under disse vilkår overlades der ved kompetencedelegationen i beslutning nr. 14/55 Bruxelles-organerne et frit skøn, som indebærer omfattende diskretionære beføjelser, og som ikke kan anses for foreneligt med traktatens krav;

beslutningen af 24. oktober 1956 har hjemmel i en generel beslutning, som lider af retlige mangler i forhold til traktaten, og bør også af denne grund annulleres.

På grundlag af disse præmisser,

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Sagen kan antages til realitetsbehandling,**

2. **Den Høje Myndigheds beslutning af 24. oktober 1956 — der kan tvangsfuldbyrdes ifølge traktatens artikel 92 — som er meddelt sagsøgeren pr. post den 12. november 1956, og hvorefter sagsøgeren tilpligtes at betale 54 819 656 lire (fireoghalvtredsmillioner ottehundredenittentusinde sekshundredeseksoghalvtreds) til udligningskassen for importeret skrot, 36, rue Ravenstein, Bruxelles, annulleres.**

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. juni 1958.

A. van Houtte
Justitssekretær

M. Pilotti
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT KARL ROEMER

Indhold

A — Indledende bemærkninger 76

B — Vedrørende sagsøgernes søgsmålskompetence og lovlige repræsentation . 77

C — Undersøgelse af søgsmålsgrundene og disses rækkefølge 77

I — Nødvendigheden af en sådan undersøgelse 77

II — Redegørelse for skrotudligningsordningens retlige opbygning . . . 77

III — Indplaceringen og rækkefølgen af de fremførte indvendinger 80

D — Sagernes antagelse til realitetsbehandling 81

E — De enkelte søgsmålsgrundes antagelse til realitetsbehandling 81

F — Undersøgelse af de enkelte søgsmålsgrunde 83

I — Indvendinger, der direkte angår de anfægtede individuelle beslutninger 83

II — Yderligere søgsmålsgrund verdrørende sag 9/56: Skønsmæssig ansættelse ex officio 86

III — Indvendinger, der angår fastsættelsen af bidragssatserne 90

IV — Indvendinger, der angår Den Høje Myndigheds generelle beslutninger 94

G — Resultat og forslag til afgørelse 95

Høje Ret.

Jeg vil i dag fremsætte forslag til afgørelse i to sager:

1. i retstvisten »Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, S. p. A.« som har hovedsæde i Milano, repræsenteret af ingeniør Aldo Meroni, amministratore,

   mod

   Den Høje Myndighed for Det europæiske Kul- og Stålfællesskab (register nr. 9, 1956);

2. i retstvisten »Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, Società in accomandita semplice«, som har hovedsæde i Erba, provinsen Como, repræsenteret af hr. Agostino Artioli, procuratore,

   mod

   Den Høje Myndighed for Det europæiske Kul- og Stålfællesskab (register nr. 10, 1956).

A — Indledende bemærkninger

Disse søgsmål er anlagt af to selvstændige italienske selskaber og er ikke blevet forenede under sagens gang.

I hvert af spørgsmålene anfægtes en individuel beslutning fra Den Høje Myndighed. Disse individuelle beslutninger går ud på at opkræve og indkassere et i de to sager forskelligt pengebeløb, som beslutningernes adressater skulle skylde i form af bidrag til »udligningskassen for importeret skrot«.

Søgsmålsgrundene og anbringenderne i sag 10/56 har det samme indhold som dem, der bliver gjort gældende i sag 9/56. I denne sag forekommer en yderligere søgsmålsgrund udledt af den omstændighed, at beregningsgrundlaget for de skyldige bidragsbeløb er blevet skønsmæssigt ansat af udligningskassen, og at sagsøgeren fremfører flere indvendinger imod denne skønsmæssige ansættelse.

Jeg mener at tilgodese kravet om, at de yderligere anbringender, som udledes af den skønsmæssige ansættelse samt den deraf følgende søgsmålsgrund må blive behandlet særskilt, ved at fremhæve de særlige aspekter ved denne del af tvisten.

Den omstændighed, at sagsøgerne og den sagsøgte under den mundtlige retsforhandling rent faktisk i disse to sager afgav deres redegørelser for Domstolen, fælles og uadskilleligt, taler også for den af mig valgte fremgangsmåde.

Jeg gør derfor opmærksom på, at min fremstilling — medmindre det modsatte udtrykkeligt bliver fremhævet — gælder for begge sager.

B — Vedrørende sagsøgernes søgsmålskompetence og lovlige repræsentation

1. Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, S. p. A., Milano, repræsenteres af Aldo Meroni, amministratore, som enebefuldmægtiget. »Amministratoren« har meddelt rettergangsfuldmagt til advokat Arturo Cottrau, Italien.

2. Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, Società in accomandita semplice, Erba, repræsenteres lovligt af Ambrogio Meroni og Aldo Meroni, Gerenti, som enebefuldmægtigede. Ambrogio Meroni, Gerente, har valgt Agostino Artioli som procuratore, med bemyndigelse til at repræsentere selskabet bl. a. i retssager. »Procuratoren« har meddelt rettergangsfuldmagt til advokat Arturo Cottrau.

De sagsøgende selskabers juridiske form, den retlige repræsentation samt »procuratorernes« og de befuldmægtigedes fuldmagter er godtgjort ved officielt bekræftede dokumenter, således at der i denne henseende ikke kan rejses indvendinger.

Begge selskaber er virksomheder i den i traktatens artikel 80 anvendte betydning. De har i overensstemmelse hermed søgsmålskompetence for Domstolen og er behørigt repræsenterede.

For så vidt angår forløbet af de to retssager, støtter jeg mig til den refererende dommers redegørelse. Retsforhandlingerne er afviklet i overensstemmelse med Domstolens procesregler og giver ingen anledning til bemærkninger.

Hermed kan jeg vende mig til processtoffet og gå over til en undersøgelse af søgsmålsgrundene.

C — Undersøgelse af søgsmålsgrundene og disses rækkefølge

I — Nødvendigheden af denne undersøgelse

De anfægtede beslutninger er individuelle afgiftsbeslutninger. I søgsmålene blev der gjort tre søgsmålsgrunde gældende, nemlig krænkelse af væsentlige formforskrifter, magtfordrejning og åbenbar tilsidesættelse af traktaten.

Denne tilsyneladende simple inddeling viser sig imidlertid ved en nærmere betragtning ikke at være tilstrækkelig. Den individuelle bidragsfastsættelse beror nemlig på generelle beslutninger fra Den Høje Myndighed og på kassens og kontorets afgørelser. De indvendinger, der blev fremført i forbindelse med de enkelte søgsmålsgrunde, vedrører snart de individuelle beslutninger direkte, snart Bruxelles-organernes virksomhed og disses afgørelser til gennemførelse af Den Høje Myndigheds generelle beslutninger om en udligningsordning mellem køberne af skrot inden og uden for Fællesskabets område. Efter Den Høje Myndigheds opfattelse retter enkelte indvendinger sig endog mod de generelle beslutninger fra Den Høje Myndighed, hvorved udligningsordningen indførtes, i hvilken henseende Den Høje Myndighed gør gældende, at klagefristen er udløbet, og at visse søgsmålsgrunde ikke kan antages til behandling.

Det er således nødvendigt først at redegøre for skrotudligningsordningens retlige opbygning og navnlig grundlaget for en sådan art individuel beslutning som de anfægtede beslutninger. Heraf følger den rækkefølge for søgsmålsgrundene og indvendingerne, som er nødvendig for den retlige bedømmelse.

II — Redegørelse for skrotudligningsordningens retlige opbygning

Allerede før det fælles marked blev oprettet, var det blevet fastslået, at det var nødvendigt med en udligningsordning for indført skrot (jf. betragtningerne til beslutning nr. 2/53, ABl. Nr. 1 af 10. 2. 1953, s. 5). Ved siden af havde Den Høje Myndighed fastsat højestepriser for skrot, der var gældende indtil 1. april 1954.

1. Frivillig udligningsordning (beslutning nr. 33/53)

I tiden fra 15. marts 1953 til 1. april 1954 var grundlaget for prisudligningen en frivillig aftale mellem råjerns- og stålproducenterne inden for Fællesskabet, der havde oprettet et »fælleskontor for skrotforbrugere« (herefter

kaldet »kontoret«), en »udligningskasse for indført skrot« (herefter kaldet »kassen«) og et »paritetisk sammensat kontor for forbrugere og handlende«. »Kontoret« og »kassen« er oprettet som privatretlige selskaber, ydermere er de »sociétés cooperatives« efter belgisk erhvervsret med hovedsæde i Bruxelles. Som det fremgår af sagsakterne, har disse centrale »Bruxelles-organer« i hver stat i Fællesskabet indrettet et såkaldt regionalkontor« og overladt forretningsførelsen til en sammenslutning. I Italien fungerer »Consorzio Approvvigionamenti Materie Prime Siderurgiche S.A., Milano«, forkortet »Campsider«, som regionalt kontor.

Denne frivillige aftale har Den Høje Myndighed med hjemmel i traktatens artikel 65 og 53 godkendt ved sin beslutning nr. 33/53 af 19. maj 1953 (ABl. nr. 8, 9. 6. 1953, s. 137).

Betingelserne og pålæggene i denne godkendelse var navnlig følgende:

— Ufortøvet offentliggørelse af vedtægterne for kontoret og kassen i hver medlemsstat i et hertil egnet meddelelsesorgan.

— Underretning til Den Høje Myndighed om alle kontorets og kassens afgørelser.

— En observatør fra Den Høje Myndighed skal være til stede ved alle møder.

— Den Høje Myndigheds kontrol med kassens administration og regnskabsførelse.

— Endelig skal alle afgørelser truffet i medfør at artikel 3 i kassens vedtægt offentliggøres, efter at Den Høje Myndigheds godkendelse er blevet indhentet.

Til den sidste bestemmelse skal bemærkes, at den tyske oversættelse af artikel 2, stk. 4 i beslutning nr. 33/53 på urigtig vis gengiver ordet »règlements« i den franske tekst med »Geschäftsordnung«. De i artikel 3 i kassens vedtægt omtalte »règlements« (bestemmelser) angår udligningsmåderne. Artikel 3 i vedtægten har følgende ordlyd:

»La Caisse de péréquation des ferrailles importées a pour objet:

de réaliser, suivant les modalités ci-dessous, la péréquation des prix de ferrailles importées des pays tiers avec les prix des ferrailles en provenance des territoires de la Communauté. Les modalités de la péréquation, tant en ce qui concerne le montant des cotisations prévues au profit des tonnages importés que l'assiette et le taux de prélévement destinés à alimenter la caisse, feront l'objet de règlements établis par le Conseil«[1].

Det følger af denne tekst i vedtægten, at elementerne i udligningsproceduren skal undergives bestemmelser fastsat af kassens forvaltningsråd.

