Zaak 340/85

Acciaierie e Ferriere di Porto Nogaro SpA
tegen
Commissie van de Europese Gemeenschappen

„Produktie- en leveringsquota voor staal — boete"

Rapport ter terechtzitting 3575

Conclusie van advocaat-generaal Sir Gordon Slynn van 18 juni 1987 3581

Arrest van het Hof (Eerste kamer) van 24 september 1987 3584

Samenvatting van het arrest

1. *EGKS — Produktie — Stelsel van produktie- en leveringsquota voor staal — Quota-overschrijding — Boete — Omstandigheden welke vermindering van boete rechtvaardigen — Afwezigheid*
   (EGKS-Verdrag, artikel 58; Algemene Beschikking nr. 1696/82/EGKS, artikel 12)

2. *Exceptie van onwettigheid — Handelingen ten aanzien waarvan exceptie van onwettigheid mogelijk is — Individuele beschikkingen — Uitgesloten*
   (EGKS-Verdrag, artikel 36, derde alinea)

RAPPORT TER TERECHTZITTING
in zaak 340/85 *

I — De feiten

Verzoekster (hierna: Porto Nogaro) is een Italiaanse staatsonderneming die betonstaal en staafstaal produceert. Zij valt dan ook onder de gemeenschappelijke regeling betreffende de produktie- en leveringsquota voor bepaalde produkten van de ijzer- en staalindustrie [beschikking nr. 1696/82/EGKS van de Commissie van 30.6.1982 tot

* Procestaal: Italiaans.

verlenging van het stelsel van toezicht en produktiequota voor bepaalde produkten van de ondernemingen van de ijzer- en staalindustrie, (PB 1982, L 191, blz. 1)].

In de loop van het laatste kwartaal van 1981 nam Porto Nogaro een nieuwe walsgroep in gebruik, hetgeen zowel voor betonstaal (categorie V van voornoemde regeling) als voor staafstaal (categorie VI van voormelde regeling) tot een vergroting van haar produktiecapaciteit leidde. Zij verzocht de Commissie om toekenning van produktie- en leveringsquota die in verhouding stonden tot haar nieuwe produktiecapaciteit.

De Commissie willigde dit verzoek in en kende Porto Nogaro achtereenvolgens voor de vier kwartalen van 1982 en het eerste kwartaal van 1983 produktie- en leveringsquota voor betonstaal en staafstaal toe, die berekend waren op basis van de produktiecapaciteit die was ontstaan door de ingebruikneming van de nieuwe walsgroep.

In de loop van het tweede kwartaal van 1982 bleek de produktiecapaciteit van Porto Nogaro evenwel opnieuw gewijzigd, omdat de onderneming toen een tweede bijkomende walsgroep in gebruik had genomen.

Om hieraan tegemoet te komen, stelde de Commissie op 2 maart 1983 een beschikking vast, waarbij zij de produktie- en leveringsquota van Porto Nogaro in de categorie betonstaal voor het tweede, derde en vierde kwartaal van 1982 en het eerste kwartaal van 1983 met terugwerkende kracht verhoogde. Tegelijkertijd verlaagde zij, zij het niet in dezelfde verhouding, de produktie- en leveringsquota van de onderneming in de categorie staafstaal.

Deze beschikking eindigde met de woorden: „Gelet op de datum van onderhavige beschikking, mag u — na kennisgeving aan de Commissie — de aan uw onderneming toegekende doch tijdens de betrokken periodes niet gebruikte quotagedeelten vanaf het tweede kwartaal overdragen naar de volgende kwartalen, tot en met het eerste kwartaal van 1983."

Bij telexbericht van 10 maart 1983 vroeg de onderneming, of die toestemming tot overdracht niet tot het tweede kwartaal van 1983 kon worden verlengd. Tot staving van haar verzoek voerde zij aan, dat zij de beschikking van 2 maart 1983 eerst op 9 maart 1983 had ontvangen, en dat het haar derhalve feitelijk onmogelijk was geweest, de hoeveelheden die mochten worden overgedragen, nog voor het einde van het lopende kwartaal op te gebruiken.

Bij brief van 22 maart 1983 deelde de Commissie Porto Nogaro mee, dat haar verzoek om overdracht werd onderzocht en dat haar zo spoedig mogelijk zou worden geantwoord. De Commissie heeft Porto Nogaro nadien evenwel nooit van haar beslissing op de hoogte gesteld.

Begin 1984 verweet de Commissie Porto Nogaro, dat zij haar produktiequotum voor betonstaal en haar produktie- en leveringsquota voor staafstaal tijdens het tweede kwartaal van 1983 had overschreden.

