Conclusies van de Advocaat-Generaal

M. LAGRANGE

Vertaald uit het Frans

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

De conclusies van dit beroep stellen de vraag aan de orde van de aansprakelijkheid van de Gemeenschap ex artikel 40 van het Verdrag voor door verzoekster geleden schade, welke is te wijten aan een „dienstfout" van de Hoge Autoriteit.

I

Afgezien van enkele procedures welke betrekking hadden op het Statuut van de ambtenaren of andere personeelsleden, is dit de eerste maal dat een beroep op grond van artikel 40 bij het Hof aanhangig is gemaakt. Daarom willen wij heel in het kort enige algemene opmerkingen maken over de aard en de betekenis van deze bepaling.

Wij mogen U de tekst in herinnering brengen:

„Onder voorbehoud van de bepalingen van artikel 34, eerste alinea (welke betrekking hebben op het bijzondere geval van schade, voortvloeiende uit de beschikkingen van de Hoge Autoriteit die zijn vernietigd), is het Hof bevoegd op verzoek van de benadeelde partij een geldelijke vergoeding toe te kennen ten laste van de Gemeenschap, in geval schade is ontstaan bij de uitvoering van dit Verdrag door een *dienstfout* van de Gemeenschap".

De volgende alinea kent het Hof eveneens de bevoegdheid toe, te oordelen over de aansprakelijkheid van de ambtenaren van de Gemeenschap ten opzichte van derden, ingeval de schade het gevolg is van een *persoonlijke fout* van deze ambtenaar in de uitoefening zijner bediening.

Het komt ons voor dat deze tekst een verwijzing bevat naar het systeem van het Franse recht. Dit systeem, hetwelk is gegrond op beginselen van publiek recht die buiten elke wettelijke basis om geheel door de rechtspraak zijn ontwikkeld, werd geacht het Hof de grootste ruimte te laten voor het vinden van oplossingen welke het meest in overeenstemming waren met de eisen van het rechtsleven van de Gemeenschap. Dit is een van de grootste bewijzen van vertrouwen, die de opstellers van het Verdrag het Franse systeem konden schenken.

In het Franse recht is namelijk, althans in beginsel, de aansprakelijkheid van de overheid gebaseerd op het begrip fout (faute), hetwelk een oorspronkelijk begrip is, dat tot het publieke recht behoort en dat niet is gegrond op regels van burgerlijk recht.

„Het is vrijwel onmogelijk, het begrip dienstfout te omschrijven", zegt *Odent* in zijn „Cours de Contentieux administratif", 1957-1958, blz. 657. „Dienstfouten komen in vele vormen voor. Er is sprake van een dienstfout, telkens wanneer de openbare dienst verkeerd heeft gehandeld, te vroeg of te laat of in het geheel niet heeft gehandeld, telkens wanneer zijn ambtenaren hun bevoegdheid of de regels betreffende de uitoefening van de dienst hebben miskend, zich schuldig hebben gemaakt aan een fout of onzorgvuldig of nalatig hebben gehandeld. Het is duidelijk dat de uitdrukking „dienstfout" van toepassing is op twee verschillende soorten gevallen, die bij een onderzoek gemakkelijk van elkander zijn te onderscheiden: enerzijds de fouten welke voortvloeien uit de verkeerde organisatie of de gebrekkige werking van de openbare dienst, de anonieme fouten die niet kunnen worden toegeschreven aan het persoonlijk optreden van een of meer bepaalde ambtenaren; dit zijn de eigenlijke dienstfouten; anderzijds, de fouten welke rechtstreeks zijn toe te schrijven aan ambtenaren van de openbare dienst en welke bij de uitoefening van hun taak door hen zijn begaan; dit zijn de persoonlijke fouten welke, wanneer de aansprakelijkheid van de ambtenaar niet van die van de dienst kan worden losgemaakt (fautes non détachables), de aansprakelijkheid van de dienst met zich brengen."

