Conclusies van de Advocaat-Generaal

K. ROEMER

12 november 1963

Vertaald uit het Duits

Het onderhavige geding betreft een beschikking van de Hoge Autoriteit van 14 november 1962. Hierin wordt de firma Macchiorlati Dalmas uitgenodigd een bedrag van 7 miljoen lire te voldoen ter zake van moratoire verhogingen wegens niet-tijdige betaling van heffingsbedragen over de periode januari 1953 tot december 1960.

De uitvoerige voorgeschiedenis van deze beschikking werd gedetailleerd weergegeven in het rapport van de Rechter-Rapporteur, zodat het niet nodig voorkomt hierop thans uitvoerig in te gaan. Slechts het volgende zij nog vermeld: verzoekster, een onderneming in de zin van het E.G.K.S.-Verdrag en sedert begin 1953 krachtens de beschikkingen 2 en 3-52 heffingsplichtig, heeft gedurende verschillende jaren aan de Hoge Autoriteit geen enkel gegeven over haar produktie verschaft. Toen zij in 1955 hiermede begon, hadden deze berichten niet op het gehele sinds 1953 verstreken tijdvak betrekking. De firma Macchiorlati Dalmas betaalde evenmin de heffing. Dientengevolge zond de Hoge Autoriteit haar bij brief van 17 maart 1958 een opstelling van de vervallen bedragen (heffing en moratoire verhogingen). Hierop volgden een briefwisseling en herhaalde besprekingen waarbij de debitrice bepaalde voorbehouden maakte met betrekking tot de door de Hoge Autoriteit verschafte cijfers en voorts getracht werd tot een schikking te geraken.

Een resultaat werd echter niet bereikt en de Hoge Autoriteit gaf daarna op 13 februari 1959 een beschikking waarbij zij de firma Macchiorlati Dalmas uitnodigde een bedrag van 21.541.543 lire te betalen. Dit bedrag is samengesteld uit de tot 5 november 1958 verschuldigde algemene heffing (16.060.945 lire) en de tot op die datum opgelopen moratoire verhogingen (5.480.598 lire). In de beschikking wordt verder bepaald dat vanaf 5 november 1958 voor iedere maand vertraging moratoire verhogingen ad 1% van de verschuldigde heffing moesten worden voldaan.

De firma Macchiorlati Dalmas stelde op 8 april 1959 tegen deze beschikking beroep in. Tijdens de loop van het proces vonden tussen haar en de Hoge Autoriteit onderhandelingen plaats, met als gevolg, dat het beroep op 28 april 1960 werd teruggetrokken en de zaak in het register van het Hof werd doorgehaald. In de daaropvolgende periode (na de opstelling van de Hoge Autoriteit van 26 april 1961, Bijlage I bij de dupliek) voldeed de firma Macchiorlati Dalmas in totaal een bedrag van 20.645.897 lire aan achterstallige heffing. Over de kwijtschelding van de moratoire verhogingen voerde zij een briefwisseling met de Hoge Autoriteit. Deze gaf aan een daartoe strekkend verzoek bij brief van 18 juni 1962 gedeeltelijk gevolg, in dier voege dat zij het bedrag van 9.334.514 lire verminderde tot 7 miljoen lire. Op een verder verzoek antwoordde zij bij brief van 2 augustus 1962, dat van een volledige kwijtschelding geen sprake kon zijn. Ten slotte stelde de Hoge Autoriteit haar debitrice nog een termijn waarbinnen zij een afbetalingsregeling kon voorleggen. Toen hieraan binnen die termijn niet werd voldaan, gaf zij de beschikking van 14 november 1962 welke in hoofdzaak het voorwerp van het onderhavige geding vormt.

In het verzoekschrift concludeert verzoekster:

— de beschikking van 14 november 1962 nietig te verklaren;

subsidiair:

— na de bestreden beschikking vernietigd te hebben, te bepalen dat de moratoire verhogingen aan verzoekster worden kwijtgescholden;

meer subsidiair:

— de bestreden beschikking te wijzigen in dier voege dat de moratoire verhogingen naar evenredigheid worden verlaagd.

Het verzoekschrift is zodanig geredigeerd dat ook de rechtmatigheid van de individuele beschikking van 13 februari 1959 — die het voorwerp vormde van het geding 22-59 — zou moeten worden onderzocht, alsmede de algemene beschikkingen ter regeling van de heffing waarop deze individuele beschikking berust.

Voor zover de voorgedragen middelen op algemene beschikkingen betrekking hebben, wordt daarmede de schending gewraakt van artikel 36, 1e lid, artikel 47 en artikel 50, lid 1 en 2, van het E.G.K.S.-Verdrag; voor wat de bestreden individuele beschikking betreft, houden zij in: onvoldoende motivering, schending van artikel 6 van de beschikking 3-52, détournement de pouvoir en overdreven zwaarte van de opgelegde geldstraffen.

De Hoge Autoriteit verzoekt de verschillende vorderingen als niet-ontvankelijk, althans als ongegrond af te wijzen. De grieven, gericht tegen de individuele beschikking van 13 februari 1959 en de daaraan ten grond liggende algemene beschikkingen acht zij niet-ontvankelijk; de grieven, aangevoerd tegen de individuele beschikking van 14 november 1962 en de daaraan ten grond liggende algemene beschikkingen, zijn naar haar mening ondeugdelijk.

