CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON van 25 februari 1986 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Verzoekster Nuovo Campsider (hierna: Campsider) is een vereniging van ondernemingen in de zin van artikel 48 EGKS-Verdrag, waarbij de Italiaanse elektrische staalbedrijven zijn aangesloten. Deze zijn bijzonder afhankelijk van de ontwikkelingen op de communautaire schrootmarkt, aangezien schroot voor dit soort staalbedrijven de grondstof voor hun produktie is. Wegens de sterke vraag in de Verenigde Staten en de aantrekkingskracht van de dollar, die in die periode sterk in koers was gestegen, werd de schrootmarkt vanaf 1983 gekenmerkt door een toename van de uitvoer naar dat land en door een stijging van de schrootprijs in de Gemeenschap.

Volgens Campsider leidde deze situatie ten slotte tot speculatieve bewegingen, die in november 1984 in Italië een schaarste aan schroot tot gevolg hadden.

2. In deze context richtte Campsider aan de Commissie een telexbericht, gedateerd 16 november 1984, waarin zij erop wees

— dat, anders dan tijdens een bijeenkomst van staalfabrikanten en schroothandelaars op 12 november 1984 was verklaard, de schroothandelaars hun prijzen hadden verhoogd wegens de ontoereikendheid van de beschikbare hoeveelheden, die in de marge als „schaarste aan schroot" werd aangemerkt;

— dat de hoeveelheden waarover de Italiaanse staalfabrikanten konden beschikken, sinds oktober met 30 tot 50% waren verminderd, hetgeen een overeenkomstige toename van de invoer uit derde landen had vereist;

— dat voor de maand december de leveranciers weigerden de kopers hoeveelheden schroot te garanderen.

De voor het onderhavige geding beslissende conclusie van het telexbericht luidde als volgt:

„Daarom vestigen wij de aandacht van de Commissie op deze marktontwikkeling, die een bevestiging vormt van wat de Italiaanse delegatie tijdens de bijeenkomst van 12 november te Brussel heeft verklaard, en nodigen wij de Commissie uit, de thans dringende noodzaak van maatregelen ter normalisering van de schrootmarkt in ernstige overweging te nemen."

Ten einde te doen vaststellen dat de Commissie, door geen gevolg te geven aan dit „formele verzoek", de „krachtens het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen" en „misbruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid", heeft verzoekster krachtens artikel 35 EGKS-Verdrag het onderhavige beroep wegens nalaten ingesteld.

3. De omstandigheden waaronder, volgens verzoekers, hun verzoek tot de Commissie zou zijn gericht overeenkomstig de bepalingen van artikel 35, volstaan om een afzonderlijk onderzoek van de ontvankelijkheid van het beroep te rechtvaardigen.

* Vertaald uit het Frans.

Artikel 35 EGKS-Verdrag, dat het beroep wegens nalaten regelt, bepaalt dat, indien de Commissie

— „overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag of van zijn uitvoeringsvoorschriften, gehouden is een beschikking te geven of een aanbeveling te doen, en zich niet aan deze verplichting houdt",

of

— „hoewel zij ingevolge een bepaling van dit Verdrag of deszelfs uitvoeringsvoorschriften bevoegd is een beschikking te geven of een aanbeveling te doen, zich hiervan onthoudt en deze onthouding misbruik van bevoegdheid betekent",

„al naar het geval zich voordoet, de staten, de Raad of de ondernemingen en verenigingen bevoegd (zijn) zich ter zake tot haar te wenden".

Het vervolgt:

„Indien na verloop van een termijn van twee maanden [de Commissie] geen beschikking heeft gegeven of geen aanbeveling heeft gedaan, kan binnen een termijn van een maand bij het Hof in beroep worden gekomen tegen de stilzwijgende weigering, die in dit nalaten is besloten."

Artikel 35 EGKS-Verdrag organiseert dus een precontentieuze procedure, na afloop waarvan het nalaten van de Commissie gedurende meer dan twee maanden wordt gelijkgesteld met een stilzwijgende weigering, waartegen beroep in rechte openstaat.

4. In casu stelt de *Commissie*, dat het door Campsider ingestelde beroep wegens nalaten kennelijk niet ontvankelijk is, zowel om formele als om materiële redenen.

Zij wijst er *in de eerste plaats* op, dat de inhoud van het telexbericht geen der formele kenmerken vertoont, die het voorafgaande verzoek, bedoeld in de eerste en tweede alinea van artikel 35 EGKS-Verdrag, volgens 's Hofs rechtspraak moet bezitten:

— de aard van de beschikking die de Commissie zou moeten nemen, kan er niet met voldoende duidelijkheid uit worden afgeleid (gevoegde zaken 21-26/61, Meroni, Jurispr. 1962, blz. 145, 156);

— het heeft in geen enkel opzicht het karakter van een aanmaning of sommatie en geeft niet voldoende nauwkeurig aan dat het een beroepstermijn doet ingaan (gevoegde zaken 22 en 23/60, Elz, Jurispr. 1961, blz. 375, 394).

