Conclusies van de Advocaat-Generaal Karl Roemer van 2 februari 1965[1]

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

De onderhavige zaak vormt de voortzetting van de zaak 1-63. Derhalve moge een gedetailleerde bespreking van de feiten achterwege blijven.

Zoals U bekend is, gaat het om het volgende : verzoekster, een onderneming in de zin van het E.G.K.S.-Verdrag, is jarenlang haar verplichting tot betaling van de algemene heffing niet nagekomen. Deze gedragslijn van verzoekster heeft de Hoge Autoriteit ertoe gebracht in 1959 voor de eerste maal een executoriale beschikking te geven (welke ik hierna de beschikking 59 zal noemen). Hierbij werd de firma Macchiorlati gesommeerd de tot 5 november 1958 verschuldigde heffing (16 060 945 lire) en de tot op die datum opgelopen moratoire verhogingen (5 480 598 lire) te betalen. In de beschikking werd voorts bepaald, dat vanaf 5 november 1958 voor iedere maand vertraging moratoire verhogingen ad 1% van de verschuldigde heffing moesten worden voldaan. Deze beschikking, waartegen een beroep tot nietigverklaring werd ingesteld, vormde het onderwerp van de zaak 22-59, dat evenwel niet door een uitspraak van het Hof, doch door afstand van instantie werd beëindigd. Gedurende de loop van het proces vonden tussen partijen namelijk onderhandelingen plaats welke ten doel hadden tot een buitengerechtelijke afdoening van de aangelegenheid te geraken. Over de precieze inhoud van deze onderhandelingen bestaat verschil van mening. Vast staat echter, dat overeenstemming werd bereikt over de afbetaling van de hoofdschuld in termijnen. De desbetreffende overeenkomst is klaarblijkelijk in grote lijnen nageleefd. Over de moratoire verhogingen voerde verzoekster een briefwisseling met de Hoge Autoriteit, hetgeen tot gevolg had dat de over de periode van januari 1953 tot december 1960 verschuldigde bedragen werden kwijtgescholden, voor zover zij de som van 7 millioen lire te boven gingen. Aangezien verzoekster ook toen nog het niet kwijtgescholden restant schuldig bleef, vorderde de Hoge Autoriteit dit bedrag in bij beschikking van 14 november 1962 (hierna beschikking 62 te noemen). De rechtmatigheid van deze beschikking werd in de zaak 1-63 betwist. Dit proces werd beëindigd door het arrest van 16 december 1963, waarbij de bestreden beschikking werd vernietigd, daar het bevel tot betaling naar het oordeel van het Hof niet voldoende met redenen was omkleed.

Na de vernietiging van de beschikking 62 onderzocht de Hoge Autoriteit — zoals zij zegt — de positie van de firma Macchiorlati opnieuw. Op 4 februari 1964 zond zij een brief aan de onderneming waarin zij haar verzocht overeenkomstig artikel 36 van het Verdrag opmerkingen te maken. Hierop zond de firma Macchiorlati haar op 18 februari 1964

1 — Vertaald uit het Duits.

gedateerde opmerkingen in, waarbij zij zich hoofdzakelijk beriep op een overeenkomst, welke zij op 21 april 1960 met de Hoge Autoriteit zou hebben gesloten en waarbij zij tevens aanvoerde dat zij op grond van deze overeenkomst op volledige kwijtschelding van de moratoire vergingen aanspraak kon maken.

Vervolgens gaf de Hoge Autoriteit op 8 april 1964 opnieuw een beschikking (hierna beschikking 64 te noemen), waarbij de firma Macchiorlati nogmaals werd uitgenodigd binnen dertig dagen na betekening van de beschikking een bedrag van 7 miljoen Lire te betalen als moratoire verhogingen wegens te laat betaalde heffingen. Het is deze beschikking welke thans het onderwerp van het onderhavige geding vormt.

In het verzoekschrift concludeert verzoekster :

1. De beschikking van 8 april 1964 nietig te verklaren;
2. *subsidiair:*

   na bedoelde beschikking nietig verklaard te hebben, te bepalen dat verzoekster van de verschuldigde moratiore verhogingen zal worden vrijgesteld;
3. *meer subsidiair:*

   de bestreden beschikkingen te wijzigen in dier voege dat bedoelde verhogingen tot een redelijk bedrag worden teruggebracht.

Harerzijds vordert de Hoge Autoriteit, dat alle vorderingen van verzoekster als niet ontvankelijk, althans als ongegrond, zullen worden afgewezen. Voor zover zij subsidiair naar voren zijn gebracht, met het oog op de bevoegdheid van het Hof om recht te doen « in volle omvang », dienen zij naar het oordeel van de Hoge Autoriteit als niet ter zake dienende te worden afgewezen.

