

RETTENS KENDELSE (Anden Afdeling)

29. april 2004 *

I sag T-308/02,

SGL Carbon AG, Wiesbaden (Tyskland), ved avocat M. Klusmann,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Wilms og W. Mölls, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 24. juli 2002, for så vidt som denne afslog sagsøgerens anmodning om at opnå lempeligere betalingsvilkår med hensyn til den bøde, selskabet var blevet pålagt i forbindelse med en procedure i henhold til artikel 81 EF (COMP/E-1/36.490 — Grafitelektroder), og fastsætter morarenter på over 6,04%,

* Processprog: tysk.

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. Pirrung, og dommerne A.W.H. Meij og N.J. Forwood,
justitssekretær: M.H. Jung,

afsagt følgende

Kendelse

Sagens faktiske omstændigheder

- 1 Sagsøgeren, en tysk producent af grafitelektroder, blev ved Kommissionens beslutning 2002/271/EF af 18. juli 2001 om en procedure i henhold til EF-traktatens artikel 81 og EØS-aftalens artikel 53 (sag COMP/E-1/36.490 — Grafitelektroder (EFT 2002 L 100, s. 1, herefter »beslutningen om fastsættelse af bøden«) pålagt en bøde på 80,2 mio. EUR for at have begået en overtrædelse af artikel 81 EF.
- 2 I henhold til artikel 4 i beslutningen om fastsættelse af bøden var sagsøgeren forpligtet til at indbetale bøden inden tre måneder efter meddelelsen af denne beslutning, som fandt sted den 24. juli 2001. Ved udløbet af nævnte frist, dvs. fra den 24. oktober 2001, skulle der betales renter til den rentesats, som anvendes af Den Europæiske Centralbank (ECB), forhøjet med 3,5 procentpoint, dvs. til en rentesats på 8,04%.

- 3 Beslutningen om fastsættelse af bøden blev fremsendt til sagsøgeren ved skrivelse af 23. juli 2001, som henviste til den pålagte bødes størrelse og betalingsvilkårene, herunder den rentesats på 8,04%, der var fastsat i tilfælde af overskridelse af betalingsfristen. I skrivelsen blev det præciseret, at Kommissionen ved udløbet af betalingsfristen ville foretage inddrivelse af det pågældende beløb; det blev imidlertid samtidig præciseret, at der i tilfælde af, at sagsøgeren anlagde sag ved Retten, ikke ville blive foretaget foranstaltninger til tvangsinddrivelse, såfremt sagsøgeren forpligtede sig til at betale renter på 6,04%, og der blev stillet en bankgaranti.
- 4 Den 2. oktober 2001 anlagde sagsøgeren sag ved Retten med påstand om annullation af beslutningen om fastsættelse af bøden (sag T-239/01). Sagsøgeren har ved søgsmålet bl.a. anfægtet lovligheden af den i beslutningens artikel 4 fastsatte rentesats på 8,04% og lovligheden af den i følgeskrivelsen af 23. juli 2001 fastsatte favørrentesats på 6,04%.
- 5 Sagsøgeren fremsendte ved skrivelse af 24. oktober 2001 en anmodning til Kommissionen med henblik på at opnå lempeligere betalingsvilkår. Sagsøgeren gjorde i denne forbindelse gældende, at en gennemførelse af beslutningen om fastsættelse af bøden henset til selskabets katastrofale økonomiske og finansielle situation ville true selve selskabets eksistens. Sagsøgeren tilføjede, at selv om selskabet var i stand til at fremskaffe flere bankgarantier, ville en iværksættelse, dvs. en gennemførelse af disse garantier, fratage virksomheden de kreditlinjer, der er nødvendige til opretholdelse af selskabets løbende aktiviteter. Selskabet vil imidlertid ikke økonomisk set være i stand til at bære et likviditetstab på et beløb svarende til størrelsen af de krævede bankgarantier. Sagsøgeren anmodede derfor formelt og udtrykkeligt Kommissionen om fuldstændigt at give afkald på, eller, subsidiært, delvist give afkald på sikkerhedsstillelser, indtil der blev afsagt en retskraftig dom i den for Retten verserende tvist i hovedsagen. Sagsøgeren anførte, at selskabet i tilfælde af et afslag fra Kommissionens side ville indgive en begæring om foreløbige forholdsregler til Retten med henblik på at opnå de pågældende lempelige betalingsvilkår, og tilføjede, at selskabet forventede, at Kommissionen i mellemtiden ville afstå fra at foretage tvangsfuldbyrdelse af beslutningen om fastsættelse af bøden.

- 6 Kommissionen meddelte i svarskrivelse af 26. oktober 2001 sagsøgeren, at den ville fortsætte undersøgelsen af sagsøgerens anmodning den 15. november 2001. Den 5. november 2001 erindrede sagsøgeren om, at selskabet ikke forventede at blive genstand for nogen tvangsfuldbyrdsforanstaltninger forud for den 15. november, og præciserede, at det ikke ville iværksætte retslige skridt, før der var truffet afgørelse vedrørende selskabets anmodning.

- 7 Ved skrivelse af 20. februar 2002 underrettede sagsøgeren Kommissionen, som endnu ikke havde taget stilling til sagsøgerens anmodning, om, at selskabets finansielle situation i mellemtiden var blevet forværret. Sagsøgeren anmodede Kommissionen om at arrangere et møde, hvor selskabet mundtligt over for Kommissionen kunne redegøre for denne situation.

- 8 Den 15. marts 2002 fremsendte sagsøgeren efter anmodning fra Kommissionen adskillige dokumenter til denne vedrørende selskabets økonomiske situation, bl.a. den seneste udgave af årsberetningen for regnskabsåret 2001 på tysk.

- 9 Som følge af en meddelelse offentliggjort i en tysk avis den 14. marts 2002, hvorefter sagsøgeren havde overvundet sin økonomiske og finansielle krise, rettede Kommissionen på ny henvendelse til sagsøgeren og anmodede denne om oplysninger herom. Som svar herpå fremsendte sagsøgeren den 30. april 2002 den engelske udgave af årsberetningen for regnskabsåret 2001 til Kommissionen, og efter andre telefoniske kontakter fremsendte selskabet den 3. juli 2002 den formular F-20, som selskabet den 1. juli 2002 havde indgivet til United States Securities and Exchange Commission, til Kommissionen.

