til fremstilling af elektroplader, i fuldt omfang skulle garanteres.

Sådanne »tilsikringer« er egnede til at opfylde betingelserne for, at en berettiget forventning foreligger, selv om denne ikke har givet sig udslag i et umiddelbart retligt bindende tilsagn fra sagsøgte.

Kommissionen har anført, at Kommissionens tjenestemænd ikke under mødet den 27. november 1980 har tilsagt, at der ikke ville blive pålagt nogen bøde ved en kvotaoverskridelse. Derfor kan der ikke udledes noget af skrivelsen fra Remy af 3. december 1980. Ved samtalen den 17. december 1980 henviste Kommissionens tjenestemænd i øvrigt til, at Thyssen måtte sikre forsyningen af SWB inden for den tilstrækkeligt store kvota for gruppe I.

Selv om sådanne tilsagn rent faktisk skulle være blevet afgivet, afskæres deres gyldighed af retlige grunde.

For det første kan et tilsagn, der binder Kommissionen, kun afgives af en ansvarlig myndighed; som sådan kommer kun Kommissionen eller et kommissionsmedlem, der er bemyndiget til at afgive sådanne erklæringer, i betragtning.

For det andet — hvilket vejer tungere — fastsætter artikel 9 i beslutning nr. 2794/80 obligatorisk, at der skal pålægges en bøde ved kvotaoverskridelser. Da der ikke tilkommer Kommissionen noget skøn, hvorefter der kan ses bort fra påleggelsen af en bøde, ville ethvert tilsagn herom være retsstridigt og ville ikke kunne afgive det faktiske grundlag for en berettiget forventning.

Thyssen har med sit *fjerde anbringende* anført, at Kommissionens bødebeslutning over for virksomheden indebærer en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, fordi beslutningen ikke tager hensyn til de særlige omstændigheder, der kendetegner nærværende sag (ringe kvotaoverskridelse, ingen åbenbar krise på det

pågåeldende marked, fejl begået fra Kommissionens side ved kvotameddelelsen, Kommissionens tilsikringer). Tilsammen viser disse forhold, at det ikke her drejer sig om et »normalt tilfælde« af kvotaoverskridelse. Tværtimod står man her over for en ophobning af atypiske elementer, der kræver en undtagelse fra reglen, og som hver især bidrager til at mindske vægten af den påståede overtrædelse.

Hvis Kommissionen stadig ville have pålagt en bøde efter en afvejning af alle disse særlige omstændigheder ved tilfældet, er denne i højeste grad uforholdsmæssig.

Kommissionen har indledningsvis anført, at Kommissionen ifølge artikel 9, stk. 1, i beslutning nr. 2794/80 ikke har noget som helst skøn ved afgørelsen af, om der skal pålægges en bøde; Kommissionen er heller ikke frit stillet ved bødens udmåling. Desuden kan ingen af de af Thyssen anførte synspunkter rejse tvivl om Kommissionens forpligtelse efter artikel 9, stk. 1, til at pålægge en bøde ved kvotaoverskridelser. Heraf følger, at disse elementer heller ikke betragtet under ét er egnede i så henseende. Dette gælder også spørgsmålet om bødens størrelse. Især kan en nedsættelse af denne ikke begrundes med, at kvotaoverskridelsen har været ringe, idet der ved beslutning nr. 2794/80 allerede er taget hensyn til ringe kvotaoverskridelser derved, at der er fastsat en overskridelsestolerance på 3 %.

Thyssen har med sit femte anbringende gjort gældende, at den anfægtede beslutning er utilstrækkelig begrundet og blevet truffet ved en fremgangsmåde, hvorunder grundrettigheder er blevet overtrådt.

Det kan ikke af beslutningens begrundelse udledes, hvorvidt Kommissionen har behandlet de argumenter, som sagsøgeren har anført under forvaltningssagen.

Kommissionen har herimod indvendt, at man i beslutningens grunde har anført, at sagsøgeren skriftligt og mundtligt har taget stilling til klagepunktet vedrørende kvotaoverskridelsen. Dette beviser, at Kommissionen har bedømt de af sagsøgeren anførte kendsgerninger og argumenter. Kommissionen er ikke forpligtet til at optage denne bedømmelse i alle enkeltheder i beslutningens begrundelse.

