Conclusies van de Advocaat-Generaal

K. ROEMER

Vertaald uit het Duits

INHOUD

Blz.

I — Inleiding 391

II — Ontvankelijkheid van de beroepen 40-58 en 41-58 (niet-inachtneming van de beroepstermijn) 392

III — Rechtskarakter van de bestreden beschikking 394

1. Onderwerp van de beschikking 395

2. Aard van de beschikking. 395

IV — De ontvankelijke beroepsgronden 397

1. Is het voldoende het middel détournement de pouvoir voor te dragen, om ook de overige beroepsgronden in de procedure te kunnen opwerpen? 397

2. Opmerkingen over artikel 36 van het Verdrag 398

3. Volgt uit artikel 34 een andere omgrenzing der ontvankelijke beroepsgronden? 399

V — Is het middel détournement de pouvoir volgens de vormvoorschriften, dat wil zeggen onder aanvoering van gronden, voorgedragen? . . . 401

VI — Is het middel détournement de pouvoir ten opzichte van verzoeksters feitelijk gegrond? 403

1. Inhoud van de beschikking 13-58 404

2. Juridische beoordeling van de beschikking 406

a) De machtiging tot onderzoek en herroeping van de beslissingen van de organen van Brussel 406

b) De delegatie van uitvoeringsbevoegdheden aan de organen van Brussel 407

c) De bevoegdheid het verbruik van aankoopschroot ambtshalve te ramen en ingediende opgaven te rectificeren 407

d) De invoering van aanvullende bijdragen voor de administratiekosten van de verevening 408

3. Opmerkingen betreffende de door de verzoeksters overgelegde brieven van Campsider en van de Hoge Autoriteit 409

4. Onderwerpen welke in de beschikking 13-58 niet zijn geregeld . . 409

5. De grief dat de Hoge Autoriteit ten onrechte een algemene beschikking heeft gegeven 409

VII — Samenvatting en slotconclusies 410

I — Inleiding

In deze vijf gedingen kan een inleidend overzicht van de punten van geschil en van het verloop der procedures achterwege blijven. Het rapport van de Rechter-Rapporteur is zo gedetailleerd en volledig dat het ons vergund zij onze uiteenzettingen op deze basis aan te vangen.

Over het verloop der procedures behoeft nog slechts het volgende te worden gezegd:

De overeenkomstig de beschikking van het Hof van Justitie van 15 april 1959, bij brief van 17 april 1959, aan partijen gestelde vragen hebben deze schriftelijk beantwoord. Wij verwijzen naar de inhoud van de antwoorden.

Bij beschikking van het Hof van Justitie tijdens de mondelinge behandeling zijn de vijf zaken met goedvinden van partijen voor de gezamenlijke mondelinge behandeling en beslissing gevoegd. Derhalve hebben onze conclusies op deze vijf gevoegde zaken betrekking.

De rechtsvorm, de bevoegdheid van de statutaire vertegenwoordiger om in rechte op te treden, de volmacht van de procesgemachtigde en diens voorgeschreven inschrijving bij nationale Italiaanse gerechten zijn door de benodigde akten bewezen. De vennootschappen zijn ondernemingen in de zin van artikel 80 van het Verdrag en hebben derhalve de bevoegdheid voor ons Hof, waarbij zij op regelmatige wijze zijn vertegenwoordigd, te verschijnen.

In de onderhavige procedures zijn drie soorten van verzoekende partijen te onderscheiden:

in de eerste plaats de ondernemingen aan welke door de Hoge Autoriteit wordt tegengeworpen dat zij de termijn voor het indienen der beroepschriften niet in acht hebben genomen (zaak 40-58: FER.RO (Ferriere Rossi), onderneming te Magliano Alpi (Cueno) en 41-58: Acciaierie San Michele, naamloze vennootschap te Turijn);

vervolgens de ondernemingen Meroni e C. Industrie Metallurgiche, commanditaire vennootschap te Erba en Meroni e C. Industrie

Metallurgiche, naamloze vennootschap te Milaan (zaken 37-58 en 38-58), te welker verzoeke in vroegere procedures de vernietiging van twee beschikkingen van de Hoge Autoriteit is uitgesproken;

en ten slotte de Società Industriale Metallurgica di Napoli (SIMET), naamloze vennootschap te Napels (zaak 36-58).

Alle beroepen richten zich tegen dezelfde beschikking van de Hoge Autoriteit (no. 13-58 van 24 juli 1958, gepubliceerd in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen van 30 juli 1958*). Zowel aan de zijde van verzoeksters als aan die van verweerster is de argumentering in alle vijf de zaken, afgezien van de excepties betreffende de beroepstermijn, identiek. De belangrijkste argumenten van alle verzoeksters zijn voorts samen te vatten in de stelling dat de Hoge Autoriteit de arresten in de zaken-Meroni (9-56 en 10-56) niet behoorlijk heeft tenuitvoergelegd. Hierbij valt op te merken dat de beschikking 13-58 van de Hoge Autoriteit in haar inleiding verwijst naar het arrest van het Hof in de zaak 9-56, waaruit zij bepaalde conclusies trekt.

Het verdient aanbeveling in de eerste plaats de exceptie te onderzoeken, dat in de zaken 40-58 en 41-58 de beroepstermijn niet in acht is genomen, daar deze exceptie de ontvankelijkheid der beroepen van meet af aan twijfel onderhevig doet zijn.