- 10 Kommissionens regnskabsfører, hr. Taverne, afviste efterfølgende ved skrivelse af 24. juli 2002, som blev modtaget af sagsøgeren den 5. august 2002 (herefter »den anfægtede skrivelse«), at indrømme lempeligere betalingsvilkår. Han anførte efter at have henvist til de forskellige faser i de kontakter, der havde været mellem

sagsøgeren og Kommissionen, at sagsøgerens balance pr. 31. december 2001 og den i formular 20-F indeholdte årsberetning til trods for, at disse indeholdt visse foruroligende punkter, ikke gav anledning til at tro, at selskabet ikke — i samarbejde med sine vigtigste fremtrædende aktionærer og bankforbindelser — var i stand til at fremskaffe bankgarantier, uden at dette havde skadelige indvirkninger på selskabets fremtidige virksomhed. Han var således af den opfattelse, at der ikke var grund til at fravige de gældende regler. Han anførte videre, at sagsøgeren følgelig var forpligtet til at efterkomme de i skrivelsen af 23. juli 2001 anførte betalingsvilkår, og til at betale renter på 8,04% p.a. af bødeløbet fra den 24. oktober 2001 til tidspunktet for Kommissionens modtagelse af en bankgaranti, idet rentesatsen på 6,04% først fandt anvendelse fra denne sidstnævnte dato.

- 11 I forbindelse med nærværende procedure for Retten har Kommissionen hvad angår fastsættelsen af satsen for disse renter påberåbt sig de »interne procedureregler for inddrivelse af bøder og dagbøder af Kommissionen i henhold til EØF-traktaten« (SEC (86) 1748) af 29. oktober 1986 (herefter »inddrivelsesreglerne«).
- 12 I henhold til inddrivelsesreglernes artikel 6 iværksættes der ikke fuldbyrdelses-skridt, mens sagen verserer for Retten, såfremt beslutningens adressat har accepteret, at hans gæld tillægges renter fra tidspunktet for udløbet af betalingsfristen, og såfremt han over for Kommissionen har stillet en bankgaranti. Såfremt der ikke sker betaling ved udløbet af betalingsfristen eller stilles en bankgaranti, tillægges bøden eo ipso renter. Renterne svarer til den rentesats, der anvendes af Den Europæiske Fond for Monetært Samarbejde, forhøjet med 3,5 procentpoint.
- 13 Ifølge inddrivelsesreglernes artikel 7 kan Kommissionens kompetente medlem på området i samarbejde med Kommissionens medlem med ansvar for budgettet på behørigt begrundet skriftlig anmodning fra adressaten indrømme yderligere betalingsfrister, som i givet fald er opdelte, på betingelse af, at beslutningens

adressat har accepteret, at hans gæld tillægges renter fra tidspunktet for udløbet af betalingsfristen til gældens fuldstændige indfrielse til en rentesats, der svarer til den af Den Europæiske Fond for Monetært Samarbejde anvendte rentesats, forhøjet med 1,5 procentpoint, og af, at han har stillet en bankgaranti.

- 14 Inddrivelsesreglernes artikel 8, der vedrører tvangsfuldbyrdsproceduren, fastslår, at enhver anmodning om betalingsbetingelser, der fremsættes under tvangsfuldbyrdsproceduren, undersøges i henhold til bestemmelserne i artikel 7.

- 15 Efter at have modtaget den anfægtede skrivelse stillede sagsøgeren ved skrivelse af 29. august 2002 til fordel for Kommissionen tre bankgarantier, der var bestemt til at dække bøden på 80,2 mio. EUR, forhøjet med renter på 6,04% fra den 24. oktober 2001 indtil effektiv betaling af bøden. Garantierne er dateret henholdsvis den 11., den 12. og den 22. oktober 2001. Sagsøgeren anførte i denne forbindelse, at der var tale om bankgarantier, som selskabet for en sikkerheds skyld havde fremskaffet forud for udløbet af den i beslutningen om fastsættelse af bøden anførte betalingsfrist, men som endnu ikke var blevet godkendt på dette tidspunkt, idet godkendelsen først skete i august 2002.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 16 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 7. oktober 2002 har sagsøgeren anlagt nærværende sag.

17 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

- Kommissionens beslutning af 24. juli 2002 annulleres, for så vidt som den indeholder et afslag på at indrømme lempeligere betalingsvilkår.

- Beslutningen annulleres, for så vidt som de morarenter, der kræves heri for perioden fra den 24. oktober 2001 til tidspunktet for modtagelsen af garantierklæringen, er fastsat til en rentesats på over 6,04%.

- Subsidiært nedsættes de i beslutningen fastsatte morarenter til et passende beløb.

- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

18 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Afvisning, subsidiært frifindelse.

- Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

- 19 Sagsøgeren har til støtte for søgsmålet fremført flere klagepunkter. Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har begrundet den anfægtede skrivelse utilstrækkeligt, har anlagt et urigtigt skøn ved vurderingen af selskabets betalingssevne og har forskelsbehandlet selskabet i forhold til det amerikanske selskab UCAR, som ligeledes blev pålagt en sanktion ved beslutningen om fastsættelse af bøden, eftersom dette selskabs anmodninger om at opnå lempeligere betalingsvilkår ikke blev afvist til trods for, at UCAR ikke har stillet bankgaranti til dækning af bøden.
- 20 Sagsøgeren har desuden gjort gældende, at Kommissionen har fastsat ulovlige morarenter, idet såvel satsen på 8,04% som satsen på 6,04% er uforholdsmæssigt høje, og ikke har taget hensyn til sin egen adfærd i forbindelse med deres lange forhandlinger vedrørende søgsmålet om lempeligere betalingsvilkår, en adfærd, hvorved Kommissionen de facto har indrømmet selskabet en betalingshenstand. Endelig har sagsøgeren subsidiært anført, at morarenterne i det mindste burde nedsættes betydeligt som følge af den ekstraordinært lange procedure, der gik forud for afsendelsen af den anfægtede skrivelse.