Als verweer voerde Porto Nogaro aan, dat zij de beschikking van 2 maart 1983 niet had opgevat als een toestemming om enkel de aanvullende quota voor betonstaal over te dragen, doch als een toestemming om alle niet gebruikte quotagedeelten over te dragen, zowel voor betonstaal als voor staafstaal.

Voorts stelde zij, dat zij het niet uitdrukkelijk afwijzen van haar verzoek van 10 maart 1983 mocht beschouwen als een stilzwijgende toestemming om alle hoeveelheden die ingevolge de beschikking van 2 maart 1983 haars inziens naar het eerste kwartaal van 1983 mochten worden overgedragen, naar het tweede kwartaal van 1983 over te dragen.

Zij betwistte evenwel niet, dat zij haar produktiequotum voor betonstaal met 1 765 ton had overschreden, zelfs indien zij de op 10 maart 1983 gevraagde toestemming voor overdracht had verkregen. Te dezen voerde zij aan, dat die overschrijding louter een gevolg was van een foutieve overschrijving bij het opstellen van haar produktiestaat. Ten gevolge van deze vergissing was inderdaad haar produktiequotum in de categorie betonstaal met 1 765 ton overschreden, maar was ook haar produktiequotum voor de categorie staafstaal in dezelfde mate ongebruikt gebleven.

Op 9 oktober 1985 stelde de Commissie de bestreden beschikking vast, waarbij zij een boete oplegde, omdat verzoekster in het tweede kwartaal haar produktiequotum voor betonstaal met 1 765 ton had overschreden, en voor staafstaal haar produktiequotum met 2 484 ton en haar leveringsquotum met 522 ton had overschreden.

In deze beschikking erkende de Commissie, dat haar beschikking van 2 maart 1983 onnauwkeurig was, zodat Porto Nogaro ze had kunnen opvatten als een toestemming om alle ongebruikte quotagedeelten, zowel voor betonstaal als voor staafstaal, naar het eerste kwartaal van 1983 over te dragen.

Wat voorts de vraag aangaat, of het niet beantwoorden van het telexbericht van 10 maart 1983 mocht worden opgevat als een stilzwijgende toestemming om de quota naar het tweede kwartaal van 1983 over te dragen, werd in de bestreden beschikking de stilzwijgende toestemming erkend, doch alleen voor betonstaal en zonder nadere uitleg. Met betrekking tot het staafstaal daarentegen verwierp de Commissie die stilzwijgende toestemming, op grond dat Porto Nogaro de overdrachtsbeschikking van 2 maart 1983 met opzet onjuist zou hebben uitgelegd, om in die categorie — waarin zij niets meer produceerde — grote quotagedeelten te kunnen overdragen.

De beschikking vermeldde voorts, dat de boete die in de regel 75 ecu per ton overschrijding bedraagt, wegens de onzekere situatie die tijdens het betrokken kwartaal op het punt van verlenging van het quotastelsel heerste, in casu op 50 ecu per ton overschrijding moest worden vastgesteld.

Het beroep van Porto Nogaro is op 14 november 1985 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

Bij beschikking van 17 december 1986 heeft het Hof krachtens artikel 95, paragrafen 1 en 2, van het Reglement voor de procesvoering besloten, de zaak naar de Eerste kamer te verwijzen.

II — Conclusies van partijen

Verzoekster concludeert dat het den Hove behage:

— primair, de beschikking van 9 oktober 1985 nietig te verklaren,

— subsidiair, de bij die beschikking opgelegde boete naar billijkheid te verlagen,

— in ieder geval de Commissie in de kosten te verwijzen.

Verweerster concludeert dat het den Hove behage:

— het beroep ongegrond te verklaren,

— Porto Nogaro in de kosten te verwijzen.

III — Middelen en argumenten van partijen

A — *Primair: nietigverklaring van de bestreden beschikking*

1. *Feitelijke onmogelijkheid om de toegekende aanvullende quota te gebruiken*

Porto Nogaro betoogt, dat de beschikking van de Commissie van 2 maart 1983, waarbij haar toestemming werd verleend om de sedert het tweede kwartaal van 1982 ongebruikt gebleven quotagedeelten over te dragen naar het eerste kwartaal van 1983, haar te laat is ter kennis gebracht om de hoeveelheden die op grond daarvan mochten worden overgedragen, nog tijdens het lopende kwartaal te kunnen produceren en leveren. Zij heeft van deze beschikking immers eerst op 9 maart 1983 kennis gekregen.