Beoordeling rechtens

In afwijking van hetgeen partijen bij de schriftelijke behandeling hebben gedaan, zie ik er aanvankelijk van af het voorwerp van geschil, voor zover rechtens relevant, nader te bepalen en derhalve in het bijzonder de vraag te onderzoeken in hoeverre behalve de rechtstreeks bestreden beschikking nog andere individuele en algemene beschikkingen in het onderhavige geding behandeld kunnen worden. Ik ga derhalve onmiddellijk over tot het onderzoek van de middelen die rechtstreeks op de bestreden beschikking betrekking hebben.

A – *DE MIDDELEN GERICHT TEGEN DE INDIVIDUELE BESCHIKKING VAN NOVEMBER 1962*

I

Verzoekster voert in de eerste plaats aan dat de invordering van moratoire verhogingen onrechtmatig is daar de kwijtschelding daarvan haar bij het onderhoud met de Hoge Autoriteit van 21 april 1960 verbindend werd toegezegd. Zij beroept zich derhalve op een kwijtscheldingsbeschikking welke haar schuld teniet deed gaan.

De Hoge Autoriteit ontkent ooit een dergelijke toezegging te hebben gedaan. Schriftelijke overeenkomsten, als hoedanig bij voorbeeld zou mogen gelden een proces-verbaal van de bespreking van 21 april 1960, bestaan niet. Wij moeten derhalve trachten langs een andere weg tot de beoordeling van dit geschilpunt te geraken.

Leerzaam op dit punt is in de eerste plaats de na bedoeld onderhoud tussen partijen gevoerde briefwisseling (brief van verzoekster aan de Hoge Autoriteit van 30 april 1960, antwoord van de Hoge Autoriteit van 6 mei 1960, brieven van verzoekster aan de Hoge Autoriteit van 11 mei 1960, 20 februari 1962 en van 4 juli 1962). Hieruit blijkt dat het bij de bespreking van april 1960 kennelijk slechts ging om kwijtschelding van de tot november 1958 verschenen moratoire verhogingen (ten bedrage van rond 5 miljoen lire). Het onderhavige argument zou mitsdien in geen geval tot nietigverklaring van de gehele bestreden beschikking leiden.

Voor het overige wekt deze briefwisseling – afgezien van twee brieven van verzoekster (respectievelijk van 30 april 1960 en 4 juli 1962) – in het algemeen eerder de indruk dat de Hoge Autoriteit geen vaste toezegging heeft gedaan, doch hoogstens een redelijke kwijtschelding in het vooruitzicht heeft gesteld voor het geval de achterstallige bedragen tijdig zouden worden voldaan. Hiervoor spreekt met name het feit dat verzoekster uitdrukkelijk een verzoek om kwijtschelding van de moratoire verhogingen heeft gedaan en zich daartoe op betalingsmoeilijkheden beriep.

Wanneer verzoekster daartegen inbrengt dat aan het intrekken van haar beroep 22-59 slechts dan redelijke betekenis kan worden gehecht, indien men de juistheid aanvaardt van haar bewering dat de Hoge Autoriteit de kwijtschelding der moratoire verhogingen heeft toegezegd, dan kan hierop met recht worden geantwoord dat reeds de bij genoemd onderhoud toegestane betaling in gedeelten, in plaats van een eventuele executie van alle achterstallige bedragen, een gunst te haren behoeve oplevert in de zin van een tussen partijen getroffen schikking. Bovendien blijkt uit haar brief van 11 mei 1960 dat zij slechts tot het intrekken van het beroep besloten had op grond van

bepaalde moeilijkheden in de bewijsvoering met betrekking tot de schatting van haar produktie.

Wat hiervan ook zij, beslissend is de volgende gedachtengang: nu het hier een beroep betreft inzake de rechtmatigheid van een betalingsbevel van de Hoge Autoriteit kunnen eventuele toezeggingen betreffende de kwijtschelding van de schuld slechts dan van betekenis zijn wanneer deze bindend en geldig zijn gedaan. In antwoord op mijn vraag bij de mondelinge behandeling, hebben wij gehoord dat aan de betreffende besprekingen van de zijde der Hoge Autoriteit slechts ambtenaren en geen leden van dit College hebben deelgenomen. Ook wanneer op dat ogenblik de eerder besproken beschikking 22-60 nog niet gegeven was, kan er volgens de rechtspraak van het Hof (zaak 42 en 49-59) geen twijfel aan bestaan dat hetgeen door ondergeschikte ambtenaren wordt gezegd niet als een de Hoge Autoriteit bindende handeling kan worden beschouwd. Welke betekenis dan ook aan het optreden van deze ambtenaren moet worden toegekend (bij voorbeeld met betrekking tot de aansprakelijkheid van de Gemeenschap) voor de beslissing van het onderhavige geding dient het buiten beschouwing te blijven, daar het niet tot een geldige kwijtschelding of tot de toezegging van een kwijtschelding in de zin van beschikking 22-59 kon leiden. Bijgevolg moet het eerste argument van verzoekster worden verworpen zonder op de, overigens betwiste, details daarvan in te gaan.

