Rechtssache 340/85

Acciaierie e Ferriere di Porto Nogaro SpA
gegen
Kommission der Europäischen Gemeinschaften

„Erzeugungs- und Lieferquoten für Stahl — Geldbuße"

Sitzungsbericht 3575

Schlußanträge des Generalanwalts Sir Gordon Slynn vom 18. Juni 1987 3581

Urteil des Gerichtshofes (Erste Kammer) vom 24. September 1987 3584

Leitsätze des Urteils

1. *EGKS — Erzeugung — System von Erzeugungs- und Lieferquoten für Stahl — Quotenüberschreitung — Geldbuße — Keine Umstände, die eine Herabsetzung der Geldbuße rechtfertigen*
   (EGKS-Vertrag, Artikel 58; Allgemeine Entscheidung Nr. 1696/82/EGKS, Artikel 12)

2. *Einrede der Rechtswidrigkeit — Handlungen, deren Rechtswidrigkeit geltend gemacht werden kann — Einzelfallentscheidungen — Ausschluß*
   (EGKS-Vertrag, Artikel 36 Absatz 3)

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache 340/85 *

I — Sachverhalt

Die Klägerin ist ein italienisches Stahlunternehmen, das Betonstahl und Stabstahl herstellt. Als solches unterliegt es der Gemeinschaftsregelung über Produktions- und Lieferquoten für bestimmte Stahlerzeugnisse (Entscheidung Nr. 1696/82/EGKS der Kommission vom 30. Juni 1982 zur Verlängerung des Systems der Überwachung und

* Verfahrenssprache: Italienisch.

der Erzeugungsquoten für bestimmte Erzeugnisse der Unternehmen der Stahlindustrie, ABl. L 191, S. 1).

Im letzten Quartal 1981 nahm die Klägerin eine neue Walzstraße in Betrieb, was zur Folge hatte, daß sich ihre Produktion sowohl bei Betonstahl (Gruppe V im Sinne der oben angeführten Regelung) als auch bei Stabstahl (Gruppe VI im Sinne der oben angeführten Regelung) erhöhte. Sie beantragte bei der Kommission, ihr Erzeugungs- und Lieferquoten zuzuteilen, die ihrer neuen Produktionskapazität entsprächen.

Die Kommission gab diesem Antrag statt und teilte der Klägerin für die vier Quartale des Jahres 1982 und für das erste Quartal 1983 Erzeugungs- und Lieferquoten für Betonstahl und für Stabstahl zu, die nach Maßgabe der Produktionskapazität berechnet waren, die sich aus der Inbetriebnahme der neuen Walzstraße ergab.

Es stellte sich jedoch heraus, daß sich die Produktionskapazität der Klägerin im zweiten Quartal 1982 erneut änderte, da das Unternehmen zu dieser Zeit eine zusätzliche Walzstraße in Betrieb genommen hatte.

Um dieser Sachlage Rechnung zu tragen, erließ die Kommission am 2. März 1983 eine Entscheidung, mit der die Erzeugungs- und Lieferquoten der Klägerin für die Gruppe Betonstahl rückwirkend für das zweite, das dritte und das vierte Quartal 1982 und für das erste Quartal 1983 erhöht wurden. Gleichzeitig setzte die Kommission die Erzeugungs- und Lieferquoten des Unternehmens für die Gruppe Stabstahl — allerdings nicht in demselben Verhältnis — herab.

Diese Entscheidung schloß mit dem folgenden Satz: „Mit Rücksicht auf den Zeitpunkt dieser Entscheidung werden Sie ... ermächtigt, vom zweiten Quartal bis zum ersten Quartal 1983 nach Meldung an die Kommission die Ihrem Unternehmen zugeteilten Quotenteile auf die folgenden Quartale zu übertragen, die in den betreffenden Quartalen nicht verbraucht worden sind."

