URTEIL DES GERICHTSHOFES (ERSTE KAMMER)
VOM 15. MÄRZ 1984 [1]

Industrie Riunite Odolesi S.p.A. gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften

„Erzeugungsquoten für Stahl — Bestellungen aus Drittländern"

Rechtssache 348/82

Leitsätze

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

2. *EGKS — Erzeugung — System von Erzeugungsquotenregelung — Quotenüberschreitung — Bestellung aus einem Drittland — Unsicherheit darüber, ob die fraglichen Erzeugnisse in das Quotensystem einbezogen werden — Später beschlossene Einbeziehung — Rechtfertigungsgrund verneint*
   (EGKS-Vertrag, Artikel 58; allgemeine Entscheidungen Nrn. 1831/81 und 1832/81)

In der Rechtssache 348/82

INDUSTRIE RIUNITE ODOLESI S.P.A., mit Sitz in Odolo (Brescia, Italien), vertreten durch das geschäftsführende Verwaltungsratsmitglied Desiderio Leali, Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte Gino Alberto Bergmann, Mailand, Fabrizio Massoni, Brüssel, und Gerolamo Pellicano, Mailand, Zustellungsbevollmächtigter: Rechtsanwalt André Elvinger, 15, Côte d'Eich, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, vertreten durch das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Sergio Fabro, Zustellungsbevollmächtigter in Luxemburg: Oreste Montalto, Jean-Monnet-Gebäude, Kirchberg,

Beklagte,

1 — Verfahrenssprache: Italienisch.

wegen Aufhebung der Entscheidung der Kommission C(82) 1631/3 vom 24. November 1982 über die Verhängung einer Geldbuße gemäß Artikel 58 EGKS-Vertrag

erläßt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten T. Koopmans, der Richter A. O'Keeffe und G. Bosco,

Generalanwalt: G. Reischl
Kanzler: J. A. Pompe, Hilfskanzler

folgendes

URTEIL

Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf, die Anträge sowie das Vorbringen der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

I — Sachverhalt und Verfahren

Angesichts einer offenkundigen Krise des Stahlmarkts im Sinne von Artikel 58 EGKS-Vertrag führte die Kommission mit der allgemeinen Entscheidung Nr. 2794/80/EGKS vom 31. Oktober 1980 (ABl. L 291, S. 1) ein Überwachungssystem und ein System von Erzeugungsquoten ein, das für den Zeitraum vom 1. November 1980 bis zum 30. Juni 1981 galt. Mit allgemeiner Entscheidung Nr. 1831/81 vom 24. Juni 1981 (ABl. L 180, S. 1) verlängerte die Kommission unter Vornahme einiger Änderungen das Überwachungssystem und das System von Erzeugungsquoten für Erzeugnisse der Stahlindustrie für den Zeitraum vom 1. Juli 1981 bis 30. Juni 1982.

Gemäß Artikel 5 der Entscheidung Nr. 1831/81/EGKS setzt die Kommission für jedes Unternehmen die vierteljährlichen Erzeugungsquoten für mehrere Erzeugnisgruppen fest. Nach Artikel 6 bis 10 werden diese Quoten für jedes Unternehmen auf der Grundlage der Vergleichsproduktionen dieses Unternehmens und durch Anwendung der prozentualen Kürzungen auf diese Produktionen festgesetzt. Nach Artikel 9 teilt die Kommission jedem Unternehmen seine Vergleichsproduktionen und die Produktionsquoten, die sich aus der Anwendung der prozentualen Kürzungen ergeben, mit.

Die Klägerin beantragte mit Schreiben vom 14. Juli 1981, als ihre Erzeugungsquoten für das dritte Quartal 1981 noch nicht festgesetzt waren, bei der Kommission eine Anpassung dieser Quoten entsprechend der Entscheidung Nr. 2794/80/EGKS, da sie eine Bestellung für eine Ausfuhr in ein Drittland, hier Libyen, angenommen habe.

