Conclusies van de Advocaat-Generaal

K. ROEMER

Vertaald uit het Duits

INHOUD

Blz.

A – Inleiding 92

B – Het beroepsrecht; de vraag of de eisende partijen behoorlijk zijn vertegenwoordigd 93

C – Onderzoek der voorgedragen middelen; volgorde van behandeling 94

I – De noodzaak van dit onderzoek 94

II – De juridische constructie van het prijsvereveningsstelsel voor schroot 95

III – Indeling en volgorde der voorgedragen grieven . . . 101

D – Ontvankelijkheid der beroepen 102

E – Ontvankelijkheid der afzonderlijke middelen van beroep . 103

F – Onderzoek der afzonderlijke middelen van beroep . . . 107

I – Grieven, welke rechtstreeks tegen de bestreden individuele beschikkingen zijn gericht 107

II – Bijzonder middel slechts in de zaak 9-56 voorgedragen: ambtshalve gedane schatting 113

III – Grieven tegen de vaststelling van het percentage der bijdragen 121

IV – Grieven gericht tegen de algemene beschikkingen van de Hoge Autoriteit 129

G – Resultaat van het onderzoek en conclusie 132

Mijnheer de Voorzitter, mijne heren Rechters,

Wij concluderen heden in de beide volgende zaken:

1) „Meroni & C., Industrie Metallurgiche, Società per Azioni", gevestigd te Milaan, vertegenwoordigd door Ir. A. Meroni, „Amministratore"

tegen

de Hoge Autoriteit der E.G.K.S. (Zaak 9-56)

2) „Meroni & C., Industrie Metallurgiche, Società in accomandita semplice", gevestigd te Erba, provincie Como, vertegenwoordigd door de heer A. Artioli, „Procuratore"

tegen

de Hoge Autoriteit der E.G.K.S. (Zaak 10-56).

A — Inleiding

De beroepen zijn ingesteld door twee verschillende vennootschappen naar Italiaans handelsrecht; zij werden in de loop van het geding niet gevoegd.

Beide bestrijden zij een individuele beschikking van de Hoge Autoriteit. Beide beschikkingen strekken tot het vorderen en doen innen van een bepaald — naargelang van het geval verschillend — geldbedrag, hetwelk degenen tot wie de beschikking gericht is schuldig zijn als bijdrage aan het „Vereveningsfonds voor Ingevoerd Schroot" (hierna te noemen het „Fonds").

De in de zaken 10-56 en 9-56 voorgedragen middelen en aangevoerde argumenten zijn van identieke aard. In laatstgenoemde zaak werd bovendien nog een middel opgeworpen, gegrond op het feit, dat de berekeningsgrondslag voor de bijdragen door het Fonds werd geschat; de eisende partij voert tegen deze schatting verschillende grieven aan.

Daar een gescheiden behandeling der aanvullende gronden, welke op bedoelde schatting betrekking hebben — en van het

daarop berustende middel — gewenst voorkomt, stellen wij ons voor dit deel van de procesmaterie aan een afzonderlijke beschouwing te onderwerpen.

Voor het door ons gekozen schema spreekt voorts nog het feit, dat zowel de eisende partijen als de verwerende partij bij de mondelinge behandeling haar beweringen in feite gemeenschappelijk en onscheidbaar voor het Hof hebben voorgedragen.

Wij mogen er derhalve op wijzen, dat — behoudens uitdrukkelijke verklaring van het tegendeel — onze conclusies voor beide processen gelden.

B — Het beroepsrecht; de vraag of de eisende partijen behoorlijk zijn vertegenwoordigd

1° „Meroni & C., Industrie Metallurgiche, Società per Azioni" te Milaan wordt vertegenwoordigd door Ir. A. Meroni, „Amministratore", die hiertoe alleen bevoegd is. De „Amministratore" heeft voor het onderhavige geding een procesvolmacht verstrekt aan Mr. A. Cottrau, die bij een Italiaanse balie als advocaat is ingeschreven.

2° De „Meroni & C., Industrie Metallurgiche, Società in accomandita semplice" te Erba wordt wettig vertegenwoordigd door hiertoe alléén bevoegde „Gerenti", de heren Ambrogio Meroni en Aldo Meroni. De „Gerente" Ambrogio Meroni heeft de heer A. Artioli als „Procuratore" aangesteld, met de bevoegdheid de Vennootschap — onder meer — in rechte, zowel eisend als verwerend, te vertegenwoordigen. Deze „Procuratore" heeft voor het onderhavige geding een procesvolmacht verstrekt aan Mr. A. Cottrau, die bij een Italiaanse balie als advocaat is ingeschreven.

De rechtsvorm der eisende Vennootschappen, de regeling der wettige vertegenwoordiging, de volmachten van de „Procuratore" en van de procesgemachtigde worden door authentieke stukken bewezen, zodat op deze punten geen aanleiding tot bedenking bestaat.

Beide Vennootschappen zijn ondernemingen in de zin van artikel 80 van het Verdrag. Zij kunnen derhalve bij het Hof beroep instellen en zijn daartoe op regelmatige wijze vertegenwoordigd.

Ten aanzien van het verloop der beide processen mogen wij verwijzen naar het rapport van de Rechter-Rapporteur. De procesvoering beantwoordde aan de desbetreffende voorschriften van het Hof; ook op dit punt bestaat geen aanleiding tot bedenking.

Wij kunnen mitsdien overgaan tot de behandeling der procesmaterie en tot een onderzoek der voorgedragen middelen.

C – Onderzoek der voorgedragen middelen; volgorde van behandeling

I – DE NOODZAAK VAN DIT ONDERZOEK

De bestreden beschikkingen zijn individuele invorderingsbeschikkingen. De beroepen steunen op drie middelen: schending van wezenlijke vormvoorschriften, „détournement de pouvoir" en klaarblijkelijke miskenning van het Verdrag.

Bij nadere beschouwing blijkt deze schijnbaar eenvoudige indeling evenwel niet voldoende. Immers, de individuele vaststelling der bijdragen berust op algemene beschikkingen van de Hoge Autoriteit en op besluiten van het Fonds en van het Gemeenschappelijk Bureau. De ter ondersteuning van ieder middel opgeworpen grieven hebben nu eens rechtstreeks betrekking op de individuele beschikkingen, dan weer op de handelingen van de Brusselse instellingen en de door haar ter uitvoering van de algemene beschikkingen der Hoge Autoriteit genomen besluiten nopens de prijsvereveningen voor de aankopen van schroot zowel binnen als buiten de Gemeenschap. Volgens de Hoge Autoriteit keren enkele grieven zich zelfs tegen de algemene beschikkingen der Hoge Autoriteit, waarbij het vereveningsstelsel wordt geregeld, reden waarom de Hoge Autoriteit aanvoert, dat de beroepstermijn is verstreken en bepaalde middelen mitsdien niet ontvankelijk zijn.

Het komt derhalve noodzakelijk voor de juridische constructie van het vereveningsstelsel voor schroot en in het bijzonder de grondslagen, waarop een individuele beschikking als die welke thans wordt bestreden, nader uiteen te zetten. Daaruit blijkt dan in welke volgorde het onderzoek rechtens de middelen en gronden dient plaats te vinden.

II – DE JURIDISCHE CONSTRUCTIE VAN HET PRIJSVEREVENINGS-STELSEL VOOR SCHROOT

Reeds voor het in werking treden van de gemeenschappelijke markt werd de noodzaak van een prijsverevening voor schroot vastgesteld (zie considerans van Beschikking No. 2-53, *Publikatieblad van de Gemeenschap No. 1 van 10 februari 1953, blz. 5).* De Hoge Autoriteit had buitendien maximumprijzen voor schroot vastgesteld, welke golden tot 1 april 1954.

1. Het vrijwillige prijsvereveningsstelsel (Beschikking No. 33-53)

In het tijdvak van 15 maart 1953 tot 1 april 1954 berustte de prijsegalisatie op een vrijwillige overeenkomst van de ruwijzer- en staalproducerende ondernemingen der Gemeenschap, die een „Gemeenschappelijk Bureau van Schrootverbruikers" (hierna genoemd „het Bureau"), een „Egalisatiefonds voor Ingevoerd Schroot" (hierna genoemd „het Fonds") en een „Paritair Bureau van Verbruikers en Handelaren" in het leven riepen. Bureau en Fonds hebben de vorm van privaatrechtelijke vennootschappen; zij zijn namelijk „sociétés coopératives" naar Belgisch handelsrecht en zijn gevestigd te Brussel. Gelijk uit de stukken blijkt, hebben deze centrale „Brusselse instellingen" in elk land van de Gemeenschap een „regionaal bureau" opgericht en een vereniging met de leiding der werkzaamheden belast. Als regionaal bureau voor Italië fungeert de „Consorzio Approvvigionamenti Materie Prime Siderurgiche S. A., Milano", afgekort: „Campsider".

Bij haar Beschikking No. 33-53 de dato 19 mei 1953 *(Publikatieblad van de Gemeenschap No. 8 van 9 juni 1953, blz. 137)* heeft de Hoge Autoriteit deze vrijwillige overeenkomst krachtens artikel 65 en artikel 53, sub *a*, van het Verdrag goedgekeurd.

Aan deze goedkeuring waren met name de volgende voorwaarden en lasten verbonden:

de Statuten van het Bureau en het Fonds dienen onverwijld in elk van de deelnemende Staten in het daartoe gebruikelijke publikatieblad openbaar te worden gemaakt;

de Hoge Autoriteit wordt in kennis gesteld van de besluiten van het Bureau en het Fonds;

een waarnemer van de Hoge Autoriteit neemt aan alle zittingen deel;

het beheer en de boekhouding van het Fonds worden door de Hoge Autoriteit gecontroleerd;

ten slotte: alle in artikel 3 van de Statuten van het Fonds voorziene besluiten dienen na voorafgaande goedkeuring van de Hoge Autoriteit te worden gepubliceerd.

Wat de laatste bepaling betreft, zij nog opgemerkt, dat in de Duitse vertaling in artikel 2, 4e lid, van Beschikking No. 33-53 de woorden „reglementen van orde" (Frans: „règlements") ten onrechte door „Geschäftsordnung" werd vertaald. De in artikel 3 van de Statuten van het Fonds bedoelde „règlements" hebben betrekking op de „modalités" der verevening. Genoemd artikel 3 luidt als volgt:

„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* du prélèvement destinés à alimenter la caisse, feront l'objet de *règlements* établis par le conseil."

Uit deze tekst van de Statuten blijkt welke elementen der prijsegalisatie door het Bestuur van het Fonds zullen worden geregeld.

2. *Eerste verplichte prijsverevening (Beschikking No. 22-54)*

Daar de eerste vrijwillige regeling onvoldoende was gebleken, stelde de Hoge Autoriteit vervolgens ex artikel 53, sub *b*, van het Verdrag in haar Beschikking No. 22-54 de dato 26 maart 1954 *(Publikatieblad van de Gemeenschap No. 4 van 30 maart 1954, blz. 286)* met ingang van 1 april 1954 zelf een prijsvereveningsregeling vast, welke voor alle schrootverbruikende ondernemingen der Gemeenschap verbindend was.

