

Conclusies van de Advocaat-Generaal
M. LAGRANGE

Vertaald uit het Frans

t



INHOUD

| | Blz. |
|--|------|
| I—Voorgeschiedenis | 331 |
| II—Analyse der Beschikking No. 2-57 de dato 26 januari 1957 | 345 |
| III—Conclusies en middelen van partijen | 548 |
| IV—De bij artikel 53, sub b, aan de Hoge Autoriteit toegekende bevoegdheden | 352 |
| a) De „financiële instellingen” | 352 |
| b) De regels met betrekking tot de uitoefening van de bevoegdheden voorzien in artikel 53 b) | 354 |
| — de vormvoorschriften | 354 |
| — de te beogen doeleinden | 355 |
| — de in artikel 4 van het Verdrag gestelde grenzen | 356 |
| — de in de specifieke bepalingen van het Verdrag gestelde grenzen | 357 |
| — de rangorde der verschillende wijzen van ingrijpen | 358 |
| V—Toepassing in casu | 365 |
| a) De „noodzakelijkheid” van de aanpassing van de financiering der verevening | 366 |
| b) De doelstellingen der Beschikking en de oerbiediging der in artikel 4 gestelde grenzen | 369 |
| — de doelstellingen van artikel 5 a), d) en g) | 369 |
| — de doelstelling van artikel 5 b) en artikel 4 b) | 372 |

Blz.

| | |
|---|-----|
| c) De eerbiediging der in de specifieke bepalingen van het Verdrag gestelde grenzen | 381 |
| — met betrekking tot artikel 59 | 381 |
| — met betrekking tot artikel 54 | 382 |
| d) Samenvatting van de beschouwingen ten principale . . . | 383 |
| e) Procedure en ontvankelijkheid | 384 |
| — „détournement de pouvoir” | |
| met betrekking tot de beweerdelijk geschonden bepalingen | 385 |
| in verband met de hoedanigheid der eisende partijen . | 388 |
| — vragen aan het beroep 13-57 eigen | 390 |
| f) Eindconclusie | 391 |

Mijnheer de Voorzitter, mijne heren Rechters,

Alvorens tot de behandeling der beroepen over te gaan en teneinde die te vergemakkelijken, komt het ons noodzakelijk voor een zo nauwkeurig mogelijk overzicht te geven van het door de Hoge Autoriteit gevoerde beleid met betrekking tot het schrootvraagstuk tot op het ogenblik waarop de Beschikking No. 2-57 werd gegeven, om vervolgens over te gaan tot een onderzoek van deze Beschikking welke karakter wellicht het duidelijkst zal blijken in het licht van haar voorgeschiedenis.

Aan de vooravond van de instelling van de gemeenschappelijke markt verschilt de schrootvoorziening sterk naargelang der betreffende landen, zulks uit hoofde van de bijzondere kenmerken welke de ontwikkeling der staalindustrie in de afzonderlijke landen vertoonde. Frankrijk, Duitsland en Nederland voorzien in hun eigen behoeften en voeren zelfs een zekere hoeveelheid schroot uit; België en Italië zijn daarentegen op import aangewezen; voor laatstgenoemd land bedroeg de invoer in 1952 637.000 ton, terwijl $\frac{2}{3}$ van zijn aankopen geschiedt in niet tot de Gemeenschap behorende landen. Met zekerheid staat derhalve op dit ogenblik vast, dat de Gemeenschap in haar geheel zich tegenover een tekort aan schroot geplaatst zal zien. Dit vooruitzicht is te zorgwekkender, daar aan de invoer twee aanzienlijke bezwaren zijn verbonden: in de eerste plaats het onzekere karakter van de invoer in verband met het feit, dat het wereldverbruik van schroot voortdurend toeneemt en dat de voor export in aanmerking komende hoeveelheden van de uitvoerende landen, zoals de Verenigde Staten, sterk varieert niet alleen naargelang van de conjunctuur, maar evenzeer in verband met de economische politiek en zelfs de politiek in het algemeen, zodat de mogelijkheid bestaat, dat deze bron eenvoudig ophoudt te vloeien. Zo wordt een deel van de schrootuitvoer van de Verenigde Staten voor de Japanse staalindustrie gereserveerd en wel tegen prijzen afwijkende van die welke in Europa worden gevraagd. Er is derhalve geen sprake van een werkelijk internationale schrootmarkt met wereldkoersen, zoals bijvoorbeeld het geval is bij koper, waarvan de prijs bepaald wordt door de wet van vraag en aanbod. Het tweede bezwaar is het aanzienlijke verschil — althans in tijden van hoogconjunctuur of van normale conjunctuur — tussen de invoerprijzen en de prijzen op de binnenlandse markt.

Het is om deze redenen, dat de Hoge Autoriteit zich begin 1953 genoopt ziet zekere maatregelen te treffen teneinde te voorkomen, dat de prijzen op de gemeenschappelijke markt zich aanpassen aan de prijzen in derde landen en tevens om ongeordende handel tussen verschillende gebieden der Gemeenschap te voorkomen.

Zo gaat de Hoge Autoriteit bijvoorbeeld in haar Beschikking No. 2-53 van 7 februari 1953 voor een korte periode, eindigend op 15 maart, tot de verdeling van het schroot tussen de verschillende landen der Gemeenschap over: aan elk deelnemend land worden de eigen schrootvoorraden toegewezen met bepaling, dat 5.000 ton Duits schroot en 20.000 ton Frans schroot naar Italië mag worden uitgevoerd. Het aan hoofde van genoemde Beschikking geformuleerde motief is kenmerkend voor het streven van de Hoge Autoriteit vanaf dat tijdstip, een streven waaraan zij sedertdien trouw is gebleven:

„Overwegende dat het verschil tussen de prijs van het binnen de Gemeenschap ingezamelde schroot en die van het uit derde landen geïmporteerde schroot ernstige verstoringen in de voorziening van de staalindustrie kan doen ontstaan, zoals aan deze situatie beantwoordende voorzieningen voor de prijsaanpassing nog niet in werking kunnen treden...”

Bij Beschikking No. 28-53 van 15 maart 1953, genomen krachtens artikel 61 van het Verdrag, stelt de Hoge Autoriteit maximum aankooprijzen voor schroot vast met zekere kortingen naargelang van de verschillende zones, zulks teneinde rekening te houden met de afstand tussen de plaats waar het schroot wordt ingezameld en de plaats van verbruik; zij voorziet een verlaging van deze prijzen met 3 rekeneenheden met ingang van 15 juni teneinde speculatieve voorraadvorming te voorkomen. Het schroot wordt verdeeld in vijf verschillende categorieën, die weer worden onderverdeeld in soorten, waarvoor telkens een afzonderlijke prijs geldt.

In diezelfde periode organiseren de staalproducenten der zes landen het tevoren aangekondigde prijsvereenigingsstelsel. Bij notariële akte op 24 april te Brussel verleden richten zij gelijktijdig het Gemeenschappelijk Bureau voor Schrootverbruikers en het Vereenigingsfonds voor Ingevoerd Schroot op, die coöperatieve

vennootschappen zijn naar Belgisch recht en ten doel hebben een oplossing te vinden voor alle vraagstukken welke met de schrootbevoorrading van de gemeenschappelijke markt verband houden. Gelijk zijn naam aanduidt is het Fonds er in het bijzonder mede belast „de prijsverevening te verzekeren tussen de prijs van het uit derde landen ingevoerde schroot en de prijs van het schroot uit de Gemeenschap afkomstig”, zulks volgens regelen welke zullen worden neergelegd in „door de Raad van Beheer op te stellen reglementen”. Opgemerkt zij nog, dat de Statuten zowel van het Bureau als van het Fonds de aanwezigheid bij alle vergaderingen van de Raad voorzien van „een waarnemer van de Hoge Autoriteit” met bepaling evenwel, dat deze waarnemer „geen stemrecht zal hebben en zelfs geen adviserende stem mag uitbrengen...”. Dit laatste recht werd hem evenwel een jaar later bij een wijziging der Statuten toegekend.

Deze overeenkomsten werden verenigbaar geacht met artikel 65 van het Verdrag en verwacht werd, dat daardoor het deficit op de schrootmarkt zou worden opgeheven en wel door een voldoende invoer en de afzet van de aldus verkregen hoeveelheden „tegen prijzen, die in een passende verhouding staan tot de maximumprijzen, welke de Hoge Autoriteit voor het binnen de Gemeenschap beschikbare schroot heeft vastgesteld”; dientengevolge werden deze overeenkomsten krachtens artikel 53, sub a, van het Verdrag goedgekeurd bij Beschikking No. 53-53 van 19 mei 1953. Aan hoofde van deze Beschikking verklaarde de Hoge Autoriteit:

„dat de instelling van een vereveningsfonds voor ingevoerd schroot noodzakelijk is om een regelmatige voorziening van de gemeenschappelijke markt te waarborgen en de benodigde hoeveelheid schroot gelijkelijk binnen het bereik van alle verbruikers binnen de Gemeenschap te brengen, ongeacht of het ingevoerd dan wel binnen de Gemeenschap beschikbaar schroot betreft”.

De Beschikking onderwierp de aldus goedgekeurde instellingen aan bepaalde controlemaatregelen, zoals met name de voorafgaande goedkeuring door de Hoge Autoriteit van de reglementen welke door de bestuursorganen ter vaststelling van de modaliteiten der prijsverevening zouden worden uitgevaardigd.

Parallel aan deze maatregelen bepaalt de Hoge Autoriteit de liquidatie, dan wel de reorganisatie, van alle bureaus of instel-

lingen, welke eerder in de deelnemende Staten waren opgericht met het doel tot een verdeling van het schroot of regeling van de schrootprijzen te geraken zoals met name de Duitse vennootschap „Schrottvermittlung”, de Italiaanse „Campsider” en de „Union des Consommateurs de ferraille française”.

Eind 1953 leidt het afnemen van de vraag naar schroot — als gevolg van een vermindering der staalproductie — de Hoge Autoriteit tot een aanpassing van het prijzenstelsel aan de werkelijke marktsituatie, waartoe zij de prijzen per 15 juni opnieuw met 3 dollar verlaagt. Teneinde te voorkomen dat deze verlaging een verhoogde uitvoer ten gevolge heeft — immers, de wereldprijzen waren toen beduidend hoger dan die van de Gemeenschap — nodigde de Hoge Autoriteit de Regeringen der deelnemende Staten uit om de schrootexport naar derde landen te beperken. Nu de Gemeenschap op deze wijze „haar eigen” schroot behield, was zij in die periode van lage conjunctuur in staat de schrootaankopen elders tot een minimum te beperken. Eerst in het vierde kwartaal van het jaar 1954 zag de Gemeenschap zich opnieuw genooddaakt — zulks ten gevolge van een duidelijke opleving in de ijzer- en staalindustrie — een beroep te doen op de voorraden in het buitenland (invoer in 1954: 118.000 ton voor de drie eerste kwartalen en slechts 565.000 ton voor het vierde kwartaal) (zie Derde Algemeen Verslag over de Werkzaamheden der Gemeenschap, 10 april 1955, blz. 98).

Deed nu deze ontspanning op de schrootmarkt in het begin van 1954, het een jaar eerder goedgekeurde stelsel van prijsverevening overbodig worden en hield dit voor de Hoge Autoriteit een aansporing in om iedere belemmering van de vrije werking der wet van vraag en aanbod op te schorten? Dit was niet het geval. Immers, het was gebleken, dat de prijsverevening in zekere zin een stelsel van onderlinge verzekering inhield, welke aan iedere schrootverbruiker een redelijke bevoorradingsprijs waarborgde, terwijl tevens op de markt „plotselinge bewegingen werden vermeden van de omvang zoals men die in het verleden had gekend” (Tweede Algemeen Verslag over de Werkzaamheden van de Gemeenschap, 11 april 1954, No. 79, blz. 113). Van deze gedachtengang uitgaande heeft een der raadsliden der eisende partijen gezegd, dat „het instellen van een voorziening voor de prijsverevening van de aanvang af noodzakelijk was ter voorkoming van de aan een

ongebreidelde concurrentie verbonden misbruiken... hetzij bij de aankoop in derde landen, hetzij bij de verdeling der voorraden in de landen der Gemeenschap”.

Het door de Hoge Autoriteit in maart 1954 ingestelde onderzoek heeft er toe geleid, dat zij de afschaffing van het stelsel van maximumprijzen in overweging nam, waardoor tevens een einde zou worden gemaakt aan de bezwaren verbonden aan het starre stelsel van onderscheiding naar zones en waardoor het vereveningsstelsel een algemeen karakter zou verkrijgen, daar het verplicht werd voorgeschreven, terwijl de invoer uit derde landen tegen gemeenschappelijke kosten „de noodzakelijke voorwaarde bleef voor de stabiliteit van de gemeenschappelijke markt” (Tweede Algemeen Verslag over de Werkzaamheden van de Gemeenschap).

Deze herziening werd neergelegd enerzijds in de Beschikking No. 21-54 van 26 maart 1954, waarbij het stelsel van maximumprijzen werd afgeschaft, en anderzijds in de Beschikking No. 22-54 van gelijke datum, waarbij — ditmaal krachtens artikel 53, sub b, van het Verdrag — een financiële voorziening werd ingesteld „met het oog op de prijsverevening voor uit derde landen ingevoerd schroot”.

De door de meerderheid der betrokkenen verlangde uitbreiding van het stelsel tot alle schrootverbruikers vond haar rechtvaardiging in de daaruit voortvloeiende regeling der prijzen:

„Overwegende — schreef de Hoge Autoriteit — dat een prijsegalisatie binnen de Gemeenschap ten goede komt aan alle verbruikers van aangekocht schroot en dat de billijkheid eist, dat al deze verbruikers verplicht zijn hun deel in de lasten hiervan te dragen...”

De nieuwe ontwikkeling van de staalproductie sedert het midden van 1954 deed echter al spoedig zien, dat het vraagstuk der prijzen parallel liep met dat der hoeveelheden, hetwelk beïndrukkend zorgwekkender was. Uit de volgende beide getallen blijkt de omvang van dit probleem: de invoer van schroot stijgt van 683.000 ton in 1954 tot 2.952.000 ton in het jaar 1955. De Hoge Autoriteit kon zich derhalve niet meer beperken tot een eenvoudige arbitrage tussen de prijzen buiten de Gemeenschap en die op de gemeenschappelijke markt: van nu af aan diende zij er naar te

streven, dat de ontwikkeling van de produktie op korte termijn geen hinder zou ondervinden van het feit, dat aan een der essentiële grondstoffen voor de staalproduktie schaarste zou ontstaan.

Vanaf dat tijdstip legt de Hoge Autoriteit zich toe op het gebruik van die bevoegdheden, welke het Verdrag te harer beschikking stelt om aan dit probleem het hoofd te bieden, en concentreert zij haar beleid op een doel, hetwelk volgens haar dient te worden bereikt op straffe van het belemmeren van de ontwikkeling van de staalindustrie: te weten de vermindering van de globale verbruikscoefficiënt voor schroot, welke vermindering als een onmisbare voorwaarde wordt beschouwd ter handhaving van de verdere expansie der staalindustrie.

Dit streven weerspiegelt zich in alle in die periode ter zake gepubliceerde stukken.

Zo valt in het Memorandum nopens de Algemene Doelstellingen van juli 1955 (*Publikatieblad van de Gemeenschap No. 1 b van 19 juli 1955, blz. 825*) het volgende te lezen;

„Een staalproductie, welke in te ruime mate op het gebruik van schroot berust, kan zeer wel in haar expansie worden geremd door het feit, dat de schrootopbrengst sterk afhankelijk is van het staalverbruik in een periode van het verre verleden...”

„Gezien de huidige productievoorwaarden en teneinde een permanente schaarste aan schroot te voorkomen, dient te worden gestreefd naar een juist evenwicht tussen de productiecapaciteiten aan Thomasstaal, Siemens-Martinstaal en electrostaal. De invoering van nieuwe technische procédés bij de productie van Thomasstaal . . . zal leiden tot kwaliteitsverbetering, hetgeen een noodzakelijke voorwaarde is voor de vervanging van Siemens-Martinstaal bij sommige toepassingen. Een zodanige ontwikkeling dient in verband met de beperkte bevoorradingsmogelijkheden van schroot in de toekomst met vreugde te worden begroet.

