In zaak 234/82,

FERRIERE DI ROÈ VOLCIANO SPA, gevestigd te Roè Volciano, (25077) Via Garibaldi 24, provincie Brescia, bij R. Zerbio, voorzitter van de Raad van Bestuur, vertegenwoordigd door de raadsman F. Massoni, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij de advocaat Elvinger, kantoor houdende aldaar, Côte d'Eich 15,

verzoekster,

tegen

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, vertegenwoordigd door S. Fabro, lid van de juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij O. Montalto, lid van de juridische dienst, Bâtiment Jean Monnet, Plateau du Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 13 augustus 1982, waarbij zij aan verzoekster een boete van 75 900 Ecu heeft opgelegd omdat zij de produktiequota die haar krachtens de artikelen 9 en 12 van beschikking nr. 1831/81/EGKS van de Commissie van 24 juni 1981 voor het derde kwartaal van 1981 waren toegekend voor produkten van de categorieën V en VI (betonstaal en staafstaal), met 1 012 ton zou hebben overschreden,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: Y. Galmot, kamerpresident, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, O. Due en U. Everling, rechters,

advocaat-generaal: G. Reischl
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de conclusiën, middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — Feiten en schriftelijke behandeling

A — Overzicht van de feiten

a) De toepasselijke voorschriften

Toen de Commissie in het derde kwartaal van 1980 van oordeel was dat de Europese ijzer- en staalindustrie zich in de zin van artikel 58 EGKS-Verdrag in een uitgesproken crisistoestand bevond en dat de te harer beschikking staande indirecte middelen niet doeltreffende waren gebleken c.q. onvoldoende om er het hoofd aan te bieden, heeft zij gemeend, tot herstel van evenwicht tussen vraag en aanbod, rechtstreeks en met bindende maatregelen in de produktie te moeten ingrijpen.

Zij heeft derhalve bij beschikking nr. 2794/80 van 31 oktober 1980 (PB L 291, blz. 1) voor de ondernemingen van de ijzer- en staalindustrie van de Gemeenschap een stelsel van staalproduktiequota ingevoerd voor het vierde kwartaal van 1980 en voor de beide eerste kwartalen van 1981.

De vraag naar de belangrijkste produkten bleef evenwel dalen en de lichte stijging der prijzen bleek, gezien de financiële lasten der ondernemingen, onvoldoende.

De Europese ijzer- en staalindustrie bleek zich dan ook medio 1981 nog steeds in een uitgesproken crisisperiode te bevinden, terwijl de verwezenlijking van de in artikel 3 EGKS-Verdrag omschreven doeleinden in ernstig gevaar bleek te verkeren.

Bij beschikking nr. 1831/81 van 24 juni 1981 (PB L 180, blz 1) heeft de Commissie derhalve een stelsel van toezicht en, voor de ondernemingen van de ijzer- en staalindustrie, een nieuw quotastelsel voor de vervaardiging van bepaalde produkten ingevoerd, dat volgens artikel 16 der beschikking van 1 juli 1981 tot en met 30 juni 1982 zou gelden.

Volgens artikel 9 der beschikking stelt de Commissie voor vaststelling van de produktiequota en van het gedeelte daarvan dat op de gemeenschappelijke markt mag worden geleverd, per kwartaal de verminderingspercentages vast; tevens deelt de Commissie aan elke onderneming haar referentieproduktiecijfers en referentiehoeveelheden mede, alsook haar produktiequota en het gedeelte daarvan dat zij op de gemeenschappelijke markt mag leveren.

Per produktiequotum wordt volgens artikel 11, lid 2, ten behoeve van ondernemingen die slechts één enkele categorie produceren, binnen de grenzen van het produktiequotum een overschrijdingsmarge van 3 % toegelaten van het gedeelte van hun produktiequota dat zij op de gemeenschappelijke markt mogen leveren, terwijl in lid 3 aan ondernemingen die hun produktiequota of het gedeelte daarvan dat zij op de gemeenschappe-

lijke markt mogen leveren niet heben uitgeput, overdracht — voor dezelfde categorie van produkten — tot een hoeveelheid van 5 % van hun quota of gedeelte daarvan, naar het volgend kwartaal is toegelaten.

Aan ondernemingen die hun produktiequota of het gedeelte ervan dat op de gemeenschappelijke markt mag worden geleverd, overschrijden, wordt volgens artikel 12 van de beschikking een boete opgelegd die in de regel 75 Ecu per ton teveel geproduceerd staal bedraagt.

Voorts wordt in de artikelen 13 en 14 van beschikking nr. 1831/81/EGKS aan de Commissie toegestaan over te gaan tot aanpassing van de referentieproduktiecijfers van een onderneming die, nadat zij een investeringsprogramma naar behoren bij de Commissie heeft aangemeld en deze geen negatief advies heeft uitgebracht, nieuwe walsgroepen in werking heeft gesteld, hetgeen ook mogelijk is wanneer het quotastelsel voor een bepaald kwartaal, als gevolg van de omvang van de vastgestelde verminderingspercentages, tot uitzonderlijke moeilijkheden aanleiding geeft. De onderneming moet een daartoe strekkend verzoek indienen.

In artikel 15 is tenslotte bepaald dat de Commissie, wanneer zij „vaststelt dat ondernemingen hun traditioneel leveringspatroon in dier voege hebben gewijzigd dat een passende bevoorrading van de verwerkers die daarvan afhankelijk waren, ... niet meer mogelijk is, ... de nodige maatregelen [zal] treffen om deze situatie te verhelpen."

b) De situatie waarin Ferriere di Roè Volciano SpA in het derde kwartaal van 1981 verkeerde

In de loop van dat kwartaal heeft de Commissie ten aanzien van verzoekster voor produkten van de categorieën V en VI een quotum van 12 729 ton staal vastgesteld. Geconstateerd werd dat verzoekster het haar aldus toegekende produktiequotum met 1 012 ton had overschreden.

De Commissie heeft toen in een beschikking van 13 augustus 1982 aan Ferriere di Roè Volciano SpA een boete van 75 900 Ecu opgelegd.

B — Schriftelijke behandeling

Ferriere di Roè Volciano SpA heeft op 17 september 1982 beroep tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 13 augustus 1982 ingesteld.

