ARREST VAN HET HOF (EERSTE KAMER)
VAN 15 MAART 1984 [1]

Industrie riunite odolesi SpA
tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen

„Produktiequota staal — orders uit derde landen"

Zaak 348/82

Samenvatting

1. *Exceptie van onwettigheid — Handelingen ten aanzien waarvan exceptie van onwettigheid mogelijk is — Individuele beschikkingen — Uitsluiting*
(EGKS-Verdrag, artikel 36, derde alinea)

2. *EGKS — Produktie — Stelsel van produktiequota staal — Quotum-overschrijding — Order uit derde land — Onzekerheid of betrokken produkten onder quotastelsel vielen — Bij later besluit daaronder gebracht — Geen rechtvaardigingsgrond*
(EGKS-Verdrag, artikel 58; algemene beschikkingen nrs. 1831/81 en 1832/81)

In zaak 348/82,

INDUSTRIE RIUNITE ODOLESI SPA, gevestigd te Odolo (Brescia, Italië), vertegenwoordigd door D. Leali, afgevaardigd directeur, G. A. Bergmann en G. Pellicano, advocaten te Milaan, en F. Massoni, advocaat te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van A. Elvinger, advocaat aldaar, Côte d'Eich 15,

verzoekster,

tegen

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

verweerster,

1 — Procestaal: Italiaans.

betreffende een beroep tot nietigverklaring van beschikking C(82) 1631/3 van de Commissie van 24 november 1982, waarbij verzoekster krachtens artikel 58 EGKS-Verdrag een boete is opgelegd,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE, (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: T. Koopmans, kamerpresident, A. O'Keeffe en G. Bosco, rechters,

advocaat-generaal: G. Reischl
griffier: J. A. Pompe, adjunct-griffier

het navolgende

ARREST

De feiten

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

I — De feiten en het procesverloop

In verband met een uitgesproken crisissituatie op de staalmarkt in de zin van artikel 58 EGKS-Verdrag voerde de Commissie bij algemene beschikking nr. 2794/80/EGKS van 31 oktober 1980 (PB L 291 van 1980, blz. 1) een stelsel van toezicht en van produktiequota in voor de periode van 1 november 1980 tot 30 juni 1981. Bij algemene beschikking 1831/81 van 24 juni 1981 (PB L 180 van 1981, blz. 1) verlengde de Commissie, met enkele wijzigingen, het stelsel van toezicht en produktiequota voor de produkten van de ijzer- en staalindustrie van 1 juli 1981 tot 30 juni 1982.

Volgens artikel 5 van beschikking 1831/81/EGKS stelt de Commissie per kwartaal voor elke onderneming de produktiequota voor de verschillende categorieën produkten vast. Volgens de artikelen 6 tot 10 worden deze quota voor elke onderneming vastgesteld op basis van de referentieproduktiecijfers van die onderneming en de daarop toegepaste verminderingspercentages. Artikel 9 bepaalt, dat de Commissie elke onderneming haar referentieproduktiecijfers en de uit de toepassing van de verminderingspercentages voortvloeiende produktiequota meedeelt.

Bij brief van 14 juli 1981 — toen haar produktiequota voor het derde kwartaal 1981 nog niet waren vastgesteld — vroeg verzoekster de Commissie deze quota krachtens beschikking 2794/80/EGKS aan te passen, daar zij een order voor leveringen aan een derde land, Libië, had aanvaard.

Bij brief van 4 augustus 1981 deelde de Commissie verzoekster haar referentieproduktiecijfers en produktiequota voor de verschillende staalprodukten voor het derde kwartaal 1981 mede.

Verzoekster vocht deze beschikking niet in rechte aan.

Bij brief van 7 augustus 1981 wees de Commissie het verzoek van 14 juli 1981 uitdrukkelijk af; zij wees erop, dat de referentieperioden op grond van de bij beschikking 1831/81/EGKS, zoals gewijzigd bij beschikking 1832/81/EGKS van 3 juli 1981 (PB L 184 van 1981, blz. 1), ingevoerde berekeningsmethoden definitief vaststonden, en dat bij de berekening van het referentieproduktiecijfer reeds met verzoeksters bijzondere situatie rekening was gehouden.

