GEVOEGDE ZAKEN 9 EN 25-64

ACCIAIERIA FERRIERA DI ROMA (FERAM) EN ANDEREN

TEGEN

HOGE AUTORITEIT VAN DE E.G.K.S.

Arrest van het Hof van 2 juni 1965[1]

In de gevoegde zaken :

9-64 : ACCIAIERIA FERRIERA DI ROMA (FERAM), Rome,
SOCIETA' INDUSTRIALE METALLURGICA DI NAPOLI (SIMET), Napels,
en
25-64 : MERISIDER — INDUSTRIA MERIDIONALE SIDERURGICA, Casoria (Napels),
ACCIAIERIA CABRINO SALVATORE, Napels,
ACCIAIERIA ING. A. LEONE, Turijn,
FER. RO — FERRIERE ROSSI, Magliano Alpi (Cuneo),
ACCIAIERIE SAN MICHELE, Turijn,

verzoeksters,

domicilie gekozen hebbende ten kantore van mr. G. Margue, advocaat en procureur, rue Philippe II, nr. 20 te Luxemburg,
bijgestaan door mr. A. Cottrau, advocaat bij de balie te Turijn en bij het Hof van Cassatie te Rome,

tegen

HOGE AUTORITEIT VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAP VOOR KOLEN EN STAAL,

verweerster,

domicilie gekozen hebbende ter plaatse van haar vestiging, Place de Metz 2 te Luxemburg,
vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur I. Telchini, als gemachtigde,
bijgestaan in de zaak 9-64 door mr. W. Bigiavi, advocaat bij de balie te Bologna, hoogleraar aan de universiteit van Bologna,

betreffende het herstel van de schade die eiseressen zou zijn berokkend door een dienstfout van de Hoge Autoriteit bij het beheer

1 — Procestaal : Italiaans.

van en de controle op het verplichte vereveningssysteem van geïmporteerd schroot,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt :

Ch. L. Hammes, President (Rapporteur),
A. M. Donner en R. Lecourt, Kamerpresidenten,
L. Delvaux en R. Monaco, Rechters,
Advocaat-Generaal : J. Gand,
Griffier : A. Van Houtte,

het volgende

ARREST

TEN AANZIEN VAN DE FEITEN

I — Overzicht der feiten

1. De Hoge Autoriteit, handelende krachtens artikel 53, b, van het E.G.K.S.-Verdrag, heeft door haar beschikking 22-54 van 26 maart 1954 (Publikatieblad van de E.G.K.S. 1954, no. 4. blz. 286) een financiële voorziening getroffen verplicht voor alle ondernemingen in de Gemeenschap die verbruikers van schroot zijn, met het doel de regelmatige voorziening met schroot van de gemeenschappelijke markt te verzekeren.

Deze voorziening werd uitgebreid met name door de beschikkingen 14-55 (Publikatieblad van de E.G.K.S. 1955, no. 8, blz. 685) en 2-75 van 27 januari 1957 (Publikatieblad van de E.G.K.S. 1957, no. 4, blz. 61).

2. Door die beschikkingen heeft de Hoge Autoriteit een gemeenschappelijk inkoopsysteem van schroot ingesteld en een financiële voorziening in het leven geroepen voor de verevening van schroot, ingevoerd uit derde-landen, of daarmee gelijkgesteld (schroot van gesloopte schepen en ander duur schroot).

3. De vereveningsinstelling werd gefinancierd door bijdragen gebaseerd op het verbruik van gekocht schroot door iedere onderneming; die bijdragen waren hoofdzakelijk bestemd om vereveningsstortingen mogelijk te maken aan de ondernemingen, die schroot kochten, ingevoerd uit derde-landen, of daarmee gelijkgesteld schroot.

4. Het laten functioneren van de vereveningsinstelling was, onder verantwoordelijkheid van de Hoge Autoriteit, toevertrouwd aan het Gemeenschappelijk Bureau van schrootverbruikers (hierna te noemen het « Bureau ») en aan het Vereveningsfonds voor ingevoerd schroot (hierna te noemen het « Fonds »), coöperatieve maatschappijen naar Belgisch recht. In ieder van de Lid-Staten bestond, als hulporgaan van de vereveningsinstelling, een regionaal bureau. In Italië werd de functie van regionaal bureau uitgeoefend door het Consorzio Approvvigionamenti Materie Prime Siderurgiche (Campsider).

5. Per 1 augustus 1958 hernam de Hoge Autoriteit zelf de beslissingsbevoegdheden die zij gedelegeerd had aan het Bureau en aan het Fonds.

Het verplichte vereveningssysteem is beëindigd op 30 november 1958. Tot die datum waren meer dan 13 millioen ton schroot in de Gemeenschap ingevoerd of verkregen uit de sloop van schepen en uit dien hoofde tot de verevening toegelaten.

6. Bepaalde « geruchten » omtrent mogelijkheden van fraude of onregelmatigheden begonnen te lopen in de maand augustus 1956.