Mit Fernschreiben vom 10. März 1983 beantragte die Klägerin die Verlängerung dieser Ermächtigung zur Übertragung für das zweite Quartal 1983. Zur Begründung ihres Antrags führte sie aus, sie habe die Entscheidung vom 2. März 1983 erst am 9. März 1983 erhalten, weshalb es ihr einfach nicht möglich gewesen sei, von den Mengen, deren Übertragung zugelassen worden sei, vor dem Ende des laufenden Quartals Gebrauch zu machen.

Mit Schreiben vom 22. März 1983 antwortete ihr die Kommission, ihr Antrag auf Übertragung werde geprüft und sie erhalte so schnell wie möglich einen Bescheid. Die Kommission hat in der Folge ihre Entscheidung der Klägerin jedoch nie mitgeteilt.

Anfang 1984 beanstandete die Kommission, daß die Klägerin im zweiten Quartal 1983 ihre Erzeugungsquote für Betonstahl und ihre Erzeugungs- und Lieferquoten für Stabstahl überschritten habe.

Zu ihrer Rechtfertigung brachte die Klägerin vor, sie habe die Entscheidung vom 2. März 1983 nicht als Ermächtigung zur Übertragung nur der für Betonstahl gewährten Zusatzquoten, sondern als Ermächtigung zur Übertragung aller nicht verbrauchten Quotenteile sowohl für Betonstahl wie für Stabstahl verstanden.

Sie machte ferner geltend, daß sie sich, da ihr Antrag vom 10. März 1983 nicht ausdrücklich abgelehnt worden sei, als stillschweigend ermächtigt habe ansehen können, alle Mengen, deren Übertragung auf das erste Quartal 1983 mit der Entscheidung vom 2. März 1983 zugelassen worden sei, auf das zweite Quartal 1983 zu übertragen.

In bezug auf 1 765 t ihrer Erzeugungsquote für Betonstahl bestritt sie jedoch das Vorliegen einer Überschreitung auch für den Fall nicht, daß die am 10. März 1983 beantragte Übertragung ausdrücklich zugelassen worden wäre. Insoweit brachte die Klägerin vor, daß diese Überschreitung auf einen bloßen Schreibfehler bei der Abfassung ihrer Produktionserklärung zurückzuführen sei. Dieser Fehler habe zwar zu einer Überschreitung der Erzeugungsquote für die Gruppe Betonstahl um 1 765 t geführt, jedoch gleichzeitig auch dazu, daß die Erzeugungsquote für die Gruppe Stabstahl im gleichen Verhältnis nicht gebraucht worden sei.

Am 9. Oktober 1985 erließ die Kommission die angefochtene Entscheidung, mit der sie für das zweite Quartal 1983 eine Überschreitung der Erzeugungsquote für Betonstahl von 1 765 t und, was Stabstahl betrifft, eine Überschreitung der Erzeugungsquote von 2 484 t sowie eine Überschreitung der Lieferquote von 522 t beanstandete.

In dieser Entscheidung räumte die Kommission ein, daß die Ungenauigkeit ihrer Entscheidung vom 2. März 1983 die Klägerin habe veranlassen können, diese als Ermächtigung dazu aufzufassen, alle nicht verbrauchten Teile von Quoten — für Betonstahl wie für Stabstahl — auf das erste Quartal 1983 zu übertragen.

Ferner erkannte die angefochtene Entscheidung in der Frage, ob die Nichtbeantwortung des Fernschreibens vom 10. März 1983 als eine stillschweigende Ermächtigung zur Übertragung der Quoten auf das zweite Quartal 1983 ausgelegt werden konnte, die These der stillschweigenden Ermächtigung für den Fall des Betonstahls an, ohne insoweit jedoch Erläuterungen zu geben. Für den Fall des Stabstahls hingegen wies die Kommission diese These mit der Begründung zurück, die Klägerin habe die Entscheidung über die Übertragung vom 2. März 1983 bewußt unzutreffend ausgelegt, um in dieser Gruppe, in der sie nichts mehr produziert habe, beträchtliche Quotenteile abtreten zu können.