Formaliteten

- 21 I henhold til procesreglementets artikel 113 kan Retten til enhver tid, endog af egen drift, efterprøve, om en sag skal afvises, fordi ufravigelige procesforudsætninger ikke er opfyldt, hvortil efter fast retspraksis hører de formalitetsbetingelser, der er fastsat i artikel 230, stk. 4, EF. Afgørelse herom træffes i henhold til bestemmelserne i artikel 114, stk. 3 og 4 (Rettens kendelse af 15.10.2003, sag T-372/02, Internationaler Hilfsfonds mod Kommissionen, Sml. II, s. 4389, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 22 I den foreliggende sag finder Retten, at de oplysninger, der fremgår af sagen, er tilstrækkelige til, at den kan træffe afgørelse uden at indlede mundtlig forhandling.

Parternes argumenter

- 23 Ifølge sagsøgeren er den anfægtede skrivelse ikke blot en stadfæstelse af beslutningen om fastsættelse af bøden af 18. juli 2001 og af følgeskrivelsen af 23. juli 2001. Den indeholder faktiske og retlige elementer, der kan afføde bindende retsvirkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling.
- 24 Den anfægtede skrivelse indeholder nemlig to adskilte normative elementer, som går ud over indholdet af beslutningen om fastsættelse af bøden. Dels afslår den på et tidspunkt, som ligger efter den 18. juli 2001, på ny og på grundlag af en undersøgelse af de faktiske omstændigheder, der er forskellig fra den foregående, at indrømme lempeligere betalingsvilkår. Dels er kravene med hensyn til renter blevet strammet og overstiger de krav, der dannede grundlag for beslutningen om fastsættelse af bøden.
- 25 Sagsøgeren har i denne forbindelse præciseret, at Kommissionen herefter til trods for etableringen af bankgarantier har fastholdt en rentesats på 8,04% i stedet for den rentesats på 6,04%, der oprindeligt var fastsat ved etablering af bankgarantier. Eftersom denne nye rentesats er fastsat efter en særskilt og i sig selv ny beslutningsproces næsten et år efter vedtagelsen af beslutningen om fastsættelse af bøden, udgør den således et særskilt normativt element. Kommissionen har således foretaget en helt ny realitetsbehandling. Den fortsatte forværrelse af sagsøgerens finansielle soliditet og betalingsevne udgør ligeledes en ny omstændighed i forhold til den situation, som bestod ved vedtagelsen af beslutningen om fastsættelse af bøden.
- 26 Den anfægtede skrivelse berører således i forhold til beslutningen om fastsættelse af bøden sagsøgeren, idet den stiller krav om betaling af morarenter på 8,04% for perioden fra den 24. oktober 2001 til tidspunktet for modtagelsen af

garantierklæringen i august 2002, og dette til trods for, at Kommissionen ifølge sagsøgeren havde aftalt med denne, at Kommissionen afstod fra enhver foranstaltning til inddrivelse af bøden eller tilsvarende sikkerheder under vedtagelsesproceduren for beslutningen vedrørende anmodningen om at opnå lempeligere betalingsvilkår.

- 27 Hvad angår afslaget på sagsøgerens anmodning om fritagelse for at stille en bankgaranti har sagsøgeren anfægtet Kommissionens argument om, at denne ikke er forpligtet til at undersøge spørgsmålet om en eventuel indrømmelse af lempeligere betalingsvilkår efter at have vedtaget beslutningen om fastsættelse af bøden. Sagsøgeren har understreget, at Kommissionen faktisk har fundet, at sagsøgerens solvens samt betalingsevne burde undersøges nøje. Kommissionens beføjelse til at indrømme lempeligere betalingsvilkår indebærer i sig selv, at den kan undersøge indrømmelsen af sådanne betalingslemper i forbindelse med en iværksat administrativ procedure.
- 28 Ifølge sagsøgeren er formålet med denne tvist ikke at afgøre, om Kommissionen var forpligtet til at foretage en undersøgelse af sagsøgerens betalingsevne eller ej, eller at tage stilling til en indrømmelse af lempeligere betalingsvilkår, men udelukkende at efterprøve, om den vedtagne beslutning, eftersom Kommissionen faktisk har iværksat en sådan undersøgelse, var lovlig eller ej. Når Kommissionen handler, er den nemlig forpligtet til under den iværksatte procedure som i forbindelse med vedtagelsen af beslutningen at overholde de retsregler, som finder anvendelse på dens handling. Dette har ikke været tilfældet i den foreliggende sag.
- 29 Sagsøgeren er overrasket over at konstatere, at Kommissionen påstår, at det ikke var nødvendigt at foretage en undersøgelse af rentesatserne med den begrundelse, at sagsøgeren ikke har anfægtet disse. Sagsøgeren erindrer om, at selskabet allerede den 2. oktober 2001 anlagde et søgsmål bl.a. til prøvelse af lovligheden af de anvendte satsers størrelse. Endvidere er sagsøgerens anmodning om indrømmelse af betalingslemper, som tilsigtede at opnå en udsættelse af tvangsfuldbyrdelsen af beslutningen om fastsættelse af bøden samt ophævelse af kravet om etablering af garantier, ligeledes en anmodning om at undersøge

lovligheden af de grundlæggende konstateringer. Endelig afhænger lovligheden af Kommissionens fastsættelse af rentesatserne ikke af, om denne fastsættelse er anfægtet af beslutningens adressater. Kommissionen er tværtimod forpligtet til *ex officio* at kontrollere lovligheden af dens bebyrdende foranstaltninger og til når som helst at forkaste disses ulovlige elementer.