Beoordeling rechtens

De beoordeling van de juridische aspecten van de litigieuze materie wordt gekenmerkt door de omstandigheid dat wij hier in feite met dezelfde problemen worden geconfronteerd als in de zaak 1-63. Dit houdt verband met het feit dat het Hof zich destijds slechts ten aanzien van één van verzoeksters middelen — niet het belangrijkste — heeft uitgesproken en de materiële rechtsvragen onbeantwoord heeft gelaten. Deze constatering aan het begin van mijn conclusies houdt tevens in dat ik de belangrijkste stellingen welke ik naar aanleiding van de zaak 1-63 heb ontwikkeld, zal handhaven.

Dit betekent overigens niet, dat ik in het onderhavige geval nieuwe gezichtspunten zal veronachtzamen, of slechts op bevooroordeelde wijze zal behandelen.

Evenals bij de zaak 1-63 zal ik mij bij het onderzoek van de feiten in de eerste plaats bezighouden met die middelen van verzoekster welke rechtstreeks betrekking hebben op de bestreden beschikking. Eerst daarna zal ik mijn standpunt bepalen met betrekking tot die middelen welke

een indirecte aanval op andere — individuele en algemene — beschikkingen beogen; bij dit tweede gedeelte van het onderzoek zullen dan de uit de zaak 1-63 bekende vragen betreffende de ontvankelijkheid aan de orde komen.

I — Middelen welke rechtstreeks betrekking hebben op de bestreden beschikking 64

Gebrekkige motivering

1. In de eerste plaats stuiten wij ook in het onderhavige geding op het middel schending van wezenlijke vormvoorschriften. Weliswaar stelt verzoekster ditmaal niet dat de beschikking onvoldoende gemotiveerd is wegens het onbreken van gedetailleerde opgaven van de bedragen waaruit de executoir vastgestelde schuld is samengesteld, doch zij wijst er op dat de motivering van de beschikking tegenstrijdig en ongerijmd zou zijn. Voorts wijst zij er op dat de Hoge Autoriteit zou hebben nagelaten haar standpunt te bepalen met betrekking tot het verzoek van 18 februari 1964 waarbij verzoekster kwijtschelding van de moratoire verhogingen heeft gevraagd.

Om met de laatste grief te beginnen, zou ik willen opmerken dat deze bepaaldelijk ongegrond is. In genoemde brief van verzoekster worden hoofdzakelijk drie punten aan de orde gesteld; met betrekking tot twee daarvan heeft de Hoge Autoriteit — zij het dan ook met een kortheid welke in overeenstemming is met de wijze waarop verzoekster haar stelling heeft geponeerd — haar standpunt bepaald, namelijk met betrekking tot de bewering dat de moratoire verhogingen bij de bespreking van 21 april 1960 zouden zijn kwijtgescholden en met betrekking tot de bijzondere economische en administratieve positie van verzoeksters bedrijf. Met betrekking tot de algemene verwijzing naar de stellingen van verzoekster in de zaak 1-63 valt op te merken dat het te veel gevergd zou zijn op grond van de motiveringsplicht van de Hoge Autoriteit te verlangen dat zij in antwoord op een zo algemene verwijzing in de overwegingen van haar beschikking een uitgebreide uiteenzetting over de inhoud van de zaak 1-63 zou geven, zoals men dat in een procesmemorie kan verwachten. Van onvolledige motivering van de beschikking 64 is dan ook geen sprake.

Doch ook de grief dat de motivering van de beschikking tegenstrijdig en ongerijmd is, een grief welke men gezien de rechtspraak van het Hof, waarschijnlijk als schending van wezenlijke vormvoorschriften kan behandelen (vgl. zaak 24-62, Jurisprudentie deel IX, blz. 149 e.v.) is mijns inziens ongegrond. Uit de beschikking blijkt zonder meer, dat verzoekster niet sedert acht jaar achterstallig is met de betaling van het in de beschikking genoemde totale bedrag. Haar wordt slechts verweten dat zij tot 1960 geen van de heffingsbijdragen heeft voldaan welke sedert 1953 overeenkomstig haar maandelijkse produktie verschuldigd zijn geworden. Voorts is het mijns inziens niet « ongerijmd » dat in de be-

schikking met betrekking tot de bespreking van 21 april 1960 wordt opgemerkt dat overeenstemming is bereikt over de afbetaling in maandelijkse termijnen van de hoofdschuld zoals die tot december 1960 zou zijn ontstaan, want in april 1960 was een schatting van de grootte der in de toekomst aan heffing verschuldigde bedragen aan de hand van de op dat moment beschikbare produktiecijfers zeer wel mogelijk. Ten slotte is het evenmin onbegrijpelijk dat de Hoge Autoriteit weliswaar tot een gedeeltelijke, doch niet tot volledige kwijtschelding der moratoire verhogingen heeft kunnen besluiten. Deze gedeeltelijke kwijtschelding werd in juni 1962 verleend na betaling van de achterstallige heffingsbedragen, en wel met de motivering dat verzoekster zich in grote lijnen had gehouden aan de in de overeenkomst van 21 april 1960 neergelegde betalingsregeling. Tot een volledige kwijtschelding is het niet gekomen, aangezien verzoekster — althans tot het jaar 1960 — ondanks herhaalde aanmaningen geen enkele betaling heeft verricht, terwijl zij ook nadien — afgezien van de naleving van genoemde betalingsregeling — haar uit de algemene heffingsbeschikkingen voortvloeiende verplichtingen kennelijk niet op correcte wijze is nagekomen. Uit de bestreden beschikking blijkt mijns inziens duidelijk, dat dit de reden is waarom de Hoge Autoriteit slechts een beperkte mate van welwillendheid heeft willen betrachten.