De uitvoering (Frans: „fonctionnement") van deze voorziening werd door de Hoge Autoriteit „onder haar verantwoordelijkheid" in handen gelegd van de bestaande, zojuist aangeduide, instellingen, die ook met de uitvoering van de vrijwillige prijsegalisatie belast waren, namelijk het Fonds en het Bureau (artikel 1, sub 2). Het Fonds, hetwelk door de Hoge Autoriteit tot „uitvoerend orgaan" der prijsegalisatie was bestemd (artikel 6, lid I) stelt de percentages der bijdragen en de tijdvakken van afrekening vast. De Beschikking bepaalt op dit punt het volgende: „de bijdragen moeten nodig zijn voor de uitvoering van een prijsegalisatie voor ingevoerd schroot"; zij worden berekend naar rata van de hoeveelheden, welke door elk van de ondernemingen worden aangekocht, hetzij binnen de Gemeenschap, hetzij in derde landen. Daar krachtens artikel 5 het Bureau aan het Fonds voorstellen kan doen ten aanzien van de uit derde landen in te voeren hoeveelheden, de maximuminkoopsprijs bij invoer en de egalisatieprijs — welke factoren voor de berekening van de hoogte der bijdragen van belang zijn — werkt in zoverre dus ook het Bureau mede. Ten slotte neemt een waarnemer van de Hoge Autoriteit deel aan alle zittingen van het Bureau en van het Fonds; deze kan de eindbeslissing aan de Hoge Autoriteit voorbehouden; kunnen de Raden van Beheer van het Gemeenschappelijk Bureau of van het Fonds niet tot de in artikel 9, 1e lid, bedoelde eenparige beslissing komen, dan dient de betreffende aangelegenheid „door een beslissing van de Hoge Autoriteit" te worden geregeld.

Volgens artikel 4 brengt het Fonds het bedrag van de te storten bijdragen en de betalingstermijnen ter kennis van de ondernemingen; het is tot inning dezer bijdragen bevoegd. Bij wanbetaling wendt het Fonds zich tot de Hoge Autoriteit „welke een beschikking in executoriale vorm kan geven" (Beschikking No. 22-54, artikel 4, lid 2).

In tegenstelling tot Beschikking No. 33-53 is de controlebevoegdheid van de Hoge Autoriteit ten aanzien van het beheer en de boekhouding niet meer uitdrukkelijk voorzien. Ook de publikatie der statutenwijzigingen en van de besluiten van het Fonds wordt door de Hoge Autoriteit in deze Beschikking niet meer voorgeschreven. Daar het Fonds en het Bureau evenwel — gelijk reeds gezegd — privaatrechtelijke vennootschappen zijn, vindt men de wijzigingen in de Statuten onder het hoofd „sociétés

commerciales" in de bijlagen van de „Moniteur Belge" met betrekking tot de handelsregisters.

3. Uitbreiding van de verplichte prijsverevening (Beschikking No. 14-55)

De verplichte prijsverevening werd met ingang van 1 april 1955 door Beschikking No. 14-55 *(Publikatieblad van de Gemeenschap No. 8 van 30 maart 1955, blz. 685)* uitgebreid. De uitgebreide regeling zou aanvankelijk tot 31 maart 1956 gelden; zij werd echter driemaal — laatstelijk tot 31 januari 1957 — verlengd:

en wel bij Beschikking No. 10-56 *(Publikatieblad van de Gemeenschap No. 7 van 15 maart 1956, blz. 81)* tot 30 juni 1956,

door Beschikking No. 24-56 *(Publikatieblad van de Gemeenschap No. 15 van 27 juni 1956, blz. 165)* tot 31 oktober 1956,

en ten slotte door Beschikking No. 31-56 *(Publikatieblad van de Gemeenschap No. 23 van 18 oktober 1956, blz. 308)* tot 31 januari 1957.

De twee belangrijkste wijzigingen in de nieuwe — vanaf 1 april 1955 geldende — regeling ten opzichte van de daaraan voorafgaande zijn de volgende:

1° het Bureau kan in beperkte mate zelf als gemachtigde ten behoeve van later aan te wijzen kopers koopcontracten voor de invoer afsluiten.

2° Voor bezuiniging op schroot door verhoogd verbruik van ruwijzer wordt een premie toegekend.

In Beschikking No. 26-55 *(Publikatieblad van de Gemeenschap No. 18 van 26 juli 1955, blz. 869)* — nadien aangevuld door Beschikking No. 3-56 *(Publikatieblad van de Gemeenschap No. 4 van 22 februari 1956, blz. 17)* — werd laatstbedoelde premie nader geregeld; in het onderhavige geding behoeft hierop echter niet verder te worden ingegaan.

Uit de bijdragen moeten nu dus behalve de prijsverevening voor ingevoerd schroot ook de aankoop der beschikbare hoeveelheden en de premie op bezuinigingen worden gefinancierd, zij het,

dat voor de gemeenschappelijke invoer in de regel een beroep zal moeten worden gedaan op de normale kredietmiddelen. Doch de verplichting tot betaling dezer bijdrage rust voortaan op alle schrootverbruikende ondernemingen der Gemeenschap en niet alleen op die welke bij het Fonds of het Bureau zijn aangesloten.

De considerans van Beschikking No. 14-55 legt de nadruk op de verantwoordelijkheid der Hoge Autoriteit:

> „Overwegende, dat de Hoge Autoriteit voor de regelmatige werking van de financiële instelling verantwoordelijk is en dat zij dus op ieder ogenblik doeltreffend moet kunnen ingrijpen."

De waarnemer van de Hoge Autoriteit wordt nu haar „permanente vertegenwoordiger" genoemd. Ten slotte wordt bepaald, dat de Hoge Autoriteit aan Bureau en Fonds voorstellen kan doen. Wanneer binnen 10 dagen geen zitting van bedoelde organen heeft plaatsgevonden „kan de Hoge Autoriteit zelf over de voorstellen beslissen" (artikel 9, lid 3, der genoemde Beschikking).

4. De grondslagen voor een individuele vaststelling der bijdragen

Uit deze juridische constructie kunnen de volgende grondslagen worden afgeleid, die de logische fasen zijn in de gedachtengang, welke uiteindelijk tot de individuele beschikking leidt, waarbij de omvang der bijdrage voor een bepaalde onderneming wordt vastgesteld:

a) Allereerst moet op de ter zake geldige algemene beschikking van de Hoge Autoriteit worden gelet. Daar de in dit geding bestreden beschikkingen betrekking hebben op het tijdvak van 1 april 1954 tot 30 juni 1956 moet voor de periode van 1 april 1954 tot 31 maart 1955 worden uitgegaan van Beschikking No. 22-54 en voor het sedert 1 april 1955 verstreken tijdvak van Beschikking No. 14-55.

Aan deze Beschikkingen valt rechtstreeks niets te ontlenen met betrekking tot de berekening en de hoogte van de door een individuele onderneming te betalen bijdrage. Volgens artikel 3, 2e lid, van bedoelde Beschikkingen worden de percentages van de bijdragen en de perioden van afrekening veeleer door het Fonds vastgesteld.

b) Deze besluiten van het Fonds nopens het percentage van de bijdrage en de perioden van afrekening — welke gelijkelijk voor alle schrootverbruikende ondernemingen gelden — vormen derhalve verder de grondslag voor de bepaling ener individuele bijdrage.

Hieromtrent dient te worden opgemerkt, dat in de hier aangeduide periode de Hoge Autoriteit éénmaal gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid, bij het uitblijven van eenstemmigheid in de Raden van Fonds en Bureau, zelf een beslissing te nemen; het betreft hier Beschikking No. 9-56 *(Publikatieblad van de Gemeenschap No. 5 van 5 maart 1956, blz. 25)*. Bij deze Beschikking werd voor de tijd van drie maanden, namelijk van november 1955 tot januari 1956, weliswaar niet het percentage der bijdragen zelf, doch wèl een element van de egalisatieprijs — een wezenlijke factor derhalve voor de berekening van dit percentage — vastgesteld.

c) Eerst nu kan toepassing op de voor elke onderneming afzonderlijk geldende gegevens volgen. Bij iedere onderneming moet de hoeveelheid aangekocht schroot, welke aan de bijdrageplicht onderworpen is, worden vastgesteld.

De hoogte der bijdrage wordt gevonden door vermenigvuldiging van deze hoeveelheid met het percentage der bijdragen.

d) In de vaststelling ener individuele bijdrage kunnen derhalve drie „treden" worden onderscheiden:

1° de toepasselijke algemene beschikking van de Hoge Autoriteit,

2° de voor het betreffende tijdvak geldige besluiten van het Fonds nopens het percentage der bijdragen, dan wel de in plaats daarvan door de Hoge Autoriteit gegeven beschikkingen,

3° de vaststelling der aan de bijdrageplicht onderworpen hoeveelheden schroot bij de betrokken onderneming als berekeningsgrondslag, en de toepassing van het percentage der bijdragen op die hoeveelheden (berekeningsgrondslag).

III – INDELING EN VOLGORDE DER VOORGEDRAGEN GRIEVEN

De door de eisende partijen voorgedragen grieven kunnen aan de hand van deze drie „treden" als volgt worden ingedeeld:

1. *Tegen de algemene beschikkingen der Hoge Autoriteit*

worden twee grieven opgeworpen:

a) de gevolgen der beschikkingen zijn strijdig met de aanbevelingen welke de Raad aan haar bewilliging verbond;

b) de verlengingsbeschikking was onregelmatig.

2. *Tegen de handelingen en de besluiten van het Fonds,*

met name de vaststelling van het percentage der bijdragen:

a) onvoldoende motivering, met name het ontbreken van de afzonderlijke factoren nodig voor de vaststelling van bedoeld percentage;

b) gebrekkige uitvoering: niet-definitieve en onvolledige voorlichting voor de ondernemingen; onjuiste, slechts voorlopige en vertraagde bekendmaking;

c) feitelijk onjuiste vaststelling der essentiële factoren voor de berekening van het percentage der bijdragen, te weten van de gemiddelde prijzen van uit de Gemeenschap afkomstig schroot en voor ingevoerd schroot.

3. *Tegen de individuele beschikkingen van de Hoge Autoriteit*

wordt het volgende aangevoerd:

a) onvoldoende motivering;

b) onregelmatigheid in de procedure, daar aan de eisende partijen geen gelegenheid werd gegeven zich te verantwoorden;

c) alléén in de zaak 9-56 voorts nog:

de willekeurige schatting van de aan de bijdrageplicht onderworpen schrootaankopen zonder voldoende grondslag rechtens.

D – Ontvankelijkheid der beroepen

Alvorens nader in te gaan op de vraag, of deze grieven ontvankelijk en gegrond zijn, dient eerst de ontvankelijkheid der beroepen in het algemeen te worden onderzocht.

De Hoge Autoriteit heeft geantwoord, dat de eisende partijen in hun brieven aan de Hoge Autoriteit respectievelijk van 12 en 13 april 1956 hun betalingsverplichting zouden hebben erkend; op grond van deze erkentenis zouden de beroepen niet ontvankelijk zijn. Bij de mondelinge behandeling heeft de Hoge Autoriteit doen weten, dat deze aanvaarding zonder voorbehoud naar haar mening geen betrekking heeft op haar, eerst enige maanden later gegeven, individuele beschikkingen, doch wel op de besluiten en de afrekeningen van het Fonds, waarvan aan de eisende partijen voortdurend kennis werd gegeven en die aan laatstgenoemde op 12 en 13 april bekend waren.

Uit een onderzoek van de tekst van beide brieven en van de eerdere brieven van de Hoge Autoriteit aan de eisende partijen blijkt allereerst, dat niet een bepaald verschuldigd bedrag werd genoemd en dat de eisende partijen de „onzekerheid", waarin zij verkeerden, tegenwerpen en rechtvaardigen. Deze twee feiten zijn voldoende om erkenning van schuld of afstand van beroepsrecht in casu uit te sluiten en zulks te meer, nu een voor beroep vatbare beschikking op dat ogenblik nog niet gegeven was. In de brieven van 12 en 13 april 1956 worden de rechtstreeks tegen de individuele beschikkingen opgeworpen grieven in het geheel niet vermeld.

Indien wij de overige — tegen de algemene beschikkingen alsmede tegen de besluiten van het Fonds gerichte — grieven bezien, dan blijkt, dat deze in min of meer vaste vorm reeds in de brieven der eisende partijen van april 1956 voorkomen, dan wel daarin als zodanig zijn aangeduid. De gevolgen van de prijsverevening worden veroordeeld, terwijl tevens wordt verzocht de vaststelling van de berekeningsgrondslag voor het percentage der bijdragen en

met name die van de beide gemiddelde prijzen opnieuw aan een onderzoek te onderwerpen; in het algemeen worden voorts de gebrekkige wijze waarop de ondernemingen worden voorgelicht en het ontbreken van de voor een beoordeling noodzakelijke cijfers gewraakt.