In november 1957 deed de heer Worms, een in Nederland gevestigde handelaar in schroot, aangifte van fraudes, die hun oorsprong vonden in vervalste certificaten afgegeven door het hoofd van de afdeling « ijzer en staal » van het Nederlandse Ministerie van Economische Zaken, waardoor ten onrechte een recht tot verevening werd geopend voor meer dan 22 000 ton schroot.

7. 15 maart 1958 heeft de directie van het Bureau opdracht gegeven aan de Société Anonyme Fiduciaire Suisse na te gaan of het Bureau dan wel het Fonds « bewijzen van oorsprong hadden geaccepteerd of als voldoende beschouwd » van bepaalde categorieën schroot. De strekking van deze opdracht was strikt beperkt : de contracten, die betrekking hadden op de importen uit de Verenigde Staten en op schroot van gesloopte schepen, waren van de controle uitgesloten.

8. Op 14 augustus 1958 heeft het Fonds de S.A. Fiduciaire Suisse belast met het uitvoeren van een volledige controle van alle partijen schroot betrekking hebbende op de periode van 1 april 1954 tot 31 januari 1957; de controleperiode werd later uitgebreid tot 20 april 1957.

9. Op 29 september 1958 heeft de Hoge Autoriteit zelf aan de S.A. Fiduciaire Suisse opdracht gegeven « haar controle zo ver als mogelijk door te voeren ».

10. Op 8 april 1961 heeft de Hoge Autoriteit, als bijlage bij zijn 9de Algemeen Verslag een rapport aangeboden over haar activiteit op het gebied van de controle van de herkomst van schroot, door het Fonds toegelaten tot de verevening (hierna te noemen « rapport van de Hoge Autoriteit »).

Van haar kant heeft de Commissie voor de interne markt van het

Europese Parlement op 15 december 1961 een verslag uitgebracht over de activiteit van de Hoge Autoriteit op dit gebied (rapporteur Alain Poher, stuk no. 109), hierna te noemen « Verslag-Poher ».

11. Uit het rapport van de Hoge Autoriteit volgt met name :

— minstens 229 889 ton, op een totaal van 13 018 270 ton ingevoerd of daarmee gelijkgesteld schroot, zijn ten onrechte tot de verevening toegelaten;
— het is mogelijk, zoal niet waarschijnlijk, dat dit cijfer niet het totaal van de voorgekomen onregelmatigheden omvat;
— de onregelmatigheden zijn van de meest verscheiden soort en zijn gepleegd in meerdere Lid-Staten;
— het is nog niet mogelijk het definitieve resultaat aan te geven van de pogingen om, op kosten van de schuldigen de ten onrechte gestorte bedragen terug te krijgen.

12. De Hoge Autoriteit heeft in haar 10de, 11de en 12de Algemeen Verslag over de werkzaamheden van de Gemeenschap mededelingen gegeven over haar activiteiten — die nog niet geheel beëindigd waren — op het gebied van de liquidatie van de vereveningsinstellingen en van de controle op ter verevening geaccepteerd schroot.

13. De twee eisende ondernemingen in de zaak 9-64 hebben op 18 maart 1964, de vijf eisende ondernemingen in de zaak 25-64 op 25 juni 1964 een beroep ingesteld, strekkende tot herstel van de schade die hun zou zijn berokkend door een dienstfout van de Hoge Autoriteit bij het beheer van en de controle op de vereveningsinstelling.

II — Conclusies van partijen

Overwegende dat *verzoeksters* concluderen dat het den Hove behage :

a) *bij wege van prejudiciële beslissing,* ten einde de gegrondheid van hun actie vast te stellen, de Hoge Autoriteit op te dragen te antwoorden op 21 in het verzoekschrift nader uiteengezette vragen;

b) *bij wege van subsidiaire prejudiciële beslissing,* de gedaagde op te dragen meerdere stukken, zoals nader aangegeven in het verzoekschrift, over te leggen;

c) *wat de zaak zelf betreft,* onder voorbehoud van het overleggen van nieuwe stukken, van het aanbieden van nieuwe middelen van onderzoek en onder voorbehoud van ieder ander dienstig geacht middel,

— het beroep ontvankelijk te verklaren;
— te verstaan in de zin van artikel 40, eerste alinea, van het Verdrag tot oprichting van de E.G.K.S., dat de aansprakelijkheid van de Hoge Autoriteit voortvloeit uit een dienstfout, hierin bestaande dat zij, gedurende de gehele periode in welke het verplichte vereveningssysteem voor schroot heeft gewerkt (dit wil zeggen van 1 april 1954 tot 31 maart 1959), niet belangrijke en grove fraudes heeft weten te voorkomen ten nadele van ijzer- en staalondernemingen in de Gemeenschap (fraudes, gedeeltelijk vermeld in het rapport van 8 april 1961 van de Hoge

Autoriteit, als bijlage bij het 9de Algemeen Verslag over de werkzaamheden van de E.G.K.S.);

— aan een ambtshalve te benoemen college van experts te verzoeken definitief vast te stellen :