Een andere mogelijkheid wordt gevormd door de opvoering van de verbruikscoefficiënt van ruwijzer bij de productie van Siemens-Martinstaal”.

„Door de ontwikkeling van electrostaal en speciale staalsoorten vermindert het benodigde percentage ruwijzer. . . . Wanneer rekening

wordt gehouden met het feit, dat bij de overigens sterk toenemende productie van electrostaal bijna geheel van schroot wordt uitgegaan, doch dat anderzijds door de toenemende voorzieningsmoeilijkheden voor schroot een relatief groter gebruik van staalijzer en spiegelijzer in de Siemens-Martin-oven vereist zal worden, terwijl in ieder geval de gehele voorziening der Thomasstaalfabrieken in de vorm van Thomasijzer plaats zal moeten vinden, dan blijkt het onontbeerlijk een voldoende toename van de ruwijzerproductie te waarborgen”

„Tegelijkertijd met deze ontwikkeling dient voor een prijsevenwicht te worden gewaakt, waardoor een verhoogd gebruik van ruwijzer ten opzichte van schroot bij de vervaardiging van staal mogelijk wordt”

Het Derde Algemeen Verslag over de Werkzaamheden van de Gemeenschap, gepubliceerd op 10 april 1955, is op dit punt nog duidelijker en doet zien, dat de Hoge Autoriteit in overeenstemming met de Raad van Ministers voornemens is om behalve de enkele prijsverevening voor ingevoerd schroot voorts nog die maatregelen ter bevordering van bezuiniging en ter bereiking van een zekere selectiviteit te nemen, welke de omstandigheden haars inziens vereisen. De „zes grondbeginselen”, welke ter zitting van de Raad van Ministers op 21 en 22 maart 1955 gemeenschappelijk door dit college en de Hoge Autoriteit werden vastgesteld, vormen het resultaat van het met de deskundigen uitgevoerde onderzoek en leveren tevens de basis op voor het algemene beleid hetwelk de Hoge Autoriteit in de toekomst moet volgen. Wij doen deze beginselen hier volgen:

„1. Het peil van de aankoopsprijzen dient zodanig te zijn, dat een hoog inzamelingspeil kan worden gehandhaafd.

2. De kosten van het schroot voor de staalproducent — d. w. z. de som van de inkoopsprijs en de last uit hoofde van de verevening — dienen een redelijk peil in vergelijking met dat, wat de staalproducenten in de voornaamste concurrerende landen dragen, niet te overschrijden.

3. Teneinde te voorkomen, dat de kostprijzen van de gehele Gemeenschap worden overbelast en dat in het bijzonder de door enkele gebieden van de Gemeenschap te dragen netto-last, voortvloeiende uit de werking van de kas, wordt verzwaaard, dienen de vereveningsheffingen niet dan op zeer bijzondere gronden te worden verhoogd.

4. De actie ten gunste van de invoer en van een redelijk prijspeil dient niet een onverantwoorde verhoging van het schrootverbruik teweeg te brengen, hetzij in de bestaande installaties, hetzij door de bouw van nieuwe installaties.
5. De ten behoeve van de invoer verleende faciliteiten dienen in geen enkel land crtoe te leiden, dat de binnenlandse inzameling minder actief wordt doorgevoerd.
6. Alle pogingen dienen in het werk te worden gesteld om binnen de grenzen van de technische en economische mogelijkheden en van het beschikbaar zijn van andere grondstoffen het schrootverbruik door een intensiever verbruik van ruwijzer te verminderen" (Derde Algemeen Verslag, blz. 118).

Deze beginselen moeten worden verwerkelijkt door een reorganisatie van het prijsvereveningsstelsel, gelijk die is neergelegd in Beschikking No. 14-55 van 26 maart 1955. Het stelsel heeft thans een drievoudige strekking.

Allereerst wordt de aan de Brusselse organen gegeven opdracht bevestigd om de prijsverevening voor het uit derde landen ingevoerde schroot en voor het op de gemeenschappelijke markt ingezamelde schroot te verzekeren.

In de tweede plaats wordt het Bureau gemachtigd „voor rekening van later aan te wijzen kopers rechtstreeks koopcontracten af te sluiten" teneinde, gelijk in de considerans wordt gezegd, „voorlopig te kunnen beschikken over een bepaalde hoeveelheid ingevoerd schroot welke onmiddellijk ter beschikking staat om de tekorten aan te vullen... welke voortvloeien uit de verschillen tussen de ramingen en de werkelijke schrootaankopen op de gemeenschappelijke markt". Op dit punt bepaalt artikel 5 b) van de Beschikking, dat het Bureau bevoegd is aan het Fonds voorstellen te doen nopens

„de voorwaarden waaraan de toekenning der prijsverevening is gebonden; hierbij kan in het bijzonder de voorwaarde worden gesteld dat het ingevoerde schroot of gelijksoortig schroot in bepaalde gebieden van de Gemeenschap moet worden verbruikt, zulks overeenkomstig een algemene prognose welke voortdurend aan de bevoorradingsstoestand van de verschillende delen van de Gemeenschap moet worden aangepast”.

Genoemd artikel voorziet tevens, dat rekening dient te worden gehouden met een afnemende prioriteit voor: a) het dekken van de lopende verbruiksbehoefte; b) de correctie van de verschillen tussen de ramingen en de werkelijke leveringen; c) de aanvulling der voorraden.

Ten slotte worden de Brusselse instellingen uitgenodigd regels vast te stellen voor een egalisatie welke ten doel heeft te bevorderen, dat bij de vervaardiging van staal het schroot door ruwijzer zal worden vervangen en wel door middel van toe te kennen premies voor de tijdens de geldigheidsduur van de Beschikking „door verhoogd gebruik van ruwijzer verkregen bezuiniging op schroot” (artikel 2, sub c; artikel 5, sub e en f).

Voorts wordt in de Beschikking de controle van de Hoge Autoriteit op de uitvoering van het systeem versterkt door zekere modaliteiten, waarop thans niet nader behoeft te worden ingegaan. Wat de regels betreft voor de prijsverevening ruwijzer-schroot welke kort daarvoor in het kader van de prijsverevening werd ingesteld, deze werden neergelegd in twee beschikkingen, welke na voorafgaande technische studies werden gegeven, te weten de Beschikkingen Nos. 26-55 van 20 juli 1955 en 3-56 van 15 februari 1956, waarbij wij een ogenblik wensen stil te staan.

In de eerste dier Beschikkingen worden premies voorzien ten behoeve van de ondernemingen, welke in de Siemens-Martinovens schrootbesparing bereiken door middel van het toegenomen verbruik van uit de Gemeenschap afkomstig ruwijzer; in de tweede Beschikking wordt de toekenning der premies uitgebreid tot de schrootbesparing als gevolg van het toegenomen verbruik van vlocibaar Thomasstaal in de elektro-ovens. De berekeningsgrondslag van de aldus toegekende premies wordt in hoofdzaak bepaald door een verhoogde verbruikscoefficiënt van ruwijzer of vlocibaar staal in verhouding tot de verbruikscoefficiënt gedurende een referentieperiode, welke in de Beschikking zelve wordt omschreven (het vierde kwartaal 1954). Het premietarief wordt naar tamelijk ingewikkelde regelen vastgesteld; van belang is nog, dat artikel 5 van Beschikking No. 26-55 in beginsel voorschrijft, dat de premies zullen worden vastgesteld „met inachtneming van de nadelen, voortvloeiende uit de vervanging van schroot door ruwijzer in de Siemens-

Martinovens", waaruit blijkt, dat het in de bedoeling der auteurs van dit stelsel lag te geraken tot een approximatieve onderlinge aanpassing der kostprijzen, in dier voege dat daardoor vervanging van schroot door ruwijzer of vloeibaar staal zou kunnen worden aangemoedigd, zulks met vermindering van al te zware financiële offers voor de ondernemingen. Nog belangrijker ten slotte is, dat de financiële last van dit egalisatiesysteem door alle verbruikers van aankoopsschroot gezamenlijk gedragen wordt. Immers, de premies worden toegekend „uit de middelen van het Vereveningsfonds voor Ingevoerd Schroot"; weliswaar worden deze middelen gevormd door bijzondere bijdragen welke boven de eigenlijke vereveningsbijdrage worden geheven, doch anderzijds zijn alle verbruikers van aankoopsschroot tot betaling van deze bijzondere bijdrage gehouden, daaronder begrepen ook zij die om technische redenen het voordeel van deze premies niet kunnen genieten, alsmede zij die Siemens-Martinovens of elektro-ovens met vloeibare lading exploiteren en uit dien hoofde behoren tot de categorie van hen, die de voordelen van het systeem kunnen genieten.

Hieruit blijkt, dat het financiële stelsel van Beschikking No. 14-55 als één geheel moet worden beschouwd en niet als een verbinding van twee onderscheidene stelsels, daar de objectieve rechtvaardiging van de verplichting tot betaling van de aanvullende bijdrage met betrekking tot de prijsverevening ruwijzer-schroot — zelfs ten opzichte van de ondernemingen die om technische redenen het voordeel der premiën niet kunnen genieten — haar grondslag vindt in het feit, dat de vervanging van schroot door ruwijzer voor de installaties waarbij zulks mogelijk is, aan het geheel der schrootverbruikers ten goede kan komen. De ten grondslag liggende gedachte immers is, dat de aansporing tot vervanging van schroot door ruwijzer een relatieve ontspanning in de vraag ten gevolge moet hebben en mitsdien evenzeer in de prijzen van deze schaars geworden grondstof, een resultaat hetwelk aan alle kopers ten goede komt.

De Hoge Autoriteit scheen evenwel niet te verwachten, dat met dit stelsel een einde zou kunnen worden gemaakt aan de situatie welke zij verontrustend achtte. De openbaarmaking van Beschikking No. 14-55 ging vergezeld van een verklaring van de Hoge Autoriteit, gedaan tijdens de zitting van de Raad van 21—22 maart, waarbij ten aanzien van het toekomstige beleid een voorbehoud

werd geformuleerd in verband met de te verwachten resultaten van het stelsel:

„...Indien uit de ervaring mocht blijken, dat het prijspeil op de gemeenschappelijke markt alsmede de werking van het stelsel niet beantwoorden aan de beginselen, waarover de Hoge Autoriteit het met de Raad eens is geworden, of indien thans niet te voorziene gebeurtenissen de voorzieningsvoorwaarden in belangrijke mate mochten wijzigen, dan zal de Hoge Autoriteit zich terzake op de kortst mogelijke termijn met de Raad verstaan en te zamen met de Raad de maatregelen bespreken, welke zij voornemens is met het oog op een en ander te nemen...” (*Publikatieblad No. 8 van 30 maart 1955, blz. 688*).

Immers, indien al de ten behoeve van de verevening ruwijzer-schroot genomen maatregelen betrekking hadden op 1.600.000 ton ten aanzien waarvan door middel der premiën de verevening had plaatsgevonden, zo was hierdoor nog geenszins voorzien in de extra vraag naar schroot als gevolg van de uitbreiding der staalindustrie in de Gemeenschap sinds 1954, in het bijzonder met betrekking tot de produktieprocédés waarbij hoofdzakelijk schroot werd verbruikt. Bovendien kon het beleid, waarmede beïnvloeding der investeringen werd beoogd teneinde de produktie van ruwijzer te vergroten, eerst na verloop van jaren zijn vruchten afwerpen, en het was deze omstandigheid welke het noodzakelijk deed voorkomen, dat maatregelen zouden worden getroffen om gedurende deze moeilijke periode een toename van de schaarste van schroot te voorkomen.

Gedurende het jaar 1956 gewaagt de Hoge Autoriteit telkens weer van de noodzaak ener reorganisatie van de schrootmarkt. Zo bijvoorbeeld wanneer zij in haar Beschikking No. 10-56 van 7 maart 1956 een eerste verlenging van het stelsel geeft:

„Overwegende”, zegt zij, „dat het noodzakelijk blijkt het thans van kracht zijnde stelsel te herzien teneinde aldus met de opgedane ervaring rekening te houden.

Overwegende, dat een grondige bestudering van een nieuw stelsel niet vóór 31 maart 1956 zal kunnen worden voltooid en dat het derhalve noodzakelijk blijkt de geldigheidsduur van bovengenoemde beschikkingen met drie maanden te verlengen...;”

In gelijke zin verklaart zij met betrekking tot het schroot, wanneer zij de driemaandelijksse programma's betreffende de vooruitzichten publiceert:

„Rekening houdende met de moeilijkheden bij de invoer, zouden de voorraden dienen te worden verminderd, zodat maatregelen ter besparing van schroot dan ook onverminderd noodzakelijk blijven.” (*Publikatieblad No. 10 van 30 april 1956, blz. 127*)

En ten slotte, wanneer zij een plechtige waarschuwing uitspreekt in verband met de oriëntering van de investeringsprogramma's voor de ijzer- en staalindustrie, waarbij zij wijst op „de ernst van het vraagstuk van de schrootvoorziening, alsmede op de noodzaak de ontwikkeling van de staalproductie te doen plaatsvinden via de productie van ruwijzer”,

„vestigt zij dringend de aandacht van de ijzer- en staalondernemingen op de noodzaak, het grootste belang toe te kennen aan een evenwichtige ontwikkeling van de productiecapaciteiten van ruwijzer en staal in het kader van hun investeringsprojecten...” (algemeen advies, gepubliceerd in het *Publikatieblad No. 14 van 19 juli 1956, blz. 210*).

Aan het eind van het jaar 1956 wordt de situatie gekenmerkt door een verdere toename van de invoer (3.200.000 ton, zijnde een toename van 8% in verhouding tot het voorafgaande jaar), door een relatieve stagnatie in de inzameling van het inheemse schroot ($\pm 1,5\%$ in verhouding tot 1955, niettegenstaande een verhoging van de schrootprijzen tot een beloop van 100% in verhouding tot 1954 in bepaalde centra van inzameling op de gemeenschappelijke markt) en door een geringe verhoging van de gemiddelde verbruikscoëfficiënt van schroot per ton geproduceerd staal; immers, in tijden van hoogconjunctuur wordt een beroep op schroot gedaan als het eenvoudigste middel om de produktie uit te breiden.

Het is onder deze omstandigheden, dat — na de uitvoerige besprekingen welke U bekend zijn en nadat de Directeur van de Afdeling Markt een bezoek aan de Verenigde Staten heeft gebracht — de reorganisatiewerkzaamheden met betrekking tot de schrootmarkt, waarmede de Hoge Autoriteit zich sedert achttien maanden bezig hield, haar afsluiting vonden: het resultaat is de Beschikking No. 2-57 welker stelsel thans nader dient te worden gezien.

De met de Beschikking beoogde doeleinden worden duidelijk uiteengezet in de eerste drie overwegingen welke aldus luiden:

„Overwegende, dat de toestand van de schrootmarkt nog steeds de import van schroot uit derde landen en het gebruik van scheepssloop-schroot en ander duur aankoop-schroot noodzakelijk maakt, zomede een prijsverevening voor dat schroot teneinde een regelmatige voorziening van schroot tegen redelijke prijs te verzekeren,

Overwegende, dat het voor dat doel noodzakelijk is het systeem van gemeenschappelijke aankoop in derde landen en prijsverevening onder verantwoordelijkheid van de Hoge Autoriteit, ingevoerd bij Beschikking No. 14-55, te handhaven,

Overwegende evenwel dat in verband met de toeneming van het verbruik van schroot, het tot dusver toegepaste systeem zodanig verbeterd dient te worden, dat het aanspoort tot het bezuinigen op schroot zonder daarbij de uitbreidingsmogelijkheden voor de productie van staal te belemmeren...”