Onder deze omstandigheden kan een aanbod om de — niet in getallen aangeduide — schuld in termijnen te voldoen slechts worden verstaan in die zin, dat de grondslag van de prijsverevening als zodanig niet wordt betwijfeld en in beginsel het bestaan van een verplichting wordt erkend. Hunnerzijds betogen de eisende partijen, dat zij in het onzekere verkeren ten aanzien van alle factoren welke voor de hoogte harer bijdrage van belang zijn.

Wij komen derhalve tot de conclusie, dat de brieven der eisende partijen, respectievelijk van 12 en 13 april 1956, niet strijdig zijn met de ter ondersteuning der beroepen aangevoerde argumenten en rechtsgronden. De principiële vraag, of in een later proces acht zou moeten worden geslagen op een afstand van een beroep op de onregelmatigheid van zodanige besluiten, behoeft derhalve niet te worden gesteld.

E — Ontvankelijkheid der afzonderlijke middelen van beroep

1. Tegen de individuele beschikkingen rechtstreeks

Volgens artikel 33, 2e alinea, van het Verdrag staat aan de ondernemingen beroep open tegen de haar individueel betreffende beschikkingen en kunnen zij daartegen alle middelen van beroep voordragen. De hier bedoelde grieven zijn derhalve zonder meer ontvankelijk; de verwerende partij draagt op dit punt dan ook geen excepties voor.

2. Tegen de algemene beschikkingen

De tegen de algemene Beschikkingen No. 22-54, No. 14-55 en de verlengingsbeschikking No. 10-56 voorgedragen middelen van beroep acht de Hoge Autoriteit niet ontvankelijk wegens het verstreken zijn van de beroepstermijn; deze niet-ontvankelijkheid zou voorts nog volgen uit de regel, dat ondernemingen tegen algemene beschikkingen slechts een te haren opzichte begane „détournement de pouvoir" kunnen aanvoeren.

Aldus wordt een vraag opgeworpen, welke van grote betekenis is voor de rechtsbescherming der ondernemingen, welke vraag in de zaak 15-57 van de „Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse" uitvoerig werd behandeld. Zij kan als volgt worden geformuleerd:

Kan een onderneming of een vereniging bij bestrijding van een individuele beschikking, welke uit kracht van een algemene beschikking op haar wordt toegepast, ook een beroep doen op de gebrekkigheid van de toegepaste algemene beschikking en zulks ten eerste niettegenstaande de termijn, welke voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring tegen deze algemene beschikking is voorzien, is verstreken en ten tweede kunnen zij zich hiertoe bedienen van alle vier middelen van beroep?

Artikel 36, 3e alinea, van het Verdrag geeft op deze vraag een uitdrukkelijk antwoord voor het geval, dat de bestreden individuele beschikking de vaststelling inhoudt van geldstraffen en dwangsommen. Een zodanige individuele beschikking steunt op de tenlastelegging, dat degene tot wie zij is gericht, een algemene beschikking niet heeft opgevolgd: deze „niet-opvolging" kan daarin bestaan, dat een verbod overtreden is of aan een gebod geen gevolg is gegeven. Voor dit geval wordt uitdrukkelijk naar artikel 33, 1e alinea, van het Verdrag verwezen, waaruit volgt, dat voor de „exception d'illégalité" de vier in genoemde bepaling voorziene middelen van beroep kunnen worden voorgedragen. De in artikel 33, 3e alinea, bepaalde beroepstermijn is reeds daarom niet van toepassing, daar het hier slechts een exceptie betreft van de eisende partij binnen het kader van een ander beroep en niet een beroep tot nietigverklaring, dat rechtstreeks tegen de algemene beschikking is gericht. Met deze „exception" wordt niet de nietigverklaring van de algemene beschikking beoogd, doch haar gebrekkigheid aangevoerd als grond tot nietigverklaring der individuele beschikking, welke een individuele toepassing van de algemene beschikking op de eisende partij inhoudt.

Is deze regeling van artikel 36, 3e alinea, van het Verdrag een bijzondere regeling voor de vaststelling van geldstraffen en dwangsommen, of gaat het hier om een belangrijke — en daarom in het Verdrag bijzonderlijk voorziene — toepassing van een algemeen rechtsbeginsel? Het komt ons voor, dat er deugdelijke gronden zijn voor de opvatting dat het hier een uitzondering betreft, welke eng

dient te worden geïnterpreteerd. Toelating van de „exception d'illégalité" ook buiten de gevallen van geldstraffen en dwangsommen is geboden om de rechtsbescherming van de ondernemingen volledig te doen zijn. Terwijl de ondernemingen algemene beschikkingen slechts binnen enge grenzen met een beroep tot nietigverklaring kunnen bestrijden, moeten zij, voor het geval dat uit zodanige beschikkingen voor haar onmiddellijk een plicht, een gebod of een verbod volgt, de mogelijkheid hebben de gebrekkigheid van de toegepaste algemene beschikking aan een beroep ten grondslag te leggen. In deze zin dient ook artikel 41 van het Verdrag te worden gezien: hier vormt de algemene beschikking de grondslag voor aanspraken, welke voor een nationale rechter kunnen worden geldend gemaakt, en de betrokkene kan de geldigheid betwisten van de beschikking van de Hoge Autoriteit, welke de aanleiding vormt voor de uitspraak in het nationale geding. Slechts in bijzondere gevallen kan een voldoende belang van de ondernemingen worden erkend voor een rechtstreeks beroep tot nietigverklaring tegen algemene beschikkingen; in bepaalde gevallen is het mogelijk, dat het belang der ondernemingen eerst zichtbaar wordt op het ogenblik, dat bij toepassing van de algemene beschikking te haren opzichte een individuele beschikking wordt genomen. Daarentegen kan niet worden ontkend, dat een onderneming er belang bij heeft, dat een gebrekkige algemene beschikking niet concreet op haar wordt toegepast en dat daaruit voor haar zekere plichten voortvloeien. Het is van belang vast te stellen, dat artikel 184 van het Verdrag der Europese Economische Gemeenschap de in artikel 36 van het E.G.K.S.-Verdrag neergelegde beperking laat vallen en in het algemeen bepaalt:

> „Iedere partij kan, ook al is de in de derde alinea van artikel 173 bedoelde termijn verstreken, naar aanleiding van een geschil waarbij een verordening van de Raad of van de Commissie in het geding is, de in de eerste alinea van artikel 173 bedoelde middelen aanvoeren om voor het Hof van Justitie de niet-toepasselijkheid van deze verordening in te roepen."

Artikel 156 van het Verdrag der Europese Gemeenschap voor Atoomenergie bevat een gelijke bepaling.

Met betrekking tot dit bijzondere vraagstuk komen wij derhalve tot dezelfde slotsom als mijn geachte ambtgenoot mr. Lagrange in zijn gisteren genomen conclusies. Tot mijn genoegen stel

ik vast, dat wij volkomen onafhankelijk van elkander tot dezelfde conclusie zijn gekomen.

Voor zover de eisende partijen de onregelmatigheid van algemene beschikkingen inroepen, welke aan de bestreden individuele beschikkingen — waarin de omvang der bijdrage wordt vastgesteld — ten grondslag liggen, is dus hun bewering ontvankelijk zonder dat de beperkingen toepassing vinden, welke zouden gelden, indien de eisende partijen de algemene beschikkingen rechtstreeks met een beroep tot nietigverklaring zouden hebben bestreden.

3. Tegen de besluiten van het Fonds

Gezien bovenstaande conclusie rijzen er nu geen moeilijkheden meer voor de beantwoording van de vraag van de ontvankelijkheid der grieven, gericht tegen de hierboven omschreven „tweede trede", namelijk de besluiten van het Fonds.

Terecht hebben de eisende partijen betoogd, dat bestrijding van deze besluiten niet uitdrukkelijk is voorzien en dat hun derhalve de bevoegdheid toekomt deze besluiten te wraken, wanneer zij bij de individuele beschikking van de Hoge Autoriteit op haar worden toegepast. In haar repliek heeft de Hoge Autoriteit haar aanvankelijk voorgedragen exceptie, als zouden de besluiten van het „autonome" Fonds onaantastbaar zijn, laten vallen.

In dit verband kan de vraag onbesproken blijven, of de besluiten van het Fonds — in het bijzonder de vaststelling van de percentages der bijdragen — reeds als een element van de individuele beschikking kunnen worden bestreden, dan wel of deze besluiten veeleer als algemene beschikkingen in de zin van het Verdrag dienen te worden beschouwd. Immers, in beide gevallen is de op dit punt voorgedragen bewering ontvankelijk.

Uit het bovenstaande volgt, dat alle middelen van beroep ontvankelijk zijn, ongeacht tegen welke „trede" zij zijn gericht. Opgemerkt zij echter, dat slechts de bestreden individuele beschikking nietig kan worden verklaard.

F — Onderzoek der afzonderlijke middelen van beroep

Wij gaan thans over tot het onderzoek der afzonderlijke middelen van beroep. Terwijl voor de beantwoording van de vraag, op welke grondslagen de individuele beschikkingen tot vaststelling der bijdrage worden genomen, van de algemene beschikkingen van de Hoge Autoriteit moet worden uitgegaan, schijnt ons hier de tegenovergestelde volgorde dienstig in die zin, dat eerst worden onderzocht de grieven, welke rechtstreeks tegen de bestreden individuele beschikkingen werden opgeworpen.

I — GRIEVEN WELKE RECHTSTREEKS TEGEN DE BESTREDEN INDIVIDUELE BESCHIKKINGEN ZIJN GERICHT

1. Gebrekkige motivering

a) De in feite gegeven motivering

In elk der bestreden beschikkingen wordt bepaald, dat de eisende partijen over een bepaald tijdvak aan het Egalisatiefonds voor Ingevoerd Schroot een op een bepaalde wijze berekend bedrag moeten betalen. Als juridische grondslag worden de algemene beschikkingen van de Hoge Autoriteit aangevoerd; ten aanzien van de feiten wordt vastgesteld, dat de eisende partijen de op grond van laatstgenoemde beschikkingen verschuldigde bedragen niet hebben voldaan.

b) De volgens het Verdrag vereiste motivering

Het Hof heeft zich reeds verscheidene malen beziggehouden met de omvang van de motiveringsplicht, waaraan de Hoge Autoriteit krachtens artikel 15 van het Verdrag bij het nemen harer beschikkingen gebonden is. In Uw vonnissen heeft U beslist, dat de motivering van een beschikking der Hoge Autoriteit niet alleen de toegepaste rechtsvoorschriften moet vermelden, doch ook die essentialia van haar feitelijke bevindingen, welke het nemen van de desbetreffende maatregelen wettigen; wij mogen in dit verband verwijzen naar Uw vonnissen in de zaken 6-54 en 2-56.

In onze conclusies in laatstgenoemde zaken hebben wij het doel der motiveringsplicht omschreven in dier voege, dat de betrok-

kenen — en in het geval van een proces ook het Hof — in kennis moeten worden gesteld van de toegepaste bepalingen en de concrete situaties, waarop deze werden toegepast.

In het onderhavige geding gaat het om executoire beschikkingen nopens geldelijke verplichtingen. De motivering van zodanige beschikkingen dient voor alles een duidelijk inzicht te geven in de berekening en de samenstelling van het in de beschikking genoemde bedrag. De juridische constructie der prijsvereveningsregeling, welke hierboven reeds werd uiteengezet, brengt mede, dat behalve van de bepalingen van het Verdrag en de toegepaste algemene beschikkingen van de Hoge Autoriteit tevens wordt uitgegaan van de besluiten van het Fonds met betrekking tot de vaststelling der percentages der bijdragen en de tijdvakken van afrekening, welke aan de berekening van de bijdragen gedurende de desbetreffende periode ten grondslag liggen en ten slotte moet de bij de betrokken onderneming aanwezige, aan de bijdrageplicht onderworpen, hoeveelheid schroot worden vastgesteld. Deze punten vormen feiten en grondslagen, welke voor de totstandkoming van een zodanige beschikking tot vaststelling der bijdrage wezenlijk zijn.

c) De argumenten van de Hoge Autoriteit

Het behoeft niet uitvoerig te worden betoogd, dat de motivering der bestreden beschikkingen bedoelde, als wezenlijk gekenmerkte, elementen niet bevat. De motivering verwijst zelfs niet naar de desbetreffende van het Fonds afkomstige besluiten, vaststellingen of aanmaningen tot betaling. Het Fonds wordt slechts als betalingsadres aangewezen.