Verzoekster protesteerde in verscheidene brieven tegen de afwijzing van haar verzoek, doch stelde geen beroep in.

Bij beschikking C(82) 1631/3 van 24 november 1982 stelde de Commissie vast, dat verzoekster het haar voor het derde kwartaal 1981 toegekende produktiequotum voor produkten van de categorieën V (betonstaal) en VI (staafstaal) met 4 999 ton had overschreden. Om die reden legde zij haar een boete op ad Ecu 374 925, ofwel LIT 502 601 959. Deze beschikking werd verzoekster op 6 december 1982 meegedeeld.

Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 31 december 1982, heeft verzoekster krachtens artikel 33 EGKS-Verdrag beroep ingesteld tot nietigverklaring van de boetebeschikking van 24 november 1982 en, subsidiair, tot verlaging van de boete.

Bij verzoekschrift van 15 maart 1983 heeft zij voorts in kort geding verzocht om opschorting van de tenuitvoerlegging van de bestreden beschikking. Bij beschikking van 20 april 1983 heeft de president van het Hof de opschorting van de tenuitvoerlegging gelast, onder voorwaarde dat verzoekster vooraf een bankgarantie zou stellen voor de betaling van de bij de bestreden beschikking opgelegde boete en de moratoire interessen, berekend volgens het discontotarief van de Banca d'Italia, verhoogd met 1 %.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

Bij beschikking van 6 juli 1983 heeft het Hof krachtens artikel 95, paragrafen 1 en 2, van het Reglement voor de procesvoering besloten, de zaak naar de Eerste kamer te verwijzen.

II — Conclusies van partijen

Verzoekster concludeert dat het den Hove behage:

1) allereerst de tenuitvoerlegging van de beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 24 november 1982 op te schorten;

2) de bestreden beschikking nietig te verklaren;

3) subsidiair, de bij voornoemde beschikking opgelegde boete te verlagen;

4) meer subsidiair, uitstel van betaling van de boete te verlenen;

5) verweerster te verwijzen in de kosten van het geding.

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

1) het beroep niet ontvankelijk te verklaren;

2) subsidiair, het beroep ongegrond te verklaren;

3) verzoekster te verwijzen in de kosten van het geding.

III — Middelen en argumenten van partijen

Verzoekster bestrijdt de in de beschikking vermelde feiten niet. Met name geeft zij toe, het haar voor het derde kwartaal 1981 toegekende quotum te hebben overschreden. Zij wijst erop, dat die overschrijding het gevolg was van de voor een leverantie naar Libië bestemde produktie, waarvoor de order was aanvaard op 6 april 1981, dat wil zeggen voor de inwerkingtreding van beschikking 1831/81/EGKS. Zij had de order aanvaard in de mening, dat de Commissie de uitvoer naar derde landen aanmoedigde. Haar produktiequotum voor het vierde kwartaal 1980 was immers ook reeds aangepast vanwege een uitzonderlijke exportorder uit Libië. In een brief van 23 november 1980, waarbij deze aanpassing werd toegestaan, had de Commissie met name beklemtoond „dat de instandhouding van deze exportstromen in het belang van de communautaire ijzer- en staalindustrie is".

Nadat bij beschikking 1831/81/EGKS van 24 juni 1981 een nieuw stelsel van produktiequota was ingevoerd, vroeg verzoekster de Commissie bij brief van 14 juli 1981 onmiddellijk om aanpassing van haar quota, om de nieuwe order van 6 april 1981 te kunnen uitvoeren. Geheel in strijd met de eerder in haar brief van 23 november 1980 geformuleerde uitgangspunten wees de Commissie deze aanpassing evenwel van de hand. Als gevolg van deze beslissing van de Commissie leed verzoekster aanzienlijke schade, aangezien een groot deel van de bestelde goederen, overeenkomend met 70 % van de voor het derde kwartaal 1981 toegestane produktie, inmiddels naar Libië was verzonden. Zij kon die nieuwe order dus niet volledig nakomen, waardoor zij geconfronteerd werd met schadeclaims van haar cliënten.