Derhalve kan ook de grief dat de motivering van de beschikking tegenstrijdig en ongerijmd zou zijn, de toets der kritiek niet doorstaan, zodat het middel gebrekkige motivering, in zijn geheel moet worden verworpen.

2. Verzoekster verwijt de Hoge Autoriteit dat zij een procedurefout heeft gemaakt doordat zij na ontvangst van verzoeksters opmerkingen de dato 18 februari 1964 terstond een executoriale beschikking heeft gegeven zonder in antwoord op deze opmerkingen eerst een niet-bindende verklaring af te geven.

Het is zonder meer duidelijk dat deze grief, gezien de tekst van het Verdrag, niet houdbaar is. Artikel 36 schept voor de Hoge Autoriteit slechts de verplichting om — alvorens de in het Verdrag voorziene geldstraffen of dwangsommen op te leggen — de belanghebbenden in staat te stellen opmerkingen te maken. Is dit eenmaal geschied, dan staat er aan de onmiddellijke uitvaardiging van een executoriale beschikking niets meer in de weg, althans niet wanneer een nadere opheldering van strijdvragen in de administratieve procedure met medewerking van de belanghebbenden op grond van de concrete situatie overbodig schijnt. Daar echter in casu de opmerkingen van verzoekster voor de beoordeling van haar geval in feite geen enkel nieuw element aan de reeds bekende gegevens hebben toegevoegd, kan men aan de Hoge Autoriteit geen verwijt maken over de wijze waarop zij de procedure heeft voortgezet.

3. Met betrekking tot de inhoud van de beschikking voert verzoekster twee middelen aan, welke wij ook reeds in de zaak 1-63 hebben moeten onderzoeken.

a). In de eerste plaats verwijt verzoekster de Hoge Autoriteit détournement de pouvoir op grond van het feit dat zij haar aanspraken op de moratoire verhogingen heeft gehandhaafd hoewel aan verzoekster bij de bespreking van 21 april 1960 kwijtschelding zou zijn toegezegd.

Wat deze kwestie betreft zijn er geen nieuwe gezichtspunten naar voren gekomen, welke ons niet reeds uit de zaak 1-63 bekend zijn, zodat ik in hoofdzaak kan verwijzen naar de uiteenzettingen welke ik in dat proces heb gegeven. In de eerste plaats handhaaf ik mijn opvatting, dat de ambtenaren van de Hoge Autoriteit welke aan de bewuste bespreking hebben deelgenomen niet bevoegd waren kwijtschelding van de moratoire verhogingen te verlenen of op bindende wijze toe te zeggen. Een dergelijke rechtshandeling is principieel aan de Hoge Autoriteit zelf voorbehouden. Met name kan niet worden aangenomen dat het verlenen van een procesvolmacht aan de gemachtigde van de Hoge Autoriteit een delegatie van de bevoegdheid tot kwijtschelding inhoudt, aangezien een procesvolmacht slechts de bevoegdheid verleent tot het voeren van verweer in rechte, doch niet tot het afstand doen van rechten. Derhalve is het mijns inziens voor de behandeling van de onderhavige kwestie niet nodig getuigen te doen horen met betrekking tot hetgeen tijdens het onderhoud van 21 april 1960 is besproken. Tegen de noodzaak van zulk een getuigenverhoor pleiten bovendien de ons ter beschikking staande geschriften (brieven van verzoekster en van de Hoge Autoriteit), waarover ik uitvoerig gesproken heb bij de behandeling van de zaak 1-63. Uit deze stukken blijkt dat verzoekster reeds zeer spoedig de in haar eerste brief van 30 april 1960 vervatte stelling, dat de Hoge Autoriteit afstand zou hebben gedaan van de moratoire verhogingen, heeft laten vallen en zich tevreden heeft gesteld met een verzoek om een redelijke kwijtschelding, waarbij zij zich heeft beroepen op de correcte wijze waarop zij later de heffingsbedragen heeft voldaan en op het feit dat haar onderneming zich in economische moeilijkheden zou bevinden. Voorts blijkt uit deze stukken dat verzoekster kennelijk met moeilijkheden in haar bewijsvoering te kampen heeft gehad met betrekking tot haar belangrijkste stelling in de zaak 22-59, welke betrekking had op de schatting van haar produktie gedurende een bepaalde periode in het jaar 1958, en dat zij niet in de laatste plaats om deze reden tot afstand van instantie heeft besloten. Ten slotte kunnen wij evenmin de juistheid inzien van het standpunt, dat indien men uitgaat van bovenstaande beoordeling van de feiten, verzoeksters bereidheid om een schikking aan te gaan onbegrijpelijk is. Immers, reeds de mogelijkheid van betaling in gedeelten in plaats van de terstond mogelijke inning van de gehele hoofdschuld, levert — zoals ik in de zaak 1-63 reeds heb betoogd — een voordeel op ten behoeve van verzoekster in de zin van een werkelijke tussen partijen getroffen schikking.