Het stelsel heeft dus een dubbel object: 1° prijsverevening tussen het ingevoerde schroot enerzijds en het op de gemeenschappelijke markt ingezamelde schroot anderzijds (teneinde „een voorziening van schroot tegen redelijke prijs te verzekeren”) en aankoop voor gemeenschappelijke rekening van later aan te wijzen verbruikers (zulk teneinde over een reservevoorraad te kunnen beschikken waaruit onvoorziene tekorten terstond kunnen worden aangevuld); het gaat er hier om de regelmatige voorziening van de markt te verzekeren; 2° verdeling van de aan de prijsverevening verbonden financiële last naargelang het schrootverbruik het verbruik gedurende een referentieperiode te boven gaat; hiermede wordt een aansporing beoogd tot het bezuinigen op schroot „zonder daarbij de uitbreidingsmogelijkheden voor de productie van staal te belemmeren”.

Door de regels welke thans ter bereiking van dit tweede doel worden gesteld onderscheidt de nieuwe Beschikking zich van het voorafgaande stelsel en het zijn deze regels die het voorwerp van de onderhavige gedingen vormen.

Zij hebben in hoofdzaak ten doel het accent te leggen op de selectieve aard van de aan de prijsverevening verbonden financiële last; het stelsel droeg dit karakter reeds ten gevolge van de in Be-

schikking No. 14-55 neergelegde verevening ruwijzer-schroot. In het vervolg zal de bijdrage van iedere onderneming worden berekend door toepassing van twee onderscheidene tarieven op haar schroot-aankopen: ten eerste een zogenaamd „basistarief” hetwelk op de globale aankopen wordt toegepast en ten tweede een zogenaamd „aanvullend” tarief, dat wordt toegepast op het verbruik van aankoop-schroot, hetwelk dat gedurende een bepaalde periode te boven gaat; deze tweede wijze van berekening der bijdrage vertoont twee bijzondere kenmerken, verband houdende enerzijds met het feit, dat een periodiek oplopende aanvullende bijdrage wordt voorzien naargelang der successieve afrekeningstijdvakken, en anderzijds met de toekenning van reducties op het aldus vastgestelde bedrag der bijdrage naargelang van de vermindering van de verbruiks-coëfficiënt voor schroot welke de betrokken onderneming bij het gebruik van haar installaties en fabricageprocédés zou hebben bereikt.

Wij willen trachten dit stelsel nog nader in bijzonderheden uiteen te zetten.

Gelijk ieder financieel vereveningsstelsel voorziet dit stelsel ook ontvangsten en uitgaven; de voor het beheer verantwoordelijke organen dienen het definitieve evenwicht daartussen te verzekeren.

Artikel 2 van de Beschikking deelt de uitgaven in de volgende drie rubrieken in: 1° een prijsverevening voor het uit derde landen ingevoerde schroot; 2° de noodzakelijke geldmiddelen voor de aankoop van schroot in derde landen voor rekening van later aan te wijzen verbruikers; 3° de uitkering van premies voor het door middel van een verhoogd gebruik van ruwijzer bespaarde schroot.

Ten aanzien van deze opsomming welke in feite identiek is aan die, gegeven in artikel 2 van Beschikking No. 14-55, dient het volgende te worden opgemerkt:

— de sub 2 genoemde post met betrekking tot aankopen voor rekening van later aan te wijzen verbruikers ziet op voorschotten uit de kas, waartegenover terugbetalingen staan tot een gelijk bedrag op het ogenblik dat de aldus verkregen hoeveelheden aan de ontvangers worden geleverd. De hiertoe in de boeken van het Fonds geopende „bijzondere rekening” kan dus uiteindelijk voor het vereveningsstelsel geen budgettaire last opleveren;

— wat de derde post betreft, de toekenning van premies ter zake van schrootbesparing als gevolg van verhoogd verbruik van ruwijzer, dient te worden opgemerkt, dat deze regeling, welke zonder meer is overgenomen uit Beschikking No. 14-55 en de daarop betrekking hebbende uitvoeringsvoorschriften (Beschikkingen Nos. 26-55 en 3-56) slechts wordt gehandhaafd tot 31 juli 1957. Op laatstgenoemde datum zal het vereveningsstelsel ruwijzer-schroot moeten verdwijnen en plaats maken voor een stelsel van aansporing tot bezuiniging op schroot, waarbij de bijdrage volgens het aanvullende tarief wordt berekend en reducties worden toegekend naargelang van de vermindering van de verbruikscoëfficiënt voor schroot.

Tot zover wat de uitgaven betreft.

De ontvangsten worden gevormd door de bijdrage, welke elke onderneming ter zake van schrootaankopen verschuldigd is.

Blijkens artikel 3 van de Beschikking wordt deze bijdrage verkregen door toepassing van:

— een basistarief voor de aankopen van schroot gedurende het afrekeningstijdvak (artikel 3, lid 1 *a*) en artikel 4, lid 2):

— een aanvullend tarief voor het meerdere verbruik van aankoop-schroot, dat wil zeggen voor de hoeveelheid waarmee het verbruik gedurende het afrekeningstijdvak het verbruik gedurende de referentieperiode overtreft (artikel 3, lid *b*) en artikel 5).

Het referentieverbruik van aankoop-schroot is blijkens artikel 6, lid 1, gelijk aan de helft van het verbruik van aankoop-schroot gedurende een door de onderneming te kiezen periode van zes kalendermaanden binnen zeven opeenvolgende maanden, gelegen tussen 1 januari 1953 en 31 januari 1957. Deze ietwat ingewikkelde regeling is er op gericht dat elke onderneming haar eigen — niet aan de bijdrageplicht onderworpen — referentieperiode voor gekocht schroot kan kiezen en dit cijfer wordt door twee gedeeld teneinde het vergelijkbaar te maken met het verbruik gedurende elke afrekeningsperiode welke immers drie maanden bedraagt.

De bepaling van het aanvullende tarief is onlosmakelijk verbonden aan die van het basistarief; immers, artikel 8 bepaalt, dat

eerstgenoemd tarief wordt vastgesteld op een bepaald percentage van het tweede.

Daar het aanvullende tarief eerst met ingang van 31 juli 1957 — de dag waarop het premiestelsel voor de verevening ruwijzerschroot afloopt — ingaat, is het duidelijk, dat de hoogte van dit tarief uiteindelijk slechts wordt bepaald door de omvang der geldmiddelen welke voor de prijsverevening voor ingevoerd schroot noodzakelijk zijn. Met andere woorden, krachtens artikel 8 vormt het aanvullende tarief een rekenkundige faktor voor het basistarief, terwijl dit laatste overeenkomstig de vereveningsregelen wordt vastgesteld aan de hand van bepaalde factoren zoals de ingevoerde hoeveelheden, de prijs van het ingevoerde schroot, de op de gemeenschappelijke markt verkregen hoeveelheden, de gewogen prijs dezer aankopen, de vereveningsprijs . . . , welke elementen alle direkt met de conjunctuur samenhangen.

De weerslag van de aanvullende heffing op de verdeling van de financiële last, aan de prijsverevening voor schroot verbonden, hangt derhalve rechtstreeks samen met de omvang der ingevoerde hoeveelheden en met het verschil in prijspeil op de gemeenschappelijke markt enerzijds en in derde landen anderzijds. Wanneer de omvang der ingevoerde hoeveelheden en bedoeld prijsverschil afnemen, zal het basistarief en dientengevolge ook de aanvullende heffing geleidelijk tot nihil worden teruggebracht. Stijgt de curve voor de invoer, alsmede genoemd prijsverschil als gevolg van een toeneming van de vraag — dat wil zeggen als gevolg van een toegenomen verbruik van schroot — dan zal de aanvullende heffing een zwaardere druk uitoefenen, met het gevolg, dat ook de aansporing tot het bezuinigen op schroot in gelijke mate zal toenemen.

Dit wil dus zeggen, dat de fluctuaties in de conjunctuur en de omvang van de aan de aanvullende heffing verbonden last parallel zullen verlopen; deze samenhang maakt de last weliswaar zwaarder, doch relatief gemakkelijker te dragen in geval van een toename van de vraag, dat wil zeggen op het ogenblik, waarop de besparing op schroot relatief het meest onontbeerlijk is, terwijl de last relatief minder zwaar wordt wanneer ten gevolge van het afnemen van de vraag de bezuiniging op schroot minder noodzakelijk wordt.

De aansporing tot bezuiniging is evenwel niet uitsluitend het gevolg van de toepassing van een aanvullend tarief op de hoeveel-

heden welke het referentieverbruik te boven gaan. Weliswaar kan deze laatste maatregel tot een zekere besparing op schroot leiden, in absolute getallen gemeten, namelijk door de financiële last te doen variëren naargelang van de hoeveelheden — zulks teneinde aan het stelsel een gedifferentieerde werking te verbinden, welke in de aanvankelijke „zuivere” prijsverevening ontbrak — doch het schijnt, dat het stelsel van kortingen voorzien in artikel 9 van de Beschikking tot een in relatieve getallen gemeten besparing op schroot moet leiden. Immers, deze bepaling voorziet kortingen op de aanvullende heffing naargelang van het percentage waarmee de onderneming er in slaagt haar verbruikscoefficiënt voor schroot in verhouding tot de gemiddelde verbruikscoefficiënt van haar referentieperiode en de gewogen gemiddelde verbruikscoefficiënt van de Gemeenschap te verminderen, waarbij de relatieve besparing voor iedere installatie en voor elk fabricageprocédé afzonderlijk berekend wordt.

De betekenis van deze eventuele kortingen dient op de voorgrond te worden gesteld. Blijkens de 2e alinea van artikel 9 is „het percentage van de vermindering het vijfvoudige van ieder der beide voornoemde percentages; gezamenlijk genomen kunnen zij 100 % van de bijdrage tegen het aanvullende tarief niet overschrijden”. Deze selectieve maatregel kan er derhalve toe leiden, dat in een bepaald geval voor de gehele aanvullende bijdrage ontheffing wordt verleend.

In afwijking van het vroegere premiestelsel ruwijzer-schroot, voorziet artikel 9 van de Beschikking de toekenning van aftrek naargelang van de vermindering van de verbruikscoefficiënt voor schroot bij alle installaties en fabricageprocédés, waarbij deze grondstof wordt verwerkt, hetzij deze worden geëxploiteerd voor de vervaardiging van ruwijzer (waarbij de besparing het gevolg zal zijn van de eventuele vervanging van schroot door cokes en ijzererts), hetzij zij worden aangewend voor de vervaardiging van staal (waarbij de besparing het gevolg zal zijn van de eventuele vervanging van schroot door ruwijzer of vloeibaar Thomasstaal).

Uit deze analyse blijkt, dat de genuanceerde regeling voor de financiering van de prijsverevening voorts nog vergezeld gaat van een stelsel van transitioire maatregelen, waardoor zij een progressief karakter verkreeg; deze regels willen wij thans nader onderzoeken.

Enerzijds wordt voorzien, dat het aanvullende tarief zijn maximum (100 % van het basistarief) eerst na verloop van 15 maanden zal bereiken — in feite derhalve uitsluitend in het laatste kwartaal van de geldigheidsduur der Beschikking. Gelijk wij zagen, is het aanvullende tarief gedurende de eerste zes maanden gelijk aan nul. Het bereikt vervolgens een vierde van het basistarief voor een eerste afrekeningstijdvak aanvangende op de 1e augustus 1957, de dag waarop het premiestelsel ruwijzer-schroot ophoudt te werken; het tarief bereikt 50 % van het basistarief met ingang van 1 november 1957 en 75 % met ingang van 1 februari 1958. Deze in artikel 8 van de Beschikking neergelegde regels hebben ten gevolge, dat de regeling eerst geruime tijd later haar volle uitwerking kan doen gelden.

Anderzijds wordt met de bepalingen van artikel 6 — die van gelijke strekking zijn — beoogd de druk te verlichten, welke het kwantitatieve criterium van „het referentieverbruik” uitoefent op de berekeningsgrondslag van dat deel der bijdrage, hetwelk overeenkomstig het aanvullende tarief wordt bepaald, en wel door de toekenning van een fictief referentieverbruik en een fictieve verbruikscoefficiënt, niet alleen voor de installaties en fabricage-procédés welke reeds ten tijde van de referentieperiode in gebruik waren, doch eveneens ten aanzien van die welke tot 1 februari 1958 in gebruik zijn, dat wil zeggen gedurende een jaar te rekenen vanaf de dag waarop de Beschikking in werking trad.

Zelfs wordt in artikel 6, lid 3, in fine voor de installaties en fabricageprocédés, welke na 31 januari 1958 nieuw in gebruik worden genomen, een referentieverbruikscoefficiënt voorzien, zulks teneinde, zo daartoe aanleiding bestaat, de in artikel 9 bedoelde kortingen te kunnen toekennen.

Wij menen aldus een zo objectief mogelijke uiteenzetting van het met de Beschikking No. 2-57 ingevoerde financiële stelsel gegeven te hebben.

Een gedetailleerde opsomming van de conclusies der verschillende verzoekschriften en van de voorgedragen middelen achten wij onnodig; deze zijn immers volledig en met juistheid in de rapporten van de Rechter-Rapporteur geanalyseerd.

Slechts zij er aan herinnerd dat, voor wat de conclusies betreft, de eisende partijen alle de vernietiging verzoeken van:

- artikel 3, lid 1 b), waarbij het aanvullende tarief wordt ingesteld;
- artikel 6, lid 3, waarbij ieder referentieverbruik wordt uitgesloten voor de na 31 januari 1958 in gebruik genomen installaties;
- artikel 8, waarin het aanvullende tarief progressief voor opeenvolgende perioden wordt vastgesteld,

en ten slotte artikel 9, waarin de kortingen op de bijdragen tegen het aanvullende tarief worden voorzien.

Aan de aldus zo kort mogelijk samengevatte conclusies, gelijk zij door de „Groupement des Hauts Fourneaux et Acieries Belges” (verzoekschrift 8-57) werden genomen, worden door de overige eisende partijen nog andere toegevoegd met betrekking tot een aantal min of meer belangrijke bepalingen, welke volgens hen van gelijke strekking zijn als bedoelde fundamentele bepalingen. Gelijk U bekend, stemmen alle eisende partijen hierin overeen, dat zij de nieuwe elementen van Beschikking No. 2-57 wensen te bestrijden, te weten de instelling van het aanvullende tarief en de daarmede verband houdende regelen welke ten doel hebben de ondernemingen tot schrootbesparing aan te sporen, met uitzondering van die bepalingen voor de prijsverevening voor ingevoerd schroot, welke uit de vroegere Beschikkingen werden overgenomen.

Ten aanzien van de middelen merken wij op, dat elk der eisende partijen stelt, dat de Beschikking te haren aanzien een „détournement de pouvoir” oplevert. Alle voeren dit middel aan met betrekking tot: 1° sommige of het merendeel van de in artikel 3 van het Verdrag genoemde doelstellingen; 2° artikel 59 ter zake van de verdeling in geval van schaarste; 3° artikel 54 nopens de investeringen.

Voorts wordt in de verzoekschriften 9-57 („Chambre Syndicale de la Sidérurgie Française”) en 12-57 („Syndicat de la Sidérurgie du Centre-Midi”) een miskenning gesteld van het „gemeenschappe-

lijk belang", waarop iedere krachtens artikel 3 verrichte beleids-handeling gericht dient te zijn.

In het verzoekschrift 8-57 („Groupement des Hauts Fourneaux et Aciéries Belges") wordt gesteld, dat het als zodanig kenbaar gemaakte doel der Beschikking zelf werd miskend (het aansporen tot besparing op schroot „zonder daarbij de uitbreidingsmogelijkheden voor de produktie van staal te belemmeren"). In laatstgenoemd verzoekschrift wordt ook een „détournement de pouvoir" met betrekking tot artikel 4 van het Verdrag beweerd hetgeen eveneens het geval is in het Duitse verzoekschrift (13-57). In dit laatste verzoekschrift wordt bovendien nog „détournement de pouvoir" gesteld met betrekking tot artikel 58 (welke bepaling verschillende eisers nog als argument voor hun betoog hebben aangevoerd) en met betrekking tot artikel 65 (de bestreden bepalingen zouden namelijk „van meer beperkende aard zijn geweest dan door haar doel werd verlangd").