De Hoge Autoriteit heeft dan ook toegegeven, dat zij geen eigen volledige motiveringen heeft gegeven. Zij heeft het standpunt ingenomen, dat zodanige motiveringen niet vereist waren, daar zij haar taak aan een „autonome" vereniging van ondernemingen had gedelegeerd en daaraan toegevoegd, dat haar optreden zich krachtens artikel 4 van de Beschikkingen Nos. 22-54 en 14-55 beperkt tot het verschaffen van een executoriale titel in de zin van artikel 92.

d) Verhouding tussen de Hoge Autoriteit en het Fonds

Hiermede is de vraag naar de verhouding tussen de Hoge Autoriteit en het Vereveningsfonds voor Ingevoerd Schroot aan de orde gesteld. Zij behoeft evenwel met betrekking tot de omvang der motiveringsplicht slechts in zoverre te worden beantwoord als nodig is om vast te stellen, of het Fonds een eigen verantwoordelijkheid heeft voor de bepaling van de door elke onderneming afzonderlijk te betalen bijdrage, zodat de Hoge Autoriteit in haar beschikking slechts gehouden is een executoriale titel in de zin van artikel 92 van het Verdrag te verstrekken.

Uitgangspunt voor het antwoord op deze vraag is het Verdrag. De prijsverevening berust op artikel 53, sub *b*, van het Verdrag, hetwelk bepaalt, dat de Hoge Autoriteit zelf alle financiële voorzieningen kan treffen, welke zij voor de uitvoering der in artikel 3 omschreven taken dienstig acht; zij behoeft hiertoe evenwel de eenstemmige bewilliging van de Raad. Behalve deze door de Hoge Autoriteit getroffen financiële voorzieningen gewaagt artikel 53 nog van twee andere soorten: de financiële voorzieningen, welke gemeenschappelijk door verschillende ondernemingen worden getroffen, en die welke door een deelnemende Staat worden getroffen of in stand gehouden. Terwijl een groep van ondernemingen vrijwillig een daartoe strekkende overeenkomst aangaat, welke de goedkeuring van de Hoge Autoriteit behoeft, berusten de door de Staten en de Hoge Autoriteit getroffen voorzieningen op een van overheidswege gegeven aanwijzing. Dit blijkt bijzonder duidelijk voor de onderhavige regeling van de prijsverevening voor schroot, welke voor alle schrootverbruikende ondernemingen van de Gemeenschap verplicht is. Op grond van deze dwang van overheidswege — een direct ingrijpen van de Hoge Autoriteit — is het begrijpelijk, dat de eenstemmige bewilliging van de Raad is voorgeschreven. Op grond van dit laatste vereiste mag echter geenszins — gelijk de Hoge Autoriteit in haar verweer heeft aangeduid — worden geconcludeerd, dat de bij de voorziening gecreëerde instelling „autonoom" mag zijn. Nu de Hoge Autoriteit het prijsvereveningsstelsel door middel van een beschikking van overheidswege in het leven roept, ligt veel meer de slotsom voor de hand, dat zij voor de uitvoering der regeling middelen moet aanwenden, waarover slechts de overheid beschikt, met andere woorden, dat zij dus zelf deze uitvoering

ter hand moet nemen. Hierbij behoeft niet nader te worden ingegaan op de vraag, in hoeverre de Hoge Autoriteit de uitvoering aan andere organisaties kan delegeren; op deze vraag zal hieronder worden teruggekomen. Hier is het voldoende vast te stellen, dat het Fonds reeds daarom niet „autonoom" kan zijn, daar het niet over middelen van de zoëven aangeduide aard beschikt. De omstandigheid, dat in verschillende gevallen, zoals ook in het onderhavige geval van wanbetaling door een onderneming, een beschikking van de Hoge Autoriteit noodzakelijk is, levert hiervoor het bewijs. Het Verdrag voorziet slechts beschikkingen van de Hoge Autoriteit, maar voor alle zodanige beschikkingen geldt dan ook de motiveringsplicht.

De Hoge Autoriteit kan door de algemene Beschikkingen Nos. 22-54 en 14-55 geenszins een nieuwe — in het Verdrag niet voorziene — soort van beschikkingen in het leven roepen, welke zonder motivering zouden kunnen worden gegeven. Artikel 14 van het Verdrag schrijft limitatief de vormen voor, waaraan de Hoge Autoriteit, als overheid optredende, gebonden is. Voor alle vormen — beschikking, aanbeveling en advies — geldt krachtens artikel 15 de motiveringsplicht. Artikel 4, 2e lid, van de Beschikkingen Nos. 22-54 en 14-55 bepaalt, dat het Fonds de Hoge Autoriteit verzoekt „in te grijpen". Daar het Fonds „onder verantwoordelijkheid van de Hoge Autoriteit" met de uitvoering van de prijsvereveningsregeling is belast, moet de Hoge Autoriteit, wanneer het Fonds een zodanig verzoek tot haar richt, zelf de uitvoering overnemen en onderzoeken op welke wijze dient te worden ingegrepen. Dat haar optreden ook kan bestaan in het geven van een executoriale beschikking berust niet op artikel 4, lid 2, van de algemene Beschikkingen, doch uitsluitend op het Verdrag. Het Verdrag laat niet toe, dat de Hoge Autoriteit een executoriale beschikking nopens geldelijke verplichtingen ten behoeve van een derde — van de Gemeenschap onafhankelijk orgaan — neemt en de verantwoordelijkheid voor de zakelijke juistheid der beschikking aan deze derde overlaat. Voor de motiveringsplicht is het niet van belang, of de Hoge Autoriteit de werkzaamheden van het Fonds controleert; immers, zelfs indien de Hoge Autoriteit het prijsvereveningsstelsel door haar eigen diensten deed uitvoeren, zou zij tot een volledige motivering harer beschikkingen gehouden zijn.

e) Bijzonderheden eigen aan het onderhavige geval

Alvorens dit hoofdstuk af te sluiten dient nog gewezen te worden op de aan het onderhavige geval eigen bijzonderheden.

Zelfs volgens de zojuist verworpen opvatting van de Hoge Autoriteit ware in de Beschikking tenminste een verwijzing noodzakelijk geweest naar een, van het Fonds uitgaande, aanmaning tot betaling luidende tot een gelijk bedrag als in de Beschikking genoemd. Deze verwijzing heeft niet plaatsgehad, terwijl een zodanige aanmaning van het Fonds ook niet is overgelegd. Bij de stukken bevinden zich slechts enkele afzonderlijke en voorlopige aanmaningen over kortere perioden; eerst tijdens de instructie heeft de Hoge Autoriteit aangegeven, hoe de in haar beschikkingen gevorderde totaalbedragen waren samengesteld. Uit de verschillen van deze gegevens met de afzonderlijke aanmaningen blijkt van onduidelijkheden en zelfs van tegenspraak. Eerst bij de mondelinge behandeling heeft de Hoge Autoriteit de klaarblijkelijke verschillen in de cijfers verklaard met de bewering, dat aan de hoofdsom een nog niet gespecificeerd bedrag aan rente was toegevoegd. Onder deze omstandigheden komt het dan ook begrijpelijk voor, dat de eisende partijen in hun antwoorden van april 1956 een beroep doen op de „onzekerheid", waarin zij verkeerden. Doch dan was er des te meer aanleiding tot een diepgaande en duidelijke motivering en tot nauwkeurige opheldering aangaande de samenstelling van het gevorderde bedrag.

f) Conclusie

Wij komen derhalve tot de conclusie, dat de bestreden beschikkingen niet voldoende met redenen zijn omkleed, dat het ontbreken van een motivering, welke de Hoge Autoriteit krachtens eigen verantwoordelijkheid had dienen te geven, op een miskenning berust van de verhouding tussen haar en het Fonds en dat hierdoor mitsdien wezenlijke vormvoorschriften zijn geschonden.

2. *De beweerde onregelmatigheid in de procedure*

Voor het eerst in de replick hebben de eisende partijen het middel „schending van wezenlijke vormvoorschriften" mede uitdrukkelijk doen steunen op het feit, dat de aan de Beschikking

voorafgegane procedure onregelmatig zou zijn geweest, doordat de Hoge Autoriteit hun, door het verstrekken van onvoldoende gegevens over de hoogte en de samenstelling der geëiste bijdragen, geen gelegenheid zou hebben gelaten tot controle en tot het bepalen van hun standpunt.

De Hoge Autoriteit meent, dat deze grief tardief is voorgedragen en derhalve niet kan worden ontvangen. Volgens artikel 22 van het Reglement van het Hof moet reeds het verzoekschrift een korte weergave der middelen bevatten. Het verzoekschrift bevat inderdaad het middel van „schending van wezenlijke vormvoorschriften" en voorts de stelling, dat de eisende partijen zowel het Fonds als de Hoge Autoriteit tevergeefs om inlichtingen zouden hebben gevraagd, zodat zij de berekening en de samenstelling der gevorderde bijdragen niet hadden kunnen controleren.

Wij menen derhalve, dat aan de formele eis van het tijdig voordragen is voldaan en dat het hier niet betreft een nieuw zelfstandig voor het eerst in de repliek opgeworpen middel.

Bovendien was de Hoge Autoriteit verplicht de eisende partijen vóór het geven van een bij voorraad uitvoerbare beschikking in de gelegenheid te stellen zich te verantwoorden. Wanneer het Fonds de Hoge Autoriteit verzoekt in te grijpen, dan moet zij het haar voorgelegde geval in ieder opzicht onderzoeken, ten einde met volledige kennis van zaken zich te kunnen beraden over de vraag, of zij aan dit verzoek van het Fonds gevolg zal geven en, zo ja, in welke vorm zij moet ingrijpen.

Weliswaar heeft de Hoge Autoriteit bij brief van 21 maart 1956 de eisende partijen verzocht zich te verantwoorden. In deze brief wordt echter slechts vastgesteld, dat de eisende partijen het saldo der bijdragen, welke zij krachtens de Beschikkingen Nos. 22-54 en 14-55 schuldig waren, niettegenstaande herhaalde aanmaning van „Campsider" nog niet hadden voldaan; voor het geval niet binnen 14 dagen betaling volgt dan wel gegronde bezwaren worden voorgebracht, kondigt de Hoge Autoriteit een executoire beschikking aan.

De opvatting kan worden verdedigd, dat deze aanmaning in eerste aanleg voldoende was en dat de Hoge Autoriteit mocht af-

wachten, welk standpunt de eisende partijen zouden innemen. Dan rijst evenwel de vraag, of, gezien het eerste antwoord van de eisende partijen — het betreft hier juist de brieven van 12 en 13 april 1956, welke de Hoge Autoriteit als een „erkentenis" heeft beschouwd — zonder verder bericht een beschikking mocht worden gegeven, dan wel of de Hoge Autoriteit overeenkomstig de regels van behoorlijk bestuur gehouden was met betrekking tot het eerste antwoord der eisende partijen nadere inlichtingen te verschaffen. Het komt ons voor, dat bij gebreke van uitdrukkelijke Verdragsbepalingen op dit punt het hier in hoofdzaak een vraag van doelmatig beleid betreft. Reeds werd vastgesteld, dat uit het antwoord der eisende partijen mocht worden afgeleid, dat zij de grondslag hunner verplichting niet betwisten. Wanneer de Hoge Autoriteit nu daarop zonder de betrokkenen nader te horen een beschikking gaf, dan kan deze procedure in beginsel niet als onregelmatig worden gewraakt in die zin, dat de gegeven beschikking wezenlijke vormvoorschriften schendt. Wèl mocht echter worden verlangd, dat de hoogte van de in de beschikking genoemde achterstallige bijdragen bijzonder zorgvuldig zou worden gemotiveerd, nu de eisende partijen zich in hun antwoorden er op beroepen hadden, dat zij op dit punt in het onzekere verkeerden.