De schriftelijke procedure heeft een normaal verloop gehad.

Op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, heeft het Hof besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het Hof heeft partijen evenwel verzocht vóór de mondelinge behandeling de navolgende vragen te beantwoorden:

A — De Commissie van de Europese Gemeenschappen wordt verzocht vóór 1 mei 1983 de navolgende vragen te beantwoorden:

a) Inlichtingen van algemene aard:

1. De Commissie wordt verzocht haar mededelingen aan Ferriere di Roè Volciano SpA, houdende vaststelling van haar produktiequota voor het vierde kwartaal van 1980 tot het vierde kwartaal van 1981, over te leggen.

2. De Commissie wordt verzocht de verklaringen, door haar van de onderneming ontvangen met betrekking tot de produktie van walserijprodukten in die kwartalen, of anders alle gegevens betreffende de staalproduktie der onderneming in het betrokken tijdvak die de

Commissie heeft kunnen inwinnen, over te leggen.

b) De inbreuk, principieel gezien

3. Welke gevolgen verbindt de Commissie met betrekking tot het stelsel van produktiequota en de vraag of er in beginsel van een inbreuk mag worden gesproken, aan het feit dat verzoekster stelt de enige Italiaanse ijzer- en staalprodukten fabricerende onderneming te zijn die uitsluitend voor rekening van derden werkt en uit dien hoofde bijzondere moeilijkheden ondervindt? Is de Commissie met name van mening dat artikel 15 van beschikking nr. 1831/81/EGKS zich in casu voor toepassing leende?

4. De Commissie wordt uitgenodigd duidelijk te antwoorden op het middel dat verzoekster ontleent aan de toepasselijkheid van artikel 11, lid 2 en lid 3, van beschikking nr. 1831/81/EGKS (overschrijdingsmarge van 3 % voor ondernemingen met een „monoproduktie"; mogelijkheid tot overdracht van 5 % van het quotum wanneer ondernemingen hun produktiequota niet hebben uitgeput).

c) De toepasselijkheid der faciliteiten, voorzien in beschikking nr. 1831/81/EGKS van 24 juni 1981

5. Heeft verzoekster de Commissie verzocht om toepassing van de artikelen 13 en 14 der beschikking (aanpassing der referentieproduktiecijfers na behoorlijke aanmelding van een investeringsprogramma of wegens door een onderneming ondervonden uitzonderlijke moeilijkheden)?

d) Wijze van berekening der boete

6. Volgens artikel 12 van beschikking nr. 1831/81/EGKS bedraagt de boete in de regel 75 Ecu per ton te veel geproduceerd gewoon staal. Pleegt de Commissie in de praktijk bij de boeteoplegging rekening te houden met hetgeen de onderneming kan opbrengen, en met name ook met door de onderneming ondervonden uitzonderlijke moeilijkheden?

7. De Commissie wordt uitgenodigd verzoeksters conclusies met betrekking tot de wijze van berekening der boete te beantwoorden en zich met name uit te laten over de volgende kwesties:

— wordt de boete voor staalproducenten en voor degenen die alleen als verwerkers optreden, op eenzelfde wijze betrekend?

— zo ja, legt de Commissie artikel 58 EGKS-Verdrag dan in die zin uit dat het boetebedrag beperkt blijft tot de door verwerking toegevoegde waarde?

— kan de Commissie nauwkeurig haar standpunt bepalen met betrekking tot de conclusie van verzoekster volgens welke de boete van 75 900 Ecu tot 57 684 Ecu waren te beperken?

— de Commissie wordt met name verzocht de haar medegedeelde brief van de onderneming van 5 oktober 1982 op uiterlijk 18 februari 1983 te beantwoorden.

B — Verzoekster wordt verzocht vóór 1 mei 1983 de navolgende vragen schriftelijk te beantwoorden:

a) Inlichtingen van algemene aard:

1. Verzoekster wordt uitgenodigd zich aan de hand van de stukken nader uit te laten over de aard harer bedrijvigheid,

met name in het derde kwartaal van 1981, eventueel voor de onderscheiden sectoren (produktie, verwerking . . .).

2. Verzoekster wordt verzocht per maand van 1980 haar produktiecijfers voor categorieën V en VI (betonstaal en staafstaal) op te geven.

3. Zijn de vennootschappen Ferriere San Carlo SpA en Ferriere di Roè Volciano SpA onderling onafhankelijk of bestaan er tussen beide bedrijven economische of financiële betrekkingen?

b) De inbreuk, principieel gezien

4. De vennootschap wordt uitgenodigd haar middel volgens hetwelk in de bestreden beschikking artikel 11, lid 2 en lid 3, van beschikking nr. 1831/81/EGKS zou zijn miskend, met stukken te staven.

5. Heeft de vennootschap de Commissie om toepassing van artikel 5 van beschikking nr. 1831/81/EGKS verzocht?

c) De toepassing van de faciliteiten, voorzien in beschikking nr. 1831/81/EGKS

6. Heeft de vennootschap de Commissie om toepassing van de artikelen 13 en 14 van beschikking nr. 1831/81/EGKS verzocht?

d) De wijze van berekening der boete

7. De vennootschap wordt verzocht alle gegevens over te leggen met behulp waarvan de waarde kan worden berekend die door haar op het gebied der verwerking gelegen bedrijvigheid in het derde kwartaal van 1981 aan de walserijprodukten werd toegevoegd.

8. De vennootschap wordt uitgenodigd alle inlichtingen te verschaffen die haar bewering dat betaling der boete voor haar ernstige gevolgen zou hebben, zoals stopzetting van betalingen, overlegging van de balans, vermogen te staven.

Bij beschikking van 9 maart 1983 heeft het Hof de zaak krachtens artikel 95, lid 1 en lid 2, van het Reglement voor de procesvoering, naar de Vijfde kamer verwezen.