Voorts wordt in het verzoekschrift 13-57 betoogd, dat de bestreden Beschikking, althans op de betwiste punten, geacht moet worden van individuele aard te zijn ten aanzien van elk der eisende partijen, die gezamenlijk bedoeld verzoekschrift ondertekenden, op grond waarvan krachtens de 2e alinea van artikel 33 eveneens verschillende middelen van schending van het Verdrag mogen worden voorgedragen en dus niet alleen dat van „détournement de pouvoir".

Een synthetische samenvatting van alle door de verschillende eisende partijen aangevoerde argumenten leidt tot een verdeling der grieven in de volgende drie groepen:

4) De eerste groep heeft hoofdzakelijk betrekking op de ongelijkheid waardoor het stelsel van Beschikking No. 2-57 — voor zover deze wordt bestreden — gekenmerkt wordt: de aanvullende heffing zelf, waarmede beoogd wordt het meerdere schrootverbruik zwaarder te belasten en die derhalve het totale verbruik van elke onderneming ongelijk treft; de progressieve aard van dit tarief welke kennelijk een ongelijkheid tussen de ondernemingen in het leven roept; het uitsluiten van een referentieperiode voor de sedert een bepaalde datum in gebruik genomen installaties, waarbij de ongelijkheid ditmaal niet meer de ondernemingen, doch de instal-

laties treft; en ten slotte het premiestelsel voor schrootbesparingen als gevolg van een vermindering van de verbruikcoëfficiënt, waardoor een ongelijkheid in het leven wordt geroepen in het bijzonder ten nadele van de ondernemingen, welke in de technische onmogelijkheid verkeren haar verbruikcoëfficiënt te verminderen.

Bij deze eerste groep — welke het wezenlijke gedeelte van de door de eisende partijen geuite kritiek bevat — beroept men zich hoofdzakelijk op artikel 3 *b* van het Verdrag, krachtens hetwelk de Hoge Autoriteit „aan allen, die in het gemeenschappelijke marktgebied als verbruiker optreden en in vergelijkbare omstandigheden verkeren, op voet van gelijkheid de toegang tot de produktiebronnen waarborgt”. Eveneens wordt een beroep gedaan op artikel 4 *b*, hetwelk discriminatie, in het bijzonder ten opzichte van de prijzen, verbiedt, daar het bestreden stelsel tot een dubbele prijs zou kunnen leiden (in dit verband wordt zelfs gesproken van een „dubbele sector”). Meer in het algemeen wordt een beroep gedaan op het beginsel der gelijkheid als rechtsbeginsel, hetwelk de Hoge Autoriteit, evenals het „gemeenschappelijke belang”, in ernstige mate zou hebben miskend.

B) De tweede groep omvat de grieven, als zou de bestreden Beschikking de doelstellingen van artikel 3, sub *d* en *g*, miskend hebben: artikel 3 *d* „waken voor het handhaven van omstandigheden, welke de ondernemingen aansporen tot het vergroten en verbeteren van hun produktiemogelijkheden” (het betreft hier derhalve slechts het eerste gedeelte van de zin); artikel 3 *g* „een regelmatige uitbreiding en modernisering van de produktie, alsmede een verbetering van de kwaliteit bevorderen, met dien verstande, enz...” (het overige gedeelte dezer bepaling wordt, overigens terecht, geacht voor dit geding van geen belang te zijn). Deze grieven worden met name voorgedragen door de ondernemingen of groepen van ondernemingen, welke bij haar produktie schroot verbruiken zonder dat vervanging mogelijk is, met name de ondernemingen welke elektro-ovens met vaste lading gebruiken. Tot deze tweede groep behoort de met het beroep 8-57 uitgesproken kritiek, welke gewaagt van een onderlinge tegenspraak in de Beschikking zelf, voor zover zij blijkens een harer motieven strekt tot het bereiken van schrootbesparingen „zonder daarbij de uitbreidingsmogelijkheden voor de produktie van staal te belemmeren”.

C) De derde groep ten slotte omvat de verwijten, dat de Hoge Autoriteit door middel van een financiële voorziening ex artikel 53 doeleinden zou hebben beoogd, welke slechts wettig hadden kunnen worden nagestreefd met toepassing van andere daartoe in het bijzonder gegeven voorschriften: 1° het doel tot verdeling te geraken, hetgeen krachtens artikel 59 kan geschieden; 2° het richting geven aan de investeringen en zelfs een min of meer rechtstreeks ingrijpen in de investeringen, hetwelk toepassing van artikel 54 veronderstelt. De bestreden Beschikking zou op dit punt een „détournement de procédure” inhouden.

Gelijk U bekend, werd de bestreden Beschikking genomen krachtens artikel 53 b van het Verdrag. Voor de beslissing van het geschil dient men derhalve de omvang te kennen van de bevoegdheden welke de Hoge Autoriteit bij deze tekst worden toegekend: wij menen dat dit het eigenlijke geschilpunt is; immers, indien deze vraag is beantwoord, kan men volstaan met daaruit de nodige gevolgtrekkingen te maken voor het onderhavige geval, waarna dan nog slechts beslist hoeft te worden, hetzij over processuele vragen, hetzij ten aanzien van de ontvankelijkheid.

Het is daarom, dat wij meer nog ter zake van de duidelijkheid dan van de logica, ons zullen veroorloven zonder meer tot de behandeling van deze materiële rechtsvraag over te gaan, terwijl dan later zal worden teruggekomen op de meer formele aspecten en met name de krachtens artikel 53 onvermijdelijke toetsing op „détournement de pouvoir” van elk geval afzonderlijk.

In de eerste plaats: wát dient verstaan te worden onder „mécanisme financier” in de zin van artikel 53, dit „raadselachtige artikel 53” — zoals de heer P. Reuter zegt in zijn te Stresa gehouden referaat over het ingrijpen van de Hoge Autoriteit — en waaraan hij toevoegt, dat het hier betreft „een werkwijze ter nivellering van de concurrentieverhoudingen, welke op de gemeenschappelijke markt wordt ingevoerd”? (Centre italien d'Etudes juridiques, Actes officiels du Congrès international d'Etudes sur la C. E. C. A., Milaan, blz. 14).

Is dit artikel wel zo raadselachtig, als men wil doen geloven? Allereerst zij opgemerkt, dat het hier financiële voorzieningen betreft, welke „door verschillende ondernemingen gemeenschappelijk

getroffen worden”, hetgeen terstond de gedachte oproept aan de compensatie- of „verevenings”stelsels, welke onze nationale wetgevingen kennen of vaak hebben gekend. Anderzijds worden in het Verdrag en in de Overeenkomst zelf zodanige systemen voorzien of ingesteld met het oog op nauwkeurig omschreven doeleinden: wij citeren hier slechts het U wel bekende vereveningsstelsel bedoeld in de paragrafen 25—27 van de Overeenkomst ten behoeve van de Belgische en Italiaanse kolenmijnen en de compensaties binnen een bepaald bekken of tussen meerdere bekkens onderling — eveneens met betrekking tot de kolenmijnen — voorzien in artikel 62 van het Verdrag. Dit laatste voorbeeld is met name interessant, daar het ons leert, dat dit procédé kan worden aangewend om het hoofd te bieden aan problemen welke het gevolg zijn van bepaalde ongelijkheden binnen de Gemeenschap en niet alleen van ongelijkheden tussen invoerprijzen en interne prijzen. Dit wordt duidelijk in het licht gesteld in een passage van het verslag van de Franse Delegatie (blz. 152) waarnaar bij de pleidooien is verwezen en waarop wij hier nogmaals de aandacht mogen vestigen:

Onder de titel „Indirecte ordening van de markt” wordt in dit rapport gezegd:

„Tot de indirecte methoden behoren:

- de financiële instellingen voorzien hetzij in het Verdrag, hetzij in de Overeenkomst;
- de regels met betrekking tot eventuele prijsstellingen, hetzij op de gemeenschappelijke markt, hetzij ten aanzien van de uitvoer;
- de samenwerking met de deelnemende Staten teneinde de vraag te stabiliseren”,

en onder het opschrift „Financiële voorzieningen” lezen wij het volgende:

„Hoewel in het Verdrag in zo ruim mogelijke mate een beroep wordt gedaan op prijsvoorzieningen teneinde het goede functioneren van de markt te verzekeren, heeft de ervaring geleerd, dat al te grote ongelijkheden tussen de voorwaarden waarop de uit de verschillende bronnen afkomstige voorraden worden verkregen of tussen die, geldende voor het scheppen van nieuwe produktiemogelijkheden op de verschillende markten dan wel tussen de omstandigheden waaronder

de produktie der verschillende ondernemingen in de verschillende gebieden plaatsvindt, niet voldoende snel en zonder storingen kunnen worden opgeheven door de werking der prijzen alleen; in zodanig geval kunnen zekere vereveningsregelingen noodzakelijk voorkomen."

Het betreft hier derhalve een indirecte werkwijze tot ordening van de markt welke gelijkenis vertoont met het directe ingrijpen in de prijzen in de vorm van een compensatieregeling welke ten doel heeft correcties aan te brengen op zekere gevolgen van de prijsregeling.

Gelijk wij zagen betreft het in casu een vereveningsregeling van het klassieke type in die zin, dat zij een egalisatie tot voorwerp heeft tussen prijzen voor ingevoerd en inheems schroot. De enige moeilijkheid (wij geven gaarne toe, dat zij niet gering is) ligt in de vraag, of de ongelijke verdeling van de vereveningslast — gelijk in Beschikking No. 2—57 werd voorzien — over de ondernemingen van de Gemeenschap welke deze grondstof verwerken, alsmede het doel waartoe die ongelijkheid werd ingesteld, al of niet met het Verdrag verenigbaar is. Wij kunnen evenwel reeds vrij duidelijk zien wat een financiële voorziening in de zin van artikel 53 is, en de rol welke dit artikel — inderdaad weinig gelukkig geplaatst in Hoofdstuk II van Titel III onder het opschrift „financiële bepalingen" — geroepen is in het Verdrag te spelen.

Thans dient te worden onderzocht aan welke regels het gebruik onderworpen is hetwelk de Hoge Autoriteit van de in artikel 53 bedoelde bevoegdheden mag maken.

In de eerste plaats zijn dit vormvoorschriften, die in de tekst duidelijk zijn omschreven en geen aanleiding geven tot moeilijkheden. Op dit punt beperken wij ons tot een enkele opmerking, welke de niet-ingewijde lezer stellig zal treffen: te weten het aanzienlijke verschil, hetwelk ten aanzien van de vormvereisten in de tekst wordt gemaakt tussen de voorzieningen van alinea *a*) (die welke krachtens vrij initiatief der ondernemingen tot stand kwamen, zijn aan goedkeuring onderworpen) en de in alinea *b*) bedoelde door de Hoge Autoriteit zelf ingestelde voorzieningen: in het eerste geval is een enkel overleg met het Raadgevend Comité en de Raad voldoende, terwijl in het tweede geval de eenstemmige bewilliging van de Raad wordt gevorderd, het strengste vormvereiste hetwelk het Verdrag kent en dat daarin slechts bij uitzondering wordt gelezen.

Wordt dit onderscheid gerechtvaardigd door het enkele feit, dat in het tweede geval het toetreden tot de regeling verplicht is, hetgeen de bevoegdheid medebrengt tot het uitoefenen van een dwang, welke in de regel bijzondere waarborgen vereist, of wordt dit onderscheid mede verklaard door het feit, dat de voorzieningen, bedoeld in alinea b) — gelijk de tekst zegt — door de Hoge Autoriteit worden „getroffen”, hetgeen medebrengt, dat deze de volledige verantwoording voor zodanige regeling op zich neemt teneinde zich daarvan „zelf” te bedienen met het oog op bepaalde doeleinden en dus in een bij uitstek dirigistisch kader? Voor het oogenblik beperken wij ons tot het stellen van deze vraag.

De tweede voorwaarde, welke artikel 53 stelt voor het gebruik, hetwelk de Hoge Autoriteit van deze bevoegdheden mag maken, is van materiële aard: het stelsel moet — hetzij het is goedgekeurd dan wel van overheidswege ingesteld — „noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taken, omschreven in artikel 3”.

Hier rijst evenwel terstond een bedenking: artikel 3 hetwelk alle door de Gemeenschap na te streven doeleinden opsomt, kan zonder bezwaar als grondslag worden aangevoerd voor elk beleid met welk doel dan ook. Kan in deze voorwaarde nu inderdaad een juridische beperking worden gezien van de bevoegdheden van de Hoge Autoriteit en — diensgevolge — een in rechte afdwingbare waarborg ten behoeve van de betrokkenen?

Dit aspect van het vraagstuk werd zeer juist weergegeven door de eisende partijen in het beroep 13-57, waar werd betoogd, dat de Hoge Autoriteit gelijktijdig en op gelijke wijze alle doelstellingen van artikel 3 dient na te streven. Ontstaat tussen deze doelstellingen op enige punten strijd, dan kan een compromis noodzakelijk blijken, doch dit compromis dient dan „redelijk” te zijn en — zelfs niet relatief — een der wettige doeleinden op te offeren; zou dit opofferen onvermijdelijk blijken, dat wil zeggen, zou het nastreven van het ene doel met het beogen van een ander onverenigbaar zijn, dan zou de Hoge Autoriteit moeten afzien van het gebruik van de bij artikel 53 gegeven bevoegdheden en zou zij slechts een beroep kunnen doen op de specifieke bevoegdheden welke haar in andere bepalingen van het Verdrag worden toegekend.

Wij menen dat deze stelling juist is wat haar uitgangspunt betreft, doch dat zij te absoluut is geformuleerd. Zij is juist in die

zin, dat er een min of meer belangrijke strijdigheid kan bestaan tussen de doelstellingen van artikel 3, waar het een bepaald probleem betreft, en dat een compromis noodzakelijk kan blijken. Doch het moet normaal worden geacht — al naar de omstandigheden zulks medebrengen — dat het nastreven van een der genoemde doelstellingen gebiedender wordt geacht dan de verwerking van een ander, daar anderszins ieder ernstig te nemen ingrijpen, ja ieder beleid van de Hoge Autoriteit onmogelijk zou worden: geëist wordt, dat de Hoge Autoriteit bij het nastreven van het hoofddoel de andere doeleinden niet verwaarloost en het compromis bewerkt, hetwelk door de aan haar toevertrouwde belangen wordt geëist. Hiertoe dient zij te beschikken over een vrij ruime, doch niet onbepaalde, mate van appreciatie. Aan de rechter staat het dan zich er van te overtuigen, dat de Hoge Autoriteit niet bewust of zonder voldoende noodzaak een der doelstellingen van artikel 3 heeft miskend: het betreft hier dus een kwestie van maat.

Wij vinden in het Verdrag zelf trouwens een volkomen duidelijk voorbeeld van deze zienswijze in artikel 61 a) met betrekking tot de vaststelling der maximumprijzen: deze wordt afhankelijk gesteld van de noodzaak de in artikel 3 „met name sub c”; omschreven doeleinden te bereiken; in het onder c bepaalde wordt gezegd, dat de Hoge Autoriteit moet waken voor een zo laag mogelijke prijsstelling. Het is duidelijk, dat dit het essentiële doel is, hetwelk met een beschikking waarbij maximumprijzen worden vastgesteld moet worden nagestreefd; dit rechtvaardigt de term „met name”, doch de Hoge Autoriteit mag daarom nog niet de overige doelstellingen van artikel 3 verwaarlozen en dit rechtvaardigt nogmaals deze zelfde term „met name” welke immers het tegenovergestelde is van „uitsluitend”.

Tot zover wat betreft de regels aangaande de in acht te nemen vormen en de na te streven doeleinden. Zijn dit evenwel de enige grenzen, welke gesteld worden aan de bevoegdheden van de Hoge Autoriteit, wanneer zij krachtens artikel 53 optreedt? Zeer zeker niet. Het komt ons voor, dat er nog drie andere grenzen zijn, of beter gezegd, nog drie categorieën van grenzen.