In der Entscheidung heißt es ferner, daß die Geldbuße, die in der Regel 75 ECU pro Tonne Überschreitung betrage, wegen der Unsicherheit, die während des betreffenden Quartals in bezug auf die Verlängerung des Quotensystems bestanden habe, in diesem Fall auf 50 ECU pro Tonne Überschreitung festzusetzen sei.

Die von der Klägerin erhobene Klage ist am 14. November 1985 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

Durch Beschluß vom 17. Dezember 1986 hat der Gerichtshof die Rechtssache gemäß Artikel 95 §§ 1 und 2 der Verfahrensordnung an die Erste Kammer verwiesen.

II — Anträge der Parteien

Die *Klägerin* beantragt,

— die Entscheidung vom 9. Oktober 1985 aufzuheben,

— hilfsweise, die mit dieser Entscheidung auferlegte Geldbuße nach Billigkeit herabzusetzen,

— der Kommission jedenfalls die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Die *Kommission* beantragt,

— die Klage als unbegründet abzuweisen,

— der Klägerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

III — Vorbringen der Parteien

A — *Hauptantrag: Aufhebung der angefochtenen Entscheidung*

1. *Tatsächliche Unmöglichkeit, die gewährten zusätzlichen Quoten zu gebrauchen*

Die *Klägerin* macht geltend, die Entscheidung der Kommission vom 2. März 1983, mit der sie ermächtigt worden sei, die ab dem zweiten Quartal 1983 nicht gebrauchten Quotenteile auf das erste Quartal 1983 zu übertragen, sei ihr zu spät zugegangen, um noch während des laufenden Quartals die Mengen, deren Übertragung damit zugelassen worden sei, produzieren und liefern zu können. Sie habe nämlich von dieser Entscheidung erst am 9. März 1983 Kenntnis erlangt.

Die *Kommission* führt aus, bei Betonstahl habe sie nur die Überschreitung der Quote geahndet, über die die Klägerin für den Fall verfügt hätte, wenn die mit ihrem Fernschreiben vom 10. März 1983 beantragte Übertragung zugelassen worden wäre. Das Vorbringen der Klägerin sei deshalb, was Betonstahl betreffe, nicht stichhaltig.

Bei der Gruppe Stabstahl seien mit der Entscheidung vom 2. März 1983 die Quoten der Klägerin herabgesetzt worden. Zwar könne bei einer Quotenerhöhung ein verspäteter Erlaß der Entscheidung über die Erhöhung verhindern, daß die Zusatzquoten tatsächlich gebraucht würden, doch gehe das Argument ins Leere, wenn die Quoten wie im vorliegenden Fall herabgesetzt würden.

2. *Verletzung des Grundsatzes des berechtigten Vertrauens*

Die *Klägerin* legt dar, die Kommission habe, indem sie am 2. März 1983 die Übertragung der nicht gebrauchten Quotenteile der drei vorangegangenen Quartale auf das laufende Quartal zugelassen habe, ihren Willen zum Ausdruck gebracht, der Klägerin die vollständige Ausschöpfung der zugeteilten Quoten zu ermöglichen. Um sich nicht selbst zu widersprechen, hätte ihr die Kommission die beantragte weitere Übertragung gewähren müssen. Somit habe sie annehmen können, daß sie die Genehmigung zur Übertragung behalten würde. Sie sei in dieser Annahme durch Beamte der Kommission bestärkt worden, die ihr mündlich versichert hätten, daß sie diese Genehmigung erhalten würde. Unter diesen Umständen habe sie die Nichtablehnung ihres Antrags vom 10. März 1983 guten Glaubens als stillschweigende Genehmigung der beantragten Übertragung aufgefaßt.