In „La responsabilité de la puissance publique", 1938, blz. 21, van *Paul Duez*, lezen wij:

„De dienstfout behoeft niet noodzakelijkerwijs een fout te zijn, welke door een bepaalde ambtenaar, wiens identiteit vaststaat, is gemaakt. Voor het optreden van een dienstfout is het niet noodzakelijk, dat met name aangeduide ambtenaren fouten begaan. Het is voldoende aan te tonen, dat de dienst, die de schade heeft veroorzaakt, in het algemeen en als het ware anoniem verkeerd heeft gehandeld, en te bewijzen dat de fout bij de dienst ligt, in verband met de organisatie of de werking van de dienst, alsmede dat de schade uit deze fout voortvloeit. Om de woorden van Bonnard te gebruiken: de rechter moet niet over de ambtenaar oordelen doch over de dienst".

Tot zover deze aanhalingen uit de litteratuur, die wij met vele andere zouden kunnen aanvullen. Het beschreven systeem heeft een dubbel voordeel: in de eerste plaats het *anonieme* karakter dat het begrip dienstfout kan vertonen (het zou juister zijn in een dergelijk geval te spreken van fout van *de* dienst). De benadeelde behoeft niet

de ambtenaar die de fout heeft begaan, *in rechte aan te spreken* (zoals bijvoorbeeld in het Belgische recht, hetwelk uitgaat van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de lastgever op grond van artikel 1384), of zelfs *op te sporen* (zoals in het Duitse recht, dat wel een directe actie tegen de openbare macht erkent, doch alleen indien een ambtenaar een fout heeft gemaakt). Het Italiaanse recht schijnt tot vrijwel dezelfde resultaten te zijn gekomen als het Franse recht, doch het moet rekening blijven houden met de in dit rechtsstelsel fundamentele onderscheiding tussen subjectieve rechten, waarvan schending alleen kan worden bestreden voor de gewone gerechten, en de bescherming van wettige belangen (legitimi interessi), die uitsluitend tot de competentie van de administratieve rechter behoort en waarvoor gewoonlijk het beroep tot nietigverklaring wordt gebruikt, dat in verband hiermede wordt genoemd: „wettigheidsberoep". Wij kunnen echter wijzen op een recent arrest van de Italiaanse „Corte di Cassazione", vermeld in „Massimario del foro italiano" 1959, no. 9, waarin wij het volgende lezen:

> „De uitoefening van de discretionaire bevoegdheid, waarover de administratie beschikt om middelen en maatregelen te treffen in het belang van de openbare dienst, is niet onderworpen aan het toezicht van de gewone rechter. Zodra echter eenmaal de regels voor het functioneren van een openbare dienst zijn vastgelegd, is de administratie gehouden, bij de concrete en materiële uitvoering van deze dienst, niet te handelen in strijd met de bijzondere vereisten waarvoor de regeling was ontworpen. Wanneer dit niet het geval is, kan de gewone rechter dientengevolge onderzoeken of de administratie een fout heeft begaan, zonder daardoor de discretionaire bevoegdheid van de administratie te doorkruisen".

Dit is een geslaagde poging van de gewone rechtspraak om zover mogelijk door te dringen in het arbeidsgebied van de openbare dienst, doch het is duidelijk, dat de administratieve rechter een gemakkelijker taak heeft wanneer hij, zoals in Frankrijk, zowel competent is ten aanzien van de aansprakelijkheid uit de wet als ten aanzien van de toetsing van de wettigheid van administratieve handelingen. Wat Italië betreft, dreigen deze pogingen nog stuk te lopen op artikel 28 van de Grondwet, dat de openbare ambtenaren rechtstreeks aansprakelijk stelt ten opzichte van derden en daardoor de aansprakelijkheid der openbare lichamen schijnt te veranderen in een eenvoudige indirecte aansprakelijkheid naar burgerlijk recht: dit is tenminste volgens

Zanobini, de algemene opvatting van de schrijvers, en de opvatting van Zanobini zelf, „Corso di diritto amministrativo", deel I, 1958, blz. 344.