Hieruit blijkt, dat weliswaar deze grief feitelijk gegrond is, doch dat zij in hoofdzaak samenvalt met het middel, dat de bestreden beschikkingen onvoldoende zouden zijn gemotiveerd; aan de onderhavige grief komt derhalve geen zelfstandige betekenis toe.

II — BIJZONDER MIDDEL SLECHTS IN DE ZAAK 9-56 VOORGEDRAGEN: AMBTSHALVE GEDANE SCHATTING

1. Argumenten der partijen

Gelijk wij in onze inleiding hebben opgemerkt, wordt in de zaak 9-56 tegen de individuele Beschikking van 24 oktober 1956 een grief opgeworpen, welke — evenals de feiten waarop zij berust — in de zaak 10-56 niet voorkomt en derhalve een afzonderlijke, tot de zaak 9-56 beperkte, behandeling vraagt.

Op verschillende gronden wraakt de eisende partij hier de vaststelling van haar schrootaankopen binnen het gebied van de Gemeenschap, dat wil zeggen van de hoeveelheden welke aan de

bijdrageplicht zijn onderworpen en waarop het voor de bijdragen geldende percentage werd toegepast ten einde vast te stellen, welk bedrag de eisende partij verschuldigd was.

Zij stelt, dat zij weliswaar geen maandelijkse mededelingen heeft gedaan van de gedurende dat berekeningstijdvak binnen de Gemeenschap aangekochte hoeveelheden schroot, doch dat zodanige berichten ook nimmer van haar werden verlangd. Nu zij toch voor de bijdrage werd aangeslagen, moet zij wel vermoeden, dat de vaststelling van de betreffende hoeveelheid aan de bijdrageplicht onderworpen schroot door het Fonds bij schatting is geschied.

Zij betoogt verder, dat iedere rechtsgrond ontbreekt voor ambtshalve schatting door het Fonds, terwijl evenmin is bepaald, dat ter vaststelling van een berekeningsgrondslag tot schatting mag worden overgegaan.

De Hoge Autoriteit heeft zich aanvankelijk verdedigd met het argument, dat het verplichte prijsvereveningsstelsel noodzakelijkerwijs de bevoegdheid medebrengt tot schatting van die berekeningsgrondslagen ten aanzien waarvan geen opgave werd gedaan, alsmede de bevoegdheid tot het opleggen van een aanslag op basis van de geschatte berekeningsgrondslagen; immers, anders zouden alle bijdrageplichtige ondernemingen zich aan haar betalingsverplichting kunnen onttrekken door de maandelijkse opgaven achterwege te laten.

Tijdens de instructie heeft de Hoge Autoriteit — en wel in antwoord op een concrete vraag van het Hof in zijn Beschikking van 18 juli 1957 — verklaard, dat bij gelijkluidende besluiten van het Bureau en van het Fonds van 26 mei 1955 aan laatstgenoemd orgaan de bevoegdheid werd toegekend om, in geval de verplichte mededelingen achterwege zouden blijven, voor het opleggen der aanslagen tot schatting over te gaan. Zij heeft voorts verklaard, dat de maandelijkse staalproduktie van de eisende partij — welke aan de Hoge Autoriteit voor de berekening van de algemene heffing ex artikel 50 van het Verdrag werd opgegeven — de grondslag heeft gevormd voor de schatting van de hoeveelheden door de eisende partij in het desbetreffende tijdvak aangekocht schroot.

De eisende partij heeft daarop de technische en rekenkundige elementen van de schattingsprocedure als willekeurig bestreden en

wel op grond van de omstandigheid, dat onbegrijpelijkerwijs en zonder enige motivering de in aanmerking genomen hoeveelheden gekocht schroot nu eens op 0,13 %, dan weer ongeveer 10,5 % lager werden vastgesteld dan de totale hoeveelheid harer staalproduktie.

2. *De feiten*

De bewering van de eisende partij, als zou nimmer van haar opgave harer schrootaankopen geëist zijn, wordt in ieder geval weerlegd met de produktie van twee brieven, respectievelijk van 22 mei 1954 en 14 juni 1955, waarin de „Campsider" de eisende partij meermalen tot het doen van aangifte sommeert en haar mededeling doet van de schatting van haar aan de bijdrageplicht onderworpen schrootverbruik voor het tijdvak van 1 april 1954 tot 30 april 1955, waarbij zij de eisende partij tevens een termijn stelt voor eventuele correctie en voor opgave van de cijfers met betrekking tot de werkelijke aankopen. Bovendien wordt in de periodieke aanmaningen tot betaling aan het Fonds met een schatting gedreigd voor het geval een tijdige opgave achterwege zou blijven.

Deze feiten zijn evenwel irrelevant voor de beoordeling van de rechtmatigheid dezer aanmaningen en voor de later door het Fonds gedane schatting.

3. *De volgens het Verdrag vereiste rechtsgrondslag*

Veeleer dient voor een schatting een aan het Verdrag ontleende rechtsgrondslag aanwezig te zijn.

Volgens artikel 53, sub *b*, kan de Hoge Autoriteit financiële voorzieningen treffen. Deze ruim omschreven bevoegdheid omvat mede de maatregelen, welke voor een behoorlijk functioneren daarvan noodzakelijk zijn. Voor de prijsverevening van schroot is de vaststelling van de door de afzonderlijke ondernemingen hoeveelheden aangekocht schroot onontbeerlijk. De Hoge Autoriteit kon derhalve op artikel 47, 1e alinea, van het Verdrag de aan alle ondernemingen opgelegde verplichting tot het verschaffen van inlichtingen over hun schrootaankopen doen gronden, de bedoelde opgaven onderzoeken en krachtens artikel 47, 3e alinea, de schending dezer verplichtingen met boeten en dwangsommen sanctioneren. Eveneens moet het geoorloofd worden geacht, dat de Hoge

Autoriteit in haar krachtens artikel 53, sub *b*, gegeven beschikking bepaalt, dat in geval van overtreding van de verplichting tot het verstrekken van opgaven de globale schrootaankopen bij schatting zullen worden vastgesteld. Ten einde willekeurige schattingen te voorkomen behoorden dan evenwel bepaalde regels en criteria te worden omschreven. Immers — gelijk in het nationale recht algemeen geldt — heeft iedere overheid, die tot schatting overgaat, bepaalde rechten en plichten; de laatste vorderen in het bijzonder een behoorlijk geregelde procedure, waarbij een controle der rekenkundige en technische onderstellingen en van de uit de schatting getrokken conclusies mogelijk wordt gemaakt. Op grond van de beschikking moet derhalve de juistheid der schatting aan de hand van het verzamelde feitenmateriaal en de daaruit getrokken conclusies gestaafd kunnen worden.

Terecht heeft de eisende partij bij de mondelinge behandeling op het voorbeeld van de algemene heffing gewezen. Volgens artikel 50 van het Verdrag stelt de Hoge Autoriteit bij algemene beschikking de regelen vast voor de aanslag en de inning. In de desbetreffende Beschikkingen Nos. 2-52, artikel 4, en 3-52, artikel 5, heeft de Hoge Autoriteit bepaald, dat de ondernemingen van de Gemeenschap volgens een omschreven schema een maandelijkse opgave van hun produktie moeten doen. Eerst bij een latere beschikking, Beschikking No. 31-55 van 19 november 1955 *(Publikatieblad van de Gemeenschap No. 21 van 28 november 1955, blz. 906)*, heeft de Hoge Autoriteit van ambtswege de schatting mogelijk gemaakt en met de volgende overweging gemotiveerd:

> „Overwegende, dat de Hoge Autoriteit is gebleken dat het noodzakelijk is ten aanzien van ondernemingen, welke niet aan hun verplichting tot het doen van een aangifte hebben voldaan, de belastbare produktie en het daaruit voortvloeiende bedrag van de heffing ambtshalve vast te stellen".

4. De in casu beweerde rechtsgrondslag

Ten aanzien van de prijsverevening voor schroot vinden wij in de Beschikkingen Nos. 22-54 en 14-55 van de Hoge Autoriteit geen uitspraak, welke voor de ondernemingen een plicht tot het doen van opgave creëert; dientengevolge zijn ook sancties ter zake van de schending van die plicht evenmin voorzien als een schattingsprocedure. Het is van belang op te merken, dat daarentegen in

Beschikking No. 2-57 — welke met ingang van 1 februari 1957 voor Beschikking No. 14-55 in de plaats trad — een plicht tot het verstrekken van opgaven door de ondernemingen aan het Fonds en de Hoge Autoriteit is voorzien (artikel 16) en dat in artikel 17, 2e alinea, de bij artikel 47, 3e lid, van het Verdrag bedoelde sancties worden aangekondigd in geval van onjuiste verklaringen; het geval dat deze opgaven achterwege blijven is niet geregeld.

Voor het in casu van belang zijnde tijdvak moet volgens de opvatting van de Hoge Autoriteit de rechtsgrondslag gevonden worden in de gelijkluidende besluiten van het Bureau en het Fonds de dato 26 mei 1955, terwijl de globale vaststelling met betrekking tot de eisende partij reeds na 1 april 1954 — aanvangstijdstip van de verplichte prijsverevening — plaatsvond.

Zodoende rijst de vraag, of de Hoge Autoriteit een van overheidswege gegeven aanwijzing — welke zij krachtens het Verdrag bij een algemene met redenen omklede en in het Publikatieblad openbaar gemaakte beschikking kon nemen — mocht overlaten aan een besluit van een door haar met de uitvoering der prijsverevening belaste vereniging van ondernemingen; anders gezegd: kan de Hoge Autoriteit bepaalde bestuurlijke bevoegdheden aan privaatrechtelijke verenigingen delegeren?

5. Delegatie van bestuurlijke bevoegdheden aan privaatrechtelijke verenigingen in het nationale recht

In het nationaal sociaal-economisch recht komt het veelvuldig voor, dat de overheid bestuurlijke bevoegdheden aan organisaties van ondernemingen delegeert, waarbij de Staat zich een recht van toezicht en controle voorbehoudt. Een zodanige delegatie kan door zeer verschillende motieven zijn ingegeven, zoals het streven om een rechtstreekse staatsverantwoordelijkheid te vermijden, dan wel de overweging dat een bijzondere vakkennis en speciale instellingen noodzakelijk zijn, waarover het staatsbestuur zelf in onvoldoende mate beschikt; een motief kan ook zijn, dat decentralisatie gewenst wordt geacht. De Staat kan zodanige semi-overheidslichamen of -instellingen met het oog op verschillende doeleinden creëren, in het bijzonder om te komen tot een geleide economie of om aan een zwakke markt steun te geven.

Bijzondere aandacht vragen daarbij de organisaties met externe beschikkingsbevoegdheid en met gedwongen lidmaatschap. De grenzen en voorwaarden van de constitutionele toelaatbaarheid worden verschillend beoordeeld, terwijl ook ten aanzien van de politieke doelmatigheid de meningen uiteenlopen. Wij behoeven evenwel op deze nationale rechtsfiguren niet nader in te gaan. Wij volstaan er dan ook mede twee punten te vermelden, die ons in de moderne rechtsstaat als voorwaarden voor de delegatie van bestuursbevoegdheden van overheidswege aan privaatrechtelijke organisaties algemeen erkend schijnen te zijn: deze delegatie moet geschieden bij de wet en haar inhoud moet nauwkeurig omschreven zijn, terwijl voorts niet slechts een voldoende controle van staatswege, doch vóór alles ook een volledige rechtsbescherming tegen de handelingen van zodanige organisaties gewaarborgd moet zijn; de rechtsbescherming kan verwezenlijkt worden door te bepalen, dat de maatregelen van zulke organisaties met die van de overheidsorganen worden gelijkgesteld, zodat zij overeenkomstig de algemene regelen van het bestuursrecht kunnen worden bestreden.