De *Commissie* wijst erop, dat zij voor betonstaal slechts de overschrijding van het quotum heeft bestraft, dat Porto Nogaro zou hebben gehad, wanneer de bij telexbericht van 10 maart 1983 gevraagde toestemming was verkregen.

Met betrekking tot het staafstaal betoogt de Commissie, dat verzoeksters quota voor die categorie bij beschikking van 2 maart 1983 zijn verlaagd. Bij verhoging van de quota kan een te late vaststelling van de desbetreffende beschikking het feitelijke gebruik van de toegekende aanvullende quota onmogelijk maken; indien zoals in casu de quota zijn verlaagd, gaat dit argument echter niet op.

2. *Schending van het beginsel van het gewettigd vertrouwen*

Volgens *Porto Nogaro* betekende het feit dat de Commissie haar op 2 maart 1983 toestond om de niet gebruikte quotagedeelten van de drie voorgaande kwartalen naar het eerste kwartaal van 1983 over te dragen, dat zij haar in staat wilde stellen, de toegekende quota volledig te gebruiken. Wilde zij consequent zijn, dan had de Commissie haar de gevraagde nieuwe overdracht moeten toestaan. Zo gezien was Porto Nogaro er terecht van uitgegaan, dat zij voor de overdracht toestemming zou verkrijgen. Deze overtuiging werd nog versterkt door het feit, dat ambtenaren van de Commissie haar mondeling hadden verzekerd dat zij bedoelde toestemming zou verkrijgen. Het achterwege blijven van de afwijzing van haar verzoek van 10 maart 1983 had zij dan ook te goeder trouw als een stilzwijgende toestemming voor de gevraagde overdracht opgevat.

De *Commissie* antwoordt daarop, dat zij omtrent het verlenen van de gevraagde overdracht over een discretionaire bevoegdheid beschikte. Het is waar, dat zij wat het betonstaal aangaat, slechts die overschrijding van het quotum heeft bestraft, dat Porto Nogaro zou hebben gehad, wanneer zij de bij telexbericht van 10 maart 1983 gevraagde toestemming had verkregen. Ten aanzien van het staafstaal heeft zij daarentegen elke overschrijding bestraft, omdat het Porto Nogaro met haar verzoek om overdracht er enkel maar om te doen was, zoveel mogelijk quota over te dragen naar een categorie waarin zij niet langer produceerde. Overigens is het stilzwijgen van de administratie in beginsel gelijk te stellen met een weigering. Porto Nogaro mocht het onbeantwoord blijven van haar telexbericht van 10 maart 1983 derhalve niet uitleggen als een stilzwijgende instemming met het daarin vervatte verzoek.

B — *Subsidiair: verlaging van de boete*

Subsidiair verzoekt *Porto Nogaro* om verlaging van de opgelegde boete. Daarbij beroept zij zich op haar goede trouw en op het feit dat het de eerste procedure wegens quota-overschrijding is, die tegen haar wordt gevoerd. Zij vraagt dat de boete wordt berekend op basis van 12 ecu per ton

overschrijding, zoals het Hof zou hebben gedaan in andere gevallen waar de quota voor het eerst werden overschreden.

De *Commissie* antwoordt niet op de subsidiair door verzoekster aangevoerde middelen.

IV — Antwoorden op de vragen van het Hof

A — *Vragen aan Porto Nogaro*

1. Geeft Porto Nogaro toe dat, zelfs indien de bij haar telexbericht van 10 maart 1983 gevraagde overdracht van quota zou zijn toegestaan, zij haar produktiequotum voor betonstaal (categorie V) voor het tweede kwartaal van 1983 nog steeds met 1 765 ton zou hebben overschreden?

In haar antwoord geeft Porto Nogaro deze overschrijding toe, doch zij betoogt, dat zij niet zou moeten worden bestraft.

2. Volgens Porto Nogaro hebben ambtenaren van de Commissie haar mondeling verzekerd, dat zij toestemming zou verkrijgen om de niet gebruikte quotagedeelten van het eerste naar het tweede kwartaal van 1983 over te dragen. Betroffen deze toezeggingen dat toestemming voor overdracht zou worden gegeven, zowel het betonstaal (categorie V) als het staafstaal (categorie VI), of slechts één van deze categorieën ?

Porto Nogaro antwoordt, dat de ambtenaren van de Commissie in hun mondelinge toezeggingen geen onderscheid hebben gemaakt tussen betonstaal en staafstaal.

