

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL G. REISCHL
VAN 1 DECEMBER 1983 ¹

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

Het onderhavige geding heeft betrekking op een boetebeschikking krachtens algemene beschikking nr. 1831/81 (PB L 180 van 1981, blz. 1) wegens overschrijding van de voor het derde kwartaal 1981 vastgestelde quota voor produkten van de categorieën V en VI.

Ten aanzien van de voorgeschiedenis van het geding wil ik om te beginnen het volgende opmerken.

Eind november 1980 deelde verzoekster de Commissie mee, dat zij begin september een order voor de levering van rond 22 000 ton betonstaal naar Libië had aanvaard, waarvan in het vierde kwartaal 1980 nog ongeveer 14 000 ton moesten worden geleverd. Met het oog daarop verzocht zij tevens overeenkomstig artikel 14 van beschikking nr. 2794/80 (PB L 291 van 1980, blz. 1) om verhoging van haar produktiequota voor het vierde kwartaal 1980. De Commissie gaf hieraan gevolg op 23 december 1980, nadat zij op 15 december 1980 reeds de quota voor categorie IV en ruwstaal voor het vierde kwartaal 1980 had gewijzigd; in verband met de belangrijke order uit een derde land, verhoogde zij behalve het quotum voor ruwstaal het produktiequotum voor categorie IV van 19 826 tot 24 000 ton, dus tot het niveau van het referentieproduktiecijfer. Bovendien werd kennelijk — nadere bijzonderheden ontbreken — onder vigueur van beschikking nr. 2794/80 ook verzoeksters referentieproduktiecijfer aangepast inge-

volge artikel 4, sub 5, van deze beschikking.

Op 6 april 1981 aanvaardde verzoekster een order voor de levering van 30 000 ton betonstaal naar Libië, die tussen mei en september 1981 moest worden uitgevoerd. Bij brief van 14 juli 1981 bracht zij de Commissie hiervan op de hoogte en verzocht zij opnieuw om aanpassing van haar produktiequotum overeenkomstig artikel 14 van beschikking nr. 2794/80 alsook om toepassing van artikel 4, sub 5, van deze beschikking voor het derde kwartaal 1981.

Spoedig daarna, op 4 augustus 1981, deelde de Commissie verzoekster mee, dat haar produktiequotum voor de categorieën V en VI in het derde kwartaal 1981 17 974 ton bedroeg, waarvan 10 790 ton op de gemeenschappelijke markt mochten worden geleverd. Enkele dagen later, op 7 augustus, beschikte de Commissie eveneens afwijzend op verzoeksters brief van 14 juli 1981. In deze beschikking werd verklaard, dat verzoeksters referentieproduktiecijfer reeds onder vigueur van beschikking nr. 2794/80 was aangepast in verband met haar bijzondere situatie, en dat daarmee overeenkomstig artikel 7, sub a, van beschikking nr. 1831/81 ook bij de berekening van het referentieproduktiecijfer voor de nieuwe quotaregeling rekening was gehouden.

Daarop wendde verzoekster zich op 2 september 1971 opnieuw tot de Commissie. Zij wees erop, dat in de periode mei-augustus 1981 reeds 15 950 ton van de betrokken order waren geleverd; de res-

1 — Vertaald uit het Duits.

terende leveringen — van elk 7 000 ton in september en oktober 1981 — konden binnen het toegekende produktiequotum evenwel niet plaatshebben. Zij meende dan ook te moeten aandringen op verhoging van haar produktiequotum. In een verzoek van 16 september 1981 deed verzoekster een uitdrukkelijk beroep op het bij beschikking nr. 1892/81 (PB L 184 van 1981, blz. 1) gewijzigde artikel 14 van beschikking nr. 1831/81 met het betoog dat zij, indien het quotum niet werd verhoogd, gedwongen zou zijn haar produktie tijdelijk te staken. In een brief van 17 november 1981 beschreef verzoekster, hoe de leveringen naar Libië waren verlopen — 1 840 ton in mei 1981, 5 850 ton in juni 1981 en 12 500 ton in het derde kwartaal 1981. Voorts wees zij erop, dat het negatieve antwoord van de Commissie pas laat was afgekomen en zij derhalve had moeten afzien van een laatste levering van 5 600 ton in oktober 1981; voorts had de Commissie er geen rekening mee gehouden, dat zij haar produktie vroeger reeds aanzienlijk had verminderd. In een brief van 14 december 1981 merkt zij nog op, dat haar Libische klant schadevergoeding vorderde omdat de Commissie het verzoekster onmogelijk had gemaakt, de exportorder volledig uit te voeren, en dat zij derhalve voor het volgende kwartaal niet meer op een nieuwe order behoefde te rekenen.