- 30 Sagsøgeren har afvist påstanden om, at selskabet kunne og burde have indgivet en begæring om foreløbige forholdsregler. Denne påstand forekommer kynisk, eftersom alene en påvisning af, at virksomheden befinder sig i en situation, der nærmer sig en konkurs, gør det muligt at opnå en retslig udsættelse af gennemførelsen af en beslutning fra Kommissionen i henhold til de strenge krav, der er opstillet i Rettens praksis. Den kostbare forberedelse af en sådan retlig procedure er ikke rimelig for en virksomhed, som befinder sig i en vanskelig økonomisk situation. Sagsøgeren har endvidere anført, at den negative offentlige omtale, som følger med, når en virksomhed, der befinder sig tæt på en konkurs, anlægger en retssag, vil være umulig at bære for nævnte virksomhed, idet en sådan melding uundgåeligt medfører skadelige konsekvenser på det finansielle marked, og dette især for børsnoterede aktieselskaber som sagsøgeren.
- 31 Endelig er retten, i modsætning til det af Kommissionen påståede, ikke den eneste kompetente instans med hensyn til at træffe afgørelse vedrørende en virksomheds økonomiske overlevelsesmuligheder, henset til de sanktioner, der er vedtaget over for denne af Kommissionen. Retten er under ingen omstændigheder kompetent til at tage stilling til iværksættelsen af de administrative beslutninger. Hvad angår beslutninger, der henhører under administrationens skøn, ville det stride mod »retsstatsprincippet« at foretage overførsel af kompetencen vedrørende disse til en retsinstans.
- 32 Kommissionen er af den opfattelse, at annullationspåstandene bør afvises, for så vidt som de vedrører den del af den anfægtede skrivelse, som afviser at fritage sagsøgeren for forpligtelsen til at stille en bankgaranti. Kommissionens udtalelse i dette afsnit af den anfægtede skrivelse berører ikke sagsøgerens retsstilling. De gældende bestemmelser tillægger nemlig ikke Kommissionens debitorer en retlig

beskyttet stilling for så vidt angår deres interesse i at blive fritaget for forpligtelsen til at stille en garanti, idet der ikke i fællesskabsretten er foreskrevet nogen procedure for Kommissionen med henblik på, at de berørte kan anmode om en sådan fritagelse.

- 33 Ifølge Kommissionen kan denne ikke desto mindre i visse særlige tilfælde frafalde kravet om en bankgaranti, da den har en vis manøvrermargen med henblik på en hensyntagen til en eventuel vægtig almen interesse, som i givet fald medfører, at den tillader en sådan undtagelse. Denne almene interesse kunne f.eks. foreligge, når udsigterne til en effektiv inddrivelse af bøden, henset til de særlige omstændigheder i en given sag, er større i tilfælde af indrømmelse af en fritagelse for forpligtelsen til at stille en bankgaranti, end i tilfælde af fastholdelsen af et sådant krav. Imidlertid tillægger Kommissionens beføjelse til at indrømme en sådan fritagelse på ingen måde debitorvirksomhederne en subjektiv ret, som de vil kunne gøre gældende ved domstolene og dermed forpligte Kommissionen til at handle i deres interesse. Endvidere kan den blotte omstændighed, at Kommissionen har undersøgt den foreliggende sag, som den havde bemyndigelse til, under ingen omstændigheder fortolkes som en anerkendelse af nogen som helst subjektiv ret af dette indhold.
- 34 Sagsøgerens stilling kan sammenlignes med stillingen for en borger, som anmoder Kommissionen om at intervenere over for en medlemsstat i medfør af artikel 226 EF. Kommissionen udøver også i dette tilfælde udelukkende sin bemyndigelse i offentlighedens interesse, idet borgerne ikke har en retlig beskyttet interesse i Kommissionens intervention. Borgernes retsstilling berøres således ikke, når Kommissionen afviser deres anmodning.
- 35 Dette betyder ikke, at sagsøgeren fratages enhver ret. Selskabet vil nemlig kunne anmode retten om at fritage det for forpligtelsen til at stille en bankgaranti. I dette tilfælde undersøger retten indgående, om selskabets interesse i at få denne fritagelse undtagelsesvis vejer tungere end offentlighedens interesse i etableringen

af en bankgaranti. Retten tager i forbindelse med denne undersøgelse navnlig hensyn til udsigterne til, at sagsøgeren får medhold i hovedsagen (fumus boni juris).

- 36 Ifølge Kommissionen kræver ligevægten mellem de særlige interesser hos debitorerne for en bøde og Kommissionens interesse i at gennemføre sin konkurrencepolitik og i at opnå opfyldelse af sine økonomiske fordringer, at retsbeskyttelsen i relation til den beslutning, som pålægger en bøde, er sikret ved anlæggelsen af et annullationssøgsmaal, mens retssikkerheden vedrørende beslutningens gennemførelse under forløbet af hovedsagen er tillagt retten.
- 37 Hvad angår påstanden vedrørende den morarentesats, sagsøgeren skal betale, er det Kommissionens opfattelse, at denne bør afvises med den begrundelse, at den anfægtede skrivelse udelukkende henviser til de regler, der er fastsat i artikel 4 i beslutningen om fastsættelse af bøden, og som ligeledes er anført i følgeskrivelsen af 23. juli 2001. Den anfægtede skrivelse har således i den forbindelse ikke noget normativt indhold. Kommissionen har anført, at sagsøgeren aldrig har anfægtet rentesatsen i forbindelse med den pågældende procedure, hvorfor Kommissionen ikke haft grund til at efterprøve denne.
- 38 Kommissionen er i modsætning til det af sagsøgeren påståede ikke forpligtet til at foretage en samlet undersøgelse af lovligheden af de beslutninger, hvorved der pålægges en bøde, når den modtager en anmodning, som udtrykkeligt blot henviser til en indrømmelse af lempeligere betalingsvilkår. Sagsøgeren har i sin anmodning af 24. oktober 2001 udtrykkeligt blot anmodet om en fritagelse for at stille bankgarantier. Kommissionen har anført, at såfremt den var forpligtet til ex officio og systematisk at foretage den af sagsøgeren angivne undersøgelse, ville dette bevirke, at der de facto blev stillet spørgsmålstegn ved den endelige karakter af administrative beslutninger, der ikke er anfægtet inden for fristerne, eftersom Kommissionen konstant skulle undersøge alle sine beslutninger på ny.