Het tweede voordeel van het Franse systeem, dat trouwens een gevolg is van het eerste, bestaat daarin, dat de rechter naar goeddunken in de voorwaarden voor het aannemen van de aansprakelijkheid schakeringen kan aanbrengen. Bij deze voortdurende tegenstelling tussen de eisen van de openbare dienst en de bescherming van de rechten van het individu wordt namelijk sterk rekening gehouden met de *aard* van de betreffende dienst, met de bijzondere moeilijkheden die met de uitoefening van de dienst zijn verbonden, met de snelheid van besluitvorming die deze uitoefening kan vereisen, enz. Zo eist de rechtspraak, om de aansprakelijkheid aanwezig te kunnen achten, van geval tot geval soms een kennelijke en zeer ernstige fout (bijvoorbeeld maatregelen van algemene veiligheid, vereist door de staat van oorlog, waarvoor de wet aan de administratie de meest uitgebreide discretionaire bevoegdheden toekent), soms, hetgeen vaker voorkomt, een zware fout (meest voorkomende voorbeelden zijn het optreden van de politie en het optreden van de openbare gezondheidsdienst voor zover dit op het zuiver medische terrein ligt), soms (dit is het gewone geval) de fout welke wordt aangeduid als „eenvoudig" of „gewoon" (hier zijn de voorbeelden ontelbaar).

Aan het bovenstaande dienen twee zeer belangrijke categorieën te worden toegevoegd:

1) die waarbij, door omkering van de bewijslast, het bestaan van een *vermoeden van schuld* (présomption de faute) ten laste van de administratie wordt erkend, waarbij de gelaedeerde partij slechts het causaal verband behoeft te bewijzen tussen de handelingen van de administratie en de schade; dit wordt aangenomen voor de verkeersongevallen;

2) de gevallen van *aansprakelijkheid buiten schuld* (responsabilité sans faute), waar de risico-theorie wordt gehuldigd, die berust op het beginsel van de gelijkheid van de burgers ten opzichte van de lasten

welke inherent zijn aan de werking van de openbare diensten: wanneer deze gelijkheid wordt aangetast om redenen aan het algemeen belang ontleend, moet zij worden hersteld in de vorm van een geldelijke vergoeding. De meest voorkomende gevallen, waarin de risico-theorie in het Franse publiekrecht wordt toegepast, betreffen de schade welke wordt veroorzaakt door de uitvoering van openbare werken, zelfs wanneer geen inbreuk wordt gemaakt op eigendom, en, in het algemeen, door het bestaan of het functioneren der openbare werken. Voorts kan worden gewezen op de schade welke is te wijten aan de aanwezigheid of het gebruik bij een openbare dienst van in bijzondere mate gevaarlijke produkten of werktuigen welke een abnormaal risico met zich brengen. Een van de laatste toepassingen van de theorie betreft de diefstallen, verduisteringen of handtastelijkheden welke in de omgeving van de nieuwe „gevangenissen zonder tralies" worden begaan door sommigen van hun bewoners die zich nog niet geheel hebben aangepast aan de moderne opvattingen van repressie (Conseil d'État, zaak-Thouzellier, 3 februari 1956, *Rec.* blz. 49).

Deze laatste categorie van aansprakelijkheid kan geen rol spelen bij de toepassing van het Verdrag E.G.K.S., daar artikel 40 de eis stelt van een „fout". Waarom wordt deze eis gesteld, waardoor geen beroep kan worden gedaan op de risico-theorie? Ongetwijfeld omdat de opstellers van het Verdrag van mening waren, dat de werkwijze van de instellingen van de E.G.K.S. niet een dusdanig abnormaal risico met zich bracht, dat het bestaan van een aansprakelijkheid buiten schuld daardoor gerechtvaardigd zou zijn. Doch afgezien van deze beperking (die overigens in de nieuwe Verdragen niet wordt teruggevonden), is het Hof geheel vrij in zijn beoordeling, naar gelang van de omstandigheden, van de aard en de ernst van de fout, die de aansprakelijkheid van de Gemeenschap tot gevolg kan hebben.

Wat de „persoonlijke fout" betreft: deze is niet alleen niet te scheiden van de dienstfout, zodra de dader heeft gehandeld „in de uitoefening zijner bediening" (hetgeen de Franse rechtspraak sedert lange tijd erkent), doch kan eventueel aanleiding geven tot een procedure voor het Hof. Aldus wordt het voornaamste bezwaar van het Franse systeem vermeden, waarin de bevoegdheid verschillend is: gewone rechtspraak voor de persoonlijke aansprakelijkheid van de

ambtenaar, administratieve rechtspraak voor de aansprakelijkheid van de overheid. Hier blijkt opnieuw de gunstige uitwerking van de in de Gemeenschap bestaande *eenheid van rechtspraak.*

II

Na deze opmerkingen vooraf komen wij thans tot de vraag, of er in casu sprake is van een fout waarvoor de Gemeenschap aansprakelijk is.

