Conclusies van de Advocaat-Generaal

K. ROEMER

11 februari 1960

Vertaald uit het Duits

INHOUD

blz.

A. Inleiding 187

1. De bedrijven van verzoekster 187

2. De controles in het jaar 1958; briefwisseling tussen partijen 187

3. De bestreden beschikking 189

B. Beoordeling van de bestreden beschikking 191

I. De materiële voorwaarden en de omvang van het recht tot het vragen van inlichtingen en tot verifiëring . . . 191

1. Algemene opmerkingen 191

2. Voorwaarden en omvang van het recht tot verifiëring 192

a) Restrictieve interpretatie van artikel 47 193

b) Artikel 86 van het Verdrag 195

aa) In welke verhouding staat artikel 86 tot artikel 47 van het Verdrag 195

bb) Vergelijking van de controlebevoegdheden in de nationale belastingstelsels 197

cc) De bevoegdheden van de Hoge Autoriteit bij de inning van de algemene heffing 199

dd) De omvang van het recht tot verifiëring . . 200

c) Worden door de bestreden beschikking de beginselen van het recht tot verifiëring geschonden? . . 200

3. Voorwaarden en omvang van het recht tot het vragen van inlichtingen 202

blz.

4. Kan de Hoge Autoriteit inlichtingen vragen en opdracht geven tot verifiëring met betrekking tot produktiegebieden, die niet aan haar rechtsmacht zijn onderworpen? 203

a) De voorwaarden voor een dergelijke „grensoverschrijding" 203

b) De kwestie van de ondeelbaarheid van de boekhouding 204

c) Conclusie 206

II. De formele voorwaarden, welke bij de uitoefening van het recht tot het vragen van inlichtingen en tot verifiëring in acht genomen behoren te worden 206

1. De noodzaak van een formele beschikking 207

2. Aan welke vereisten moet de beschikking voldoen? 210

C. Algemene conclusie 211

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

Heden rust op mij de taak, mijn conclusies voor te dragen in een geding waarin de naamloze vennootschap „Acciaieria e Tubificio di Brescia" beroep heeft ingesteld tegen een individuele beschikking van de Hoge Autoriteit, welke op 15 april 1959 is uitgevaardigd en bij brief van 30 april 1959 aan verzoekster is betekend.

A. INLEIDING

De processuele zijde van het geding geeft mij geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

Ik kan mij derhalve terstond bepalen tot de feitelijke en juridische strekking van de stellingen van partijen, tot de bestreden beschikking en tot de processtof.

Voorzover de betrekkingen tussen verzoekster en de Hoge Autoriteit voor dit geding van belang zijn, dienen bepaalde feiten en omstandigheden te worden vermeld, die aan het uitvaardigen van de bestreden beschikking zijn voorafgegaan.

1. *DE BEDRIJVEN VAN VERZOEKSTER*

In een gedeelte van de onderneming van verzoekster wordt staal geproduceerd, in een ander gedeelte worden technische installaties vervaardigd, onder meer voor elektrische centrales en machineonderdelen. De produktie van deze bedrijven is gescheiden. De staalproduktie eindigt met de verkoop van de produkten aan derden; de afdeling die technische installaties vervaardigt betrekt haar materialen, onder meer staalplaten, van derden. Elk van de beide produktieafdelingen werd vroeger in de vorm van een zelfstandige vennootschap gedreven. Tengevolge van de samensmelting van deze ondernemingen tot de vennootschap van verzoekster wordt voor beide bedrijven *een* balans en *een* verlies- en winstrekening gepubliceerd.

2. *DE CONTROLES IN HET JAAR 1958; BRIEFWISSELING TUSSEN PARTIJEN*

De Hoge Autoriteit besloot, met gebruikmaking van de bevoegdheden van artikel 47, zoals zij dit opvat, genoemde vennootschap

te laten controleren. Daartoe verstrekte zij een in haar dienst werkzame controleur een schriftelijke legitimatie, houdende last en volmacht, gedateerd 16 september 1958.

De controles werden in het gebouw van verzoekster uitgevoerd door drie deskundigen, aanvankelijk in de periode van 11 tot 24 oktober 1958 en gedurende drie dagen in november 1958. Het schijnt dat de controle werd onderbroken, toen de controleurs bepaalde bescheiden en gedeelten van de boekhouding, die op beide bedrijven betrekking hebben, verlangden in te zien en te controleren. Uit principiële overwegingen van juridische en zakelijke aard gaf de administratie van de onderneming aan dit verzoek geen gevolg. De verklaringen, die de onderneming aan de controleurs verstrekte, waren voor de Hoge Autoriteit aanleiding tot het schrijven van de brief van 5 februari 1956, waarin een Lid van de Hoge Autoriteit onder meer de volgende mededelingen doet:

De inspecteurs hebben om enige inlichtingen verzocht. Verzoekster heeft hierop geantwoord, dat zij enkele stukken betreffende de bedrijfsvoering en de boekhouding niet kan overleggen (bankafrekeningen en rekening opbrengsten van verkopen, overgebracht naar de verlies- en winstrekening). Daarom herinnert de Hoge Autoriteit er aan, dat de controleurs overeenkomstig artikel 86 van het Verdrag over dezelfde rechten en bevoegdheden beschikken, als door de wetgevingen van de Lid-Staten aan ambtenaren van de belastingdiensten zijn verleend. Zij herinnert er ook aan, dat zij naar artikel 47 van het Verdrag de voor de vervulling van haar taak noodzakelijke inlichtingen kan inwinnen.

De brief besluit met het verzoek, de inspecteurs bij een volgend bezoek alle inlichtingen te verstrekken en stukken ter inzage te geven, welke zij ter vervulling van hun taak nodig kunnen hebben, bij gebreke waarvan de Hoge Autoriteit tegen de onderneming een beschikking zal uitvaardigen.

In een uitvoerig schrijven d.d. 12 februari 1959 aan genoemd Lid van de Hoge Autoriteit antwoordde de onderneming in hoofdzaak het volgende:

Zij heeft de controleurs voor een uitvoerige controle onder andere alle stukken ter inzage verstrekt, die betrekking hebben op de bedrijfsvoering en de boekhouding, voorzover onderworpen aan de rechtsmacht van de Hoge Autoriteit. Deze stukken somt zij afzonderlijk op. Daaronder bevinden zich ook de bankdocumenten, die de controleur had opgevraagd. Verzoekster is van mening, dat zij de controleurs alle ter verklaring van deze documenten dienende inlichtingen en bijbehorende stukken heeft verstrekt. Ten aanzien van de wens van de Hoge Autoriteit, dat thans ook bepaalde commerciële gegevens en boekhoudkundige stukken, met name de bankafrekeningen en de rekening opbrengsten van verkopen, alsmede de verlies- en winstrekening, aan de controleurs moeten worden voorgelegd, merkt de onderneming op, dat die bankafrekeningen, welke gespecificeerd zijn opgevraagd, zonder voorbehoud en zonder uitzondering zijn overgelegd. Wat betreft de rekening houdende de opbrengsten van de verkopen, die naar de verlies- en winstrekening zijn overgebracht, is de betekenis van deze benaming niet duidelijk, daar het bedrag van de verkopen op grond van vorengenoemde documenten is gecontroleerd, zonder dat de controleurs een verschil hebben geconstateerd of enig bezwaar hebben gemaakt. Wat echter het overleggen van de verlies- en winstrekening betreft, valt te bedenken, dat de onderneming niet alleen staal, doch ook uitrustingen en installaties fabriceert, die niet tot de competentie van de Gemeenschap behoren. Daar de verlies- en winstrekening beide produkties omvat, was verzoekster verplicht de controleur mede te delen, dat zij bezwaar maakte tegen een uitbreiding van de controle tot dat gedeelte van de produktie, dat buiten de rechtsmacht van de Hoge Autoriteit valt.