II — Conclusies van partijen

Verzoekster concludeert dat het den Hove behage:

a) *Primair:*

— te verstaan dat verzoekster de haar bij beschikking van 13 augustus 1982 opgelegde boete niet schuldig is;

b) *Subsidiair:*

— bijaldien het Hof mocht menen aan verzoekster een boete te moeten opleggen, die boete op een lager bedrag vast te stellen, refererende verzoekster zich in zoverre aan 's Hofs oordeel,

c) kosten rechtens;

d) voor repliek heeft verzoekster voorts geconcludeerd dat het den Hove behage:

— voor recht te verklaren, dat wat de in 1982 opgelegde boeten betreft, met een rente van 1 % per maand kan worden volstaan,

— terwijl verweerster in de kosten ware te verwijzen.

De Commissie concludeert dat het den Hove behage:

a) het beroep ongegrond te verklaren;

b) verzoekster in de kosten te verwijzen.

III — Middelen en argumenten van partijen

A — Verzoekster ten aanzien van de opgelegde boete: principiële opmerkingen

1. Het middel volgens hetwelk door de bestreden beschikking de artikelen 14 van beschikking nr. 2794/80/EGKS en 3 en 4 van het EGKS-Verdrag zouden zijn miskend

a) Verzoekster acht die bepalingen door de bestreden beschikking geschonden en stelt dat de financiële lasten welke zij door de opgelegde boete te dragen zou krijgen, haar insolvent zouden maken, hetgeen ten duidelijkste tegen artikel 3 van het Verdrag zou indruisen.

Voor repliek heeft zij voorts doen zeggen dat zij, gezien de artikelen 3a en 4b van het EGKS-Verdrag, niet kan worden geacht tegen geest of letter van het Verdrag te hebben gezondigd: zij heeft nimmer toegang tot de markt gehad, zodat zij concurrerende ondernemingen ook niet het geringste nadeel kon berokkenen.

Ook meent zij dat er te haren laste is gediscrimineerd: zij heeft geen leveringsquota ontvangen en dus niet aan de markt kunnen komen, herhaalde verzoeken ten spijt.

Omdat hierin sedert 20 november 1982 verandering is gekomen, meent verzoekster geen reconventionele schadeactie te moeten instellen; zij verzoekt evenwel „akte van haar behoorlijk gedrag en van de geest van solidariteit jegens de Lid-Staten van de EEG gevestigde concurrenten aan den dag gelegd."

b) De Commissie bestrijdt verzoeksters betoog.

In de eerste plaats heeft verzoekster haars inziens geenszins waargemaakt dat zij door de financiële lasten welke zij door de boete te dragen zou krijgen, insolvent zou worden.

In de tweede plaats meent de Commissie dat de haar opgelegde boete niet met artikel 3 van het Verdrag in strijd kan komen, ook niet wanneer die boete in casu tot insolventie mocht leiden.

In de derde plaats betoogt de Commissie dat artikel 3 van het EGKS-Verdrag een algemene omschrijving geeft van de doelstellingen der Gemeenschap, die onmogelijk allemaal tegelijkertijd kunnen worden verwezenlijkt, zodat zij, vooral in crisistijd, haar keus op een aantal dier — gezamenlijk na te streven — doelstellingen heeft te bepalen.

Beschikking nr. 1831/81 wil met betrekking tot de betrokken produkten het verstoorde evenwicht tussen vraag en aanbod herstellen; dit is een voorwaarde welke moet zijn vervuld vooraleer de overige doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt.

Artikel 3 kan de Commissie dus niet beletten passende geldelijke sancties op te leggen aan ondernemingen die zich niet naar haar beschikkingen gedragen.

2. Het middel volgens hetwelk de bestreden beschikking wegens strijd met het billijkheidsbeginsel onrechtmatig zou zijn

a) Volgens verzoekster zou het met de meest elementaire billijkheid in strijd komen wanneer een kleine onderneming — met een door deugdelijk beheer verzekerde rentabiliteit — zou moeten boeten voor het feit dat zij — in een tijdvak van 12 maanden — een hoeveelheid waren

heeft geproduceerd die haar gezamenlijke quota niet te boven gaan.

Voor repliek heeft zij voorts doen zeggen dat zij voor ernstige moeilijkheden zou komen te staan wanneer zij voor de eventuele betalingen van een boete van 75 900 Ecu een cautie zou moeten stellen, in verband waarmede zij heeft gewezen op haar weinig omvangrijk maatschappelijk kapitaal, het bedrag van haar schulden bij banken en leveranciers en haar beperkte winsten. Een boete tot voormeld bedrag zou dit kleine ambachtelijke bedrijf noodzaken haar poorten te sluiten en het personeel te ontslaan.

b) De Commissie acht het boetebedrag aan de ernst van de overtreding geëvenredigd en meent dat iedere overschrijding van quota moet worden gestraft door oplegging van een boete tot een per ton teveel geproduceerd staal berekend bedrag.

In het kader van een stelsel van staalproduktiequota mag volgens de Commissie de omvang van de onderneming uiteraard geen rol spelen en komt het alleen op de ernst van de overtreding aan.

De boete moet een sanctie blijven en dat dit ongewenste gevolgen, bijvoorbeeld insolventie, kan hebben, mag niet tot wijziging van een als billijk en noodzakelijk te beschouwen stelsel leiden.

In de tweede plaats heeft de Commissie er met betrekking tot het door verzoekster ter sprake gebrachte begrip billijkheid op gewezen dat het in casu toepassing mist: volgens vaste jurisprudentie van het Hof kan er alleen mee worden gewerkt wanneer er rechtens een leemte bestaat of de teksten een lacune vertonen, en daarvan is in casu geen sprake.

In de derde plaats wijst de Commissie erop dat beschikking nr. 1831/81 met kwartaalquota werkt en op iedere overschrijding van die quota een sanctie stelt, zodat men niet met de jaarproduktie kan komen aandragen ten betoge dat een beschikking waarbij een boete werd opgelegd, als ongeldig is te beschouwen.

3. Het middel volgens hetwelk de bestreden beschikking onrechtmatig zou zijn omdat geen rekening zou zijn gehouden met de omstandigheid dat het produktiequotum niet werd verkocht, doch opgeslagen

a) Volgens het verzoekschrift zijn de hoeveelheden waarmede het kwartaalquotum zou zijn overschreden, bij haar opgeslagen en niet ten verkoop aangeboden. Aan concurrerende bedrijven in de EEG zou dus geen enkele schade zijn berokkend.