In de eerste plaats zijn er de verbodsbepalingen van artikel 4: deze zijn van gebiedende aard, algemeen en absoluut; weliswaar zijn die, vervat sub a (in- of uitvoerrechten en kwantitatieve beperkingen) en die sub c (door de Staten verleende subsidies of

hulp of door deze opgelegde bijzondere lasten) slechts van toepassing op de Hoge Autoriteit, doch dit geldt niet voor de sub *b* en *d* omschreven verbodsbepalingen, respectievelijk betrekking hebbende op discriminatie tussen producenten, tussen kopers of tussen verbruikers en op „beperkende praktijken, die strekken tot verdeling of uitbuiting van markten”. Inderdaad wordt met de aldus opgesomde maatregelen en praktijken in de eerste plaats op de ondernemingen gedoeld, doch het is alleszins denkbaar, dat ook de Hoge Autoriteit zich hieraan schuldig maakt en, gelijk U bekend, wordt in de verschillende verzoekschriften aan de Hoge Autoriteit discriminatie verweten. Uiteraard blijft nog te beantwoorden de vraag, wat onder „discriminatie” moet worden verstaan en hoe zij zich bij het functioneren van een financieel stelsel, gelijk de ondernemingen in casu wraken, kan voordoen; op deze vraag kan echter het antwoord thans nog niet worden gegeven. Voor het oogenblik bepalen wij ons er toe te zeggen, dat een krachtens artikel 53 genomen beschikking — gelijk overigens iedere beschikking van de Hoge Autoriteit — de verbodsbepalingen van artikel 4 dient te eerbiedigen.

Een andere categorie van grenzen voor de bevoegdheden van de Hoge Autoriteit wordt gevormd door de noodzaak de specifieke Verdragsbepalingen te respecteren zoals die van artikel 59 nopens de schaarste en die van artikel 54 met betrekking tot de investeringen. Deze categorie stemt overeen met de derde groep voorgedragen middelen, gelijk wij die zoëven hebben gerubriceerd.

Wij zijn van oordeel, dat er ook op dit punt geen principiële moeilijkheid bestaat: het staat vast (de Hoge Autoriteit erkent dit overigens zelf) dat de financiële regelingen, bedoeld in artikel 53, geen maatregelen mogen omvatten, welke wettig slechts genomen mogen worden binnen het kader van een specifieke bepaling die zodanige maatregelen voorziet en voorts slechts met toepassing van de ter zake voorgeschreven procedure. Dit is bijvoorbeeld het geval met de verdeling welke slechts in artikel 59 wordt voorzien en wettig dan ook slechts met toepassing van dit artikel mag geschieden. Doch ook hier treden moeilijkheden op, zodra het beginsel wordt toegepast: deze moeilijkheden betreffen in hoofdzaak de afgrenzing van het gebied — men zou dit het gereserveerde gebied kunnen noemen — dat door de betreffende specifieke bepaling wordt bestreken.

Wij komen thans tot de laatste categorie van beperkingen, welker analyse, naar wij hopen, ons in staat zal stellen een oplossing te vinden, daar dit onderzoek ons er toe noopt artikel 53 te zien in verband met het Verdrag in zijn geheel: wij bedoelen de beperkingen betrekking hebbende op de volgorde welke de Hoge Autoriteit krachtens het Verdrag in acht dient te nemen bij de keus van de bevoegdheden welke zij denkt uit te oefenen.

Gij kent de bepalingen welke het Verdrag op dit punt bevat, het zijn met name deze drie:

— artikel 5, eerste alinea, waar wordt gezegd: „Bij het vervullen van haar taak overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag grijpt de Gemeenschap zo weinig mogelijk rechtstreeks in”;

— nogmaals artikel 5 waar, even verder, wordt gezegd: de Gemeenschap „verzekert de vestiging, de handhaving en de inachtneming van normale concurrentieverhoudingen en gaat slechts dan over tot een rechtstreekse beïnvloeding van de produktie en de markt, wanneer de omstandigheden zulks vereisen”;

en artikel 57: „Met betrekking tot de produktie maakt de Hoge Autoriteit bij voorkeur gebruik van de indirecte middelen die haar ter beschikking staan, zoals:

— de samenwerking met de Regeringen ter regeling of beïnvloeding van het algemene verbruik, in het bijzonder dat van de openbare diensten;

— het ingrijpen op het gebied van de prijzen en de handelspolitiek, zoals in dit Verdrag wordt voorzien”.

Men heeft soms — en stellig iets te snel — uit deze teksten afgeleid, dat de door het Verdrag ingestelde gemeenschappelijke markt gebaseerd was op vrije concurrentie en dat uit dien hoofde het ingrijpen van de Hoge Autoriteit van exceptionele aard diende te zijn. Het viel niet moeilijk tegenover deze opvatting een andere te stellen, gebaseerd enerzijds op de geweldige omvang van de met de Gemeenschap beoogde doeleinden, zoals die in de artikelen 2 en 3 zijn omschreven en die ten slotte niets meer of minder bevatten dan de verwerkelijking van het heil der deelnemende Staten

— zij het slechts het aardse heil — en anderzijds op de enorme omvang van de bevoegdheden, waarover de Instellingen van de Gemeenschap — met name de Hoge Autoriteit — tot dit doel beschikken. Aldus gezien, zou men ietwat sceptisch kunnen denken over het „exceptionele” of „beperkte” karakter van het ingrijpen van de Hoge Autoriteit, met name indien men bedenkt, dat het enige middel waarover de Gemeenschap voor het realiseren van zodanig streven beschikt, bestaat in het functioneren van een gemeenschappelijke markt, welke bovendien nog tot kolen en staal beperkt bleef!

Gelijk de heer P. Reuter in zijn eerder geciteerd te Stresa gehouden referaat niet ongeestig opmerkte:

„Artikel 3 heeft geenszins het oog op automatismen; het kent aan de Gemeenschap een bijzonder actieve rol toe, daar zij zeven doeleinden moet bereiken, waarbij het optreden van de Hoge Autoriteit drie maal wordt omschreven door het werkwoord „bevorderen” en eenmaal door het werkwoord „verzekeren”, hetgeen bijzonder krachtige werkwoorden zijn. Zouden de aldus opgesomde zeven doeleinden in de Gemeenschap verwezenlijkt worden, dan zou haar welvaren en haar evenwicht een zeer hoog peil bereiken; zouden deze doeleinden evenwel bovendien nog zonder ingrijpen van de Hoge Autoriteit verwezenlijkt worden, dan zou het economische welvaren wel op een zeer ongewone grondslag gevestigd zijn” (op. cit. blz. 41).

Gelijk zo dikwijls, ligt de waarheid tussen deze twee uitersten in, hetgeen nog niet wil zeggen: juist halverwege. Doch waar is zij dan gelegen?

Men zou wellicht geneigd zijn hier een beroep te doen op de moderne economische leer, die — indien wij het goed begrijpen — er in geslaagd zou zijn de liberalen en de voorstanders van de geleide economie beide te bevredigen: de eersten zouden thans bereid zijn de noodzakelijkheid van een ingrijpen te erkennen — dat wil dus zeggen van de daartoe bevoegde instellingen — in die gevallen waarin het vrije spel van de markt niet meer als een juiste werking beschouwd zou kunnen worden (zulks zou volgens hen niet kunnen uitblijven, wanneer ieder ingrijpen achterwege bleef, hetgeen immers onvermijdelijk tot het vormen van monopolies leidt), terwijl de anderen, de voorstanders van de geleide economie,

bereid zijn te erkennen, dat het doel van ieder ingrijpen gericht zou moeten zijn op het bereiken van een resultaat, dat van een volmaakte markteconomie mag worden verwacht. Niettemin, ook indien men aanneemt, dat deze verzoening tussen beide richtingen zich niet beperkt tot het zuiver theoretische gebied en dat zij een concrete strekking heeft (hetgeen betwijfeld kan worden), zo is het toch in elk geval zeker, dat zij ons ook geen enkel nauwkeurig juridisch gegeven verschaft voor de toepassing van het Verdrag. De jurist eist meer, beter gezegd, hij eist iets anders: hij wil weten met welke grondbegrippen de tekst, welke hij moet interpreteren, verband houdt.

De heer P. Reuter die wij nogmaals mogen citeren, zegt dit zo voortreffelijk (op. cit., blz. 17):

„Zuiver theoretisch gezien kan men zich twee gesloten en logisch samenhangende stelsels denken, het ene gericht op vrije concurrentie en het andere geheel van dirigistische aard. Alle andere systemen kunnen als mengsel van deze beide worden beschouwd; waarbij het ene het logische kader, de begrippen en definities levert, waaruit dan weer kan worden afgeleid wat aan het andere systeem werd ontleend”,

en de auteur voegt hieraan toe, dat het uitgangspunt van het stelsel van het Verdrag kennelijk dat van de concurrentie is; doch, gelijk wij reeds mochten opmerken in de zaak 1-54, het betreft hier een „normale” concurrentie, welke haar „werking” slechts uitoefent binnen het kader van bepaalde regels welke de Hoge Autoriteit juist tot taak heeft te doen eerbiedigen, hetgeen de reeds geciteerde auteur hieraan doet toevoegen, dat

„ingrijpen en concurrentie niet met elkander in tegenspraak zijn: heden ten dage vindt de concurrentie plaats door middel van het overheidsingrijpen” (blz. 18).

Wij zien dus twee scherp onderscheiden categorieën van overheidsingrijpen: 1° dat hetwelk tot voorwerp heeft de voor de concurrentie geldende regels zelf te definiëren en de eerbiediging daarvan te verzekeren: het betreft hier in hoofdzaak het verzekeren van de toepassing van de verbodsbepalingen van artikel 4, waartoe behoren het verbod van non-discriminatie (artikelen 60 en 70) en het verbod van afspraken (artikel 65).

Op dit punt moet de Hoge Autoriteit voortdurend waakzaam zijn en haar ingrijpen dient derhalve als normaal te worden beschouwd of, beter gezegd, het kan slechts „exceptioneel” worden geacht voor zover het gedrag der betrokkenen zo onberispelijk is, dat dientengevolge het aantal overtredingen zelf exceptioneel gering zou zijn. Het betreft hier een optreden van politionele aard ongeacht welke economische gevolgen een dergelijk optreden teweeg zou kunnen brengen.

2° Het optreden met betrekking tot de produktie en de markt. Dit is het ingrijpen waarom het in het onderhavige geding gaat. Hierop hebben de drie teksten betrekking, waarin tot uitdrukking wordt gebracht, dat het Verdrag de voorkeur geeft aan een indirect ingrijpen, namelijk de reeds geciteerde leden van artikel 5 en artikel 57.

Deze drie teksten, in hun verband gezien, geven aanleiding tot drie opmerkingen. Allereerst blijkt, dat artikel 57 opheldering verschaft ten aanzien van hetgeen in artikel 5 minder duidelijk zou kunnen zijn. Wij citeren artikel 57:

„Met betrekking tot de produktie maakt de Hoge Autoriteit bij voorkeur gebruik van de indirecte middelen die haar ter beschikking staan, zoals:

— de samenwerking met de Regeringen, enz. . . . (dit is uiteraard een indirect middel);

— het ingrijpen op het gebied van de prijzen en de handelspolitiek, zoals in dit Verdrag wordt voorzien”.

Volgens het Verdrag vormt derhalve een ingrijpen op het gebied der prijzen (bijvoorbeeld de vaststelling van maximumprijzen krachtens artikel 61) — hetgeen toch een directe inbreuk op de vrijheid der ondernemingen betekent — een indirect ingrijpen in de produktie. Wat wil dit anders zeggen dan dat een direct ingrijpen op het gebied der prijzen op zich zelf reeds de concurrentieverhoudingen wijzigt en dientengevolge op de produktie van invloed is, zij het dat deze wijziging middellijk tot stand wordt gebracht in die zin dat het spel van de concurrentie niet wordt geëlimineerd. Deze gedachte is, naar het ons voorkomt, zeer juist

geformuleerd in artikel 61, waarnaar wij zoëven verwezen, in welks voorlaatste alinea wordt bepaald, dat „bij de vaststelling van de prijzen (maximum en minimum) de Hoge Autoriteit rekening moet houden met de noodzakelijkheid het concurrentievermogen zowel van de kolenmijn- of staalindustrie als van de verwerkende industrieën in stand te houden, overeenkomstig de in artikel 3 onder c omschreven beginselen”; het is U bekend in welke mate door deze „beginselen” van artikel 3, sub c, de rechten en belangen der ondernemingen worden bepaald. Het betreft hier een wezenlijke waarborg, welke ontbreekt in geval van een direct ingrijpen in de produktie (artikelen 58 en 59), waarbij de werking van de markt, voor zover op de concurrentie gebaseerd, volledig wordt opgeschort.

Nog een tweede punt is hier van belang. De tegenzin van de auteurs van het Verdrag met betrekking tot het directe ingrijpen in de produktie is zo sterk, dat zelfs wanneer aan de feitelijke voorwaarden voor het uitoefenen van de bevoegdheid tot dit ingrijpen is voldaan (artikel 58: „uitgesproken crisisperiode” — er moet dan inderdaad sprake zijn van een crisis; artikel 59: het aanwezig zijn van „ernstige schaarste” — het enkele dreigen is niet voldoende, de schaarste moet aanwezig zijn) — dat dan, gelijk gezegd, bovendien nog moet blijken, „dat de maatregelen (dat wil zeggen indirecte maatregelen), voorzien in artikel 57, niet voldoende zijn om aan deze toestand — van crisis of schaarste — het hoofd te bieden”: op deze wijze hoopt men dus het gebruik der uiterste middelen nog te kunnen vermijden.

Ten slotte nog een derde opmerking: naast deze kennelijke afkeer van uiterste middelen leert de vergelijking der teksten voorts nog, dat in het algemeen het ingrijpen op de markt slechts in geval van noodzaak mag geschieden: deze voorwaarde welke in de beide reeds geciteerde leden van artikel 5 is geformuleerd, wordt met name gevonden in artikel 61 nopens het ingrijpen op het gebied der prijzen. Doch dit wil niet zeggen, dat in feite dit ingrijpen in de markt — waardoor het spel van de concurrentie niet tijdelijk wordt opgeheven en dat bovendien verenigbaar blijft met hetgeen men wel de „markteconomie” noemt — exceptioneel zou zijn in de zin van „zelden voorkomend”. Immers, dit hangt van de conjunctuur af en evenzeer, in grote mate, van het door de Hoge Autoriteit gevoerde beleid.

De juiste zienswijze op dit punt schijnt ons weergegeven in de beide volgende passages van het rapport van de Franse Delegatie:

De eerste passage, de prijzen betreffende (blz. 154):

„Wat de vaststelling der prijzen betreft gaat het Verdrag niet van een bepaalde leer uit. Er wordt niet gezegd, dat in de kolen- en staal-industrieën een vaststelling der prijzen van overheidswege voortdurend dient te geschieden of anderzijds dat deze vaststelling slechts in bijzondere perioden dient plaats te vinden. Voor de vaststelling van maximumprijzen geldt de voorwaarde, dat zij nodig blijkt voor het bereiken van de doelstellingen der Gemeenschap.”

Het tweede citaat is ontleend aan de inleiding tot het tweede deel met betrekking tot de economische en sociale bepalingen (blz. 71):

„De enige algemene economische leerstelling welke in het Verdrag te vinden is, houdt in, dat er geen regel of methode bestaat, welke algemeen geldig of algemeen toepasselijk zou zijn, ongeacht de economische omstandigheden. De doelstellingen van de Gemeenschap dienen normaliter te worden bereikt door de werking van de markt en het initiatief van de ondernemingen. Het ware evenwel niet denkbaar, dat geen beschermingsmaatregelen zouden zijn voorzien ten aanzien van uitzonderings toestanden, waar een overheidsingrijpen noodzakelijk zou blijken; de in het Verdrag omschreven en met waarborgen omringde bevoegdheden zijn juist die welke de betrokkenen — voor het geval zich zodanige situaties zouden voordoen — verwachten.”