6. De mogelijkheid van delegatie in het Gemeenschapsrecht

Naar het ons voorkomt, moet van genoemde beide punten eveneens worden uitgegaan voor ons Gemeenschapsrecht; immers, in het Verdrag is de vraag niet uitdrukkelijk geregeld. Wij zeiden reeds, dat uit de tekst van artikel 53, sub *b*, krachtens hetwelk de Hoge Autoriteit financiële voorzieningen kan treffen, niet mag worden afgeleid, dat de in het leven geroepen financiële instelling autonoom is en slechts aan de controle van de Hoge Autoriteit onderworpen. Artikel 53 noopt derhalve niet tot de conclusie, dat de Hoge Autoriteit bepaalde — haar krachtens het Verdrag toekomende — bevoegdheden aan zulke financiële instellingen mag overdragen; anderzijds schijnt het Verdrag de delegatie evenmin te verbieden. Als minimum dient evenwel te worden verlangd, dat de in het Verdrag neergelegde rechtsbescherming ook in geval van delegatie behoort te zijn gewaarborgd. Tot deze waarborgen behoren de voorschriften betreffende de bekendmaking en de motivering der beschikkingen, evenals de bepalingen betreffende het recht van beroep bij het Hof van Justitie. De Hoge Autoriteit kan deze waarborgen niet terzijde stellen, door het nemen van de beschikkingen, welke tot haar bevoegdheid behoren, aan andere organen over te laten. Veeleer zouden de besluiten van zodanige organen

met de beschikkingen van de Hoge Autoriteit gelijk moeten worden gesteld, dan wel zouden de werkelijke beschikkingen — afgezien nu van de voorbereidende werkzaamheden en de zuiver technische uitvoering — door de Hoge Autoriteit zelf genomen moeten worden.

7. De toepassing op het onderhavige geval

Uit de toepassing van bovenstaande overwegingen op het hier onderzochte geval — de bepaling dat bij niet-nakoming van de verplichting tot het doen van opgaven ambtshalve een aanslag kan worden opgelegd, hetgeen veronderstelt, dat bedoelde verplichting verbindend is voorgeschreven — blijkt het volgende.

Artikel 3 van de Beschikkingen Nos. 22-54 en 14-55 bepaalt slechts, dat bij de berekening der bijdragen de door de afzonderlijke ondernemingen betrokken hoeveelheden aankoopschroot als grondslag worden genomen. Hoe deze hoeveelheid wordt vastgesteld wordt niet gezegd. Wellicht heeft het Fonds via de regionale bureaus bepaalde opgaven ontvangen; verder heeft het Fonds in zijn aanmaningen onder het opschrift: „betalingsvoorwaarden" („dispositions réglant les paiements") in de vorm van een vaste formule — zulks voor het eerst in de aanmaning van 22 oktober 1954 (bijlage 1 van de duplick) — medegedeeld, dat bij gebreke van tijdige opgave de Raad van Beheer gemachtigd is de hoeveelheden aankoopschroot door tussenkomst van de regionale bureaus te schatten. Deze mededeling stemt woordelijk overeen met de besluiten van het Bureau en van het Fonds de dato 26 mei 1955, welke de Hoge Autoriteit op een desbetreffende vraag van het Hof tijdens de instructie heeft overgelegd; zij beschouwt deze besluiten als rechtsgrondslag der schattingsprocedure. Het is niet betwist, dat deze besluiten van 26 mei 1955 niet werden openbaar gemaakt. Wèl werden zij wellicht door de Raad van Beheer ter kennis van de leden van de „sociétés coopératives" gebracht. Oorspronkelijk waren 22 vennoten lid — zie de Statuten van het Fonds van 24 april 1953, bijlage No. 11164 tot de „Moniteur Belge" van 18/19 mei 1953 en de Statuten van het Bureau van dezelfde dag, bijlage No. 11165. Bij de eerste wijziging van de Akte van Oprichting de dato 1 april 1954 telde het Fonds 58 en het Bureau 155 leden — zie de bijlagen No. 9235 en No. 9236 tot de „Moniteur Belge" de dato 26/27 april 1954. Bij de tweede wijziging van 4 juli 1955 bedroeg het aantal leden van het Fonds en van het Bureau 136 — zie de bijlagen

No. 21688 en No. 21693 tot de „Moniteur Belge" de dato 29 juli 1955 — om ten slotte na de wijziging van 21 februari 1957 te dalen tot 123 — zie de bijlagen No. 4328 en No. 4317 tot de „Moniteur Belge" de dato 18/19 maart 1957. Daar de heffing ongeveer 240 schrootverbruikers betreft, ligt de conclusie voor de hand, dat ongeveer 100 betrokken ondernemingen van de Gemeenschap van deze economisch en juridisch belangrijke besluiten geen kennis konden krijgen. Het is algemeen bekend, dat het hoofdzakelijk kleine ondernemingen in de Gemeenschap zijn, welke niet bij de „sociétés coopératives" te Brussel zijn aangesloten, doch dat de grote ondernemingen uit het begrijpelijke streven hun belangen te behartigen tot deze vennootschappen met „winstgevend doel" als lid zijn toegetreden. Wij mogen in dit verband naar de zoëven geciteerde publikaties in de bijlagen tot de „Moniteur Belge" verwijzen.

Wij geloven daarom niet, dat het mogelijk is deze besluiten — welke niet met redenen zijn omkleed en slechts ter kennis van de ondernemingen werden gebracht als deel ener opmerking over betalingsvoorwaarden, voorkomende op bepaalde rekeningen — met de beschikkingen van de Hoge Autoriteit gelijk te stellen; van de verplichting tot het doen van opgave is ons zelfs geen tekst bekend.

Zodanige bepalingen, die voor alle schrootverbruikende ondernemingen der Gemeenschap verbindend zijn, zulks ongeacht de vraag of zij leden van het Bureau of van het Fonds waren en of zij aan de prijsverevening wensten deel te nemen, behoren echter krachtens het Verdrag in de vorm van algemene beschikkingen te worden uitgevaardigd. De opvatting van de eisende partij, dat artikel 3 van de Beschikkingen van de Hoge Autoriteit ten gevolge van bedoelde besluiten een wijziging zou hebben ondergaan, vermogen wij evenwel niet te volgen; het betreft hier veeleer een aanvulling. Wèl kan de eisende partij worden toegegeven, dat deze aanvulling van wezenlijke betekenis is voor de wijze van heffing en dat deze door de Hoge Autoriteit zelf behoorde te worden aangebracht, gelijk zij dit ook bij de algemene heffing heeft gedaan. Het argument van de Hoge Autoriteit, dat de regeling van een verplichte prijsverevening noodzakelijkerwijs ook een schatting moest voorzien, bewijst slechts, dat de algemene beschikking in zoverre onvolledig was.

Wij komen derhalve tot de conclusie, dat de door het Fonds uitgevoerde schatting rechtens niet gefundeerd is.

8. *De wijze waarop de schatting feitelijk werd uitgevoerd*

Gezien de bovenstaande overwegingen behoeft de feitelijke uitvoering der schatting nog slechts kortelijks en volledigheidshalve te worden behandeld.

De wijze waarop de schatting plaatsvond, blijkt bij het ontbreken ener motivering niet duidelijk te zijn en niet vatbaar voor onderzoek. Zo werd in het proces de juistheid van de rekenkundige verminderingen op het geschatte schrootverbruik — in verhouding tot het cijfer van de staalproduktie — betwijfeld; deze verminderingen werden echter noch verklaard, noch gerechtvaardigd. Indien men bij een schatting ervan uit moet gaan, dat zij naar haar aard tot bepaalde fouten aanleiding geeft, zo behoort niettemin een regelmatige toepassing van zakelijke, hetzij algemene of bijzondere criteria te worden verlangd. De niet opgehelderde belangrijke afwijkingen, waarvan zoëven sprake was, vestigen het vermoeden van een niet regelmatige toepassing. Dit vermoeden werd niet weerlegd, zodat eveneens fouten in de feitelijke schattingsprocedure moeten worden aangenomen. Daar de bijdrageplichtige in de schattingsprocedure geen mindere rechten heeft dan in de rekenkundig nauwkeurige vaststellingsprocedure aan de hand van gedane opgaven, kan krachtens dit vermoeden tot het bestaan van een gebrek worden besloten bij de vaststelling krachtens schatting.

III – GRIEVEN TEGEN DE VASTSTELLING VAN HET PERCENTAGE DER BIJDRAGEN

In de zaak 9-56 moest bij de toetsing van de rechtsgrondslag voor de ambtshalve gedane schatting reeds op de algemene basisbesluiten van het Fonds en het Bureau worden teruggegrepen.

Wij komen thans tot de verdere grieven, welke in *beide* zaken tegen de besluiten van het Fonds werden opgeworpen. Deze grieven zijn de volgende: onvoldoende motivering, niet-definitieve en onvolledige voorlichting, feitelijk onjuiste vaststelling van de gemiddelde prijzen voor binnenlands schroot en voor ingevoerd schroot; zij raken niet meer de toepassing op afzonderlijke onder-

nemingen, doch de algemene werkzaamheden van het Fonds ter vaststelling van een algemeen geldig percentage der bijdragen voor een bepaalde periode.

De voorschriften voor deze werkzaamheden van het Fonds moeten allereerst in de algemene beschikkingen van de Hoge Autoriteit worden gevonden, die het prijsegalisatiestelsel in het leven heeft geroepen en het Fonds met de uitvoering daarvan onder haar verantwoordelijkheid heeft belast. De Beschikkingen Nos. 22-54 en 14-55 bepalen in artikel 3, 2e lid, uitsluitend, dat het Fonds zowel het percentage van de bijdragen als de perioden van afrekening vaststelt. Slechts wordt de mogelijkheid voorbehouden, dat de vertegenwoordiger van de Hoge Autoriteit de besluiten aan de goedkeuring van de Hoge Autoriteit onderwerpt. Voor het overige kunnen aan de beschikkingen slechts algemene uitgangspunten worden ontleend: de totale opbrengst van de heffing moet de prijsegalisatie mogelijk maken; de hoeveelheden in te voeren schroot, de maximuminvoerprijs en de egalisatieprijs worden op voorstel van het Bureau door het Fonds vastgesteld; het Fonds moet op de hoogte zijn van de totale hoeveelheid beschikbaar schroot in de Gemeenschap, welke aan de bijdrageplicht is onderworpen.

De beschikkingen bevatten geen bepalingen ten aanzien van de wijze, waarop deze factoren worden vastgesteld, evenmin bevatten zij enige aanduiding, of het besluit nopens de vaststelling van het percentage der bijdragen moet worden gemotiveerd en openbaar gemaakt.

In dit verband herinneren wij eraan, dat in artikel 2, 4e lid, van Beschikking No. 33-53 op grond van artikel 53, sub *a*, van het Verdrag met betrekking tot de vrijwillige prijsegalisatie de vaststelling van het percentage der bijdragen als een „règlement" werd aangeduid, hetwelk na goedkeuring van de Hoge Autoriteit moest worden gepubliceerd. Dit „règlement" gold slechts voor de ondernemingen, die bij de vrijwillig gesloten overeenkomst partij waren en uit de organisatie konden „treden" en die niet onderworpen waren aan een executoir door de Hoge Autoriteit gegeven beschikking. Daarentegen geldt in de verplichte regeling de vaststelling van bedoeld percentage voor alle schrootverbruikende ondernemingen van de Gemeenschap en kan zij bij executoire beschikking van de Hoge Autoriteit toepassing vinden.