Hoe men de zaak ook beziet, het is mijns inziens uitgesloten om tot de slotsom te komen dat de bestreden beschikking vernietigd dient te worden op grond van een verbindende toezegging van kwijtschelding der moratoire verhogingen.

b) Eveneens rechtstreeks met betrekking tot de beschikking 64, voert verzoekster aan, de grief van schending van artikel 6 der algemene beschikking 3-52, door te stellen dat de Hoge Autoriteit bij de berekening van de moratoire verhogingen bepaalde bedragen naar boven heeft afgerond, waardoor de toelaatbare grens van 1 % over het totaal der niet voldane bedragen is overschreden.

In antwoord op deze grief heeft de Hoge Autoriteit in de eerste plaats aangetoond dat het door verzoekster genoemde geval van afronding naar boven (moratoire verhogingen over januari 1960) op een schrijffout berust, welke op de berekening in zijn geheel geen invloed heeft gehad. Wat de overige gevallen betreft zou het bij de afrondingen naar boven en naar beneden welke bij het vaststellen van de afzonderlijke moratoire verhogingen zijn toegepast slechts om fracties van een lire gaan, ten gevolge waarvan de totale schuld van verzoekster met 0,83 Lire zou zijn verhoogd. Uit deze verklaring van de Hoge Autoriteit, welke door verzoekster niet is tegengesproken, blijkt dat er — het totale bedrag in aanmerking genomen — in feite geen sprake is van een zodanige schending van artikel 6 dat een werkelijk belang van verzoekster bij het indienen van een klacht dienaangaande zou kunnen worden aangenomen. Bovendien ontvalt — zoals ik reeds in de zaak 1-63 heb opgemerkt — aan deze grief iedere grondslag door de in juni 1962 verleende gedeeltelijke kwijtschelding ten belope van ruim 2 millioen lire, aangezien eventuele overschrijdingen van de toelaatbare grens van één procent hierdoor in ieder geval teniet zijn gedaan. Schending van artikel 6 van de beschikking 3-52 is derhalve niet bewezen.

Samenvattend komen wij derhalve tot de conclusie dat geen van de middelen welke zich rechtstreeks tegen de beschikking 64 richten, kan slagen.

II — Middelen welke betrekking hebben op de beschikking 59

Verzoekster beperkt zich evenwel niet tot de tot nog toe behandelde middelen. Ook in de onderhavige procedure tracht zij vragen aan de orde te stellen die het onderwerp van de beschikking 59 vormden, door de wijze van schatting van haar produktie over de maanden maart tot oktober 1958 in het geding te brengen. Weliswaar hebben deze vragen direct slechts betrekking op de vaststelling van de grootte van de verschuldigde heffing, dit wil zeggen van de hoofdschuld (welke immers door de grootte van de produktie wordt bepaald), doch het is zonder meer duidelijk dat zij bovendien van betekenis zijn voor de bepaling van de moratoire verhogingen, welke weer afhangen van de grootte der verschuldigde heffing.

Ook dit punt van geschil heb ik uitvoerig behandeld in de zaak 1-63 en ik moet U mededelen dat ik — nu ik kennis heb genomen van alle argumenten welke in het onderhavige proces naar voren zijn gebracht — geen aanleiding zie om mijn standpunt te herzien. Ik zal dit standpunt

thans niet in alle details herhalen, doch mij beperken tot het releveren van de essentiële punten.

