DOMSTOLENS DOM (FØRSTE AFDELING)
AF 15. MARTS 1984 [1]

Industrie riunite odolesi SpA
mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber

»Kvoter for stålproduktionen — ordrer fra tredjelande«

Sag 348/82

Sammendrag

1. *Ulovlighedsindsigelse — anfægtelige retsakter — individuelle beslutninger — udelukket*
   (EKSF-traktaten, art. 36, stk. 3)

2. *EKSF — produktion — kvotasystem for stålproduktionen — overskridelse af kvoter — ordre fra et tredjeland — uvished med hensyn til om produkterne er omfattet af kvotasystemet — beslutning herom truffet senere — undskyldende omstændigheder — ingen*
   (EKSF-traktaten, art. 58; de generelle beslutninger nr. 1831/81 og nr. 1832/81)

I sag 348/82

INDUSTRIE RIUNITE ODOLESI SPA, Odolo (Brescia, Italien), ved administrerende direktør Desiderio Leali, og repræsenteret af advokaterne Gino Alberto Bergmann, Milano, Fabrizio Massoni, Bruxelles, og Gerolamo Pellicano, Milano, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat André Elvinger, 15, Côte d'Eich,

sagsøger,

mod

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved Sergio Fabro, Kommissionens juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos Oreste Montalto, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøgt,

1 — Processprog: Italiensk.

hvori der er nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning C(82) af 1631/3 af 24. november 1982, hvorved firmaet blev pålagt en bøde i henhold til EKSF-traktatens artikel 58,

har

DOMSTOLEN (første afdeling)

sammensat af afdelingsformanden T. Koopmans, dommerne A. O'Keeffe og G. Bosco,

generaladvokat: G. Reischl
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

Ud fra den antagelse, at stålmarkedet befandt sig i en åbenbar krise i EKSF-traktatens artikel 58's forstand, indførte Kommissionen ved den generelle beslutning nr. 2794/80/EKSF af 31. oktober 1980 (EFT L 291, s. 1) en overvågningsordning og et produktionskvotasystem, som skulle finde anvendelse fra 1. november 1980 til 30. juni 1981. Ved den generelle beslutning nr. 1831/81 af 24. juni 1981 (EFT L 180, s. 1) forlængede Kommissionen med visse ændringer overvågningsordningen og produktionskvotasystemet for visse produkter for virksomhederne i jern- og stålindustrien for perioden fra 1. juli 1981 til 30. juni 1982.

Ifølge artikel 5 i beslutning nr. 1831/81/EKSF fastsætter Kommissionen for hver enkelt virksomhed kvartalsvise kvoter inden for de forskellige produktgrupper. Ifølge artiklerne 6-10 fastsættes kvoterne for den enkelte virksomhed på grundlag af virksomhedens referenceproduktioner og under anvendelse af reduktionssatser for disse produktionsmængder. Ifølge artikel 9 meddeler Kommissionen hver enkelt virksomhed dens referenceproduktioner og produktionskvotaer efter anvendelse af reduktionssatserne.

Ved skrivelse af 14. juli 1981 — på hvilket tidspunkt den sagsøgende virksomheds produktionskvoter for tredje kvartal 1981 endnu ikke var fastsat — ansøgte sagsøgeren Kommissionen om en tilpasning af produktionskvoterne i medfør af beslutning nr. 2794/80/EKSF under henvisning til, at sagsøgeren havde accepteret en eksportordre til et tredjeland, Libyen.

Ved skrivelse af 4. august 1981 meddelte Kommissionen sagsøgeren dennes referenceproduktioner og produktionskvoter for en række jern- og stålprodukter for tredje kvartal 1981.

Sagsøgeren har ikke anlagt sag til prøvelse af denne beslutning.

Ved skrivelse af 7. august 1981 afslog Kommissionen udtrykkeligt sagsøgerens ansøgning af 14. juli 1981 med den begrundelse dels, at referenceperioderne var endeligt fastlagt ved de beregningsmetoder, som var fastsat i beslutning nr. 1831/81/EKSF som ændret ved beslutning nr. 1832/81/EKSF af 3. juli 1981 (EFT L 184, s. 1), og dels, at beregningen af referenceproduktionen var foretaget på en sådan måde, at der var taget hensyn til de særlige forhold hos sagsøgeren.