Deze fout zou zijn veroorzaakt, doordat de diensten van het Gemeenschappelijk Bureau van Schrootverbruikers en van zijn regionale Bureau niet hebben kunnen verhinderen, dat valse verklaringen betreffende scheepssloopschroot werden gegeven, met behulp waarvan een bepaald aantal producenten wederrechtelijk van de verevening heeft geprofiteerd, hetgeen tot resultaat heeft gehad, dat het bedrag van de bijdragen, welke van elke schrootverbruiker van de Gemeenschap, waaronder verzoekster, werden geheven, is verhoogd.

Eén punt is duidelijk: de strafbare handelingen van de ambtenaar die de verklaringen heeft afgegeven, zijn door hem begaan bij de uitoefening van zijn taak op het Nederlandse Ministerie van Economische Zaken. Deze ambtenaar kan in geen enkel opzicht worden geacht te hebben gehandeld voor rekening van de Gemeenschap, en zijn handelingen kunnen in voorkomend geval uitsluitend de aansprakelijkheid van de Staat der Nederlanden raken op een wijze die wij niet behoeven te onderzoeken. Eigenlijk behoorde het proces zich af te spelen voor de Nederlandse gerechten.

Tweede opmerking: de Hoge Autoriteit erkent uitdrukkelijk dat, daar zij volgens artikel 53 van het Verdrag en van de beschikkingen waarbij het vereveningsstelsel in het leven is geroepen aansprakelijk is voor de behoorlijke werking van dit stelsel, elke fout van de diensten van het G.B.S.V. of van de regionale Bureaus moet worden beschouwd als een fout van de Hoge Autoriteit zelf. Van deze verklaring kunnen wij slechts nota nemen.

Waarom gaat het eigenlijk in dit proces? Doordat in de beschikkingen van de Hoge Autoriteit, wat betreft het toekennen van de

verevening, scheepssloopschroot met ingevoerd schroot werd gelijkgesteld, werden dientengevolge de bewijzen van herkomst van dit schroot, welke moesten worden overgelegd, uiteraard van het grootste belang. In de eerste plaats kan men zich de vraag stellen, of de organen van Brussel, welke onder toezicht van de Hoge Autoriteit handelden, niet verplicht waren geweest, de zaak zelf in handen te nemen en zelf de echtheid van de stukken te onderzoeken, in plaats van zich te verlaten op de nationale diensten.

Wij zijn van mening, dat zij in dit opzicht geen fout hebben begaan. Immers, enerzijds waren de diensten van de nationale instanties zoals die van Economische Zaken, veel beter ingericht voor het verrichten van het noodzakelijke onderzoek. Anderzijds oefenden deze diensten hiermede hun eigen bevoegdheid uit: immers, de importeurs van schroot welke dit weer wilden uitvoeren, moesten de noodzakelijke vergunningen verkrijgen van de nationale economische instantie. Door de verklaringen in de officiële processen-verbaal die tot grondslag hebben gediend voor de veroordelende vonnissen en arresten, in Nederland gewezen, weten wij, dat dit zich dikwijls voordeed, wanneer het G.B.S.V., waaraan het schroot eerst moest worden aangeboden, niet van zijn recht tot aankoop gebruik maakte. Niets was dus natuurlijker dan de bevoegde nationale instantie de zorg en de verantwoordelijkheid voor de afgifte van de noodzakelijke documenten over te laten, hoewel deze *mede* konden dienen voor de behoeften van het vereveningsstelsel dat onder toezicht stond van de Hoge Autoriteit: dit was een geschikte toepassing van artikel 86, waarin de Lid-Staten zich hebben verbonden „alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen welke dienen . . . om de Gemeenschap de vervulling van haar taak te vergemakkelijken". Doch uit deze samenwerking vloeit uiteraard niet voort, dat de nationale diensten geacht kunnen worden te handelen *voor rekening* van de Hoge Autoriteit, dusdanig dat de Gemeenschap voor hun werkzaamheden aansprakelijk zou zijn: zo ver is de Europese integratie nog niet gevorderd!