Naar mijn mening is het van beslissende betekenis dat de thans bestreden beschikking niet tot de beschikking 59 staat in een in de zin van artikel 36 van het Verdrag relevante verhouding, dit wil zeggen in een verhouding welke een indirecte aanval op de beschikking 59 zou toelaten. Dat zou hoogstens het geval kunnen zijn indien bij de beschikking 64 straffen zouden zijn opgelegd wegens het niet-nakomen van verplichtingen welke uit de beschikking 59 voortvloeien, met andere woorden wanneer de beschikking 59 uitsluitend de schuld ter zake van heffing vaststelde en de beschikking 64 slechts de moratoire verhogingen ter zake van het niet-voldoen van deze heffing zou hebben bepaald. Zulks is echter niet het geval. De beschikking 59 had zowel de bepaling van de tot en met oktober 1958 vervallen heffingen als de vaststelling der moratoire verhogingen over dit verschuldigde bedrag tot inhoud. Met andere woorden : met de beschikking 59 werd tegelijkertijd het bepalen van de verschuldigde heffing en het vaststellen van sancties ter zake van het niet-voldoen daarvan beoogd. Derhalve is reeds de beschikking 59 bepalend voor de strafoplegging ter zake van het niet-voldoen van de tot en met oktober 1958 vervallen heffingen en niet eerst de beschikking 64. Evenals de inmiddels vernietigde beschikking 62 beperkt de beschikking 64 zich er toe een gedeelte van de beschikking 59 als vaststaand gegeven over te nemen door dit eenvoudigweg zonder hernieuwd onderzoek te reproduceren. Inzoverre bevat de beschikking 64 niets anders dan de herhaling van een besluit dat (ten gevolge van afstand van instantie) in rechte onaantastbaar is geworden en derhalve kan deze beschikking — voor zover het deze herhaling betreft — niet door het Hof worden getoetst. Wanneer het echter rechtens niet toelaatbaar is dat gedeelte van de beschikking 64 dat betrekking heeft op de moratoire verhogingen over verschuldigde heffingen tot oktober 1958 in het gerechtelijk debat te betrekken, dan is het evenmin toelaatbaar om langs de weg van het in het geding brengen van een vroegere beschikking, opnieuw vragen te bediscussiëren welke betrekking hebben op de vaststelling van de verschuldigde heffingen over die tijd, die immers de grondslag vormen voor de berekening van de moratoire verhogingen.

Derhalve persisteer ik bij hetgeen ik in de zaak 1-63 heb geconstateerd : alle argumenten welke betrekking hebben op de schatting van de verschuldigde heffingen over de periode maart tot en met oktober 1958 dienen op grond van het feit dat de beschikking 59 in rechte onaantastbaar is geworden, als ontoelaatbaar van de hand te worden gewezen.

III — Middelen, welke zich tegen algemene heffingsbeschikkingen richten

1. Met bovenstaande constatering is in beginsel tevens alles gezegd wat met betrekking tot de toelaatbaarheid van de exceptie van onrecht-

matigheid van bepaalde algemene heffingsbeschikkingen dient te worden opgemerkt, aangezien de ontoelaatbaarheid van het indirect in het geding brengen van de individuele beschikking 59 vanzelfsprekend impliceert, dat het indirect in het geding brengen van de daaraan ten grondslag liggende algemene heffingsbeschikkingen eveneens ontoelaatbaar is. Derhalve dienen — althans voor zover het de verschuldigde heffingen tot en met oktober 1958 betreft (meer is voor het ogenblik niet te zeggen) — alle argumenten buiten beschouwing te blijven, welke zijn aangevoerd met betrekking tot de vaststelling van de hoogte van het heffingstarief (besteding van uit heffingen verkregen middelen voor bepaalde, beweerdelijk niet in het Verdrag voorziene doeleinden), en met betrekking tot de bij het vaststellen van het heffingstarief gevolgde procedure (raadpleging van de Raad van Ministers).

2. De exceptie van onrechtmatigheid heeft evenwel een wijdere strekking. Zoals ik reeds heb uiteengezet in de zaak 1-63, zou men de toelaatbaarheid van deze exceptie in overweging kunnen nemen voor zover zij betrekking heeft op algemene beschikkingen, waarbij de heffingsplicht voor de periode na oktober 1958 is geregeld. Wat deze beschikkingen betreft kan artikel 36 van het Verdrag, gezien de tekst en de voornaamste strekking van dit artikel, mijns inziens worden toegepast, dit wil zeggen het is in principe mogelijk om bij de oplegging van geldstraffen — waartoe de moratoire verhogingen dienen te worden gerekend — de rechtmatigheid van die algemene beschikkingen in twijfel te trekken welker niet-naleving tot het opleggen van straffen moet leiden. Ook kan de Hoge Autoriteit zich er hier niet op beroepen dat de betreffende beschikkingen in rechte onaantastbaar zouden zijn geworden, aangezien de inhoud van de beschikkingen waarbij de heffingsplicht voor de periode na oktober 1958 wordt geregeld, nog niet heeft geleid tot een individuele beschikking waartegen een beroep tot nietigverklaring òf niet is ingesteld òf is ingetrokken.

Hiermede is evenwel geen definitieve uitspraak gegeven over de ontvankelijkheid van de exceptie van onrechtmatigheid, opgevat in de hierboven aangegeven zin. Zoals ik ook reeds in de zaak 1-63 heb uiteengezet, is er veeleer reden voor procesrechtelijke bezwaren op grond van rechtsverwerking, namelijk voorzover de exceptie een grief inhoudt met rechtsverwerking, namelijk voor zover de exceptie een grief inhoudt met betrekking tot de vaststelling van het heffingstarief en de besteding der uit heffing verkregen middelen. Ik kan niet inzien dat deze procesrechtelijke bezwaren zouden zijn opgeheven door de uitvoerige uiteenzetting welke verzoekster nogmaals van haar standpunt heeft gegeven. Ik herhaal derhalve woordelijk hetgeen ik in het proces 1-63 heb betoogd :