Door haar niet om concreet omschreven stappen te verzoeken, zou verzoekster zich geheel aan het oordeel van de Commissie hebben gerefereerd (zaak 75/69, Hake, Jurispr. 1970, blz. 535).

Het telexbericht zou dus niet zijn te beschouwen als een ingebrekestelling die voldoet aan de bepalingen van artikel 35 EGKS-Verdrag, waarnaar het zelfs niet verwijst, en de Commissie had dus mogen aannemen dat het slechts ging om een schriftelijke bevestiging van het standpunt dat verzoeksters tijdens de bijeenkomst van 12 november hadden ingenomen, en dat zij er geen „uitdrukkelijk antwoord" op behoefde te geven.

De Commissie stelt *in de tweede plaats*, dat het door Campsider ingestelde beroep niet ontvankelijk is wegens de strekking ervan. Een vereniging van ondernemingen, waarvan de leden moeilijkheden ondervinden bij hun bevoorrading met schroot, zou de Commissie immers niet kunnen dwingen algemene maatregelen tot normalisering van een markt te nemen, tenzij zij zou aantonen dat die weigering uitsluitend was ingegeven door de opzettelijke en kennelijke bedoeling haar schade toe te brengen.

5. Van haar kant houdt *Campsider* staande, dat uit het telexbericht duidelijk bleek dat zij een uitdrukkelijk antwoord van de Commissie verwachtte, juist omdat het een schriftelijke bevestiging was van haar standpunt tijdens de bijeenkomst van 12 november.

Zij betwist de relevantie voor het onderhavige geval van de arresten die de Commissie tot staving van haar betoog heeft aangehaald, en meent

— dat het telexbericht, door te spreken van dringende maatregelen die de Commissie moest nemen om aan de crisis op de schrootmarkt het hoofd te bieden, geen twijfel liet bestaan over wat ermee werd beoogd: de Commissie te verzoeken op te treden overeenkomstig haar verplichtingen ex artikel 59 EKGS-Verdrag;

— dat het telexbericht in dit verband uitdrukkelijk spreekt van een schaarste aan schroot, een situatie die met zoveel woorden is voorzien in artikel 59, dat zelf verwijst naar artikel 57 en dus naar de verschillende interventiemaatregelen die de Commissie verplicht was te nemen (artikelen 60-64 en 71-75);

— dat de door de Commissie te nemen maatregelen zo spoedeisend waren, dat elke vermelding van de in de derde alinea van artikel 35 gestelde termijn van twee maanden overbodig was.

Anderzijds zou het argument van de Commissie, dat niet is voldaan aan de materiële voorwaarden voor de ontvankelijkheid van het beroep wegens nalaten, geen enkele steun vinden in artikel 35 EGKS-Verdrag.

6. De argumenten die verzoekster voor de ontvankelijkheid van haar vordering aanvoert, overtuigen niet.

Artikel 35 EGKS-Verdrag stelt voor een beroep wegens nalaten als voorwaarde, dat de belanghebbende zich eerst tot de Commissie heeft gewend. Het Hof heeft de „wezenlijke betekenis" van dit „vormvoorschrift" beklemtoond en met name gewezen op de noodzaak dat de Commissie, door middel van een aanschrijving waarin haar stilzitten aan de kaak wordt gesteld, ertoe wordt gebracht binnen een bepaalde termijn positie te kiezen ter zake van de wettigheid van dit stilzitten (zaak 17/57, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg, Jurispr. 1958-1959, blz. 9, 27).

Juist omwille van het belang dat het Verdrag eraan hecht, moet het voorafgaande verzoek, wil het rechtens werkzaam zijn, bepaalde kenmerken vertonen, met name wat de aan de Commissie gestelde termijn betreft.

Het moet er immers voor worden gehouden, dat tegenover „de aan het verloop van een termijn van twee maanden verbonden fictie van een stilzwijgend gegeven afwijzende beschikking" (zaak 59/70, Nederland/Commissie, Jurispr. 1971, blz. 639, r. o. 12) een uitdrukkelijk verzoek van de verzoeker moet staan, waarbij de Commissie overeenkomstig artikel 35 EGKS-Verdrag wordt aangemaand te handelen overeenkomstig zekere bepalingen van primair of afgeleid recht. Met andere woorden, in het voorafgaande verzoek, dat de door verzoeker in voorkomend geval in rechte geldend te maken aanspraken formaliseert, moet duidelijk worden gemaakt welke de primaire of afgeleide verplichtingen zijn waaraan de Commissie verzocht wordt te voldoen, alsook dat het de verzoeker menens is

de nakoming ervan af te dwingen. Zoals advocaat-generaal Roemer opmerkte, „behoort uit het tot de administratie gerichte verzoek met voldoende duidelijkheid te blijken, welke maatregel van de Hoge Autoriteit wordt verlangd en zo nodig in rechte zal worden afgedwongen" (gevoegde zaken 22 en 23/60, Elz, reeds aangehaald, blz. 403).