Dan rijst echter als tweede vraag, of het regionale Bureau niet *toezicht* moest uitoefenen op de materiële — niet alleen op de formele— juistheid van de door het Ministerie van Economische Zaken afgegeven verklaringen. Met andere woorden, moest het regionale Bureau niet de herkomst controleren?

Wij menen, dat dit niet het geval is, vermits de aansprakelijkheid voor de afgifte van de verklaringen bij het Ministerie berustte. De situatie zou volkomen anders zijn geweest, indien het regionale Bureau had besloten *zelf* het document te verstrekken, bijvoorbeeld op een gewone aanvraag: dan had het ter ondersteuning van de aanvraag de overlegging moeten eisen van alle noodzakelijke bewijzen van herkomst. Doch wanneer het document bestond, vertrouwde het Bureau in feite op de bevoegde diensten van de nationale instantie, in de wetenschap (hetgeen van wezenlijk belang is), dat deze instantie het document zelf eerst verstrekte na bewijsstukken te hebben gevraagd en na een onderzoek omtrent de herkomst te hebben ingesteld: in dit geval valt niet in te zien, waarom een nieuwe controle en nieuwe bewijsstukken noodzakelijk zouden zijn. Er zouden bepaalde aanwijzingen moeten bestaan om de gerechtvaardigde argwaan van het regionale Bureau of van het Gemeenschappelijk Bureau op te wekken; bijvoorbeeld het feit dat het schroot afkomstig was van een schip dat, naar bekend was, lange tijd geleden was vergaan, of de op het eerste gezicht abnormale verhouding tussen het scheepssloopschroot en de hoeveelheden schroot die voor de verevening werden aangemeld: doch dit blijkt niet het geval te zijn.

Blijft nog over het onderzoek naar twee stellingen van verzoekster. In de eerste plaats beroept zij zich op de verklaring van de Hoge Autoriteit zelf in haar antwoord op de vragen van enkele leden van de Gemeenschappelijke Vergadering, waarin de Hoge Autoriteit de gebrekkigheid van het controlesysteem, alsmede de noodzaak daarin te voorzien, zou hebben erkend. In het verweerschrift is hierop geantwoord, dat het in hoge mate onjuist zou zijn dit antwoord op te vatten als een erkenning van aansprakelijkheid van de zijde van de Hoge Autoriteit, daar zij alleen uitdrukking had gegeven aan haar bedoeling om de werkwijze van de onderhavige dienst te *verbeteren*.

Dit laatste is niet geheel juist: immers, in het tweede antwoord van de Hoge Autoriteit (27 maart 1958) lezen wij: „De Hoge Autoriteit heeft in een brief van 24 februari 1958 aan de Voorzitter van het Bestuur van de Kas verzocht voorstellen in te dienen tot opheffing van de gebreken die de huidige werkwijze aankleven".

Wel is het juist, dat in dit antwoord een afwachtende houding wordt aangenomen, zoals dit gebruikelijk is in de antwoorden van een regering aan parlementsleden. Op dat ogenblik was de Hoge Autoriteit nog niet op de hoogte van alle details van de zaak. In elk geval mag daarin niet het bewijs worden gezien van een slechte organisatie van de dienst, waardoor een fout zou zijn veroorzaakt.

De tweede stelling is ontleend aan te laat toezenden van de dossiers door de regionale Bureaus aan het Fonds van Brussel. Ook voor dit punt is een aanknopingspunt te vinden in hetzelfde antwoord van de Hoge Autoriteit, waar wordt gezegd: „Men heeft besloten op korte termijn voorstellen te ontwerpen om een snelle en efficiënte samenwerking tussen de Kas en de regionale Bureaus te verzekeren". Doch het is niet duidelijk hoe het bedrog door een snellere toezending had kunnen worden voorkomen, daar de normale bewijsstukken waren overgelegd en de dossiers in orde waren. Het Fonds had nog minder reden dan het regionale Bureau om de door de bevoegde diensten van het Nederlandse Ministerie van Economische Zaken overgelegde documenten niet voor echt te houden.

Wij kunnen besluiten met de opmerking, dat ons inziens door geen van de onderdelen van het dossier dat wij in deze zaak onder ogen hebben gehad, het bewijs wordt geleverd van een dienstfout waarvoor de Gemeenschap aansprakelijk is.

Wij concluderen

— tot verwerping van het beroep,

— en tot veroordeling van verzoekster in de proceskosten.