II

In de eerste plaats klaagt verzoekster over het feit dat de Hoge Autoriteit bij de opstelling van de moratoire verhogingen (in de brief van 26 april 1961) bepaalde bedragen naar boven heeft afgerond. Hierdoor werd een percentage van gemiddeld 1,1 bereikt hetwelk hoger is dan de toelaatbare grens van 1 (krachtens artikel 6 van beschikking 3-52).

De Hoge Autoriteit antwoordt op deze grief dat zij het oorspronkelijke bedrag der moratoire verhogingen in haar brief van 18 juni 1962 van 9,3 miljoen tot 7 miljoen lire heeft verlaagd, waardoor dit bezwaar van verzoekster in elk geval weggevallen is.

Inderdaad gaat het er thans nog slechts om of moratoire verhogingen ten bedrage van 7 miljoen lire terecht werden vastgesteld en vervolgens ingevorderd. De op dit punt beslissende beschikking van november 1962 vertoont derhalve in geen geval de wellicht in het schrijven van 26 april 1961 voorkomende gebreken, zodat ook de tweede grief van verzoekster moet worden afgewezen.

III

Ten slotte stelt verzoekster dat in de bestreden individuele beschikking ten onrechte een nauwkeurige en gedetailleerde berekening van alle afzonderlijke posten over de verschillende tijdvakken met vermelding van de daarover verschuldigde heffingsbedragen ontbreekt, evenals een verwijzing naar de door verzoekster geschonden voorschriften en de motivering van de afwijzing van haar verzoek tot kwijtschelding. Zij leidt hieruit af dat de beschikking zowel rechtens als feitelijk onvoldoende is gemotiveerd en derhalve reeds op deze grond nietig verklaard moet worden.

Bij lezing van de motivering der beschikkingen ontkomt men niet aan de indruk dat deze wel bijzonder sober is. Zij vermeldt dat de moratoire verhogingen verschuldigd werden door de te late betaling der heffing gedurende de periode 1 januari 1953 tot december 1960. Er wordt verwezen naar artikel 6 van beschikking 3-52 en vermeld dat het totale bedrag van de moratoire verhogingen op verzoek van Macchiorlati Dalmas werd verlaagd; zij verwijst naar een brief van de Hoge Autoriteit van 18 juni 1962, naar een brief van de Hoge Autoriteit van 2 augustus 1962 alsmede naar een bespreking welke op 26 september 1962 te Luxemburg heeft plaatsgevonden.

Van een „nauwkeurige en gedetailleerde berekening van alle afzonderlijke posten der schuldvordering", welke het Hof in het Meroni-arrest (9 en 10-56, Jurisprudentie IV, blz. 31) — waarop verzoekster zich beroept — nodig heeft geoordeeld, valt in de beschikking zelf niets te bespeuren. Zij schijnt derhalve inderdaad, evenals in dit Meroni-proces het geval was, het gebrek van onvoldoende motivering te vertonen.

Doch alvorens deze conclusie als vaststaand aan te nemen, dienen wij de feiten nader te bezien. Zij onderscheiden zich in zoverre van

die welke aan het Meroni-proces ten grondslag lagen, dat aan de executoire beschikking een brief van de Hoge Autoriteit aan verzoekster voorafging, waarin met alle gewenste duidelijkheid opheldering werd verschaft over de samenstelling van de schuld over de afzonderlijke tijdvakken. Deze schuld werd nadien verlaagd en komt overigens in de tekst der bestreden beschikking onveranderd terug, terwijl in het geval Meroni het beloop van de beschikking niet overeenstemde met dat hetwelk eerder door het Vereveningsfonds was medegedeeld. Bovendien wordt in het onderhavige geval in de motivering der beschikking indirect (via de brief van 18 juni 1962) verwezen naar de gedetailleerde afrekening in de brief van 26 april 1961.

De vraag rijst derhalve of een beschikking door verwijzing naar eerdere, tot verzoekster gerichte brieven voldoende met redenen kan worden omkleed.

Ik aarzel ten zeerste dit als algemene regel te aanvaarden, want ik ben steeds van oordeel geweest dat aan de motivering der beschikkingen strenge eisen moeten worden gesteld. Niettemin meen ik dat in een geval als het onderhavige een minder strenge toepassing der formele eisen kan worden aanvaard nu het hier een ondubbelzinnige individuele beschikking betreft, welke slechts verzoekster raakt en er voor haar geen enkele moeilijkheid bestond, zich op grond van verwijzing naar andere handelingen van de Hoge Autoriteit een volledig en duidelijk beeld van de motivering en het doel der beschikking te vormen. De omstandigheid dat de Hoge Autoriteit heeft nagelaten de stukken waarnaar werd verwezen woordelijk in de motivering te herhalen, kan derhalve geen grond vormen hier van een schending van *wezenlijke* vormvoorschriften te spreken. Zodanige schending zie ik overigens evenmin in de overige voorgedragen grieven. De voorschriften welke verzoekster heeft overtreden zijn terug te vinden in de weergave van de algemene basisbeschikkingen gelijk die in de preambule der beschikking voorkomt. Wat haar verzoeken om kwijtschelding betreft, zo blijkt van de behandeling van het eerste verzoek voldoende duidelijk uit de verwijzing naar de brief van 18 juni 1962. De latere verzoeken om kwijtschelding bevatten echter geen nieuwe argumenten ten aanzien waarvan de Hoge Autoriteit positie had moeten kiezen.