II — Niet-inachtneming van de beroepstermijn in de zaken 40-58 en 41-58

Beide beroepen richten zich tegen de beschikking van de Hoge Autoriteit van 24 juli 1958, gepubliceerd in het *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen van 30 juli 1958*. Overeenkomstig artikel 33, lid 3, van het Verdrag — ook naar de mening van verzoeksters betreft het hier beroepen tot nietigverklaring — beloopt de beroepstermijn een maand. De beroepstermijn begint te lopen vanaf de publikatie van de beschikking in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen. In verband met de bespreking van de vraag, welke middelen ontvankelijk zijn, zeggen de verzoeksters weliswaar dat de bestreden beschikking ten dele een individueel

karakter draagt; zij gaan echter niet zover dat zij beweren dat de beschikking aan haar had moeten worden betekend — hetgeen nooit is gebeurd — en dat de beroepstermijn eerst vanaf het tijdstip van de betekening zou beginnen te lopen.

Overeenkomstig artikel 85 van het oude Reglement van het Hof van Justitie, hetwelk volgens artikel 111 van het nieuwe Reglement voor de procesvoering nog van toepassing is op de onderhavige procedures, begint, indien de beschikking wordt gepubliceerd, de termijn van een maand de 15de dag te lopen na die waarop zij in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen is bekendgemaakt. Deze termijn wordt bovendien nog met vijf dagen verlengd voor verzoekers wier hoofdverblijf of zetel zich in Italië bevindt. Dit leidt dan tot de volgende berekening: dag van bekendmaking in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen was 30 juli 1958; de 15de dag daarna was 14 augustus 1958. Op deze dag begint de termijn van een maand en vijf dagen te lopen, en wel ongeacht het feit dat deze dag een zondag was. De termijn loopt derhalve af op donderdag 18 september 1958 te 24 uur. Wanneer echter de dag waarop de termijn begint te lopen, niet wordt meegeteld — waartoe volgens de duidelijke bepaling van artikel 85 vooral in vergelijking met § 1, eerste alternatief, en artikel 84 geen aanleiding bestaat — dan valt het einde van de beroepstermijn op vrijdag 19 september 1958 te 24 uur.

De beroepen 40-58 en 41-58 zijn op 22 september 1958 ter Griffie van het Hof ingediend. Verzoeksters beweren dat zij de beroepschriften op 19 september, derhalve vóór de afloop van de beroepstermijn, ter post hebben bezorgd, en zijn van mening dat alleen deze datum voor de berekening van de termijn in acht moet worden genomen. Deze opvatting is niet juist, daar volgens de duidelijke tekst van artikel 33, § 3, van het Reglement (niet § 2, zoals verweerster bij vergissing heeft gesteld) voor de termijnen van de procesvoering slechts de datum, waarop de stukken ter Griffie zijn neergelegd, in aanmerking wordt genomen. Ook de beroepstermijn kan als termijn van de procesvoering worden beschouwd, hoewel de procedure eerst aanvangt met de indiening van het beroep, derhalve met de nederlegging van het beroepschrift. Een argument hiervoor is ook de invoering van bijkomende termijnen van afstand, welke niet gegrond

zouden zijn, indien de indiening van het beroepschrift niet binnen de beroepstermijn moest plaatsvinden. Ook een blik op de nationale rechtsstelsels bevestigt — niettegenstaande de bewering van verzoeksters — deze opvatting. (Als voorbeeld worden slechts aangehaald: het commentaar van *Eyermann-Fröhler* op de wet op de administratieve rechtspraak van de voormalige Amerikaanse bezettingszone, opm. 1 op § 42, en *Odent*, Contentieux administratif, blz. 357 e.v.).

De beroepen der ondernemingen Ferriere Rossi en Acciaierie San Michele kunnen ook niet worden beschouwd als verzoeken tot tussenkomst in de zin van artikel 34 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal. De desbetreffende suggestie van de raadsman van verzoeksters bij de mondelinge behandeling kan geen effect sorteren, daar volgens artikel 71 van het Reglement een geldig verzoek voor de sluiting van de schriftelijke procedure schriftelijk ter Griffie had moeten worden ingediend.

Wij komen tot de conclusie dat de beroepen in de zaken 40-58 en 41-58 niet binnen de gestelde termijn bij het Hof van Justitie zijn ingediend en derhalve niet-ontvankelijk zijn.

III — Rechtskarakter van de bestreden beschikking

In de drie zaken Meroni te Erba, Meroni te Milaan en SIMET is door de Hoge Autoriteit tevens gesteld dat het beroepschrift slechts algemene formules doch geen behoorlijke feitelijke motivering voor de grief van détournement de pouvoir bevat. Voorts zouden geen andere middelen ontvankelijk zijn, daar de bestreden beschikking van algemene aard is.

Verzoeksters staan op het standpunt dat in de onderhavige procedures alle middelen van artikel 33 van het Verdrag ontvankelijk zijn. In de eerste plaats dienen wij derhalve enige woorden te wijden aan het rechtskarakter der bestreden beschikking en aan de aard der ingediende beroepen.

1. *Onderwerp van de bestreden beschikking*

In de beschikking van de Hoge Autoriteit worden in het kort vier punten geregeld:

a) het beheer van de vereveningsinstelling voor schroot, welke het onderwerp is van een aantal beschikkingen van de Hoge Autoriteit, zal worden gevoerd door de Hoge Autoriteit zelf; de zogenaamde organen van Brussel zullen slechts met uitvoerende bevoegdheden worden belast;

b) de Hoge Autoriteit beschikt over de mogelijkheid de beslissingen van de organen van Brussel te herroepen;

c) tot dekking van de kosten der vereveningsinstelling kunnen ten gunste van de Hoge Autoriteit aanvullende bijdragen worden geheven;

d) de Hoge Autoriteit kan schrootopgaven rectificeren en bij ontbrekende opgaven ambtshalve ramingen verrichten.

