

Conclusies van de Advocaat-Generaal
M. LAGRANGE

10 mei 1962

Vertaald uit het Frans

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

Louis Worms, schroothandelaar te 's-Gravenhage, heeft op grond van artikel 40 van het Verdrag een vordering ingesteld tot het verkrijgen van vergoeding voor de schade die hij beweert te hebben geleden ten gevolge van een dienstfout van de Hoge Autoriteit.

Deze vordering is gebaseerd op de handelwijze te zijnen opzichte van het Gemeenschappelijk Bureau van Schrootverbruikers (G.B.S.V.), beschouwd als orgaan van de Hoge Autoriteit, en van de Hoge Autoriteit zelf, als overheid belast met het toezicht op de werkzaamheden van het Bureau en met de toepassing van artikel 65.

Verzoeker verwijt het Bureau dat dit systematisch heeft geweigerd zaken met hem te doen daar al zijn offertes, aanvankelijk zonder enige motivering en vervolgens onder verschillende voorwendsels, werden afgewezen.

Verzoeker verwijt de Hoge Autoriteit: 1. te hebben nagelaten van haar bevoegdheden in het G.B.S.V. gebruik te maken om te bewerkstelligen, dat hij zaken kon blijven doen; 2. te hebben verzuimd de boycot van de schroothandelaren in Nederland, waarvan hij het slachtoffer was, te breken; 3. in gebreke te zijn gebleven de schrootfraude met voortvarendheid te liquideren en te bevorderen, dat de schuldigen bestraft werden.

A — Het Gemeenschappelijk Bureau

In een voor Uw Hof gevoerd proces kan uiteraard de eigen aansprakelijkheid van deze instelling, een privaatrechtelijke vennootschap naar Belgisch recht, niet in geding zijn, doch alleen de aansprakelijkheid van de Hoge Autoriteit, die, waar het de werking van de vereveningsinstelling betreft, volgens Uw jurisprudentie van rechtswege voor de aansprakelijkheid van het Bureau in de plaats treedt.

Volgens Uw rechtspraak worden de zgn. Brusselse instellingen als organen van de Hoge Autoriteit beschouwd en worden zelfs hun handelingen gelijkgesteld met handelingen van de Hoge Autoriteit zelf, doch het spreekt vanzelf dat daarmee alleen wordt bedoeld op de werkzaamheden die deze instellingen verrichten in hun hoedanigheid van overheidsinstanties. De zuiver commerciële zijde van hun optreden is door Uw Hof tot dusver nimmer onder deze rechtspraak begrepen. Wij geloven ook niet dat dit mogelijk is. Indien bijvoorbeeld wordt uitgegaan van de beschikking 2-57, die van kracht was ten tijde van het plaatsgrijpen van de litigieuze feiten, dan blijkt duidelijk de verdeling van bevoegdheden tussen de beide instellingen: het Fonds, dat „het uitvoerend orgaan voor de bij deze beschikking in het leven geroepen financiële instelling” is (artikel 12) en dat is samengesteld uit de leiders van de staalindustrie van de Gemeenschap, is bij uitsluiting bevoegd tot het nemen van alle beslissingen die in het belang van het vereveningsstelsel vereist zijn: vaststelling van de hoeveelheden waarvoor de prijsverevening zal gelden, vaststelling van de voorwaarden waaraan de toekenning der prijsverevening is gebonden, vaststelling van de vereveningsprijs, van het basistarief der bijdragen, enz. (artikel 11, lid 1). Op al deze punten doet het Bureau slechts voorstellen aan het Fonds.

Daarentegen is het Bureau, dat is samengesteld uit een groot gedeelte van de schrootverbruikende ondernemingen, „bevoegd, de onderhandelingen over de inkopen voor gemeenschappelijke rekening te voeren” (artikel 11, lid 2), terwijl voorts is bepaald (artikel 11, lid 3): „Het Gemeenschappelijk Bureau kan eveneens, voor zover dit in verband met een regelmatige voorziening van de gemeenschappelijke markt noodzakelijk is, rechtstreeks contracten voor aankoop en bevrachting afsluiten voor rekening van later aan te wijzen verbruikers”. Hier heeft het Bureau eigen bevoegdheden, die echter van commerciële aard zijn; zijn werkzaamheid als overheidsinstantie is daarbij uitgeschakeld, althans voor zover de werking van de vereveningsinstelling niet in geding is (zoals het geval was in de zaak Mannesmann en anderen: vgl. het arrest van 4 april 1960). Rechtsgeschillen betreffende deze werkzaamheid behoren tot de bevoegdheid van de gewone rechters en op dit gebied neemt de administratieve aansprakelijkheid van de Hoge Autoriteit niet van rechtswege de plaats

in van de eigen aansprakelijkheid van het Bureau indien dit handelt als wettelijk lasthebber om „de onderhandelingen over de inkopen voor gemeenschappelijke rekening te voeren” en a fortiori indien het handelt als zelfstandig koper. De handelsrelaties die verzoeker met het Bureau heeft trachten te vestigen door schrootoffertes te doen, zijn naar hun aard niet verschillend van die welke hij met afnemers van schroot heeft willen aanknopen: het betreft hier rechtsverhoudingen die zuiver op het gebied van het privaatrecht liggen.