Mit Schreiben vom 4. August 1981 teilte die Kommission der Klägerin ihre Vergleichsproduktionen und ihre Erzeugungsquoten für verschiedene Stahlprodukte für das dritte Quartal 1981 mit.

Die Klägerin erhob gegen diese Entscheidung keine Klage.

Mit Schreiben vom 7. August 1981 lehnte die Kommission den Antrag vom 14. Juli 1981 ausdrücklich ab, indem sie ausführte, nach den durch die Entscheidung Nr. 1831/81/EGKS, geändert durch die Entscheidung Nr. 1832/81/EGKS vom 3. Juli 1981 (ABl. L 184, S. 1), eingeführten Berechnungsmethoden seien die Vergleichszeiträume endgültig festgelegt worden und die Berechnung der Vergleichsproduktionen sei schon so vorgenommen worden, daß den besonderen Umständen der Klägerin Rechnung getragen worden sei.

Die Klägerin protestierte gegen die Ablehnung ihres Antrags in verschiedenen Schreiben, ohne jedoch insoweit Klage zu erheben.

Mit Entscheidung C(82) 1631/3 vom 24. November 1982 stellte die Kommission fest, die Klägerin habe die Erzeugungsquoten für Erzeugnisse der Gruppen V (Betonstahl) und VI (Stabstahl), die ihr für das dritte Quartal 1981 zugeteilt worden waren, um 4 999 t überschritten. Deswegen verhängte sie gegen die Klägerin eine Geldbuße in Höhe von 374 925 ECU = 502 601 959 LIT. Diese Entscheidung wurde der Klägerin am 6. Dezember 1982 zugestellt.

Mit Klageschrift, die am 31. Dezember 1982 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden ist, hat die Klägerin gemäß Artikel 33 EGKS-Vertrag Klage auf Aufhebung der Entscheidung vom 24. November 1982, mit der gegen sie eine Geldbuße verhängt worden war, hilfsweise auf Herabsetzung dieser Geldbuße erhoben.

Am 15. März 1983 hat die Klägerin einen Antrag auf Aussetzung des Vollzugs der angefochtenen Entscheidung im Wege der einstweiligen Anordnung beantragt. Mit Beschluß vom 20. April 1983 hat der Präsident des Gerichtshofes die Aussetzung des Vollzugs unter der Bedingung angeordnet, daß die Klägerin zuvor eine Bankbürgschaft stellt, mit der sie die Zahlung der durch die angefochtene Entscheidung verhängten Geldbuße und der Verzugszinsen von 1 % über dem Diskontsatz der Bank von Italien sichert.

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

Der Gerichtshof hat mit Beschluß vom 6. Juli 1983 gemäß Artikel 95 §§ 1 und 2 der Verfahrensordnung die Rechtssache an die Erste Kammer verwiesen.

II — Anträge der Parteien

Die *Klägerin* beantragt,

1. vorab den Vollzug der Entscheidung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 23. November 1982 aufzuschieben,
2. die angefochtene Entscheidung aufzuheben,
3. hilfsweise, die durch die genannte Entscheidung verhängte Geldbuße herabzusetzen,

4. höchst hilfsweise, die Frist für die Zahlung der Geldbuße zu verlängern,

5. der Beklagten die Kosten aufzuerlegen.

Die *Kommission* beantragt,

1. die Klage als unzulässig abzuweisen,

2. hilfsweise, sie als unbegründet abzuweisen,

3. der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

III — Vorbringen der Parteien

Die *Klägerin* bestreitet nicht die Richtigkeit der in der Entscheidung angegebenen Tatsachen. Sie räumt insbesondere die Überschreitung der Quote ein, die ihr für das dritte Quartal 1981 zugeteilt worden war. In dieser Hinsicht erläutert sie, daß diese Überschreitung von der Produktion für eine Lieferung nach Libyen herrühre, für die sie die Bestellung am 6. April 1981, also vor dem Inkrafttreten der Entscheidung Nr. 1831/81/EGKS, angenommen habe. Sie habe diese Bestellung in der Meinung angenommen, die Ausfuhr in Drittländer werde durch die Kommission gefördert. Die Klägerin habe nämlich für das vierte Quartal 1980 eine Anpassung ihrer Erzeugungsquoten für die Durchführung eines außerordentlichen Ausfuhrkontrakts nach Libyen erhalten. Die Kommission habe diese Anpassung mit Schreiben vom 23. November 1980 gewährt und dabei insbesondere hervorgehoben, es liege „im Interesse der Stahlindustrie der Gemeinschaft, diese Exportströme aufrechtzuerhalten".