Den sagsøgende virksomhed gjorde ved en række skrivelser indsigelse mod afslaget på dens ansøgning uden dog at anlægge sag.

Ved beslutning C(82) 1631/3 af 24. november 1982 fastslog Kommissionen, at sagsøgeren med 4 999 tons havde overskredet den produktionskvota for produkter i grupperne V (armeringsstål) og VI (handelsstål), som virksomheden havde fået tildelt for tredje kvartal 1981. Virksomheden blev som følge heraf pålagt en bøde på 374 925 ECU, dvs. 502 601 959 lire. Beslutningen herom blev meddelt sagsøgeren den 6. december 1982.

Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 31. december 1982, har sagsøgeren i medfør af EKSF-traktatens artikel 33 anlagt sag med påstand om annullation af bødebeslutningen af 24. november 1982, subsidiært nedsættelser af bøden.

Ved begæring af 15. marts 1983 har sagsøgeren endvidere under en sag om foreløbige forholdsregler nedlagt påstand om udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede beslutning. Ved kendelse af 20. april 1983 udsatte Domstolens præsident gennemførelsen af beslutningen på den betingelse, at sagsøgeren forud stiller et bankgaranti, som sikrer betalingen af den ved den anfægtede beslutning pålagte bøde, samt renter 1 % over Banca d'Italia's diskonto.

På grundlag af den referende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

Ved kendelse af 6. juli 1983 har Domstolen i medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, besluttet at henvise sagen til første afdeling.

II — Parternes påstande

Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

1. Indledningsvis udsættes den af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber den 23. november 1982 trufne beslutning;

2. beslutningen annulleres;

3. subsidiært nedsættes den ved beslutningen pålagte bøde;

4. mere subsidiært udsættes fristen for betalingen af bøden;

5. sagsøgte tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

1. afvisning;

2. subsidiært frifindelse;

3. sagsøgeren tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

III — Parternes anbringender og argumenter

Det sagsøgende selskab har ikke bestridt selve de omstændigheder, som er foreholdt det i beslutningen. Selskabet erkender således blandt andet at have overskredet den kvota, som det fik tildelt for tredje kvartal 1981. I den forbindelse anførte selskabet imidlertid, at kvotaoverskridelsen skyldtes en produktionsmængde, som skulle leveres til Libyen, og hvortil selskabet accepterede ordren den 6. april 1981, dvs. før ikrafttrædelsen af beslutning nr. 1831/82/EKSF. Ordren blev accepteret ud fra den antagelse, at Kommissionen havde tilskyndet de erhvervsdrivende til at foretage udførsler til tredjelande. Sagsøgeren havde således i fjerde kvartal 1980 opnået en tilpasning af sin produktionskvota for at kunne imødekomme en usædvanlig eksportordre til Libyen. I den skrivelse af 23. november 1980, hvorved Kommissionen godkendte kvotatilpasningen, understregede Kommissionen navnlig, »at det er i EF's jern- og stålindustris interesse at fastholde denne eksport«.

Umiddelbart efter, at det ny kvotasystem for produktionen var blevet indført ved beslutning nr. 1831/81/EKSF af 24. juni 1981, ansøgte sagsøgeren ved skrivelse af 14. juli 1981 Kommissionen om en tilpasning af sine kvotaer for at kunne efterkomme den nye ordre af 6. april 1981. Kommissionen imødekom imidlertid ikke sagsøgerens ansøgning og handlede herved efter sagsøgerens opfattelse i åbenbar modstrid med de retningslinjer, som den selv tidligere havde udstukket i sin skrivelse af 23. november 1980. Det sagsøgende selskab tilføjer, at Kommissionens afslag havde tilføjet selskabet betydelig skade, idet selskabet i mellemtiden havde afsendt en væsentlig del af de bestilte varer til Libyen, ca. 70 % af den produktionsmængde, Kommissionen havde godkendt for tredje kvartal 1981. Som følge heraf havde det sagsøgende selskab ikke kunnet efterkomme den nye ordre fuldt ud, hvilket havde affødt flere reklamationer fra selskabets kunder.

Efter sagsøgerens opfattelse har Kommissionen derved klart tilsidesat artikel 14 i beslutning nr. 2794/80/EKSF, som giver den beføjelse til at ændre virksomhedens kvoter, når kvotasystemet skaber helt usædvanlige vanskeligheder for virksomheden.