2. Første obligatoriske udligningsordning (beslutning nr. 22/54)

Da den første frivillige ordning viste sig utilstrækkelig indførte Den Høje Myndighed med hjemmel i traktatens artikel 53 b ved beslutning nr. 22/54 af 26. marts 1954 (Abl. nr. 4 af 30. 3. 1954, s. 286) med virkning fra 1. april 1954 selv en udligningsordning, der var obligatorisk for alle skrotforbrugende virksomheder i Fællesskabet.

Den Høje Myndighed betroede forvaltningen (fransk »fonctionnement«) af denne udligningsordning til de bestående, netop nævnte organer, der allerede havde gennemført den frivillige prisudligning, nemlig kassen og kontoret (artikel 1, nr. 2), »under Den Høje Myndigheds ansvar.« Kassen, som af Den Høje Myndighed var bestemt til at være det organ, der skulle gennemføre udligningsordningen (artikel 6 I), fastsætter bidragssatsen og afregningsperioderne. Vedrørende dette indeholder beslutningen følgende bestemmelser: Bidragene må være nødvendige til gennemførelse af en prisudligning for indført skrot; beregning heraf sker på grundlag af de skrotmængder, som den enkelte virksomhed har købt eller importeret fra tredjelande. Da kontoret ifølge artikel 5 foreslår kassen mængden af det skrot, der skal importeres, samt den maksimale indførselspris og udligningsprisen — faktorer, der er af betydning for beregningen af bidragssatsen — medvirker kontoret for så vidt også. Endelig deltager en

1 — »Udligningskassen for importeret skrot har til formål: at gennemføre udligning af priserne på skrot importeret fra tredjelande og priserne på skrot fra områder inden for Fællesskabet på de ovennævnte måder. Udligningsmåderne undergives bestemmelser fastsat af Rådet, både for så vidt angår beløbet af de for indførte vægtmængder gældende bidrag samt grundlaget og satsen for den afgift, der går til at opretholde kassen.«

observatør fra Den Høje Myndighed i alle kontorets og kassen møder. Han kan forbeholde Den Høje Myndighed ret til at træffe den endelige beslutning; i tilfælde af at der ikke foreligger den til en afgørelse i artikel 9, stk. 1 krævede enstemmighed i de besluttende organer, kassen og kontoret, bliver det spørgsmål, som er forelagt til beslutning, »løst ved afgørelse fra Den Høje Myndighed«.

I medfør af artikel 4 meddeler kassen virksomhederne størrelsen af det bidrag, der skal betales, og betalingsfristerne; den er bemyndiget til at indkassere disse bidrag. Bliver et bidrag ikke betalt rettidigt, anmoder kassen Den Høje Myndighed om at gribe ind, idet »den kan vedtage en beslutning, som kan tvangsfuldbyrdes« (beslutning nr. 22/54, artikel 4, stk 2).

I modsætning til Den Høje Myndigheds beslutning nr. 33/53 hjemles der ikke mere udtrykkeligt Den Høje Myndighed nogen ret til kontrol af administration og regnskabsførelse. Den Høje Myndighed foreskriver i sin beslutning heller ikke længere offentliggørelse af kassens vedtægtsændringer og afgørelser. Da kassen og kontoret dog — som før fremhævet — er privatretlige selskaber — kan man finde vedtægtsændringerne i afdelingen »sociétés commerciales« i bilagene til »Moniteur Belge«, der offentliggør anliggender vedrørende handelsregistret.

3. Udvidet obligatorisk udligningsordning (beslutning nr. 14/55)

Denne obligatoriske udligningsordning blev ved beslutning nr. 14/55 (ABl. nr. 8 af 30. 3. 1955, s. 685) udvidet fra 1. april 1955. Den udvidede ordning var først tidsbegrænset indtil 31. marts 1956 men blev herefter forlænget tre gange, sidste gang til 31. januar 1957:

— ved beslutning nr. 10/56 (ABl. nr. 7 af 15. 3. 1956, s. 81) til 30. juni 1956,

— ved beslutning nr. 24/56 (ABl. nr. 15 af 27. 6. 1956, s. 165) til 31. oktober 1956,

— og endelig ved beslutning nr. 31/56 (ABl. nr. 23 af 18. 10. 1956, s. 308) til 31. januar 1957.

I forhold til tidligere er de to væsentligste ændringer i denne ordning, der gælder fra 1. april 1955, følgende:

1. Kontoret kan i et vist omfang selv indgå købekontrakter om import som repræsentant for modtagere, der udpeges senere;

2. Der gives en præmie for skrotbesparelse ved en øget anvendelse af råjern.

Beslutning nr. 29/55 (ABl. nr. 18 af 26. 7. 1955, s. 869), senere suppleret med beslutning nr. 3/56 (ABl. nr. 4 af 22. 2. 1956, s. 17), fastsatte enkelthederne for ydelsen af denne præmie for besparelse af skrot ved en øget anvendelse af råjern; i den foreliggende retstvist er det ikke nødvendigt at gå ind herpå.

Afgiften skal således foruden prisudligningen for indført skrot ligeledes skaffe midler til og dække indkøb af disponible mængder og ydelse af besparelsespræmien, hvorved der dog ved den fælles import normalt skal anvendes de sædvanlige kreditmuligheder. Men forpligtelsen til at betale denne afgift vedrører fremdeles alle de virksomheder i Fællesskabet, som forbruger skrot, og ikke kun dem, der er medlemmer af kassen og kontoret.

I begrundelsen til beslutning nr. 14/55 fremhæves Den Høje Myndigheds ansvar udtrykkeligt:

»Den Høje Myndighed bærer ansvaret for, at den finansielle ordning fungerer tilfredsstillende, og må derfor have mulighed for at gribe ind på ethvert tidspunkt«.

Den Høje Myndigheds observatør betegnes nu som dens »faste repræsentant«. Endelig bestemmes det, at Den Høje Myndighed kan forelægge kontoret og kassen forslag. Hvis disse besluttende organer ikke har afholdt et møde inden for 10 dage, »kan Den Høje Myndighed selv træffe beslutning om forslaget« (artikel 9, stk. 3 i beslutningen).

4. Grundlaget for en individuel bidragsfastsættelse

Af denne retlige konstruktion fremgår følgende grundlag, som er stadier i den tilblivelsesproces, der fører til den individuelle beslutning, hvorved en bestemt virksomheds bidragspligt bliver fastsat:

a) Førtst må der henvises til den relevante generelle beslutning fra Den Høje Myndighed. Da de beslutninger, som anfægtes i de foreliggende sager, vedrører et tidsrum fra 1. april 1954 til 30. juli 1956, er det beslutning nr. 22/54, der er grundlaget for tidsrummet fra 1. april 1954 til 31. marts 1955, og beslutning nr. 14/55 der gælder for tiden fra 1. april 1955.

Der kan ikke umiddelbart uddrages noget af disse beslutninger vedrørende beregningen og størrelsen af de bidrag, som en virksomhed skal betale. Ifølge artikel 3, stk. 2 i beslutningerne er det kassen, der fastsætter bidragssatsen og betalingsperioderne.

b) Disse afgørelser fra kassen om fastsættelse af bidragssatsens og betalingsperioderne, der gælder ligeliget for alle skrotforbrugende virksomheder, er herefter det videre grundlag for den individuelle bidragsfastsættelse.

Her skal bemærkes, at Den Høje Myndighed for det tidsrum, der kommer i betragtning her, selv, i mangel af enstemmige afgørelser i kontorets og kassens råd, i stedet har truffet en beslutning; det drejer sig om beslutning nr. 9/56 (ABl. nr. 5 af 5.3.1956, s. 25). Denne beslutning har for tre måneder, nemlig fra november 1955 til januar 1956, fastsat — om ikke selve bidragssatsen — så dog et led i udligningsprisen, og således en væsentlig faktor ved opstillingen af bidragssatsen.

c) Først nu kan man tage de foreliggende omstændigheder hos de enkelte virksomheder i betragtning. For hver virksomhed må de afgiftspligtige skrotindkøb fastlægges efter mængde.

Bidragets størrelse fremgår herefter ved multiplikation af denne mængde med bidragssatsen.

d) Man kan herefter så at sige sondre mellem tre »trin«, når et individuelt bidrag skal fastsættes:

1. den beslutning fra Den Høje Myndighed, der skal finde anvendelse;

2. de vedtagelser fra kassen angående bidragssatsen, der gælder for det pågældende tidsrum, eller de beslutninger fra Den Høje Myndighed, som træder i stedet herfor:

3. fastlæggelsen af den afgiftspligtige skrotmængde som beregningsgrundlag for de pågældende virksomheder, og bidragssatsens anvendelse på denne mængde (beregningsgrundlaget).

III — Indplaceringen og rækkefølgen af de fremførte indvendinger

De af sagsøgerne fremførte indvendinger kan indplaceres på følgende tre trin:

1. Imod Den Høje Myndigheds generelle beslutninger bliver der fremført to indvendinger:

   a) beslutningernes følgevirkninger er i strid med de anbefalinger, som Ministerrådet har knyttet til sit samtykke;

   b) beslutningen om forlængelse var behæftet med fejl.

2. Imod kassens virksomhed og afgørelser, navnlig for så vidt angår fastsættelsen af bidragssatsen, er der anført:

   a) manglende begrundelse, navnlig manglende angivelse af de enkelte elementer i fastsættelsen af bidragssatsen;

   b) utilfredsstillende gennemførelse: ufuldstændig oplysning af virksomhederne; unøjagtige, foreløbige og forsinkede bekendtgørelser;

   c) indholdsmæssigt fejlagtig fastlæggelse af de væsentlige faktorer ved opstilling af bidragssatsen, navnlig af gennemsnitspriserne for skrot i Fællesskabet og for importeret skrot.

3. Direkte imod Den Høje Myndigheds individuelle beslutninger gøres det gældende:

   a) at der mangler begrundelse;

   b) at der foreligger procedurefejl, idet sagsøgerne ikke har haft lejlighed til at udtale sig;

   c) desuden, men kun i sag 9/56: at der, uhjemlet og vilkårligt, er foretaget en skønsmæssig ansættelse ex officio af de afgiftspligtige skrotkøb.

D — Sagernes antagelse til realitetsbehandling

Før jeg går ind på spørgsmålet, hvorvidt disse indvendinger kan antages til behandling og er begrundede, må det undersøges, om sagerne i deres helhed kan antages til realitetsbehandling.

Den Høje Myndighed har indvendt, at sagsøgerne ved deres skrivelser af 12. og 13. april 1956 til Den Høje Myndighed har anerkendt deres forpligtelser. Denne anerkendelse hindrer, at en sag kan antages til realitetsbehandling. Den Høje Myndighed har under den mundtlige forhandling understreget, at den ikke vil hævde, at denne uforbeholdne godkendelse vedrører de individuelle beslutninger, som den først traf måneder senere, men at den angår de afgørelser og opgørelser fra kassen, som løbende blev meddelt sagsøgerne, og som var kendt indtil 12. og 13. april.