Nach der Einführung eines neuen Systems von Erzeugungsquoten durch die Entscheidung Nr. 1831/81/EGKS vom 24. Juni 1981 habe die Klägerin sofort mit Schreiben vom 14. Juli 1981 bei der Kommission eine Anpassung ihrer Quoten beantragt, um die neue Bestellung vom 6. April 1981 ausführen zu können. Die Kommission habe jedoch in offenkundigem Widerspruch zu den Ansichten, die sie zuvor in ihrem Schreiben vom 23. November 1980 dargelegt habe, diese Anpassung nicht genehmigt. Außerdem habe diese Entscheidung der Kommission der Klägerin einen beträchtlichen Schaden zugefügt, da sie zwischenzeitlich einen wesentlichen Teil des bestellten Materials, nämlich 70 % der für das dritte Quartal 1981 genehmigten Erzeugung, nach Libyen versandt habe. Infolgedessen habe sie die neue Bestellung nicht vollständig ausführen können, hierdurch habe sie sich Beschwerden ihrer Kundschaft ausgesetzt.

Das Verhalten der Kommission im vorliegenden Fall sei offensichtlich nicht mit Artikel 14 der Entscheidung Nr. 2794/80/EGKS vereinbar, wonach letztere die Quoten im Falle von außergewöhnlichen Schwierigkeiten ändern könne.

Im übrigen habe es die Kommission durch ihre damalige Weigerung, eine Anpassung der Quoten vorzunehmen, unterlassen, Artikel 14 der Entscheidung Nr. 1831/81/EGKS in der Fassung der Entscheidung Nr. 1832/81/EGKS Rechnung zu tragen. Soweit im vorliegenden Fall von Bedeutung laute dieser Artikel wie folgt:

„Wenn aufgrund des Umfangs der für ein Quartal festgelegten prozentualen Kürzung das Quotensystem außerordentliche Schwierigkeiten für ein Unternehmen verursacht, nimmt die Kommission eine angemessene Anpassung der Vergleichsproduktion für die betreffenden Gruppen vor, wenn das Unternehmen im ersten Monat des betreffenden Quartals in folgenden Fällen einen solchen Antrag stellt:

— ...

— die gesamte Vergleichsproduktion der Gruppen V und VI beträgt weniger als 60 000 t/Jahr und die prozentuale Kürzung überschreitet 20 %."

Nach Artikel 14 habe die Kommission keinerlei Ermessen, sondern sei im Gegenteil verpflichtet, die Anpassung der Quoten vorzunehmen, wenn, wie im vorliegenden Fall, die Voraussetzungen hierfür vorlägen. Außerdem habe die Klägerin im Laufe des Vergleichszeitraums von drei Jahren ihre Erzeugung bereits um 75 % verringert; hierdurch sei sie an der Grenze ihrer wirtschaftlichen Existenzfähigkeit angelangt. Unter diesen Umständen hätte die Kommission die Anpassung ihrer Quote nicht verweigern dürfen. Zudem sei die Geldbuße, die ihr durch die angefochtene Entscheidung auferlegt worden sei, völlig unangemessen.

Die *Kommission* erachtet das gesamte Vorbringen der Klägerin als unbegründet.