In haar conclusie van repliek bood verzoekster aan door een descente te bewijzen dat de geproduceerde waren opgeslagen zijn gebleven tot november 1982, toen haar voor het eerst produktiequota werden toegewezen en zij met haar produktie eindelijk op de markt terecht kon. Zij wijst er voorts op dat in heel Italië alleen haar onderneming zich uitsluitend met de verwerking van ijzer- en staalprodukten bezighoudt en uitsluitend voor rekening van derden werkt: haar afnemers bewerken hun produkten zelf, zodat zij niet de gelegenheid krijgt haar produktiecapaciteit te benutten en zich genoodzaakt ziet zich leveringsquota te verschaffen.

Op grond van een en ander meent zij van de haar bij de beschikking van 13 augustus 1982 opgelegde boete te moeten worden vrijgesteld.

b) De Commissie acht deze redenering niet steekhoudend: de communautaire

wetgever houdt er geen rekening mee dat betrokkene het te veel geproduceerde niet heeft verkocht en alleen maar heeft opgeslagen, en slaat uitsluitend acht op de geproduceerde hoeveelheid.

4. Het middel volgens hetwelk door de bestreden beschikking artikel 11, lid 2 en lid 3, van beschikking EEG nr. 1831/81 zou zijn miskend

a) Volgens het verzoekschrift zou verzoekster, omdat zij als verwerkende industrie voor rekening van derden werkt, maar zeer bescheiden produktiequota hebben gehad, waardor zij artikel 11, lid 2 en lid 3, van beschikking EGKS nr. 1831/81 verkeerd heeft begrepen: zij heeft te goeder trouw gemeend dat er voor haar overschrijdingsmarges van 3 en 5 % golden.

Naar luid van haar conclusie van repliek stelt verzoekster thans dat zij, in aanmerking genomen de argumenten die zij in haar bij het verzoekschrift gevoegde brief van 4 maart 1982 heeft ontwikkeld, niet meer heeft geproduceerd dan de quota die haar voor het derde kwartaal van 1981 werden toegekend.

Zij meent aanspraak te mogen maken op de overschrijdingsmarge van 3 % voor ondernemingen met een „mono-produktie" en gerechtigd te zijn tot de overdracht van 5 %, toegestaan aan ondernemingen die hun quota niet hebben uitgeput.

Voorts wijst zij erop dat beschikking nr. 1831/81 uiterlijk op de dag van publikatie — 1 juli 1981 — in werking is getreden, zodat moeilijk kan worden volgehouden dat artikel 11, lid 2 en lid 3, van die beschikking in casu niet voor het derde kwartaal van 1981 zouden gelden.

Subsidiair verzoekt zij het Hof in ieder geval rekening te houden met hetgeen bepaald is in de artikelen 14 van beschikking nr. 2794/80/EGKS, 14 en 15 van beschikking nr. 1831/81/EGKS en 14 en 17 van beschikking nr. 1696/82/EGKS.

b) De Commissie doet zeggen voor antwoord dat de goede trouw in casu niet kan worden ingeroepen: de tekst is zo duidelijk dat betrokkenen haar moeten hebben begrepen.

Voorts kon verzoekster zich voor inlichtingen rechtstreeks tot de diensten der Commissie wenden.

Verzoekster heeft dus op zijn minst onrechtmatig gehandeld, hetgeen de boete alleszins rechtvaardigt.

In haar conclusie van dupliek is de Commissie op dit middel, zoals het door verzoekster nader werd uitgewerkt, niet meer ingegaan.

5. De aan verzoekster met betrekking tot het vierde kwartaal van 1981 verweten overschrijding der quota

a) Na aanvankelijk te hebben gesteld dat de Commissie haar voor het vierde kwartaal van 1981 eveneens een overschrijding der quota — van 398 ton — heeft verweten, — en te hebben voorgesteld dat dat cas tezamen met de onderhavige zaak zou worden uitgewezen — acht verzoekster deze kwestie thans, door een brief van de Commissie van 15 oktober 1982, afgedaan.

b) De Commissie meent dat hierop in ieder geval niet behoeft te worden ingegaan voor zover verzoekster het vierde kwartaal van 1981 ter sprake brengt, en niet het litigieuze derde kwartaal, het-

geen temeer geldt waar verzoekster in zoverre zichzelf weerspreekt.

B — Verzoekster ten aanzien van de opgelegde boete

Het bedrag

1. Verzoekster betoogt dat er volgens artikel 58 van het Verdrag ten hoogste een boete ten bedrage van de waarde der ongeoorloofde produktie kan worden opgelegd.

De haar in casu opgelegde boete komt overeen met 99 075 lire per ton, terwijl zij volgens haar berekeningen, als verwerkende industrie, slechts 75 307 lire per ton heeft ontvangen.

Ook al mocht het Hof derhalve een boete in beginsel gerechtvaardigd achten, dan nog zou het bedrag van 75 900 Ecu tot 57 684 Ecu — ofwel 76 200 564 lire — moeten worden verlaagd.

2. De Commissie stelt allereerst de brief waarin verzoekster haar mededeling van die berekeningen zou hebben gedaan, nimmer te hebben ontvangen.

In de tweede plaats stelt zij dat zij ten deze haar standpunt niet heeft kunnen bepalen, nu verzoekster tot staving van haar stelling geen enkel gegeven heeft overgelegd.

Tenslotte verwijst zij naar hetgeen zij te dezen in de zaak 235/82 heeft opgemerkt.

C — Verzoekster ten aanzien van het op de boete toepasselijk rentepercentage

1. Volgens verzoekster wordt er in de Benelux-landen normaliter gewerkt met een vertragingsrente van 1 % en is het in het belang van een goede justitie dat het Hof de renten vaststelt die hebben te gelden wanneer de Commissie boeten opgelegt.

Volgens verzoekster zou de Commissie van land tot land een ander rentepercentage willen toepassen, en wel voor Italië een percentage van 22 % 's jaars of daaromtrent. Een daartoe strekkend besluit zou de ondernemingen van de verschillende Lid-Staten in ongelijke posities doen verkeren, hetgeen tegen de artikelen 3 en 4 van het EGKS-Verdrag zou indruisen.