Efter *Thyssens* opfattelse består overtrædelsen af grundrettighederne deri, at Kommissionen under mødet den 15. januar 1982 optog samtalen på bånd, uden sagsøgerens repræsentants vidende. Denne båndoptagelse, der er tilvejebragt gennem en overtrædelse af de personlige rettigheder, der omfattes af grundrettighederne, og som efter Domstolens retspraksis er en del af Fællesskabets retsorden, burde ikke have været anvendt i forbindelse med beslutningen.

Kommissionen har anført, at båndoptagelsen kun er blevet anvendt til udfærdigelsen af referatet af mødet, der blev fremsendt til sagsøgeren med skrivelse af 1. februar 1982, som sagsøgeren har taget stilling til ved skrivelse af 11. februar 1982. Beslutningen hviler således på intet punkt på båndoptagelsen. Gennem udfærdigelsen af et skriftligt referat, som sagsøgeren har billiget, har spørgsmålet om anvendelsen af en båndoptagelse, der er tilblevet uden den pågåeldendes viden, mistet sin betydning.

Thyssen har i replikken for første gang anført, at bødebeslutningen i hvert fald

må annulleres, fordi der ikke foreligger tilregnelser fra sagsøgerens side. Princippet »nulla poena sine culpa« må nemlig efter Domstolens praksis anses som bestanddel af fællesskabsretten. Det fremgår nemlig af en række omstændigheder, såsom Kommissionens tilsikringer om at tolerere kvotaoverskridelserne, den nødsituation, som SWB befandt sig i, den forsinkede kvotameddelelse og den ringe overskridelse af den tildelte kvota, at Thyssen ikke kan bebrejdes noget tilregneligt forhold, der kan begrunde pålæggelsen af en bøde. Den omstændighed, at Kommissionen ifølge sine egne oplysninger overhovedet ikke har behandlet spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et tilregneligt forhold, skal i øvrigt ansues under synspunktet om den utilstrækkelige begrundelse af beslutningen.

Kommissionen har heroverfor anført, at den i artikel 9, stk. 1, i den generelle beslutning nr. 2794/80 omhandlede bøder ikke har karakter af straf, men alene skal udligne den fordel, der retsstridigt er opnået gennem overskridelsen af produktionskvotaen. Anvendelsen af artikel 9, stk. 1, i den generelle beslutning nr. 2794/80 forudsætter derfor ikke, at der foreligger tilregnelser.

IV — Mundtlig forhandling

Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 18. maj 1983.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 6. juli 1983.

Præmisser

- 1 Ved stævning, indgået til Domstolens justitskontor den 24. juli 1982, har Thyssen Aktiengesellschaft (herefter benævnt Thyssen), Duisburg, i medfør af EKSF-traktatens artikel 36, stk. 2, anlagt sag med påstand om annullation af en beslutning, hvorved Kommissionen pålagde virksomheden en bøde på 288 825 ECU, dvs. 691 802 DM.
- 2 Den anfægtede beslutning var begrundet med henvisning til det forhold, at Thyssen i første kvartal 1981 foretog en overskridelse på 3 851 tons af den produktionskvota, der var tildelt virksomheden for produkter i gruppe I ifølge det kvotasystem for stålproduktionen, der var indført ved Kommissionens beslutning nr. 2794/80/EKSF af 31. oktober 1980 (EFT L 291, s. 1).
- 3 Det parti, som overskridelsen angik, blev leveret ifølge en ordre af 1980 fra Stahlwerke Bochum AG (herefter benævnt SWB), der fremstiller elektro-

plader, og som skulle anvende det leverede parti for at sikre kontinuiteten i sin produktion.