Aangezien verzoeksters produktiequota voor het derde kwartaal 1981 niet werden gewijzigd en verzoekster wat de categorieën V en VI betreft 4 999 ton te veel had geproduceerd, leidde de Commissie bij brief van 24 februari 1982 een sanctieprocedure tegen haar in.

In het kader daarvan wees verzoekster in een eerste reactie van 4 maart 1982 erop, dat zij in het derde kwartaal 1981 rond 70 % van het haar toegestane produktievolume naar Libië had geëxporteerd en dat ervan moest worden uitgegaan, dat het door de Commissie gewraakte produktie-excedent volledig op markten van derde landen was afgezet. Op een hoorzitting op 28 mei 1981 beklemtoonde verzoekster verder, dat de betrokken exportorder haar voortbestaan had veiliggesteld, aangezien haar bezettingsgraad reeds vóór de invoering van het quotastelsel slechts 50 % bedroeg en als gevolg van de produktiequota was gedaald tot circa 20 %. De aankoop van produkten elders om de exportorder uit te voeren was te duur, aangezien daarmee verzoeksters inkooprijzen zouden zijn overschreden; de aankoop van quota had zij evenmin overwogen, omdat zij deze markt niet als serieus beschouwde en ook dit te duur zou zijn geweest.

Op 24 november 1982 stelde de Commissie krachtens artikel 12 van beschikking nr. 1831/81 voornoemde boetebeschikking vast. De Commissie verklaarde in die beschikking, het door verzoekster met het oog op de leveringen naar Libië ingediende verzoek om aanpassing te hebben afgewezen, omdat met de daartoe aangevoerde redenen reeds bij de vaststelling van de produktiequota voor het derde kwartaal 1981 rekening was gehouden en dus geen verdere aanspraak op aanpassing meer bestond. Wegens ongeoorloofde overschrijding van de produktiequota voor de categorieën V en VI met 4 999 ton werd een boete van 374 925 Ecu (LIT 502 601 959) opgelegd, berekend tegen een bedrag van 75

Ecu/ton; deze moest binnen twee maanden na kennisgeving van de beschikking worden betaald. Bij achterstallige betaling zou het bedrag van de boete met 1 % voor elke begonnen maand worden verhoogd.

Op 31 december 1982 heeft verzoekster bij het Hof beroep ingesteld tot nietigverklaring van de beschikking, subsidiair verlaging van de boete of verlening van uitstel van betaling.

Bij afzonderlijk verzoekschrift heeft zij voorts verzocht om opschorting van de tenuitvoerlegging van de beschikking. Bij beschikking van 20 april 1983 heeft de president van het Hof de tenuitvoerlegging van de aangevochten beschikking opgeschort onder voorwaarde dat verzoekster een bankgarantie zou stellen tot zekerheid van de betaling van de opgelegde boete en de moratoire interessen.

Mijn standpunt in deze is als volgt:

1. Wanneer men verzoeksters grieven op hun juridische merites onderzoekt, blijkt dat deze voor een belangrijk deel zijn gericht tegen de juistheid van de tot haar gerichte quotabeschikking: de Commissie zou immers hebben verzuimd het quotum van verzoekster zodanig aan te passen, dat haar reële produktie in het betrokken kwartaal gedekt was. In dit verband moet ook de grief inzake het niet-toepassen van artikel 14 van beschikking nr. 2794/81 en artikel 14 van beschikking nr. 1831/81 worden gezien. Volgens verzoekster hadden deze bepalingen moeten worden toegepast in verband met de buitengewone moeilijkheden waarvoor zij zich als gevolg van de toegekende quota zag geplaatst, alsook

op grond dat vanwege de verscherping van de crisis op de staalmarkt, de export moest worden bevorderd. Hetzelfde geldt voor verzoeksters opvatting, dat de Commissie overeenkomstig artikel 4, sub 5, van beschikking nr. 2794/80 in aanmerking had moeten nemen dat verzoekster, die tot 1974 slechts een kleine en verouderde walsgroep exploiteerde, na de sluiting daarvan in 1975 en de inbedrijfstelling van een nieuwe installatie met een grotere capaciteit, de aanbevelingen om de produktie te beperken had opgevolgd en haar produktie tijdens de geldingsduur van beschikking nr. 2794/80 aanzienlijk had ingekrompen.