En undersøgelse af indholdet af de to skrivelser og af de forudgående skrivelser fra Den Høje Myndighed til sagsøgerne viser dernæst, at der ikke er nævnt noget fast skyldigt beløb, og sagsøgerne påberåber sig og godtgør, at de befandt sig i »uvished«. Allerede disse to omstændigheder er tilstrækkelige til i den foreliggende sag at udelukke en skyldanerkendelse eller et afkald på at indbringe sagen for retten, så meget mere som der endnu ikke var vedtaget nogen beslutning, der kunne anfægtes. Skrivelserne af 12. og 13. april 1956 berører overhovedet ikke de indvendinger, der blev gjort gældende direkte mod de individuelle beslutninger.

Betragter vi de øvrige indvendinger mod de *generelle* beslutninger og kassens afgørelser, viser det sig, at de allerede fremgår mere eller mindre tydeligt af sagsøgerens skrivelser af april 1956, eller at der i det mindste er hentydninger til dem heri. Udligningsordningens følgevirkninger bliver kritiseret, og man foreslår en efterprøvelse af fastsættelsen af beregningsgrundlaget for bidragssatsen og navnlig de to gennemsnitspriser.

Man påtaler generelt den manglende meddelelse til virksomhederne, og at der ikke foreligger noget talgrundlag. Under disse omstændigheder kan tilbudet om at afdrage den — ikke talmæssigt angivne — gæld i rater kun forstås således, at udligningsordningen som sådan ikke bestrides, og at man *i princippet* anerkender, at der består en forpligtelse. Derimod påstår sagsøgerne at svæve i uvished om alle de elementer, der er af betydning for *størrelsen* af deres bidrag.

Jeg må derfor komme, til de resultat, at sagsøgernes skrivelser af 12. og 13. april 1956 ikke er i strid med de anbringender og søgsmålsgrunde, der blev anført i stævningerne. Det grundlæggende spørgsmål, hvorvidt en undladelse af at påberåbe sig, at sådanne afgørelser er mangeltulde, overhovedet skal tages i betragtning i en senere sag, behøver derfor ikke at undersøges.

E — De enkelte søgsmålsgrundes antagelse til realitetsbehandling

1. Direkte imod de individuelle beslutninger

Ifølge traktatens artikel 33, stk. 2 kan virksomheder påberåbe sig alle søgsmålsgrunde imod individuelle beslutninger, der angår dem. Disse indvendinger kan således uden videre antages til realitetsbehandling; sagsøgte fremfører heller ingen indsigelser i denne forbindelse.

2. Imod de generelle beslutninger

Den Høje Myndighed mener, at de søgsmålsgrunde, der er blevet fremført mod de generelle beslutninger nr. 22/54, 14/55 og forlængelsesbeslutningen nr. 10/56 bør afvises fra realitetsbehandling på grund af klagefristens udløb; desuden kan de heller ikke antages til realitetsbehandling af den grund, at virksomhederne imod generelle beslutninger kun kan anføre, at der er begået magtfordrejning i forhold til dem.

Dermed rejser der sig et spørgsmål, som er af stor betydning for virksomhedernes retsbeskyttelse, og som i sag 15/57 »Compagnie des Hauts Forneaux de Chasse« blev behandlet udførligt. Spørgsmålet kan formuleres på følgende måde:

Kan en virksomhed eller en sammenslutning ved anfægtelsen af en individuel beslutning, der anvender en generel beslutning på denne virksomhed, ögså påberåbe sig, at den an-

vendte generelle beslutning er behæftet med mangler, for det første ved trods fristens udløb at indbringe et annullationssøgsmål imod denne generelle beslutning, og for det andet under anvendelse af alle fire søgsmålsgrunde?

Dette spørgsmål er udtrykkeligt blevet besvaret i traktatens artikel 36, stk. 3 for det tilfælde, at den anfægtede individuelle beslutning angår økonomiske sanktioner eller tvangsbøder. En sådan individuel beslutning støtter sig på, at adressaten ikke har rettet sig efter en generel beslutning: denne »tilsidesættelse« kan bestå i, at et forbud er blevet overtrådt eller et påbud ikke overholdt. For dette tilfældes skyld henvises der udtrykkeligt til traktatens artikel 33, stk. 1, således at alle fire i artikel 33, stk. 1 nævnte søgsmålsgrunde kan påberåbes til støtte for »ulovlighedsindsigelsen« (»exception d'illégalité«). Fristen i artikel 33, stk. 3 spiller ikke ind, allerede fordi det her kun drejer sig om sagsøgerens indsigelse inden for rammerne af en anden sag og ikke om et annullationssøgsmål, der direkte er rettet imod den generelle beslutning. Denne »exception« tilsigter ikke en annullation af den generelle beslutning, men denne mangelfuldhed påberåbes for at få annulleret den individuelle beslutning, der har anvendt den generelle beslutning på sagsøgerens konkrete tilfælde.

Er denne regel i traktatens artikel 36, stk. 3 en særregel for fastsættelsen af økonomiske sanktioner og tvangsbøder, eller drejer det sig om et vigtigt tilfælde for anvendelsen af et almindeligt retligt begreb, som derfor særligt er fremhævet i traktaten? Jeg mener ikke, at der findes særlige tungtvejende grunde, som taler for den opfattelse, at det drejer sig om en undtagelse, der skal fortolkes snævert. Derimod bør man — for at fuldstændiggøre retsbeskyttelsen af virksomhederne — tillade en »exception d'illégalité«, som går ud over det vedrørende sanktioner og tvangsbøder nævnte tilfælde. Mens virksomhederne kun inden for snævre grænser kan anfægte generelle beslutninger ved at anlægge annullationssøgsmål, må de i de tilfælde, hvor der af generelle beslutninger kan udledes umiddelbare pligter, pålæg og forbud for dem, have mulighed for at gøre gældende, at den anvendte generelle beslutning lider af retlige mangler. Også traktatens artikel 41 skal ses i denne sammenhæng: her er generelle beslutninger grundlag for krav, som kan rejses for de nationale domstole, og den omhandlede person kan anfægte gyldigheden af den beslutning fra Den Høje Myndighed, som er afgørende for den nationale retstvist. Kun i særlige tilfælde kan det anerkendes, at virksomhederne har tilstrækkelig interesse i at anlægge et direkte annullationssøgsmål imod generelle beslutninger; i mange tilfælde kan der ikke anerkendes en interesse for virksomhederne, før der udstedes en individuel beslutning rettet til dem, som anvender den generelle beslutning på dem. Derimod kan man ikke benægte interessen i, at en mangelfuld generel beslutning ikke bliver anvendt konkret på en virksomhed, og at der ikke heraf udledes pligter for virksomheden. Det er interessant at fastslå, at EØF-traktaten i artikel 184 har ladet begrænsningen i EKSF-traktatens artikel 36 falde bort og generelt har bestemt:

»Uanset udløbet af den frist, der er fastsat i artikel 173, stk. 3 kan hver part i en retstvist, der angår en af Rådets eller Kommissionens forordninger, for Domstolen påberåbe sig de i artikel 173, stk. 1, nævnte grunde og gøre gældende, at forordningen ikke kan finde anvendelse«.

Traktaten om oprettelse af Det europæiske Atomenergifællesskab indeholder den samme bestemmelse i artikel 156.

For så vidt angår dette delproblem, kommer jeg til det samme resultat som min ærede kollega hr. Lagrange i hans forslag til afgørelse, der blev fremsat i går. Til min tilfredshed kan jeg slå fast, at vi fuldstændigt uafhængigt af hinanden er kommet til det samme resultat.

For så vidt sagsøgerne påberåber sig, at generelle beslutninger, der ligger til grund for de anfægtede individuelle fastsættelsesafgørelser, er mangelfulde, kan dette anbringende antages til realitetsbehandling, og de begrænsninger, der havde været gældende, hvis sagsøgerne direkte havde anfægtet de generelle beslutninger ved et annullationssøgsmål, kan ikke finde anvendelse.

3. Imod kassens afgørelser

Efter dette resultat er det ikke længere svært at vurdere spørgsmålet, om de indvendinger, der er blevet fremført mod »andet trin«, dvs.

mod kassens afgørelser, kan antages til realitetsbehandling.

Sagsøgerne påpeger med rette, at det ikke ser ud til, at der er blevet forudset en anfægtelse af disse afgørelser, og at de derfor må have mulighed for at rejse indvendinger herimod, når de anvendes på dem ved Den Høje Myndigheds individuelle beslutning. Den Høje Myndighed har i sin duplik også frafaldet den oprindeligt anførte indvending om, at afgørelserne fra den »autonome« kasse ikke kan anfægtes.

Vi kan på dette sted lade det stå hån, om kassens afgørelser, navnlig fastsættelsen af bidragssatserne, kan anfægtes allerede som element i den individuelle beslutning, eller om man ikke snarere skal anskue dem som generelle beslutninger i traktatens forstand, thi i begge tilfælde kan anbringenderne herom antages til realitetsbehandling.

Resultatet er, at alle søgsmålsgrunde kan antages til realitetsbehandling, ligegyldigt hvilket »trin« de angår. Dog vil kun selve den anfægtede individuelle beslutning kunne annulleres.

F — Undersøgelse af de enkelte søgsmålsgrunde

Jeg går herefter over til at behandle de enkelte søgsmålsgrunde. Mens man ved spørgsmålet om, på hvilket grundlag de individuelle fastsættelsesbeslutninger blev truffet, måtte gå ud fra Den Høje Myndigheds generelle beslutninger, forekommer det mig, at den omvendte rækkefølge er hensigtsmæssig her, idet jeg først vil behandle de indvendinger, der direkte retter sig imod de anfægtede individuelle beslutninger.

I — Indvendinger, der direkte angår de anfægtede individuelle beslutninger

1. Manglende begrundelse

a) Den faktisk givne begrundelse

Hver af de anfægtede beslutninger fastslår, at sagsøgerne for et bestemt tidsrum skal betale udligningskassen for indført skrot et vist beløb. Som retsgrundlag angiver beslutningerne Den Høje Myndigheds generelle beslutninger. Hvad angår de faktiske omstændigheder, bliver det fastslået, at sagsøgerne ikke har betalt de bidrag, der skyldes i henhold til disse beslutninger.

b) Den i traktaten krævede begrundelse

Domstolen har allerede flere gange beskæftiget sig med rækkevidden af den begrundelsespligt, som Den Høje Myndighed ifølge traktatens artikel 15 er undergivet, når den træffer sine beslutninger. I Deres afgørelser har De anført, at en begrundelse for en beslutning fra Den Høje Myndighed ud over angivelsen af de anvendte retsforskrifter også skal indeholde de væsentlige faktiske konstateringer — angivelsen af de kendsgerninger, som ligger til grund for beslutningen — jeg henviser her til Deres domme 6/54 og 2/56.