1) of, behalve de fraudes die reeds zijn vermeld in het voorlopige verslag van de Hoge Autoriteit, gepubliceerd op 8 april 1961, er geen andere fraudes zijn gepleegd;

2) of de onderzoeken, ingesteld door de volgende administratiekantoren door de Hoge Autoriteit, die belast waren met het controleren van de onregelmatige en frauduleuze werking van de vereveningsinstelling, volledig zijn geweest, diepgaand en definitief wat betreft de gepleegde fraudes :
   — Price Waterhouse & Co., U.S.A.,
   — Treuhand,
   — T. Keuzenkamp,
   — Jonkers en de Jong,
   — Dijkers, de Leede & Co.,
   — Société Anonyme Fiduciaire de Belgique;
   — Société Anonyme Fiduciaire Suisse;

3) of de richtlijnen en de toegepaste methodes om de hoeveelheden schroot, die ten onrechte aan de verevening onderworpen zijn, vast te stellen en te berekenen, adaequaat en zorgvuldig zijn geweest uit technisch oogpunt, en of zij met redelijke zekerheid kunnen garanderen, dat de gefraudeerde tonnen schroot te vergelijken zijn met — zij het bij benadering — de hoeveelheid gefraudeerd schroot, door de Hoge Autoriteit vermeld in haar rapport van 8 april 1961;

4) of al het mogelijke is gedaan om te vermijden dat verjaringstermijnen vervallen en termijnen van het verval van het recht om de boekhoudkundige en douanebescheiden te onderzoeken, en, zo niet, om (zij het ook slechts door een redelijke benadering) de schade vast te stellen die waarschijnlijk is berokkend aan de ijzer- en staalondernemingen in de Gemeenschap;

5) of het juiste cijfer van de tonnen schroot, gefraudeerd ten nadele van de ijzer- en staalondernemingen in de Gemeenschap, overeenstemt met dat, hetwelk de Hoge Autoriteit voorlopig heeft aangegeven in haar rapport van 8 april 1961 (te weten 229 889 ton), en met dat, vermeld in paragraaf 43 van het rapport Poher (252 000 ton, de verschillen blijkend uit de onderzoekingen door Lloyd's verricht niet inbegrepen), of dat dit cijfer integendeel overeenkomt met een belangrijk hoger tonnage, hetwelk de deskundige, die benoemd zou moeten worden, in zijn rapport zou vaststellen;

6) of het percentage van de verhogingen der vereveningsbijdragen als gevolg van de fraudes, waarom het hier gaat (en dus het totaal der bedragen waarvoor de eisers zullen moeten worden gecrediteerd), zou moeten worden berekend op basis van 229 889 ton, vermeld door de Hoge Autoriteit; op 252 000 ton (de verschillen, die kunnen volgen uit de onderzoekingen, ondernomen door Lloyd's niet inbegrepen) uit het rapport Poher; of dat, integendeel, de berekening moet plaats hebben op basis van een belangrijk hoger tonnage, hetwelk, in dat geval, de te benoemen deskundigen in staat zou moeten zijn in hun rapport vast te stellen;

7) of het globale bedrag der kosten, ontstaan door alle controles ter zake van fraudes gepleegd op het gebied van verevening van schroot, inderdaad 400 000 dollar beloopt of een hoger bedrag;

   — in elk geval de Hoge Autoriteit te veroordelen tot betaling van schadevergoeding, waarvan het totaal nader zal moeten worden

vastgesteld en tevens van de kosten van de beroepen en de onkosten van de experts.

Overwegende, dat de *verweerster* concludeert dat het den Hove behage :

a) *bij wege van prejudiciële beslissing*

— in de eerste plaats, te verklaren, dat, als gevolg van de verjaring, de actie van de eisende ondernemingen is teniet gegaan;

— subsidiair, bij de huidige stand van de procedure, de actie prematuur te verklaren en dientengevolge het beroep te verwerpen;

b) *wat de zaak zelf betreft*

— bij wege van een nog meer subsidiaire beslissing, de beroepen te verwerpen als niet gegrond, en in elk geval verzoeksters te veroordelen tot betaling van alle uitgaven en proceskosten.

III — Middelen en argumenten van de partijen

Overwegende dat de middelen en argumenten van de partijen, als volgt kunnen worden samengevat :

A — *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

1. Verjaring van de actie

Verweerster stelt, dat de feiten, die aanleiding geven tot de actie van verzoeksters, worden gevormd door de vereveningsstortingen, betrekking hebbend op schroot dat daar geen recht op gaf.

Nu hebben deze stortingen op zijn laatst in de loop van het jaar 1958 plaatsgevonden, en de actie van verzoeksters, gebaseerd op artikel 40 van het Verdrag, is verjaard omdat zij niet is ingesteld binnen de termijn van vijf jaar, te rekenen vanaf het plaatsgehad hebben van het feit, dat er aanleiding toe geeft, zoals vastgesteld in artikel 40 van het Statuut van het Hof.