De onderneming verklaart, dat zij op deze gronden de hier gerezen vraag, welke van grote algemene betekenis is, aan de Hoge Autoriteit voorlegt met het verzoek de redenen te billijken, waarom elke onderneming met gemengde produktie erop staat dat de produktie, die niet aan de Hoge Autoriteit is onderworpen, van controle wordt uitgesloten.

3. *DE BESTREDEN BESCHIKKING*

Deze kennelijk met de gedachte aan een minnelijke schikking gegeven uiteenzettingen omtrent het verloop van de controle en

omtrent de argumenten van zakelijke en juridische aard, die verzoekster laat gelden, zijn niet op overeenkomstige wijze door de Hoge Autoriteit beantwoord. In plaats daarvan heeft de Hoge Autoriteit de beschikking van 15 april 1959 gegeven, waarvan de volgende passages het meest van belang zijn:

In de motivering:

Ter naleving van de regels, die de werking van de gemeenschappelijke markt bepalen, moeten de ondernemingen alle inlichtingen verstrekken aan de Hoge Autoriteit en moet deze haar inspecteurs controle laten uitoefenen bij de ondernemingen. Op deze wijze, dat wil zeggen door middel van inlichtingen en controle, kan zij het beloop van ongeoorloofde verkopen als bedoeld in artikel 64 en eventueel de jaarlijkse omzetten als bedoeld in de artikelen 47 en 82 van het Verdrag, vaststellen. De omstandigheid dat bepaalde delen van de boekhouding en van de archieven een werkzaamheid van de onderneming betreffen die niet aan de rechtsmacht van de Gemeenschap is onderworpen, kan het recht tot het vragen van inlichtingen en tot het uitoefenen van controle niet inperken. De boekhouding van een onderneming met gemengde produktie is ondeelbaar. De Hoge Autoriteit is daarom niet in staat de haar in het Verdrag opgelegde taken te vervullen, indien zij niet het recht heeft, de gehele boekhouding en alle stukken te controleren.

In het dispositief:

„De onderneming Acciaieria e Tubificio di Brescia, S.p.a., Brescia, Via Zara 12, is gehouden gedurende de normale diensturen aan de inspecteurs van de Hoge Autoriteit, welke zijn belast met de in de considerans van de onderhavige beschikking bedoelde controle, alle inlichtingen te verschaffen, welke voor de vervulling van hun taak noodzakelijk zijn en daartoe alle stukken en rekeningen van de Vennootschap over te leggen, in het bijzonder de facturen, de stukken betreffende banktransacties en de onderdelen van de verlies- en winstrekening, zoals de rekeningen: opbrengsten van verkopen en algemene onkosten."

B. BEOORDELING VAN DE BESTREDEN BESCHIKKING

Verzoekster bestrijdt deze beschikking met een reeks middelen en argumenten, die zowel de materiële geldigheid, vanuit verschillende oogpunten bezien, als ook de formele geldigheid van de beschikking betreffen. Ik zal deze grieven bij mijn uiteenzettingen omtrent de geschilpunten afzonderlijk aanroeren, zonder daarbij de door verzoekster gekozen volgorde aan te houden.

I. De materiële voorwaarden en de omvang van het recht tot het vragen van inlichtingen en tot verifiëring

1. *ALGEMENE OPMERKINGEN*

Overheidsinstanties, die verantwoordelijk zijn voor planning en economisch beleid, moeten ook in het kader van de particuliere economische sector de mogelijkheid hebben, zich omtrent het economisch gebeuren te laten inlichten. In overeenstemming daarmede zijn de ondernemingen verplicht tot het verschaffen van inlichtingen. Het Bundesverwaltungsgericht heeft in een arrest van 19 december 1958 [1]) bepaald: „Zonder de verplichting van betrokkenen tot het verschaffen van inlichtingen is het onmogelijk, die maatregelen van geleide economie te nemen, die in een moderne Staat onvermijdelijk zijn, ook indien deze een sociaal-economisch beleid volgt. Het is derhalve in overeenstemming met redelijke overwegingen van gemeenschappelijk belang, indien de verplichting wordt ingevoerd tot het verstrekken van inlichtingen omtrent economische feiten en omstandigheden."

Deze woorden gelden in het bijzonder voor het Verdrag en voor de functies van de Hoge Autoriteit. Dit is zonder meer duidelijk en blijkt ook uit artikel 46. Daarom bevat het Verdrag de algemene bepaling van artikel 47, waarop zich hier alle aandacht richt, en bovendien nog een reeks bijzondere voorschriften, die hetzelfde doel dienen. Deze zijn in de loop van het geding herhaaldelijk genoemd: het zijn voornamelijk de artikelen 54, 60, 66 en 80. Artikel 47 geeft de Hoge Autoriteit de bevoegdheid, de voor de vervulling van haar taak noodzakelijke inlichtingen in te winnen en, indien nodig, deze

[1]) Juristenzeitung 1959, blz. 609.

te doen verifiëren. Ik heb de nadruk gelegd op de begrippen „noodzakelijk" en „indien nodig", omdat partijen het er niet over eens zijn, welke betekenis daaraan moet worden gehecht. Is het voldoende dat de verlangde inlichting in het algemeen noodzakelijk is, dus dat een inlichting naar haar aard voor de vervulling van de taak van de Hoge Autoriteit noodzakelijk kàn zijn, of moet in een concreet geval een bijzondere noodzakelijkheid aanwezig zijn (en dan natuurlijk ook worden bewezen)? Voorts: kan verifiëring in het algemeen en op elk gewenst tijdstip plaatsvinden, bijvoorbeeld voor het verkrijgen van inlichtingen en voor het onderzoeken van de vraag of het Verdrag is geschonden, of moet zij in een concreet geval op grond van bepaalde feiten of gebeurtenissen noodzakelijk blijken te zijn? Vooral ook: mag verifiëring steeds slechts plaatsvinden na het inwinnen van inlichtingen, of is de bevoegdheid tot verifiëring niet afhankelijk van het recht tot het vragen van inlichtingen? En ten slotte: valt onder de tekst van het Verdrag ook die verifiëring, die verder reikt dan het Verdrag, die derhalve betrekking heeft op documenten betreffende niet aan het Verdrag onderworpen produktiesectoren?

2. *VOORWAARDEN EN OMVANG VAN HET RECHT TOT VERIFIËRING*

De vraag naar de omvang van het recht van de Hoge Autoriteit tot verifiëring heeft geleid tot het onderhavige rechtsgeding; deze vraag is ook het voornaamste geschilpunt van de procedure. Dit punt zal ik derhalve in de eerste plaats behandelen.