I mit forslag til afgørelse til den sidstnævnte retssag har jeg som begrundelsespligtens formål angivet, at den skal give den pågældende — og i tilfælde af en retssag også Domstolen — oplysning om de anvendte bestemmelser og de konkrete omstændigheder, hvorpå disse bestemmelser har fundet anvendelse.

Denne retssag drejer sig om gennemtvingelige beslutninger vedrørende pengeforpligtelser. Begrundelsen for sådanne beslutninger må først og fremmest give nøjagtige oplysninger om beregningen og sammensætningen af de beløb, der er nævnt i beslutningen. Ifølge udligningsordningens retlige opbygning, som jeg allerede har gjort rede for, må man foruden på traktatens bestemmelser og Den Høje Myndigheds anvendte generelle beslutninger også støtte sig på kassens afgørelser om fastsættelsen af bidragssatser og afregningsperioder for det pågældende tidsrum; endelig må man fastlægge den relevante afgiftspligtige skrotmængde for den pågældende virksomhed. Alle disse punkter er faktiske omstændigheder og det grundlag, som er væsentligt for udarbejdelsen af en sådan fastsættelsesbeslutning.

c) Den Høje Myndigheds anbringender

Det er ikke nødvendigt med nogen lang udredning for at påvise, at den anfægtede beslutnings begrundelse ikke indeholder disse ele-

menter, som vi har fastslået er væsentlige. Begrundelsen henviser ikke engang til tilsvarende afgørelser, konstateringer eller betalingsopfordringer fra kassen. Kassen betegnes blot som betalingsmodtager.

Den Høje Myndighed har da også erkendt, at den ikke har givet en særlig fuldstændig begrundelse. Den hævdede, at sådanne begrundelse ikke er nødvendige, idet den har overdraget sine opgaver til en »autonom« sammenslutning af virksomheder, og dens indgriben efter artikel 4 i beslutningerne nr. 22/54 og 14/55 begrænser sig til at vedtage en beslutning, som kan tvangsfuldbyrdes efter artikel 92.

d) Forholdet mellem Den Høje Myndighed og kassen

Således stiller spørgsmålet sig om forholdet mellem Den Høje Myndighed og udligningskassen for indført skrot. Vedrørende begrundelsespligtens omfang behøver dette spørgsmål kun at besvares, for så vidt som det skal fastlægges, om kassen fastslår hver virksomheds bidrag på eget ansvar, således at Den Høje Myndighed ved sin beslutning efter traktatens arktikel 92 kun skal tilføje tvangsfuldbyrdelsesgrundlaget.

Traktaten må danne udgangspunkt for besvarelsen. Udligningsordningen beror på traktatens artikel 53, litra b, hvorefter Den Høje Myndighed selv kan indføre finansielle ordninger af enhver art, som den anser for nødvendige for udførelsen af de i artikel 3 fastsatte opgaver; hertil behøver den Ministerrådets samstemmende og enstemmigt vedtagne udtalelse. Ved siden af disse af Den Høje Myndighed indførte finansielle ordninger behandler artikel 53 to andre arter: de finansielle ordninger, som indføres af flere virksomheder, og de som indføres eller opretholdes af en medlemsstat. Mens flere virksomheder på *frivilligt* grundlag kan træffe en aftale, som behøver Den Høje Myndigheds godkendelse, beror de af medlemsstaterne og Den Høje Myndighed indførte ordninger på en offentlig retsakt. Dette fremgår særligt klart af den foreliggende skrotudligningsordning, der er *obligatorisk* for alle skrotforbrugende virksomheder i Fællesskabet. På grund af anvendelsen af offentlig tvang, på grund af denne direkte indgriben fra Den Høje Myndighed er det forståeligt, at der skal foreligge en *samstemmende og enstemmig* udtalelse fra Rådet. Man kan imidlertid ikke — som Den Høje Myndigheds forsvarer antydede — på nogen måde ud fra kravet om en samstemmende og enstemmigt vedtaget udtalelse fra Rådet slutte, at den indførte ordning kan være »autonom«. Da Den Høje Myndighed gennemfører udligningsordningen ved en offentlig retsakt, ligger den følgeslutning meget nærmere, at Den Høje Myndighed ligeledes har brug for offentlige magtmidler til gennemførelsen og derfor selv må drage omsorg for gennemførelsen. Her behøver man ikke nærmere at gå ind på, hvorvidt Den Høje Myndighed kan overdrage gennemførelsen til andre organisationer. Jeg skal behandle disse spørgsmål senere. Her er det tilstrækkeligt at fastslå, at kassen ikke kan være »autonom«, allerede fordi den ikke råder over offentlige magtmidler. Nødvendigheden af, at der i flere tilfælde træffes en beslutning af Den Høje Myndighed, som i det foreliggende tilfælde, hvor en virksomhed undlader at betale, er bevis derfor. Traktaten hjemler kun beslutninger fra Den Høje Myndighed. Begrundelsespligten gælder imidlertid for alle Den Høje Myndigheds beslutninger.

Den Høje Myndighed kunne i intet tilfælde ved de generelle beslutninger nr. 22/54 og 14/55 indføre en i traktaten uhjemlet art beslutning, som kunne udstedes uden begrundelse. I traktatens artikel 14 er de former, hvorunder Den Høje Myndighed kan udøve offentlige magtbeføjelser, udtømmende opregnet. For alle formerne — beslutning, henstilling og udtalelse - gælder begrundelsespligten ifølge artikel 15. Artikel 4, stk. 2 i beslutningerne nr. 22/54 og 14/55 bestemmer, at kassen skal fremsætte anmodning om Den Høje Myndigheds »indgriben«. Da kassen »under Den Høje Myndigheds ansvar« har fået overladt gennemførelsen af udligningsordningen, må Den Høje Myndighed ved en sådan anmodning fra kassen selv overtage gennemførelsen og undersøge, hvilken art indgriben, der vil være passende. At dens indgriben også kan bestå i at vedtage en beslutning, som kan tvangsfuldbyrdes, beror ikke på artikel 4, stk. 2 i den generelle beslutning men alene på traktaten. Ifølge traktaten ville det være utilladeligt, om Den Høje Myndighed til fordel for en tredjemand vedtog

en beslutning om pengeforpligtelser, som kunne tvangsfuldbyrdes til gunst for et organ, der var uafhængigt af Fællesskabet, og overlod ansvaret for denne beslutnings saglige rigtighed til denne tredjemand. Det har ingen betydning for begrundelsespligten, om Den Høje Myndighed kontrollerer kassens virksomhed, thi selv når Den Høje Myndighed vil gennemføre udligningsordningen ved sine egne ansatte, skal den begrunde sine beslutninger fuldt ud.

e) Særlige omstændigheder ved det foreliggende tilfælde

For at afslutte dette kapitel må der endnu en gang henvises til de særlige omstændigheder ved det foreliggende tilfælde.

Selv efter Den Høje Myndigheds opfattelse, som jeg netop har afvist, ville det i det mindste have været nødvendigt, at beslutningen henviste til en opfordring fra kassen til at betale det samme bidrag. Der foreligger ikke en sådan henvisning, lige så lidt som vi har fået forelagt en sådan opfordring fra kassen til at betale. I sagsakterne findes kun enkelte og foreløbige opfordringer til at betale for kortere tidsrum; det er først under det forberedende retsmøde, at Den Høje Myndighed har fremlagt opgørelser over de i dens beslutninger krævede totale beløb. En sammenligning mellem disse opgørelser og de enkelte opfordringer til at betale viser uklarheder og modsigelser. Først under den mundtlige behandling har Den Høje Myndighed forklaret en åbenbar taldifference i sine opgørelser med, at der til hovedstolen er blevet tilføjet et endnu ikke opgjort rentebeløb. Under disse omstændigheder forekommer det forståeligt, at sagsøgerne i deres bemærkninger af april 1956 gør deres »uvished« gældende. Derefter var der så meget mere anledning til en indgående og klar begrundelse og til nøjagtige oplysninger om hvad det krævende beløb omfattede.

f) Resultat

Jeg kommer hermed til det resultat, at de anfægtede beslutninger er utilstrækkeligt begrundede, at manglen på en begrundelse, som Den Høje Myndighed selv bærer ansvaret for, beror på en manglende forståelse af forholdet mellem Den Høje Myndighed og kassen, og at væsentlige formforskrifter dermed er blevet krænket.

2. Mangelfuld sagsbehandling

I replikken har sagsøgerne for første gang også udtrykkeligt støttet søgsmålsgrunden »krænkelse af væsentlige formforskrifter« på, at sagsbehandlingen forud for beslutningen var mangelfuld, idet Den Høje Myndighed på grund af manglende oplysninger om størrelsen og sammensætningen af de krævede bidrag ikke havde givet dem nogen lejlighed til efterprøvelse og stillingtagen.

Den Høje Myndighed mener, at denne indvending ikke kan antages til realitetsbehandling på grund af forsinkelse. Ifølge artikel 22 i protokollen vedrørende statutten for Domstolen skal allerede stævningen indeholde en kort fremstilling af søgsmålsgrunden »krænkelse af væsentlige formforskrifter« og anfører ligeledes, at sagsøgerne forgæves har udbedt sig oplysninger fra kassen og Den Høje Myndighed, således at de ikke har kunnet kontrollere beregningen og sammensætningen af de krævede bidrag.

Jeg er derfor af den opfattelse, at det formelle krav om at gøre sine rettigheder gældende i tide er blevet overholdt, og at det ikke drejer sig om en ny selvstændig søgsmålsgrund, som for første gang fremføres i replikken.

Den Høje Myndighed var også forpligtet til før udstedelsen af en beslutning, som straks kunne tvangsfuldbyrdes, at give sagsøgerne mulighed for at tage stilling dertil. Når kassen anmoder Den Høje Myndighed om at gribe ind, må denne undersøge det forelagte tilfælde i enhver henseende, således at den i fuld klarhed vedrørende alle omstændigheder kan afgøre, hvorvidt den skal imødekomme denne anmodning fra kassen og i påkommende tilfælde på hvilken måde, den skal gribe ind.

Nu har Den Høje Myndighed ganske vist med skrivelse af 21. marts 1956 opfordret sagsøgerne til at tage stilling til sagen. Men i denne skrivelse fastslås det kun, at sagsøgerne trods gentagne opfordringer fra »Campsider« endnu ikke har betalt de bidrag, som de skylder i henhold til beslutningerne nr. 22/54 og 14/55; skrivelsen bebuder en beslutning

fra Den Høje Myndighed, der kan tvangsfuldbyrdes, ifald der ikke betales inden for 15 dage eller fremføres holdbare indvendinger.