Verzoeksters antwoorden hierop door het arrest te citeren, dat door het Hof is gewezen in de gevoegde zaken 46 en 47-59 (Jurisprudentie, deel VIII, blz. 819 e.v.), waaruit volgt, dat « het Hof kennis zou nemen van een beroep, zonder dit te achten door verjaring te zijn getroffen, ingesteld na het sluiten van de rekeningen van het vereveningssysteem »; aangezien die rekeningen nog niet gesloten zijn, is het duidelijk dat het beroep ontvankelijk is.

2. Prematuur karakter van de actie

Verweerster wijst er subsidiair op, dat de actie van verzoeksters prematuur is, en dus niet ontvankelijk, wegens het niet bestaan van een schade op dit ogenblik.

De werkzaamheden voor terugvordering, door de Hoge Autoriteit ondernomen, en de liquidatie van het vereveningssysteem zijn nog in

volle gang; als zou worden toegegeven, dat de verjaring pas begint te lopen op de dag, waarop de afrekeningen definitief zullen zijn vastgesteld, kan er bij de de huidige stand van zaken geen sprake van schade zijn.

Aangezien de hoeveelheid schroot die op onregelmatige wijze ter verevening zou zijn aangenomen, slechts ongeveer 2 % vertegenwoordigt van de gehele hoeveelheid, zou overigens de eventuele schade zelf dit percentage niet kunnen overschrijden. Alleen die ondernemingen, die reeds ten minste 98 % van hun bijdragen hebben voldaan, zouden dus schadevergoeding kunnen vorderen; dat is niet het geval met verzoeksters, die op het ogenblik nog een groot deel van hun bijdragen verschuldigd zijn.

Hoe het ook zij, het percentage van 2 % zou nog lager kunnen worden; de onzekerheid die wat dit betreft heerst, staat zelfs niet toe zich nu reeds uit te spreken over de kwestie van het jaar « debeatur ».

Verweerster voegt hier aan toe, dat de ernst van de eventuele schade een der waarderingselementen zou vormen, die noodzakelijk zijn om de aanwezigheid vast te stellen van een fout, die haar aansprakelijkheid zou kunnen meebrengen; de onmogelijkheid om thans de schade te waarderen maakt het onmogelijk haar verantwoordelijkheid aan te nemen.

Verzoeksters antwoorden, dat men onderscheid moet maken tussen het bestaan van schade en de begroting daarvan; de veroordeling tot betaling van schadevergoeding maakt het niet noodzakelijk, dat het definitieve bedrag van de geleden schade vastgesteld is, maar alleen dat het bestaan ervan objectief bewezen is. Welnu, de schade is nu reeds zeker : het terugkrijgen van de ten onrechte ontvangen bedragen zal niet volledig kunnen zijn, en de controlewerkzaamheden hebben belangrijke kosten veroorzaakt.

Het feit, dat verzoeksters ten aanzien van de Hoge Autoriteit zekere bedragen verschuldigd zijn vanwege hun vereveningsbijdragen, is hier niet relevant, nu het gaat om een verzoek tot schadevergoeding wegens een dienstfout.

B — *Ten principale*

1. De feiten die de aansprakelijkheid doen ontstaan

Verweerster stelt, zonder er formeel een exceptie van niet-ontvankelijkheid van te maken, dat de beroepen moeten worden verworpen wegens het dubbelzinnige karakter van het verzoek.

In feite zouden de verzoeksters, in plaats van de precieze feiten, waarop zij zich beroepen om hun actie te rechtvaardigen, aan te wijzen, zich er toe beperken talrijke parlementaire stukken over te leggen en alle feiten en hypothesen die daarin vermeld worden, in herinnering te brengen.

Terwijl de resultaten van de parlementaire debatten krachtens hun aard de politieke verantwoordelijkheid van de Hoge Autoriteit in het geding kunnen brengen, zijn deze van geen waarde, als het er om gaat

een verantwoordelijkheid van geheel andere aard, gebaseerd op artikel 40 van het Verdrag, vast te stellen.

Verzoeksters trachten de bewijslast af te wentelen op de Hoge Autoriteit door deze te verzoeken op talrijke vragen te antwoorden, en stellen verschillende maatregelen van onderzoek voor; dit is des te minder te aanvaarden omdat zij een schade moeten doen gelden die speciaal hun zelf betreft en niet een schade, berokkend aan de ongeveer 250 ondernemingen, die aan de verevening zijn onderworpen.

Verzoeksters, van haar kant, brengen naar voren, dat de Hoge Autoriteit, door de beschikkingen waarbij het verplichte vereveningssysteem werd ingesteld, zich verantwoordelijk heeft gesteld voor de regelmatige werking daarvan.

Welnu, het rapport van de Hoge Autoriteit, het rapport-Poher en de speciale bijlage gevoegd bij het 11de Algemene Verslag van de Hoge Autoriteit bevatten een ondubbelzinnige bekentenis ten aanzien van het bestaan van zeer talrijke onregelmatigheden; deze vormen, ten laste van de Hoge Autoriteit, een ernstige dienstfout, welke de verhoging van de bijdragen, geëist van de schrootverbruikende ondernemingen, meebrengt.