Retten's bemærkninger

Den anfægtede skrivelser karakter af en beslutning med hensyn til morarentesatsen

- 39 For så vidt som sagsøgeren har nedlagt påstand om annullation af den anfægtede skrivelse, idet Kommissionen i denne afviser at nedsætte de uforholdsmæssigt høje morarenter, bemærkes, at kun retsakter, der har bindende retsvirkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling, kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i henhold til artikel 230 EF; ved afgørelsen af, om en retsakt har sådanne virkninger, skal vægten lægges på dens indhold (Domstolens dom af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639, præmis 9).
- 40 Desuden er den omstændighed, at der foreligger en skrivelse fra en fællesskabsinstitution som svar på en anmodning fra skrivelserens adressat, ikke tilstrækkeligt til at kvalificere skrivelseren som en beslutning som omhandlet i traktatens artikel 230 EF, der kan anfægtes ved et annullationssøgsmål (Retten's dom af 22.5.1996, sag T-277/94, AITEC mod Kommissionen, Sml. II, s. 351, præmis 50, og Retten's kendelse af 4.10.1996, sag T-7/96, Sveriges Betodlares og Henrikson mod Kommissionen, Sml. II, s. 1299, præmis 26).
- 41 I det foreliggende tilfælde tilsigter sagsøgerens oprindelige anmodning af 24. oktober 2001 og selskabets efterfølgende korrespondance med Kommissionen ikke på nogen måde at anfægte den morarentesats, der er fastsat i beslutningen om fastsættelse af bøden (8,04%) og i følgeskrivelsen af 23. juli 2001 (6,04% på visse betingelser). Hvad angår de af sagsøgeren fremlagte dokumenter af økonomisk og finansiel karakter blev disse fremsendt til Kommissionen med det ene formål at opnå, at denne frafaldt kravet om etablering af en bankgaranti. I øvrigt er spørgsmålet om lovligheden af morarenterne, dvs. lovligheden af den normale sats på 8,04% og lovligheden af favørsatsen på 6,04%, allerede genstand for den mellem parterne verserende tvist, der er registreret under sagsnummer T-239/01.

- 42 Under disse omstændigheder kan den anfægtede skrivelse ikke fortolkes således, at Kommissionen på grundlag af nye oplysninger har afslået en anmodning om nedsættelse af morarentesatsen. Kommissionen har i den anfægtede skrivelse indskrænket sig til at oplyse, at der ikke var grundlag for at fravige de gældende regler, idet sagsøgeren var i stand til at fremskaffe bankgarantier, uden at dette havde skadelige indvirkninger på selskabets fremtidige økonomiske virksomhed. Når Kommissionen har nævnt satserne på 8,04% og 6,04%, var det for at erindre om, at sagsøgeren var forpligtet til at overholde de betalingsvilkår, der var anført i følgeskrivelsen af 23. juli 2001, som forkyndte beslutningen om fastsættelse af bøden. Navnlig henset til ordlyden af den anfægtede skrivelse er det ikke muligt at udlede, at Kommissionen herved ex officio har undersøgt lovligheden af disse satser.
- 43 Følgelig har den anfægtede skrivelse ikke karakter af en beslutning med hensyn til fastsættelsen af morarentesatsen.
- 44 Hvad angår anvendelsesperioden for favørsatsen på 6,04% har sagsøgeren kritiseret Kommissionen for at have erstattet denne sats med den normale rentesats på 8,04% for perioden fra den 24. oktober 2001, som er datoen for betalingsfristens udløb, til fremsendelsen ultimo august 2002 af de tre bankgarantier (jf. ovenfor i præmis 15), til trods for, at Kommissionen således rådede over sikkerheder, hvis virkninger var de samme, som hvis Kommissionen havde opnået dem allerede i oktober 2001. Sagsøgeren har følgelig krævet, at favørsatsen på 6,04% anvendes fra den 24. oktober 2001.
- 45 I denne forbindelse bemærkes imidlertid, at de af sagsøgeren anførte bankgarantier først blev fremsendt til Kommissionen ultimo august 2002, dvs. efter datoen for fremsendelsen af den anfægtede skrivelse. Det er således udelukket, at Kommissionen i den anfægtede skrivelse har kunnet tage stilling til fremsendelsen af de pågældende garantier og således til de retlige konsekvenser af en sådan fremsendelse for så vidt angår morarenternes størrelse. Den anfægtede skrivelse kunne således ikke på dette punkt være til skade for sagsøgeren.

- 46 Selv om sagsøgeren med den anfægtede skrivelse får meddelelse om, at denne er forpligtet til at betale renter på 8,04% af bødens størrelse fra den 24. oktober 2001 og frem til tidspunktet for Kommissionens modtagelse af en bankgaranti, idet rentesatsen fra denne sidstnævnte dato er på 6,04%, gentager skrivelsen blot på en generel og abstrakt måde de betalingsvilkår, der er fastsat i artikel 4 i beslutningen om fastsættelse af bøden og i følgeskrivelsen af den 23. juli 2001. I skrivelsen afstår Kommissionen bl.a. fra at tage stilling til, om fremsendelsen af bankgarantier, som fandt sted efter udløbet af betalingsfristen, kan have tilbagevirkende kraft med hensyn til morarentesatsen. Den anfægtede skrivelse havde altså heller ikke i denne sammenhæng karakter af en beslutning.
- 47 Hvad angår den subsidiære påstand, hvorefter Retten opfordres til at nedsætte de af Kommissionen fastsatte morarenter, bemærkes blot, at påstanden kun angår en af de nærmere bestemmelser for iværksættelsen af beslutningen om fastsættelse af bøden. Den begærede nedsættelse vil således kun kunne opnås i forbindelse med en sag om foreløbige forholdsregler i henhold til artikel 243 EF og artikel 104 i Rettens procedurereglement. Sagsøgeren har imidlertid undladt at anlægge en sådan sag. I forbindelse med nærværende annullationssøgsmål bør denne påstand under alle omstændigheder afvises.
- 48 Det følger af ovenstående, at søgsmålet bør afvises, for så vidt som det vedrører de morarenter, der er fastsat i beslutningen om fastsættelse af bøden og i følgeskrivelsen af 23. juli 2001.