> «De heffingsschuld over de periode november 1958 tot aan het einde van het verzuim van betaling (december 1958) wordt bepaald op grond van heffingsbeschikkingen, waarvan de essentiële elementen (heffingsgrondslag, de procedure tot vaststelling daarvan) sinds de beschikking 13-57 van 17 april 1957 ongewijzigd zijn gebleven.
>
> De Hoge Autoriteit gaf voor het eerst in een brief van 17 maart 1958 een opstelling van de achterstallige heffingsbedragen. Vanaf dit tijdstip heeft

verzoekster in talrijke brieven en verschillende besprekingen met de Hoge Autoriteit van gedachten gewisseld zonder daarbij te klagen over de heffingsgrondslag of de procedure tot vaststelling daarvan. Haar bezwaren richtten zich kennelijk slechts tegen de vaststelling van de omvang van haar produktie. Ook in het geding 22-59 dat althans een individuele beschikking tot onderwerp had, werden geen argumenten opgeworpen die op de heffingsgrondslag betrekking hebben. Ten slotte heeft verzoekster vanaf mei 1960 en kennelijk ook tot heden over alle tijdvakken van aanslag de heffing voldaan zonder de rechtmatigheid van het tarief of de procedure tot vaststelling daarvan ooit rechtstreeks te bestrijden. Gezien deze feiten kan met recht de vraag worden gesteld of de door verzoekster jaren achtereen op het stuk van de heffing aangenomen houding, welke zich kenmerkte door intensieve discussies met de Hoge Autoriteit, zowel op het administratieve als het gerechtelijke plan, haar thans niet bij de bestrijding van de sanctiebeschikkingen het recht ontneemt het systeem van heffing indirect te wraken.»

Ik gevoel mij in mijn opvatting gesterkt door verzoeksters opmerkingen in het schriftelijke gedeelte van de procedure, waarin zij uitlegt waarom zij in 1960 en ook daarna bereid is geweest haar heffingsbijdragen te voldoen. Uit deze opmerkingen blijkt dat de bezwaren van verzoekster zich niet richten tegen het in verhouding lage heffingstarief dat sedert het begrotingsjaar 1957-1958 heeft gegolden en evenmin tegen het nog lagere tarief dat sedert het begrotingsjaar 1961-1962 van kracht is geweest, doch veeleer tegen het aanzienlijke hogere heffingstarief van de eerste jaren van het bestaan van de gemeenschappelijke markt, dat zijn dus de jaren gedurende welke het garantiefonds in hoofdzaak werd gevormd. Doch ik heb reeds aangetoond, dat — voor zover het deze jaren betreft — iedere directe of indirecte kritiek op de heffingspolitiek van de Hoge Autoriteit onmogelijk is geworden ten gevolge van het feit dat de beschikking 59 in rechte onaantastbaar is geworden.

Derhalve stel ik wederom aan het Hof voor om alle argumenten van verzoekster van de hand te wijzen welke betrekking hebben op de vaststelling van het heffingstarief en de daartoe gevolgde procedure en dat niet alleen voor wat betreft de periode waarop de beschikking 59 betrekking heeft, doch tevens voor zover het de na oktober 1958 ontstane verplichtingen tot betaling van heffing betreft.

3. Ik ben evenwel van mening, dat de Hoge Autoriteit zich niet op rechtsverwerking kan beroepen ten aanzien van die gedeelten der algemene heffingsbeschikkingen, waarop de vaststelling der moratoire verhogingen direct berust. Met betrekking tot deze gedeelten dient de exceptie van onrechtmatigheid derhalve nog te worden onderzocht.

In dit verband zullen wij thans de volgende grieven moeten behandelen :

a) Verzoekster maakt er in de eerste plaats bezwaar tegen dat het tarief der moratoire verhogingen bij wege van algemene regeling is vastgesteld en dat de Hoge Autoriteit heeft bepaald dat moratoire verhogingen bij niet-nakoming van de heffingsplicht van een bepaalde dag af verschuldigd zijn. Dit zou de belanghebbenden het recht ontnemen vóór het opleggen van de moratoire verhogingen opmerkingen te maken. Bovendien zou — aldus een grief welke verzoekster bij de mondelinge

behandeling ter aanvulling van haar betoog naar voren heeft gebracht — de maandelijkse berekening van de moratoire verhogingen een schending van artikel 50, lid 3, opleveren.

b) Voorts zou de Hoge Autoriteit het Verdrag hebben geschonden doordat zij verzuimd heeft de Raad van Ministers over de vaststelling van het tarief der moratoire verhogingen te raadplegen of althans van deze raadpleging in de beschikking gewag te maken.