Bijgevolg dient ook de grief van onvoldoende motivering in haar geheel te worden afgewezen.

B – *DE TEGEN ANDERE BESCHIKKINGEN GERICHTE GRIEVEN*

Verzoekster tracht voorts nog haar beroep met een indirecte aanval op de individuele beschikking van 13 februari 1959 alsmede tegen algemene heffingsbeschikkingen te doen slagen.

Deze weg staat zonder twijfel voor haar open in zoverre algemene beschikkingen de rechtsgrondslag van de bestreden individuele beschikking vormden. Op dit punt bestaat sinds het Meroni-arrest een vaste rechtspraak van het Hof.

I

Niettemin doen zich in het onderhavige geding problemen voor met betrekking tot de begrenzing van de exceptie van onwettigheid, waarvoor in de rechtspraak tot heden nog geen oplossing werd gegeven. Deze vragen zijn het gevolg van de poging de beschikking welke het voorwerp vormde van de zaak 22-59 in de rechtsstrijd te betrekken alsmede algemene heffingsbeschikkingen, die weliswaar in genoemde individuele beschikking een neerslag vonden, doch niet tot rechtsgrondslag – in de zin van het Meroni-arrest – der thans bestreden beschikking dienen. Wij zullen ons nu met deze problemen bezighouden.

Verzoekster rechtvaardigt haar actie op dit punt met een beroep op artikel 36, 3e lid, van het Verdrag, hetwelk bepaalt dat een beroep met betrekking tot de krachtens de bepalingen van het Verdrag vastgestelde geldstraffen of dwangsommen mag worden ondersteund met de bewering dat de beschikking of aanbeveling waarvan de niet-inachtneming wordt ten laste gelegd, onrechtmatig is.

In verband met dit voorschrift rijzen drie vragen van interpretatie:

– zijn verhogingen wegens te late betaling geldstraffen?

– ziet artikel 36 ook op vroegere individuele beschikkingen of slechts op algemene beschikkingen?

– in welke verhouding moet de beschikking, waarbij de sanctie wordt opgelegd, staan tot de vroegere beschikking waarvan de onregelmatigheid ter bestrijding van de sanctiebeschikking moet worden ingeroepen?

Eerste vraag: Wat moet in het Verdrag onder geldstraf worden verstaan?

Naar de etymologische betekenis van het woord is er sprake van een straf wanneer rechtens een nadeel wordt toegebracht wegens de niet-vervulling van een rechtsplicht; er is sprake van een geldstraf wanneer dit nadeel bestaat in een prestatie in geld. Daarentegen zou men niet van een straf mogen spreken, wanneer een onderneming die met haar betalingen in verzuim geraakte, slechts verplicht werd gesteld tot restitutie van voordelen, door haar uit de onrechtmatige vertraging bij de voldoening van het verschuldigde verkregen (rentevoordeel).

Het is duidelijk dat de moratoire verhogingen van het Verdrag niet op laatstgenoemde wijze worden vastgesteld. Volgens artikel 50, paragraaf 3, van het Verdrag kunnen moratoire verhogingen ten belope van ten hoogste 5% per kwartaal, d.w.z. tot 20% per jaar, gevorderd worden. Ook volgens de in beschikking 3-52 gestelde limiet van 1% per maand (12% per jaar) blijft altijd nog een tarief over dat hoger is dan de normaliter uit een kapitaal te verkrijgen voordelen en brengt de schuldeiser meer in dan de gewoonlijk met een te late betaling verbonden nadelen. Reeds dit tarief der moratoire verhogingen spreekt derhalve voor haar sanctiekarakter. Hierbij komen echter nog andere overwegingen:

– In het Verdrag wordt slechts de maximumgrens voor de moratoire verhogingen aangegeven, hetgeen een discretionaire bevoegdheid tot vaststelling impliceert van geval tot geval en stellig ook de verplichting om bij deze vaststelling

met de bijzondere omstandigheden van elk geval rekening te houden (ernst van de overtreding). Bovendien voorziet het Verdrag (artikel 50, paragraaf 3) het opleggen van moratoire verhogingen niet alleen ten laste van ondernemingen die een geldelijke prestatie nalaten, doch in het algemeen tegen ondernemingen die haar op grond van dit artikel gegeven beschikkingen niet naleven. Deze beide omstandigheden nopen ertoe de moratoire verhogingen eerder als geldstraffen en dwangsommen te kwalificeren dan als zuiver moratoire interessen.