Den anfægtede skrivelser karakter af en beslutning med hensyn til den manglende inddømmelse af lempeligere betalingsvilkår

- 49 For så vidt som sagsøgeren har anfægtet det i den anfægtede skrivelse indeholdte afslag fra Kommissionen på at give afkald på etableringen af en bankgaranti

bemærkes, at der allerede er redegjort for kravet om en sådan garanti samt betalingsbetingelserne i forbindelse med garantiens etablering i følgeskrivelsen af 23. juli 2001, og dette til trods for, at sagsøgeren under den administrative procedure, der gik forud for vedtagelsen af beslutningen om fastsættelse af bøden, havde henledt Kommissionens opmærksomhed på selskabets meget vanskelige finansielle situation. Under disse omstændigheder bør den omstændighed, at Kommissionen over for sagsøgeren har forlangt, at selskabet stillede en bankgaranti, hvis det ville undgå en inddrivelse af bøden, anses for at frembringe bindende retsvirkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling (jf. i denne retning dommen i sagen IBM mod Kommissionen, præmis 9).

- 50 Da det i skrivelsen af 23. juli 2001 indeholdte krav om etablering af en bankgaranti ikke er anfægtet inden for den i artikel 230, stk. 5, EF fastsatte frist, er dette blevet endeligt i forhold til sagsøgeren (jf. i denne retning Rettens dom af 7.2.2001, sag T-186/98, Inpesca mod Kommissionen, Sml. II, s. 557, herefter »Inpesca-dommen«, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 51 Det fremgår af fast retspraksis, at et annullationssøgsmål til prøvelse af en afgørelse, der blot bekræfter en tidligere afgørelse, som er blevet endelig, skal afvises. En retsakt betragtes som rent bekræftende i forhold til en tidligere beslutning, såfremt den ikke indeholder noget nyt i forhold til den tidligere afgørelse og ikke er truffet på grundlag af en fornyet undersøgelse af forholdene for adressaten for den tidligere afgørelse (Inpesca-dommen, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).
- 52 Spørgsmålet om, hvorvidt en retsakt er bekræftende, kan imidlertid ikke afgøres udelukkende på grundlag af dens indhold i forhold til indholdet af den tidligere afgørelse, den måtte bekræfte. Karakteren af den anfægtede retsakt skal således også bedømmes efter arten af den henvendelse, den er svar på (Inpesca-dommen, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

- 53 Navnlig bemærkes, at såfremt retsakten er svar på en henvendelse, hvori der påberåbes nye væsentlige omstændigheder, og hvorved myndighederne anmodes om at tage en tidligere beslutning op til fornyet vurdering, kan retsakten ikke antages at være rent bekræftende, for så vidt som der herved træffes afgørelse vedrørende de nævnte omstændigheder, og den således indeholder en ny omstændighed i forhold til den tidligere beslutning (Inpesca-dommen, præmis 46). Nye væsentlige omstændigheder kan nemlig berettige en ansøgning om en fornyet vurdering af en tidligere beslutning, der er blevet endelig (jf. bl.a. Domstolens dom af 22.3.1961, forenede sager 42/59 og 49/59, Snupat mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 247, org.ref.: Rec. s. 99, s. 146, af 15.5.1985, sag 127/84, Esly mod Kommissionen, Sml. s. 1437, præmis 10, Rettens dom af 7.2.1991, sag T-58/89, Williams mod Revisionsretten, Sml. II, s. 77, præmis 24, og Rettens kendelse af 11.7.1997, sag T-16/97, Chauvin mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 237, og II, s. 681, præmis 37).
- 54 Det er på grundlag af denne retspraksis, at Retten i Inpesca-dommen (præmis 48 og 49 og den deri nævnte retspraksis) har fastslået, at den berørte institution er forpligtet til at foretage en fornyet undersøgelse af en afgørelse, som er blevet endelig, såfremt en anmodning vedrørende denne faktisk er baseret på nye væsentlige omstændigheder, og såfremt søgsmålet til prøvelse af en afgørelse, hvori det under sådanne omstændigheder afvises at foretage en fornyet vurdering, skal fremmes til realitetsbehandling. Hvis anmodningen om en fornyet vurdering derimod ikke er baseret på nye væsentlige omstændigheder, skal søgsmålet til prøvelse af beslutningen om ikke at tage en beslutning, der er blevet endelig, op til fornyet vurdering, afvises.
- 55 Denne begrundelse omfatter ligeledes det foreliggende tilfælde, hvorefter Kommissionen i stedet for at afvise den fornyede undersøgelse, der er anmodet om, ganske vist i den anfægtede skrivelse har besvaret sagsøgerens anmodning, men anført, at dette svar ikke havde karakter af en beslutning, eftersom det indskrænkede sig til at bekræfte en tidligere afgørelse, som var blevet endelig, dvs. følgeskrivelsen af 23. juli 2001.
- 56 Med henblik på spørgsmålet om denne del af søgsmålets antagelse til realitetsbehandling må det således undersøges, om de forhold, som sagsøgeren har anført til støtte for sin anmodning om en fornyet vurdering, faktisk udgør »nye væsentlige« omstændigheder.