Indien wordt gelet op het aantal en de verscheidenheid van de taken van de Hoge Autoriteit, zoals deze uit de Verdragsbepalingen in haar geheel bezien blijkt, lijkt het twijfelachtig, of de Hoge Autoriteit in alle gevallen, waarin sprake is van controle, haar controlerecht op dezelfde wijze kan uitoefenen. Bij de heffing van de algemene omslag heeft de Hoge Autoriteit bevoegdheden, die overeenstemmen met de bevoegdheden van de nationale belastinginstanties. De Hoge Autoriteit is gehouden zorg te dragen voor geordende concurrentieverhoudingen (vgl. de artikelen 67 en 68, met name echter ook de bepalingen over afspraken en concentraties); zij heeft bevoegdheden op het gebied van de prijsbeheersing; bij afzetmoeilijkheden en bij schaarste beïnvloedt zij de produktie en de

distributie; zij is werkzaam op sociaal gebied, op het gebied van het vervoerswezen, investeringen en onderzoekingen. Bij haar komen dus bevoegdheden samen, die op het nationale vlak over verschillende instanties zijn verdeeld en door bijzondere regelingen, welke gedifferentieerde bevoegdheden in het leven roepen, worden beheerst. In de loop van mijn uiteenzettingen omtrent het recht tot verifiëring hoop ik aan te tonen, op welke wijze bij de uitleg van artikel 47 een differentiatie naargelang van aanleiding tot en voorwerp en doel van de controle als juist kan worden beschouwd.

a) *Restrictieve interpretatie van artikel 47*

Verzoekster stelt, dat verifiëring uitsluitend kan plaatsvinden naar aanleiding van inlichtingen die zijn ingewonnen of geweigerd en indien het bovendien gaat om feiten, die bij een bepaalde onderneming en met het oog op bepaalde voorvallen verifiëring in het bijzonder noodzakelijk maken; deze stelling is ondubbelzinnig uit de tekst van artikel 47 af te leiden.

Dat de bevoegdheid tot verifiëring afhankelijk is van het recht tot het vragen van inlichtingen blijkt niet reeds uit de volgorde waarin deze bevoegdheden in de Verdragstekst zijn opgenoemd. Ook de letterlijke betekenis van het woord „verifiëring" brengt niet met zich mee, dat de verifiëring juist op de ingewonnen inlichtingen betrekking moet hebben.

Doch het valt niet te ontkennen, dat een bepaald argument van verzoekster er toch toe leidt, dat voor de meeste gevallen waarin controle wordt uitgeoefend haar stelling als regel moet worden aanvaard. Verzoekster wijst namelijk op het algemene administratieve beginsel, dat een overheidsinstantie gehouden is bij haar optreden in de particuliere sfeer in de eerste plaats de minst ingrijpende middelen te gebruiken (wat inlichtingen in verhouding tot verifiëring ongetwijfeld zijn). Dit beginsel bezit ook gelding voor het gemeenschapsrecht. Het is uitgedrukt in artikel 5 van het Verdrag, luidend:

> „Bij het vervullen van haar taak... grijpt de Gemeenschap zo weinig mogelijk rechtstreeks in."

Daaruit volgt in het algemeen, dat alle bevoegdheden van de Hoge Autoriteit, waarbij in de ondernemingssfeer wordt ingegrepen, principieel beperkt moeten worden geïnterpreteerd. In zoverre wordt voor de bevoegdheid tot verifiëring geen uitzondering gemaakt.

Gedurende het geding heeft verzoekster ter ondersteuning van haar betoog terecht gewezen op de Duitse wet tegen concurrentiebeperkingen, waar in paragraaf 46, I is bepaald:

> „Voor zover het voor de vervulling van de in deze wet aan de karteldienst opgedragen taken noodzakelijk is, kan de karteldienst:
>
> 1. bij ondernemingen en verenigingen van ondernemingen inlichtingen inwinnen omtrent haar economische toestand;
>
> 2. bij ondernemingen en verenigingen van ondernemingen binnen de gebruikelijke kantooruren de boeken inzien en controleren."

Als ik goed zie, wordt deze bepaling – wat de hier behandelde vragen betreft – algemeen beperkt geïnterpreteerd.

Hiertoe citeer ik U uit het commentaar van Müller-Gries, blz. 273:

> „Ook voor het recht van de karteldienst tot het vragen van inlichtingen gelden de beginselen van proportionaliteit (Verhältnismässigkeit) en van de minst ingrijpende middelen. Van verschillende middelen, die gelijkelijk geschikt zijn, mag derhalve alleen dat worden gebruikt, dat op de minst ingrijpende wijze het grootst mogelijke resultaat bereikt en waarvan de burger zo min mogelijk overlast ondervindt (vgl. Bundesverwaltungsgericht, Deutsches Verwaltungsblatt 1957, blz. 540). Zie hierbij ook Krüger, Betrieb 1958, blz. 72, die terecht betoogt dat bepaalde overwegingen van economische aard, zoals bijvoorbeeld arbeidsbesparing voor de administratie, op de achtergrond moeten treden,"

alsmede uit het ook door verzoekster genoemde commentaar van Müller-Henneberg-Schwartz, blz. 704:

> „In paragraaf 46, lid 1, sub 2, is aan de karteldienst een aanvullend recht tot inzage en controle toegekend.
> Daarbij moet er van worden uitgegaan, dat het gaat om een waarborg, zowel voor het verkrijgen van inlichtingen die in overeenstemming zijn met de

waarheid als in geval van weigering tot het verstrekken van inlichtingen. Volgens het algemene administratief-rechtelijke beginsel van de proportionaliteit der middelen, alsmede de ook hier geldende inleidende bepaling van paragraaf 46, lid 1, mogen inzage en controle slechts dan plaatsvinden, wanneer een bepaalde inlichting onvoldoende blijkt te zijn en de verdenking bestaat dat een inlichting onjuist of onvolledig is. De karteldienst moet derhalve steeds beginnen met het vragen van een inlichting; een latere verordening betreffende inzage en controle moet worden gemotiveerd met een weigering tot het verstrekken van inlichtingen of met het verstrekken van onvoldoende inlichtingen (vgl. Krüger ibidem)."

Ik ben derhalve van mening, dat de bevoegdheid van de Hoge Autoriteit tot verifiëring, welke zeer sterk in de ondernemingssfeer ingrijpt, alleen dan mag worden uitgeoefend, wanneer de noodzaak er van in een concreet geval is aangetoond, dat wil zeggen wanneer inlichtingen worden geweigerd of wanneer de gemotiveerde verdenking bestaat, dat ingewonnen inlichtingen onvolledig of onjuist zijn.

b) *Artikel 86 van het Verdrag*

Op deze plaats mijner uiteenzettingen is het noodzakelijk, artikel 86 van het Verdrag te noemen, waarin aan de met een controlerende taak belaste amtenaren van de Hoge Autoriteit de rechten en bevoegdheden worden toegekend, die volgens de wetten van de verschillende Lid-Staten aan de ambtenaren hunner belastingdiensten toekomen.

aa) In welke verhouding staat artikel 86 tot artikel 47 van het Verdrag?

Artikel 47 machtigt de Hoge Autoriteit, de noodzakelijke verifiering te verrichten, doch bepaalt niets omtrent de wijze van uitvoering. Bij de uitoefening van de verifiëringsbevoegdheid moet de Hoge Autoriteit op het grondgebied van de Lid-Staten handelend optreden. Daarom bevat artikel 86, waarin de verplichting van de Lid-Staten is neergelegd om de Gemeenschap de vervulling van haar taak te vergemakkelijken, voorschriften omtrent de uitvoering van controles op het gebied van de Lid-Staten.