3. Heeft Porto Nogaro tussen het tweede kwartaal van 1982 en het tweede kwartaal van 1983 haar produktie- en leveringsquota voor staafstaal (categorie VI) geheel of gedeeltelijk aan andere bedrijven overgedragen, en zo ja, op welke data en voor welke hoeveelheden?

Porto Nogaro antwoordt, dat zij gedurende de betrokken periode inderdaad haar quota voor de categorie staafstaal gedeeltelijk heeft overgedragen, en wel voor de volgende hoeveelheden: tweede, derde, vierde kwartaal van 1982 en eerste kwartaal van 1983: 14 000 ton van haar produktiequotum en 11 000 ton van haar leveringsquotum; tweede kwartaal van 1983: 10 000 ton van haar produktiequotum en 5 300 ton van haar leveringsquotum. De ondernemingen waaraan werd overgedragen, behoorden tot het Porto-Nogaro-concern of waren aan verzoekster verbonden „door overeenkomsten tussen bedrijven".

4. Is het juist dat Porto Nogaro de produktie van staafstaal (categorie VI) sedert eind 1982 volledig heeft gestaakt?

Verzoekster antwoordt, dat zij de produktie van staafstaal (categorie VI) eind 1982 niet heeft gestaakt. Tot eind maart 1984 is zij in die categorie blijven produceren.

B — *Vragen aan de Commissie*

1. Is de motivering van de beschikking van 9 oktober 1985 niet contradictoir, aangezien daarin verzoeksters uitlegging van de beschikking van 2 maart 1983 wordt aanvaard met betrekking tot de overdracht van de quota naar het eerste kwartaal van 1983, doch — althans voor staafstaal (categorie VI) — wordt afgewezen met betrekking tot de overdracht van de quota naar het tweede kwartaal van 1983?

De Commissie betoogt, dat haar beschikking van 9 oktober 1985 niet contradictoir is. Zij heeft de door verzoekster aan haar beschikking van 2 maart 1983 gegeven uitlegging op het punt van de totale overdracht van de quota naar het eerste kwartaal van 1983 (betonstaal en staafstaal) in geen enkel opzicht aanvaard. Uitsluitend om Porto Nogaro een zware boete te besparen, heeft zij die overdracht niet bestraft. Haars inziens behoefde zij daarentegen niet even

inschikkelijk te zijn met betrekking tot het verzoek om overdracht van de ongebruikte quota voor staafstaal naar het tweede kwartaal van 1983: bij de beschikking van 2 maart 1983 waren de quota voor de categorie staafstaal verlaagd, en het feit dat van die beschikking is kennis gegeven aan het einde van het kwartaal, is dus niet de oorzaak van het ongebruikt blijven van de quota van die categorie. Integendeel, het niet gebruiken van die quota was een opzettelijke beslissing van de onderneming.

2. Heeft de Commissie met haar beschikking van 9 oktober 1985 iedere overschrijding van het produktiequotum voor betonstaal (categorie V) (tweede kwartaal van 1983) bestraft, of enkel het gedeelte dat het quotum overschreed, dat Porto Nogaro zou hebben gehad, indien toestemming was gegeven voor de bij telexbericht van 10 maart 1983 gevraagde overdracht?

De Commissie antwoordt, dat zij wat het betonstaal betreft, enkel het gedeelte heeft bestraft dat het quotum overschreed dat Porto Nogaro zou hebben gehad, indien toestemming was verleend voor de bij telexbericht van 10 maart 1983 gevraagde overdracht.

3. a) Is het waar dat ambtenaren van de Commissie Porto Nogaro mondeling hebben verzekerd, dat zij toestemming zou verkrijgen om de ongebruikte quotagedeelten naar het tweede kwartaal van 1983 over te dragen?

De Commissie antwoordt, dat het mogelijk is dat één van haar ambtenaren Porto Nogaro mondeling heeft meegedeeld, dat haar toestemming was verleend om de tijdens het eerste kwartaal van 1983 ongebruikt gebleven quotagedeelten naar het tweede kwartaal van het zelfde jaar over te dragen.

b) Indien dergelijke mondelinge toezeggingen zijn gedaan, betroffen zij zowel betonstaal (categorie V) als staafstaal (categorie VI), of slechts een van die categorieën ?

In haar antwoord vermeldt de Commissie, dat eventuele mondelinge toezeggingen in geen geval de quota van categorie VI konden betreffen, aangezien de Commissie bij haar beschikking van 2 maart 1983 de voorheen aan Porto Nogaro voor die categorie toegekende quota had verlaagd.

R. Joliet
rechter-rapporteur