— Ook de algemene terminologie van het Verdrag rechtvaardigt de opvatting dat de moratoire verhogingen van artikel 50 als geldstraffen in de zin van artikel 36 zijn te beschouwen. Het begrip geldstraf komt niet alleen in artikel 36 voor, doch ook in artikel 52 hetwelk het overmaken van gelden, afkomstig uit heffingen, geldboeten en dwangsommen regelt, alsmede in artikel 91, hetwelk de Hoge Autoriteit de bevoegdheid toekent uitstel van betaling te verlenen wanneer een onderneming een betaling niet verricht waartoe zij — onder meer — verplicht is op grond van een geldstraf of van een door de Hoge Autoriteit opgelegde dwangsom. In beide gevallen valt niet aan te nemen dat hiermede niet tevens op de moratoire verhogingen van artikel 50 gedoeld werd. Derhalve blijft slechts de mogelijkheid deze te kwalificeren, hetzij als geldstraffen hetzij als dwangsommen. — Binnen het kader van het terminologisch onderzoek moet bovendien nog worden opgemerkt dat het Verdrag, behalve boeten en moratoire verhogingen, geen financiële prestaties kent welke als geldstraffen beschouwd kunnen worden. Wanneer echter in enkele verdragsbepalingen uitdrukkelijk slechts van boeten wordt gesproken (artikelen 47, 54, 64, 65, paragraaf 5; artikel 66, paragraaf 6; artikel 68, paragraaf 6), kan het gebruik van het ruimere begrip geldstraf in artikel 36 slechts betekenen dat daarmede ook op de moratoire verhogingen van artikel 50 wordt gedoeld.

— Ten slotte moge ter bevestiging van deze opvatting nog gewezen worden op het nationale recht en met name het

nationale fiscale recht, hetwelk eveneens het begrip moratoire verhoging kent (vgl. bij voorbeeld het Duitse Steuersäumnisgesetz van 13 juli 1961, BGB I, blz. 891). Met name op grond van het beloop dezer moratoire verhogingen wordt daar bij de kwalificatie rechtens in het algemeen het standpunt ingenomen dat deze verhogingen niet als rente beschouwd moeten worden, doch dat zij eerder de functie hebben van pressiemiddel (vgl. Kommentar zur Reichsabgabenordnung von Becker-Riewald-Koch, 9e druk, 1963, Band I, blz. 821 e.v.).

Ik zie dan ook geen bezwaar de voorschriften van artikel 36 met alle rechtsgevolgen op de moratoire verhogingen van artikel 50 toe te passen.

Tweede vraag: Beperkt artikel 36 de exceptie van onwettigheid tot vroegere *algemene* beschikkingen, of opent het ook de mogelijkheid – zoals verzoekster meent – een beroep te doen op de onrechtmatigheid van vroegere individuele beschikkingen die niet rechtstreeks worden aangevallen?

De bewoordingen van het Verdrag vormen stellig een krachtig argument ten behoeve van deze stelling van verzoekster. Terwijl in andere voorschriften uitdrukkelijk van algemene beschikkingen wordt gesproken waar uitsluitend aan deze is gedacht (artikel 32, 2e lid; artikel 50, paragraaf 2; artikel 58, paragraaf 2) of van individuele beschikkingen, waar slechts deze gemeend zijn (artikelen 15, 2e lid; 33, 2e lid) en terwijl het Verdrag in enkele voorschriften uitdrukkelijk onderscheidt tussen bijzondere verzoeken, d.w.z. individuele handelingen enerzijds en reglementen, d.w.z. algemene regelingen anderzijds (artikelen 65, paragraaf 3; 66, paragraaf 4), wordt in artikel 36, 3e lid, slechts van beschikkingen zonder meer gesproken. Ook is het niet zo – hierop heeft verzoekster eveneens gewezen – dat in de regel slechts sancties op het niet-naleven van algemene beschikkingen worden gesteld en dat artikel 36, 3e lid, zou moeten worden geïnterpreteerd in die zin dat van een zodanige regel wordt uitgegaan. Eén blik op de bepalingen van het Verdrag toont reeds dat veelal met geld-

boeten wordt gedreigd wegens het niet-naleven van individuele beschikkingen (bij voorbeeld in de artikelen 47, 54, 64 junctis artikel 60 en 63, 66, paragraaf 6, junctis paragraaf 4, 68, paragraaf 6). Een zekere principiële fundering voor de door verzoekster verdedigde opvatting van de strekking van artikel 36 kan derhalve niet worden betwist.

Een andere en stellig meer gerechtvaardigde vraag is in hoeverre deze interpretatie van de teksten correctie behoeft met het oog op het systeem van rechtsbescherming gelijk dat in het Verdrag is neergelegd, hetwelk in artikel 33 beroepstermijnen voorziet, na afloop waarvan — en zonder dat beroep werd ingesteld — de beschikkingen van de Hoge Autoriteit in beginsel in het belang van de rechtszekerheid niet meer aan het oordeel van de rechter kunnen worden onderworpen. Wij zullen ons evenwel in het onderhavige geding met deze vraag niet verder bezighouden daar zij, gelijk hierna zal blijken, in casu kennelijk niet beslissend is.

De derde vraag immers geeft aanleiding de verhouding tussen de rechtstreeks aangevallen beschikking en die van februari 1959 nader te onderzoeken.

Ik moge hiertoe nogmaals aan het verloop der feiten herinneren.

In de beschikking van 13 februari 1959 werd vastgesteld dat verzoekster over de periode van 1 januari 1953 tot 31 oktober 1958 geen heffing heeft betaald. De door haar verschuldigde heffing werd berekend voor de periode 1 januari 1953 tot 31 maart 1958 op grond van produktiecijfers die de onderneming zelf verschaft heeft en voor de periode april tot oktober 1958 op grond van schattingen. Uit deze berekening bleek dat op 5 november 1958 aan de heffing verschuldigd was 16.060.945 lire en 5.480.598 lire aan moratoire verhogingen. Tevens werd bepaald dat in geval van niet-betaling der achterstallige heffingsbedragen met ingang van 5 november 1958 maandelijks 1% van het heffingsbedrag (= 160.609 lire) als moratoire verhoging verschuldigd zou zijn.