De houding van de Commissie in casu is duidelijk in strijd met artikel 14 van beschikking 2794/80/EGKS, volgens hetwelk de Commissie de quota bij uitzonderlijke moeilijkheden kan aanpassen.

Bovendien heeft de Commissie met haar weigering de quota aan te passen, geen rekening gehouden met artikel 14 van beschikking 1831/81/EGKS, zoals gewijzigd bij beschikking 1832/81/EGKS. Dit artikel luidt voorzover hier van belang:

„Indien als gevolg van de omvang van de voor een kwartaal vastgestelde verminderingspercentages het quotastelsel een onderneming voor buitengewone moeilijkheden plaatst, zal de Commissie tot adequate aanpassing van de referentieproduktiecijfers voor de betrokken categorie produkten in de volgende gevallen overgaan . . .:

— . . .

— indien het totale referentieproduktiecijfer voor de categorieën V en VI minder dan 60 000 ton per jaar bedraagt bij een verminderingspercentage dat 20 % overtreft."

Bedoeld artikel 14 verleent de Commissie geen enkele discretionaire bevoegdheid; het legt haar juist de verplichting op, tot aanpassing van de quota over te gaan indien, zoals in casu, aan de gestelde voorwaarden is voldaan. Voorts had verzoekster haar produktie in de referentieperiode van drie jaar reeds met 75 % verminderd, waardoor zij aan de rand van haar economische bestaansmogelijkheden was gekomen. Onder deze omstandigheden had de Commissie de aanpassing van haar quotum niet mogen weigeren. Daarenboven is de haar bij de bestreden beschikking opgelegde boete volstrekt onbillijk.

De *Commissie* acht alle opmerkingen van verzoekster ongegrond.

In de eerste plaats is onbegrijpelijk, dat verzoekster pas in juli 1981 en niet onmiddellijk op 6 april 1981, toen zij een belangrijke order voor materieel voor Libië kreeg, om aanpassing van het quotum verzocht wegens uitzonderlijke exporten. Haar verzoek, gebaseerd op beschikking 2794/80/EGKS, kon overigens niet worden ontvangen, aangezien deze beschikking op het tijdstip van indiening van het verzoek niet meer van kracht was.

In de tweede plaats kon het aanpassingsverzoek van 14 juli 1981 niet op grond van artikel 14 van beschikking 1831/81/EKS worden toegewezen, omdat de situatie waarin verzoekster zich op dat moment bevond aan geen van de gestelde voorwaarden voldeed. In dit artikel wordt een eventuele quotumaanpassing immers afhankelijk gesteld van de produktie; voor produkten van de categorieën V en VI moest deze minder dan 60 000 ton per jaar bedragen, terwijl verzoeksters referentieproduktiecijfer 102 706 ton per jaar bedroeg.

De Commissie wijst er nog op, dat verzoeksters quota reeds voor het vierde kwartaal 1980 waren aangepast vanwege exporten naar derde landen. Voorts was haar toegestaan, het voor deze exporten toegekende aanvullende quotum in het eerste kwartaal 1981 te produceren. Daarenboven heeft verzoekster krachtens beschikking 2794/80/EGKS twee verdere quotumaanpassingen verkregen voor respectievelijk het eerste en het tweede kwartaal 1981. Bij de berekening van de nieuwe quota voor het derde kwartaal 1981 heeft de Commissie artikel 7 bis van beschikking 1831/81/EGKS, zoals gewijzigd bij beschikking 1832/81/EGKS, toegepast. Volgens dit artikel moet het referentieproduktiecijfer voor de nieuwe quota worden berekend op grondslag van de tijdens de geldingsduur van beschikking 2794/80/EGKS toegekende quota, met inbegrip van alle krachtens die beschikking toegestane aanpassingen. De Commissie is derhalve van mening, naar behoren rekening te hebben gehouden met verzoeksters bijzondere situatie.

De Commissie verzet zich tegen een verlaging van de opgelegde boete. Verzoekster heeft zelf het risico genomen een grote order uit te voeren, terwijl zij het bestaan kende van een stelsel van produktiequota dat slechts een geringe speelruimte toelaat. Verzoekster had de omvang van haar produktie moeten beperken tot het voor het derde kwartaal 1981 vastgestelde quotum.