- 4 Følgende forhold vedrørende fjerde kvartal 1980 er ifølge Thyssen forbundet med den overskridelse, der bebrejdes virksomheden:
- den kvota på 1 159 701 tons, der blev meddelt Thyssen af Kommissionen den 3. november 1980, var fejlagtigt fastsat;
 - den rigtig beregnede kvota på 1 227 736 tons blev først meddelt sagsøgeren den 17. december 1980;
 - overskridelsestolerancen på 3 %, jfr. artikel 8, stk. 1, i førnævnte beslutning nr. 2794/80, androg på grundlag af den berigtigede kvota 36 832 tons;
 - Thyssen havde derfor lovligt kunne producere 1 264 568 tons i fjerde kvartal 1980;
 - Thyssen's faktiske produktion i det pågældende tidsrum har været 1 251 895 tons; en del af overskridelsestolerancen, nemlig 12 673 tons, er således ikke blevet udnyttet.
- 5 Thyssen har ikke bestridt overskridelsen, der skete i første kvartal 1981, men har gjort gældende:
- a) Den generelle beslutning nr. 2794/80/EKSF er retsstridig, fordi man med urette har inddraget elektroplader og råvarer til fremstilling heraf under produktionskvotasytomet.
 - b) Artikel 8, stk. 2, i førnævnte generelle beslutning, fastsætter en ret til inden for visse grænser at foretage overførsel til det følgende kvartal. Sagsøgeren kan ligeledes gøre brug af denne ret med hensyn til partier, der ikke er fremstillet i fjerde kvartal 1980.
 - c) Eftersom Kommissionen har fastlagt en forvaltningspraksis, hvorefter virksomheder, der er i samme situation som sagsøgeren, meddeles tilladelse til at foretage overførsel, kan Kommissionen ikke forfølge den overskridelse, som virksomheden har begået, uden at tilsidesætte grundsætningen om, at forvaltningen er bundet af sine egne akter («Selbstbindung der Verwaltung«).

- d) Ved en fejl fra Kommissionens side blev kvotameddelselsen forsinket, hvilket forhindrede sagsøgeren i i 1980 at fremstille den mængde, der var bestemt for SWB, hvorfor Kommissionen ikke uden at overtræde princippet om god forvaltningsskik kan bebrejde virksomheden at have produceret denne mængde i løbet af første kvartal 1981.
- e) Højtstående tjenestemænd ved Kommissionen havde lovet sagsøgeren ikke at pålægge virksomheden en bøde, dersom en foretaget overskridelse alene var sket med det formål at levere SWB den mængde råvarer, som denne virksomhed behøvede for at kunne fortsætte sin produktion.
- f) Det må anses som tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, at Kommissionen ved mødet den 15. januar 1982 uden sagsøgerens vidende foretog en båndoptagelse.
- g) Bøden blev pålagt uden mindste bevis for, at der forelå tilregnelser fra sagsøgerens side.
- h) Kommissionen har tilsidesat proportionalitetsprincippet, idet den har begrænset sig til at pålægge en bøde på grundlag af en matematisk beregning af kvotaoverskridelsen uden at tage hensyn til sagens særlige omstændigheder.
- 6 Anbringendet, hvorefter Kommissionen med urette har ladet elektroplader og råvarer til fremstilling heraf være omfattet af kvotasystemet, idet markedet for elektroplader ikke har været svækket i årene 1974-1980, er blevet bestridt af Kommissionen, der har understreget, at den almindelige krise på stålmarkedet i de senere år også har omfattet markedet for elektroplader. Kommissionen har herved i sit svar på Domstolens spørgsmål fremlagt et statistisk materiale, der viser, at den gennemsnitlige månedproduktion af elektroplader i Fællesskabet er faldet fra 88 920 tons i 1978 til 85 260 tons i 1979 og til 75 580 tons i 1980. Kommissionen har endvidere i retsmødet fastslået, at produktionen af elektroplader i 1980 var på omkring 900 000 tons, hvilket er en tilbagegang på 400 000 tons i absolutte tal og en relativ tilbagegang på 29 % i forhold til produktionen i 1974, der var det sidste år, hvor konjunkturerne var gunstige for jern- og stålindustrien.

- 7 Herefter må det anerkendes, at Kommissionen uden at tilsidesætte EKSF-traktatens artikel 58 eller begå forskelsbehandling kunne skønne, at der ikke var grund til at undtage elektroplader fra produktionskvotasystemet.