Sagsøgeren er endvidere af den opfattelse, at Kommissionen gennem sit afslag på at foretage en kvotatilpasning har tilsidesat bestemmelsen i artikel 14 i beslutning nr. 1831/81/EKSF som ændret ved beslutning nr. 1832/81/EKSF. Den del af bestemmelsen, der har relevans for den foreliggende sag, lyder således:

»Dersom kvotasystemet på grund af størelsen af de for et kvartal pålagte reduktionssatser skaber usædvanlige vanskeligheder for en virksomhed, foretager Kommissionen en rimelig tilpasning af referenceproduktionerne for de berørte grupper (...) i følgende tilfælde:

— (...)

— [når] den samlede referenceproduktion for gruppe V og VI er på under 60 000 tons, og reduktionssatsen overstiger 20 %.«

Efter sagsøgerens opfattelse tillægger artikel 14 ikke Kommissionen nogen skønsbeføjelse, men pålægger den at foretage en tilpasning af kvoterne, såfremt de i bestemmelsen nævnte betingelser er opfyldt, hvilket er tilfældet i den foreliggende sag. I øvrigt har sagsøgeren allerede nedsat sin produktion med 75 % over referenceperioden på tre år, hvilket lige akkurat har sikret virksomheden dens økonomiske eksistens. I betragtning heraf var Kommissionens afslag på ansøgningen om en tilpasning af sagsøgerens kvota uberettiget. Hertil kommer yderligere, at den bøde, som blev pålagt sagsøgeren ved den anfægtede beslutning, var uforholdsmæssig stor.

Kommissionen har anført, at ingen af sagsøgerens argumenter kan lægges til grund.

For det første har det sagsøgende selskab ikke givet nogen forklaring på, at det ikke straks, da det den 6. april 1981 havde modtaget en betydelig ordre på levering af jern- og stålprodukter til Libyen, søgte om en kvotatilpasning under henvisning til den usædvanlige ordre, men først i juli 1981. Ansøgningen, der var indgivet i medfør af beslutning nr. 2794/80/EKSF, måtte i øvrigt uden videre afvises, da nævnte beslutning ikke længere var i kraft på det tidspunkt, hvor ansøgningen blev indgivet.

For det andet har Kommissionen anført, at det ikke i medfør af artikel 14 i beslutning nr. 1831/81/EKSF var muligt at imødekomme ansøgningen af 14. juli 1981 om en tilpasning af kvotaen, da sagsøgeren ikke på daværende tidspunkt opfyldte betingelserne i artikel 14. Artikel 14 indeholdt nemlig den betingelse for at tilpasse kvotaen, at referenceproduktionen for produkterne i grupperne V og VI udgjorde mindre end 60 000 tons pr. år. Sagsøgerens referenceproduktion androg imidlertid på daværende tidspunkt 102 706 tons pr. år.

Endelig har Kommissionen henvist til, at sagsøgeren allerede tidligere havde opnået tilpasninger af kvotaen for fjerde kvartal 1980 for at kunne foretage en række udførsler til tredjelande. Sagsøgeren havde desuden for første kvartal 1981 fået tilladelse til at fremstille den supplerende kvota, der ydedes til udførsler til tredjelande og havde opnået, at der i medfør af beslutning nr. 2794/80/EKSF blev foretaget to yderligere nyvurderinger af selskabets produktionskvoter for henholdsvis første og andet kvartal 1981. Ved beregningen af de nye kvoter for tredje kvartal 1981 anvendte Kommissionen artikel 7a i beslutning nr. 1832/81/EKSF, ifølge hvilken referenceproduktionen for de nye kvoter skal beregnes under hensyntagen til de kvoter, der blev tildelt inden for den periode, hvor beslutning nr. 2794/80/EKSF fandt anvendelse, herunder samtlige de forhøjelser, der blev ydet i medfør af denne beslutning. Kommissionen er som følge heraf af den opfattelse, at den tog behørigt hensyn til sagsøgerens særlige forhold.

Kommissionen er ikke enig i en nedsættelse af bøden og har i den forbindelse gjort gældende, at det sagsøgende selskab udmærket var klar over, at der var indført et kvotasystem for produktionen, som gav virksomheden en begrænset handlefrihed, men på trods heraf tog den den risiko at acceptere den vigtige ordre fra Libyen. Det sagsøgende selskab burde imidlertid have indskrænket sin produktion til det antal tons, som var angivet i den selskabet tildelte kvota for tredje kvartal 1981.