Man kan forsvare den opfattelse, at denne opfordring foreløbig var tilstrækkelig, og at Den Høje Myndighed kunne afvente, hvilken stilling der blev taget dertil. Spørgsmålet forskydes derefter til, hvorvidt Den Høje Myndighed på grund af sagsøgernes første stillingtagen — nemlig i skrivelserne af 12. og 13. december 1956, som Den Høje Myndighed har betragtet som »anerkendelse« — uden videre undersøgelse kunne vedtage en beslutning, eller om Den Høje Myndighed ifølge reglerne for en korrekt sagsbehandling var forpligtet til at give sagsøgerne nøjere oplysninger efter denne første stillingtagen. På grund af mangel på nøjere forskrifter i traktaten forekommer dette mig i vidt omfang at være et spørgsmål om hensigtsmæssighed. Vi har fastslået, at man ud fra sagsøgernes stillingtagen kunne slutte, at de *i princippet* anerkender deres forpligtelse. Når Den Høje Myndighed derpå vedtager en beslutning uden yderligere høring, kan denne sagsbehandling i princippet ikke påstås at være mangelfuld med den følge, at den vedtagne beslutning krænker væsentlige formforskrifter. Det kunne derimod kræves, at størrelsen af de skyldige bidrag, som nævnes i beslutningen, blev begrundet særlig omhyggeligt, fordi sagsøgerne i meddelelsen om deres stillingtagen har påberåbt sig deres usikkerhed om størrelsen.

Materielt er denne indvending således holdbar, men den falder i vidt omfang sammen med den indsigelse, at de anfægtede beslutninger mangler begrundelse, og har således ingen selvstændig betydning.

II — Yderligere søgsmålsgrund vedrørende sag 9/56: Skønsmæssig ansættelse ex officio

1. Parternes anbringender

Som jeg nævnte i indledningen til min redegørelse i dag, fremsættes der i sag 9/56 imod den individuelle beslutning af 24. oktober 1956 en indvending, der — ligesom de faktiske omstændigheder hvorpå den støttes — ikke forekommer i sag 10/56, og som derfor giver anledning til en isoleret behandling udelukkende i sag 9/56.

Sagsøgeren rejser af flere årsager indvendinger imod fastlæggelsen af sit indkøb af skrot fra områder inden for Fællesskabet, dvs. den afgiftspligtige mængde, hvorpå bidragssatsen skal anvendes for at udfinde det beløb, der skal betales ifølge afgiftspligten.

Han hævder, at han ganske vist ikke har afgivet månedlige anmeldelser om det i denne afregningsperiode indkøbte skrot fra Fællesskabet, men at han heller aldrig alvorligt er blevet opfordret til at afgive disse anmeldelser. Da han er blevet pålagt at udrede bidrag, må han formode, at fastlæggelsen af den pågældende mængde afgiftspligtigt tilkøbsskrot er blevet foretaget skønsmæssigt af kassen.

Han anfører videre, at der mangler et retsgrundlag såvel for kassens skønsmæssige ansættelse som for anvendelsen af en metode til beregning af et opgørelsesgrundlag.

Den Høje Myndighed forsvarede sig først med det argument, at der nødvendigvis til den obligatoriske udligningsordning må høre en beføjelse til skønsmæssigt at ansætte sådanne opgørelsesgrundlag, som ikke bliver anmeldt, og en beføjelse til at påligne på basis af de anslåede opgørelsesgrundlag, da alle bidragspligtige virksomheder ellers ville være i stand til at unddrage sig deres betalingsforpligtelse ved at undlade at indgive de månedlige anmeldelser.

Under de forberedende retsmøder har Den Høje Myndighed som svar på Domstolens konkrete spørgsmål i kendelsen af 18. juli 1957 erklæret, at kassen ved enslydende afgørelser fra kontoret og kassen af 26. maj 1955 fik beføjelse til i tilfælde af undladelse af skyldige anmeldelser at foretage skønsmæssig ansættelse til gennemførelse af påligningen. Den har yderligere erklæret, at sagsøgerens månedlige stålproduktion, som den har fået anmeldt til beregning af den generelle afgift, dannede grundlag for den skønsmæssige ansættelse af det tilkøbsskrot, som sagsøgeren erhvervede i det pågældende tidsrum.

Sagsøgeren har derpå angrebet de tekniske og udregningsmæssige faktorer i den skønsmæssige ansættelse som vilkårlige, idet mæng-

derne af de omhandlede skrotindkøb uden begrundelse og på uforståelig måde blev ansat snart kun 0,13 % snart op til 10,5 % lavere end omfanget af sagsøgerens stålproduktion.

2. Faktiske omstændigheder

Sagsøgerens påstand om, at han aldrig alvorligt er blevet opfordret til at anmelde sine skrotindkøb, er i alle tilfælde gendrevet ved fremlæggelsen af to skrivelser af 22. maj 1954 og 14. juli 1955, hvori »Campsider« gentagne gange opfordrer sagsøgeren til at indgive anmeldelse og giver ham en frist for berigtigelse og angivelse af de faktiske indkøb, samtidig med at den meddeler ham den skønsmæssige ansættelse af hans afgiftspligtige skrotforbrug for tiden fra 1. april 1954 til 30. april 1955. Desuden indeholdt kassens periodiske betalingsopfordringer en trussel om skønsmæssig ansættelse i tilfælde af, at der ikke blev foretaget anmeldelse inden for den angivne frist.

Disse faktiske omstændigheder har imidlertid ingen betydning for vurderingen af, om de nævnte opfordringer og den skønsmæssige ansættelse, som senere blev foretaget af kassen, var lovlige.

3. Den hjemmel der udkræves ifølge traktaten

For at foretage en skønsmæssig ansættelse må der være hjemmel hertil i traktaten.

Den Høje Myndighed kan ifølge artikel 53, litra b indføre finansielle ordninger. Denne vidtgående beføjelse omfatter de foranstaltninger, der er nødvendige, for at disse ordninger kan fungere korrekt. Med henblik på skrotudligningsordningen er det nødvendigt at kunne konstatere de enkelte virksomheders skrotindkøb. Den Høje Myndighed kunne således med hjemmel i traktatens artikel 47, stk. 1 pålægge alle virksomheder en oplysningspligt om deres skrotindkøb, efterprøve virksomhedernes anmeldelser, og ifølge artikel 47, stk. 3 i tilfælde af krænkelse af disse pligter true med bøder og tvangsbøder. Det ville også kunne tillades, at Den Høje Myndighed i en beslutning truffet med hjemmel i artikel 53, litra b bestemte, at der ved krænkelse af anmeldelsespligten sker en ansættelse af skrotindkøbene på grundlag af et skøn. I denne forbindelse måtte der ganske vist fastlægges visse regler og kriterier for at udelukke vilkårlige skøn. Som det generelt er anerkendt i national ret, har enhver myndighed nemlig, når den udøver et skøn, både rettigheder og pligter; til pligterne hører navnlig en velordnet sagsbehandling, der muliggør efterprøvelsen af de beregningsmæssige og tekniske enkeltheder og den logiske slutning på grundlag af den skønsmæssige ansættelse. Beslutningen må gøre det muligt gennem det fremskaffede faktiske materiale og gennem de følgeslutninger, der drages heraf, at godtgøre, at den skønsmæssige ansættelse er logisk rigtig.

Sagsøgeren har under den mundtlige retsforhandling med rette henvist til eksemplet med den generelle afgift. Ifølge traktatens artikel 50 fastsætter Den Høje Myndighed betingelserne for påligning og opkrævning ved *en generel beslutning*. Den Høje Myndighed har i de i overensstemmelse hermed trufne beslutninger nr. 2/52, artikel 4 og nr. 3/52, artikel 5 bestemt, at virksomhederne i Fællesskabet månedligt skal anmelde deres produktion på en nærmere fastlagt måde. Først ved en senere beslutning, beslutning nr. 31/55 af 19. november 1955 (EFT-specialudgave, 1952—1958, s. 37; org. ref. ABl., nr. 21 af 28. 11. 1955, s. 906), har Den Høje Myndighed indført skønsmæssig ansættelse ex officio og begrundet denne følgende betragtning:

»desuden har det vist sig nødvendigt for Den Høje Myndighed selv at fastsætte den afgiftspligtige produktion og det tilsvarende afgiftsbeløb for virksomheder, der ikke har overholdt deres anmeldelsespligt«.

4. Den hjemmel, der er påberåbt i det foreliggende tilfælde

I tilfældet med skrotudligningskassen finder vi i Den Høje Myndigheds beslutninger nr. 22/54 og 14/55 ingen udtalelse, som pålægger virksomhederne en anmeldelsespligt; følgelig indeholder de heller intet om sanktioner ved krænkelsen af en anmeldelsespligt eller om fremgangsmåden ved en skønsmæssig ansættelse. Det er interessant at bemærke, at der derimod i beslutning nr. 2/57, der fra 1. Februar 1957 har afløst beslutning nr. 14/55, i artikel 16 er fore-

skrevet en pligt for virksomheder til at foretage anmeldelse til kassen og til Den Høje Myndighed, og at der i artikel 17, stk. 2 trues med de i traktatens artikel 47, stk. 3 hjemlede foranstaltninger ved falske anmeldelser; der gives ikke regler for det tilfælde, at disse anmeldelser ikke bliver foretaget.

For det tidsrum, som har interesse i den foreliggende retstvist, skal hjemmelen efter Den Høje Myndigheds opfattelse findes i kontorets og kassens enslydende afgørelser af 26. maj 1955, idet dog ansættelsen for sagsøgeren allerede fandt sted fra 1. april 1954, begyndelsen af den tvungne udligningsordning.

Dermed rejser det spørgsmål sig, om Den Høje Myndighed kan overlade en sammenslutning af virksomheder, hvortil den har overdraget gennemførelsen af den indførte udligningsordning, at udstede offentlige retsakter, som Den Høje Myndighed på grundlag af traktaten kunne udstede ved en generel, begrundet beslutning, offentliggjort i Fællesskabets officielle Tidende; med andre ord, om Den Høje Myndighed kan overdrage visse offentlige beføjelser til privatretlige sammenslutninger.

5. Delegation af statsretlige beføjelser til private sammenslutninger i national ret

I den nationale erhvervsret er det et hyppigt fænomen, at der overdrages statsretlige forvaltningsbeføjelser til sammenslutninger af virksomheder, hvor staten forbeholder sig ret til kontrol og tilsyn. En sådan delegation kan udspringe af meget forskellige grunde — f. eks hensigt til at afskære et direkte statsligt ansvar, erkendelse af nødvendigheden af særlig sagkundskab og af særlige institutioner, som statsforvaltningen ikke råder over i tilstrækkelig mængde eller ønske om decentralisering. Staten kan også benytte oprettelsen af sådanne »sammenslutninger med offentligretlige beføjelser« til forskellige formål, især til styring af erhvervslivet eller til støtte for et marked i vanskeligheder.