Deze vergelijking is zeer leerrijk; immers, hieruit blijkt, dat geheel verschillend wordt gezien: enerzijds, het gebruik van de bevoegdheden met betrekking tot de prijzen, dat slechts in geval van noodzaak geschiedt — zij het dat deze noodzaak zich veelvuldig kan voordoen — een gebruik, dat naar de opvatting van de auteurs van het Verdrag verenigbaar blijft met het functioneren van de markt en het initiatief der ondernemingen, en anderzijds de „beschermingsmaatregelen” voor de gevallen waarin een „ingrijpen noodzakelijk zou blijken”, dat wil zeggen een direct ingrijpen in de produktie, hetwelk slechts wordt voorzien voor „uitzonderings toestanden”.

Onnodig te zeggen, dat wij deze beide passages slechts citeren, omdat zij naar onze mening ten duidelijkste illustreren wat een vergelijkende studie der Verdragsteksten ons leert.

Men zal reeds hebben begrepen waarom wij bijzondere aandacht hebben gewijd aan de laatste categorie beperkingen van de bevoegdheden van de Hoge Autoriteit, namelijk die welke betrekking heeft op hetgeen wij hebben genoemd de „orde van voorkeur”, welke zij bij de uitoefening dier bevoegdheden in acht behoort te nemen: immers, wij raken hier de grondgedachten van het Verdrag met betrekking tot het te voeren economische beleid. Welke opvatting men ten deze ook huldigt, met deze gedachten moet rekening worden gehouden, indien men de teksten waarin zij zijn neergelegd juist — haast zeiden wij „loyaal” — wil interpreteren.

Wat betreft de rechterlijke controle op de eerbiediging van bedoelde orde van voorkeur, deze kan uiteraard slechts overeenkomstig de regels van artikel 33 worden uitgeoefend.

Wij menen, dat het na deze analyse thans reeds mogelijk moet zijn in beginsel een antwoord te geven op de vraag, of een financiële voorziening in de zin van artikel 53 mag worden aangewend als een indirect middel tot wijziging van de produktievoorwaarden in dier voege, dat een beroep op de directe middelen zoals de verdeling, geregeld in artikel 59, kan worden vermeden.

Dit antwoord moet, naar het ons voorkomt, bevestigend luiden: in de eerste plaats daar geen enkele tekst zich hiertegen verzet, in de tweede plaats daar hierin niets gelegen is, dat strijdig zou zijn met het begrip financiële voorziening, hetwelk, gelijk wij reeds zagen, op de vereveningsgedachte blijkt te rusten, doch verschillende vormen kan aannemen, en ten slotte, daar het Verdrag — indien wij het juist zien — een gradatie, een hiërarchie voorziet in de middelen bestemd om de produktie te beïnvloeden, waarbij het aanwenden van directe middelen, welke het vrije spel van de markteconomie in zijn geheel opschorten, slechts als uiterste mogelijkheid wordt gezien. Gelijk wij echter eveneens zagen, vormt een financiële voorziening een indirect procédé voor de ordening van de markt. Blijkt derhalve, dat dit procédé bepaalde modaliteiten moet bevatten, waardoor het mogelijk wordt zodanig op de produktievoorwaarden in te werken, dat een beroep op het uiterste middel van direct

ingrijpen kan worden vermeden, dan zal een beschikking welke zodanig procédé inhoudt, ten volle met de bedoeling van het Verdrag — gelijk met name blijkt uit de artikelen 5 en 57 — in overeenstemming zijn.

Uiteraard dienen in zodanige beschikking de grenzen, welke wij in het Verdrag hebben onderkend, te worden geëerbiedigd.

Wij komen thans terug op de Beschikking No. 2-57 teneinde te onderzoeken, of zij aan de genoemde voorwaarden voldoet.

Deze Beschikking bevat een stelsel van prijsverevening voor ingevoerd schroot; krachtens een zijner regelingen wordt de vereveningslast ongelijk over de ondernemingen verdeeld met het doel deze laatste tot besparing op schroot aan te sporen.

Logisch zou hier allereerst de vraag moeten rijzen, of de invoering van dit stelsel bij Beschikking No. 2-57 — eigenlijk betreft het de handhaving daarvan — met het Verdrag in overeenstemming is. Weliswaar wordt deze vraag in de verschillende verzoekschriften niet opgeworpen. Immers, de beroepen richten zich niet tegen het beginsel van de Beschikking, doch slechts tegen een deel daarvan. De opvatting zou kunnen worden verdedigd, dat de eenheid van het stelsel — op welke eenheid wij reeds wezen — medebrengt dat deze vraag ambtshalve moet worden onderzocht. Wat hiervan ook zij, wij stellen dit punt om de volgende redenen ter zijde:

1^o De vraag zou slechts kunnen worden onderzocht uit een oogpunt van „détournement de pouvoir”: geen „détournement de pouvoir” werd echter gesteld met betrekking tot de handhaving van het vereveningsstelsel voor ingevoerd schroot; deze handhaving heeft integendeel de instemming der eisende partijen;

2^o zelfs indien de eerste alinea van artikel 33 toepasselijk ware, zou de miskenning daarvan slechts kunnen worden ingeroepen met inachtneming van de aan 's Hof's bevoegdheden gestelde grenzen, gelijk die blijken uit de tweede zinsnede van bedoelde alinea, aanvangende met de woorden „Het Hof kan echter”, dat wil zeggen slechts in geval van „klaarblijkelijke” miskenning. Mag men echter (met de woorden van Uw arrest 6-54, Regering van het

Koninkrijk der Nederlanden) beweren, dat het Hof in casu kan constateren, „dat er een economische toestand bestaat, waaruit prima facie blijkt, dat er generlei noodzaak bestond over te gaan tot het geven van de bestreden Beschikking ter verwezenlijking van de in artikel 3 van het Verdrag bedoelde doelstellingen”? Anders gezegd, mag worden gesteld, dat de toestand op de schrootmarkt op 26 januari 1957 het handhaven van een vereveningsstelsel tussen de prijzen voor ingevoerd en inheems schroot klaarblijkelijk overbodig deed zijn? Wij achten dit uitgesloten.

Het vraagstuk blijft derhalve beperkt tot dat deel van de Beschikking No. 2-57, hetwelk bij de onderhavige beroepen wordt bestreden, namelijk de bepalingen, waarbij de verdeling van de vereveningslast werd gewijzigd.

Was een zodanige wijziging, welke een indirect ingrijpen in de produktievoorwaarden betekent, „noodzakelijk” om de doeleinden van artikel 3 te bereiken?

Het komt ons voor, dat de feiten, gelijk die tijdens de schriftelijke en mondelinge behandeling zijn uiteengezet, het niet twijfelachtig doen zijn, dat gedurende de weken, welke aan de Beschikking No. 2-57 voorafgingen, de Gemeenschap met ernstige moeilijkheden te kampen had bij de bevoorrading met schroot, terwijl voor de naaste toekomst zelfs het ergste te vrezen viel. Het is juist, dat nadien een ontspanning intrad, doch voor het beoordelen van de wettigheid van bedoelde Beschikking dient men uit te gaan van de situatie, gelijk die was in de periode welke onmiddellijk aan de Beschikking voorafging.

De Hoge Autoriteit zag zich toen geplaagd voor een „keuze van economische aard”. Gelijk U bekend, drong deze keuze zich reeds enige tijd vóórdien aan haar op. Tot op het ogenblik waarop de „verevening ruwijzer-schroot” werd ingesteld, droeg het vereveningsstelsel voor ingevoerd schroot het klassieke karakter, dat wil zeggen dat de verdeling van de vereveningslast uitsluitend per ton geschiedde zonder enige differentiatie, terwijl de „perekwatieprijs” door de Brusselse instellingen werd vastgesteld op het gemiddelde prijspeil voor inheems schroot van welke categorie ook. De Hoge Autoriteit heeft zelf uitdrukkelijk erkend, dat dit stelsel, in plaats van remmend op het schrootverbruik te werken, naar zijn

aard dit verbruik bleek aan te moedigen, hetgeen tegenmaatregelen noodzakelijk maakte: in de eerste plaats de „prijzvereiniging ruwijzer-schroot”, welke werking evenwel onvoldoende bleek, en vervolgens het stelsel van Beschikking No. 2-57. De andere mogelijkheid bij deze „keuze” van economische aard, waarvan wij zoëven spraken, bestond in rechtstreekse beïnvloeding — zo niet uitsluitend, dan toch in grote mate — van de prijzen met het doel tot schrootbesparingen aan te sporen. Indien de Hoge Autoriteit meende, dat het vereveningsstelsel voor ingevoerd schroot zelf niet zonder meer terzijde kon worden gesteld — hetgeen geleid zou hebben tot een plotselinge aanpassing van de inheemse prijzen aan de invoerprijzen (in casu de marginale prijzen) en tot aanzienlijke ongelijkheden bij de bevoorrading van de markt — mocht zij dan tenminste de perekwatieprijs vaststellen in dier voege, dat een zeker compromis zou worden bereikt tussen de beide onderling strijdige doeleinden, waarvoor zij zich geplaatst zag? Met andere woorden, had zij niet teneinde tot schrootbesparing aan te sporen deze prijs tamelijk hoog vast moeten stellen (om zowel de inzameling van schroot aan te moedigen als uitvoer van schroot uit de Gemeenschap naar derde landen — hetgeen een wel zeer ongewoon verschijnsel ware — te vermijden), doch anderzijds ook weer voldoende beneden de invoerprijs teneinde de ongelijkheden, welke als gevolg van het prijsverschil tussen beide categorieën schroot zouden optreden, tot een redelijke grens te beperken?

Deze stelling is met kracht — en naar het ons voorkomt niet geheel zonder succes — ontwikkeld door de „Groupement des Hauts Fourneaux et Aciérics Belges” in de zaak 8-57, althans bij de schriftelijke behandeling, daar het minste wat men kan zeggen wel is, dat de raadslieden van deze „Groupement” bij hun pleidooien nauwelijks bij deze opvatting hebben gepersisteerd.

Een der tegenwerpingen, waarmede de verwerende partij deze stelling heeft beantwoord, dient absoluut te worden verworpen: het is die waarbij zij zich min of meer achter de Brusselse instellingen verschuilt, welke alléén tot vaststelling van de perekwatieprijs bevoegd zouden zijn, zij het onder voorbehoud van het vetorecht van de Hoge Autoriteit. Immers, in geval van een voorziening in de zin van artikel 53 b, welke door de Hoge Autoriteit zelf is ingesteld, dient zij uiteraard het betreffende stelsel zodanig te organiseren, dat zij alle bevoegdheden behoudt welke nodig zijn voor een

functioneren overeenkomstig het door haar zelf vastgestelde beleid.

Hoe overtuigend deze stelling overigens moge schijnen, zij is niet zonder bedenking. In de eerste plaats is het niet zeker, of althans niet evident, dat het „compromis” waarop wij doelden uitvoerbaar was, dat wil zeggen dat het inderdaad mogelijk was door de enkele werking van de prijzenregeling, ook al werd die gecontroleerd, de ondernemingen in voldoende mate aan te sporen tot de nodige bezuinigingen op schroot zonder daarbij tevens al te plotse-linge of al te grote ongelijkheden bij de bevoorrading van de markt te doen optreden. Anderzijds, indien er werkelijk een onjuiste keuze zou zijn gedaan, dan geschiedde zulks in elk geval bij de aanvang van de werkzaamheden van de Hoge Autoriteit en niet op het ogenblik waarop Beschikking No. 2-57 werd genomen. Dit wordt zeer juist opgemerkt door de heer M. Allais in een op 1 september 1957 gedateerd opstel, waarin hij zijn persoonlijke beschouwingen over het Congres te Stresa heeft neergelegd (Bulletin de la Société d'Etudes et de Documentation Economiques, Industrielles et Sociales, No. 682, blz. 20):

„De fout van hen die thans hun afkeuring uitspreken over het beleid van de Hoge Autoriteit is, dat zij niet inzien, dat, wanneer men eenmaal de wettigheid van de eerste maatregelen van de Hoge Autoriteit erkent, de sedert 1955 genomen maatregelen noodzakelijkerwijs en krachtens de algemene doelstellingen van het Verdrag daaruit voortvloeien”.

Deze mening verdient te meer onze aandacht, daar zij wordt uitgesproken door een auteur die, hoewel een oprecht verdediger van de eenheid der economische leer welke het liberale met het dirigistische standpunt verzoent, niettemin in feite steeds weer een oplossing in liberale zin voorstaat, wanneer het om gevallen van concrete toepassing gaat.

Wij menen dan ook, dat de „economische toestand”, welke de keuze van de Hoge Autoriteit heeft bepaald, op zijn minst zo verschillend kan worden beoordeeld, dat de rechter niet de verantwoordelijkheid mag nemen zijn eigen waardering te stellen in de plaats van die van de uitvoerende macht. Niet alleen artikel 33 zou hem dit verbieden, doch ook — indien dit artikel niet zou bestaan

— de meest elementaire wijsheid, welke hier bovendien nog steun vindt in het beginsel van de scheiding der machten.

Nu ingrijpen in beginsel geoorloofd is gebleken, moeten wij thans onderzoeken, of de overige grenzen gesteld aan de bevoegdheden van de Hoge Autoriteit — in het kader van artikel 53 *b* optredende — geëerbiedigd werden.

De eerste vraag is, zijn de doelstellingen van de Beschikking wel in overeenstemming met die van artikel 3?

Op dit punt heeft de Hoge Autoriteit zich met name gebaseerd op de bepalingen van artikel 3, sub *a*: „waken voor een regelmatige voorziening van de gemeenschappelijke markt...”

De meerderheid der eisende partijen maakt haar hiervan een verwijt, daar deze taak van de Gemeenschap, welke als eerste in artikel 3 wordt genoemd, iedere juridische strekking zou missen. Deze opvatting gaat te ver, daar bedoelde bepaling toch in ieder geval een duidelijke betekenis heeft; men zou zich dan ook zeer goed gevallen van miskenning van artikel 3, sub *a*, kunnen indenken. In feite staat het vast, dat het vereveningsstelsel voor ingevoerd schroot in zijn geheel „de regelmatige voorziening van de gemeenschappelijke markt”, voor zover het schroot betreft, ten doel heeft. Niettemin is er een element van juistheid in de door de eisende partijen op dit punt geuite kritiek en wel dat het enkele nastreven van het sub *a* omschreven doel niet voldoende is om een bepaald optreden van de Hoge Autoriteit te rechtvaardigen. Gelijk deze zelf heeft opgemerkt, kan met één enkele beschikking een samenstel van doeleinden worden nagestreefd; anderzijds zien wij hier wederom de gedachte van een eventueel compromis tussen de verschillende doelstellingen van artikel 3, waarbij op sommige daarvan een bijzonder accent kan worden gelegd, op voorwaarde evenwel, dat de andere doelstellingen niet worden veronachtzaamd.

Wat is het doel of wat zijn de doeleinden, welke met Beschikking No. 2-57 worden beoogd?

Raadpleegt men op dit punt de reeds geciteerde aan de Beschikking voorafgaande overwegingen, dan blijkt, dat er sprake is van twee doelstellingen: 1° „de regelmatige voorziening van schroot

tegen redelijke prijs te verzekeren"; hiertoe acht de Hoge Autoriteit de handhaving van het geldende stelsel, ingevoerd bij Beschikking No. 14-55, noodzakelijk; 2^o wij citeren:

„Overwegende evenwel dat in verband met de toeneming van het verbruik van schroot, het tot dusver toegepaste systeem zodanig verbeterd dient te worden, dat het aanspoort tot het bezuinigen op schroot zonder daarbij de uitbreidingsmogelijkheden voor de produktie van staal te belemmeren”.