De Hoge Autoriteit leidt uit artikel 86 af, dat zij voor haar controlerende taak geheel algemeen en volledig kan beschikken over

de bevoegdheden, welke aan de ambtenaren van de nationale belastingdiensten toekomen. Verzoekster daarentegen ontkent, dat artikel 86 de betekenis heeft van een zelfstandige machtigingsnorm in deze zin.

Ik heb boven reeds getracht aan te tonen, op welke wijze het recht van de Hoge Autoriteit tot verifiëring in beginsel moet worden opgevat. Indien rekening wordt gehouden met de tekst en de plaats van artikel 86 in de titel „Algemene bepalingen", dan blijkt, dat dit voorschrift inderdaad slechts de betekenis heeft van een uitvoeringsnorm, een „norma strumentale", zoals verzoekster zegt. Wanneer elders in het Verdrag, onder de aldaar gestelde voorwaarden, controlebevoegdheden aan de Hoge Autoriteit worden toegekend, hebben de controleurs derhalve de bevoegdheden van de nationale belastingambtenaren. Uit artikel 86 mag daarentegen niet worden afgeleid, dat voor alle gevallen waarin volgens het Verdrag controle kan plaatsvinden de voorwaarden, welke het nationale belastingrecht stelt, voldoende zijn. Nu echter uit een zinvolle interpretatie van artikel 47 in verband met andere voorschriften van het Verdrag volgt, dat controle in beginsel eerst na het inwinnen van inlichtingen kan plaatsvinden en alleen dan, wanneer in een concreet geval een bijzondere rechtvaardigingsgrond voorhanden is, moet, voordat in een bepaald geval controle kan worden bevolen, worden onderzocht of deze voorwaarden zijn vervuld.

In de aanvang van mijn uiteenzettingen omtrent de voorwaarden en de omvang van het recht tot verifiëring heb ik betoogd, dat ik een gedifferentieerd systeem naargelang van de gevallen waarin verifiëring kan plaatsvinden als juist beschouwde. Het is nu weliswaar niet mijn taak, naar aanleiding van dit rechtsgeding een sluitend systeem van het controlerecht van de Gemeenschap te ontwerpen, doch artikel 86 leidt toch tot de vraag of de strenge voorwaarden voor het recht tot verifiëring ook gelden in casusposities, waarbij de Hoge Autoriteit op gelijke wijze optreedt als nationale belastingdiensten, zoals bij de vaststelling en inning van de algemene heffing.

Deze vraag laat zich verdedigen, wanneer wordt beseft, dat voor belastingcontrole in nationale belastingstelsels niet de in verband met artikel 47 vermelde strenge voorwaarden gelden.

bb) Vergelijking van de controlebevoegdheden in de nationale belastingstelsels

De gedachte, die ik zojuist heb ontwikkeld, vindt bijvoorbeeld steun in de *Duitse belastingwetgeving*. Ik moge U daarom in het kort een indruk geven van het systeem van de Duitse belastingcontrole.

In het kader van de algemene belastingcontrole, die ten doel heeft vast te stellen of de belastingwetten behoorlijk zijn nageleefd en mogelijke ontduiking te voorkomen [1]), kunnen controles worden verricht, zonder dat er een gegronde reden bestaat om aan te nemen dat onregelmatigheden zijn gepleegd en zonder bijzondere aanleiding.

De belastingcontrole stelt de belastingdienst in staat, te controleren of de boeken en bescheiden der belastingplichtigen volledig en juist worden bijgehouden [2]). Te dien einde is de leider van het gecontroleerde bedrijf verplicht, inlichtingen te verschaffen. De algemene belastingcontrole kent bovendien het zogenaamde onderzoek ter plaatse (Nachschau an Ort und Stelle) [3]). Daarbij kan, afgezien van een procedure tot vaststelling van belasting (Steuerermittlungsverfahren) een bedrijfsonderzoek worden uitgevoerd bij personen, die aantekeningen moeten houden, of bij personen, die aan belasting kunnen worden onderworpen. In dat geval kan de fiscus alle voor de controle van de belastingplicht in aanmerking komende bescheiden onderzoeken [4]). De ambtenaar kan de bedrijfsruimten van de onderneming betreden teneinde na te gaan of de boeken worden bijgehouden [5]). De schrijvers leggen er de nadruk op, dat bij de belastingcontrole de overlegging van boeken en bescheiden niet eerst dan gevorderd kan worden, wanneer de inlichtingen van de belastingplichtige niet voldoende zijn, of wanneer twijfel rijst omtrent de juistheid er van [6]).

---

[1]) vgl. Kühn, Kommentar zur Abgabenordnung, blz. 209;
[2]) vgl. Belastingwetgeving, paragraaf 162;
[3]) vgl. Belastingwetgeving, paragraaf 193;
[4]) vgl. Kühn, ibidem, onder paragraaf 193;
[5]) vgl. Belastingwetgeving, paragraaf 195;
[6]) vgl. Kühn, ibidem, onder paragraaf 207.

Ik heb gepoogd bij wijze van vergelijking ook het *Franse recht* te onderzoeken en meen, dat hier soortgelijke beginselen bestaan. Hiertoe moge ik enige passages citeren, die in het boek „Droit fiscal" uit de „Collection du chef d'entreprise" van Pierre Laroque, blz. 445 e.v., aan de uitoefening van controle zijn gewijd:

5. L'inspecteur peut procéder à des vérifications sur le lieu de l'exploitation, et notamment examiner sur place la comptabilité de l'entreprise.

11. .... toute entreprise privée est soumise au droit de communication, pour ses livres et documents comptables (C. gén. Imp., art. 1991).

12. .... Les documents soumis au droit de communication sont les livres dont la tenue est prescrite par le titre II du Code de Commerce, ainsi que tous livres et documents annexes, pièces de recettes et de dépenses.

13. .... Le droit de communication s'étend également aux pièces de l'exercice courant.

42. .... Le vérificateur n'est pas tenu de prévenir à l'avance de son arrivée dans l'entreprise. Il peut donc se présenter à l'improviste en vue d'un contrôle inopiné.

Uit het *Italiaanse recht* moge ik twee voorschriften citeren, die herinneren aan de op beginselen van de rechtstaat gegronde bepalingen van de Duitse belastingwetgeving. Dit zijn de artikelen 39 en 42 van het Decreet van 29 januari 1958 betreffende de heffing en inning van direkte belastingen, waar is bepaald:

Artikel 39

Bevoegdheden van de belastingdienst

Teneinde ambtshalve schattingen te verrichten kan de belastingdienst:

.....

d) bevelen, dat aan haar ambtenaren, die zijn voorzien van een bijzondere volmacht waarin het doel van het bezoek wordt omschreven, toegang wordt verschaft tot de voor de uitoefening van het bedrijf bestemde ruimten, opdat zij daar metingen en onderzoekingen, alsmede de in artikel 42 genoemde controle der bescheiden kunnen verrichten; voorts dat hun toegang wordt verleend tot de overige gebouwen, opdat zij daar omtrent grootte, toestand en gebruiksdoel van de gebouwen zelf onderzoekingen of metingen kunnen doen.

Artikel 42

Controle der bescheiden

De belastingdienst is bevoegd de aantekeningen, boeken, gegevens en bescheiden, die de belastingplichtige moet bijhouden respectievelijk bewaren, te controleren.