B - Grieven tegen de Hoge Autoriteit

De eerste en de derde grief leggen wij terstond terzijde: de eerste (de Hoge Autoriteit heeft nagelaten van haar bevoegdheden in het G.B.S.V. gebruik te maken om te bewerkstelligen, dat Worms zaken kon blijven doen) omdat het duidelijk is dat de Hoge Autoriteit een dergelijke bevoegdheid niet bezat, en de derde (de Hoge Autoriteit is in gebreke gebleven de schrootfraude met voortvarendheid te liquideren en te bevorderen, dat de schuldigen bestraft werden) omdat niet verzoeker het slachtoffer is van de fraude, doch de schrootverbruikende ondernemingen, die de vereveningsheffing moeten betalen.

Rest de tweede, meest belangrijke grief, welke betrekking heeft op de boycot waaraan verzoeker zowel van de zijde van het G.B.S.V. als van de Nederlandse handelaren beweert te hebben blootgestaan. De Hoge Autoriteit zou in dit verband aansprakelijk zijn doordat zij van haar bevoegdheden geen gebruik heeft gemaakt om deze boycot te breken.

Zo lijkt de vraag ons juist gesteld. Immers, het staat volkomen vast dat, zo verzoeker een vordering heeft tegen de aanstichters van de beweerde boycot, met inbegrip van het G.B.S.V., deze vordering alleen voor de nationale rechter kan worden ingesteld. Zowel in landen binnen als buiten de Gemeenschap bestaat op dit gebied een min of meer uitgebreide jurisprudentie, welke zich het meest heeft ontwikkeld in landen die geen anti-kartelwetgeving kennen zoals Zwitserland. Zo heeft het Federale Hof een jurisprudentie geschapen die is samen te vatten in de volgende formulering, welke in verschillende arresten is terug te vinden:

„le boycottage est, dans la vie économique, un moyen de lutte admissible en soi; il devient inadmissible lorsque le but visé ou les moyens utilisés sont illicites ou contraires aux mœurs ou lorsqu'il existe entre l'avantage recherché par les boycotteurs et le dommage causé à la personne atteinte une disproportion évidente”.⁽¹⁾

Wat het doel betreft:

„il est évidemment illicite, s'il vise à satisfaire un désir de vengeance, un sentiment de jalousie, sans aucune utilité pour les boycottants”.⁽²⁾

In de landen waar een anti-kartelwetgeving bestaat is boycot gewoonlijk verboden voor zover daardoor afbreuk wordt gedaan aan de concurrentie. Dit geldt bij voorbeeld voor Duitsland, krachtens paragraaf 26, lid 1, van het Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Doch in deze landen gaat de toepassing van de bijzondere wetgeving gepaard met het gemene recht, op grond waarvan bepaalde boycothandelingen kunnen worden tegengegaan die niet door de anti-kartelwetgeving worden getroffen. Om bij Duitsland te blijven: paragraaf 823, lid 1, van het B.G.B., dat de grondslag vormt van de aansprakelijkheid wegens onrechtmatige daad

„ist ins besondere in den Boykotfällen von Bedeutung, in denen die engeren Voraussetzungen des § 26 Abs. 1 KartG nicht erfüllt sind” (Müller, Henneberg, Schwartz, 1958, blz. 569).

Doch het spreekt vanzelf dat, onverschillig of de boycot door de anti-kartelwetgeving wordt verboden of wel op zichzelf volgens het gemene recht onrechtmatig is, de benadeelde steeds een vordering kan instellen bij de gewone rechter.

In het onderhavige geval bestaat er een anti-kartelwetgeving, nl. die van de Gemeenschap, welke is neergelegd in artikel 65. Op schending van deze wetgeving, die deel uitmaakt van het nationale recht der Lid-Statens, kan voor de nationale rechter een beroep

(1) „Rapport général sur le boycottage” door prof. H. Deschenaux, deken van de juridische faculteit van de Universiteit te Fribourg, overgelegd aan het Congres van de Association Henri Capitant in juni 1956, Deel X, blz. 58.

(2) Ibidem, blz. 59.

worden gedaan indien de boycot waarover de benadeelde zich beklagt het gevolg is van een verboden afspraak of in strijd is met de bepalingen van een afspraak waarvoor ontheffing is verleend, met dit voorbehoud dat een eventueel geschil omtrent de vraag of de afspraak in overeenstemming is met het Verdrag door de Hoge Autoriteit en eventueel door het Hof dient te worden beslecht bij wege van prejudiciële beslissing (artikel 65, lid 4). Doch buitendien blijft het gemene recht van toepassing, in Nederland belichaamd in artikel 1401 van het Burgerlijk Wetboek, dat overeenkomt met artikel 1382 van de Franse en Belgische Code Civil (in deze zin Molengraaff, «Leidraad Nederlands Handelsrecht», eerste deel, 1953, blz. 145 en 151; zie ook Dorhout Mees, «Kort Begrip van het Nederlands Handelsrecht», 3e druk, 1961, nos. 472 en 473). Het had op de weg van Worms gelegen, op grond van deze bepalingen een vordering in te stellen tegen de aanstichters van de boycot.