Erstens sei es unverständlich, daß die Klägerin, nachdem sie am 6. April 1981 eine umfangreiche Materialbestellung aus Libyen erhalten habe, nicht sofort eine Quotenanpassung aufgrund außergewöhnlicher Ausfuhren beantragt habe, sondern erst im Juli 1981. Außerdem sei dieser Antrag, gestützt auf die Entscheidung Nr. 2794/80/EGKS, absolut unzulässig gewesen, denn zu dem Zeitpunkt, als er eingereicht worden sei, habe die Entscheidung Nr. 2794/80/EGKS nicht mehr gegolten.

Zweitens habe man dem Antrag auf Anpassung vom 14. Juli 1981 nicht gemäß Artikel 14 der Entscheidung Nr. 1831/81/EGKS stattgeben können, da die Situation der Klägerin damals einem der dort vorgesehenen Tatbestandsmerkmale nicht entsprochen habe. Nach Artikel 14 sei nämlich eine mögliche Quotenanpassung davon abhängig, daß die Produktion in den Erzeugnisgruppen V und VI weniger als 60 000 t/Jahr betrage, während sich die Vergleichsproduktion der Klägerin auf 102 706 t/Jahr belaufen habe.

Schließlich habe die Klägerin schon für das vierte Quartal 1980 Quotenanpassungen erhalten, um Ausfuhren in Drittländer durchführen zu können. Sie habe auch die Erlaubnis erhalten, im Laufe des ersten Quartals 1981 die zusätzliche Quote zu erzeugen, die ihr für diese Ausfuhren zugeteilt worden sei. Ferner habe die Klägerin entsprechend der Entscheidung Nr. 2794/80/EGKS zwei weitere Erhöhungen ihrer Erzeugungsquoten für das erste und das zweite Quartal 1981 erhalten. Für die Berechnung der neuen Quoten für das dritte Quartal 1981 habe die Kommission Artikel 7a der Entscheidung Nr. 1831/81/EGKS in der Fassung der Entscheidung Nr. 1832/81/EGKS angewandt, nachdem die Vergleichsproduktionen für die neuen Quoten unter Berücksichtigung der während des Anwendungszeitraums der Entscheidung Nr. 2794/80/EGKS zugeteilten Quoten einschließlich aller nach dieser Entscheidung zugebilligten Anpassungen zu berechnen gewesen seien. Damit habe die Kommission der besonderen Situation der Klägerin gebührend Rechnung getragen.

Die Kommission spricht sich gegen eine Herabsetzung der verhängten Geldbuße aus, da die Klägerin selbst das Risiko auf sich genommen habe, eine umfangreiche Bestellung im vollen Bewußtsein dessen auszuführen, daß ein System von Erzeugungsquoten mit verringertem Handlungsspielraum bestanden habe. Die Klägerin hätte sich darauf beschränken müssen, die in ihrer Quote für das dritte Quartal 1981 vorgesehene Menge zu erzeugen.

Was den Antrag auf Verlängerung der Zahlungsfristen betreffe, so gebe es keine besonderen Gründe, dies in Erwägung zu ziehen. Zahlungserleichterungen würden nur Unternehmen gewährt, die sich in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befänden, was vorliegend nicht der Fall sei.

IV — Mündliche Verhandlung

Die Parteien haben in der Sitzung vom 29. September 1983 mündlich verhandelt.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 1. Dezember 1983 vorgetragen.

Entscheidungsgründe

1 Die Firma IRO — Industrie Riunite Odolesi — S.p.A. mit Sitz in Odolo, Provinz Brescia (Italien), hat mit Klageschrift, die am 31. Dezember 1982 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 33 Absatz 2 und Artikel 36 Absatz 2 EGKS-Vertrag Klage erhoben auf Aufhebung der Entscheidung C(82) 1631/3 der Kommission vom 24. November 1982 über die Verhängung einer Geldbuße gegen die Firma IRO — Industrie Riunite Odolesi — S.p.A. gemäß Artikel 58 EGKS-Vertrag, hilfsweise auf Herabsetzung der durch diese Entscheidung verhängten Geldbuße, höchst hilfsweise auf Aufschub der Zahlung dieser Geldbuße.