2. *Aard van de beschikking*

Geheel in het algemeen beweren verzoeksters dat de verdenking bestaat dat de beschikking 13-58 onder de dekmantel van een algemene beschikking is gegeven ter camouflage van een individuele regeling, welke slechts voor enige afzonderlijke ondernemingen is bestemd, die geen schroot importeren.

Voorts verdedigen verzoeksters het standpunt dat de beschikking in zoverre een individueel karakter draagt dat zij de mogelijkheid schept de beslissingen van de organen van Brussel te herroepen of te bekrachtigen en aanslagen op te leggen door ambtshalve raming, want, zeggen zij, deze bevoegdheden kunnen slechts voor een klein aantal belastingplichtige ondernemingen van belang zijn.

Het komt ons voor dat de opvatting over de individuele elementen in de bestreden beschikking niet juist is. Het Hof van Justitie heeft de neiging getoond, het begrip „individuele beschikking" extensief te interpreteren in het belang van een verruiming van de

rechtsbescherming der ondernemingen. Dit standpunt heeft over het algemeen instemming ontmoet, hoewel er ook theoretische bedenkingen tegen zijn in te brengen. Doch ook indien men uitgaat van het door het Hof van Justitie ingenomen standpunt, laat de in casu bestreden beschikking zich niet bij de categorie der individuele beschikkingen indelen.

Noch de inhoud en de vorm, noch de betekenis en de praktische gevolgen der beschikking rechtvaardigen een dergelijke kwalificatie. Alle ondernemingen welke schroot verbruiken en onder het bereik van het financiële vereveningssysteem vallen, kunnen op dezelfde wijze door de bestreden beschikking worden getroffen. Om deze reden is de beschikking in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen gepubliceerd.

Het is in geen geval ook maar te bepalen, welke van de talrijke besluiten van de organen van Brussel na een controle van de Hoge Autoriteit door deze zullen worden herroepen. Het is evenmin te bepalen, voor welke ondernemingen van de bevoegdheid tot rectificatie en raming gebruik zal worden gemaakt, daar dit niet slechts diegenen zijn, die geen opgaven indienen, doch ook al diegenen waarbij aanleiding bestaat tot twijfel omtrent de juistheid en de volledigheid van de opgaven. Indien een schrootverbruiker op grond van zijn eigen omstandigheden volgens eigen inzicht een rectificatie van zijn opgaven of de raming van zijn schuld uit hoofde van de verevening door de Hoge Autoriteit moet verwachten en zich derhalve in zijn individuele rechten aangetast voelt, verkrijgt de beschikking van de Hoge Autoriteit niet een individueel karakter door het individuele subjectieve besef van de betrokkene, dat een dergelijk gevolg hem te wachten staat.

Het behoeft geen betoog dat een regeling, welke voorziet in een bijkomende bijdrageplicht voor alle aan de schrootverevening onderworpen ondernemingen tot dekking der beheerskosten, ook als een algemene beschikking moet worden beschouwd. Daar de organen van Brussel, voor zover ze in de beschikking worden genoemd, niet subject doch ten hoogste object van de nieuwe regeling zijn, blijft voor de beoordeling van het rechtskarakter der beschikking geen

andere oplossing over, dan deze in te delen bij de categorie der algemene beschikkingen. Wij hebben hier te maken met een algemene regeling, welke enerzijds de organisatie betreft (namelijk teruggave van bevoegdheden aan de Hoge Autoriteit) en anderzijds volmachten verleent aan de Hoge Autoriteit, welke regeling — evenals de vroegere algemene beschikkingen over de financiële instellingen welke zij bedoelt te wijzigen — voor een onbeperkt aantal gevallen van belang kan worden.

IV — De ontvankelijke beroepsgronden

1. *Is het voldoende het middel détournement de pouvoir voor te dragen om ook de overige beroepsgronden in de procedure te kunnen opwerpen?*

De constatering dat de bestreden beschikking 13-58 een regeling van algemene aard is, heeft tot gevolg dat volgens artikel 33, lid 2, van het Verdrag de verzoeksters uitsluitend de beschikking hebben over het middel „détournement de pouvoir à leur égard". Het betoog van verzoeksters leidt niet tot een afwijkend inzicht. Dit geldt in het bijzonder voor haar opvatting dat het voldoende is van een algemene beschikking te stellen dat deze naar haar mening te haren opzichte een détournement de pouvoir bevat, om ook de middelen van artikel 33, lid 1, eerste regel te kunnen aanvoeren. Deze uitleg van het Verdrag is onzes inziens in strijd met het doel van artikel 33 hetwelk het recht van beroep tegen algemene beschikkingen in mindere mate openstelt voor ondernemingen en verenigingen dan voor de deelnemende staten of voor de Raad.

Zou de mening van verzoeksters worden gevolgd, dan zou het resultaat zijn dat het voor de ontvankelijkheid van een beroep voldoende is een bepaald middel op te werpen zonder dat de gegrondheid daarvan voor de beslissing van het Hof ten principale van belang is. Het voordragen van een middel dat strenge eisen stelt om met succes te worden aangewend, zou dus voldoende zijn om andere, voor de verzoeker gunstiger middelen te kunnen opwerpen. Het is echter duidelijk dat hiertegenover het volgende kan worden aangevoerd: stel dat het middel van „détournement de pouvoir à son égard" de

algemene beschikking aantast, dan heeft de verzoeker — ik meen: in de regel — geen andere middelen van node om de nietigverklaring te verkrijgen. Indien echter dit middel van détournement de pouvoir de beschikking niet aantast, omdat het naar de mening van het Hof van Justitie feitelijke grondslag mist, dan zou het onbegrijpelijk zijn indien de aan de mening van het Hof tegengestelde mening van de verzoeker, dat de bestreden beschikking te zijnen opzichte misbruik van bevoegdheid inhoudt, voldoende zou zijn, om hem behalve dit krachteloze middel détournement de pouvoir de vier middelen uit de eerste regel van artikel 33, lid 1, ten dienste te stellen. Dit standpunt heeft ook het Hof van Justitie ingenomen in de zaak 8-55 (vgl. het arrest van 16 juli 1956, *Jurisprudentie*, deel II, blz. 238).