Met betrekking tot de Hoge Autoriteit kan daarentegen – gelijk verzoeker zelf heeft ingezien – alleen sprake zijn van een dienstfout daarin bestaande, dat deze instelling haar bevoegdheden niet tegen de aanstichters van de boycot zou hebben aangewend.

Deze bevoegdheden zijn die welke de Hoge Autoriteit ontleent aan artikel 65 en die in het bijzonder moeten worden uitgeoefend in het kader van artikel 53, dat handelt over de financiële instellingen: artikel 53 bevat trouwens een uitdrukkelijke verwijzing naar artikel 65.

Het komt ons evenwel voor dat artikel 65 in casu niet van toepassing was. Immers deze bepaling doelt op afspraken

„welke er direct of indirect toe zouden kunnen leiden om op de gemeenschappelijke markt de normale werking van de mededinging te beletten, te beperken of te vervalsen”.

Hierbij wordt dus gedacht aan inbreuken op de concurrentie binnen de gemeenschappelijke markt, die in het bijzonder ten doel hebben, zoals artikel 65 zelf zegt, de prijzen vast te leggen of te bepalen, de produktie, de technische ontwikkeling of de investeringen te beperken of te beheersen of de markten, produkten, afnemers of voorzieningsbronnen te verdelen.

Worms stelt zelf dat de gestelde boycot het gevolg was van de aangifte van de schrootfraude die hij op 28 november 1957 bij de Nederlandse instanties deed. Deze boycot door verschillende ondernemingen en door het G.B.S.V. bestond volgens verzoeker niet in het verbreken van bestaande handelsbetrekkingen, doch in het systematisch weigeren om zaken met hem te doen sedert hij was ontslagen door de Hansa voor wier rekening hij sedert 1 januari 1956 werkzaam was, welk ontslag intussen zelf het gevolg was van de aangifte. Indien deze feiten, d.w.z. enerzijds het bestaan van de boycot en anderzijds het causaal verband tussen de aangifte en de boycot waren bewezen, dan zou hier ongetwijfeld sprake zijn van een duidelijk voorbeeld van „onrechtmatige” boycot in de zin van het gemene recht; doch het komt ons voor dat dit geval, dat in wezen een subjectief karakter draagt, niet onder de toepassing van artikel 65 valt en dat de Hoge Autoriteit als overheid niet in deze overwegingen behoefde te treden.

Zij had slechts dan tussenbeide kunnen en moeten komen indien het haar objectief was gebleken dat de handelwijze waarover verzoeker zich beklagt ertoe leidde „dat de normale werking van de mededinging op de markt werd vervalst”. Doch a priori was voor een dergelijke veronderstelling geen plaats.

Het is een geheel andere vraag of de Hoge Autoriteit wel het nodige heeft gedaan om het kartel tussen de schroothandelaren, die door de Nederlandse staalfabrieken als hun rechtstreekse leveranciers werden beschouwd, te breken. Het verzoek dat dit kartel op 26 april 1954 had ingediend tot het verkrijgen van de in artikel 65, lid 2, bedoelde ontheffing is eerst op 2 juni 1960 verworpen (Publikatieblad van 24 juni). Onder de werking van de overgangsbepalingen heeft het kartel gedurende al deze tijd wettig kunnen voortbestaan, dank zij de beschikking 37-53 van 11 juli 1953 en de ruime rechtspraak van het Hof op dit punt, en deze lange tijd omvat in het bijzonder het tijdperk gedurende welke de vereveningsinstelling van kracht was! Wij vermelden deze feiten omdat verzoeker er zich op heeft beroepen. Zijn betoog komt hierop neer dat, indien de Hoge Autoriteit de gewenste ijver aan de dag had gelegd en indien het kartel ten tijde van het plaatsgrijpen van de litigieuze feiten niet had

bestaan, het hem minder moeite zou hebben gekost met de afnemers van schroot normale handelsbetrekkingen aan te knopen. Er zou dus ten hoogste sprake zijn van indirecte schade. Hier verlaten wij het terrein dat verzoeker zelf heeft gekozen, namelijk het onrechtmatige nalaten van de Hoge Autoriteit bij de bestrijding van de boycot waardoor hij zich benadeeld acht. Doch hieromtrent zeiden wij reeds, dat dit geval naar onze mening niet onder de toepassing van artikel 65 viel en niet de tussenkomst van de Hoge Autoriteit vereiste.

Wij concluderen:

- tot afwijzing van de vordering,
- en tot veroordeling van verzoeker in de kosten, onder voorbehoud van de toepassing van de bepalingen omtrent kosteloze rechtsbijstand.