Sammenslutninger, der har fået magtbeføjelser udover selve sammenslutningen, og for hvilke der gælder tvungent medlemskab, fortjener særlig undersøgelse. Grænserne og forudsætningerne for det forfatningsmæssigt lovlige bliver bedømt forskelligt, og opfattelserne er delte vedrørende den politiske hensigtsmæssighed. Jeg behøver dog ikke at gå nærmere ind på disse fænomener i den nationale ret. Det er tilstrækkeligt at fastholde to punkter, som i den moderne retsstat forekommer mig at være almindeligt anerkendt som forudsætninger for overdragelse af statsretlige forvaltningsbeføjelser til private sammenslutninger: denne overdragelse må være anordnet ved lov og være nøje afgrænset indholdsmæssigt, og den må ikke alene være sikret ved en tilstrækkelig statslig kontrol men frem for alt ved en fuldstændig retsbeskyttelse imod sådanne sammenslutningers retsakter; retssikkerheden kan sikres ved, at disse sammenslutningers foranstaltninger bliver ligestillet med dem, der hidrører fra de offentlige myndigheder, således at de kan anfægtes efter forvaltningsrettens almindelige regler.

6. Lovligheden af delegation inden for fællesskabsretten

Begge disse punkter må efter min opfattelse også lægges til grund inden for fællesskabsretten; thi traktaten regulerer ikke udtrykkeligt spørgsmålene. Jeg har allerede anført, at ordlyden i artikel 53, litra b, hvorefter Den Høje Myndighed kan indføre finansielle ordninger, ikke tillader den følgeslutning, at den indførte finansielle ordning er selvstændig og kun er undergivet kontrol fra Den Høje Myndighed. Ordlyden i artikel 53 fører derfor ikke nødvendigvis til den slutning, at Den Høje Myndighed kan overdrage bestemte beføjelser, som traktaten giver den, til sådanne finansielle ordninger, men synes heller ikke at forbyde delegation. I det mindste må det i alle tilfælde forlanges, at de i traktaten fastlagte retssikkerhedsgarantier også består ved en delegation. Til disse garantier hører forskrifterne om bekendtgørelse og begrundelse af beslutningerne såvel som bestemmelserne om, at disse kan anfægtes ved Domstolen. Disse garantier kan Den Høje Myndighed ikke tilsidesætte ved at overlade sammenslutninger, hvortil der er delegeret kompetence, at træffe de beslutninger, som tilkommer den. Sådanne sammenslutningers afgørelser må snarere enten ligestilles med Den Høje Myn-

digheds beslutninger eller, for så vidt angår de ægte beslutninger — dvs. bortset fra forberedende bistandsvirksomhed og den rent tekniske gennemførelse — udstedes af Den Høje Myndighed selv.

7. Anvendelse på det foreliggende tilfælde

Anvendelsen af disse overvejelser på det her undersøgte tilfælde — dvs. bestemmelsen om, at der ved ikke-opfyldelse af anmeldelsespligten følger en ansættelse ex officio, hvilket forudsætter en obligatorisk bestemmelse om en anmeldelsespligt — resulterer i følgende:

Artikel 3 i beslutningerne nr. 22/54 og 14/55 bestemmer udelukkende, at mængden af det tilkøbsskrot, som den enkelte virksomhed har købt, skal lægges til grund ved beregningen af bidragets størrelse. Der bliver intet sagt om, hvorledes denne mængde skal fastlægges. Måske har kassen fået anmeldelser fra de regionale kontorer; den har endvidere ved en formular under overskriften »Betalingsbetingelser« (Dispositions réglant les paiements) i forbindelse med sine opfordringer til at betale, tilmed første gang i opfordringen af 22. oktober 1954 (tillæg 1 til duplikken), meddelt, at direktionen i mangel af rettidig anmeldelse er bemyndiget til med bistand fra de regionale kontorer skønsmæssigt at ansætte mængden af tilkøbsskrot Denne meddelelse svarer ord til andet til kontorets og kassens afgørelser af 26. maj 1955, som den Høje Myndighed har fremlagt på Domstolens anmodning under de forberedende retsmøder, og som den har angivet som hjemmelen for fremgangsmåden ved skønsmæssig ansættelse. Det er ubestridt, at disse afgørelser af 26. maj 1955 ikke blev offentliggjort. Bestyrelsen kan ganske vist have bekendtgjort dem for medlemmerne af »sociétés coopératives«. Oprindelig var 22 selskaber medlemmer-jf. kassens vedtægt af 24. april 1953, bilag nr. 11 164 til »Moniteur Belge« af 18./19. maj 1953, og kontorets vedtægt af samme dato, bilag nr. 11 165. Ved den første vedtægtsændring den 1. april 1954 talte kassen 58 medlemmer, kontoret 155 medlemmer — jf. bilag nr. 9235 og nr. 9236 til Moniteur Belge af 26./27. april 1954. Ved den anden vedtægtsændring af 4. juli 1955 androg kassens og kontorets medlemsantal 136 — jf. bilag nr. 21 688 og nr. 21 693 til Moniteur Belge af 29. juli 1955 — for sluttelig ved vedtægtsændringen af 21. februar 1957 at synke til 123 — jf. bilagene nr. 4328 og nr. 4317 til Moniteur Belge af 18./19. marts 1957. Da skrotafgiften angår cirka 240 skrotforbrugere, er det nærliggende at slutte, at cirka 100 berørte virksomheder i Fællesskabet ikke kunne få kendskab til disse økonomisk og juridisk betydningsfulde vedtagelser. Det er almindeligt kendt, at det fortrinsvis er de små virksomheder i Fællesskabet, der ikke er medlemmer af »sociétés coopératives« i Bruxelles, mens de store virksomheder i forståelig varetagelse af deres interesser har tilsluttet sig som medlemmer af disse handelsselskaber med »but lucratif« (med profitformål). Jeg tillader mig her at henvise til de netop citerede offentliggørelser i bilagene til »Moniteur Belge«.

Derfor ser jeg ingen mulighed for at ligestille disse afgørelser, som ikke er begrundede, og som kun er blevet meddelt virksomhederne på opkrævninger som en del af en anmærkning vedrørende betalingsmåderne, med beslutningerne fra Den Høje Myndighed; vi har ikke engang fået forelagt en skriftlig formulering af anmeldelsespligten.

Sådanne bestemmelser, der skulle være bindende for alle skrotforbrugende virksomheder i Fællesskabet, uden hensyn til om de var medlemmer af kontoret eller kassen eller ønskede at deltage i udligningsordningen, må imidlertid efter traktaten vedtages som generelle beslutninger. Sagsøgerens opfattelse, at disse afgørelser har ændret artikel 3' i Den Høje Myndigheds beslutninger, formår jeg derimod ikke at følge; det drejer sig snarere om en udfyldning og supplering. Men jeg er enig med sagsøgeren i, at denne supplering er vigtig for, at afgiftsproceduren kan fungere, og at den måtte foretages af Den Høje Myndighed selv, hvad denne også har gjort ved den generelle afgift. Den Høje Myndigheds argument om, at en obligatorisk udligningsordning nødvendigvis også måtte hjemle en skønsmæssig ansættelse, er kun bevis for, at den generelle beslutning for så vidt var ufuldstændig.

Jeg kommer hermed til det resultat, at der ikke er hjemmel for den ansættelse, som kassen har foretaget.

8. Den faktiske gennemførelse af den skønsmæssige ansættelse

Under disse omstændigheder er det for fuldstændighedens skyld tilstrækkeligt kort at redegøre for den faktiske gennemførelse af den skønsmæssige ansættelse.

På grund af manglende begrundelse er fremgangsmåden ved og arten af den skønsmæssige ansættelse ikke klar og kan ikke efterprøves. F.eks. er den regnskabsmæssige størrelse af det skønnede skrotforbrug, udmålt i forhold til størrelsen af stålproduktionen, blevet draget i tvivl under sagen, men er ikke blevet forklaret og godtgjort. Hvis man ligeledes ved en skønsmæssig ansættelse må gå ud fra, at der ligger visse fejlkilder i selve den skønsmæssige ansættelses natur, må der i det mindste forlanges en ensartet anvendelse af saglige, generelle eller individuelle kriterier. De uforklarede voldsomme afvigelser, som er nævnt ovenfor, forstærker den opfattelse, at der har været tale om en ikke-ensartet anvendelse. Denne opfattelse er uigendrevet, således at det også kan formodes, at der har været fejl i den faktiske gennemførelse af ansættelsen. Da den afgiftspligtige virksomhed ved en skønsmæssig ansættelse ikke har færre rettigheder, end når der på basis af anmeldelser sker en regnskabsmæssigt nøjagtig undersøgelse og påligning, kan der ud fra denne formodning drages den slutning, at der har været en mangel ved den skønsmæssigt ansatte fastsættelse.

III — Indvendinger, der angår fastsættelsen af bidragssatserne

I sag 9/56 måtte man ved efterprøvelsen af hjemmelen for den skønsmæssige ansættelse ex officio straks gå tilbage til de generelle vedtagelser fra kassen og kontoret, som var lagt til grund.

Jeg kommer nu til de yderligere indvendinger, der i begge retssager blev fremført imod kassens afgørelser. Disse indvendinger — manglende begrundelse, foreløbig og forsinket bekendtgørelse af bidragssatsen, faktisk urigtig fastsættelse af gennemsnitsprisen for skrot fra Fællesskabet og importeret skrot — vedrører ikke længere anvendelsen på de enkelte virksomheder men derimod kassens generelle arbejde, hvis resultat er fastsættelsen af den bidragssats, der er generelt gældende for en bestemt periode.

Reglerne for kassens arbejde må først og fremmest findes i Den Høje Myndigheds generelle beslutninger, som indførte udligningsordningen og under Den Høje Myndigheds ansvar overdrog kassen gennemførelsen. Beslutningerne nr. 22/54 og 14/55 bestemmer i deres artikel 3, stk. 2 kun, at kassen fastsætter bidragssatsen og afregningsperioderne. Blot er der forbeholdt den mulighed, at Den Høje Myndigheds repræsentant kan gøre afgørelserne betinget af Den Høje Myndigheds godkendelse. I øvrigt kan der kun udledes generelle holdepunkter af beslutningerne: den samlede indtægt fra afgiften skal muliggøre prisudligningen, kassen fastsætter på forslag fra kontoret mængden af det skrot, der skal indføres, maksimal-importprisen og udligningsprisen, og kassen skal være bekendt med Fællesskabets afgiftspligtige skrottilgang.