In dit kader — van de algemene beschikking — kunnen dus het woord „Ansicht" (mening) in de Duitse tekst en in de officiële Franse tekst de woorden „décisions . . . qu'elles estiment entâchées de détournement de pouvoir à leur égard" begrijpelijkerwijze slechts zo worden uitgelegd, dat beroep kan worden ingesteld en het beroep ontvankelijk is, indien de verzoeker slechts zijn mening te kennen geeft, doch uitsluitend voor het middel van „détournement de pouvoir à l'égard du réquérant" van artikel 33, lid 2, niet voor het middel van misbruik van bevoegdheid van artikel 33, lid 1, eerste regel.

2. *Opmerkingen over artikel 36 van het Verdrag*

Het is niet nodig uitvoerig in te gaan op de vermeende tegenspraak tussen artikel 33 en artikel 36 van het Verdrag en op de bewering dat de rechtsbescherming van verzoeksters door de beperking van de beroepsgronden tegen algemene beschikkingen op onjuiste wijze wordt verkort. Artikel 36 gaat uit van een individuele beschikking met bijzonder ingrijpende werking, welke steunt op voorafgaande beschikkingen of aanbevelingen. In dit geval bestaat een veel grotere behoefte aan de toetsing van een algemene basisbeschikking dan in gevallen waarin een dergelijke concretisering van een algemene beschikking ten opzichte van een enkeling zich nog niet heeft voorgedaan. De rechtsbescherming van verzoeksters wordt geenszins verkort, indien zij wachten met het indienen van een beroepschrift totdat een algemene beschikking op haar wordt toegepast door middel van

individuele beschikkingen. Dit wachten zal niet slechts tot gevolg hebben dat de bevoegdheid tot het voeren van procedures aanmerkelijk wordt verruimd, doch daardoor kan ook worden vastgesteld of een eerste algemene beschikking door volgende algemene of individuele beschikkingen wordt verklaard en aangevuld en of de verzoeker door een van deze beschikkingen onrechtmatig wordt getroffen.

3. *Volgt uit artikel 34 een andere omgrenzing der ontvankelijke beroepsgronden?*

Ter beoordeling van de stelling van verzoeksters dat haar beroepsrecht is af te leiden uit artikel 34 van het Verdrag en dat zij hiertoe alle vier de middelen van artikel 33, lid 1, eerste regel, kunnen voordragen, moet worden onderzocht of deze beweringen steun vinden in het systeem van rechtsbescherming van het Verdrag en in het bijzonder in de tekst van artikel 34.

Artikel 34 handelt over de plicht van de Hoge Autoriteit, beslissingen tot vernietiging van het Hof van Justitie ten uitvoer te leggen. Verzoeksters beroepen zich op het arrest in de zaak 9-56 (verzoekster: Meroni te Milaan) en op het arrest in de zaak 10-56 (verzoekster: Meroni te Erba), beide gewezen op 13 juni 1958 inzake individuele beschikkingen van de Hoge Autoriteit. Zoals tevoren reeds opgemerkt, namen dus slechts twee van de huidige verzoeksters aan deze vroegere procedures deel.

In de vermelde arresten werd vastgesteld dat individuele beschikkingen van de Hoge Autoriteit, waarin aan de verzoekende partijen de betaling van een bepaalde vereveningsbijdrage was opgelegd, nietig zijn. De nietigheid wordt afgeleid uit de volgende rechtsoverwegingen:

In het arrest 9-56:

1) De beschikking van de Hoge Autoriteit is niet voldoende gemotiveerd, daar zij geen gedetailleerde berekening van het gevorderde bedrag bevat.

2) De beschikking vermeldt niet dat de bijdrage op een schatting berustte en duidt niet aan, op grond van welke machtiging een dergelijke schatting plaatsvond.

3) De Hoge Autoriteit heeft noch de voor de berekening van het verevenings-tarief vereiste gegevens noch de berekeningsmethode openbaar gemaakt.

4) De individuele beschikking steunt op een algemene beschikking van de Hoge Autoriteit, waarin ten onrechte bevoegdheden, welke in deze vorm aan de Hoge Autoriteit zelf niet toekomen, aan de organen van Brussel waren verleend.

Het *arrest 10-56* gaat minder ver omdat de feitelijke situatie anders was. In dat geval waren geen opgaven achterwege gelaten en vervangen door een raming.

Een onderzoek naar de arresten van het Hof van Justitie van 13 juli 1958, de beschikking 13-58 van de Hoge Autoriteit van 24 juli 1958 en de stellingen van partijen met inachtneming van artikel 34 van het Verdrag, leidt tot de volgende resultaten:

De arresten van het Hof van Justitie 9-56 en 10-56 hebben ertoe geleid dat de beschikkingen van de Hoge Autoriteit welke de verzoeksters Meroni individueel betroffen, nietigverklaard en dat de zaken naar de Hoge Autoriteit teruggewezen werden, met het gevolg dat de Hoge Autoriteit de maatregelen moest nemen welke de beslissingen tot vernietiging met zich brachten (zie artikel 34, lid 1, eerste en tweede regel), derhalve het arrest moest uitvoeren.