Voor verlenging van de betalingstermijnen bestaan volgens de Commissie evenmin bijzondere redenen. De Commissie verleent betalingsfaciliteiten slechts aan ondernemingen die te kampen hebben met financiële moeilijkheden, hetgeen hier niet het geval is.

IV — Mondelinge behandeling

Ter terechtzitting van 29 september 1983 zijn partijen in hun pleidooien gehoord.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 1 december 1983 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 31 december 1982, heeft de vennootschap IRO, Industrie riunite odolesi SpA, gevestigd te Odolo, Brescia, Italië, krachtens de artikelen 33, tweede alinea, en 36, tweede alinea, EGKS-Verdrag beroep ingesteld tot nietigverklaring van beschikking C(82) 1631/3 van de Commissie van 24 november 1982 betreffende een aan verzoekster opgelegde boete als bedoelde in artikel 58 EGKS-Verdrag, subsidiair tot verlaging van de bij die beschikking opgelegde boete en, meer subsidiair, tot verlening van uitstel van betaling van die boete.

2 Bij de bestreden beschikking is vastgesteld, dat verzoekster het produktiequotum voor staalprodukten van de categorieën V (betonstaal) en VI (staafstaal) voor het derde kwartaal 1981 met 4 999 ton heeft overschreden, en is haar wegens deze overschrijding een boete van Ecu 374 295 ofwel LIT 502 601 959 opgelegd.

3 Verzoekster bestrijdt de quotumoverschrijding niet, doch betoogt dat deze te wijten is aan de tegenstrijdige en onbillijke houding van de Commissie. Deze zou, na de indruk te hebben gewekt de uitvoer van ijzer- en staalprodukten naar derde landen aan te moedigen, verzoekster plotseling hebben verboden om de voor een leverantie naar een derde land noodzakelijke hoeveelheid te produceren. De Commissie zou hebben geweigerd, rekening te houden met een order van 30 000 ton betonstaal bestemd voor uitvoer naar Libië, toen zij op 4 augustus 1981 verzoeksters produktiequotum voor het derde kwartaal 1981 vaststelde en op 7 augustus 1981 het verzoek om dit quotum aan te passen aan de bijzondere situatie van verzoeksters onderneming, afwees, naar aanleiding van een eerdere order uit Libië zou de Commissie verzoek-

ster hebben meegedeeld, „dat de instandhouding van deze exportstromen in het belang van de communautaire ijzer- en staalindustrie is".

4 Op grond van deze feitelijke omstandigheden concludeert verzoekster in de eerste plaats, dat de Commissie zowel ingevolge artikel 14 van algemene beschikking 2794/80/EGKS van 31 oktober 1980 tot invoering van een quotastelsel voor de produktie van staal voor de ondernemingen van de ijzer- en staalindustrie (PB L 291 van 1980, blz. 1) als ingevolge algemene beschikking 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 van 1981, blz. 1) gehouden was, haar quotum aan te passen.

5 Zij beroept zich op dezelfde omstandigheden voor haar stelling, dat de hoogte van de opgelegde boete onevenredig is aan de gemaakte inbreuk. Daartoe voert zij aan, dat zij een kleine onderneming is en niet had kunnen voortbestaan zonder de Libische markt; zij zou deze markt hebben verloren door de nieuwe Libische order niet te aanvaarden.

6 In de eerste plaats moet worden opgemerkt, dat het eerste middel neerkomt op bestrijding van de wettigheid van de beschikkingen van 4 en 7 augustus 1981, waarbij de Commissie verzoeksters produktiequotum voor het derde kwartaal 1981 vaststelde respectievelijk haar verzoek om aanpassing van dit quotum afwees. Deze beschikkingen zijn evenwel onherroepelijk geworden, aangezien zij niet binnen de door het Verdrag voorgeschreven termijnen zijn aangevochten. Het is vaste rechtspraak, dat een verzoeker zich in het kader van een tegen een individuele beschikking gericht beroep niet bij wege van een exceptie kan beroepen op de ontwettigheid van andere individuele beschikkingen die rechtstreeks tot hem waren gericht en onherroepelijk zijn geworden.