- 8 Hvad angår det anbringende, der hviler på artikel 8, stk. 2, i beslutning nr. 2794/80/EKSF, skal det anføres, at denne bestemmelse alene angår muligheden for at foretage overførsel til det følgende kvartal af den del af produktionskvotaen, der ikke er udnyttet, mens Thyssen tværtimod har udnyttet hele sin kvota. Sagsøgerens anbringende om, at der ved meddelelsen af 17. december 1980 blev fastsat en tillægskvota, som virksomheden ikke har kunnet udnytte fuldt ud, efter at hele den oprindelige kvota og overskridelsestolerancen i tilknytning hertil var blevet opbrugt, kan ikke tages til følge. Der er således kun blevet tillagt en og samme kvota: den, der blev meddelt den 17. december 1980 og som erstattede den kvota, der fejlagtigt var blevet meddelt den 3. november 1980.

- 9 Hvad angår henvisningen til princippet om, at forvaltningen er bundet af sit eget skøn («Selbstbindung der Verwaltung»), har Kommissionen påvist, at de virksomheder, som den har meddelt tilladelse til at foretage overførsel, til forskel fra Thyssen endnu ikke havde opbrugt deres kvota og således opfyldte betingelserne ifølge førnævnte artikel 8, stk. 2, for at få ret til denne overførsel. Da det her drejer sig om situationer, der ikke kan sammenlignes, kan der ikke påberåbes noget fællesskabsretligt princip til støtte for et krav om ligebehandling.

- 10 Hvad angår anbringendet om den forsinkede meddelelse af den endelige kvota, skal det fremhæves, at den fejlagtige adfærd fra Kommissionen ikke kan begrunde en virksomheds overtrædelse af fællesskabsretten, hvilket gælder uafhængigt af de økonomiske begrundelser, som virksomheden har fremsat.

- 11 Ligeledes må anbringendet vedrørende et påstået løfte afgivet af Kommissionens tjenestemænd forkastes, fordi ingen tjenestemand gyldigt kan forpligte sig til ikke at anvende fællesskabsretten. Der kan således ikke skabes nogen berettiget forventning på grundlag af et sådant løfte, dersom det skulle være afgivet.

- 12 Anbringendet vedrørende tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter gennem den båndoptagelse, der tilvejebragtes under mødet den 15. januar 1982, kan heller ikke lægges til grund. Selv om det havde været ønskeligt, at Kommissionen på forhånd havde meddelt virksomhedens repræsentanter, at Kommissionen sædvanligvis ved et sådant møde foretog båndoptagelse af alle indlæg med henblik på udarbejdelsen af et mødereferat, er det imidlertid ikke i denne sag blevet bestridt, at mødereferatet i sin helhed er blevet forelagt Thyssen til godkendelse, og at akterne således ikke indeholder nogen oplysning, som Thyssen var uvidende om.
- 13 Til støtte for anbringendet om, at der ikke foreligger tilregnelser, har Thyssen anført, at det på grundlag af samtlige omstændigheder, der er relevante for spørgsmålet om tilregnelser — især den nødretstilstand, som SWB befandt sig i, løfterne fra Kommissionens tjenestemænd, den tvivlsomme retlige karakter mht. inddragelse af råvarer til fremstilling af elektroplader under kvotasystemet, den forsinkede meddelelse af kvotaen for fjerde kvartal 1980, den ringe overskridelse af kvotaen for første kvartal 1981 — er åbenbart, at der ikke foreligger en sådan tilregnelser fra sagsøgerens side, der kan begrunde en bøde.
- 14 Man kan uden videre afvise de argumenter, der er blevet anset som grundløse ved gennemgangen af Thyssens andre argumenter. Der skal således alene tages stilling til spørgsmålet om nødret og den ubetydelige karakter af overskridelsen.
- 15 Nødretsanbringendet må forkastes. Uanset dette anbringendes forhold til fællesskabsretten i almindelighed, skal det bemærkes, at en virksomhed under ingen omstændigheder kan påberåbe sig en påstået nødretssituation hos tredjemand som begrundelse for overtrædelse af de forpligtelser, der påhviler virksomheden i medfør af produktionskvotasystemet.
- 16 Vedrørende anbringendet om, at overskridelsen af kvotaen har været minimal, skal det anføres, at overskridelsen blev forfulgt, fordi den oversteg den overskridelsestolerance på 3 % af kvotaen, der er fastsat ved artikel 8, stk. 1, i beslutning nr. 2794/80, hvilket udelukker, at den kan anses som ubetydelig.