Bovendien heb ik bij mijn onderzoek betrokken artikel 35 van de Wet No. 4 van 7 januari 1929 (algemene bepalingen omtrent maatregelen bij ontduiking van belastingwetten), alsmede artikel 13 van het Besluit van 17 september 1931 (No. 1508: over de belastingaangiften en dwangmaatregelen bij direkte belastingen).

In *Nederland* is volgens de Wet van 23 april 1952 ieder verplicht aan de fiscus gegevens en inlichtingen te verstrekken en inzage van boeken en andere bescheiden te geven, indien dit voor de heffing van enige rijksbelasting van belang kan zijn.

Ik acht het niet mijn taak, de controlemogelijkheden van de belastingdienst in de afzonderlijke belastingsystemen nauwkeurig te onderzoeken en daarvan een uitvoerig overzicht te geven. De Hoge Autoriteit zou daartoe van haar standpunt uit in deze procedure, althans wat het Italiaanse recht betreft, aanleiding hebben gehad, zo niet in de bestreden beschikking, dan toch in haar uiteenzettingen tijdens het geding.

cc) De bevoegdheden van de Hoge Autoriteit bij de inning van de algemene heffing

Ik wil mij hier beperken tot de opmerking dat ik het voor mogelijk houd, uit de nationale belastingstelsels en hun controlebevoegdheden conclusies te trekken voor de uitleg van artikel 47, ongeacht het feit dat artikel 86 in verhouding tot artikel 47 in beginsel slechts het karakter heeft van een uitvoeringsbepaling.

Daar artikel 86 uitdrukkelijk naar het belastingrecht van de Lid-Staten verwijst, kan de opvatting worden verdedigd, dat niet slechts bij de uitvoering van controle gebruik kan worden gemaakt van de nationale controlestelsels, doch dat ook van de beginselen van natio-

naal recht kan worden uitgegaan, wanneer het gaat om de vaststelling van de voorwaarden voor de controle, althans wat betreft de bevoegdheden van de Hoge Autoriteit die overeenkomst vertonen met fiscale bevoegdheden (derhalve onder meer de inning van de algemene heffing, die in het licht van het Italiaanse belastingstelsel op een direkte belasting lijkt). Hieruit valt dan de conclusie te trekken, dat de beperkte interpretatie van artikel 47, waartoe zowel artikel 5 van het Verdrag zelf als algemeen geldende administratiefrechtelijke beginselen aanleiding geven, niet geldt voor die functies van de Hoge Autoriteit, welke die van de nationale belastingdiensten nabijkomen, terwijl voor de prijscontrole, voor het onderzoek naar ongeoorloofde verkopen en voor de inachtneming van de concurrentieregels – om slechts de in de beschikking zelf genoemde controledoeleinden te vermelden – de Hoge Autoriteit zich moet houden aan het strikte beginsel, dat het minst ingrijpende middel moet worden toegepast en dat in concrete gevallen voor de controle een bijzondere rechtvaardigingsgrond aanwezig moet zijn.

dd) De omvang van het recht tot verifiëring

Daar al naargelang de gevallen waarin controle wordt uitgeoefend, verschillende bescheiden van belang zijn, heeft het controlerecht van de Hoge Autoriteit slechts betrekking op de documenten betreffende die onderwerpen, voor de controle waarvan in een concreet geval de materiële voorwaarden aanwezig zijn, daarentegen niet altijd op alle bescheiden van de onderneming. Deze opmerking is niet alleen van belang voor het vereiste dat de beschikking waarbij de controle wordt bevolen nauwkeurig wordt geformuleerd – daarover straks nog een enkel woord –, doch ook voor de materiële omgrenzing van het controlerecht.

c) *Worden door de bestreden beschikking de beginselen van het recht tot verifiëring geschonden?*

Indien de boven verdedigde stelling omtrent de materiële voorwaarden voor het recht tot verifiëring wordt toegepast op de bestreden beschikking, dan blijkt, dat deze bepaalde gebreken vertoont. In de motivering van de beschikking is vermeld, dat het de bedoeling was van de Hoge Autoriteit, de inachtneming van concurrentiebepalingen

en prijsvoorschriften, alsmede ongeoorloofde verkopen te controleren en voorts een onderzoek in te stellen naar de jaarlijkse omzet van de onderneming. Deze omzet kan behalve voor de uitvaardiging van dwangmaatregelen ook voor de inning van de algemene heffing van belang zijn. Hiervoor is, zoals in mijn voorafgaande vergelijkende beschouwingen bleek, in bepaalde omstandigheden een bijzondere rechtvaardiging niet vereist. Voor de verifiëring in verband met de andere vraagpunten geldt echter de strikte uitleg van de voorwaarden van artikel 47. In deze gevallen kan controle alleen plaatsvinden, wanneer bijzondere omstandigheden dezelve noodzakelijk maken, doch niet „voor alle zekerheid" of „bij voorbaat" of als routinemaatregel. In het geding is niet gesteld, noch in de beschikking aangeduid, dat in casu een dergelijke voorwaarde is vervuld. In zoverre is dus de uitoefening van het recht tot verifiëring materieel ongeoorloofd en betekent zij een schending van het Verdrag in de zin van artikel 33, lid 1.

Voorts acht ik nog een andere grief, welke betrekking heeft op de concrete opdracht tot uitvoering van de verifiëring, gerechtvaardigd, daar zowel uit de correspondentie die aan de beschikking voorafgaat, als ook uit de stellingen van partijen tijdens de procedure, is gebleken dat de Hoge Autoriteit slechts de bedoeling kon hebben, inzage te verkrijgen van de bescheiden, waarvan overlegging aan haar inspecteurs was geweigerd. De beschikking verlangt daarentegen de overlegging van alle stukken en rekeningen van de Vennootschap en vermeldt onder „in het bijzonder" slechts bij wijze van voorbeeld enige, die bijzonder belangrijk zijn. Door deze ruime formulering vraagt de Hoge Autoriteit om documenten, die reeds aan haar zijn overgelegd en waarvan overlegging ten tweede male derhalve niet „noodzakelijk" is in de zin van artikel 47. Dat de Hoge Autoriteit de beschikking slechts in de enge, in werkelijkheid beoogde betekenis wilde toepassen, is niet van belang. Bij de rechterlijke toetsing komt het aan op de formulering van de tekst van de beschikking (derhalve van het dispositief met bijbehorende motivering). Ook omdat de overlegging in dit opzicht niet „noodzakelijk" blijkt, kleeft de beschikking derhalve een gebrek aan, dat haar nietigverklaring uit het oogpunt van een excès de pouvoir rechtvaardigt.

3. *VOORWAARDEN EN OMVANG VAN HET RECHT TOT HET VRAGEN VAN INLICHTINGEN*

Met betrekking tot de gegrondheid van het in de beschikking vervatte verzoek om inlichtingen kan ik kort zijn. Ik ben in beginsel van mening dat de materiële voorwaarden voor de uitoefening van deze bevoegdheid niet zo streng behoren te worden geïnterpreteerd als in het geval van het recht tot verifiëring. Ik geloof daarom dat het voldoende is, dat de inlichting in het algemeen noodzakelijk is, dat wil zeggen dat zij voor de doeleinden van het Verdrag nodig *kan* zijn, doch dat in concreto geen bijzondere rechtvaardigingsgrond vereist is. Immers, de Hoge Autoriteit moet steeds op de hoogte zijn van alle economische feiten en omstandigheden van de afzonderlijke ondernemingen, die van belang zijn in verband met de taken welke zij volgens het Verdrag behoort te verrichten.