7 Mitsdien kan verzoekster niet met succes een beroep doen op de onwettigheid van voormelde beschikkingen van 4 en 7 augustus 1981. Het eerste middel moet derhalve worden verworpen.

8 Met haar tweede middel vraagt verzoekster het Hof, de opgelegde boete te verlagen krachtens de volledige rechtsmacht die het Hof in artikel 36, tweede alinea, EGKS-Verdrag is toegekend.

9 Daartoe moet worden onderzocht, onder welke feitelijke omstandigheden de betrokken inbreuk heeft plaatsgevonden. Toegegeven zij, dat verzoekster niet om aanpassing van haar quotum heeft verzocht in april 1981, toen zij de Libische order accepteerde, doch pas medio juli, waarbij zij zich overigens beriep op de toen niet meer geldende algemene beschikking 2794/80/EGKS. Hierbij moet echter voor ogen worden gehouden, dat de betrokken ondernemingen in de maanden mei en juni 1981, toen verzoekster met de uitvoering van de Libische order had aangevangen, in onzekerheid verkeerden omtrent de vraag of betonstaal al dan niet zou vallen onder het nieuwe quotastelsel dat na 30 juni 1981 van kracht zou worden. Hiertoe werd uiteindelijk pas op 3 juli 1981 besloten bij algemene beschikking 1832/81/EGKS, waarbij het nieuwe produktiequotastelsel mede van toepassing werd verklaard op betonstaal en staafstaal (PB L 184 van 1981, blz. 1) en waarbij de reeds sinds 1 juli toepasselijke algemene beschikking 1831/81 werd gewijzigd.

10 Deze omstandigheden volstaan evenwel niet om verzoekster vrij te pleiten van het haar door de Commissie telastegelegde. De Libische order van april 1981 had immers betrekking op 30 000 ton, wat aanzienlijk meer was dan verzoekster normaal per kwartaal mocht produceren. De voorzichtigheid die elke onderneming op een gereglementeerde markt als de staalmarkt in 1981 in acht behoort te nemen, had voor verzoekster aanleiding moeten zijn, de nodige voorzorgsmaatregelen te treffen en onmiddellijk om de nodige aanpassingen van de toegekende quota te verzoeken; tegen een onterechte weigering had zij dan eventueel beroep kunnen instellen. Het enkele feit dat de Commissie in haar eerdere correspondentie met verzoekster in algemene termen had gesproken van „het belang van de communautaire staalindustrie" bij handhaving van de exportstromen naar de derde landen, kan verzoekster niet van deze verplichting ontslaan.

11 Tenslotte dient te worden opgemerkt, dat de opgelegde boete is berekend op basis van Ecu 75 per ton waarmee het quotum is overschreden. Daar de totale overschrijding evenwel meer dan 10 % van het quotum bedroeg, had overeenkomstig artikel 12, tweede alinea, van algemene beschikking 1831/81/EGKS een hogere boete kunnen worden opgelegd.

12 Op grond van deze omstandigheden zijn er naar 's Hofs oordeel geen termen aanwezig om de boete te verlagen.

13 Ten aanzien van het subsidiaire, overigens niet gemotiveerde verzoek om uitstel van betaling van de boete, kan worden volstaan met de vaststelling, dat de Commissie zich bereid heeft verklaard betalingsfaciliteiten te verlenen aan ondernemingen die te kampen hebben met grote financiële moeilijkheden. Voor een eventuele verlenging van de betalingstermijn dient verzoekster zich derhalve met een gemotiveerd verzoek tot de Commissie te wenden.

14 Bijgevolg moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

15 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, moet zij in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Eerste kamer),

rechtdoende:

1) **Verwerpt het beroep.**

2) **Verwijst verzoekster in de kosten van het geding.**

Koopmans O'Keeffe Bosco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 maart 1984.

De griffier
voor deze
D. Louterman
Administrateur

De president van de Eerste kamer
T. Koopmans