Hvad angår påstanden om udsættelse af fristen for betaling af bøden, har Kommissionen anført, at der ikke findes særlige omstændigheder, som begrunder en sådan udsættelse. Kommissionen indvilliger alene i en betalingsordning med virksomheder, som er i økonomiske vanskeligheder, og det er ikke tilfældet med sagsøgeren.

IV — Mundtlig forhandling

Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 29. september 1983.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 1. december 1983.

Præmisser

1 Ved stævning, indleveret til Domstolens justitskontor den 31. december 1982, har selskabet I.R.O. — Industrie riunite odolesi SpA — Odolo, provinsen Brescia, Italien, i medfør af EKSF-traktatens artikler 33, stk. 2, og 36, stk. 2, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning C(82) 1631/83 af 24. november 1982, hvorved selskabet blev pålagt en bøde i henhold til EKSF-traktatens artikel 58, subsidiært nedsættelse af den ved denne beslutning pålagte bøde og mere subsidiært udsættelse med betalingen af bøden.

2 Ifølge den anfægtede beslutning overskred det sagsøgende selskab de produktionskvoter, det havde fået tildelt for tredje kvartal 1981 for jern- og stålprodukter i gruppe V (armeringsstål) og gruppe VI (handelsstål), med 4 999 tons, og blev herfor pålagt en bøde på 374 925 ECU, dvs. 502 601 959 lire.

3 Sagsøgeren har ikke bestridt at have overskredet sin kvota, men har gjort gældende, at kvotaoverskridelsen i virkeligheden beror på en selvmodsigende og urimelig politik fra Kommissionens side, idet denne tilsyneladende først ønskede at fremme udførsler af jern- og stålprodukter til tredjelande, men så pludselig forbød sagsøgeren at producere den mængde, som var nødvendig for at kunne efterkomme en ordre til et tredjeland. Kommissionen nægtede således at tage hensyn til en ordre, sagsøgeren havde modtaget på eksport af 30 000 tons armeringsstål til Libyen, da den fastsatte sagsøgerens produktionskvota for tredje kvartal 1981 den 4. august 1981 og da den tre dage senere, den 7. august 1981, afslog den ansøgning om tilpasning af denne kvota, sagsøgeren havde indgivet under hensyn til sagsøgerens særlige forhold. Tidligere havde Kommissionen imidlertid i anledning af en anden

ordre fra Libyen i 1980 givet sagsøgeren det svar, at »det er i EF's jern- og stålindustris interesse« at fastholde denne eksport.

4 Under henvisning til de nævnte omstændigheder har det sagsøgende selskab gjort gældende, at Kommissionen var forpligtet til at foretage en tilpasning af dets kvota dels i henhold til artikel 14 i den generelle beslutning nr. 2794/80/EKSF af 31. oktober 1980 om indførelse af et kvotasystem for stålproduktionen for virksomhederne i jern- og stålindustrien (EFT L 291, s. 1), dels i henhold til den generelle beslutning nr. 1831/81/EKSF af 24. juni 1981 om indførelse af en overvågningsordning og et nyt system for produktionskvotaer for visse produkter for virksomhederne i jern- og stålindustrien (EFT L 180, s. 1).

5 De samme omstændigheder har det sagsøgende selskab påberåbt sig til støtte for sin påstand om, at den pålagte bøde er uforholdsmæssig stor i forhold til kvotaoverskridelsen og har i den forbindelse anført, at selskabet er en lille virksomhed og derfor ikke ville have kunnet overleve, såfremt det havde mistet sin andel af det libyske marked, hvilket det ville have gjort, såfremt det havde måttet afslå den nye ordre, der var indgået fra Libyen.

6 Det bemærkes, at sagsøgeren med det første af sine anbringender bestrider lovligheden af Kommissionens beslutninger af 4. og 7. august 1981, hvorved Kommissionen hhv. fastsatte sagsøgerens produktionskvota for tredje kvartal 1981 og afslog sagsøgerens ansøgning om tilpasning af denne kvota. Disse beslutninger er imidlertid ikke blevet anfægtet inden for de i traktaten fastsatte frister og er derfor blevet endelige. Det er Domstolens faste praksis, at en sagsøger ikke under en sag til prøvelse af en individuel beslutning kan påberåbe sig retsstridigheden af en anden til sagsøgeren rettet individuel beslutning, som er blevet endelig.

