SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS G. FEDERICO MANCINI vom 4. Juni 1987 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Die Finsider SpA begehrt von Ihnen mit Klageschrift, die am 2. Dezember 1985 eingegangen ist, die Aufhebung oder Herabsetzung der Geldbuße von 2 165 350 ECU, die ihr die Kommission der Europäischen Gemeinschaften wegen angeblicher Überschreitung der Erzeugungs- und Lieferquoten für Stahlerzeugnisse der Gruppe Ia im zweiten Quartal 1983 am 9. Oktober 1985 auferlegt hat.

Bekanntlich hat die Kommission am 24. Juni 1981 wegen der schweren Krise, in der sich die europäische Stahlindustrie weiterhin befand, mit der Entscheidung Nr. 1831/81 vom 24. Juni 1981 (ABl. L 180, S. 1) ein neues System zur Kontrolle der Erzeugung eingeführt. „Die Erfahrung hat", so heißt es in der vierten Begründungserwägung dieser Entscheidung, „gezeigt, daß die Festsetzung von Produktionsquoten für Warmbreitband allein nicht ausreicht, um das Gleichgewicht auf dem Markt wiederherzustellen. Da nur ein Viertel der Produktion von Warmbreitband unverändert auf dem Markt abgesetzt wird, ist es ... ausreichend, sowohl Warmbreitband als Fertigerzeugnis, als auch die ... Folgeerzeugnisse dem Quotensystem zu unterwerfen". Um sicherzustellen, daß dieses System effizient ist, wurde die Gruppe I (Warmbreitband und warmgewalzter Bandstahl), für die bis dahin das Quotensystem gegolten hatte, davon ausgenommen. „Angesichts der unterschiedlichen Marktentwicklung" wurden die Folgeerzeugnisse dieser Gruppe demgegenüber in vier Untergruppen (a, b, c, d) eingeteilt und mengenmäßig beschränkt.

Zur Gruppe Ia gehört unter anderem „Warmbreitband zum unmittelbaren Verbrauch und zur Ausfuhr, zum Weiterauswalzen oder zur sonstigen Weiterverarbeitung in anderen Unternehmen der Gemeinschaft" (Artikel 1 Absatz 2 erster und zweiter Gedankenstrich). Dieser Bandstahl ist also durch seine Bestimmung gekennzeichnet, was bedeutet, daß er für die Quotenregelung nicht im Zeitpunkt seiner Herstellung in Betracht kommt, sondern in dem Zeitpunkt, in dem er physisch die Fabrik verläßt. Bei der hier fraglichen Gruppe fallen somit Erzeugung und Lieferung zusammen. Praktisch bedeutet diese Gleichsetzung, daß jedes Unternehmen Menge und Qualität des zu erzeugenden Stahls sorgfältig planen muß, da es sonst Bandstahl anhäuft, der wegen der gemeinschaftlichen Mengenbeschränkungen nur teilweise als Erzeugnis der Gruppe Ia verkäuflich ist.

2. Der Hauptantrag der Klägerin stützt sich auf zwei Rügen: a) Verstoß gegen die Artikel 2, 4 und 11 Absatz 6 der Entscheidung Nr. 1696/82 vom 30. Juni 1982 (ABl. L 191, S. 1), mit der das durch die Entscheidung Nr. 1831/81 eingeführte System der Überwachung und der Erzeugungsquoten verlängert worden ist; b) Ermessensmißbrauch in der Form der Ungleichbehandlung und der Verletzung des Vertrauensgrundsatzes.

Das Vorbringen der Klägerin geht im wesentlichen dahin, daß die von ihr im zweiten Quartal 1983 über die ihr auferlegten Grenzen hinaus produzierte und gelieferte

* Aus dem Italienischen übersetzt.