Het Hof zou dus dienen uit te spreken dat voor in 1982 opgelegde boeten met een rentepercentage van 1 % per maand kan worden volstaan.

2. De Commissie verklaart nader dat het besluit tot wijziging van het stelsel van renten en betalingstermijnen nog wordt bestudeerd en dus niet is gepubliceerd, zodat het niet bezwarend kan zijn. In ieder geval zou volgens de Commissie een variabele rente de ondernemingen in de verschillende Lid-Staten niet in een ongelijke positie brengen en, gezien de verscheidenheid der rentepercentages in de verschillende Lid-Staten, juist bedoeld zijn om een einde te maken aan de huidige situatie, die bepaalde ondernemingen wèl bevoordeelt.

IV — De antwoorden, door partijen gegeven op de door het Hof gestelde vragen

A — Antwoorden van de Commissie

— *Vraag a) — 1 en 2:* de Commissie heeft de verlangde stukken overgelegd.

— *Vraag b) — 3:* volgens de Commissie is Roè Volciano niet de enige onderneming die uitsluitend op bestelling werkt. De in zulke omstandigheden voor de on-

derneming rijzende moeilijkheden zijn ook niet gelegen op het niveau van de produktie, maar op dat van de leveringen (deel van het quotum dat op de gemeenschappelijke markt mag worden geleverd).

De quota worden niet aan de besteller, maar aan de uitvoerder van het werk verstrekt. Zo had Roè Volciano de beschikking over produktiequota, om het even of haar opdrachten tot verwerking bereikten of niet.

— De Commissie erkent evenwel dat er met betrekking tot de leveringen moeilijkheden kunnen rijzen. In artikel 8, lid 3, van beschikking nr. 1696/82 EGKS is dan ook de mogelijkheid gecreëerd ten behoeve van ondernemingen die geen opdrachten tot verwerking meer in portefeuille hebben, zodat zij met het oog op een continue produktie zelf moeten leveren, te bepalen dat zij gedeelten van hun quota op de gemeenschappelijke markt mogen leveren. Volciano heeft hiervan gebruik gemaakt, toen haar op 18 november 1982 aanvullende quota werden toegewezen. De Commissie meent echter dat die mogelijkheid vóór juli 1982 niet bestond; trouwens, noch Volciano, noch enige andere onderneming had de Commissie op dergelijke moeilijkheden gewezen.

— Volgens de Commissie leende artikel 15 van beschikking nr. 1831/81/EGKS zich in casu niet voor toepassing: het artikel was er om de verwerkers, of ze nu voor eigen rekening dan wel op bestelling werkten, een behoorlijke toelevering te verzekeren voor het geval dat hun leveranciers, vanwege de quotering, hun leveringen extra mochten inkrimpen.

Maar enerzijds ging het bij Roè Volciano's leveringen om „knuppel", een niet onder het systeem vallend tussenprodukt, anderzijds mocht er volgens artikel 15 in ieder geval alleen maar aan Roè Volciano's leveranciers een aanvullend quotum worden toegekend, waardoor Roè Volciano in staat zou worden gesteld haar quotum aan verwerkte produkten op te nemen.

— *Vraag b) — 4:* de Commissie wijst erop dat in artikel 11, lid 2, van beschikking nr. 1831/81/EGKS alleen aan fabrikanten met „monoproduktie" een overschrijdingsmarge van 3 % is toegekend voor het gedeelte der quota dat op de gemeenschappelijke markt mag worden geleverd — en binnen de grenzen van het produktiequotum.

Die maatregel zou zijn rechtvaardiging vinden in de omstandigheid dat het zulke producenten, anders dan producenten met een gespreide produktie, niet mogelijk is een (binnen de 3 %-grens blijvende) overschrijding bij de produktie van een bepaald produkt te compenseren door de voor een andere categorie van produkten beoogde produktie te wijzigen.

Dit is dan ook de reden waarom men hun de mogelijkheid van overschrijding met overdracht van het aanvankelijk voor export bestemde gedeelte der produktie naar de gemeenschappelijke markt, heeft geboden.

De bepaling kan evenwel niet tot doel of tot gevolg hebben dat het, zoals in artikel 11, lid 1, voor de gezamenlijke producenten is voorzien, tot een overschrijding van het produktiequotum zou mogen komen.

— De Commissie wijst er anderzijds op dat artikel 11, lid 3, van beschikking nr. 1831/81/EGKS, volgens hetwelk 5 % van het produktiequotum of van het gedeelte van het quotum dat op de ge-

meenschappelijke markt mag worden geleverd en in een bepaald kwartaal niet werd opgenomen, mag worden overgedragen, het systeem soepeler wil maken, in dier voege dat rekening kan worden gehouden met moeilijkheden, in de praktijk ondervonden wanneer het ritme van produktie en verkopen op de kwartaalquota moet worden afgestemd.

Van een zelfde soepelheid mocht trouwens worden gesproken met betrekking tot de voorafgaande beschikking, nr. 2794/80, die tot 30 juni 1981 heeft gegolden.

Maar die eerdere beschikking kende andere modaliteiten, omdat de quota een andere onderverdeling der produkten betroffen en er tot 50 % van de niet-gerealiseerde produktie naar het volgende kwartaal mocht worden overgedragen.

Die ander modaliteiten en die verschillende omschrijving van onder het stelsel vallende produkten leidden er volgens de Commissie toe dat men tussen het tot 30 juni 1981 gegolden hebbende stelsel van beschikking nr. 2794/80 en dat van de op 1 juli 1981 in werking getreden beschikking nr. 1831/81 terdege dient te onderscheiden.

De Commissie leidt hieruit af dat er van een overdracht van in het tweede kwartaal van 1981 niet opgenomen quota naar het derde kwartaal van datzelfde jaar, geen sprake kon zijn.

— *Vraag c) — 5:* de Commissie verklaart dat de onderneming in het geheel niet om toepassing van artikel 14 van beschikking nr. 1831/81/EGKS heeft gevraagd.

Wel heeft Roè Volciano, na op 15 oktober 1981 een investeringsprogramma behoorlijk te hebben aangemeld, om toepassing van artikel 13 verzocht.