Dit tweede punt, waarom het in deze gaat, houdt verband met de sub *a* omschreven doelstelling in die zin, dat de regelmatige voorziening met een bepaalde schaarse grondstof de noodzaak mede kan brengen tot bezuiniging daarop aan te sporen. Het komt ons evenwel voor, dat de bepaling welke het meest rechtstreeks betrekking heeft op het tweede met de Beschikking No. 2-57 nagestreefde doel in artikel 3 sub *d* vervat is, waarvan het tweede gedeelte luidt: „waken voor het handhaven van omstandigheden, welke de ondernemingen aansporen . . . tot het bevorderen van een rationeel beleid bij het ontginnen van de natuurlijke hulpbronnen, waardoor een niet verantwoorde uitputting daarvan wordt voorkomen”. Weliswaar werd bij het redigeren van deze bepaling gedacht aan de produkten, die gedolven worden, zoals ijzererts. Maar het komt ons voor, dat, mutatis mutandis, economisch gezien, en rekening houdende met de aan schroot eigen kenmerken als grondstof voor de staalindustrie, deze bepaling hier rechtstreeks van toepassing is.

Immers, het aansporen van de ondernemingen tot het besparen op schroot door middel van een beleid gericht op een rationele exploitatie van deze grondstof vormt juist het doel, hetwelk de Hoge Autoriteit heeft nagestreefd.

De vraag rijst, of zij niettemin verzuimd heeft te geraken tot het noodzakelijke compromis met de overige, hiermede strijdige doelstellingen van artikel 3.

Deze andere doelstellingen zijn klaarblijkelijk die, welke zijn omschreven in het eerste gedeelte van het sub *d* bepaalde en in de aanhef van het sub *g* bepaalde, namelijk: sub *d*: „waken voor het handhaven van omstandigheden, welke de ondernemingen aansporen tot het vergroten en verbeteren van hun produktiemogelijk-

heden" en sub g: „een regelmatige uitbreiding en modernisering van de produktie, alsmede een verbetering van de kwaliteit bevorderen”.

Het is, naar het ons voorkomt, duidelijk dat er een contradictie aanwezig is tussen deze laatste doelstellingen en die welke de Hoge Autoriteit in hoofdzaak heeft nagestreefd. Immers, enerzijds schijnt de technische vooruitgang in de gehele staalindustrie meer en meer georiënteerd te worden op het gebruik van elektrische en Martinstaalfabrieken, waarin schroot wordt verwerkt, welke vooruitgang ten gevolge heeft dat de hoeveelheid ingezameld schroot afneemt, terwijl anderzijds de verwaardiging van bepaalde produkten — wij doelen hier op speciaal staal, hetwelk zogenaamde „edele produkten” omvat, waarbij steeds weer een verbetering van de kwaliteit wordt nagestreefd — technisch en in ieder geval commercieel slechts mogelijk is in de elektro-ovens welke uitsluitend schroot verbruiken.

Een compromis was derhalve noodzakelijk; het werd door de Hoge Autoriteit echter ook beoogd: dit blijkt uit de reeds geciteerde overweging: het aansporen tot het bezuinigen op schroot „zonder daarbij de uitbreidingsmogelijkheden voor de produktie van staal te belemmeren”.

Weliswaar wordt hier slechts uiting gegeven aan een bepaald streven, doch deze verklaring is van belang, daar zij de omschrijving van een doel inhoudt.

Evenwel dient bovendien nog te worden nagegaan — door een onderzoek van de Beschikking zelf — of het in werkelijkheid nagestreefde doel inderdaad met het aangegeven doel overeenstemt.

Dit schijnt ons stellig het geval: het gehele stelsel van Beschikking No. 2-57 is, voor zover de verdeling van de perkwatielast betreft, daarop gericht, dat iedere onderneming wordt aangespoord tot een weloverwogen verbruik van schroot. Ten gevolge van dit stelsel zijn alle ondernemingen in staat nauwkeurig te berekenen welk deel van de kostprijs gevormd wordt door het schroot dat zij wenst te verwerken en brengt haar belang mede dit zoveel mogelijk te beperken, hetzij door een toegenomen verbruik van ruwijzer, hetzij door het in gebruik nemen van installaties met een geringere schrootconsumptie. Wanneer de ondernemingen er toe besluiten

deze aansporingen niet op te volgen, dan geschiedt dit, omdat zij daartoe om technische redenen gedwongen worden; dit geldt met name voor elektrische staalfabrieken, waar speciaal staal vervaardigd wordt. Op deze wijze wordt het nagestreefde doel bereikt, te weten het meest rationele gebruik van deze al te schaarse grondstof, zonder dat daarbij de uitbreidingsmogelijkheden voor de produktie van staal worden belemmerd. Er wordt derhalve een zekere solidariteit tussen alle verbruikers geschapen; alle profiteren van het stelsel, daar de aan de verevening verbonden last de tegenprestatie is voor het handhaven van het vereveningsstelsel tussen ingevoerd en inheems schroot, welke handhaving — terecht of ten onrechte — onvermijdelijk wordt geoordeeld ter verzekering van een regelmatige bevoorrading tegen een gemiddelde, „redelijk” geachte prijs, waarbij de relatieve last voor iedere onderneming afzonderlijk hoger is naarmate zij de grondstof dringender behoeft.

Wij menen dan ook, dat Beschikking No. 2-57 geen schending oplevert van de wettelijk bepaalde doelstellingen, omschreven in artikel 3, sub *d* en *g*; gelijke overweging geldt, op dezelfde gronden, ten aanzien van de beweerde „innerlijke tegenspraak”, waartoe de Beschikking zelf, volgens de eisende partij in de zaak 8-57, zou leiden.

De andere doelstelling welke volgens de eisende partijen door de Beschikking zou zijn miskend, is die van artikel 3, sub *b*: „aan allen, die in het gemeenschappelijk marktgebied als verbruiker optreden en in vergelijkbare omstandigheden verkeren, op voet van gelijkheid de toegang tot de produktiebronnen waarborgen”. Deze grief houdt nauw verband met die betrekking hebbende op artikel 4, sub *b*, het discriminatieverbod. Zonder vooruit te lopen op de beschouwingen welke wij hieronder nog zullen moeten wijden aan de vraag in hoeverre „détournement de pouvoir” met betrekking tot elk dezer bepalingen mogelijk is, zullen wij deze beide artikelen thans ten gronde onderzoeken. Immers, het blijkt, dat het toepassingsgebied van artikel 3, sub *b*, dat van artikel 4 in zijn geheel dekt en derhalve mede het in het laatste artikel, sub *b*, bepaalde. Dit volgt althans uit het commentaar in het rapport van de Franse Delegatie, hetwelk wij andermaal menen te moeten citeren (blz. 103):

„Teneinde aan de verschillende economische stelsels in dit gedeelte der wereld gelijke ontwikkelingsmogelijkheden te kunnen geven is

het anderzijds van wezenlijk belang, dat alle verbruikers, welke zich in vergelijkbare omstandigheden bevinden, zich ook tegen vergelijkbare prijzen kunnen bevoorraden (het betreft hier dus artikel 3, sub *b*. Deze voorwaarde wordt vervuld door het opheffen van de kwantitatieve beperkingen en van de in- of uitvoerrechten, regeling van de transporttarieven en ten slotte door het aan de verkopers opgelegde verbod van discriminatie”.

Dit laatste verbod vormt derhalve een van de aspecten van de meer algemene regel van artikel 3, sub *b*. In casu gaat het evenwel niet om in- of uitvoerrechten of om vervoerstarieven, doch uitsluitend om het discriminatieverbod op het gebied van de prijzen.

Wij worden aldus genoodzaakt ons op het zo zeer gevreesde gebied van de discriminatie te begeven. Wij zullen daar evenwel zo kort mogelijk verblijven, daar wij ons niet in staat achten het leerstuk der discriminatie in één theorie samen te vatten, hetgeen ons trouwens voor de beslissing in het onderhavige geschil onnodig voorkomt.

Voor het ogenblik bepalen wij ons tot de opmerking, dat naar ons gevoelen, de regel van de non-discriminatie verschillend moet worden gezien naargelang het betreft het optreden van de ondernemingen dan wel dat van de overheid en, wat dit laatste optreden betreft, naargelang van de vraag, of dit al dan niet de vorm heeft aangenomen van een maatregel van geleide economie.

Wat de discriminatie betreft als handeling verricht door de ondernemingen op het gebied der prijzen, vinden wij nadere aanduidingen in een bijzondere bepaling van het Verdrag, het U wel bekende artikel 60. Dit artikel verbiedt „oneerlijke concurrentiepraktijken” en „discriminerende praktijken, die op de gemeenschappelijke markt het toepassen door een verkoper van ongelijke voorwaarden bij gelijksoortige transacties met name naargelang van de nationaliteit van de kopers, inhouden”.

Daar het hier privaatrechtelijke betrekkingen betreft, wordt de vergelijkbaarheid van de transacties in het oog gevat, een begrip dat nauwkeuriger is dan de vergelijkbaarheid van omstandigheden. Niettemin heeft de Hoge Autoriteit, hoewel zij zulks kracht-

tens artikel 60 had mogen doen, er van afgezien in haar regeling een definitie van de vergelijkbaarheid van transacties te geven. Om deze reden is het te minder mogelijk het begrip vergelijkbaarheid van omstandigheden, waar het het eigen beleid van de Hoge Autoriteit betreft, in een formule weer te geven.

Het schijnt, dat dit begrip verband houdt met hetgeen men in het nationale recht veelal het „beginsel van gelijkheid” noemt, welk beginsel in onze verschillende landen is aanvaard en waarop ook in verschillende verzoekschriften een beroep werd gedaan. Het betreft hier ontwijfelbaar een van die „algemene rechtsbeginselen”, waarmee het Hof kan en ook moet rekening houden. Wij zullen deze vraag zeer in het kort onderzoeken wat betreft het Franse en het Duitse recht.

In het Franse recht komt de term „principe d'égalité” voor in de jurisprudentie van de „Conseil d'Etat”. Volgens deze rechtspraak is het een beginsel van ongeschreven recht, dat „zij, die zich ten opzichte van de overheid in een gelijke situatie bevinden, aan gelijke regelen onderworpen moeten zijn”. De „Conseil d'Etat” heeft op deze wijze erkend het beginsel van gelijkheid „des citoyens devant les charges publiques”, het beginsel van gelijkheid tegenover de fiscus, dat van gelijkheid tussen hen die van de openbare diensten gebruik maken en ten slotte het beginsel van gelijkheid, waar het regelen betreft van economische aard. (1) Het is uiteraard niet mogelijk deze rechtspraak hier aan een volledig onderzoek te onderwerpen. Wij bepalen ons er dan ook toe om met betrekking tot dit laatste beginsel van gelijkheid ten aanzien van regelen van economische aard de volgende vier arresten te citeren:

1° „Syndicat départemental des industriels en lentilles de la Haute-Loire”, 30 januari 1948, „Recueil des arrêts du Conseil d'Etat statuant au contentieux” (Lebon), blz. 43. In dit arrest wordt het beginsel erkend van gelijkheid tussen kooplieden, zulks met vernietiging van een beschikking, waarbij bepaalde importeurs verplicht werden hun voorraden lenzen te betrekken „alleen bij de producenten, hetzij afzonderlijk of in organisaties verenigd”, welke beschikking derhalve de handelaren willekeurig uitsloot.

(1) „Les grands arrêts de la jurisprudence administrative”, Parijs, Sirey 1956, blz. 52 6.

2° „Société des ciments français”, 22 maart 1950, Recueil, blz. 175, in welk arrest wordt beslist, dat niet onwettig is een beschikking, houdende vaststelling van één enkele vaste prijs voor een zelfde produkt, waardoor tussen de ondernemingen een ongelijkheid in het leven wordt geroepen welke slechts het gevolg is van het verschil in de exploitatievoorwaarden waaronder zij hun bedrijf uitoefenen. Het gelijkheidsbeginsel is derhalve een gelijkheid rechtens en niet een feitelijke gelijkheid.

3° „Les savonneries de Bourgogne”, 16 februari 1946, Recueil, blz. 49, in welk arrest ongeoorloofd wordt geacht een willekeurig aan één enkele smeltplaats toegekend voorrecht voor het regenereren van ruw vet, terwijl er in het betrokken departement nog twee andere smeltplaatsen waren.

4° „Compagnie navale des pétroles”, 13 juni 1947, Recueil, blz. 265, waar het integendeel betreft het willekeurig uitsluiten van een onderneming van het recht om bepaalde handelingen te verrichten die wel waren toegestaan aan andere ondernemingen, die hetzelfde bedrijf uitoefenden.

Deze enkele voorbeelden leren ons hoezeer het overheidsingrijpen op economisch gebied de toepassing van het gelijkheidsbeginsel beperkt. Wij laten hier uiteraard buiten beschouwing een aanvullend voorbehoud, hetwelk de „Conseil d'Etat” bij de toepassing van dit beginsel pleegt te maken, namelijk dat van het algemeen belang op grond waarvan te allen tijde maatregelen, welke het beginsel schenden, kunnen worden gerechtvaardigd: immers, zodanige afwijkingen, welke in het kader van de soevereiniteit van een bepaalde Staat alleszins denkbaar zijn, gelden niet voor de toepassing van het Verdrag, aan welks regels de Gemeenschap onderworpen is.

Wat het Duitse recht betreft, vragen wij Uw aandacht voor enkele passages in een studie van Huber over de geleide economie en het gelijkheidsbeginsel, welke ons bijzonder belangwekkend voorkwamen, „Wirtschafts-Verwaltungsrecht”, Tübingen, 1954:

„a) Bijna algemeen wordt erkend, dat de in artikel 5 van de Grondwet neergelegde „gelijkheid voor de wet” ook de wetgever bindt en wel in die zin, dat in de wetten het gelijke gelijk en het ongelijke

ongelijk behandeld moeten worden. Derhalve is geoorloofd een gedifferentieerde behandeling van situaties welke slechts formeel gezien gelijksoortig moeten worden geacht, terwijl, wanneer op het wezen wordt gelet, van een verschillende geaardheid blijkt. De zakelijk geboden ongelijke behandeling van in wezen ongelijksoortige situaties wordt aan de wetgever als een plicht opgelegd...

c) Zulk een gedifferentieerd systeem van geleide economie is met het gelijkheidsbeginsel overeen te brengen, zolang de wetgever zich door redelijke overwegingen laat leiden en niet tot het toekennen van willekeurige privileges of tot discriminaties overgaat. Ook in het kader van de wetgeving voor de geleide economie is het de legitieme plicht van de wetgever gemotiveerd te beslissen welke situaties als gelijksoortig en welke als ongelijksoortig zijn te beschouwen en dienovereenkomstig behandeld dienen te worden. Dit kan bij de behoeftebepaling tot sterke verschillen in de contingentering leiden en tot een in hoge mate genuanceerde schaal van urgentiegevallen, alsmede tot scherpe scheiding van binnenlands verbruik en afzet naar het buitenland, zonder dat hierbij het gelijkheidsbeginsel wordt prijsgegeven.

Uiteraard moet zorgvuldig onderscheiden worden tussen een gedifferentieerde behandeling en discriminatie, dat wil zeggen tussen zakelijk gemotiveerde waardeoordelen enerzijds en onzakelijke, willekeurige oordelen anderzijds. Tegen wetten van geleide economie, welke gedifferentieerde behandelingen voorzien, kunnen aan artikel 3 van de Grondwet geen bedenkingen worden ontleend, zolang de wetgever zich niet schuldig maakt aan willekeurige begunstiging of aan het toebrengen van willekeurig nadeel."

Samenvattend komt het ons voor, dat de strekking van de regel van non-discriminatie, daar het een beschikking betreft, waarmee de Hoge Autoriteit op de markt ingrijpt, voornamelijk getoetst dient te worden aan het bovenbedoeld begrip willekeur.

In casu blijkt, dat wat de ondernemingen zelf betreft, geen enkele discriminatie heeft plaatsgevonden. Ook ten aanzien van de categorieën van ondernemingen menen wij niet dat een miskenning van het beginsel van non-discriminatie kan worden vastgesteld, hetzij dat deze miskenning plaatsvond door dezelfde regels op niet vergelijkbare omstandigheden toe te passen, hetzij dat ten aanzien van vergelijkbare omstandigheden ongelijke regels werden gegeven.