Verzoeksters preciseren in hun replieken de feiten, waarop zij hun actie tot schadevergoeding willen baseren :

a) De Hoge Autoriteit heeft het dienovereenkomstige bij eenstemmigheid vastgestelde advies van de Raad, noodzakelijk voor de instelling van het vereveningssysteem, slechts verkregen onder uitdrukkelijke voorwaarde haar bemoeienissen met en controles op de werkzaamheden van de Instellingen van Brussel en hun regionale kantoren zeer sterk te beperken.

Door dit compromis — dat lange tijd op onwettige wijze geheim is gehouden — te aanvaarden, waardoor zij ab initio, haar werkzaamheid om toezicht uit te oefenen op de inkooppolitiek beperkte, zonder zich rechtstreeks bezig te houden met het beheer door de Instellingen te Brussel, en zelfs niet met de bewijzen betreffende de herkomst van het ter verevening aangeboden schroot, heeft de Hoge Autoriteit op overduidelijke wijze het Verdrag geschonden (artikel 3, a, b en c; 5, alinea 3 en 53) en haar bevoegdheden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor deze haar zijn verleend. Dit compromis vormt de oorsprong van de administratieve wanorde en heeft de verspilling van openbare gelden mogelijk gemaakt.

b) Bij ontbreken van een gedetailleerde en uniforme regeling voor de over te leggen documenten, heeft de Hoge Autoriteit ieder regionaal bureau vrijgelaten om zijn eigen wijze van controle van de herkomst van het schroot te kiezen.

Zij had deze controle echter met bijzondere waakzaamheid moeten verzekeren, en wel om talrijke redenen : het grote verschil in prijs tussen geïmporteerd of daarmee gelijkgesteld schroot en het binnenlandse schroot; de aard van de schroothandel; de moeilijkheid om nauwkeurig

de herkomst van schroot van gesloopte schepen te verifiëren; het feit dat het zogenaamde « vervangings »-schroot zich uiteraard leende tot allerlei misbruiken enzovoort.

Deze onachtzaamheid is tot uitdrukking gekomen in de meest verschillende onregelmatigheden en fraudes : douanekwitanties, die vervalst waren of onder een voorwendsel verkregen; herinvoer van binnenlandse, tijdelijk uitgevoerd schroot; verevening van een hoger aantal tonnen dan die aangegeven waren; door fotomontage vervalste documenten; documenten, cognossementen en bewijzen van oorsprong, betrekking hebbende op andere produkten dan schroot; ingevoerde goederen, niet omgewerkt tot schroot maar verhandeld als produkten voor hergebruik; berekenen met Engelse maten als gelijk aan Europese eenheden; vervalste bewijzen van oorsprong; uitvoervergunningen onder een vals voorwendsel verkregen; dubbel gebruik van één en hetzelfde document : heffing uitgevoerd op basis van onvoldoende bewijzen door zeecognossementen; documenten, volgens welke een zelfde schip ten minste vijf maal in de loop van dezelfde week havens van de Gemeenschap zou zijn binnengelopen, enzovoort.

c) Onregelmatigheden in de werking van het vereveningssysteem zijn al « vermoed » in augustus 1956; bepaalde fraudes zijn bij de Nederlandse gerechtelijke autoriteiten aangegeven op 28 november 1957 door de heer Worms.

Maar eerst in maart 1958 is een eerste opdracht voor een onderzoek aan de S.A. Fiduciaire Suisse verleend; en toen waren van het onderzoek nog uitgesloten die sectoren, waar het grootste aantal fraudes had plaats gevonden. Eerst in augustus 1958, heeft de Hoge Autoriteit het beperkte karakter van de opdracht bemerkt, en pas eind september van datzelfde jaar heeft zij aan de S.A. Fiduciaire Suisse een als ongelimiteerd gekenmerkte opdracht gegeven.

De Hoge Autoriteit heeft op dit terrein op zijn minst blijk gegeven van een onvergeeflijk gebrek aan ijver en van een overdreven omzichtigheid.

d) Het in april 1961 opgestelde rapport « maakt », zoals verweerster zelf erkent, « geen einde aan de door de fraude met schroot opgeworpen kwestie, noch aan alle activiteiten van de Hoge Autoriteit te dezer zake ». Zelfs op de datum van indiening van het beroepsschrift, dit wil zeggen drie jaar na de publikatie van het rapport, heeft de Hoge Autoriteit nog geen opheldering gegeven omtrent verschillende belangrijke feiten, met name de juiste hoeveelheid schroot die ten onrechte van de verevening heeft geprofiteerd, het juiste totaal van de ten onrechte betaalde bedragen, het juist totaal van de kosten voor de uitvoering van de controles en de vervolging van de fraudeurs, het totaal der terugverkregen bedragen enzovoort.