Beslutningerne indeholder ingen bestemmelser om, hvorledes disse faktorer skal fastslås; de udtaler heller intet om, hvorvidt afgørelsen om fastsættelsen af bidragssatsen skal begrundes og offentliggøres.

Jeg vil på dette sted minde om det allerede nævnte forhold, at fastsættelsen af bidragssatsen for den frivillige udligningsordning i henhold til artikel 53, litra a ved beslutning nr. 33/53, artikel 2, stk. 4 er betegnet som »reglement«, der skal offentliggøres efter godkendelse fra Den Høje Myndighed. Dette »reglement« gjaldt kun for de i den frivillige sammenslutning deltagende virksomheder, der kunne udtræde deraf, og som ikke var udsat for en offentlig, eksigibel beslutning fra Den Høje Myndighed. I den obligatoriske ordning gælder fastsættelsen af bidragssatsen til gengæld for alle skrotforbrugende virksomheder i Fællesskabet og kan anvendes ved en eksigibel beslutning fra Den Høje Myndighed.

Dermed rejser det spørgsmål sig på ny, om Den Høje Myndighed på denne måde kan overdrage kassen at træffe en generel beslutning, dvs. om at fastsætte bidragssatsen. For at vurdere dette er det hensigtsmæssigt nærmere at undersøge betydningen af bidragssatsen inden for udligningsordningen nøje.

1. Betydningen af fastsættelsen af bidragssatsen

Beslutningerne nr. 22/54 og 14/55 blev begrundet med, at det importerede og det hermed ligestillede skrot skulle stå til rådighed for forbrugerne inden for det fælles marked til priser, der *nærmer sig* de priser, som gælder inden for Fællesskabet. Ifølge de forklaringer, som er afgivet under sagen, er kassen dog gået ud fra den opfattelse, at der skulle stiles mod en *fuldstændig udligning;* herved begrundes det især, at den endelige fastsættelse først kunne følge senere og efter afvikling af indførselsaftaler. Vi finder endog faktorer, som går ud over en fuldstændig udligning: den såkaldte »Zürichformel« til beregning af udligningsprisen indeholder en »opmuntringspræmie til importøren« og skulle således åbenbart anspore til særlige bestræbelser for at foretage de størst mulige skrotindførsler. Det kan i en bestemt markedssituation være lige så fornuftigt, som det i en anden markedssituation kan være nødvendigt at anspore bestræbelserne for at øge den indre skrottilførsel fra Fællesskabet selv. Fastsættelsen af bidragssatsen viser sig herefter som et vigtigt instrument i den økonomiske politik. En ren tilnærmelse, der kunne være af forskellig størrelse afhængig af markedssituationer, ville muligvis også have muliggjort en fastsættelse af bidragssatsen for bestemte perioder *forud* og *endeligt,* idet der ved udmålingen af bidragssatsen for den herefter følgende periode kunne have været taget hensyn til udviklingen og den opnåede indtægt.

Efter 1. april 1955 skulle kassens indtægt ikke alene muliggøre prisudligningen for indført skrot, men også ifølge den nyaffattede artikel 2 (beslutning nr. 14/55, litra b og c) tilvejebringe midlerne til import af en vis disponibel mængde, altså til »fonds de roulement«, og frem for alt midlerne til ydelse af en præmie for besparelse i skrotforbrug. Størrelsen af denne præmie blev bestemt af kassen efter forslag fra kontoret. Fra 1. april 1955 kan der således endnu mindre end for de tidligere år være tale om en ren regnskabsmæssig prisudligning.

To beslutninger, som Den Høje Myndighed undtagelsesvis selv har vedtaget, viser særlig klart, at der skulle anstilles sådanne økonomisk-politiske overvejelser og vurderinger ved fastsættelsen af bidragssatsen. Ved manglende enighed mellem kontoret og kassen skulle Den Høje Myndighed selv i henhold til artikel 9, stk. 2 i beslutningerne nr. 22/54 og 14/55 træffe en beslutning. Dette tilfælde er forekommet, og Den Høje Myndighed har ved beslutning reguleret — ganske vist ikke selve bidragssatsen — men en faktor vedrørende udligningsprisen, der igen er et væsentligt led i bidragssatsen. Det drejer sig om beslutningerne nr. 9/56 (ABl. nr. 5 af 5. 3. 1956, s. 25) og 34/56 (ABl. nr. 28 af 11. 12. 1956, s. 381). Den førstnævnte beslutning nr. 9/56, der fandt anvendelse på det tidsrum, som er behandlet under denne sag — den var gældende for månederne november 1955 til januar 1956 — er begrundet således:

». . . i betragtning af, at det er nødvendigt at holde udligningsbyrden på det laveste niveau, der er foreneligt med det mål, som tilstræbes af udligningskassen for indført skrot, og inden for fornuftige grænser at opretholde ligevægten i priserne på det fælles marked,

i betragtning af, at udligningsprisen for november og december 1955 og januar 1956 må fastsættes på grundlag af en retfærdig afvejelse af de vilkår, som for de nævnte måneder konstateres på det fælles skrotmarked . . .«

Efter min mening må man ud fra disse kendsgerninger og omstændigheder nå til den slutning, at fastsættelsen af bidragssatsen ikke blod forudsatte teknisk bistand og beregningsarbejde (f. eks. fastsættelse af den afgiftspligtige skrotmængde i Fællesskabet) men herudover, at der blev anlagt økonomisk-politiske vurderinger og overvejelser.

Fastsættelsen af bidragssatsen viser sig således at være den for den samlede ordning udslaggivende beslutning.

2. Kassens beføjelse til fastsættelse af bidragssatsen

Vedtagelsen af denne udslaggivende beslutning overlades ved Den Høje Myndigheds generelle beslutninger inden for de nævnte grænser fuldstændigt til kassen, idet kontoret dog har en forslagsret for så vidt angår enkelte elementer. Set ud fra ordlyden af Den Høje Myndigheds generelle beslutninger er

sagsøgerens klagepunkter derfor ikke begrundede; Den Høje Myndighed har nemlig på ingen måde foreskrevet regler om fastsættelsesmåden, offentliggørelsen og begrundelsen. Domstolens kontrol må derfor indebære en undersøgelse på grundlag af traktaten af, om Den Høje Myndighed efter traktaten var berettiget til, som det er sket, ved generelle beslutninger at overlade kassen fastsættelsen af bidragssatsen.

Jeg redegjorde allerede for grundprincipperne for besvarelsen af dette spørgsmål, da hjemmelen for andre generelle vedtagelser fra Bruxelles-organerne blev diskuteret, nemlig afgørelserne om skønsmæssig ansættelse ex officio. Herefter er det afgørende punkt, hvorvidt de i traktaten fastlagte retssikkerhedsgarantier også består ved en delegation.

Virksomhederne kunne udlede den foreløbige bidragssats af de foreløbige opfordringer til at betale. Desuden findes der i sagens akter cirkulærer fra det nationale kontor for Italien, »Campsider«, hvori den — ligeledes som *foreløbig* betegnede — bidragssats bekendtgøres under angivelse af Bruxelles-kontorets beslutningsdato; det første cirkulære, der er forelagt os, er dateret 8. februar 1955, og meddeler satserne fra 1. april 1954. Til dels omfatter dette beløb, som er angivet i EBU-regningsenheder, den forhøjede udligningssats, som fra 1. april 1954 blev anvendt ved et øget forbrug af råjern; til dels optræder denne udligningssats talmæssigt for sig selv. I et sådant cirkulære bliver den anvendte udligningspris også meddelt. Endelig følger der af det af sagsøgerne fremlagte svar fra det regionale kontor »Campsider« den ikke bestridte kendsgerning, at »Campsider« også via cirkulærer har meddelt virksomhederne formlerne for beregningen af bidragssatsen. Derimod ses det ikke, at virksomhederne har fået meddelelse om de talmæssigt konkret anvendte regningsfaktorer ved hver enkel fastsættelse af en bidragssats.

Bekendtgørelsesmåden for afgørelser om fastsættelsen af de enkelte bidragssatser, der ikke er blevet nærmere begrundet, svarer ikke til de krav, som efter traktaten må stilles til offentliggørelsen og begrundelsen af generelle beslutninger fra Den Høje Myndighed. Disse afgørelser fra kassen kan derfor ikke ligestilles med beslutninger fra Den Høje Myndighed, for så vidt angår deres retlige værdi. På grund af den udslaggivende betydning, som fastsættelsen af bidragssatsen har for den samlede udligningsordning, må der kræves de samme retssikkerhedsgarantier, som traktatens foreskriver for beslutninger fra Den Høje Myndighed. Den Høje Myndighed måtte ifølge traktatens artikel 48, stk. 3 henvende sig til producentorganisationerne for at få de nødvendige oplysninger og for at *lette* gennemførelsen af de opgaver, der var betroet *den,* Den Høje Myndighed; den måtte imidlertid på sin side ikke overlade disse opgaver til en sammenslutnings initiativ, ansvar og afgørelse. Det ser ud til, at Den Høje Myndigheds beslutninger nr. 22/54 og 14/55 ikke tager hensyn til den grundlæggende forskel, der findes mellem en udligningsordning, som består på basis af en frivillig aftale mellem flere virksomheder, der kun gælder for deres indbyrdes forhold, og som blot behøver en godkendelse fra Den Høje Myndighed, og en udligningsordning, der er indført af Den Høje Myndighed selv og gennemført i kraft af dennes højhedsmyndighed, og som er bindende for alle virksomheder i Fællesskabet, sådan som den der ligger til grund for de beslutninger, der anfægtes under dette søgsmål.

3. Bedømmelse af de forskellige indvendinger

Af disse grunde udgør Kassens afgørelser om fastsættelse af bidragssatserne, som ikke engang blev anført i de anfægtede individuelle beslutninger fra Den Høje Myndighed, ikke tilstrækkeligt hjemmel for disse individuelle beslutninger fra Den Høje Myndighed.

Allerede ud fra denne opfattelse er det overflødigt at gå nøjere ind på de enkelte indvendinger. Jeg vil dog gøre dette kort for fuldstændighedens skyld; derved vil det vise sig, at disse indvendinger egentlig vedrører krænkelser af væsentlige retssikkerhedsgarantier. Disse er allerede påvist i min foregående fremstilling. På grundlag heraf bliver det samtidig forståeligt, at sagsøgernes indvendinger ikke kan være særligt håndgribelige.

a) Manglende begrundelse

For det første påberåber sagsøgerne sig manglende begrundelse og påstår navnlig, at de væsentlige faktorer ved fastsættelsen af bidragssatsen ikke er blevet offentliggjort.