Daar verzoekster ook na deze beschikking zomin de heffing als de moratoire verhogingen betaalde, groeide het bedrag harer schuld

verder aan. Na mei 1960 voldeed zij de achterstallige heffingsbedragen, zodat sedert februari 1961 kennelijk geen heffing over vroegere perioden verschuldigd was. Daarentegen bleven de moratoire verhogingen onbetaald en wel de verhogingen van de in de beschikkingen van februari 1959 gecalculeerde heffingsschuld, alsmede van de na november 1958 verschenen heffingsbedragen. Bij brief van 26 april 1961 stelde de Hoge Autoriteit het totaalbedrag van de moratoire verhogingen vast op 9.334.514 lire. Van dit bedrag schold zij Macchiorlati Dalmas op haar verzoek d.d. 18 juni 1962 2.334.514 lire kwijt. De rest ten bedrage van 7 miljoen lire vormde ten slotte het voorwerp van het betalingsbevel in de bestreden beschikking van november 1962.

De administratieve behandeling toont dus dat de beschikking van november 1962 in feite uit drie elementen bestaat:

— zij omvat moratoire verhogingen welke reeds in de beschikking van februari 1959 werden vermeld en wel in zoverre als ze betrekking hebben op de niet-voldoening van de tot november 1958 verschenen heffing;

— zij omvat moratoire verhogingen voor de sinds november 1958 verschenen heffing;

— zij bevestigt de in de brief van 18 juni 1962 verleende gedeeltelijke kwijtschelding der moratoire verhogingen.

Wat het eerste punt betreft, vormt de beschikking van november 1962 niet een uitvoeringsbeschikking ten opzichte van de beschikking van februari 1959 of een andere beschikking waarbij een sanctie wordt opgelegd wegens het niet-naleven van een in deze beschikking vastgelegde verplichting, doch een *herhaling* van deze beschikking, behoudens een bepaalde wijziging in verband met de gegeven gedeeltelijke kwijtschelding.

Ten aanzien van het tweede punt staat vast dat de verplichting tot voldoening der heffingen, welker niet-naleving tot het opleggen van moratoire verhogingen leidde, nog niet het voorwerp van een individuele beschikking vormde — en dus ook niet van die van

februari 1959 — doch rechtstreeks voortvloeide uit de algemene heffingsbeschikkingen.

Bijgevolg staat de inhoud van de beschikking van november 1962 tot die van februari 1958 niet in de verhouding welke voor het indirecte beroep van artikel 36 van het Verdrag wordt vereist, hetgeen ons belet via artikel 36 de beschikking van februari 1959 en de daaraan ten grondslag liggende algemene beschikkingen andermaal aan een gerechtelijk onderzoek te onderwerpen.

II

Op grond van artikel 36 en de regeling van de exceptie van onwettigheid zou het daarentegen wellicht mogelijk zijn algemene beschikkingen te onderzoeken welke de basis vormden voor de rechtstreeks bestreden individuele beschikking, dan wel zodanige algemene beschikkingen welker niet-naleving tot het opleggen van moratoire verhogingen leiden, althans voor zover daarentegen geen andere procesrechtelijke bezwaren bestaan.

Ik moge thans op dit punt de in aanmerking komende vragen behandelen.

1. Voor zover het moratoire verhogingen betreft van heffingsbedragen, verschenen vóór oktober 1958, moet worden bedacht dat ze reeds het voorwerp vormden van de beschikking van februari 1959. Hier dient mijns inziens de leer te worden toegepast van de herhaling ener bestuurshandeling (acte confirmé). Volgens deze leer is een rechtstreeks beroep uitgesloten tegen een bestuurshandeling, welke (met dezelfde inhoud) het voorwerp van een vroegere beschikking vormde, zodat ook de indirecte bestrijding moet falen van algemene beschikkingen welke aan de herhaalde handeling ten grondslag lagen. Slechts in zoverre zich nieuwe feitelijke of rechtselementen bij de herhaling van de handeling voordoen, kan van een actie sprake zijn. Voor het onderhavige geval betekent dit het volgende: daar de beschikking van november 1962 het rekenkundig resultaat van de beschikking van februari 1959 overneemt en daarenboven slechts de aftrek vermeldt welke uit de gedeeltelijke kwijt-

schelding van 1961 voortvloeit, is de kwijtschelding de enige met betrekking tot dit bedrag relevante en voor onderzoek in aanmerking komende rechtshandeling. Daarentegen moeten alle argumenten buiten beschouwing blijven welke in verband met de berekeningen van de voor de moratoire verhogingen beslissende heffingsschuld werden aangevoerd, daar deze ook in de zaak 22-59 voorgedragen hadden kunnen worden.