Die *Kommission* erwidert, die Genehmigung der beantragten Übertragung sei in ihr Ermessen gestellt gewesen. Bei Betonstahl habe sie zwar nur die Überschreitung der Quote geahndet, über die die Klägerin verfügt hätte, wenn die mit ihrem Fernschreiben vom 10. März 1983 beantragte Übertragung zugelassen worden wäre. Bei Stabstahl hingegen habe sie die gesamte Überschreitung geahndet, weil die Klägerin mit dem Antrag auf Übertragung nur bezweckt habe, möglichst viel Quoten in einer Gruppe abtreten zu können, in der sie nicht mehr produziert habe. Im übrigen sei es grundsätzlich so, daß das Schweigen der Verwaltung einer Ablehnung gleichkomme. Die Klägerin habe deshalb die Nichtbeantwortung ihres Fernschreibens vom 10. März 1983 nicht in dem Sinne auffassen können, daß damit ihrem in diesem Fernschreiben enthaltenen Antrag stattgegeben worden sei.

B — *Hilfsantrag: Herabsetzung der Geldbuße*

Die *Klägerin* beantragt hilfsweise eine Herabsetzung der verhängten Geldbuße. Sie verweist insoweit auf ihren guten Glauben und darauf, daß es sich um das erste Verfahren gegen sie wegen Quotenüberschreitung handele. Sie ersucht den Gerichtshof, die Geldbuße mit 12 ECU pro Tonne

Überschreitung zu berechnen, wie es in anderen Fällen geschehen sei, in denen es sich um eine erste Quotenüberschreitung gehandelt habe.

Die *Kommission* äußert sich nicht zu dem hilfsweisen Vorbringen der Klägerin.

IV — Antworten auf die vom Gerichtshof gestellten Fragen

A — *Fragen an die Klägerin*

1. Gibt die Klägerin zu, daß selbst wenn die mit ihrem Fernschreiben vom 10. März 1983 beantragte Quotenübertragung genehmigt worden wäre, eine Überschreitung von 1 765 t der Erzeugungsquote für Betonstahl (Gruppe V) für das zweite Quartal 1983 zu ihren Lasten bestehen bleibt?

In ihrer Antwort gibt die Klägerin das Bestehen dieser Überschreitung zu, macht jedoch geltend, daß diese nicht geahndet werden dürfe.

2. Die Klägerin behauptet, von Beamten der Kommission mündliche Zusicherungen erhalten zu haben, wonach es ihr gestattet würde, die nicht gebrauchten Quotenteile vom ersten auf das zweite Quartal 1983 zu übertragen. Bezogen sich diese Genehmigungszusagen sowohl auf Betonstahl (Gruppe V) und Stabstahl (Gruppe VI) oder nur auf eine dieser beiden Gruppen?

Die Klägerin antwortet, die Beamten der Kommission hätten bei ihren mündlichen Zusagen nicht zwischen Betonstahl und Stabstahl unterschieden.

3. Hat die Klägerin in der Zeit vom zweiten Quartal 1982 bis zum zweiten Quartal 1983 ihre Erzeugungs- und Lieferquoten für Stabstahl (Gruppe VI) ganz oder teilweise an andere Unternehmen abgetreten, und wenn ja, zu welchen Zeitpunkten geschah dies, und welche Mengen wurden abgetreten?

Die Klägerin antwortet, sie habe in dem betreffenden Zeitraum tatsächlich ihre Quoten für die Gruppe Stabstahl in folgenden Mengen abgetreten: zweites, drittes, viertes Quartal 1982 und erstes Quartal 1983: 14 000 t ihrer Erzeugungsquote und 11 000 t ihrer Lieferquote; zweites Quartal 1983: 10 000 t ihrer Erzeugungsquote und 5 300 t ihrer Lieferquote. Die Abtretungsempfänger seien Unternehmen ihrer Unternehmensgruppe oder mit ihr durch „Unternehmensverträge" verbunden.