2 In der angefochtenen Entscheidung wird festgestellt, daß die Klägerin die Erzeugungsquoten für Stahlerzeugnisse der Gruppen V (Betonstahl) und VI (Stabstahl), die ihr für das dritte Quartal 1981 zugeteilt wurden, um 4 999 t überschritten habe; wegen dieser Überschreitung wird gegen sie eine Geldbuße von 374 925 ECU gleich 502 601 959 LIT verhängt.

3 Die Klägerin bestreitet die Quotenüberschreitung nicht, führt jedoch aus, daß diese auf die widersprüchliche und unbillige Haltung der Kommission zurückzuführen sei, die, nachdem sie sich den Anschein gegeben habe, als ob sie die Ausfuhren von Stahlerzeugnissen in Drittländer fördere, der Klägerin plötzlich untersagt habe, die für die Durchführung einer Lieferung in ein Drittland notwendige Menge zu erzeugen. Die Kommission habe es nämlich abgelehnt, eine Bestellung von 30 000 t Betonstahl für die Ausfuhr nach Libyen zu berücksichtigen, als sie am 4. August 1981 die Erzeugungsquoten der Klägerin für das dritte Quartal 1981 festgelegt und am 7. August 1981 den Antrag auf Anpassung dieser Quoten an die besonderen Umstände der Klägerin abgelehnt habe, während dieselbe Kommission bei Gelegenheit einer vorangegangenen libyschen Bestellung 1980 der Klägerin mitgeteilt

habe, es liege „im Interesse der Stahlindustrie der Gemeinschaft, diese Exportströme aufrechtzuerhalten".

4 Aus diesen behaupteten Tatsachen folgert die Klägerin zunächst, die Kommission sei verpflichtet gewesen, die Quotenanpassung vorzunehmen, und zwar sowohl aufgrund Artikel 14 der allgemeinen Entscheidung Nr. 2794/80/EGKS vom 31. Oktober 1980 zur Einführung eines Systems von Erzeugungsquoten für Stahl für die Unternehmen der Stahlindustrie (ABl. L 291, S. 1) als auch aufgrund der allgemeinen Entscheidung Nr. 1831/81/EGKS vom 24. Juni 1981 zur Einführung eines Überwachungssystems und eines neuen Systems von Erzeugungsquoten für bestimmte Erzeugnisse für die Unternehmen der Stahlindustrie (ABl. L 180, S. 1).

5 Die Klägerin führt sodann aus, die Höhe der gegen sie verhängten Geldbuße stehe aufgrund derselben Umstände außer Vergleich zu der begangenen Zuwiderhandlung. Sie sei nämlich ein kleines Unternehmen, das den Verlust des libyschen Marktes, den die Ablehnung der neuen libyschen Bestellung bedeutet hätte, nicht hätte überleben können.

6 Die erste dieser beiden Rügen läuft darauf hinaus, die Rechtmäßigkeit der Entscheidungen vom 4. und 7. August 1981 in Zweifel zu ziehen, mit denen die Kommission die Erzeugungsquoten der Klägerin für das dritte Quartal 1981 festgesetzt bzw. den von der Klägerin gestellten Antrag auf Anpassung dieser Quoten abgelehnt hat. Diese Entscheidungen wurden jedoch bestandskräftig, da sie nicht innerhalb der im EGKS-Vertrag vorgesehenen Frist angefochten wurden. Nach ständiger Rechtsprechung kann sich aber ein Kläger im Rahmen einer Anfechtungsklage gegen eine Einzelfallentscheidung nicht einredeweise auf die Rechtswidrigkeit anderer Einzelfallentscheidungen berufen, deren Adressat er ist und die bestandskräftig geworden sind.

7 Deshalb kann die Klägerin nicht mit Erfolg geltend machen, die genannten Entscheidungen der Kommission vom 4. und 7. August 1981 seien rechtswidrig. Die erste Rüge ist deshalb zurückzuweisen.