Aldus rijst opnieuw de vraag, of de Hoge Autoriteit op deze wijze bij algemene beschikking de vaststelling van het percentage der bijdragen aan het Fonds mocht delegeren. Ten einde deze vraag te kunnen beoordelen, is het nuttig de betekenis van dit percentage voor de regeling der prijsegalisatie nader te onderzoeken.

1. *De betekenis van de vaststelling van het percentage der bijdragen*

De Beschikkingen Nos. 22-54 en 14-55 werden gemotiveerd met de overweging, dat het ingevoerde en daarmede gelijkgestelde schroot ter beschikking moet komen van de verbruikers van de gemeenschappelijke markt tegen prijzen, welke vergelijkbaar zijn met die, welke voor schroot binnen de Gemeenschap gelden. Volgens de in het proces verstrekte gegevens evenwel is het Fonds van de gedachte uitgegaan, dat een volledige aanpassing moest worden nagestreefd; hierdoor werd met name verklaard, waarom een definitieve vaststelling eerst achteraf en na afwikkeling van de invoercontracten zou kunnen volgen. Zelfs vinden wij nog elementen, die een volledige aanpassing nog te boven gaan: de zogenaamde „formule van Zürich" voor de berekening van de egalisatieprijs bevat een „aanmoedigingspremie voor de importeur" en had dus kennelijk ten doel de schrootinvoer zo hoog mogelijk te doen opvoeren. Dit kan bij een bepaalde marktsituatie evenzeer gewenst zijn, als het in andere situaties noodzakelijk is te bevorderen, dat de bemoeiingen in het bijzonder worden gericht op het doen toenemen van de voorraden inheems schroot op de gemeenschappelijke markt. De vaststelling van het percentage der bijdrage blijkt derhalve een belangrijke factor in het economische beleid te zijn. Wellicht zou men door middel van een enkele benadering — in hoogte telkens bepaald door de betreffende marktsituatie — het percentage der bijdragen voor bepaalde perioden van tevoren en definitief kunnen vaststellen, waarbij dan de verdere ontwikkeling en de behaalde opbrengst bij de berekening van het percentage voor de eerstvolgende periode in aanmerking hadden kunnen worden genomen.

Sedert 1 april 1955 moest de opbrengst van het Fonds niet slechts de prijsverevening voor ingevoerd schroot mogelijk maken, doch volgens het opnieuw geredigeerde artikel 2 (Beschikking No. 14-55, sub *b* en *c*) ook de middelen leveren voor de invoer van

een zekere ter beschikking blijvende hoeveelheid, d.w.z. voor het zogenaamde „fonds de roulement", en met name ook de middelen voor het toekennen van een premie voor besparingen op schroot. Het bedrag der premie werd op voorstel van het Bureau door het Fonds bepaald. Sedert 1 april 1955 kan er derhalve van een zuiver rekenkundige prijsegalisatie nog veel minder sprake zijn dan in het daaraan voorafgaande jaar.

Dat zodanige economische overwegingen en waarderingen voor de vaststelling van het percentage der bijdrage noodzakelijk waren, blijkt bijzonder duidelijk uit twee beschikkingen, welke bij wijze van uitzondering door de Hoge Autoriteit zelf werden gegeven.

Bij gebrek aan eenstemmigheid tussen het Bureau en het Fonds moest de Hoge Autoriteit namelijk ingevolge artikel 9, 2e lid, van de Beschikkingen Nos. 22-54 en 14-55 zelf een beschikking geven. Dit geval heeft zich voorgedaan en de Hoge Autoriteit heeft weliswaar niet bij beschikking het percentage der bijdragen zelf geregeld, doch wel een factor voor de egalisatieprijs, die op zijn beurt een wezenlijk element van dat percentage vormt. Het betreft hier de Beschikkingen No. 9-56 *(Publikatieblad van de Gemeenschap No. 5 van 5 maart 1956, blz. 25)* en No. 34-56 *(Publikatieblad van de Gemeenschap No. 28 van 11 december 1956, blz. 381).* Eerstgenoemde Beschikking No. 9-56, welke voor de in deze processen behandelde periode toepassing vond — zij gold voor de maanden november 1955 tot januari 1956 — werd als volgt gemotiveerd:

„... overwegende, dat het noodzakelijk is de last van de vereveningzo laag mogelijk te houden als met het door het Vereveningsfonds voor Ingevoerd Schroot beoogde doel verenigbaar is, alsmede het evenwicht van de prijzen op de gemeenschappelijke markt binnen redelijke grenzen te handhaven,

overwegende, dat de vereveningsprijs voor de maanden november en december 1955 alsmede januari 1956 dient te worden vastgesteld op grond van een juiste beoordeling van de omstandigheden, welke gedurende de betrokken maanden op de gemeenschappelijke markt voor schroot zijn waargenomen..."

Uit deze feiten en omstandigheden dient naar onze mening te worden geconcludeerd, dat de vaststelling van het percentage der bijdragen niet slechts een technische hulpbezigheid en berekeningen vroeg (bijv. de vaststelling van de hoeveelheid gemeenschapsschroot

welke aan de bijdrageplicht is onderworpen), doch dat daarenboven waarderingen en overwegingen van economische aard noodzakelijk zijn.

Hieruit blijkt dat de vaststelling van meergenoemd percentage voor de gehele regeling een beslissing van doorslaggevende betekenis vormde.

2. *Bevoegdheid van het Fonds tot vaststelling van het percentage der bijdragen*

De algemene beschikkingen van de Hoge Autoriteit laten deze beslissing van doorslaggevende betekenis, binnen de aangeduide grenzen, geheel aan het Fonds over, waarbij het Bureau bevoegd is voor enkele afzonderlijke factoren voorstellen te doen. Getoetst aan de tekst van de algemene beschikkingen van de Hoge Autoriteit zijn de grieven van de eisende partijen derhalve niet gegrond; immers, de Hoge Autoriteit heeft generlei voorschriften gegeven ten aanzien van de wijze van vaststelling, openbaarmaking en de motivering. Het Hof dient derhalve bij zijn onderzoek op het Verdrag zelf terug te grijpen en de vraag te beantwoorden, of de Hoge Autoriteit krachtens het Verdrag bevoegd was bij algemene beschikking en op de wijze waarop dit is geschied, de vaststelling van het percentage der bijdragen aan het Fonds te delegeren.

Wij hebben de beginselen voor de beantwoording dezer vraag reeds uiteengezet, toen gesproken werd over de rechtsgrondslag voor andere algemene besluiten der Brusselse instellingen, namelijk de besluiten nopens de schatting van ambtswege. Daarbij was het van beslissende betekenis te weten, of de door het Verdrag gewaarborgde rechtsbescherming ook bij de delegatie bestaat.

Voor de ondernemingen vormden de voorlopige aanmaningen de enige bron voor het voorlopige percentage der bijdragen. Bovendien bevinden zich bij de stukken circulaires van het regionale bureau voor Italië, „Campsider", waarin het — eveneens als voorlopig aangeduide — percentage, onder vermelding van de dagtekening van het besluit van het Bureau te Brussel, bekend werd gemaakt; de eerste circulaire, waarover wij beschikken, dateert van 8 februari 1955 en bevat de sedert 1 april 1954 geldende percentages. Dit in rekeneenheden E.B.U. uitgedrukte bedrag bevat

ten dele mede de sedert 1 april 1954 geheven vereveningsbijdrage voor verhoogd ruwijzerverbruik, ten dele is laatstgenoemde egalisatiebijdrage afzonderlijk in cijfers toegevoegd. In zulk een circulaire wordt tevens de toegepaste egalisatieprijs medegedeeld. Ten slotte blijkt uit het door de eisende partijen overgelegde antwoord van het regionale bureau „Campsider" het onbetwiste feit, dat genoemd bureau de ondernemingen bij een rondschrijven tevens in kennis heeft gesteld van de formules voor de berekening van het percentage. Daarentegen is niet gebleken, dat aan de ondernemingen de in concreto toegepaste berekeningsfactoren — in cijfers bij iedere vaststelling van het percentage — werden medegedeeld.

De wijze, waarop de besluiten nopens de vaststelling der afzonderlijke percentages der bijdragen, welke besluiten niet met redenen zijn omkleed, bekend werden gemaakt, beantwoordt niet aan de eisen, welke volgens het Verdrag aan de openbaarmaking en de motivering van algemene beschikkingen van de Hoge Autoriteit moeten worden gesteld. Deze besluiten van het Fonds kunnen derhalve naar hun betekenis rechtens niet gelijkwaardig geacht worden aan de beschikkingen van de Hoge Autoriteit. Gezien de beslissende betekenis, welke de vaststelling van het percentage der bijdragen voor de gehele vereveningsregeling bezit, dienen echter dezelfde waarborgen van rechtsbescherming verlangd te worden, die het Verdrag voor beschikkingen van de Hoge Autoriteit voorschrijft. Volgens artikel 48, alinea 3, van het Verdrag mocht de Hoge Autoriteit een beroep doen op de verenigingen van producenten om de nodige inlichtingen te verzamelen en om de uitvoering der aan haar — de Hoge Autoriteit — opgedragen taken te verlichten; zij mocht deze taken harerzijds evenwel niet toevertrouwen aan het initiatief, de verantwoordelijkheid en de besluiten van een vereniging. Het schijnt, dat de Beschikkingen van de Hoge Autoriteit Nos. 22-54 en 14-55 niet voldoende rekening houden met het principiële onderscheid tussen een vereveningsregeling, welke bij een vrijwillige overeenkomst van verscheidene ondernemingen tot stand kwam — en die derhalve ook slechts tussen deze ondernemingen werkt en uitsluitend een goedkeuring van de Hoge Autoriteit behoeft — en een regeling van prijsegalisatie, welke door de Hoge Autoriteit met gebruikmaking van haar bestuurlijke bevoegdheid zelf in het leven is geroepen en die voor alle ondernemingen der Gemeenschap verbindend is, een regeling dus gelijk zij in de bestreden beschikkingen is neergelegd.

3. Beoordeling der afzonderlijke grieven

Om deze redenen vormen de besluiten van het Fonds nopens de vaststelling van het percentage der bijdrage — waarnaar in de bestreden individuele beschikkingen van de Hoge Autoriteit zelfs niet wordt verwezen — voor deze beschikkingen geen voldoende rechtsgrondslag.

Deze zienswijze brengt mede, dat niet in het bijzonder op de afzonderlijke grieven behoeft te worden ingegaan. Niettemin willen wij dit volledigheidshalve nog in het kort doen; daarbij zal dan blijken, dat deze grieven in wezen schendingen betreffen van wezenlijke waarborgen, ten behoeve der rechtsbescherming gegeven. Van deze schendingen bleek reeds in het tot dusver gevoerde betoog; hierdoor wordt het mede begrijpelijk, dat de grieven der eisende partijen bezwaarlijk gedetailleerd konden worden gemotiveerd.

a) Gebrekkige motivering

In de eerste plaats beroepen de eisende partijen zich op een gebrekkige motivering en wraken zij met name de omstandigheid, dat de wezenlijke elementen voor de vaststelling van het percentage der bijdrage niet werden openbaar gemaakt.

Deze grief is gegrond. Indien de Hoge Autoriteit zelf bedoeld percentage had vastgesteld, zo ware zij krachtens artikel 15 van het Verdrag gehouden geweest haar Beschikking te motiveren en in het Publikatieblad der Gemeenschap openbaar te maken, hetgeen zij met Beschikking No. 9-56 dan ook heeft gedaan.

b) Wijze der vaststelling

Ten tweede keren de eisende partijen zich tegen het feit, dat de vaststelling aanvankelijk slechts een voorlopig karakter droeg en dat de definitieve vaststelling slechts met grote vertraging volgde; in het algemeen zouden de ondernemingen onvoldoende geïnformeerd zijn geweest en zouden zij de verzochte inlichtingen niet ontvangen hebben. Hiertoe behoort ook de grief, dat de hoogte van de aanvullende heffing voor de toekenning van de premie op schrootbesparingen niet steeds los van het algemene percentage der bijdrage werd vastgesteld.