4. Trifft es zu, daß die Klägerin seit Ende 1982 die Produktion von Stabstahl (Gruppe VI) vollständig eingestellt hat?

Die Klägerin antwortet, sie habe die Produktion von Stabstahl (Gruppe VI) nicht Ende 1982 eingestellt. Sie habe vielmehr die Produktion von Erzeugnissen dieser Gruppe bis Ende März 1984 fortgesetzt.

B — *Fragen an die Kommission*

1. Ist die Begründung der Entscheidung vom 9. Oktober 1985 nicht insoweit widersprüchlich, als in ihr die Art und Weise akzeptiert wird, in der die Klägerin die Entscheidung vom 2. März 1983 in bezug auf die Übertragung von Quoten auf das erste Quartal 1983 auslegt, jedoch die gleiche Auslegung, jedenfalls für Stabstahl (Gruppe VI), was die Übertragung der Quoten auf das zweite Quartal 1983 betrifft, verworfen wird?

Die Kommission antwortet, ihre Entscheidung vom 9. Oktober 1985 sei nicht widersprüchlich. Sie habe die Auslegung ihrer Entscheidung vom 2. März 1983 durch die Klägerin, was die vollständige Übertragung der Quoten auf das erste Quartal 1983 (Betonstahl und Stabstahl) anbelange, nicht gutgeheißen. Sie habe lediglich davon Abstand genommen, diese Übertragung zu ahnden, um die Klägerin vor hohen Geldbußen zu bewahren. Im Falle des Antrags auf

Übertragung der nicht gebrauchten Quoten für Stabstahl auf das zweite Quartal 1983 habe sie demgegenüber keinen Anlaß gesehen, in gleicher Weise Milde walten zu lassen: mit der Entscheidung vom 2. März 1983 seien die Quoten für die Gruppe Stabstahl herabgesetzt worden, und die Bekanntgabe dieser Entscheidung am Ende des Quartals habe deshalb nicht der Grund für die Nichtausschöpfung der Quoten dieser Gruppe sein können. Die Nichtausschöpfung dieser Quoten sei vielmehr von der Klägerin aus freien Stücken beschlossen worden.

2. Hat die Kommission mit ihrer Entscheidung vom 9. Oktober 1985 die gesamte Überschreitung der Erzeugungsquote für Betonstahl (Gruppe V) (zweites Quartal 1983) beanstandet oder nur den Teil, der die Quote überschritten hätte, über die die Klägerin für den Fall verfügt hätte, daß die mit ihrem Fernschreiben vom 10. März 1983 beantragte Übertragung genehmigt worden wäre?

Die Kommission antwortet, bei Betonstahl (Gruppe V) habe sie nur den Quotenteil beanstandet, der über die Quote hinausgegangen sei, über die die Klägerin verfügt hätte, wenn die mit ihrem Fernschreiben vom 10. März 1983 beantragte Übertragung genehmigt worden wäre.

3. a) Trifft es zu, daß Beamte der Kommission der Klägerin mündlich zugesichert haben, sie erhalte die Genehmigung zur Übertragung der nicht gebrauchten Quotenteile auf das zweite Quartal 1983?

Die Kommission räumt die Möglichkeit ein, daß einer ihrer Beamten der Klägerin mündlich zugesagt habe, daß sie die Genehmigung dazu erhalten werde, die während des ersten Quartals 1983 nicht gebrauchten Quotenteile auf das zweite Quartal 1983 zu übertragen.

b) Falls derartige mündliche Zusagen gegeben worden sind, bezogen sie sich sowohl auf Betonstahl (Gruppe V) und Stabstahl (Gruppe VI) oder nur auf eine der beiden Gruppen?

In ihrer Antwort führt die Kommission aus, daß sich die eventuellen mündlichen Zusagen keinesfalls auf die Quoten der Gruppe VI hätten beziehen können, da sie mit ihrer Entscheidung vom 2. März 1983 die der Klägerin vorher für diese Gruppe zugeteilten Quoten herabgesetzt gehabt habe.

R. Joliet
Berichterstatter