In de procedure die betrekking heeft op de opgelegde boete kan evenwel niet meer op deze grieven worden ingegaan. Ofschoon in een dergelijk geval volgens artikel 36 EGKS-Verdrag een beroep kan worden gedaan op de onrechtmatigheid van een beschikking waarvan niet-naleving met een boete is gesanctioneerd, blijkt uit de rechtspraak duidelijk, dat dit niet geldt voor *individuele* beschikkingen waartegen niet tijdig beroep is ingesteld. Ik verwijs naar het arrest van 2 juni 1965 (zaak 36/64, Société rhénane d'exploitation et de manutention, Jurispr. 1965, blz. 433) en het recente arrest van 19 oktober 1983 (zaak 265/82, Usinor, Jurispr. 1983, blz. 3105).

In dit verband wil ik erop wijzen, dat verzoekster reeds op 14 juli 1981 om een verhoging van haar produktiequotum had verzocht op grond van zowel artikel 14 als artikel 4, sub 5, van beschikking nr. 2794/80. Onder verwijzing naar de ontvangen exportorder herhaalde zij haar verzoek om aanpassing van het quotum op 2 september 1981, waartoe zij zich op 16 september 1981 tevens beriep op artikel 14 van beschikking nr. 1831/81. Reeds op 7 augustus 1981 wees de Commissie dit verzoek af; op 29 no-

vember 1981 beschikte zij kennelijk nogmaals afwijzend, waarna verzoekster van verdere uitvoering van de exportorder afzag. Deze gebeurtenissen hadden voor verzoekster aanleiding moeten zijn, de kwestie van de aanpassing van haar quotum aan het Hof voor te leggen. Daarbij had tevens kunnen worden onderzocht, of de aanpassingsmogelijkheid van de quota als voorzien in beschikking nr. 2794/80 niet te kort is gedaan doordat zij bij de bepaling van het referentieproductiecijfer overeenkomstig artikel 7, sub a, van beschikking nr. 1831/81 is getrokken; ook had de vraag aan de orde kunnen komen of het wel aanvaardbaar is, dat de aanpassingsmogelijkheid van artikel 14 van beschikking nr. 1831/81 in de redactie van beschikking nr. 1832/81 aan zeer restrictieve voorwaarden was gekoppeld, waaraan verzoekster niet kon voldoen omdat haar totale referentieproductiecijfer voor de categorieën V en VI meer dan 60 000 ton per jaar bedroeg. Nu is echter stellig niet meer te achterhalen of de weigering van de Commissie om verzoeksters quotum aan te passen al dan niet terecht was; derhalve moeten alle argumenten buiten beschouwing worden gelaten die in wezen betrekking hebben op de vraag, of het door verzoekster overschreden quotum juist was berekend.

Ik wil daaraan nog toevoegen, dat de kern van de door verzoekster aangevoerde rechtvaardigingsgronden is gelegen in de order uit Libië, die zij begin april 1981 had aanvaard en die kennelijk voor oktober 1981 moest zijn uitgevoerd. Bij een gerichte planning was te verwachten, dat een groot deel van de order nog in het tweede kwartaal zou worden uitgevoerd. Het lag dus voor de hand om in verband hiermee overeenkomstig de toen nog steeds geldende beschikking nr. 2794/80 voor het tweede kwartaal 1981

eenzelfde aanpassingsverzoek in te dienen als reeds eind 1980; ik zie niet in, waarom dit verzoek geen succes zou hebben gehad. Men kan zich dan ook afvragen, waarom verzoekster deze mogelijkheid niet heeft aangegrepen. Ik heb de indruk dat zij bij de uitvoering van de order — waaruit haar moeilijkheden zijn ontstaan — niet met de nodige omzichtigheid te werk is gegaan; wat de overschrijding van het quotum in het derde kwartaal 1981 betreft gaat zij dus niet geheel vrijuit.

