CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. F. MANCINI van 4 juni 1987 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Bij op 2 december 1985 neergelegd verzoekschrift heeft Finsider SpA het Hof verzocht om nietigverklaring dan wel verlaging van de boete van 2 165 350 ecu, die de Commissie van de Europese Gemeenschappen haar op 9 oktober 1985 heeft opgelegd wegens overschrijding van haar produktie- en leveringsquota voor het tweede kwartaal 1983 voor staalprodukten van categorie I a.

In verband met de uitgesproken crisisperiode waarin de Europese ijzer- en staalindustrie zich nog bevond, heeft de Commissie op 24 juni 1981 bij beschikking nr. 1831/81 van 24 juni 1981 (PB 1981, L 180, blz. 1) een nieuw stelsel van toezicht op de produktie ingevoerd. „Blijkens de ervaring — aldus punt 4 van de considerans van deze beschikking — is de vaststelling van produktiequota voor warmgewalst breedband niet voldoende om het evenwicht op de markt te herstellen. Aangezien slechts een vierde van de produktie van warmgewalst breedband in onverwerkte staat op de markt wordt afgezet... hoeven slechts warmgewalst breedband als eindprodukt en de [daarvan afgeleide] produkten onder het quotastelsel te vallen." Om de doeltreffendheid van het quotastelsel volledig te verzekeren, werden de voordien onder het stelsel vallende produkten van categorie I (warmgewalst breedband en bandstaal) geliberaliseerd. „Daar de markten voor deze produkten een verschillende ontwikkeling [kenden]", werden de afgeleide produkten van deze categorie evenwel in vier subcategorieën (a, b, c en d) ingedeeld en aan contingentering onderworpen.

Tot de produkten van categorie I a behoren met name „warmgewalst breedband voor direct gebruik en voor export..., voor verdere walsbewerkingen of verwerking in andere bedrijven in de Gemeenschap", dat wil zeggen niet in dat van de producent (artikel 1, tweede alinea, eerste en tweede streepje). Zoals men ziet, wordt dit warmgewalst breedband omschreven volgens de bestemming die eraan wordt gegeven, wat betekent dat het voor het quotastelsel in aanmerking wordt genomen niet op het ogenblik van de produktie, maar op het ogenblik waarop het daadwerkelijk de fabriek verlaat. Voor de categorie produkten waarop het onderhavige geschil betrekking heeft, vallen produktie en levering samen. Het praktische gevolg van deze gelijkstelling is, dat elke onderneming zorgvuldig de hoeveelheid en de kwaliteit van haar staalproduktie moet plannen, anders ontstaat er een voorraad van warmgewalst breedband dat zij wegens de communautaire contingentering slechts ten dele kan afzetten als produkten van categorie I a.

2. Het door de Italiaanse holding ingestelde beroep tot nietigverklaring steunt op twee middelen: a) schending van de artikelen 2, 4 en 11, lid 6, van beschikking nr. 1696/82 van 30 juni 1982 (PB 1982, L 191, blz. 1) tot verlenging van het bij beschikking nr. 1831/81 ingevoerde stelsel van toezicht en produktiequota; b) misbruik van bevoegdheid, blijkende uit ongelijke behandeling en schending van het gewettigd vertrouwen.

Finsider betoogt in wezen, dat de hoeveelheid warmgewalst breedband, die zij boven het haar voor het tweede kwartaal 1983 toegewezen quotum heeft vervaardigd en

* Vertaald uit het Italiaans.

geleverd, moet worden geacht legitiem te zijn; het teveel wordt afgeboekt op de voorraden die bij de vaststelling van de verlengingsbeschikking bestonden en waarvan de ondernemingen in de daaropvolgende kwartalen gebruik mochten maken. Hiervoor pleit artikel 2, lid 1, tweede alinea, van de beschikking en de praktijk van de Commissie. Genoemd artikel bepaalt immers, dat de ondernemingen „voor de in artikel 4 bedoelde produkten (verplicht zijn) opgave te doen van de stand van hun op 30 juni 1982 aangehouden voorraden"; sommige ondernemingen, die zich herinnerden dat de Commissie het jaar daarvoor had toegestaan dat boven de toegekende quota geleverde hoeveelheden warmgewalst breedband in de loop van de volgende kwartalen ten laste van de voorraden werden gebracht, hebben in deze bepaling gelezen, dat zij ook de tussen 30 juni 1981 en 30 juni 1982 gevormde voorraden mochten verkopen. De Commissie heeft tegen die uitlegging niet openlijk stelling genomen en in elk geval de quotaoverschrijdingen niet beboet.