Verweerster antwoordt op deze verschillende punten als volgt :

a) Het « compromis » met de Raad is niets anders geweest dan de toepassing van de procedure betreffende het verplicht advies, voorzien in

artikel 53, b, van het Verdrag voor het treffen van financiële voorzieningen. De strekking ervan is in overeenstemming met artikel 5, laatste alinea, van het Verdrag, krachtens hetwelk de Instellingen van de Gemeenschap hun werkzaamheden uitoefenen met een beperkt administratief apparaat, in nauwe samenwerking met de belanghebbenden. Wat nu betreft het « geheime » karakter van de overeenkomst, merkt verweerster op dat krachtens het voorlopige interne reglement van de Raad de zittingen van dit lichaam niet openbaar zijn; het feit dat de Raad geen openbaarheid heeft gegeven aan de discussies die in zijn boezem hebben plaatsgevonden, kan dus in geen geval aan verweerster worden verweten.

b) Het gebrek aan controle op de herkomst van het in verevening genomen schroot is een kwestie van de Instellingen van Brussel, niet van de Hoge Autoriteit.

c) Het enige concrete element, aangevoerd door verzoeksters ter ondersteuning van de klacht, volgens welke de Hoge Autoriteit geaarzeld zou hebben alvorens de onderzoekingen te laten beginnen als gevolg van de ontdekking van de eerste fraudes, is een passage uit de conclusies van de Advocaat-Generaal in de zaak 33-59 (Jurisprudentie, deel VIII, blz. 792).

Verweerster merkt wat dit betreft op, enerzijds dat zij het standpunt van de Advocaat-Generaal, dat overigens niet gevolgd is door het Hof, betwist, anderzijds dat de Advocaat-Generaal zelf tot de conclusie is gekomen, dat « de traagheid die zij (de Hoge Autoriteit) aan de dag heeft gelegd in de maanden die volgden op de ontdekking van de eerste fraudes, hoe betreurenswaardig ook, op zich zelf niet van dien aard is dat van een « dienstfout » in de zin van artikel 40 zou kunnen worden gesproken ».

d) De vertraging in de publikatie van de resultaten van de controles zou, in elk geval, geen enkel nadeel aan verzoeksters hebben kunnen berokkenen.

2. De dienstfout van de Hoge Autoriteit

Verzoeksters stellen, zich daarbij steunende op de klassieke theorie van de dienstfout in het Franse recht, dat in het onderhavige geval de dienstfout van de Hoge Autoriteit bestaat in haar gebrekkige activiteit met betrekking tot de organisatie, het beheer en de werking van het vereveningssysteem en in het tekort aan waakzaamheid bij de controle.

a) De organisatie van de vereveningsinstelling is vanaf haar oprichting onregelmatig geweest wegens het onwettig « compromis », getroffen tussen de Hoge Autoriteit en de Raad; dat compromis vormt op zich zelf een karakteristieke administratieve fout.

b) Het beheer en de werking van de Instelling ter toepassing van het compromis zijn onregelmatig, gebrekkig, onvoorzichtig en schuld opleverend geweest.

De Instellingen te Brussel hebben de controle op de herkomst van het schroot volkomen veronachtzaamd; de Hoge Autoriteit moet opkomen voor de gevolgen die uit die fout zijn voortgevloeid.

Het uit vrije wil nalaten van iedere controle door verweerster op het beheer van de instelling, waarvoor zij de verantwoordelijkheid heeft aanvaard, is een ernstige administratieve fout.

c) Het trage optreden van de Hoge Autoriteit na de ontdekking van de eerste fraudes heeft het mogelijk gemaakt dat de belastende documenten zijn vernietigd en dat haar eigen activiteiten ernstig zijn belemmerd als gevolg van verjaring.

Zich baserende op de jurisprudentie van het Hof, wijzen verzoeksters er op dat de handelingen van de Instellingen te Brussel gelijk gesteld zijn aan handelingen van de Hoge Autoriteit zelf en dus de aansprakelijkheid van de Hoge Autoriteit meebrengen. Er is in dit geval geen aanleiding een situatie van « administratieve voogdij » in overweging te nemen; de Hoge Autoriteit aanvaardt zelf en volledig de civielrechtelijke verantwoordelijkheid, die verschilt van haar politieke verantwoordelijkheid tegenover het Parlement, voor de fouten begaan door haar eigen organen, zoals de vereveningsinstellingen waren.

De werkzaamheden, die deze Instellingen op zich genomen hadden, sluiten iedere vergelijking met een gepretendeerde bankfunctie uit.

Verweerster merkt in de eerste plaats op dat het Bureau en het Fonds geen organen of diensten zijn van de Hoge Autoriteit, maar privaatrechtelijke Instellingen met een eigen rechtspersoonlijkheid en bekleed met eigen bevoegdheden.

De Hoge Autoriteit kan niet rechtstreeks verantwoordelijk zijn voor het beheer van de vereveningsinstelling.

Verweerster tekent voorts aan, dat de principiële verantwoordelijkheid die zij op zich genomen heeft bij de oprichting van de vereveningsinstelling tot de politieke administratieve sfeer behoort en dat deze geen verbintenis kan scheppen tegenover de aan de verevening onderworpen ondernemingen, noch een garantie, die een contractuële of wettelijke en objectieve verantwoordelijkheid schept.