2. De overige argumenten van verzoekster kunnen mijns inziens — zelf heeft zij helaas van een kwalificatie afgezien — slechts betrekking hebben op de schuldvraag en de vraag naar de ernst van de inbreuk. Ook deze argumenten vormen echter — als ik het meteen mag zeggen — geen reden de boetebeschikking van de Commissie nietig te verklaren of ten gunste van verzoekster te wijzigen.

a) Zo heeft verzoekster betoogd, zich bij de aanvaarding van de betrokken exportorder te hebben willen richten naar de verklaring van de Commissie in haar beschikking van 23 december 1980, dat instandhouding van dergelijke exportstromen in het belang van de staalindustrie in de Gemeenschap was. Op dat tijdstip — zij wijst daarmee op de omstandigheid dat de order in april 1981 werd aanvaard, maar voor het grootste gedeelte na afloop van de geldigheidsduur van beschikking nr. 2794/80 werd uitgevoerd — was nog niet te voorzien, of het quotastelsel zou worden verlengd

en, zo ja, hoe het dan zou zijn opgezet. Toen het quotum voor het derde kwartaal 1981 en de terughoudende opstelling van de Commissie haar ter kennis werden gebracht, was bovendien reeds 70 % van haar produktiequotum verbruikt door leveringen naar Libië; met het oog op haar binnenlandse clientèle kon zij niet ook nog het restant van haar quotum voor dat doel gebruiken. De aankoop van quota teneinde alle leveringsverplichtingen te kunnen nakomen, moest — vanwege de daaraan verbonden kosten — eveneens buiten beschouwing worden gelaten.

De grief, dat de Commissie het voor het derde kwartaal 1981 geldende quotum niet tijdig heeft medegedeeld en daarmee in aanzienlijke mate heeft bijgedragen tot verscherping van de door verzoekster ingeroepen dwangpositie, is mijns inziens stellig ongegrond. De Commissie heeft erop gewezen, dat de betrokken ondernemingen reeds bij de bekendmaking van beschikking nr. 1832/81 — begin juli 1981 — bekend waren met de hoofdpunten van de nieuwe regeling en zich dus gemakkelijk een voorstelling van de omvang van hun produktiequota konden maken; voor nauwkeurige gegevens inzake de toegestane produktie hadden zij tijdig telefonisch contact met de Commissie kunnen opnemen. Ook verzoeksters stelling dat zij begin augustus 1981, toen het voor haar vastgestelde quotum haar werd meegedeeld, reeds 12 500 ton betonstaal naar Libië had verzonden en daarmee 70 % van haar quotum had verbruikt, komt mij niet aannemelijk voor. Uit hetgeen zij in ander verband heeft verklaard blijkt namelijk, dat haar leveringen in de maanden mei en juni in totaal 7 690 ton bedroegen, en zij in het

gehele derde kwartaal 12 500 ton van haar produktie naar Libië had verkocht; vergelijkt men deze cijfers met haar verklaring van 2 september 1981, dat zij van mei tot augustus 1981 in totaal 15 950 ton hadden geëxporteerd, kan men slechts tot de conclusie komen, dat begin augustus — toen het quotum werd meegedeeld — hoogstens 8 200 ton van haar produktie reeds voor uitvoer waren gebruikt.

Bovendien moet men zich afvragen, of niet tevens een verzuim ligt besloten in de omstandigheid, dat niet een groter gedeelte van de betrokken exportorder reeds in het *tweede* kwartaal 1981 werd uitgevoerd, waardoor verzoeksters situatie in de daarop volgende maanden minder gespannen was geweest. Dat was wellicht onmogelijk op grond dat volgens de termen van de exportorder het grootste deel van de leveringen na afloop van de geldigheidsduur van beschikking nr. 2794/80 moest worden verricht; dit neemt echter niet weg, dat verzoeksters veronderstelling dit zonder meer aan te kunnen, getuigde van een onverantwoorde zorgeloosheid. Gezien de aanhoudende verscherping van de crisis kon zij niet ervan uitgaan, dat de quotaregeling per 1 juli 1981 zou worden ingetrokken. Nu haar produktiequotum met het oog op exporten van 14 000 ton in het vierde kwartaal 1980 reeds aanzienlijk was verhoogd, kon zij moeilijk erop rekenen dat zij in het kader van het nieuwe quotastelsel, dat op een verscherpte crisis moest worden afgestemd, nogmaals een verhoging van haar quotum zou verkrijgen en in het derde kwartaal 1981 zonder meer 17 000 ton zou kunnen uitvoeren. Een dergelijke veronderstelling vindt in geen geval voldoende

steun in de reeds aangehaalde opmerking van de Commissie in haar schrijven van 23 december 1980, dat het in het belang van de staalindustrie van de Gemeenschap was om dergelijke exportstromen in stand te houden.