Dat verzoek heeft ertoe geleid dat de quota der onderneming bij individuele beschikking van 11 maart 1982 zijn aangepast.

— *Vraag d) — 6:* de Commissie heeft geantwoord dat men, ter verzekering van de doeltreffendheid van het stelsel, de geldboete in het algemeen alleen met de mate van overschrijding van het quotum laat variëren.

Alleen door zulk een strikte, automatische, toepassing kunnen discriminaties tussen ondernemingen, die het quotastelsel ondergraven, worden vermeden.

Met door een onderneming ondervonden uitzonderlijke moeilijkheden wordt veeleer door toekenning van aanvullende quota (artikel 14 van beschikking nr. 2794/80/EGKS) dan in het stadium der boete-oplegging rekening gehouden.

Met uit het boetebedrag voortvloeiende uitzonderlijke moeilijkheden houdt de Commissie voorts rekening door in bepaalde gevallen uitstel van betaling te verlenen.

De „draagkracht" der onderneming wordt alleen in aanmerking genomen wanneer men te doen heeft met een in staat van faillissement verkerende onderneming; het boetepercentage bedraagt dan slechts 1 Ecu per ton te veel geproduceerd staal.

— *Vraag d) — 7:* de Commissie heeft de verschillende onderdelen van deze vraag als volgt beantwoord:

— De boete wordt voor staalproducenten en voor ondernemers die uitsluitend als verwerkers optreden, op dezelfde wijze berekend: het quotastelsel is er om, ongeacht de modaliteiten en de onderscheiden stadia van fabricage, de produktie te beperken.

— Er wordt met een bedrag van 75 Ecu per ton te veel geproduceerd staal gewerkt opdat de ondernemingen bij over-

schrijding van de hun toegekende quota geen belang kunnen hebben: het te veel geproduceerde tonnage mag hun geen voordeel doen toevloeien, maar zij behoren ook niet te worden aangespoord verliezen te beperken door te veel te produceren. Bij vaststelling van het bedrag van 75 Ecu werd uitgegaan van het standaardgeval ener geïntegreerde onderneming, die zich het voordeel van de aan iedere ton extra produktie verbonden kostenvermindering ziet ontgaan.

— Deze verklaring wil niet zeggen dat iedere boete geëvenredigd moet zijn aan het voordeel dat de beboete onderneming wordt onthouden, want dan zou de sanctie onhanteerbaar worden. Het boetebedrag mag ook niet in dier voege worden beperkt dat de door verwerking toegevoegde waarde wordt berekend.

Enerzijds moet de toegevoegde waarde met behulp van verschillende parameters worden vastgesteld en verschilt zij per verwerkt produkt; anderzijds heeft men niet slechts met twee categorieën van ondernemingen (producenten en verwerkers), maar met een heel assortiment ijzer- en staalverwerkende bedrijven van doen.

— Zulk een automatisme bij de boeteoplegging doet volgens de Commissie de vraag rijzen of de opgelegde boete en de overtreding wel aan elkaar geëvenredigd zijn.

Volgens de Commissie draagt iedere te veel geproduceerde ton ertoe bij dat het evenwicht tussen vraag en aanbod wordt verstoord, waarmede de verwezenlijking van de doelstellingen van het systeem wordt bemoeilijkt.

Voorts aanvaardt de verwerker het risico van boeteoplegging willens en wetens, immers het in artikel 9, eerste alinea, der beschikking voorziene boetepercentage is hem bekend.

— De Commissie voegt hieraan toe dat het boetebedrag volgens artikel 58 van het EGKS-Verdrag ten hoogste gelijk is aan „de waarde van de ongeoorloofde produktie", om het even hoe die produktie heeft plaatsgevonden, hetgeen wil zeggen dat het boetebedrag niet aan de door de verwerker toegevoegde waarde wordt gerelateerd.

De waarde van de ongeoorloofde produktie (eindprodukten) gaat het boetebedrag verre te boven (225 Ecu onderscheidenlijk 75 Ecu per ton).

De Commissie acht de maatstaf van de toegevoegde waarde of van de winstmarge onbruikbaar om de eenvoudige reden dat de boete-oplegging dan erg moeilijk — en in sommige gevallen onmogelijk — zou worden.

— Met betrekking tot de brief van Roè Volciano van 5 oktober 1982 volstaat de Commissie ermede op te merken dat de cijfers die de onderneming in die brief noemt, in beginsel overeenkomen met de opbrengst welke voor dit soort verwerking door een walsstraat gemiddeld kan worden gehaald.

B — Antwoorden van Ferriere di Roè Volciano SpA, verzoekster

— *Vraag a) — 1:* verzoekster verklaart nogmaals dat haar bedrijf maar één produkt vervaardigt en dat zij nagenoeg alleen betonstaal bewerkt.

— *Vraag a) — 3:* verzoekster verklaart met de vennootschap Ferriere San Carlo geen economische of financiële betrekkingen te onderhouden.

— *Vraag b) — 5:* verzoekster erkent artikel 15 van beschikking nr. 1831/81 niet rechtstreeks te hebben ingeroepen; zij meent evenwel dat de Commissie, gezien de door verzoekster tot haar gerichte brief van 4 maart 1982, dit artikel 15 zeer wel had kunnen toepassen.

— *Vraag c) — 6:* verzoekster heeft met betrekking tot het verzoek om aanpassing der quota, door haar op 15 oktober 1981 naar aanleiding van de ingebruikneming van een nieuwe walserij gedaan, nader verklaard dat zij de Commissie om aanpassing van haar quota aan de nieuwe produktiecapaciteit heeft verzocht. Dit verzoek is ten dele ingewilligd: de aanpassing der quota bracht haar referentieproduktie van 72 740 ton per jaar op 91 400 ton per jaar.

In een brief van 22 november 1982 heeft zij vervolgens krachtens artikel 14 van beschikking nr. 1696/82/EGKS, zoals gewijzigd en aangevuld bij beschikking nr. 2751/82/EGKS, andermaal om aanpassing van haar quota gevraagd.