Ik ben intussen op de volgende gronden van mening dat het in casu niet nodig is op deze vraag nader in te gaan: de beschikking bevat slechts een aanvullende opdracht tot het verstrekken van inlichtingen. Volgens de tekst en strekking van de beschikking dienen de verlangde inlichtingen alleen ter aanvulling van het resultaat van de controle, hebben zij derhalve geen zelfstandige betekenis. Zij delen derhalve ook het lot van dat gedeelte van de beschikking, dat zij bestemd zijn aan te vullen. Voorzover de beschikking met nietigverklaring wordt getroffen, omdat de opdracht tot verifiëring ongeoorloofd is, valt ook de materiële grondslag van het verzoek om inlichtingen weg. Indien de opdracht tot verifiëring op materiële gronden gehandhaafd zou blijven – over de formele grieven heb ik tot dusverre gezwegen –, zou ook tegen de geldigheid van het verzoek om inlichtingen op zichzelf niets zijn in te brengen. Ten hoogste geldt ook op dit punt het verwijt van een excès de pouvoir: in feite behoren aanvullende inlichtingen alleen dan te worden verzocht, wanneer bevel is gegeven tot overlegging van documenten, met dien verstande dat de inlichtingen zich moeten beperken tot de tot dusverre geweigerde documenten en tot vragen, die daarmede verband houden. Ook met betrekking tot de inlichtingen gaat de tekst van de beschikking verder dan dit als beperkt aan te merken doel.

4. *KAN DE HOGE AUTORITEIT INLICHTINGEN VRAGEN EN OPDRACHT GEVEN TOT VERIFIËRING MET BETREKKING TOT PRODUKTIEGEBIEDEN, DIE NIET AAN HAAR RECHTSMACHT ZIJN ONDERWORPEN?*

Thans kom ik tot het kernpunt van de aan het Hof voorgelegde vragen, namelijk de vraag of het recht van de Hoge Autoriteit tot het vragen van inlichtingen en tot verifiëring zich kan uitstrekken tot produktiegebieden, die niet aan haar rechtsmacht zijn onderworpen. Dit is de belangrijkste kwestie die in het onderhavige proces beide partijen gescheiden houdt.

a) *De voorwaarden voor een dergelijke „grensoverschrijding"*

Het Verdrag, dat slechts een gedeeltelijke integratie in het leven heeft geroepen, beperkt zich in beginsel strikt tot die gebieden, die de Lid-Staten binnen een Gemeenschap hebben willen samenbrengen. Ik herinner slechts aan de artikelen 80 en 82, alsmede aan de in bijzonderheden gaande bijlagen bij het Verdrag, die de grenzen van het Verdrag nauwkeurig aangeven. Het behoeft geen betoog, dat de gedeeltelijke integratie van de economie van verschillende Staten moeilijkheden ten gevolge kan hebben bij de grensbepaling, bijvoorbeeld omdat, zoals in het onderhavige geval, de grenzen door een onderneming heenlopen. Men moet niet vergeten, dat bij een dergelijke onderneming met gemengde produktie de mogelijkheid bestaat, dat bepaalde zakelijke verrichtingen, die tot de bevoegdheid van de Hoge Autoriteit behoren, worden ondergebracht bij de afdeling van de onderneming die niet aan het Verdrag is onderworpen, bijvoorbeeld bij de boekhouding van die afdeling. Een controle van de Hoge Autoriteit, die ten doel heeft een volledig beeld te verkrijgen van alle tot haar competentie behorende gegevens, kan in een bepaald geval slechts dan met succes worden bekroond, indien de Hoge Autoriteit ook inzage kan verkrijgen van documenten die buiten het Verdrag vallen, teneinde zelf vast te stellen of deze voor haar van betekenis zijn.

Reeds het Verdrag zelf kent dergelijke „grensoverschrijdingen". Ik herinner aan artikel 56: de Hoge Autoriteit kan behulpzaam zijn bij de omschakeling van ondernemingen op andere produktiegebieden, alsmede bij de financiering van nieuwe projecten in niet aan het

Verdrag onderworpen industrieën; ik herinner aan artikel 63, dat in bepaalde gevallen maatregelen van de Hoge Autoriteit toelaat, die van invloed zijn op de afnemers van de kolen- en staalondernemingen; ik herinner voorts aan artikel 66, lid 4, waarbij aan buiten het Verdrag vallende ondernemingen een verplichting tot het verschaffen van inlichtingen aan de Hoge Autoriteit wordt opgelegd (met de mogelijkheid van het uitvaardigen van dwangmaatregelen), en ten slotte aan de competentie van de Hoge Autoriteit op het gebied van het vervoerswezen. Deze uitbreiding van de bevoegdheden van de Gemeenschap wordt verklaard door de omstandigheid, dat, indien de bevoegdheden van de Hoge Autoriteit strikt werden beperkt tot het geïntegreerde gedeelte van de economie, de verwezenlijking van de Verdragsdoeleinden in een zekere mate niet zou zijn verzekerd. Uit de genoemde gevallen blijkt echter ook, dat al dergelijke „grensoverschrijdingen" tot het absoluut noodzakelijke beperkt moeten blijven.

Slechts onder deze voorwaarden kan het recht van de Hoge Autoriteit tot verifiëring en tot het verkrijgen van inlichtingen bij gemengde ondernemingen worden uitgebreid tot produktiegebieden, die niet aan het Verdrag zijn onderworpen. In concreto moeten dus bijzondere omstandigheden aanwezig zijn ter rechtvaardiging van dit ingrijpen, zoals de gemotiveerde verdenking dat in de zakelijke bescheiden en bij de boekhouding vergissingen zijn gemaakt of opzettelijke onregelmatigheden zijn gepleegd. De ondernemer moet echter het recht hebben, de inzage van die gedeelten van de boekhouding te weigeren, indien de Hoge Autoriteit daarvoor niet op redelijke en behoorlijke wijze bijzondere gronden aanvoert.

b) *De kwestie van de ondeelbaarheid van de boekhouding*

In de motivering van haar beschikking van 15 april 1959 zegt de Hoge Autoriteit:

> „de boekhouding van een onderneming met gemengde produktie is *ondeelbaar*",

doch deze constatering kan geenszins als algemeen geldend worden erkend.

Verzoekster heeft onweersproken gesteld, dat de verscheidenheid, die beide produkties gedurende het gehele voortbrengingsproces kenmerkt, alsmede de omstandigheid dat de fabricage in twee gescheiden bedrijven plaatsvindt, haar neerslag vindt in afzonderlijke boekhoudingen. Verzoekster heeft daartoe tijdens het geding haar boekhouding met behulp van tekeningen schematisch voorgesteld en toegelicht.

Het betoog van verweerster, dat deze boekhouding wel theoretisch doch niet praktisch deelbaar is, kan niet overtuigen, met name niet omdat de Hoge Autoriteit niet behoefde uit te gaan van overwegingen van theoretische aard, doch de resultaten van de controles harer inspecteurs in de vorm van processen-verbaal in handen had. Dus kon zij, doordat zij van de boekhouding en balansen van verzoekster volledig op de hoogte was, nauwkeurig aangeven, in hoeverre, tengevolge van de gemeenschappelijke boeking van de zakelijke gegevens van beide bedrijven, die rekeningen aan haar moesten worden voorgelegd, die beide produktietakken omvatten.