7 Følgelig kan sagsøgeren ikke gyldigt påberåbe sig, at de ovennævnte beslutninger af 4. og 7. august 1981 er retsstridige. Det første anbringende må herefter forkastes.

8 Sagsøgeren har desuden nedlagt påstand om, at Domstolen nedsætter den pålagte bøde under anvendelse af sin fulde prøvelsesret i.h.t. EKSF-traktatens artikel 36, stk. 2.

9 Det er her nødvendigt at undersøge de faktiske omstændigheder i forbindelse med den omtvistede kvotaoverskridelse. Ganske vist havde det sagsøgende selskab ikke på det tidspunkt, hvor det accepterede ordren fra Libyen i april 1981, indgivet ansøgning om tilpasning af sin kvota, idet denne først blev fremsendt i midten af juli, i øvrigt under henvisning til den generelle beslutning nr. 2794/80, som allerede var trådt ud af kraft, men det fremgår også, at de pågældende virksomheder i maj og juni måned 1981, dvs. på det tidspunkt, hvor sagsøgeren begyndte at effektuere ordren fra Libyen, svævede i uvished med hensyn til, om det nye produktionskvotasystem, som skulle finde anvendelse efter 30. juni 1981, også skulle gælde for armeringsstål. Dette blev først afgjort ved den generelle beslutning nr. 1832/81/EKSF af 3. juli 1981, hvorved armeringsstål og handelsstål blev omfattet af det nye produktionskvotasystem (EFT L 181, s. 1), og ved hvilken beslutning den generelle beslutning nr. 1831/81, som var trådt i kraft allerede den 1. juli, blev ændret.

10 Disse omstændigheder er imidlertid ikke i sig selv tilstrækkelige til at frikende sagsøgeren for de af Kommissionen påtalte forhold. Det bør hermed tages i betragtning, at ordren fra Libyen i april 1981 udgjorde 30 000 tons, dvs. betydeligt mere end den kvartalsvise produktionskvota, som sagsøgeren normalt kunne råde over. Når henses til den agtpågivenhed, som enhver erhvervsdrivende bør udvise på et marked, der var så gennemreguleret, som det var tilfældet med stålmarkedet i 1981, burde sagsøgeren have truffet de nødvendige forholdsregler og straks anmodet om de fornødne tilpasninger af de tildelte kvoter og i givet fald anlagt sag til prøvelse af et eventuelt ubegrundet afslag. Den omstændighed alene, at Kommissionen i sin tidligere korrespondance med sagsøgeren havde fremsat den generelle udtalelse, at »det er i EF's jern- og stålindustris interesse« at fastholde eksporten til tredjelande, kan ikke fritage sagsøgeren for denne forpligtelse.

11 Endelig bemærkes, at den pålagte bøde er beregnet på grundlag af et beløb på 75 ECU pr. ton overskridelse, men at den samlede kvotaoverskridelse i virkeligheden udgjorde mere end 10 % af kvotaen, hvorfor det i medfør af artikel 12, stk. 2, i den generelle beslutning nr. 1831/81 var berettiget at anvende en højere bødesats.

12 Som følge heraf finder Domstolen, at bøden ikke bør nedsættes.

13 Hvad angår sagsøgerens subsidiære påstand om udsættelse med betalingen af bøden, som sagsøgeren i øvrigt ikke nærmere har begrundet, er det tilstrækkeligt at fastslå, at Kommissionen har erklæret sig villig til at indrømme de virksomheder, som er i alvorlige økonomiske vanskeligheder, en betalingsordning. Sagsøgeren må derfor i givet fald indgive en begrundet ansøgning til Kommissionen om udsættelse med betalingen af bøden.

14 Som følge heraf vil sagsøgte som helhed være at frifinde.

Vedrørende sagens omkostninger

15 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, idømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom. Da det sagsøgende selskab har tabt sagen, tilpligtes det at afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (første afdeling):

1. **Sagsøgte frifindes.**

2. **Sagsøgeren afholder sagens omkostninger.**

Koopmans O'Keeffe Bosco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. marts 1984.

Justitssekretæren
efter bemyndigelse

D. Louterman
Fuldmægtig

T. Koopmans
Formand for første afdeling