- 57 I denne forbindelse står det fast, at de oplysninger, som sagsøgeren afgav vedrørende den fortsatte forværring af selskabets finansielle situation, var af ny karakter, eftersom denne forværring opstod efter afsendelsen af følgeskrivelsen af 23. juli 2001, og eftersom hverken sagsøgeren eller Kommissionen var i stand til at have kendskab hertil på forhånd (jf. i denne retning Inpesca-dommen, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 For at være »væsentlige« skal de pågældende oplysninger i væsentlig grad kunne ændre sagsøgerens retsstilling, således som den var kendetegnet på tidspunktet for vedtagelsen af den tidligere beslutning, som er blevet endelig, dvs. i det foreliggende tilfælde den 23. juli 2001 (jf. i denne retning Inpesca-dommen, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).
- 59 I denne forbindelse bemærkes først, at sagsøgeren i forbindelse med sag T-239/01 udtrykkeligt har undladt at indgive en begæring om foreløbige forholdsregler i henhold til procesreglementets artikel 104 med hensyn til beslutningen om fastsættelse af bøden. Selskabet oplyste i sin anmodning om en fornyet undersøgelse af 24. oktober 2001 for det første, at det ville iværksætte en sag om foreløbige forholdsregler i tilfælde af, at anmodningen blev afvist, og opfordrede dernæst Kommissionen til ikke gennemføre beslutningen om fastsættelse af bøden, før den havde truffet afgørelse vedrørende selskabets anmodning om en fornyet undersøgelse. Sagsøgeren gentog disse to punkter i sin skrivelse af 5. november 2001. Sagsøgeren erklærede udtrykkeligt for Retten, at den kostbare forberedelse af en sag om foreløbige forholdsregler ikke var rimelig for en virksomhed, der befandt sig i en vanskelig økonomisk situation som den, sagsøgeren befandt sig i.
- 60 Dernæst er det ubestridt, at Kommissionen endnu ikke på tidspunktet for anmodningen om en fornyet undersøgelse, på tidspunktet for fremsendelsen af den anfægtede skrivelse eller endog på tidspunktet for anlæggelsen af den foreliggende sag havde foretaget inddrivelse af den bøde, sagsøgeren var blevet pålagt, eller foretaget tvangsfuldbyrdelse af beslutningen om fastsættelse af bøden i henhold til artikel 256 EF og procesreglementets artikel 104-110.

- 61 Under disse omstændigheder bør den anmodning, som sagsøgeren har fremsat uden sammenhæng med en sag om foreløbige forholdsregler, og hvori Kommissionen opfordres til at tage hensyn til selskabets forværrede økonomiske situation med henblik på at indrømme det lempeligere betalingsvilkår, anses for at være fremsat for tidligt, eftersom Kommissionen ikke på de forskellige ovennævnte tidspunkter kunne vide, hvorledes sagsøgerens økonomiske situation ville være i tilfælde af og på det tidspunkt, hvor der ville blive iværksat foranstaltninger til inddrivelse eller tvangsfuldbyrdelse (jf. i denne retning Domstolens dom af 7.6.1983, forenede sager 100/80-103/80, *Musique diffusion française m.fl. mod Kommissionen*, Sml. s. 1825, præmis 135). Navnlig eftersom sagsøgeren ikke under trussel om en nært forestående inddrivelse har indgivet en begæring om foreløbige forholdsregler, skal Retten ikke i forbindelse med en anden procedure tage stilling til, om en afvejning af de foreliggende interesser er til hinder for anvendelsen af de af sagsøgeren anførte betalingsvilkår forud for afsigelsen af dommen i hovedsagen, hvorved der træffes afgørelse om lovligheden af den bøde, sagsøgeren er blevet pålagt, med den begrundelse, at denne anvendelse bringer virksomhedens eksistens i fare.
- 62 Det kan tilføjes, at Kommissionen allerede i beslutningen om fastsættelse af bøden (jf. betragtning 184 og 185) har afvist at tage hensyn til argumentet om, at pålæggelsen af en bøde risikerede at tvinge sagsøgeren ud i en konkurs. Denne holdning er i overensstemmelse med fast retspraksis, hvorefter Kommissionen ikke er forpligtet til at tage hensyn til en virksomheds økonomiske underskudssituation, når den fastsætter størrelsen af den bøde, som den påtænker at pålægge virksomheden (Domstolens dom af 8.11.1983, forenede sager 96/82-102/82, 104/82, 105/82, 108/82 og 110/82, *IAZ m.fl. mod Kommissionen*, Sml. s. 3369, præmis 55, Rettens dom af 11.3.1999, sag T-141/94, *Thyssen Stahl mod Kommissionen*, Sml. II, s. 347, præmis 630, og af 19.5.1999, sag T-175/95, *BASF mod Kommissionen*, Sml. II, s. 1581, præmis 158). I øvrigt er den omstændighed, at en foranstaltning truffet af en fællesskabsmyndighed fremkalder en given virksomheds konkurs eller likvidation, ikke som sådan forbudt i fællesskabsretten, idet likvidationen af en virksomhed i dens pågældende retlige form ikke betyder, at de personlige, materielle og immaterielle elementer, der repræsenteres af virksomheden, også mister deres værdi (jf. i denne retning Domstolens dom af 15.1.1986, sag 52/84, *Kommissionen mod Belgien*, Sml. s. 89, præmis 14, og af 2.7.2002, sag C-499/99, *Kommissionen mod Spanien*, Sml. I, s. 6031, præmis 38).