Verweerster is het daarmee niet eens. In de bestreden beschikking, zo zegt zij, wordt uitdrukkelijk verklaard, dat volgens artikel 11, lid 6, van beschikking nr. 1831/81 (en dus ook volgens de gelijkluidende bepaling van beschikking nr. 1696/82) de produktie van breedwarmband die valt onder categorie I a, enkel ten laste kan worden gebracht van het kwartaal waarin zij wordt bestemd voor de in artikel 1 genoemde bewerkingen. Dit betekent, dat „het aanleggen van een voorraad van deze produkten... vanaf de inwerkingtreding van beschikking nr. 1831/81 uitgesloten is; dat bijgevolg de enige na 1 juli 1981 verrichte leveringen van produkten van categorie I a, die de Commissie bereid is niet ten laste van de quota te brengen, die zijn welke produkten betreffen die vóór die datum zijn geproduceerd en op 30 juni 1981 in voorraad waren".

Deze uitlegging acht Finsider volstrekt onaanvaardbaar. Immers, indien na 30 juni 1981 enkel de „materiële" voorraden, dat wil zeggen die welke fysiek in de magazijnen aanwezig waren, gebruikt konden worden om eventuele quotaoverschrijdingen op te vangen, dan waren die uiteraard al na enkele maanden afgezet op grond van de normale voorraadwisseling die haar reden vindt in het geleidelijke kwaliteitsverlies waaraan die produkten blootstaan. Hieruit volgt, dat op 30 juni 1982 geen enkele onderneming nog voorraden had op te geven, indien daarmee wordt bedoeld de opgave van voorraden die het jaar tevoren aanwezig waren; in dat geval echter heeft de in artikel 2 bedoelde verplichting, die nochtans geldt voor *alle* onder het nieuwe stelsel vallende produkten, geen zin.

Om aan deze absurde conclusie te ontkomen, aldus Finsider, dient men aan te nemen dat die verplichting betrekking heeft niet op de fysieke, maar op de zogenoemde „boekhoudkundige" voorraden. Met andere woorden, artikel 11, lid 6, verbiedt de ondernemingen hun voorraden produkten van categorie I a te *vergroten*, bij voorbeeld door ze van categorie I (de op 30.6.1981 in voorraad zijnde hoeveelheden warmgewalst breedband) over te boeken naar categorie I+x; het verbiedt evenwel niet, de voorraden op het op die datum bestaande peil te *handhaven*. Alleen wanneer men de bepaling aldus uitlegt, kan de verplichting tot opgave van de op 30 juni 1982 aanwezige voorraden ook voor de produkten van categorie I a worden nagekomen; en dan is het duidelijk in strijd met artikel 2 om het gebruik van de desbetreffende voorraden te beboeten.

Maar ook indien men het argument van de Commissie accepteert, is het hoe dan ook onaanvaardbaar dat de controle-instantie een administratieve praktijk op willekeurige

en discriminerende wijze toepast. In casu evenwel heeft Finsider, enkel omdat zij warmgewalst breedband van categorie I a heeft geproduceerd en geleverd, geen beroep kunnen doen op het voordeel dat wordt toegekend aan de ondernemingen die staal van de drie andere categorieën produceren. Zo gezien lijdt het volgens Finsider geen twijfel, dat de boetebeschikking ongeldig is wegens misbruik van bevoegdheid.

3. Beide middelen moeten worden verworpen. Zoals wij zagen, stelt verzoekster, dat zij in de periode van 30 juni 1981 tot 30 juni 1982 het recht had om — althans tot een bepaald *maximum* — voorraden van categorie I a aan te leggen om die later te gebruiken voor leveringen van dat produkt boven het toegewezen quotum. Ik wijs erop, dat indien dit juist zou zijn, Finsider de wettigheid van het haar voor het tweede kwartaal 1983 toegewezen leveringsquotum had moeten betwisten; nu zij dit echter niet heeft gedaan en de beschikking waarbij de Commissie haar dat quotum heeft meegedeeld, inmiddels onaantastbaar is geworden, kan zij dat thans niet meer doen middels een beroep tot nietigverklaring van de boete (zie het arrest van 10 december 1986, zaak 41/85, Sideradria, Jurispr. 1986, blz. 3917, r. o. 10). Ik ben er in elk geval van overtuigd, dat op de dag waarop algemene beschikking nr. 1831/81 werd vastgesteld, de staalondernemingen geen produkten van categorie I a in voorraad konden hebben en dat het hun niet was toegestaan er nieuwe voorraden van aan te leggen.

Sub 1 wees ik erop, dat er vóór die datum — dus vóór 1 juli 1981 — maar één categorie I was, die onder het quotastelsel viel en ook warmgewalst breedband omvatte. Toen de produkten van die categorie werden geliberaliseerd, werden daarentegen wel quota vastgesteld voor „verkocht of uitgevoerd" warmgewalst breedband (categorie I a) en ook voor de staalsoorten van de categorieën I b, I c en I d. Zoals de Commissie heeft verklaard, maakte de invoering van dat stelsel een overgangsregeling noodzakelijk. Op 1 juli 1981 was het immers mogelijk, dat de ondernemingen warmgewalst breedband van de oude categorie I in voorraad hadden, dat binnen de onder het eerdere stelsel voorziene produktiequota was vervaardigd.