- 17 Det er derfor med rette, at Kommissionen også i nærværende tilfælde har henholdt sig til principperne ved overtrædelse af EKSF-traktatens artikel 58 og pålagt den bøde, der følger heraf.
- 18 Imidlertid skal det undersøges, hvorvidt der foreligger omstændigheder, der begrundet størrelsen af den bøde, der er pålagt af Kommissionen. Det bemærkes, at sagsøgeren har påberåbt sig overtrædelse af proportionalitetsprincippet, idet Kommissionen har begrænset sig til at pålægge en bøde på grundlag af en matematisk beregning af kvotaoverskridelsen uden at tage hensyn til sagens særlige omstændigheder.
- 19 Kommissionen har anført, at den er bundet af artikel 9 i beslutning nr. 2794/80/EKSF, hvorefter bødestørrelsen »generelt« fastsættes til 75 ECU pr. ton overskridelse. Sagsøgte har ved anvendelsen af denne bestemmelse aldrig i sin administrative praksis gået under grænsen på 75 ECU pr. ton overskridelse. Kommissionen har imidlertid medgivet, at anvendelsen af en mindre bøde er mulig i visse undtagelsestilfælde.
- 20 Denne argumentation hviler imidlertid på en fejlagtig opfattelse af Kommissionens beføjelser. Førnævnte artikel 9, fortolket i lyset af EKSF-traktatens artikel 58, stk. 4, der begrænser sig til at angive bødernes maksimale størrelse, og udtrykket »generelt«, der anvendes i selve artikel 9, udelukker på ingen måde, at Kommissionen kan graduere bødernes størrelse på grund af omstændigheder ved overtrædelsen, som Kommissionen selv anerkender udgør undtagelsestilfælde.
- 21 Imidlertid fremgår det af sagen, at forsinkelsen med meddelelsen af den endelige kvota har forhindret Thyssen i at producere den mængde, som virksomheden havde ret til, i sidste kvartal 1980. Sagsøgeren har nemlig gennem en indgående fremstilling af de tekniske produktionskrav og arbejdstidsordningen i Forbundsrepublikken Tyskland påvist, at perioden fra den 17. december 1980 til udløbet af fjerde kvartal 1980 ikke var tilstrækkelig til, at virksomheden kunne udnytte sin overskridelsestolerance.

- 22 Der må derfor gives sagsøgeren medhold i, at der forelå en usædvanlig situation, der kunne begrunde en vurdering, der var forskellig fra Kommissionens, med hensyn til overtrædelsens grovhed og fastsættelsen af bødens størrelse.
- 23 Det skal herved fastslås, at Domstolen i medfør af EKSF-traktatens artikel 36, stk. 2, har fuld prøvelsesret i sager vedrørende økonomiske sanktioner og tvangsbøder, der er fastsat i henhold til bestemmelserne i denne traktat.
- 24 På grund af de usædvanlige omstændigheder, hvorunder overtrædelsen i nærværende tilfælde er begået, fastsættes bøden til et symbolsk beløb på 5 ECU, dvs. 12 DM.

Sagens omkostninger

- 25 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den tabende part til at afholde sagens omkostninger. Domstolen kan imidlertid i medfør af samme artikels stk. 3 ophæve sagsomkostningerne helt eller delvis, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter, eller hvor der foreligger ganske særlige grunde. Da både sagsøgeren og Kommissionen delvis har tabt sagen, ophæves sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (fjerde afdeling)

1. Den bøde, som Kommissionen har pålagt Thyssen Aktiengesellschaft, fastsættes til 5 ECU eller 12 DM.

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 1983 ¹

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.