Ad a)

Met betrekking tot de sub a) genoemde grief kan ik eveneens verwijzen naar mijn conclusie in de zaak 1-63. Destijds heb ik erkend dat de uitwerking van de beschikkingen 3-52 en 29-55 niet in overeenstemming is met de eisen van artikel 36 van het Verdrag. Ik meende er evenwel op te moeten wijzen dat « het wellicht in de beschikking 3-52 aanwezige gebrek voor de beoordeling van het onderhavige geval slechts dan van betekenis (zou) zijn, wanneer het zijn neerslag in de individuele beschikking gevonden had, dit wil zeggen wanneer de procedure, welke tot de bestreden individuele beschikking heeft geleid niet aan artikel 36 van het Verdrag zou beantwoorden ». Daarvan was evenwel reeds in de zaak 1-63 geen sprake en zulks is zeker ook in het onderhavige geding niet het geval, zoals blijkt uit de uitnodiging tot het indienen van opmerkingen, als bedoeld in artikel 36, welke de Hoge Autoriteit in februari 1964 tot verzoekster heeft gericht.

Derhalve komen wij ook nu weer tot de conclusie dat niet aangenomen kan worden dat verzoekster enig belang heeft bij bestrijding van de genoemde algemene beschikkingen, aangezien er geen sprake van is dat een bepaald gebrek hetwelk deze beschikkingen zou aankleven, zijn neerslag heeft gevonden in de procedure welke heeft geleid tot het uitvaardigen van de individuele beschikking.

Ten aanzien van de bij de mondelinge behandeling voorgedragen grief dat op grond van artikel 50, lid 3, slechts een driemaandelijkse berekening van de moratoire verhogingen is toegestaan zou ik willen opmerken, dat men uit de strekking van genoemd voorschrift een dergelijke beperking niet dwingend kan afleiden. Naar mijn mening heeft de wetgever met artikel 50, lid 3, hoofdzakelijk de vaststelling beoogd van een maximum voor de moratoire verhogingen, uitgedrukt in een percentage van de hoofdschuld, doch is het niet de bedoeling geweest aan te geven over welke perioden de moratoire verhogingen moeten worden berekend. Doch ook afgezien daarvan zou de grief voor het onderhavige geval slechts dan van betekenis zijn indien bewezen was dat de maandelijkse berekening voor verzoekster nadelig is geweest. Dit bewijs is echter niet geleverd en gezien de vermindering van de moratoire verhogingen van juni 1962 was zulks ook niet mogelijk.

Ad b)

Wat het raadplegen van de Raad van Ministers betreft — waarvan in de beschikking 3-52 inderdaad geen gewag wordt gemaakt — kan men op grond van de tekst van artikel 50 van het Verdrag in de eerste

plaats de stelling verdedigen dat de verplichting hiertoe slechts bestaat met betrekking tot artikel 50, lid 2, doch niet met betrekking tot lid 3, welke bepaling de Hoge Autoriteit het recht toekent moratoire verhogingen op te leggen tot een bepaald maximum. Reeds in beschikking 3-52 is de Hoge Autoriteit onder dit maximum gebleven, terwijl zulks in nog sterkere mate in de bestreden individuele beschikking het geval is geweest.

Stelt men zich evenwel op het standpunt — dat mijns inziens niet het enig mogelijke is — dat bijzonderheden betreffende de vaststelling van moratoire verhogingen feitelijk behoren tot « de wijze van vaststelling en inning der heffing » in de zin van artikel 50, lid 2, dan zal men toch moeten toegeven dat de Hoge Autoriteit heeft bewezen, dat zij de Raad heeft geraadpleegd. Dit blijkt uit stukken welke reeds in de zaak 1-63 zijn geproduceerd en wel met name uit de verklaring van 3 januari 1953 van het Secretariaat van de Raad van Ministers, dat de raadpleging bedoeld in artikel 50, lid 2, in de zitting van de Raad van 23 december 1952 heeft plaatsgevonden. Het is evenwel niet van beslissende betekenis of de Hoge Autoriteit de heffingsregelingen in hun meest recente formulering aan de Raad van Ministers heeft voorgelegd, zolang vaststaat dat de Raad van de gehele problematiek van deze aangelegenheid op de hoogte is gesteld en de gelegenheid heeft gehad zijn mening dienaangaande kenbaar te maken.

Overigens kan het feit, dat in de beschikking 3-52 van de raadpleging van de Raad van Ministers geen gewag wordt gemaakt, weliswaar tot zekere bedenkingen aanleiding geven, indien men er althans van uitgaat dat raadpleging van de Raad van Ministers inderdaad noodzakelijk is, doch ik zou dit feit toch niet willen beschouwen als een schending van een wezenlijk vormvoorschrift.

Derhalve is het beroep evenmin gegrond voor zover de ontvankelijke middelen zich richten tegen algemene heffingsbeschikkingen. Alles bijeengenomen kom ik tot de conclusie dat verzoeksters vorderingen tot nietigverklaring dienen te worden afgewezen.

IV — Ten aanzien van de vordering tot vermindering van de moratoire verhogingen

Rest mij nog een enkele opmerking met betrekking tot de door verzoekster ingevolge artikel 36 van het Verdrag ingestelde subsidiaire vordering tot vermindering van de moratoire verhogingen.