Tenslotte heeft verzoekster mijns inziens onvoldoende aangetoond, dat overschrijding van haar quatum de enige mogelijkheid was om zich te redden uit de dwangpositie waarin zij begin 1981 was geraakt door ondoordacht een grote exportorder te aanvaarden, en dat de aankoop van quota volledig ondenkbaar was. Verzoekster heeft op dit punt in de administratieve procedure slechts aangevoerd, dat de handel in quota niet serieus was; nadien heeft zij opgemerkt, dat de aankoop van quota voor haar verliesgevend zou zijn geweest, omdat de prijs van exportprodukten lager was dan die van op de gemeenschappelijke markt verkochte produkten. Dit verweer zou slagen, wanneer zij de quota alleen had moeten aankopen om haar exporten mogelijk te maken. Dit was echter niet het geval, omdat van verzoeksters totale productie in het derde kwartaal 1981 van 22 973 ton, de ongeoorloofde productie inbegrepen, slechts 12 500 ton werd geëxporteerd; men mag derhalve ervan uitgaan, dat het productie-excedent in elk geval voor een aanzienlijk deel werd gebruikt om vaste klanten in de Gemeenschap te bevoorraden; daarvoor was de aankoop van quota niet noodzakelijkerwijs verliesgevend.

Wanneer men dit alles voor ogen houdt kan er geen sprake van zijn, verzoekster van alle schuld vrij te spreken en de haar telastegelegde quotaoverschrijding met het bestaan van een onontkoombare dwangpositie te rechtvaardigen.

b) Verzoekster heeft voorts aangevoerd, dat tegenover de quotaoverschrijding van 4 999 ton leveringen naar derde landen ter hoogte van 26 340 ton stonden; daarbij heeft zij kennelijk alle leveringen krachtens de onderhavige exportorder in de periode mei-oktober 1981 bij elkaar opgeteld.

Voor zover hiermee bedoeld is aan te voeren, dat de overschrijding het gevolg is van exporten, kan worden volstaan met de opmerking dat dit aspect irrelevant is. In de rechtspraak is immers al lang uitgemaakt, dat exporten terecht onder de werkingssfeer van de quota-regeling zijn gebracht (zie bijvoorbeeld arrest van 11. 5. 1983, zaak 244/81, Klöckner-Werke AG, Jurispr. 1983, blz. 1451), en dat het derhalve — wat de produktieve sfeer betreft — alleen gaat om de naleving van de vastgestelde quota en niet om de bestemming van de produktie.

Met haar opmerking over de omvang van de exporten wil verzoekster wellicht naar voren brengen, dat bij de beoordeling van de *ernst* van de haar ten lastegelegde inbreuk in aanmerking moet worden genomen, dat meer dan de helft van haar werkelijke produktie in het derde kwartaal werd geëxporteerd; ik ben evenwel van oordeel, dat dergelijke overwegingen bij de bepaling van de hoogte van de boete weliswaar niet geheel buiten beschouwing mogen worden gelaten, maar in casu geen aanleiding zijn om de boetebeschikking te wijzigen. Overeenkomstig artikel 12 van beschikking nr. 1831/81 immers kan bij een overschrijding van meer dan 10 % — zoals in casu — een hogere boete worden

opgelegd. Nu de Commissie dit thans niet heeft gedaan en het normale tarief van artikel 12, lid 1 (75 Ecu per ton overschrijding) heeft toegepast, is er geen redelijke grond om de opgelegde boete nogmaals te verlagen op grond van de verhouding tussen verzoeksters productie-excedent en de omvang van haar exporten.

3. Was het subsidiaire verzoek om *uitstel van betaling* betreft hoeft thans niet te worden onderzocht, of artikel 36 EGKS-Verdrag daartoe mogelijkheden opent of dat deze in het kader van de

tenuitvoerlegging moeten worden gezocht. Hier kan worden volstaan met de vaststelling, dat verzoekster dit verzoek niet nader heeft gemotiveerd; voorts heeft de Commissie zich — evenals reeds in andere procedures — bereid verklaard om ondernemingen die als gevolg van de betaling van een boete in moeilijkheden komen, bepaalde faciliteiten te verlenen. Verzoekster kan zich dus wat de betaling betreft met een gemotiveerd verzoek tot de Commissie wenden; in het thans te wijzen arrest behoeft daarover evenwel niet te worden beslist.

4. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, het beroep ongegrond te verklaren en verzoekster in de kosten te verwijzen, daaronder begrepen die welke op haar verzoek om opschorting van de tenuitvoerlegging zijn gevallen.