2. Het zoëven genoemde beginsel kan geen toepassing vinden op de verhogingen van de sinds november 1958 verschenen heffing. Deze verhogingen worden voor het eerst in de bestreden beschikking behandeld. Niettemin moet ook hier aan een beperkte toelaatbaarheid van die grieven worden gedacht, welke betrekking hebben op de berekening van de heffingsschuld.

a) In de eerste plaats dient rekening te worden gehouden met de vorm waarin de grieven zijn voorgedragen. In feite wordt slechts in een enkele zin van het verzoekschrift de vraag opgeworpen of de algemene heffingsbeschikkingen in strijd zijn met artikel 50, paragraaf 1, van het Verdrag. Deze tekst luidt als volgt: „Deze bepaling verleent de Hoge Autoriteit niet de bevoegdheid de heffingen zo hoog vast te stellen dat daardoor andere, niet in artikel 50 opgesomde uitgaven, alsmede het vormen en in stand houden van het garantiefonds en de speciale reserve gedekt kunnen worden". Ook al verlangen de bepalingen van het protocol en van het Reglement voor de procesvoering slechts een summiere uiteenzetting der middelen in het verzoekschrift, zo moet toch worden aangenomen dat deze algemene, iedere detaillering missende motivering van het beroep niet aan de geldende eisen voldoet.

b) Van groter belang is echter de volgende overweging:

De heffingsschuld over de periode november 1958 tot aan het einde van het verzuim van betaling (december 1958) wordt bepaald op grond van heffingsbeschikkingen waarvan de wezenlijke elementen (heffingsgrondslag, de procedure tot de vaststelling daarvan) sinds de beschikking 13-57 van 17 april 1957 ongewijzigd zijn gebleven.

De Hoge Autoriteit gaf voor het eerst in een brief van 17 maart 1958 een opstelling van de achterstallige heffingsbedragen. Vanaf dit tijdstip heeft verzoekster in talrijke brieven en verschillende besprekingen met de Hoge Autoriteit van gedachten gewisseld zonder daarbij de heffingsgrondslag of de procedure tot vaststelling daarvan te kritiseren. Haar bezwaren richtten zich kennelijk slechts tegen de vaststelling van de omvang van haar produktie. Ook in het geding 22-59 dat althans een individuele heffingsbeschikking tot voorwerp had, werden geen argumenten voorgedragen die op de heffingsgrondslag betrekking hebben. Ten slotte heeft verzoekster vanaf mei 1960 en kennelijk ook tot heden over alle heffingstijdvakken aan haar verplichtingen voldaan zonder de rechtmatigheid van de grondslag of de procedure tot vaststelling daarvan ooit *rechtstreeks* te bestrijden. Gezien deze feiten kan met recht de vraag worden gesteld of de door verzoekster jaren achtereen op het stuk van de heffing aangenomen houding, welke zich kenmerkte door intensieve discussies met de Hoge Autoriteit zowel op het administratieve als het gerechtelijke plan, haar thans niet bij de bestrijding van de sanctiebeschikkingen het recht ontneemt de heffingsregeling *indirect* te wraken.

Ik meen dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord. Immers men verkort hierdoor niet op onbillijke wijze de rechtsbescherming van gemeenschapsondernemingen, doch waarborgt veeleer een bepaalde rechtszekerheid zonder welke geen enkel bestuur haar taak behoorlijk kan vervullen. Hiermede vervallen als niet-ontvankelijk – want verwerkt – alle argumenten welke de vaststelling van de hoogte der heffing betreffen, d.w.z. de besteding van de heffing voor bepaalde doeleinden (garantiefonds, speciale reserve), doch ook al die argumenten welke betrekking hebben op de procedure voor de vaststelling van de grondslag (het horen van de Raad van Ministers).

III

Ten aanzien van de algemene heffingsbeschikkingen zijn derhalve slechts ontvankelijk de grieven gericht tegen de juridische basis van de moratoire verhogingen, d.w.z. tegen artikel 6 van be-

schikking 3-52 en de beschikking 29-55 tot de behandeling waarvan ik thans overga.

Verzoekster betoogt op dit punt dat artikel 36, 1e lid, van het Verdrag geschonden is nu de moratoire verhogingen in de beschikking 3-52 slechts schematisch zijn vastgesteld en voorts werd bepaald dat deze, in geval van niet-betaling der heffing, met ingang van een bepaalde datum verschuldigd zouden worden. Artikel 6 van beschikking 3-52 miskent derhalve het recht van de ondernemingen om, alvorens haar financiële sancties worden opgelegd, zich ter zake te verweren en dat verweer te motiveren.

Inderdaad voorziet artikel 36, 1e lid, dat de Hoge Autoriteit voordat zij geldstraffen of dwangsommen oplegt — waartoe, gelijk wij zagen, ook de moratoire verhogingen van artikel 50 behoren — verplicht is de belanghebbenden in staat te stellen tot het maken van opmerkingen. Met dit voorschrift schijnt geen rekening gehouden te zijn in artikel 6 van de beschikking 3-52, krachtens hetwelk het niet-voldane bedrag der heffingen wordt verhoogd met 1% op de 5e van de maand, volgende op die waarin de betaling had moeten geschieden. Ook het feit dat in de beschikking 29-55 nader werd bepaald dat de Hoge Autoriteit op een daartoe gedaan verzoek de moratoire verhogingen geheel of gedeeltelijk kan kwijtschelden, heft de naar het schijnt bestaande onverenigbaarheid van beschikking 3-52 met artikel 36 van het Verdrag niet op. Een verzoek om kwijtschelding, gedaan na het verschuldigd worden der moratoire verhogingen, is niet hetzelfde als het horen der betrokkenen vóór het opleggen dier verhogingen.