De bepaling van de derde regel van lid 1 van dit artikel, dat aan ondernemingen een rechtvaardige schadevergoeding moet worden toegekend, indien het Hof een fout heeft vastgesteld van zodanige aard, dat zij een aansprakelijkheid voor de Gemeenschap medebrengt, kan uiteraard in de heden ter beoordeling staande geschillen van geen betekenis zijn.

Evenmin kan hier opgaan de regeling van de laatste zin van het laatste lid van artikel 34, volgens welke een beroep tot schadevergoeding op het Hof openstaat, indien de Hoge Autoriteit in gebreke blijft binnen een redelijke termijn vorenbedoelde maatregelen te nemen. Verzoeksters beweren dat de voorwaarden van deze bepaling vervuld zijn, doch verlangen geen schadevergoeding, en dus kan het Hof in deze kwestie geen onderzoek instellen naar de aansprakelijk-

heid van de Hoge Autoriteit voor onrechtmatige daad, in welk onderzoek, zoals uit genoemde bepaling duidelijk blijkt, alle middelen van artikel 33 zouden kunnen worden betrokken.

Verzoeksters verlangen veeleer de nietigverklaring van een beschikking van de Hoge Autoriteit ter uitvoering van een beslissing tot vernietiging van het Hof. Artikel 34 bevat echter geen bepalingen voor de procesgang tot nietigverklaring van een beschikking. Hieruit volgt dat verzoeksters voor de door haar verlangde nietigverklaring slechts de procedure van artikel 33 kunnen volgen.

Derhalve bestaat voor het rechtskarakter en de betwistbaarheid in rechte van de bestreden beschikking geen verschil tussen de verzoeksters Meroni te Erba en Meroni te Milaan enerzijds en de verzoekster SIMET anderzijds. Het uitgangspunt is voor alle drie de verzoeksters identiek en het blijft er dus bij dat de verzoeksters in deze procedure de beschikking 13-58 van de Hoge Autoriteit uitsluitend kunnen bestrijden met het middel détournement de pouvoir van artikel 33, lid 2.

V — Is het middel détournement de pouvoir volgens de vormvoorschriften, dat wil zeggen onder aanvoering van gronden, voorgedragen?

De Hoge Autoriteit bestrijdt dit. De verzoeksters stellen in de beroepsschriften — ondanks de feitelijke verschillen in uitgangspunt — gelijkluidend het volgende:

De Hoge Autoriteit heeft de beschikking 13-58 niet gegeven om het arrest 9-56 en daarmede het arrest 10-56 ten uitvoer te leggen, doch om door middel van in die arresten gewraakte en soortgelijke maatregelen te bereiken, dat vorderingen uit hoofde van de vereveningen, waarvan de berekeningsgrondslag twijfelachtig was, zouden worden geïnd, ondanks de inhoud van het arrest 9-56.

Zij heeft nagelaten het vereveningssysteem op consciëntieuze en juiste wijze aan het arrest 9-56 aan te passen, teneinde de hieruit voor haar voortvloeiende moeilijkheden uit overwegingen van gemak te kunnen ontgaan.

Zij had een individuele beschikking moeten geven (bedoeld wordt een individuele beschikking voor elk van de verzoeksters in de zaken 9-56 en 10-56).

Zij heeft echter in de beschikking 13-58 ten onrechte de vorm van een algemene beschikking gekozen, ofschoon slechts enige kleine ondernemingen worden getroffen.

Zij wil daarmede bereiken, dat deze alleen een beroep kunnen instellen op grond van het middel misbruik van bevoegdheid te haren opzichte.

De Hoge Autoriteit misbruikt haar bevoegdheden, wanneer zij in strijd met het arrest 9-56 opnieuw hiervan gebruik maakt voor de invoering van de ambtshalve raming als grondslag voor aanslagen waarvoor geen opgaven zijn ingediend.

Zij heeft ten onrechte nagelaten, overeenkomstig de in het arrest van het Hof in de zaak 9-56 gestelde eisen, de gegevens openbaar te maken welke benodigd zijn voor de berekening van de voor de heffing in aanmerking komende hoeveelheden schroot, het vereveningstarief en de afrekeningen.

Zij kan zich niet rechtsgeldig de bevoegdheid aanmatigen, beslissingen van de organen van Brussel, welke door het Hof van Justitie nietig waren verklaard, te bekrachtigen en beslissingen welke door het Hof van Justitie waren geannuleerd, nietig te verklaren.

Indien deze stellingen worden vergeleken met de door het Hof van Justitie aanvaarde definitie van détournement de pouvoir, welke inhoudt dat

> „van détournement de pouvoir dan sprake is, indien een overheidsorgaan zijn bevoegdheden voor andere doeleinden gebruikt dan die welke wettelijk hiervoor zijn voorzien, of indien een overheidsorgaan door een ernstig — met miskenning van het wettelijk doel gelijk te stellen — gebrek aan de nodige voorzichtigheid en beradenheid andere doeleinden nastreeft dan die waartoe die bevoegdheden aan het orgaan zijn toegekend",

en indien men zich anderzijds voor ogen houdt, dat in het beroepschrift geen volledige motivering van het beroep wordt verlangd, dan zal

ook met inachtneming van de door de Hoge Autoriteit aangevoerde bedenkingen, niet kunnen worden ontkend dat het beroep ontvankelijk is.