Het behoeft nauwelijks betoog, dat de samenvatting van de vermogenswaarden en opbrengsten van beide bedrijven in één balans en verlies- en winstrekening geen argument oplevert voor de stellingen van verweerster. Verzoekster is een naamloze vennootschap en voert, hetgeen niet wordt bestreden, haar boekhouding volgens de regels van de Codice Civile (artikelen 2214 e.v., 2423 tot 2435).

De balans is niet anders dan de jaarlijks eenmaal plaatsvindende

1. vaststelling van activa en vermogen enerzijds en van passiva, verplichtingen, eigen kapitaal en vreemd kapitaal anderzijds,

2. opstelling van inkomsten en uitgaven en van de winst of het verlies daaruit voortvloeiende.

Kennis van de jaarbalans en van de verlies- en winstrekening is in de regel niet nodig om de omzet en de totale waarde van de produktie (artikel 49, lid 1, eerste zin en artikel 50, lid 2) te kunnen vaststellen. De totale produktie van het boekjaar kan worden berekend aan de hand van de opbrengsten van de verkopen en van de overblijvende voorraden en kan worden afgeleid uit de daarbij be-

horende rekeningen, die voor ieder boekjaar doorlopend worden gevoerd en waarvan het eindresultaat aan het einde van het jaar in de jaarstukken (balans en verlies- en winstrekening) wordt overgenomen. Verweerster heeft geen afdoende tegenargumenten aangevoerd tegen de uitvoerige uiteenzetting van verzoekster in de conclusie van repliek (blz. 18), dat het mogelijk is de bescheiden en boekhouding van het staalbedrijf afzonderlijk te controleren.

c) *Conclusie*

Om al deze redenen kom ik op dit punt tot de conclusie, dat de Hoge Autoriteit in het onderhavige geval niet het recht had stukken in te zien, die betrekking hebben op produktiegebieden welke niet aan haar rechtsmacht zijn onderworpen. Zij heeft niets aangevoerd om een dergelijke ingreep te rechtvaardigen, daar zij kennelijk op het standpunt stond dat een zodanige uitbreiding van het controlerecht haar zonder meer toekwam. De beschikking kleeft derhalve een gebrek aan, dat haar nietigverklaring ten gevolge heeft, omdat zij de opdracht bevat tot een „grensoverschrijding", hetgeen volgt uit het dispositief in verband met de motivering.

II. De formele voorwaarden, welke bij de uitoefening van het recht tot vragen van inlichtingen en tot verifiëring in acht genomen behoren te worden

Een enkel woord moge nog worden gewijd aan de formele grieven van verzoekster, derhalve aan de vraag, aan welke formele voorwaarden dergelijke beschikkingen van de Hoge Autoriteit behoren te voldoen. Het is bekend, dat verzoekster zowel klaagt over de onbepaaldheid van het voorwerp van de beschikking als ook over het ontbreken van een motivering van de beschikking in het onderhavige geval. De Hoge Autoriteit stelt daartegenover haar opvatting omtrent betekenis en doel van een beschikking ex artikel 47, lid 3: de verplichting van verzoekster behoeft niet te worden gemotiveerd — deze verplichting vloeit rechtstreeks voort uit het Verdrag; de beschikking heeft slechts ten doel de weigering van verzoekster vast te leggen en daarmede de dwangmaatregelen overeenkomstig artikel 47 in te leiden (aldus verweerschrift, blz. 8 en 9).

1. *DE NOODZAAK VAN EEN FORMELE BESCHIKKING*

Mocht het Hof van mening zijn, dat de bestreden beschikking niet op materiële gronden volledig door nietigverklaring wordt getroffen, dan kan aan deze formele grieven niet worden voorbijgegaan. Dat de in dit geding bestreden beschikking van de Hoge Autoriteit een beschikking vormt in de zin van artikel 14 van het Verdrag, is door geen van partijen bestreden. Daarmede staat vast, dat ook artikel 15 van het Verdrag van toepassing is, dat wil zeggen dat de beschikking de gronden moet aangeven, waarop zij, zo rechtens als feitelijk, berust. Deze motiveringsplicht wordt bepaald door het doel van de beschikking. Vandaar ook de strijd over de functie van de bestreden beschikking. In de eerste plaats behoort derhalve te worden onderzocht, of het recht van de Hoge Autoriteit ex artikel 47 tot het vragen van inlichtingen en tot verifiëring slechts met behulp van een formele beschikking rechtsgeldig kan worden uitgeoefend, dan wel of deze verplichting der ondernemingen rechtstreeks op het Verdrag is gebaseerd. Een blik in het Verdrag toont aan, dat de Hoge Autoriteit zonder twijfel gelijk heeft, wanneer zij zegt dat een groot aantal verplichtingen der ondernemingen rechtstreeks voortvloeit uit het Verdrag, zonder dat een beschikking van de Hoge Autoriteit noodzakelijk is. Dat geldt in de eerste plaats voor verplichtingen tot nalaten (inachtneming van verbodsbepalingen), doch ook in bepaalde gevallen voor verplichtingen tot handelen. Ik denk hier aan artikel 68, lid 4 (mededeling van loonsverlagingen) of aan paragraaf 23, lid 5, laatste zin, van de Overeenkomst met betrekking tot de overgangsbepalingen.

Ook laat zich de mening verdedigen, dat artikel 47 met zich brengt, dat de ondernemingen in het algemeen verplicht zijn tot het verstrekken van inlichtingen en tot het toelaten van verifiëring. Immers artikel 47 bevat een algemene machtiging aan de Hoge Autoriteit om bedoelde bevoegdheden uit te oefenen. Doch niet mag worden gesteld, dat deze verplichting der ondernemingen in het Verdrag zelf zo in bijzonderheden is neergelegd, dat daarvan zonder verdere bemoeiing van de Hoge Autoriteit tenuitvoerlegging kan worden gevraagd. De verplichting behoort derhalve te worden geconcretiseerd door middel van maatregelen van de Hoge Autoriteit,

welke de Hoge Autoriteit zelf een „verzoek" noemt, verzoekster echter een beschikking in de zin van artikel 15.

Hierbij dient te worden opgemerkt, dat de Hoge Autoriteit, volgens de uitputtende opsomming van artikel 14 van het Verdrag, besluiten welke tegenover de ondernemingen rechtskracht bezitten, kan nemen in de vorm van beschikkingen of aanbevelingen. Ook enige bijzondere bepalingen omtrent het recht tot het vragen van inlichtingen bevestigen de opvatting, dat bedoeld verzoek van de Hoge Autoriteit in de vorm van een beschikking behoort te worden neergelegd. In de loop van het geding zijn de artikelen van het Verdrag genoemd, waarin sprake is van een afzonderlijk tot de betrokken onderneming gericht verzoek, of van een beschikking, welke de aard en het belang van de voor te leggen programma's omschrijft (artikel 54); van een afzonderlijk tot de belanghebbenden gericht verzoek of van een reglement, dat de aard van de mede te delen overeenkomsten enz. omschrijft (artikel 65); van een reglement, hetwelk de aard van de handelingen, die aan de Hoge Autoriteit moeten worden medegedeeld, nader omschrijft, of van een binnen het kader van dit reglement afzonderlijk tot de belanghebbenden gericht verzoek (artikel 66). Uit deze voorschriften volgt, dat verzoeken tot het verstrekken van inlichtingen worden genoemd naast beschikkingen of reglementen (hiermede worden algemene beschikkingen bedoeld), dat wil zeggen dat zij rechtens eveneens als beschikkingen behoren te worden gekwalificeerd, en wel als individuele beschikkingen. Ook artikel 47, lid 3, zelf is volkomen duidelijk, zoals verzoekster mijns inziens terecht stelt: het spreekt van verplichtingen „uit de op grond van dit artikel gegeven beschikkingen". Indien artikel 47 de betekenis had welke de Hoge Autoriteit daaraan toekent, zou de tekst anders luiden. Wij kennen bepalingen van het Verdrag, volgens welke de Hoge Autoriteit kan vaststellen, dat een onderneming (of een Staat) een verplichting niet is nagekomen en een termijn tot herstel van het verzuim kan verlenen (vgl. de artikelen 88 en 66 paragraaf 5 lid 2.