Wat de ontvankelijkheid van deze vordering betreft, verwijs ik naar de door mij in de zaak 1-63 gegeven uiteenzetting over het karakter van de moratoire verhogingen. Ook zou ik er terstond reeds op willen wijzen dat ik, om de redenen welke ik destijds heb aangegeven, van mening ben dat deze vordering althans ten dele dient te worden toegewezen.

Ten slotte meen ik nog enkele opmerkingen te moeten maken naar aanleiding van enige uiteenzettingen welke partijen eerst in het onderhavige proces naar voren hebben gebracht.

Kennelijk zinspelend op hetgeen ik heb opgemerkt met betrekking tot de verantwoordelijkheid van de Hoge Autoriteit voor de vertraagde invordering van de heffingsschulden, voert verweerster thans aan dat zij reeds na het bezoek van haar inspecteurs aan de firma Macchiorlati in 1956 verzoekster viermaal schriftelijk heeft aangemaand haar heffingsschulden te voldoen. Dit moge juist zijn, doch het neemt niet weg dat de Hoge Autoriteit — hoewel zij sedert het bezoek van haar controleurs nauwkeurig op de hoogte was van de omvang van verzoeksters produktie — voor het eerst in 1959, dit wil zeggen zes jaar na het ontstaan van de eerste heffingsschuld, een voor tenuitvoerlegging vatbare beschikking heeft gegeven. Zonder nu aan het beginsel van de verjaring van belastingschulden in dit verband beslissende betekenis te willen toekennen, zou ik in het licht van de geschetste ontwikkeling der betrekkingen tussen de Hoge Autoriteit en verzoekster toch willen vasthouden aan de gedachte dat de Hoge Autoriteit hier althans in beperkte mate verantwoordelijk is en ik blijf derhalve bij mijn voorstel om deze gedachte tot uitdrukking te brengen in een vermindering van de moratoire verhogingen.

Bovendien zou het wellicht aangewezen zijn het optreden van de ambtenaren van de Hoge Autoriteit tijdens de bespreking van 21 april 1960, al heeft het niet geleid tot een rechtsgeldige kwijtschelding der moratoire verhogingen, in het verband van de feiten waarmede wij thans geconfronteerd zijn, te bezien vanuit het oogpunt van de goede trouw, een beginsel waaraan ook de administratie is gebonden. Hierbij zou men dan niet moeten trachten door het horen van getuigen nauwkeurig de inhoud van de destijds gevoerde besprekingen vast te stellen. Uit de geproduceerde stukken blijkt namelijk, dat bij de vertegenwoordigers van verzoekster op zijn minst een zekere verwachting is gewekt dat de moratoire verhogingen zouden worden kwijtgescholden. Mijns inziens blijkt dit wel uit de brief van de Hoge Autoriteit van 6 mei 1960, in welks Franse vertaling wij het volgende lezen :

> «On vous a seulement dit qu'après le paiement intégral de la somme due au titre du prélèvement, la Société Macciorlati aurait eu la possibilité de demander la rémission du montant dû au titre d'astreintes journalières et que la bonne conduite démontrée au cours d'une régularisation qu'elle aurait demandée aurait certainement eu son influence sur la concession de la mesure demandée».

Van dit citaat is vooral van belang dat de vertegenwoordiger van de Hoge Autoriteit van « rémission » (kwijtschelding) en niet slechts van « réduction » (vermindering) van de moratoire verhogingen heeft gesproken.

Op grond van al deze overwegingen en gezien het bij de mondelinge behandeling gedane beroep op de huidige economische situatie in Italië, zou ik ook thans willen voorstellen de bij de bestreden beschikking

opgelegde moratoire verhogingen, welke reeds door de Hoge Autoriteit zijn verlaagd, nog verder te reduceren en wel met een bedrag voor welks grootte ik mij refereer aan het oordeel van het Hof.

V — Samenvatting en conclusie

Op grond van bovenstaande overwegingen heb ik de eer als volgt te concluderen : het beroep van de firma Macchiorlati is ontvankelijk voor zover het de vernietiging beoogt van de beschikking van 8 mei 1964, met inbegrip van de conclusies, strekkende tot vaststelling van de onrechtmatigheid van die algemene heffingsbeschikkingen, welke betrekking hebben op de vaststelling van de moratoire verhogingen. Niet ontvankelijk zijn daarentegen de vorderingen tot vaststelling van de onrechtmatigheid van de beschikking 59 en van de algemene heffingsbeschikkingen betreffende de vaststelling van het heffingstarief. Het beroep strekkende tot nietigverklaring is in ieder geval ongegrond.

Het verzoek van de firma Macchiorlati tot vermindering van de opgelegde moratoire verhogingen dient te worden ingewilligd in de mate waarin het Hof zulks juist acht.

Dienovereenkomstig zal verzoekster het grootste gedeelte van de proceskosten dienen te dragen, de Hoge Autoriteit het kleinste deel.