Dette klagepunkt er begrundet. Havde Den Høje Myndighed selv fastsat bidragssatsen, havde den ifølge traktatens artikel 15 måttet begrunde sin afgørelse og offentliggøre den i Fællesskabets officielle Tidende, således som den også gjorde det ved beslutning nr. 9/56.

b) Fastsættelsesmåde

For det andet påstår sagsøgerne, at fastsættelsen til at begynde med var foreløbig, idet den endegyldige fastsættelse først fulgte med stor forsinkelse; generelt er virksomhederne blevet utilstrækkeligt informeret og har ikke fået de oplysninger, de har anmodet om. Hertil hører også den indvending, at størrelsen af tillægsafgiften for ydelsen af præmie ved skrotbesparelse ikke altid er blevet fastsat adskilt fra den generelle bidragssats.

Disse indvendinger vedrører delvis også krænkelsen af væsentlige formforskrifter, delvis beror de på den omstændighed, at fastsættelsen er sket ved afgørelser fra kassen.

Det må her stå hen, om en forudgående og endelig fastsættelse af bidragssatsen ikke — hvad jeg allerede har antydet — var mulig; dette spørgsmål må Den Høje Myndighed undersøge på eget ansvar. I alle tilfælde ligger den opfattelse nær, at virksomhederne skulle være i stand til nøjagtigt og tidligst muligt at udregne de byrder, som skulle påhvile dem ifølge offentligge beslutninger. Ligeledes er det absolut tænkeligt, at offentliggørelsen af gennemsnitspriserne kunne være af betydning for virksomhedernes økonomiske handlemåde. Denne offentliggørelse hører sammen med begrundelsen af de afgørelser, hvorved bidragssatsen fastsættes. Til begrundelsen hører ligeledes angivelsen af, hvilken del af bidraget der er nødvendig for prisudligningen og hvilken del for ydelsen af besparelsespræmien.

c) Urigtig fastsættelse af gennemsnitspriser

For det tredje hævder sagsøgerne, at to elementer ved fastsættelsen af bidragssatsen blev bestemt urigtigt, idet gennemsnitsprisen for skrot fra Fællesskabet blev ansat for lavt, og gennemsnitsprisen for importeret skrot for højt.

Denne påstand er dog selvmodsigende, idet sagsøgerne et andet sted fremfører, at disse faktorer, således som de rent faktisk blev lagt til grund for de enkelte fastsættelser, ikke blev offentliggjort. Disse faktorer, der skulle have været anført i begrundelsen, fremgår i hvert fald ikke af kassens afgørelser og af de sagsakterne bilagte dokumenter. Den udligningspris, der i et tilfælde blev meddelt, er ikke identisk med Fællesskabets gennemsnitspris. Disse to priser er igen forskellige fra prisen på italiensk skrot, således at de fakturaer, som sagsøgerne har fremlagt, ikke har tilstrækkelig bevisværdi.

En beslutnings begrundelse skal også muliggøre Domstolens kontrol. Mangler en tilstrækkelig begrundelse, fører allerede denne krænkelse af væsentlige formforskrifter til, at beslutningen er mangelfuld.

Man behøver derfor ikke i den foreliggende sag at fastslå, hvilke gennemsnitspriser kassen faktisk har lagt til grund ved de enkelte bidragssatser, eller om sagsøgernes på formodninger støttede påstand om, at disse priser ikke svarer til virkeligheden, holder stik. Til gengæld påhviler det Den Høje Myndighed, efter at sagen er blevet sendt tilbage til denne, at fastslå nævnte grundlag på eget ansvar og angive det i beslutningen.

4. Resultat

Dermed viser det sig, at de anfægtede individuelle beslutninger også strider mod traktaten, i det omfang de beror på de bidragssatser, som er fastsat i kassens afgørelser. Thi overdragelsen til kassen af beføjelsen til at fastsætte bidragssatser, således som det er bestemt i Den Høje Myndigheds generelle beslutninger, har ikke taget hensyn til væsentlige, i traktaten foreskrevne retssikkerhedsgarantier; tværtimod mangler der en tilstrækkelig begrundelse og en reglementeret offentliggørelse af disse afgørelser, således som det må kræves i betragtning af deres betydning for udligningsordningen og deres obligatoriske anvendelse på alle skrotforbrugende virksomheder i Fællesskabet.

IV — Indvendinger, der angår Den Høje Myndigheds generelle beslutninger

Jeg kommer til sidst til de indvendinger, som påberåbes mod det tredje trin, de generelle beslutninger fra Den Høje Myndighed selv. I denne forbindelse er det allerede blevet fastslået, at disse beslutninger lider af mangler, for så vidt som de under tilsidesættelse af væsentlige retssikkerhedsgarantier overlader kassen beføjelsen til at fastsætte udligningssatser med bindende virkning for alle.

Sagsøgerne gør herudover endnu to yderligere indvendinger gældende:

1. Virkninger i strid med Ministerrådets anbefalinger

Sagsøgerne anfører først, at Ministerrådet har forbundet sin godkendelse af beslutning nr. 14/55 med seks anbefalinger. Sagsøgeren i sag 9/56 hævder, at ingen af disse anbefalinger er blevet respekteret, mens sagsøgeren i sag 10/56 mener, at tre af disse anbefalinger ikke er blevet fulgt. Sagsøgernes redegørelser på dette punkt er holdt i almene vendinger og hviler på to påstande:

a) De interne skrotmidler i Fællesskabet er sunket på trods af Ministerrådets anbefalinger, fordi importen af skrot er blevet begunstiget uforholdsmæssigt, idet kassen har lagt urigtige gennemsnitspriser til grund.

   Dette argument er allerede behandlet.

b) Den Høje Myndighed burde ikke gave forholdt sig passiv ved forhøjelsen af bidragssatsen fra 0,75 EBU-regningsenheder i marts 1954 til 10,5 i juli 1956; den skulle have grebet ind.

Dette andet anbringende berører heller ikke retmæssigheden af beslutning nr. 14/55 på det tidspunkt, da den blev vedtaget, derimod kræver det en indgriben fra Den Høje Myndighed ved fastsættelsen af bidragssatsen.

Dertil er det allerede blevet anført, at Den Høje Myndighed skulle have foretaget fastsættelsen af bidragssatsen ved egen beslutning. Det synes ikke udelukket, at Den Høje Myndighed i dette tilfælde ikke ville have forhøjet bidragssatsen ud over et vist beløb, og at den snarere ville have foretaget en tilpasning til priserne i Fællesskabet; den allerede nævnte begrundelse til beslutning nr. 9/56 synes at give holdepunkt herfor, idet det heri blev understreget, at det er nødvendigt at holde udligningsbyrden lavest mulig og kun at opretholde ligevægten mellem priserne *inden for fornuftige grænser.* På det tidspunkt, Den Høje Myndighed traf denne beslutning nr. 9/56, have bidragssatsen ganske vist allerede nået en højde af 9 EBU-regningsenheder; imidlertid fastsætte Den Høje Myndighed ikke selv bidragssatsen men kun et element i udligningsprisen. Spørgsmålet om Den Høje Myndighed på et bestemt tidspunkt skulle have grebet ind, stiller sig ikke, hvis man går ud fra den opfattelse, at Den Høje Myndighed fra begyndelsen selv skulle have fastsat bidragssatsen. Det er derfor tilstrækkeligt at fastslå, at der allerede er blevet taget hensyn til det saglige indhold i denne indvending, men at dette imidlertid ikke herudover kan føre til at erklære beslutning nr. 14/55 traktatstridig fra et bestemt tidspunkt, som sagsøgerne i øvrigt ikke definerer.

2. Spørgsmålet om forlængelsesbeslutning nr. 10/56 strider mod traktaten

Sagsøgerne gør sluttelig gældende, at forlængelsesbeslutningen strider mod traktaten. Da de anfægtede individuelle beslutninger vedrører tidsrummet indtil 30. juni 1956, var det her den første forlængelsesbeslutning nr. 10/56, der fandt anvendelse.

Sagsøgerne finder, at det er i strid med traktaten, at Den Høje Myndighed simpelthen har forlænget beslutning nr. 14/55, skønt den i begrundelsen til beslutning nr. 10/56 selv angiver, at den gældende ordning burde ændres. Forlængelsen er begrundet med, at en ny ordning endnu ikke havde kunnet udarbejdes.

I et sådant tilfælde kunne der foreligge en krænkelse af traktaten, når den beslutning, som skulle ændres, havde kunnet være faldet bort, uden at der var grund til at sætte en anden i dens sted, eller når Den Høje Myndighed straks — under forbehold af en senere videregående ændring — kunne have foretaget bestemte ændringer. Sagsøgerne har ikke udtrykkeligt anført sådanne anbringender. Man kan ud fra det af dem anførte slutte, at de først og fremmest fandt det nødvendigt med en maksimalgrænse eller en nedsættelse af bidragssatsen.

Hermed står denne indvending i snæver sammenhæng med det, jeg lige har undersøgt og hvorefter Den Høje Myndighed skulle have grebet ind, da der viste sig bestemte virkninger af udligningsordningen, især da bidragssatsen havde nået en bestemt højde. Det er dog ikke muligt heraf at udlede, at forlængelsesbeslutningen er traktatstridig.

G — Resultat og forslag til afgørelse

I — Resultat

1. I sag 10/56 kommer jeg således til det resultat, at den anfægtede beslutning lider af følgende retlige mangler:

a) krænkelse af væsentlige formforskrifter, idet Den Høje Myndighed i manglende forståelse af kassens beføjelser ikke har givet sin egen begrundelse,

b) uberettiget anvendelse af kassens afgørelser om fastsættelse af bidragssatsen, idet Den Høje Myndighed har overdraget kassen beføjelsen til at foretage denne fastlæggelse under tilsidesættelse af væsentlige, i traktaten fastlagte retssikkerhedsgarantier.

2. Den i sag 9/56 anfægtede beslutning lider ligeledes af de anførte to retlige mangler og er for det tredje desuden mangelfuld, for så vidt som den hviler på en af kassen ex officio foretaget skønsmæssig ansættelse af sagsøgerens afgiftspligtige skrotindkøb, skønt der ikke forelå nogen hjemmel i så henseende.

II — Forslag til afgørelse

Jeg foreslår således følgende i de to sager:

1. I sag 9/56:

Den Høje Myndigheds beslutning af 24. oktober 1956 til selskabet »Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, S.p.A.«, Milano, meddelt sagsøgeren den 12. november 1956, annulleres,

i medfør af traktatens artikel 34 sendes sagen tilbage til Den Høje Myndighed.

2. I sag 10/56:

Den Høje Myndigheds beslutning af 9. november 1956 til selskabet »Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, Società in accomandita semplice«, Erba, Como-provinsen, meddelt sagsøgeren den 14. november 1956, annulleres,

i medfør af traktatens artikel 34 sendes sagen tilbage til Den Høje Myndighed.