Een verantwoordelijkheid zou de Hoge Autoriteit dus slechts op zich kunnen laden wat betreft de controle op het beheer van de Instelling.

Zich baserende op de Italiaanse en Franse jurisprudentie inzake de controle op de werkzaamheden van het bankwezen door de overheid, stelt verweerster dat in het onderhavige geval haar verantwoordelijkheid hierbij niet betrokken kan zijn. Inderdaad is de verantwoordelijkheid van de overheid te dezer zake uitgesloten door de Italiaanse jurisprudentie; volgens de Franse jurisprudentie kan hier slechts sprake van zijn als een ernstige fout is vastgesteld; dat is alleen het geval wanneer, na de ontdekking van ernstige onregelmatigheden, de juiste sancties niet

zijn toegepast en geen passende maatregelen zijn genomen; de Hoge Autoriteit is opgetreden overeenkomstig haar plicht.

3. De schade van verzoeksters

Verzoeksters brengen naar voren, dat onderscheid gemaakt moet worden tussen het bestaan van de schade en de begroting daarvan.

De schade is nu reeds vaststaand, concreet en actueel : de ten onrechte betaalde bedragen zullen niet volledig kunnen worden terugverkregen; de onderzoek- en verificatiewerkzaamheden hebben belangrijke kosten veroorzaakt; de traagheid van de Hoge Autoriteit heeft bepaalde onderzoeken verder onmogelijk gemaakt; de importen van schroot uit de Verenigde Staten hebben plaatsgevonden op uitzonderlijk onvoordelige condities voor de ondernemingen in de Gemeenschap als gevolg van ten onrechte aan bepaalde leveranciers toegestane commissies.

Het feit, dat het juiste bedrag van de schade niet kan worden vastgesteld, is uitsluitend te wijten aan de onachtzaamheid van verweerster; verzoeksters vragen dat dat bedrag, voor wat ieder van hen betreft, wordt vastgesteld door middel van een expertise.

Verweerster stelt, dat de ondernemingen de van hen gevorderde bijdragen daadwerkelijk betaald moet hebben, wil er sprake kunnen zijn van schade; dit is hier niet het geval, zodat de extra-last, waarover verzoeksters zich beklagen, zich hoogstens in de toekomst zou kunnen manifesteren, maar bij de huidige stand van zaken niet bestaat.

Aangaande de elementen die de schade vormen en die aangevoerd zijn door verzoeksters wijst verweerster er op dat :

— verzoeksters zouden moeten aantonen dat de kosten van de controles achteraf hoger zijn dan die van de preventieve controles, welke zij de Hoge Autoriteit verwijten te hebben verwaarloosd;

— daar de gelden, noodzakelijk om de controles uit te voeren, aan de ondernemingen gevraagd zijn bij de algemene beschikkingen, waarbij de liquidatie van de vereveningsinstelling wordt geregeld, het eisen van een eventuele schadevergoeding zou moeten geschieden op basis van artikel 34, en niet van artikel 40;

— de beweringen omtrent ongeoorloofde commissies, betaald aan bepaalde Amerikaanse leveranciers, volstrekt zijn ongegrond.

Concluderend verklaart verweerster dat een toekomstige en onzekere schade, het risico van schade zoals verzoeksters deze doen gelden, niet becijferd kan worden, zodat ook het element geleden schade absoluut ontbreekt.

IV — Procedure

Overwegende dat de schriftelijke procedure, in de beide zaken, regelmatig is geweest;

dat het Hof bij beschikking van 18 november 1964 haar voeging heeft bevolen zowel voor de mondelinge en schriftelijke behandeling als ter gelijktijdige berechting bij het eindarrest;

dat het Hof, ingevolge het rapport van de Rechter-Rapporteur, de Advocaat-Generaal gehoord, beslist heeft de mondelinge procedure te openen zonder voorafgaande instructie;

dat de partijen gehoord zijn in hun mondelinge toelichtingen ter zitting van 18 februari 1965;

dat de Advocaat-Generaal zijn conclusie heeft genomen ter zitting van 1 april 1965;

TEN AANZIEN VAN HET RECHT

I — Ten aanzien van de ontvankelijkheid

Overwegende dat verweerster tegen de ontvankelijkheid van het beroep twee excepties opwerpt, de een afgeleid uit de beweerde verjaring van de actie, de andere uit het premature karakter ervan;

dat het gewenst voorkomt in de eerste plaats die laatste exceptie te onderzoeken;

dat verweerster ter ondersteuning daarvan er op wijst, dat de door haar begonnen werkzaamheden ter terugverkrijging en de liquidatie van het vereveningssysteem nog aan de gang zijn;

dat het op het ogenblik niet mogelijk zou zijn met zekerheid vast te stellen dat verzoeksters een nadeel zullen ondervinden ten gevolge van de beweerde dienstfout;

dat de actie van verzoeksters dus prematuur zou zijn en, bijgevolg, niet ontvankelijk;