In dit verzoek vond de Commissie aanleiding om op 20 december 1982 haar referentiequota voorlopig te wijzigen, en waar het besluit op 3 januari 1983 te harer kennis gebracht was, heeft de Commissie voor het gehele aanvullende quotum overdracht naar het eerste kwartaal van 1983 toegestaan.

Een nieuw verzoek om aanpassing — voor het tweede kwartaal van 1983 — is nog in behandeling.

— *Vraag d) — 7:* in haar antwoord heeft de vennootschap er, ten bewijze van de omvang harer op het terrein der verwerking gelegen activiteiten, op gewezen dat het bedrag dat in het derde kwartaal van 1981 aan haar afnemer in rekening werd gebracht, ruim 72 lire per kilo bedroeg, tegen een gemiddelde van ruim 75 lire per kilo over 1981. Als bijlage heeft zij een overzicht overgelegd van de bedragen die zij, wegens verwerkingshandelingen, van maand tot maand aan de onderscheiden afnemers in rekening heeft gebracht.

— *Vraag d) — 8:* verzoekster heeft een aantal documenten en boekhoudkundige bescheiden overgelegd, waaruit duidelijk blijkt dat zij door een bijkomende strafoplegging in een zoveel slechtere financiële situatie zou worden gebracht dat haar geen andere keus zou blijven dan haar betalingen te staken, de jaarstukken aan de rechtbank over te leggen dan wel de fabriek voorgoed te sluiten.

V — Mondelinge behandeling

De zaak is ter terechtzitting van 21 september 1983 bepleit door verzoekster, vertegenwoordigd door de advocaat F. Massoni, en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door S. Fabro, gemachtigde.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 26 oktober 1983 zijn conclusie genomen.

In rechte

1 Bij op 17 september 1982 ter griffie van het Hof ingediend request heeft de vennootschap Ferriere di Roè Volciano krachtens artikel 36, tweede alinea, EGKS-Verdrag beroep ingesteld tegen de beschikking van de Commissie van 13 augustus 1982, waarbij haar krachtens artikel 58 EGKS-Verdrag een boete is opgelegd, alsook tegen de algemene beschikking nr. 1831/81/EGKS

van 24 juni 1981 tot invoering van een stelsel van toezicht en van een nieuw quotastelsel voor de vervaardiging van bepaalde produkten voor de ondernemingen van de ijzer- en staalindustrie (PB L 180, blz. 1).

2 In de bestreden beschikking wordt vastgesteld dat verzoekster het produktiequotum dat de Commissie haar voor het derde kwartaal 1981 voor produkten van de categorieën V en VI had toegekend, met 1 012 ton heeft overschreden, hetgeen een overtreding van voormelde beschikking nr. 1831/81 oplevert, ter zake waarvan aan verzoekster een boete van 1 012 × 75 = 75 900 Ecu (100 284 193 lire) is opgelegd.

3 In haar beroepschrift vordert verzoekster primair nietigverklaring van de omstreden boetebeschikking en subsidiair verlaging van de boete, terwijl zij het Hof voorts heeft verzocht voor recht te verklaren dat met een vertragingsrente van 1 % per boete voor iedere aangevangen maand waarin verzoekster met de betaling in gebreke mocht zijn, kan worden volstaan.

4 Tot staving van haar tot nietigverklaring strekkende conclusies roept verzoekster de navolgende middelen in: in de bestreden beschikking zouden artikel 14 van beschikking nr. 2794/80/EGKS en de artikelen 3 en 4 van het EGKS-Verdrag zijn geschonden; het billijkheidsbeginsel zou zijn geschonden; de te veel geproduceerde hoeveelheden zouden zijn opgeslagen en — tot november 1982 — niet op de markt zijn gebracht; de in artikel 11, lid 2 en lid 3, van beschikking nr. 1831/81 voorziene mogelijkheden — overdracht van quota, overschrijdingsmarge — zouden zijn miskend.

5 Het Hof acht termen aanwezig allereerst het middel te bespreken volgens hetwelk de aan verzoekster geboden mogelijkheid tot overdracht van quota zou zijn miskend.

6 Artikel 11, lid 3, van beschikking nr. 1831/81 luidt als volgt:

„De ondernemingen die hun produktiequota of het gedeelte van hun quota dat zij op de gemeenschappelijke markt mogen leveren niet hebben uitgeput, kunnen deze voor dezelfde categorie produkten tot een hoeveelheid van 5 % van, respectievelijk, hun quota of gedeelte daarvan naar het volgende kwartaal overdragen."

7 Verzoekster stelt nu dat zij krachtens voormelde bepalingen van beschikking nr. 1831/81 een deel van de in het tweede kwartaal van 1981 niet geproduceerde 2 512 ton — tot ten hoogste 5 % van het haar voor het derde kwartaal van 1981 toegekende quotum van 12 729 ton, ofwel 636 ton — naar dat kwartaal had mogen overdragen. Zij zou dan slechts 376 ton te veel hebben geproduceerd.

8 De Commissie bestrijdt zulks, stellende dat overdracht van produktiequota van het tweede kwartaal van 1981 naar het derde kwartaal van 1981 in het geheel niet mogelijk was, zulks als gevolg van de wijzigingen, met ingang van 1 juli 1981 in het systeem aangebracht door de nieuwe algemene beschikking nr. 1831/81. Enerzijds zou die beschikking de wijze van berekening der overdracht hebben gewijzigd: mocht er onder vigeur van beschikking nr. 2794/80 tot 50 % van de achterwege gebleven produktie naar het volgend kwartaal worden overgedragen, volgens beschikking nr. 1831/81 mocht er 5 % van het produktiequotum — c.q. van het gedeelte ervan dat op de gemeenschappelijke markt mag worden geleverd —, dat in een bepaald kwartaal niet was opgenomen, worden overgedragen; anderzijds zou beschikking nr. 1831/81 een nieuwe omschrijving van ijzer- en staalprodukten hebben gebracht: categorie IV, bedoeld in artikel 2 van beschikking nr. 2794/80, omvattende „lichte profielen (walsdraad in bossen, betonstaal en overig staafstaal)" is in artikel 1 van beschikking nr. 1831/81 in drie nieuwe categorieën opgesplitst (categorie IV: walsdraad; categorie V: betonstaal; categorie VI: staafstaal).