Het is niet strikt noodzakelijk in alle bijzonderheden de feiten aan te voeren ten bewijze van de beweerde onrechtmatige handeling van de Hoge Autoriteit. Dit zou in veel gevallen onmogelijk zijn. Voor de ontvankelijkheid van het beroep moet het derhalve voldoende zijn, indien het middel van misbruik van bevoegdheid uitdrukkelijk en duidelijk wordt voorgedragen en indien ter verklaring daarvan een beroep wordt gedaan op het arrest van 13 juli 1958 en op de bestreden beschikking van de Hoge Autoriteit, waarin de wil van de Hoge Autoriteit is geconcretiseerd.

Verzoeksters hebben aan deze voorwaarden voldaan. Het is bijvoorbeeld aan geen twijfel onderhevig dat indien een beschikking welke op een enkele onderneming betrekking kan en moet hebben en qua inhoud individueel hierop doelt, uiterlijk in de vorm van een algemene beschikking wordt gegoten in plaats van in een, gezien de feitelijke situatie, voor de hand liggende individuele vorm met bijbehorende betekening, dit ten opzichte van deze onderneming détournement de pouvoir kan opleveren.

VI — Is het middel détournement de pouvoir ten opzichte van verzoeksters feitelijk gegrond?

Wij hebben getracht U een geordend overzicht te geven van de bezwaren, de grieven, die niettegenstaande verschillende belangen voor alle verzoeksters op dezelfde wijze naar voren zijn gebracht en daarmede een begrijpelijke weergave te geven van de argumenten waarop de afzonderlijke beroepen steunen. Bij de beoordeling van de motivering van het middel van „détournement de pouvoir à leur égard" zou het voor de hand liggen, in overeenstemming met de logica, daar in een rechtsgeding iedere vordering van een verzoeker noodzakelijkerwijs steeds een zelfstandig juridisch bestaan voert, thans de gegrondheid van elke afzonderlijke beroepsgrond te toetsen en ten opzichte daarvan een positief of negatief standpunt in te nemen.

Ter vermijding van herhalingen bij dit onderzoek zij het ons vergund het door alle verzoeksters bestreden punt van geschil, namelijk de beschikking 13-58, aan een kritisch onderzoek te onderwerpen in verhouding tot de vroegere beschikkingen van de Hoge Autoriteit betreffende de financiële instelling van het vereveningssysteem voor schroot, tot de arresten van 13 juli 1958 en tot hetgeen tot uitvoering van deze arresten noodzakelijk is, en de betekenis van de beschikking 13-58 te interpreteren en te definiëren. Met andere woorden: wat zijn doel en grenzen van de beschikking 13-58 in het kader van de financiële instelling van het vereveningssysteem voor schroot volgens artikel 53?

1. *Inhoud van de beschikking 13-58*

De considerans van de beschikking 13-58 verwijst naar de wettelijke grondslag (artikel 53 van het Verdrag), de algemene beschikkingen van de Hoge Autoriteit uit de jaren 1954 tot 1957 van 22-54 tot 2-57, en naar het arrest 9-56.

De considerans brengt dan het in het arrest behandelde probleem van de „délégation de pouvoirs" aan de organen van Brussel naar voren en deelt mede welke algemene beschikkingen, die aan het arrest voorafgingen, in het bijzonder betrekking hadden op deze overdracht van bevoegdheden.

De considerans verwijst ook naar de executoriale titel welke de Hoge Autoriteit had gegeven op grond van de beschikking 14-55. Daarmede wordt tevens aan de orde gesteld het probleem van de vaststelling door middel van raming der aan de verevening onderworpen doch niet opgegeven schrootvoorraden, en van de op de raming berustende ambtshalve aanslag.

Verder stelt de beschikking vast, dat het noodzakelijk is dat de nog niet beëindigde vereveningswerkzaamheden worden voortgezet en wel door een bevoegde instantie.

Vervolgens zegt de beschikking dat de Hoge Autoriteit het na beraad noodzakelijk acht in de toekomst op de volgende wijze op nieuwe grondslagen voort te gaan . . .

De Hoge Autoriteit duidt dan in het vervolg van de considerans de noodzakelijke grondslagen aan:

Noodzakelijkheid der herroeping van de aan de organen van Brussel overgedragen bevoegdheden;

Noodzakelijkheid dat de Hoge Autoriteit de beslissingen van de organen van Brussel in beschouwing neemt, met het doel deze goed te keuren of te herroepen;

Noodzakelijkheid, uitvoeringswerkzaamheden toe te vertrouwen aan het Fonds van Brussel of aan een ander in aanmerking komend orgaan;

Noodzakelijkheid de kosten te dekken van deze werkzaamheden, welke thans ten laste komen van de Hoge Autoriteit zelf;

Noodzakelijkheid, verplichtingen en aanspraken der ondernemingen ter zake van de verevening op grond van de opgaven der ondernemingen vast te stellen, bij onjuiste opgaven der ondernemingen deze ambtshalve te rectificeren, en bij het ontbreken van zulke opgaven deze door ambtshalve raming te vervangen.

Op deze grondslag wordt dan, met instemming van de Raad van Ministers bij eenstemmigheid bepaald, de beschikking afgekondigd welke inhoudt dat:

de bevoegdheden, welke vroeger door algemene beschikkingen aan de organen van Brussel waren toevertrouwd, thans aan de Hoge Autoriteit toekomen, die gemachtigd moet zijn uitvoeringswerkzaamheden aan het Fonds van Brussel of een ander orgaan toe te vertrouwen;

de Hoge Autoriteit gemachtigd is:

alle beslissingen van de organen van Brussel, voor zover zij dit nodig oordeelt, te herroepen en de maatregelen te nemen welke daartoe noodzakelijk zijn,

de ondernemingen volgens nog afzonderlijk door de Hoge Autoriteit op te stellen regels te onderwerpen aan bijdragen, evenredig met het door deze ondernemingen betrokken aankoopschroot, welke bijdragen moeten dienen om de voor de Hoge Autoriteit ontstane kosten te dekken,

het ontbreken van opgaven van ondernemingen door eigen ramingen te vervangen en op onvoldoende wijze verantwoorde opgaven recht te trekken door middel van ambtshalve te verrichten rectificaties.