Overwegende dat niet betwist is dat de werkzaamheden van de Hoge Autoriteit ter zake van de liquidatie van de vereveningsinstellingen nog niet geheel beëindigd zijn, welk feit verzoeksters overigens naar voren brengen als een der constitutieve elementen van de aan verweerster verweten dienstfout;

dat het niet mogelijk is nu reeds precies de invloed te bepalen van de onregelmatigheden op het gebied van de verevening, op de ten laste van de aan de verevening onderworpen ondernemingen gebrachte bijdragen in het algemeen, en van verzoeksters in het bijzonder;

dat het door verzoeksters aangevoerde nadeel noch ontstaan, noch actueel is;

dat het hoogstens gaat om een toekomstig nadeel, zonder dat het mogelijk is dat onmiddellijk te schatten, en zelfs niet de verwezenlijking ervan als zeker aan te nemen;

dat het verzoeksters bovendien steeds vrij zal staan om, ingeval zij door de Hoge Autoriteit tot betaling van hun bijdragen zouden worden gedwongen, hun aanspraken in rechte geldend te maken;

dat, zonder dat op het ogenblik de aan de Hoge Autoriteit toegeschreven fouten in overweging behoeven te worden genomen, noch ook de geldelijke gevolgen daarvan, behoort te worden vastgesteld, dat die gevolgen thans niet voor een begroting in aanmerking komen, en dat het nadeel, waarop verzoeksters zich beroepen, in zijn bestaan, in zijn grootte en in zijn verhoudingen tot de beweerde fouten, pas erkend zal kunnen worden op het moment van het opstellen der definitieve afrekeningen;

dat het onder deze omstandigheden prematuur schijnt een onderzoek van deskundigen te doen instellen;

dat, dientengevolge, de actie van verzoeksters bij de huidige stand van zaken niet ontvankelijk is;

II — Ten aanzien van de kosten

Overwegende dat volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering de in het ongelijk gestelde partij in de kosten wordt verwezen;

dat de eisende partijen niet zijn geslaagd in hun middelen;

dat zij dus moeten worden veroordeeld in de kosten van het geding;

Gezien de processtukken;

Gehoord de Rechter-Rapporteur in zijn rapport;

Gehoord partijen in hun pleidooien;

Gehoord de Advocaat-Generaal in zijn conclusie;

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, in het bijzonder de artikelen 3, 5, 34, 40 en 53;

Gelet op het Protocol betreffende het Statuut van Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal;

Gelet op het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende,

Verwerpt de beroepen als niet ontvankelijk;

Verwijst de eisende partij in de kosten van het geding;

Ontzegt het meer of anders gevorderde.

Aldus gedaan en gewezen te Luxemburg op twee juni negentienhonderdvijfenzestig.

Hammes Donner Lecourt

Delvaux Monaco

Uitgesproken ter openbare zitting, gehouden te Luxemburg op twee juni negentienhonderdvijfenzestig.

Voor de Griffier,
H. J. Eversen
Adjunct-Griffier

De President,
Ch. L. Hammes

Conclusies van de Advocaat-Generaal Joseph Gand van 1 april 1965[1]

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

Zeven Italiaanse ijzer- en staalondernemingen — waarvan verschillende reeds voor U zijn verschenen — leggen U nog eens het vraagstuk van de verantwoordelijkheid van de E.G.K.S. voor in verband met de fout, welke de Hoge Autoriteit wordt verweten bij het beheer van en de controle op de vereveningsinstelling voor schroot.

Zonder deze instelling, die U geheel bekend is, in details te beschrijven, zal het voldoende zijn in herinnering te brengen, dat het ten doel had te verzekeren, dat men regelmatig zou worden bevoorraad met een produkt met een zeer speculatief karakter en dat het in het leven is geroepen op grond van artikel 53 b) van het E.G.K.S.-Verdrag, hetwelk de Hoge Autoriteit machtigt om zelve, op dienovereenkomstig met eenparigheid van stemmen uitgebracht advies van de Raad, alle financiële voorzieningen te treffen, welke naar haar oordeel noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taken omschreven in artikel 3. De instelling heeft haar verplicht karakter gekregen bij de beschikking 22-54 van 26 maart 1954 en is vervolgens verruimd bij de beschikkingen 14-55 van 26 maart 1955 en 2-57 van 27 januari 1957. Het stelsel bracht mee dat bijdragen moesten worden betaald, vastgesteld op basis van het verbruik door elke onderneming van gekocht schroot en dat vereveningsstortingen werden uitgekeerd aan die ondernemingen, welke schroot uit derde landen geïmporteerd of daarmede gelijkgesteld schroot, zoals dat afkomstig van sloop van schepen, kochten. De werking ervan werd verzekerd door twee coöperatieve maatschappijen naar Belgisch recht, het Gemeenschappelijk Bureau van Schrootverbruikers en het Vereveningsfonds voor ingevoerd schroot, welke werkten onder verantwoordelijkheid van de Hoge Autoriteit.

1 — Vertaald uit het Frans.