8 Mit der zweiten Rüge begehrt die Klägerin, der Gerichtshof möge entsprechend der ihm in Artikel 36 Absatz 2 EGKS-Vertrag eingeräumten Befugnis zur unbeschränkten Ermessensnachprüfung die verhängte Geldbuße herabsetzen.

9 In diesem Zusammenhang sind die Begleitumstände des streitbefangenen Verstoßes zu prüfen. Zwar ist es richtig, daß die Klägerin die Anpassung ihrer Quoten im April 1981, als sie die libysche Bestellung annahm, nicht beantragte und daß sie diesen Antrag erst Mitte Juli stellte, wobei sie sich übrigens auf die allgemeine Entscheidung Nr. 2794/80 berief, deren Gültigkeitsdauer bereits abgelaufen war; es trifft auch zu, daß die betroffenen Unternehmen im Mai und Juni 1981, als die Klägerin gerade mit der Durchführung der libyschen Bestellung begann, noch nicht wissen konnten, ob Betonstahl in das neue System der Erzeugungsquoten, das nach dem 30. Juni 1981 anzuwenden sein würde, einbezogen würde. Diese Einbeziehung erfolgte erst am 3. Juli 1981 mit der allgemeinen Entscheidung Nr. 1832/81/EGKS zur Einbeziehung von Betonstahl und Stabstahl in das neue System von Erzeugungsquoten (ABl. L 184, S. 1), die die bereits seit dem 1. Juli anwendbare allgemeinen Entscheidung Nr. 1831/81 änderte.

10 Diese Umstände reichen indessen nicht aus, die Klägerin von den Vorwürfen, die die Kommission gegen sie erhebt, zu entlasten. Die libysche Bestellung vom April 1981 lautete nämlich auf 30 000 t, eine Menge, die deutlich über der vierteljährlichen Erzeugungsquote lag, die der Klägerin normalerweise zustand. Hätte die Klägerin die Umsicht walten lassen, die für jedes auf einem bewirtschafteten Markt, wie es der Stahlmarkt im Jahr 1981 war, tätige Unternehmen erforderlich ist, hätte sie vorsorglich alsbald die erforderlichen Anpassungen der zugeteilten Quoten beantragen müssen, um im Falle einer ungerechtfertigten Ablehnung Klage erheben zu können. Die Tatsache allein, daß die Kommission vorher in ihrem Schriftwechsel mit der Klägerin in allgemeinen Worten „das Interesse der Stahlindustrie in der Gemeinschaft" daran anführte, Exportströme in Drittländer aufrechtzuerhalten, ist nicht geeignet, die Klägerin von dieser Verpflichtung zu entbinden.

11 Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die verhängte Geldbuße auf der Grundlage eines Betrages von 75 ECU pro Tonne Überschreitung berechnet wurde, obwohl der Gesamtbetrag der Überschreitung 10 % der Quote überstieg und somit die Anwendung eines höheren Bußgeldsatzes gemäß Artikel 12 Absatz 2 der Allgemeinen Entscheidung Nr. 1831/81 erlaubt hätte.

12 Unter diesen Umständen ist die verhängte Geldbuße nicht herabzusetzen.

13 Was den Hilfsantrag der Klägerin auf Aussetzung des Vollzugs der Geldbuße betrifft, der im übrigen nicht begründet worden ist, genügt es, festzustellen, daß die Kommission sich bereit erklärt hat, Unternehmen, die in größere finanzielle Schwierigkeiten geraten sind, Zahlungserleichterungen zu gewähren. Die Klägerin mag sich also mit einem substantiierten Antrag an die Kommission wenden, um möglicherweise die Einräumung von Zahlungszielen zu erreichen.

14 Somit ist die Klage insgesamt abzuweisen.

Kosten

15 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**

2. **Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.**

Koopmans O'Keeffe Bosco

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 15. März 1984.

Der Kanzler
Im Auftrag

D. Louterman
Verwaltungsrat

Der Präsident der Ersten Kammer

T. Koopmans