Welnu, indien dit warmgewalst breedband na deze datum in de handel werd gebracht als produkt van de nieuwe categorie I a, had de fabrikant ervan zich op grond van de bepaling die produktie met verkoop gelijkstelt, aan de limiet van zijn leveringsquotum moeten houden. Met andere woorden, voor warmgewalst breedband dat in het kader van categorie I was vervaardigd, maar na 1 juli 1981 werd *verkocht* of *uitgevoerd* als staal van categorie I a, zou tweemaal zijn „betaald". Om dit probleem op te lossen, stemde de Commissie ermee in, dat de ondernemingen hun overschrijding van de leveringsquota voor produkten van categorie I a afboekten op hun voorraad oud warmgewalst breedband per 30 juni 1981. Voor de produkten van de categorieën I b, I c en I d, waarvoor de regel „produktie = levering" niet geldt, beperkte de controle-instantie zich ertoe, het vóór de hervorming vervaardigde staal buiten de leveringsbeperkingen te houden (voor deze in het verleden al toegepaste praktijk, zie de beschikking van 16 december 1980 in zaak 258/80 R, Rumi, Jurispr. 1980, blz. 3867, r. o. 16).

Wat uit het hiervoor geschetste kader blijkt, is: a) dat er op 30 juni 1981 geen voorraden produkten van categorie I a konden zijn, omdat die categorie toen nog maar net bestond; b) dat met ingang van 1 juli daaraanvolgend het aanleggen van dergelijke voorraden onwettig was op grond van de regel „produktie = levering". Hiermee is dus duidelijk, waarom de Commissie die voorraden nooit in aanmerking heeft geno-

men. Daar het anderzijds uitgesloten was dat er op 30 juni 1982 nog voorraden bestonden van warmgewalst breedband dat vóór juli 1981 was geproduceerd, is het duidelijk dat de opgaveplicht waarin artikel 2 van beschikking nr. 1696/82 voorzag, geen betrekking kon hebben op breedband van categorie I a. De stelling dat deze norm is geschonden, is bijgevolg ongegrond.

Al even ongegrond is het middel dat Finsider ontleent aan discriminerende behandeling door de Commissie. Ik herinner eraan, dat de verplichting opgave te doen van de voorraden per 30 juni 1982, bedoeld was om een meer efficiënte controle op de naleving van de *produktie*quota mogelijk te maken, en in geen geval om eventuele overschrijdingen van leveringsquota te rechtvaardigen (punt 3 van de considerans van de beschikking). Artikel 2 gaf de ondernemingen dus niet het recht, de in 1981-1982 gevormde voorraden te gebruiken; het is ook niet denkbaar, dat de Commissie dat zou hebben gedoogd. Zoals reeds gezegd, warmgewalst breedband van categorie I a onderscheidt zich van andere produkten, doordat het rechtens pas identificeerbaar is wanneer het de fabriek verlaat; vandaar dat het aanleggen van voorraden ervan niet is toegestaan. Wegens dit onderscheid — dat, nogmaals, door de wetgever was gewild om de efficiënte toepassing van het nieuwe quotastelsel te waarborgen — kon de Commissie, wilde zij niet de hele hervorming op losse schroeven zetten, niet het gebruik toestaan van voorraden die tegen de regels in waren gevormd of in stand waren gehouden. In die omstandigheden kan de beschikking om de quotaoverschrijdingen van Finsider te beboeten, niet discriminerend worden geacht.

4. Ten slotte het verzoek om verlaging van de boete. Ik herinner eraan, dat in de bestreden beschikking wordt erkend, dat „wegens de onzekerheid die in de loop van het tweede kwartaal 1983 bestond over de voortzetting van het quotastelsel, het gerechtvaardigd is om met betrekking tot genoemde [periode] het bedrag te verlagen [van 100 ecu] tot 50 ecu per ton overschrijding" (derde overweging). Opgemerkt zij evenwel, dat volgens artikel 12, eerste alinea, van beschikking nr. 1696/82 de boete wordt berekend niet naar rato van 100 ecu, maar van 75 ecu per ton. De Commissie heeft dus een vergissing begaan, die kan worden hersteld door verzoeksters vordering op dit punt toe te wijzen.

5. Op grond van een en ander geef ik in overweging:

a) het bedrag van de boete die de Commissie van de Europese Gemeenschappen aan Finsider SpA heeft opgelegd, te verlagen van 2 165 350 ecu tot 1 600 000 ecu;

b) het door die onderneming bij op 2 december 1985 neergelegd verzoekschrift ingestelde beroep voor het overige te verwerpen.

Ik stel voor, de kosten tussen partijen te compenseren overeenkomstig artikel 69, paragraaf 3, van het Reglement voor de procesvoering.