Menge Warmbreitband als rechtmäßig anzusehen sei: Diese Überschußmengen seien nämlich auf die am Tag des Erlasses der Verlängerungsentscheidung vorhandenen Lagerbestände anzurechnen, die die Unternehmen in den späteren Quartalen rechtmäßig verbrauchen dürften. Dafür sprächen Artikel 2 Absatz 1 Unterabsatz 2 dieser Entscheidung und die Praxis der Kommission. Die genannte Bestimmung besage nämlich, daß die Unternehmen verpflichtet seien, „bei den in Artikel 4 genannten Erzeugnissen ... den Stand ihrer Lagerbestände am 30. Juni 1982 zu melden"; einige Unternehmen hätten sich daran erinnert, daß die Kommission im Jahr zuvor erlaubt hatte, auf die über die zugebilligte Quote hinaus gelieferten Mengen Warmbreitband in den folgenden Quartalen die Lagerbestände anzurechnen, und deshalb in dieser Formulierung eine Erlaubnis gesehen, auch die zwischen dem 30. Juni 1981 und dem 30. Juni 1982 gebildeten Lagerbestände abzusetzen. Die Kommission sei ihrerseits dieser Auslegung nicht offen entgegengetreten und habe die Quotenüberschreitungen jedenfalls nicht geahndet.

Die Beklagte teilt diese Auffassung nicht. In der angefochtenen Entscheidung werde ausdrücklich darauf hingewiesen, daß nach Artikel 11 Absatz 6 der Entscheidung Nr. 1831/81 (und auch nach der gleichlautenden Bestimmung der Entscheidung Nr. 1696/82) die Produktion von Warmbreitband der Gruppe Ia nur auf das Quartal ihrer Verwendung zu einem der in Artikel 1 vorgesehenen Zwecke angerechnet werden könne. Dies bedeute, daß „seit dem Inkrafttreten der Entscheidung Nr. 1831/81 die Bildung eines Lagerbestands dieser Erzeugnisse ausgeschlossen ist; ... deshalb hat die Kommission bei Lieferungen von Erzeugnissen der Gruppe Ia, die nach dem 1. Juli 1981 erfolgt sind, die Nichtanrechnung auf die Quote nur bei Erzeugnissen zugelassen, die vor dem 1. Juli 1981 hergestellt waren und sich am 30. Juni 1981 auf Lager befanden".

Diese Darstellung, erwidert die Klägerin, sei offensichtlich unannehmbar. Wenn nämlich nach dem 30. Juni 1981 nur die „physischen", d. h. tatsächlich vorhandenen Lagerbestände zum Ausgleich möglicher Quotenüberschreitungen hätten verwendet werden können, so stehe fest, daß diese binnen weniger Monate wegen des von der Verschlechterung des Zustands der Erzeugnisse erzwungenen normalen Umschlags aufgebraucht gewesen wären. Folglich hätte am 30. Juni 1982 kein Unternehmen Lagerbestände haben können, die zu melden gewesen wären, wenn man darunter die im vorangegangenen Jahr auf Lager befindlichen Überschüsse verstehe; in diesem Falle wäre die Verpflichtung des Artikels 2, die aber für *alle* der neuen Regelung unterliegenden Erzeugnisse gegolten habe, gegenstandslos gewesen.

Zur Vermeidung dieses unsinnigen Ergebnisses sei deshalb davon auszugehen, daß sich die fragliche Verpflichtung nicht auf die physischen Lagerbestände, sondern auf die sogenannten „rechnerischen" Lagerbestände beziehe. Artikel 11 Absatz 6 untersage den Unternehmen mit anderen Worten, die Lagerbestände an Erzeugnissen der Gruppe Ia zu *erhöhen*, zum Beispiel durch Aufstockung von Niveau 1 (Lagerbestand an Warmbreitband am 30. Juni 1981) auf Niveau 1 + x; er untersage hingegen nicht, die Lagerbestände auf dem zu diesem Zeitpunkt bestehenden Niveau *zu halten*. Nur bei dieser Auslegung könne die Pflicht zur Meldung der Lagerbestände zum 30. Juni 1982 auch für die Erzeugnisse der Gruppe Ia eingehalten werden; wenn dem so sei, verstoße es jedoch ganz eindeutig gegen Artikel 2, wenn die Verwendung der entsprechenden Lagerbestände geahndet würde.