- 63 Det følger heraf, at de økonomiske oplysninger, som sagsøgeren har fremlagt til støtte for sin anmodning om en fornyet undersøgelse, ikke kunne berøre selskabets retsstilling, således som den var karakteriseret den 23. juli 2001. Eftersom ingen fællesskabsretlig bestemmelse forpligter Kommissionen til konstant og ex officio at efterprøve sine debitorers økonomiske situation, kan disse oplysninger således ikke kvalificeres som væsentlige i den foreliggende processuelle sammenhæng.
- 64 Ingen af de argumenter, som sagsøgeren har fremført i denne sammenhæng, kan tages til følge.
- 65 For så vidt som sagsøgeren vil erstatte en retssag om foreløbige forholdsregler med en administrativ procedure om fornyet undersøgelse, som den har valgt i det foreliggende tilfælde, bemærkes blot, at en sådan administrativ procedure ikke hverken minder om eller har tilsvarende værdi som en sag om foreløbige forholdsregler. Mens Retten i den foreliggende sammenhæng således undersøger såvel uopsætteligheden som fumus boni juris i forhold til den hovedsag, der er anlagt til prøvelse af beslutningen om fastsættelse af bøden, bør Kommissionen i forbindelse med den af sagsøgeren foretrukne administrative procedure begrænse sin vurdering til spørgsmålet om uopsættelighed og til sagsøgerens økonomiske situation. At antage, at en sådan administrativ procedure kan erstatte en retssag om foreløbige forholdsregler, ville være det samme som at tillade en omgåelse af bestemmelserne vedrørende en retssag om foreløbige forholdsregler, som netop ikke tilsigter en vurdering udelukkende af sagens økonomiske aspekter.
- 66 Når sagsøgeren i øvrigt har anført sin bekymring med hensyn til konsekvenserne af offentliggørelsen af selskabets dårlige økonomiske situation, som ifølge selskabet var uundgåelig i tilfælde af sagens indbringelse for Retten, bemærkes blot, at artikel 17, stk. 4, i instruksen for justitssekretæren ved Retten gør det muligt at skjule fortrolige oplysninger i offentliggørelser vedrørende sager, der verserer for Retten. I øvrigt har denne bekymring ikke afholdt sagsøgeren fra at anlægge nærværende sag til trods for de offentliggørelser, der er forbundet med dette søgsmål.

- 67 Hvad angår inddrivelsesreglernes artikel 7, hvorefter det kompetente medlem af Kommissionen »kan indrømme yderligere betalingsfrister, som i givet fald er opdelt«, »på behørigt begrundet skriftlig anmodning fra adressaten« (jf. præmis 11-14 ovenfor) bemærkes, at selv om denne bestemmelse indfører en selvstændig administrativ procedure, indgår den som et led i den egentlige inddrivelse af de af Kommissionen fastsatte bøder. Den passende domstolsbeskyttelse vedrørende en afvisning af at indrømme de i nævnte artikel 7 fastsatte lempeligere betalingsvilkår finder således sted i forbindelse med en sag om foreløbige forholdsregler (artikel 242 EF) eller en sag om udsættelse af tvangsfuldbyrdelsen (artikel 256, stk. 4, EF) af den beslutning, hvorved bøden er pålagt.
- 68 Når sagsøgeren yderligere har anført, at ligebehandlingsprincippet er tilsidesat, idet det amerikanske selskab UCAR har fået lempeligere betalingsvilkår, mens sagsøgeren selv har fået afslag herpå, bemærkes, at denne påståede forskelsbehandling til skade for sagsøgeren ikke kunne have haft retsvirkninger forud for fremsendelsen af den anfægtede skrivelse, eftersom Kommissionen endnu ikke havde foretaget inddrivelse eller tvangsfuldbyrdelse af den bøde, som sagsøgeren var blevet pålagt. Det er derfor tilstrækkeligt, at sagsøgeren, såfremt selskabet mener at have grundlag herfor, kan påberåbe sig denne påståede forskelsbehandling i forhold til UCAR i forbindelse med den efterfølgende procedure, som selskabet i givet fald og til sin tid iværksætter til prøvelse af de inddrivelsesforanstaltninger eller tvangsfuldbyrdsforanstaltninger, som træffes over for selskabet.
- 69 Under alle omstændigheder er dette klagepunkt uden betydning. Kommissionen havde nemlig allerede i august 2001 afslået en anmodning fra UCAR om at opnå fritagelse for forpligtelsen til at stille en bankgaranti. I øvrigt indgav UCAR under sit nye navn, GrafTech International Ltd, den 26. september 2003 en anmodning om udsættelse af gennemførelsen af den beslutning, hvorved Kommissionen havde pålagt selskabet en bøde, som tilsigtede at opnå lempeligere betalingsvilkår (sag T-246/01 R).
- 70 Det følger af det ovenstående, at sagsøgeren ikke har godtgjort, at der forelå væsentlige faktiske omstændigheder, som burde have fået Kommissionen til at iværksætte en fornyet undersøgelse af dens følgeskrivelse af 23. juli 2001 og til at vedtage en ny beslutning, som kan anfægtes ved et selvstændigt annullations-søgsmål.

- 71 Det følger heraf, at søgsmålet ligeledes bør afvises, for så vidt som det vedrører det i den anfægtede skrivelse meddelte afslag på at indrømme de af sagsøgeren anmodede lempeligere betalingsvilkår.
- 72 Denne konklusion modsiges ikke af den omstændighed, at Kommissionen i den anfægtede skrivelse materielt har taget stilling til de nye, men ikke væsentlige, forhold i anmodningen om at opnå lempeligere betalingsvilkår. Såfremt denne måde at behandle sagsøgerens anmodning på kan forklares ud fra høflighedshensyn, kan den nemlig ikke på nogen måde have til virkning at fravige de præceptive betingelser for realitetsbehandling af et søgsmål eller at fratage Kommissionen adgangen til under den retslige procedure at anføre, at søgsmålet bør afvises, og endnu mindre at fritage Retten fra den forpligtelse, som påhviler den til at efterprøve de nævnte betingelser for antagelse til realitetsbehandling (jf. analogt fast retspraksis vedrørende offentlig tjeneste og navnlig Domstolens dom af 12.7.1984, sag 227/83, Moussis mod Kommissionen, Sml. s. 3133, præmis 13, og Rettens dom af 11.3.1999, sag T-257/97, Herold mod Kommissionen, Sml. Pers. I-A, s. 49, og II, s. 251, præmis 43).
- 73 Herefter bør sagen i sin helhed afvises.

Sagens omkostninger

- 74 I henhold til artikel 87, stk. 2, i procesreglementet pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, bør det i overensstemmelse med Kommissionens påstand pålægges selskabet at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

bestemmer

RET TEN (Anden Afdeling)

- 1) Sagen afvises.
- 2) Sagsøgeren bærer sine egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.

Således bestemt i Luxembourg den 29. april 2004.

H. Jung

Justitssekretær

J. Pirrung

Afdelingsformand