Op grond van al deze overwegingen acht ik juist de stelling van verzoekster, dat voor de concretisering van het algemene recht tot het vragen van inlichtingen en voor de uitoefening van het recht

tot verifiëring volgens artikel 47 een beschikking van de Hoge Autoriteit noodzakelijk is, en wel hetzij een individuele of – zoals voor de andere genoemde bepalingen – een algemene beschikking.

Ter ondersteuning van deze stelling moge ik ook uit de Duitse rechtslitteratuur een schrijver citeren. Huber zegt in zijn „Wirtschaftsverwaltungsrecht", blz. 338:

> „Het recht tot het verkrijgen van inlichtingen kan ofwel door een bij wijze van openbare afkondiging tot een grote kring van betrokkenen gerichte algemene beschikking worden uitgeoefend, ofwel door een tot een bepaalde betrokkene gerichte individuele beschikking."

en op blz. 339:

> „Algemene beschikkingen, individuele verzoeken en rechtstreekse inzage van bescheiden ..... zijn administratieve handelingen, waardoor de betrokkenen rechtstreeks worden gebonden."

Voorts moge ik de bepaling uit het Duitse kartelrecht herhalen, welke verzoekster reeds heeft aangehaald, namelijk paragraaf 46 van de Wet op de Kartels, waar het volgende is bepaald:

> „(6) De Bondsminister voor Economie of de hoogste instantie van het Land vorderen de verlangde inlichtingen bij schriftelijke individuele beschikking (Einzelverfügung), het Bundeskartellamt bij besluit (Beschluss). Daarin wordt de grondslag, het voorwerp en het doel van het verzoek om inlichtingen vermeld en een redelijke termijn voor het verstrekken van de inlichtingen vastgesteld.
>
> (7) De Bondsminister voor Economie of de hoogste instantie van het Land bevelen een verifiëring bij schriftelijke individuele beschikking (Einzelverfügung), het Bundeskartellamt, met toestemming van de President, bij besluit (Beschluss). In de beschikking worden tijdstip, grondslag, voorwerp en doel van de verifiëring vermeld."

Tegenover deze opvatting, dat het verstrekken van inlichtingen en het toelaten van verifiëring rechtens slechts bij formele beschikking van de ondernemingen kan worden geëist, mag niet worden aangevoerd dat de administratieve werkzaamheden van de Hoge Autoriteit daardoor worden verzwaard. Talrijk zullen de gevallen zijn, waarin ondernemingen of verenigingen op verzoek van de Hoge

Autoriteit gaarne inlichtingen zullen verstrekken. De ondernemingen en verenigingen hebben er immers belang bij, de Hoge Autoriteit op de hoogte te stellen en het haar daardoor mogelijk te maken, rekening te houden met de ontwikkelingen die zich op de markt voordoen.

Indien een algemene regeling in de vorm van een algemene beschikking van de Hoge Autoriteit ontbreekt, lijkt echter volgens het stelsel van het Verdrag een beschikking onmisbaar in die gevallen, waar de Hoge Autoriteit bij haar poging om inlichtingen in te winnen op moeilijkheden stuit, onverschillig of deze kunnen worden verklaard uit afwijkende juridische opvattingen of uit al dan niet gegronde zakelijke belangen. In deze grensgevallen, waarbij juridische vragen rijzen of waarbij de ondernemingen een gebrek aan goede wil aan de dag leggen, is voor een behoorlijke administratie een formele beschikking nodig, die in een concreet geval de belangrijkste vragen zodanig samenvat, dat toetsing door het Hof mogelijk is.

2. *AAN WELKE VEREISTEN MOET DE BESCHIKKING VOLDOEN?*

Deze overwegingen hebben bij de toepassing van artikel 15 in dit geding tot resultaat, dat de beschikking in de eerste plaats zodanig moet zijn geconcretiseerd, dat de ontvanger van de beschikking nauwkeurig weet, welke soorten bescheiden en boeken hij moet overleggen, met aanduiding van tijdvak, boekjaar en inhoud — bijvoorbeeld goederen- en geldverkeer bij in- en verkoop. In dit verband behoort ook te worden aangegeven, welke bijkomende inlichtingen worden verlangd. De Hoge Autoriteit mag er niet mede volstaan de betrokkene mede te delen, dat hij de aanwijzingen der inspecteurs moet opvolgen, en derhalve de concretisering in feite over te laten aan de uitvoerende ambtenaren. Daar het onderwerp van de verifiëring wisselt naargelang van het doel, kan in een bepaald geval ter aanduiding van de te controleren bescheiden worden volstaan met de vermelding van het doel van de controle. Doch dat gaat niet altijd op. Indien bepaalde bescheiden voor een controle niet kennelijk noodzakelijk zijn, kan de betrokkene een nauwkeurige opgave van de te controleren bescheiden verlangen.

Hetzelfde geldt voor de aanvullende mondelinge inlichtingen. Met name echter is, zoals wij hebben gezien, in de regel een bijzondere grond vereist voor een verifiëring, vooral dan, wanneer daardoor de grenzen van het Verdrag worden overschreden.

Eén blik in de beschikking toont aan, dat zij ook aan deze formele voorwaarden niet voldoet.

C. ALGEMENE CONCLUSIE

Samenvattend kom ik tot de volgende conclusie:

Het beroep van de onderneming „Acciaieria e Tubificio di Brescia" is ontvankelijk en gegrond.

Ik moge het Hof in overweging geven, de beschikking van de Hoge Autoriteit nietig te verklaren

1. **omdat daarin op het gebied van concurrentie, prijsvoorschriften en ongeoorloofde verkopen verifiëring wordt bevolen, zonder dat daartoe een bijzondere aanleiding bestaat, omdat geheel in het algemeen verifiëring is bevolen, ofschoon de Hoge Autoriteit, nadat een controle gedeeltelijk is uitgevoerd, nog slechts belang heeft bij de inzage van bepaalde bescheiden, en omdat verfiëring wordt bevolen op een gebied, dat niet aan de rechtsmacht van de Hoge Autoriteit is onderworpen, zonder dat hiervoor bijzondere gronden worden aangevoerd;**

2. **omdat de beschikking bovendien lijdt aan formele gebreken, omdat zij het verzoek om inlichtingen en het voorwerp van verifiëring niet nader omschrijft en omdat zij geen motivering geeft van de controle in het onderhavige geval.**

De Hoge Autoriteit behoort de kosten te dragen, met inbegrip van die welke zijn veroorzaakt door de vordering van verzoekster tot opschorting van de tenuitvoerlegging van de beschikking.