Aber selbst wenn man das Vorbringen der Kommission gelten lasse, könne sicherlich nicht als zulässig angesehen werden, daß das Kontrollorgan willkürlich und diskrimi-

nierend handele. Im vorliegenden Fall habe jedoch die Klägerin allein deshalb, weil sie Warmbreitband der Gruppe Ia erzeugt und geliefert habe, die Vergünstigung nicht in Anspruch nehmen können, die den Unternehmen, die Stahl der drei anderen Gruppen erzeugten, eingeräumt worden sei. Insoweit bestehe also kein Zweifel daran, daß die Bußgeldentscheidung ermessensfehlerhaft gewesen sei.

3. Beide Rügen sind zurückzuweisen. Wie ich dargelegt habe, macht die Klägerin geltend, im Zeitraum vom 30. Juni 1981 bis zum 30. Juni 1982 berechtigt gewesen zu sein — jedenfalls bis zu einer bestimmten *Höhe* — Lagerbestände der Gruppe Ia zu bilden, um sich dieser Bestände später zur Deckung von Lieferungen derartiger Erzeugnisse über die gemeinschaftlichen Grenzen zu bedienen. Träfe diese Auffassung zu, hätte die Klägerin die Lieferquoten anfechten müssen, die ihr für das zweite Quartal 1983 auferlegt worden sind; dies hat sie nun aber nicht getan; da die Entscheidung, mit der ihr die Kommission diese Grenzen mitgeteilt hat, zwischenzeitlich bestandskräftig geworden ist, kann sie es mit einem Antrag auf Aufhebung einer Geldbuße nicht mehr nachholen (siehe Urteil vom 10. Dezember 1986 in der Rechtssache 41/85, Sideradria/Kommission, Slg. 1986, 3917, Randnr. 10). Ich bin jedoch überzeugt, daß die Stahlunternehmen am Tag des Erlasses der Allgemeinen Entscheidung Nr. 1831/81 keine Lagerbestände an Erzeugnissen der Gruppe Ia haben konnten und sie nicht berechtigt waren, derartige Bestände neu zu bilden.

Ich habe im ersten Abschnitt meiner Ausführungen dargelegt, daß es vor diesem Zeitpunkt, dem 1. Juli 1981, nur eine Gruppe I gab, für die die Quotenregelung galt und die auch Bandstahl umfaßte. Nach der Freigabe der entsprechenden Erzeugnisse wurden dafür „verkauftes oder ausgeführtes" Warmbreitband (Gruppe Ia) sowie die Stahlerzeugnisse der Gruppe Ib, Ic und Id Quoten unterworfen. Wie die Kommission dargelegt hat, hat diese Reform die Frage einer Übergangsregelung aufgeworfen. Am 1. Juli 1981 konnten nämlich die Unternehmen Bestände an Bandstahl der alten Gruppe I haben, die nach den aufgrund der früheren Regelung bestehenden Quoten erzeugt worden waren.

Wäre dieser Bandstahl nun aber nach dem besagten Zeitpunkt als Erzeugnis der neuen Gruppe Ia verkauft worden, hätte der Hersteller wegen der Vorschrift, die Produktion und Verkauf gleichsetzt, die Lieferquoten einhalten müssen. Im Rahmen der Gruppe I erzeugter Bandstahl, der nach dem 1. Juli 1981 als Stahl der Gruppe Ia *verkauft* oder *ausgeführt* worden wäre, hätte somit zweimal „bezahlt". Zur Vermeidung dieser Schwierigkeit gestattete deshalb die Kommission den Unternehmen, Überschreitungen der Lieferquoten für die Erzeugnisse der Gruppe Ia im Rahmen der Lagerbestände an altem Bandstahl der Gruppe I zum 30. Juni 1981 auszugleichen. Bei den Erzeugnissen der Gruppen Ib, Ic und Id, für die die Regel „Produktion = Lieferung" nicht galt, beschränkte sich die Aufsichtsbehörde demgegenüber darauf, vor der Neuregelung erzeugten Stahl den Lieferbeschränkungen nicht zu unterwerfen (siehe für diese bereits früher angewandte Praxis den Beschluß vom 16. Dezember 1980 in der Rechtssache 258/80 R, Rumi/Kommission, Slg. 1980, 3867, Randnr. 16 der Entscheidungsgründe).