9 Opmerking verdient dat, ook volgens de Commissie zelf, uit de toekenning van de bevoegdheid tot gehele of gedeeltelijke overdracht van het in een bepaald kwartaal niet uitgeputte gedeelte van het quotum naar een volgend kwartaal, de bedoeling der Commissie spreekt bij de toepassing van het algemene stelsel van produktiequota tot een zekere soepelheid te komen, opdat moeilijkheden, door de producenten ondervonden bij de aanpassing van hun produktieritme aan deze driemaandelijkse quota, in aanmerking zouden kunnen worden genomen.

10 Voorts zij vastgesteld dat in de algemene beschikkingen, door de Commissie sedert 1980 genomen ter vaststelling van de onderscheiden stelsels van staalproduktiequota die sedert het vierde kwartaal van 1980 toepassing hebben gevonden, steeds ook een bevoegdheid tot overdracht naar het volgende

kwartaal was voorzien. Met name is in algemene beschikking nr. 1831/81 de mogelijkheid van overdracht naar het derde kwartaal van 1981 voor het geval dat men in het tweede kwartaal van 1981 bij het quotum ten achter mocht zijn gebleven, nergens uitgesloten.

11 Op grond van een en ander was de Commissie jegens de onderscheiden producenten verplicht voor continuïteit van het stelsel van overdracht der quota tussen het tweede en het derde kwartaal van 1981 zorg te dragen, tenminste voor zover de wijzigingen welke beschikking nr. 1831/81 in het voordien geldende stelsel aanbracht, een berekening van het produktiegedeelte dat de betrokken producent mocht overdragen, niet technisch onmogelijk maakten. Bij een beoordeling van de juistheid van het verweer der Commissie dient van deze verplichting te worden uitgegaan.

12 Er zij in zoverre op gewezen dat technische moeilijkheden aan een toepassing van artikel 11, lid 3, van beschikking nr. 1831/81 ten behoeve van verzoekster in casu niet in de weg hebben gestaan.

13 De door de Commissie in de eerste plaats ingeroepen wijziging van de wijze van berekening van het voor overdracht vatbare gedeelte van het quotum faalt, omdat die wijziging op zichzelf ook een overdracht op grond van de nieuwe bepalingen niet onmogelijk maakte.

14 Wat betreft het tweede argument der Commissie, volgens hetwelk de ijzer- en staalprodukten met ingang van het derde kwartaal van 1981 opnieuw zijn ingedeeld, behoeft er slechts op te worden gewezen dat de betrokken onderneming in het tweede én in het derde kwartaal van 1981 slechts één categorie van produkten, namelijk betonstaal, heeft geproduceerd. Dat deze in beschikking nr. 2794/80 in categorie IV ingedeelde produkten naderhand, in beschikking nr. 1831/81, in categorie V zijn ingedeeld, heeft de berekening van het voor overdracht vatbare gedeelte waarop verzoekster recht had, niet onmogelijk gemaakt en zelfs niet bemoeilijkt.

15 Uit een en ander blijkt dat verzoekster gerechtigd was het niet uitgeputte gedeelte van het haar voor het tweede kwartaal van 1981 toegekende quotum ten dele, i.e. binnen de in artikel 11, lid 3, van beschikking nr. 1831/81 gestelde grens van 5 % van het quotum dat haar voor het tweede kwartaal van 1981 was toegekend, naar het derde kwartaal van 1981 mocht overdragen.

16 Tijdens de instructie der zaak is enerzijds gebleken dat de Commissie verzoekster in een mededeling van 6 oktober 1981 heeft doen weten dat haar voor het tweede kwartaal van 1981 een produktiequotum van 13 789 ton voor categorie IV werd toegekend, en anderzijds dat zij in dat kwartaal slechts 11 217 ton betonstaal heeft geproduceerd; dit laatste cijfer is niet betwist. Zij zou aldus in dat kwartaal 2 512 ton beneden de toegestane hoeveelheid zijn gebleven.

17 Voor zover verzoekster beneden haar quotum was gebleven, was zij derhalve tot overdracht ten belope van 5 % van bedoeld quotum van 13 789 ton, i.e. 689 ton gerechtigd.

18 De ongeoorloofde produktie heeft derhalve geen 1 012 ton, doch slechts 232 ton bedragen.

19 Het quotum is dus met minder dan 500 ton overschreden, terwijl het ook de eerste maal is dat aan betrokken onderneming een inbreuk wordt verweten, en de Commissie heeft ter openbare terechtzitting zelf erkend dat zij de ondernemers van de ijzer- en staalindustrie in zulke omstandigheden geen boete pleegt op te leggen.

20 Vaststaat dat de beide voorwaarden waarvan het volgen van die gedragslijn afhankelijk werd gesteld, in casu zijn vervuld.

21 Volgens het gelijkheidsbeginsel, dat aan een verschillende behandeling van vergelijkbare situaties in de weg staat tenzij differentiatie objectief gerechtvaardigd mocht zijn, hetgeen in casu niet het geval is, had de Commissie derhalve aan de verzoekster geen boete dienen op te leggen.

22 Ook zonder bespreking van de verder ingeroepen middelen leidt een en ander tot de slotsom dat verzoekster terecht nietigverklaring van de omstreden boetebeschikking heeft gevorderd.

23 Voor zover verzoekster subsidiair een verlaging van de boete verlangde en haar vorderingen het rentepercentage betroffen dat op in 1982 opgelegde boeten van toepassing was, zijn haar vorderingen zonder voorwerp geraakt, zodat daaromtrent niet behoeft te worden beslist.

Kosten

24 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien de Commissie in het ongelijk gesteld is, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende:

1. **Vernietigt de beschikking van de Commissie van 13 augustus 1982, waarbij aan de vennootschap Ferriere di Volcano een boete van 75 900 Ecu is opgelegd;**

2. **Verwijst de Commissie in de kosten.**

Galmot Pescatore

Mackenzie Stuart Due Everling

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 30 november 1983.

De griffier
voor deze
H. A. Rühl
Hoofdadministrateur

De president van de Vijfde kamer
Y. Galmot