Het wellicht in de beschikking 3-52 aanwezige gebrek zou echter voor de beoordeling van het onderhavige geval slechts dán van betekenis zijn wanneer het een neerslag in de individuele beschikking gevonden had, d.w.z. wanneer de procedure, welke tot de bestreden beschikking heeft geleid niet aan artikel 36 van het Verdrag zou beantwoorden.

Dit is echter kennelijk niet het geval: alvorens de beschikking te geven, heeft de Hoge Autoriteit in een brief van 26 april 1961 het

totaal der moratoire verhogingen berekend onder nauwkeurige vermelding van de afzonderlijke posten. Hoewel dit schrijven geen uitnodiging inhield tot het voorleggen van opmerkingen, had het toch mede deze strekking. Op 20 februari 1962 verzocht Macchiorlati Dalmas de verlaging of kwijtschelding van de moratoire verhogingen. Bij brief van 18 juni 1962 gaf de Hoge Autoriteit ten dele aan dit verzoek gevolg. Een nader verzoek om kwijtschelding werd door verzoekster nog bij brief van 4 juli 1962 ingezonden.

Het feitelijk verloop der administratieve behandeling leert ons derhalve dat verzoekster niet onvoorbereid met de bestreden beschikking werd geconfronteerd; zij heeft veeleer voldoende gelegenheid gehad met de Hoge Autoriteit over de rechtvaardiging der moratoire verhogingen van gedachten te wisselen.

Daarmede verliest de vraag, in hoeverre de te volgen procedure in beschikking 3-52 behoorlijk geregeld werd, voor het onderhavige geschil veel van haar betekenis. Het onderzoek van deze vraag moet niet worden toegelaten, daar een belang van particuliere eisers bij de zuiver abstracte waardering rechtens van algemene beschikkingen, niet kan worden aangenomen.

C — *UIT ONS ONDERZOEK VOLGT DAT HET PRIMAIRE BEROEP VAN VERZOEKSTER NIET KAN SLAGEN*

Te overwegen blijft nog hoe haar subsidiaire vordering tot verlaging der moratoire verhogingen beoordeeld moet worden. De ontvankelijkheid daarvan staat buiten twijfel indien men — gelijk ik getracht heb aan te tonen — de moratoire verhogingen tot de geldstraffen van artikel 36 rekent.

In dit verband is in het betoog van verzoekster allereerst van belang het beroep op de verhouding waarin de moratoire verhogingen staan tot het verschuldigde kapitaal. Het valt op dat die verhogingen zeer omvangrijk zijn: zij maken ongeveer een derde der verrichte betalingen uit. Het feit dat de verhogingen in deze mate zijn geaccumuleerd, wordt van de zijde van verzoekster verklaard uit de omstandigheid dat de directie van haar familie-onderneming kennelijk van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal geen kennis nam en met de daaruit voor de

ondernemingen voortvloeiende verplichtingen bij het economisch en financieel beheer geen rekening hield. Eerst korte tijd geleden onderging de leiding van de onderneming verandering door het overlijden van het hoofd van de familie. Bij de klagende onderneming deden zich zeer bijzondere sociale verhoudingen voor welke de vraag rechtvaardigen of deze omstandigheden, waaronder zich een voortdurende foutieve houding van de leiding ontwikkeld had, niet een verzachtende werking moeten hebben bij de bepaling van het totale bedrag der moratoire verhogingen. – Wat het optreden van de Hoge Autoriteit betreft, kan bovendien nog de vraag worden gesteld of het jarenlange voortduren van de gevolgen der zoëven geschetste omstandigheden niet mede wijst op een zekere verantwoordelijkheid harerzijds. De diensten van de Hoge Autoriteit hadden reeds in een vroeger stadium ten opzichte van deze onderneming doeltreffende maatregelen kunnen nemen, hetzij door voorlichting hetzij door schriftelijke of mondelinge onderhandelingen of door het nemen van passende beschikkingen. In het nationale belasting- en heffingsrecht geldt immers de regel dat de fiscus door verjaring zijn recht op aanslag en heffing verliest wanneer hij gedurende een bij de wet bepaalde termijn heeft stilgezeten.

Deze verschillende elementen in het feitelijk substraat van het onderhavige geding tegen elkander afwegende, moge ik voorstellen dat het Hof tot verlaging van het totaalbedrag der verhogingen overgaat; het komt mij evenwel niet nodig voor daartoe in mijn conclusies een bepaald bedrag te noemen.

D – *SAMENVATTING EN CONCLUSIE*

Samenvattend kom ik tot het voorstel het primaire beroep van verzoekster tot nietigverklaring der bestreden beschikking als ongegrond af te wijzen, doch met toepassing van artikel 36 van het Verdrag de moratoire verhogingen te verminderen.

Ten aanzien van de kosten zou dan beslist moeten worden in dier voege, dat verzoekster daarvan een groter deel zal dragen dan de Hoge Autoriteit.