Deze grieven betreffen eensdeels mede de schending van wezenlijke vormvoorschriften, anderdeels berusten zij op het feit, dat de vaststelling door middel van besluiten van het Fonds plaatsvond.

Daargelaten kan worden de vraag, of wellicht — gelijk wij reeds hebben aangeduid — een voorafgaande en definitieve vaststelling van het percentage mogelijk was; de Hoge Autoriteit zal deze vraag naar eigen verantwoordelijkheid moeten onderzoeken. In ieder geval ligt de opvatting voor de hand, dat de ondernemingen in staat moesten zijn de hun opgelegde belastingen aan de hand van de gepubliceerde beschikkingen nauwkeurig en zo vroeg mogelijk te berekenen. Eveneens is het alleszins denkbaar, dat de openbaarmaking der gemiddelde prijzen voor het economisch beleid der ondernemingen van gewicht kan zijn; immers, deze openbaarmaking behoort tot de motivering der besluiten, waarbij het percentage der bijdrage wordt vastgesteld. Eveneens behoort de motivering aan te duiden welk deel van de bijdrage voor de prijsverevening en welk deel voor de toekenning der premie op schrootbesparing nodig is.

c) Onjuiste vaststelling van de gemiddelde prijzen

Ten derde beweren de eisende partijen, dat twee factoren voor de vaststelling van het percentage onjuist werden vastgesteld, daar de gemiddelde prijs voor uit de Gemeenschap afkomstig schroot te laag en de gemiddelde prijs voor ingevoerd schroot evenwel te hoog werd genomen.

Deze bewering is tegenstrijdig, daar de eisende partijen elders betogen, dat deze factoren — gelijk zij in feite aan de afzonderlijke aanslagen ten grondslag werden gelegd — niet bekend werden gemaakt. Uit de besluiten van het Fonds en uit de geproduceerde bewijsstukken blijkt van deze factoren — welke deel van de motivering hadden moeten uitmaken — evenmin. De in een bepaald geval medegedeelde egalisatieprijs is niet dezelfde als de gemiddelde prijs voor de Gemeenschap. Laatstbedoelde prijzen verschillen wederom van de prijs voor het Italiaanse schroot, zodat aan de door de eisende partijen overgelegde rekeningen geen voldoende bewijskracht kan worden toegekend.

De motivering ener beschikking dient van zodanige aard te zijn, dat zij het onderzoek van het Hof mogelijk maakt. Ontbreekt

een voldoende motivering, dan leidt deze schending van wezenlijke vormvoorschriften tot gebrekkigheid der beschikking.

Derhalve behoeft in het onderhavige proces niet te worden vastgesteld, van welke gemiddelde prijzen het Fonds bij de bepaling der afzonderlijke bijdragen in feite is uitgegaan en of de — op vermoedens gegronde — bewering der eisende partijen juist is, dat deze prijzen niet aan de werkelijkheid beantwoorden. Veel meer zal het na terugwijzing der zaak de taak der Hoge Autoriteit zijn deze grondslagen onder haar eigen verantwoordelijkheid vast te stellen en in de beschikking te vermelden.

4. Conclusie

Derhalve blijkt, dat de bestreden individuele beschikkingen ook in zoverre met het Verdrag strijdig zijn, als zij berusten op de percentages der bijdragen, gelijk die in de besluiten van het Fonds zijn vastgesteld. Immers, de delegatie van de bevoegdheid tot het doen van bedoelde vaststelling aan het Fonds — welke delegatie in de algemene beschikkingen der Hoge Autoriteit is voorzien — is geschied met veronachtzaming van wezenlijke, in het Verdrag neergelegde, waarborgen ten behoeve der rechtsbescherming; met name ontbreken een voldoende motivering en een behoorlijke openbaarmaking dezer besluiten, hetgeen — gezien haar betekenis voor de vereveningsregeling en gelet op het feit dat deze laatste verplichte toepassing vond op alle schrootverbruikende ondernemingen der Gemeenschap — niet achterwege had mogen blijven.

IV – GRIEVEN GERICHT TEGEN DE ALGEMENE BESCHIKKINGEN VAN DE HOGE AUTORITEIT

Wij komen ten slotte tot de grieven, welke zich tegen de derde „trede" richten, te weten de algemene beschikkingen van de Hoge Autoriteit zelf. Op dit punt hebben wij zojuist vastgesteld, dat deze beschikkingen in zoverre onregelmatig zijn, als daarbij met veronachtzaming van de wezenlijke waarborgen van rechtsbescherming de bevoegdheid aan het Fonds werd gedelegeerd om het percentage der vereveningsbijdragen algemeen verbindend vast te stellen.

De eisende partijen werpen bovendien nog twee andere grieven op:

1. Bepalingen welke strijdig zijn met de aanbevelingen van de Raad van Ministers

De eisende partijen betogen, dat de Raad van Ministers aan zijn goedkeuring van Beschikking No. 14-55 zes aanbevelingen verbond. Volgens de eisende partij in de zaak 9-56 werd geen dezer aanbevelingen verwerkelijkt, terwijl de eisende partij in de zaak 10-56 meent, dat aan drie dezer aanbevelingen niet werd voldaan. De uiteenzettingen der eisende partijen met betrekking tot dit punt werden zeer algemeen gehouden en leiden tot de volgende twee stellingen:

a) De interne schrootreserves van de Gemeenschap zouden in strijd met de aanbeveling van de Raad gedaald zijn, daar de invoer van schroot overmatig werd bevorderd ten gevolge van het feit, dat het Fonds van onjuiste gemiddelde prijzen is uitgegaan.

Dit argument werd reeds besproken.

b) De Hoge Autoriteit had niet werkeloos mogen toezien, toen het percentage der bijdragen van 0,75 eenheden E.B.U. in maart 1954 op 10,50 in juli 1956 werd gebracht; zij had behoren in te grijpen.

Ook deze tweede bewering raakt niet de rechtmatigheid van Beschikking No. 14-55 op het ogenblik dat deze werd gegeven, doch zij brengt de eis tot uitdrukking, dat de Hoge Autoriteit bij het vaststellen van bedoeld percentage had moeten ingrijpen.

Met betrekking tot dit punt werd reeds gezegd, dat de Hoge Autoriteit het percentage bij een eigen beschikking had behoren vast te stellen. Het schijnt niet uitgesloten, dat de Hoge Autoriteit in dit geval het percentage boven een bepaalde grens niet meer zou hebben verhoogd en liever een aanpassing van de in de Gemeenschap geldende prijzen op de koop toe genomen had; de reeds geciteerde motivering van Beschikking No. 9-56 schijnt hiervoor een aanknopingspunt te bieden; immers, daarin wordt de nadruk gelegd op de noodzaak de vereveningsheffing zo laag mogelijk te

houden en het evenwicht der prijzen slechts binnen redelijke grenzen te handhaven. Weliswaar had het percentage, toen de Hoge Autoriteit deze Beschikking No. 9-56 nam, reeds een hoogte van 9 E.B.U.-eenheden bereikt, doch — gelijk reeds gezegd — de Hoge Autoriteit heeft het percentage niet zelf vastgesteld, doch slechts een element van de egalisatieprijs. Uitgaande van de opvatting, dat de Hoge Autoriteit het percentage zelf van tevoren had moeten vaststellen, kan de vraag niet worden gesteld, of zij op een bepaald tijdstip had behoren in te grijpen. Derhalve kan worden volstaan met vast te stellen, dat op de zakelijke inhoud van deze procesbewering reeds acht werd geslagen en dat zij niet ten gevolge kan hebben, dat Beschikking No. 14-55 vanaf een zeker, door de eisende partijen niet nader aangeduid tijdstip, als strijdig met het Verdrag zou moeten worden beschouwd.

2. *Onwettigheid van de verlengingsbeschikking No. 10-56*

De eisende partijen beroepen zich er ten slotte op, dat de beschikkingen tot verlenging der vroegere beschikkingen in strijd met het Verdrag zouden zijn. Daar de bestreden individuele beschikkingen betrekking hebben op de periode tot 30 juni 1956, werd hierop Beschikking No. 10-56 houdende de eerste verlenging toegepast.

De eisende partijen menen, dat de onwettigheid gelegen is in het feit, dat de Hoge Autoriteit Beschikking No. 14-55 zonder meer heeft verlengd, hoewel zij in de considerans van Beschikking No. 10-56 zelf stelt, dat de geldende regeling een herziening behoefde. Voor de verlenging werd als motief aangevoerd, dat een nieuwe regeling nog niet kon worden uitgewerkt.

In zodanig geval zou er van schending van het Verdrag sprake kunnen zijn, indien de beschikking welke herziening behoefde, terstond en zonder dat daarvoor een andere regeling in de plaats trad, had kunnen worden opgeheven, of indien de Hoge Autoriteit onverwijld — zij het onder voorbehoud van een latere en verdergaande herziening — tot bepaalde wijzigingen had kunnen overgaan. De eisende partijen hebben dit niet uitdrukkelijk gesteld. Uit hun beweringen kan worden afgeleid, dat zij voor alles een maximumgrens voor het percentage of een verlaging daarvan noodzakelijk achtten.

Deze grief staat derhalve in nauwe samenhang met de zojuist onderzochte grief, volgens welke de Hoge Autoriteit had moeten ingrijpen, toen bepaalde gevolgen van de prijsverevening bleken en met name toen het percentage der bijdrage een bepaalde hoogte had bereikt. Dat de beschikking houdende de verlenging met het Verdrag in strijd zou zijn, kan hieruit evenwel niet worden afgeleid.

G – Resultaat van het onderzoek en conclusie

I – RESULTAAT VAN HET ONDERZOEK

1. In de *zaak 10-56* komen wij derhalve tot de slotsom, dat de bestreden beschikking onregelmatig is:

   a) wegens schending van wezenlijke vormvoorschriften, daar de Hoge Autoriteit onder miskenning van de bevoegdheden van het Fonds naliet een eigen motivering te geven;

   b) wegens toepassing van de besluiten van het Fonds nopens de vaststelling van het percentage der bijdrage, daar de Hoge Autoriteit de bevoegdheid tot deze vaststelling met veronachtzaming van wezenlijke, in het Verdrag neergelegde, waarborgen van rechtsbescherming aan het Fonds heeft gedelegeerd.

2. De in de *zaak 9-56* bestreden beschikking is eveneens op beide genoemde gronden onregelmatig en voorts nog in zoverre als zij berust op een schatting, door het Fonds, van de aan de bijdrageplicht onderworpen schrootaankopen van de eisende partij, voor welke schatting een grondslag rechtens ontbreekt.

II – CONCLUSIES

Wij hebben derhalve de eer in beide zaken als volgt te concluderen:

1. **in de zaak 9-56:**

   tot nietigverklaring van de Beschikking van de Hoge Autoriteit de dato 24 oktober 1956, gericht tot de Vennootschap „Meroni & C., Industrie Metallurgiche, Società per Azioni" te

Milaan, welke Beschikking aan de eisende partij op 12 november 1956 werd betekend,

tot veroordeling van de verwerende partij in de proceskosten overeenkomstig artikel 60, lid 1, van het Reglement van het Hof van Justitie en

tot terugwijzing van de zaak naar de Hoge Autoriteit, zulks overeenkomstig artikel 34 van het Verdrag;

2. in de zaak 10-56:

tot nietigverklaring van de Beschikking van de Hoge Autoriteit de dato 9 november 1956, gericht tot de Vennootschap „Meroni & C., Industrie Metallurgiche, Società in accomandita semplice" te Erba, provincie Como, welke Beschikking aan de eisende partij op 14 november 1956 werd betekend.

tot veroordeling van de verwerende partij in de proceskosten overeenkomstig artikel 60, lid 1, van het Reglement van het Hof van Justitie en

tot terugwijzing van de zaak naar de Hoge Autoriteit, zulks overeenkomstig artikel 34 van het Verdrag.