's Hofs rechtspraak lijkt deze analyse volledig te bevestigen.

Het voorafgaande verzoek moet het mogelijk maken, de inhoud van de beschikking die de Commissie zou moeten geven, „met voldoende duidelijkheid" te bepalen (gevoegde zaken 21-26/61, Meroni, reeds aangehaald, blz. 156; zie ook gevoegde zaken 24 en 34/58, Chambre syndicale de la sidérurgie de l'Est de la France, Jurispr. 1960, blz. 589, 625) of vast te stellen, welke „met zoveel woorden omschreven handelingen" de verzoeker verlangt. Het mag dus niet zo zijn, dat „de aard dier maatregelen geheel in het vage [wordt] gelaten" (zaak 75/69, Hake, reeds aangehaald, r. o. 7 en 8).

Het ingediende verzoek moet de vorm hebben van een „ingebrekestelling, welke bestemd is een voorafgaande uitdrukkelijke of stilzwijgende beschikking van verweerster uit te lokken waartegen beroep kan worden ingesteld bij het Hof"; daartoe moet het het karakter hebben van een „aanmaning of sommatie" en „voldoende nauwkeurig aangeven dat... een beroepstermijn begint te lopen" (gevoegde zaken 22 en 23/60, Elz, reeds aangehaald, blz. 394).

7. Het telexbericht van 16 november 1984 kan niet worden aangemerkt als een *uitdrukkelijk* verzoek van verzoekster aan de Commissie, waarmee deze op grond van artikel 35 EGKS-Verdrag wordt aangemaand overeenkomstig bepaalde primaire of afgeleide verplichtingen te handelen. Wil het nalaten van de Commissie als een stilzwijgende weigering kunnen gelden, dan moet zoals gezegd uit het voorafgaande verzoek niet enkel duidelijk zijn, wat voor soort beschikking wordt verwacht, maar ook welke procedure de verzoeker beoogt in te leiden.

Het telexbericht beschrijft echter enkel de moeilijkheden bij de bevoorrading met schroot, die de Italiaanse elektrostaalfabrieken hebben ondervonden. Daarbij kan de eenvoudige vermelding van een „schaarste aan schroot" niet in ernst worden beschouwd als een voldoende aanwijzing voor de aard en inhoud van de maatregelen die de Commissie op grond van artikel 35 „gehouden" of „bevoegd" zou zijn te nemen. Met name te verwerpen is verzoeksters betoog, dat deze eenvoudige vermelding een automatische verwijzing inhoudt naar de bepalingen van artikel 59 EGKS-Verdrag en indirect naar de bepalingen waaraan dit artikel zelf refereert. Een dergelijke uitlegging noemt „impliciet" wat in werkelijkheid onnauwkeurig is, zulks ten koste van de rechtszekerheid.

Het telexbericht kan evenmin als een ingebrekestelling worden gelezen. Natuurlijk kan het ontbreken van een verwijzing naar artikel 35 op zichzelf niet beslissend worden geacht. De verwijzing naar een eventueel nalaten of stilzitten van de Commissie zou immers voldoende zijn geweest indien verzoekster tevens had gezegd dat zij van plan was de Commissie voor de rechter te slepen wanneer zij zou weigeren op te tre-

den. Het telexbericht gaf de Commissie echter geen enkele aanwijzing, dat het ging om een ingebrekestelling als preliminair van een beroep wegens nalaten krachtens artikel 35. De formulering ervan dwingt de Commissie niet, zich binnen een bepaalde termijn over de wettigheid van haar stilzitten uit te spreken; het wil enkel *haar aandacht vestigen* op de situatie op de schrootmarkt en haar *uitnodigen* „om de thans dringende noodzaak van maatregelen ter normalisering van de schrootmarkt in ernstige overweging te nemen". Uit de bewoordingen van het telexbericht valt dus niet op te maken, dat verzoekster een beschikking van de Commissie wenste uit te lokken, bij gebreke waarvan zij zich tot het Hof van Justitie zou wenden. De vermelding van de spoedeisendheid van de te nemen maatregelen weegt op zichzelf niet op tegen het ontbreken van iedere aanduiding dat de Commissie het telexbericht diende te beschouwen als de aanvang van de in de derde alinea van artikel 35 EGKS-Verdrag bedoelde termijnen.

8. Om al deze redenen, en zonder dat behoeft te worden nagegaan of het beroep wegens nalaten al dan niet aan andere voorwaarden voldoet, concludeer ik

1) tot niet-ontvankelijkheid van het beroep;

2) tot verwijzing van verzoekster in de kosten van het geding.