2. *Juridische beoordeling van de beschikking*

Indien wij niet slechts de tekst doch ook de motivering, de gedachtengang, de opbouw en het doel van deze beschikking in ogenschouw nemen, moeten wij erkennen dat de Hoge Autoriteit toegeeft aan de dwang die het arrest 9-56 haar voor het schrootvereveningssysteem oplegt; en dat zij de vereveningsinstelling wil gieten in een vorm welke met het arrest overeenkomt, ook al geschiedt dit in de eerste plaats met betrekking tot de rechtsoverwegingen van het arrest nopens de overdracht van bevoegdheden en de raming der omslagen en met betrekking tot de titel van tenuitvoerlegging, en daardoor niet tot alle onderdelen van de rechtsoverwegingen van het arrest 9-56, welke haar verplichtingen opleggen.

Zoals vanzelf spreekt, onderkent men terstond, dat het arrest van 13 juli 1958, evenals onze conclusies welke tot dit arrest leidden, nog andere eisen aan de Hoge Autoriteit stelt met betrekking tot de uitwerking van het vereveningssysteem, en in het bijzonder tot de rechtens relevante zakelijke verhouding met de ondernemingen welke hetzij als schuldenaar hetzij als schuldeiser aan de verevening deelnemen.

Op dit punt richt zich ook de kritiek van de verzoeksters in de procedures waarmede wij ons heden bezighouden, welke kritiek wij thans in het kort in ogenschouw willen nemen en welke ons op geen enkel beslissend punt en in geen enkel opzicht gegrond voorkomt:

a) De machtiging tot het onderzoek en de herroeping van de beslissingen van de organen van Brussel kan de verzoeksters niet benadelen, want zij hebben steeds het ontbreken van rechtmatigheid van deze beslissingen afgekeurd.

Het valt ook niet aan te nemen dat de Hoge Autoriteit beslissingen welke het Hof van Justitie reeds nietigverklaard heeft, kan nietigverklaren, en verzoeksters behoeven evenmin bevreesd te zijn dat de Hoge Autoriteit beslissingen welke door arresten van het Hof van Justitie zijn vernietigd, zal bekrachtigen.

Overigens beperkt de tekst van de beschikking zich ertoe, het recht tot *herroeping* van de beslissingen van Brussel vast te stellen, zonder dat de in de inleiding van de considerans vermelde *bekrachtiging* in de beschikking zelf is overgenomen. Met betrekking tot de bekrachtiging ontbreekt derhalve een rechtscheppende handeling welke in rechte kan worden aangetast.

b) Wanneer verzoeksters de bevoegdheid tot delegatie bestrijden, dan moet daarbij worden opgemerkt dat het Hof van Justitie in zijn arresten een delegatie niet ongeoorloofd doch integendeel principieel geoorloofd heeft genoemd. In artikel 1, sub b, van de beschikking 13-58 stelt de Hoge Autoriteit de mogelijkheid, afzonderlijk uitvoeringswerkzaamheden aan het Fonds van Brussel of aan een ander orgaan toe te vertrouwen. Dit komt overeen met het arrest 9-56, waarin werd gezegd dat afzonderlijke, met name genoemde uitvoeringswerkzaamheden door de Hoge Autoriteit aan derden kunnen worden overgedragen. Of latere beschikkingen van de Hoge Autoriteit het kader van het arrest overschrijden behoort niet tot het onderwerp van dit rechtsgeding en behoeft derhalve niet te worden onderzocht.

c) De ambtshalve ramingen en rectificaties, ingesteld voor het geval dat ondernemingen geen of onvoldoende of onjuiste opgaven verstrekken, schijnen verzoeksters als onrechtmatig te beschouwen.

Het Hof van Justitie heeft in zijn arresten vastgesteld dat zulke ramingen op grond van vaste regels, waardoor de mogelijkheid van willekeurige beslissingen wordt uitgesloten, geoorloofd zijn (vgl. het arrest 9-56, *Jurisprudentie van het Hof van Justitie*, Italiaanse uitgave, deel IV, blz. 39). Ook al heeft de Hoge Autoriteit in de bestreden beschikking dergelijke regels niet gesteld, dan mag hieruit toch niet het vermoeden worden afgeleid dat de Hoge Autoriteit van het gewraakte voorschrift een rechtstreeks gebruik zal maken zonder de grondslag van de schatting en de wijze waarop deze wordt verricht openbaar te maken, hetzij in een algemene hetzij in een individuele beschikking. Derhalve is deze grief op het huidige tijdstip niet gegrond.

Ditzelfde geldt voor de grief dat de Hoge Autoriteit gebruik kan maken van de bevoegdheid om een raming te verrichten voordat alle andere mogelijkheden, ook die van artikel 47, zijn uitgeput. Artikel 47, lid 3 jo., artikel 36, lid 1, lijkt in ieder geval als algemene verdragsnorm voor toepassing vatbaar te zijn. Hier gaat het echter bovendien om de organisatie en het beheer van een bijzondere voorziening volgens artikel 53, waarbij in het belang van alle deelnemers meer moet worden nagestreefd dan dat door het dwangmiddel van artikel 47 een optreden of een handelen van een onderneming wordt bereikt; de Hoge Autoriteit moet namelijk bereiken dat alle in aanmerking komende hoeveelheden schroot volledig aan de aanslag worden onderworpen en dat daarbij het vereveningssysteem voor schroot correct en regelmatig functioneert.