Ich gelange zu folgendem Ergebnis: a) Am 30. Juni 1981 konnte es keine Lagerbestände an Erzeugnissen der Gruppe Ia geben, da diese Gruppe gerade erst geschaffen worden war; ab dem 1. Juli 1981 war die Bildung derartiger Lagerbestände wegen der Regel „Produktion = Lieferung" nicht mehr zulässig. Damit ist geklärt, warum die Kommission diese Lagerbestände nicht berücksichtigt hat. Die Meldepflicht des Arti-

kels 2 der Entscheidung Nr. 1696/82 konnte sich andererseits, da am 30. Juni 1982 Lagerbestände an Bandstahl, der vor Juli 1980 erzeugt worden war, nicht mehr vorhanden sein konnten, nicht auf Bandstahl der Gruppe Ia beziehen. Von einem Normverstoß kann deshalb nicht gesprochen werden.

Unbegründet ist aber auch der von der Klägerin gegenüber der Kommission erhobene Vorwurf einer Diskriminierung. Ich verweise insoweit darauf, daß die Verpflichtung zur Meldung der Lagerbestände zum 30. Juni 1982 eingeführt wurde, um eine wirksamere Kontrolle der Einhaltung der *Produktionsquoten* zu ermöglichen und sicherlich nicht, um eine mögliche Überschreitung von Lieferquoten zu rechtfertigen (siehe dritte Begründungserwägung der genannten Entscheidung). Mit Artikel 2 wurde somit für die Unternehmen nicht das Recht begründet, von 1981 bis 1982 gebildete Lagerbestände zu gebrauchen; es kann auch nicht angenommen werden, daß die Kommission ein solches Vorgehen geduldet hätte. Wie ich bereits ausgeführt habe, unterscheidet sich Bandstahl der Gruppe Ia von anderem Bandstahl dadurch, daß er rechtlich erst dann zu identifizieren ist, wenn er die Fabrik verläßt, weshalb bei ihm die Bildung von Lagerbeständen nicht zugelassen ist. Wegen dieses Unterschieds, der, ich wiederhole, beim Erlaß der Entscheidung gewollt war, „um die volle Wirksamkeit der neuen Quotenregelung sicherzustellen", konnte die Kommission die Verwendung von unzulässig gebildeten oder beibehaltenen Lagerbeständen nicht zulassen, ohne die gesamte Neuregelung leerlaufen zu lassen. Unter diesen Umständen kann die Ahndung der Überschreitung der Klägerin nicht als diskriminierend angesehen werden.

4. Wir gelangen zum Antrag auf Herabsetzung der Geldbuße. Die angefochtene Entscheidung räumt, wie ich bereits erwähnt habe, ein, daß „die Ungewißheit im zweiten Quartal 1983 über die Verlängerung der Quotenregelung ... für den besagten Zeitraum die Herabsetzung des Satzes (von 100 ECU) auf 50 ECU je Tonne Überschreitung [rechtfertigt]" (dritte Begründungserwägung). Festzuhalten ist jedoch, daß nach Artikel 12 Absatz 1 der Entscheidung Nr. 1696/82 die Geldbußen nicht mit 100, sondern mit „75 ECU pro Tonne" zu berechnen sind. Der Kommission ist somit ein Irrtum unterlaufen, der dem klägerischen Antrag insoweit stattgebend zu berichtigen ist.

5. Im Ergebnis schlage ich Ihnen vor:

a) die der Klägerin von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften auferlegte Geldbuße von 2 165 350 auf 1 600 000 ECU herabzusetzen und

b) im übrigen die mit Klageschrift vom 2. Dezember 1985 erhobene Klage abzuweisen.

Die Kosten sollten gemäß Artikel 69 § 3 der Verfahrensordnung gegeneinander aufgehoben werden.