Afgezien van de algemene dwangmiddelen van artikel 47 zal derhalve de ambtshalve raming bij het ontbreken van opgaven en de ambtshalve rectificatie wegens onjuiste opgaven als geoorloofd moeten worden beschouwd, met deze beperking dat hieraan een controleerbare motivering wordt toegevoegd, die de debiteur in staat stelt fouten in de ambtshalve verrichte vaststellingen te onderkennen en te wraken en eventueel in rechte te bestrijden.

De grieven met betrekking tot de terugwerkende kracht van de ramingen tot de tijd voor de afkondiging van de beschikking 13-58 komen ons ongegrond voor. Daartegenover moet worden vastgesteld dat de raming en rectificatie slechts betrekking kunnen hebben op hoeveelheden schroot waarvoor tevoren geen afrekening heeft plaatsgevonden en op nog niet vereffende rekeningen welke de Hoge Autoriteit na de afkondiging van de beschikking 13-58 bevoegd is recht te trekken.

d) Eveneens komt ons ongegrond voor de grief, welke werd opgeworpen met betrekking tot de aanvullende bijdrage voor het dekken der administratiekosten in het kader van de instelling volgens artikel 53. Deze onkosten kunnen slechts voortvloeien uit de ordening der tot dusver niet vereffende rekeningen van de deelnemers in de bijdrage. Zij hebben derhalve betrekking op werkzaamheden van boekhoudkundige aard en incassomaatregelen, welke eerst plaatsvinden na de afkondiging van de beschikking 13-58.

3. *Opmerkingen betreffende de door de verzoeksters overgelegde brieven van Campsider en van de Hoge Autoriteit*

De verzoeksters hebben in de loop van het geding brieven van Campsider en van de Hoge Autoriteit overgelegd welke zijn verzonden nadat de arresten 9-56 en 10-56 waren gewezen. Deze brieven kunnen inderdaad de indruk wekken dat de Hoge Autoriteit geen ernst maakt met een juiste uitvoering van genoemde arresten. Intussen mag niet over het hoofd worden gezien dat de bestreden beschikking — alleen dit is van belang — voor een dergelijk geding geen grond oplevert en dat er geen aanwijsbare betrekking bestaat tussen deze brieven en de bestreden beschikking. In zoverre zijn de stellingen van verzoeksters met betrekking tot de bestreden beschikking 13-58 niet ter zake dienend. Mocht in de toekomst blijken dat de Hoge Autoriteit bij het nemen van algemene beschikkingen of van voor beroep ontvankelijke individuele beschikkingen de door het Hof van Justitie in de zaken 9-56 en 10-56 gegeven grondslagen niet in acht neemt, dan hebben de eventuele benadeelden de mogelijkheid deze individuele beschikkingen in rechte te bestrijden.

4. *Onderwerpen welke in de beschikking 13-58 niet zijn geregeld*

Ook al zijn ten slotte in de bestreden beschikking 13-58 nog niet alle kwesties geregeld welke in de zaken 9-56 en 10-56 voorwerp waren van rechterlijke kritiek — wij denken in het bijzonder aan de plicht, alle noodzakelijke inlichtingen openbaar te maken (blz. 31 van arrest 9-56, blz. 67 van arrest 10-56 in de Italiaanse uitgave) — dan kan deze onvolledigheid toch niet met succes worden bestreden door een beroep tot nietigverklaring hetwelk slechts de vernietiging van reeds gegeven beschikkingen ten doel heeft; het geschikte middel hiervoor zou veeleer een beroep wegens nalaten zijn, hetwelk tot dusver door de verzoeksters niet is ingesteld.

5. *De grief dat de Hoge Autoriteit ten onrechte een algemene beschikking heeft gegeven*

Een kritische beschouwing van vorm en inhoud, toepassingsgebied en gevolgen van de beschikking 13-58 toont ook aan, dat de

opvatting der verzoeksters, dat voor elk van haar een individuele beschikking had moeten worden gegeven en dat in plaats daarvan ten onrechte met opzet een algemene beschikking is gegeven, niet juist is. Zodra de verzoeksters zich gesteld zien voor een beschikking van de Hoge Autoriteit die, eventueel in de vorm van een beschikking houdende executoriale titel, haar betalingsverplichting vaststelt, kunnen zij nagaan en onderzoeken of de op haar betrekking hebbende individuele beschikking op rechtmatige en controleerbare wijze is gemotiveerd en tot stand gekomen. Via de middelen van artikel 33, lid 1, zullen zij dan de rechtsbescherming genieten, waarop zij tegenover de betalingsopdrachten van de Hoge Autoriteit terecht aanspraak maken.

VII — Resumerend kan derhalve worden vastgesteld, dat verzoeksters tegen de beschikking 13-58 van de Hoge Autoriteit niet de beschikking hebben over de vier beroepsgronden van artikel 33, lid 1, terwijl het middel van artikel 33, lid 2, „détournement de pouvoir à leur égard", niet gegrond is, waarbij met betrekking tot afzonderlijke grieven zelfs moet worden vastgesteld dat nadeel en daarmede een genoegzaam belang, hetwelk vereist is voor het instellen van een beroep, ontbreekt.

Wij concluderen derhalve:

— **in de zaken 40-58 en 41-58 tot niet-ontvankelijkverklaring wegens niet-inachtneming van de beroepstermijn,**

— **in de zaken 36-58, 37-58 en 38-58 tot verwerping der beroepen,**

met bepaling dat de verzoeksters zullen worden veroordeeld in de proceskosten.