Op twee punten zou niettemin in dit opzicht van ernstige twijfel sprake kunnen zijn; wij willen deze punten thans nader onderzoeken. Het eerste betreft het geval van de ondernemingen, welke speciaalstaal produceren, en het tweede de toepassing van ongelijke regels naar gelang van de datum, waarop de installaties in gebruik werden genomen.

Wat de producenten van speciaalstaal betreft, zou van discriminatie kunnen worden gesproken (hetgeen de eisende partijen trouwens doen), en wel in de volgende twee vormen: ten eerste, de eigenlijke discriminatie op het gebied van de prijzen. Het stelsel van Beschikking No. 2-57 zou voor de ondernemingen tot een dubbele prijs leiden (er werd zelfs gesproken van een dubbele sector!), zulks als gevolg van de onmogelijkheid, waarin zij zich bevinden om haar verbruikscöëfficiënt voor schroot merkbaar te verminderen.

Indien U onze zoëven gegeven beschouwingen als juist aanvaardt, zult U deze argumentatie moeten verwerpen: het uit Beschikking No. 2-57 voortvloeiende verschil in de kostprijs van schroot voor de verschillende ondernemingen mag niet worden beschouwd als een verschil in prijs voor één en hetzelfde produkt: het gaat hier om de gevolgen, welke de verdeling van de vereveningslast medebrengt krachtens de in die Beschikking vastgestelde criteria; over deze criteria hebben wij ons oordeel reeds gegeven.

Er werd ook nog van belasting gesproken, doch, indien hier al van een zekere analogie met fiscale regelingen gesproken kan worden, dan is het niettemin voldoende er op te wijzen, dat er belastingen bestaan, waarmede verdeling wordt beoogd, en voorts dat het beginsel van gelijkheid met betrekking tot de fiscale lasten geenszins onverenigbaar is met ongelijke verdelingsregelingen, mits deze laatste op objectieve criteria berusten.

Het andere gezichtspunt, waaruit de vraag van de discriminatie ten opzichte van een categorie van ondernemingen moet worden beschouwd, is het volgende: geëist moet worden — en de betrokkenen zijn gerechtigd deze eis te stellen — dat ten opzichte van de betreffende categorie van ondernemingen geen inbreuk wordt gemaakt op de concurrentieverhoudingen, waarvoor immers het beginsel van gelijkheid geldt.

Gelijk U bekend, is artikel 67, hetwelk een apart hoofdstuk in het Verdrag vormt, geheel gewijd aan de aantasting van de concurrentieverhoudingen. De tekst ziet weliswaar slechts op het optreden van de deelnemende Staten, doch bij nadere lezing blijkt van welk belang deze inbreuken zijn voor het functioneren van een markt, welke geheel op de concurrentie is gebaseerd. Er is voorts een andere bepaling welke met name de aandacht verdient — en waarnaar wij reeds verwezen — betreffende de maatregelen van de Hoge Autoriteit op het gebied van de prijzen: te weten de voorlaatste alinea van artikel 61: „bij de vaststelling van de prijzen moet de Hoge Autoriteit rekening houden met de noodzakelijkheid het concurrentievermogen zowel van de kolenmijn- of staalindustrie als van de verwerkende industrieën in stand te houden, overeenkomstig de in artikel 3 onder c omschreven beginselen”. Het komt ons voor, dat de financiële voorzieningen ten aanzien van de prijzen met deze bepaling in overeenstemming dienen te zijn.

Wordt met de Beschikking No. 2-57 inbreuk gemaakt op het „concurrentievermogen” van sommige categorieën van ondernemingen? U zult zich herinneren, dat deze vraag werd besproken met betrekking tot de fabrikanten van speciaalstaal. Hier moet worden opgemerkt, dat tussen deze fabrikanten en de producenten van andere staalsoorten in de Gemeenschap geen concurrentie bestaat. Het vraagstuk doet zich slechts voor ten aanzien van concurrerende ondernemingen in de derde landen welke gelijke producten fabriceren.

Ik moge U herinneren aan de cijfers welke U werden voorgelegd.

De eisende partijen trachten op grond van deels boekhoudkundige, deels zuiver geschatte gegevens het Hof er van te overtuigen, dat toepassing van de aanvullende heffing een verhoging van de kostprijs van edel en speciaalstaal ten belope van 5% ten gevolge zou kunnen hebben. De Hoge Autoriteit betwist deze cijfers uitdrukkelijk: enerzijds betwijfelt zij de juistheid van de verschillende elementen der berekening welke slechts op schattingen berusten (een in het verleden aangenomen verkoopprijs; een voor de toekomst gekozen aanvullend maximum tarief; de veronderstelling dat het basistarief van de verevening op minstens tien dollar zal gehandhaafd blijven enz.), terwijl zij anderzijds wijst op een aan-

tal regels in de Beschikking, welke een verlaging van de bijdrage ten gevolge kunnen hebben (vrijstelling voor schroot van gelegerd staal, kortingen ter zake van de vermindering van de verbruikscoëfficiënt, waarvan de mogelijkheid in niet te verwaarlozen mate door de overgelegde stukken wordt bewezen enz.).

Dit alles is, gelijk gij ziet, niet van beslissende betekenis. Geen enkele nauwkeurige inlichting wordt verstrekt ten aanzien van de situatie in de industrie voor speciaalstaal, wat betreft de afzet der produkten op de buitenlandse markten of de verdediging van posities binnen de Gemeenschap tegen de invoer uit derde landen. Wij concluderen derhalve dat niet is gebleken, dat de voorzienbare uitwerking van Beschikking No. 2-57 op het concurrentievermogen van de fabrikanten van speciaalstaal een zodanige inbreuk zou kunnen maken, dat het gerechtvaardigd zou zijn de betrokken industrie van de prijsverevening vrij te stellen of dat zij aan bijzondere regels zou moeten worden onderworpen.

Het tweede punt, dat tot twijfel aanleiding zou kunnen geven, raakt, gelijk reeds gezegd, de datum waarop nieuwe installaties in gebruik worden genomen, daar het uitsluiten van iedere referentieperiode voor de na 31 januari 1958 in gebruik genomen installaties een discriminatoire maatregel geacht zou kunnen worden.

Aanvaardt men de analyse van Beschikking No. 2-57 waarmee wij onze beschouwingen aanvingen als juist, dan is dit geenszins het geval. Immers, de ongelijke verdeling van de vereveningslast, welke aan Beschikking No. 2-57 ten grondslag ligt, berust op de gedachte de ondernemingen terug te houden van een verhoogd schrootverbruik, zulks door middel van een tot haar gericht aansporing haar verbruik zo veel mogelijk te verminderen dan wel zo weinig mogelijk te verhogen. Het stelsel brengt naar zijn aard mede, dat nieuwe apparaten zwaarder worden belast; immers, dit houdt een aanmoediging in nieuwe installaties te creëren welke slechts weinig schroot verbruiken; gelijk reeds gezegd, zullen de ondernemingen daartoe slechts besluiten naar de mate waarin zij daarbij belang hebben, hoewel zulks voor haar een verhoging van de lasten kan medebrengen; dit alles leidt derhalve ten slotte tot een rationeel gebruik van de onderhavige grondstof, dat wil zeggen tot het meest „economische” gebruik in de ware zin van het woord.

De Hoge Autoriteit heeft evenwel terecht gemeend, dat een onmiddellijke toepassing van deze regels onbillijk zou zijn, daar met betrekking tot de nog niet in gebruik zijnde installaties, waarvan de bouw reeds een aanvang had genomen of ten aanzien waarvan reeds financiële verplichtingen waren aangegaan krachtens de nieuwe beschikking, geen keus meer kon worden gedaan. Van daar de bestreden bepaling welke geenszins een discriminatoire maatregel blijkt te zijn, doch integendeel, gelijk wij reeds zagen, een overgangsmaatregel, daartoe strekkende dat de nieuwe regeling slechts progressief in werking zou treden. In dit verband kan, naar het ons voorkomt, niet voldoende betekenis worden toegekend aan de bepalingen van artikel 9 juncto artikel 6, sub 3, van de bestreden Beschikking, waarbij de mogelijkheid wordt geopend ook voor installaties, welke eerst na 31 januari 1958 in dienst werden gesteld, te profiteren van de kortingen in geval van vermindering van de verbruikscoefficiënt.

Tot slot van onze beschouwing over de schending van de bepalingen van artikel 4 dient nog een enkel woord te worden gezegd over de miskennis van artikel 65, waarop in die zaak 13-57 een beroep werd gedaan.

De auteurs van dit beroep willen aan het feit, dat in artikel 53, sub *b*, naar artikel 53, sub *a* verwezen wordt en van dit laatste artikel naar artikel 65 een argument ontleen voor de stelling, dat de Hoge Autoriteit gehouden was de bepalingen van artikel 65, sub 2 *b*, te eerbiedigen, waar wordt gezegd, dat de overeenkomst waarvoor ontheffing wordt verleend „niet van meer beperkende aard mag zijn dan voor het doel van de overeenkomst noodzakelijk is”. De weigering een referentieverbruik toe te kennen voor de onder artikel 6, lid 3, van de bestreden Beschikking vallende installaties, alsmede de aanvullende schatting van het meerdere verbruik, zijn volgens de eisende partijen „van meer beperkende aard dan voor de prijsverevening voor ingevoerd schroot noodzakelijk is”. Gelijk Gij ziet tracht men hier langs een omweg het beginsel van Beschikking No. 2-57 zelf wederom in het geding te brengen zonder daartoe evenwel nieuwe argumenten aan te voeren; immers, het is kennelijk niet de „prijsverevening voor ingevoerd schroot” op zich zelf die het bestreden gedeelte van Beschikking No. 2-57 rechtvaardigt. Het beroep op laatstgenoemd artikel mist iedere betekenis, zelfs indien men aanneemt dat de verwijzing naar ar-

tikel 65 slaat op de voorzieningen van artikel 53, sub *b*, en niet alleen op die van artikel 53, sub *a*, hetgeen wij overigens persoonlijk geneigd zouden zijn als juist te erkennen, daar de voorzieningen welke de Hoge Autoriteit zelf instelt eveneens met artikel 65 in overeenstemming moeten zijn.

Wij moeten thans nog onderzoeken, of de bestreden Beschikking niet in strijd is met hetgeen wij hebben genoemd de „specifieke bepalingen” van het Verdrag.

Gelijk U bekend, werd deze vraag onder de twee volgende aspecten opgeworpen: met betrekking tot artikel 59 en met betrekking tot artikel 54.

Wat artikel 59 betreft, schijnt de vraag ons zeer eenvoudig. Dit artikel bevat een duidelijke zowel formele als materiële regeling voor de verdeling van de beschikbare hoeveelheden kolen en staal zowel tussen de deelnemende Staten als tussen de ondernemingen. De tekst is volstrekt duidelijk: het betreft hier uitsluitend een verdeling in natura, dat wil zeggen naar categorieën en hoeveelheden. Men heeft een beroep gedaan op artikel 58, volgens hetwelk in geval van een crisis, gevolgd door de vaststelling van quota, „de bezettingsgraad van de ondernemingen geregeld kan worden door het leggen van daartoe geschikte heffingen op de hoeveelheden waarmede de produktie een bij algemene beschikking vastgesteld peil overschrijdt”, dat wil zeggen door middel van een financiële voorziening. Doch hetgeen voorzien is voor het geval van crisis geldt nu juist niet voor het geval van schaarste (een onderscheid dat niet moeilijk te verklaren is) en het is dan ook niet toevallig, dat in de aanvang van artikel 53 wordt herinnerd aan twee bepalingen, waarin voor bijzondere gevallen financiële voorzieningen worden voorgeschreven, te weten artikel 58 en (onder de aanduiding „Hoofdstuk V van de IIIe Titel”) artikel 62.

Het enige geval, waarin zou moeten worden aangenomen, dat een financiële voorziening inbreuk maakt op artikel 59 (hetzij door schending van die bepaling, hetzij door „détournement de procédure”), is dat, waarin de regels van dit stelsel in werkelijkheid een verdeling ten gevolge zouden hebben. In casu zou dit het geval zijn, indien bijvoorbeeld werd bewezen, dat voor een

bepaalde categorie ondernemingen of installaties de kostprijs van het schroot door de werking van de bestreden Beschikking een zodanige hoogte zou bereiken, dat iedere vermeerdering van het verbruik een prohibitief karakter zou verkrijgen en diensgevolge onmogelijk zou worden. Zulks werd echter zelfs niet beweerd.

In werkelijkheid heeft de Beschikking ten doel het niet noodzakelijke verbruik van schroot tegen te gaan, hetgeen nu juist het „indirecte middel” is, waarvan men hoopt, dat het een beroep op de uiterste maatregel van verdeling onnodig zal maken. Wel verre van artikel 59 op dit punt te schenden, moet worden gezegd, dat de bestreden Beschikking met deze bepaling geheel in overeenstemming is.

Het komt ons onnodig voor uitvoering in te gaan op de omstandige uiteenzettingen — zowel bij de schriftelijke als bij de mondelinge behandeling — met betrekking tot artikel 54, hetwelk de investeringen regelt. Opgemerkt zij slechts, dat bedoeld artikel de duidelijk omschreven strekking heeft de Hoge Autoriteit de bevoegdheid toe te kennen tot het verlenen van financiële hulp aan de ondernemingen bij de uitvoering van hun investeringsprogramma's, terwijl het artikel verder bepaalde maatregelen voorziet „teneinde een gecoördineerde ontwikkeling van de investeringen te bevorderen”. Gelijk elders zijn ook hier de voor deze doeleinden noodzakelijke bevoegdheden aan de Hoge Autoriteit toegekend, en wel volgens nauwkeurig omschreven regelen.

Dit wil uiteraard niet zeggen, dat de investeringen van de ondernemingen uitsluitend door de werking van deze bepaling worden beïnvloed. Zulks kan eveneens geschieden door talrijke andere beschikkingen genomen binnen het kader van andere artikelen van het Verdrag en het staat vast, dat de beschikkingen met betrekking tot de markt en meer nog die ten aanzien van de produktie op de investeringen van bijzondere invloed kunnen zijn. Welk gevolg Beschikking No. 2-57 ook voor de investeringen door de ondernemingen moge hebben, wij kunnen bezwaarlijk zien in hoeverre deze regeling een miskennis zou inhouden van de specifieke bepalingen van artikel 54 in die zin, dat men zich met deze Beschikking ten onrechte begeven zou hebben op een gebied, hetwelk aan genoemde bepaling werd voorbehouden.

Samenvattend concluderen wij ten aanzien van de feiten:

1° dat de bestreden bepalingen van Beschikking No. 2-57 een regeling bevatten, welke een onderdeel vormt van het door de Hoge Autoriteit krachtens artikel 53 b) ingevoerde financiële stelsel ter verzekering van een verevening der prijzen voor ingevoerd schroot enerzijds en inheems schroot anderzijds;

2° dat deze regeling evenwel, in het kader van dit stelsel, een eigen doel heeft, hetwelk hierin bestaat, dat alle ondernemingen van de Gemeenschap welke schroot verbruiken worden aangespoord op deze grondstof te bezuinigen „zonder daarbij de uitbreidingsmogelijkheden voor de produktie van staal te belemmeren”.

3° dat dit doel bereikt moet worden door een stelsel, waarbij de vereveningslast ongelijk wordt verdeeld en dat de strekking heeft de schrootprijs zodanig te doen variëren, dat het schrootverbruik bij de ontwikkeling van de staalproduktie tot het strikt noodzakelijke beperkt blijft.

Wij concluderen in rechte:

1° dat de krachtens artikel 53 getroffen financiële voorzieningen indirecte maatregelen vormen voor de ordening van de markt;

2° dat bedoelde voorzieningen in geval van noodzaak kunnen worden aangewend als indirecte middelen ter beïnvloeding van de produktie en dat zij daartoe de voorkeur verdienen boven de directe middelen in de zin van artikel 57;

3° dat zij dienen te beantwoorden aan een of meer der in artikel 3 van het Verdrag genoemde doelstellingen, welke de Gemeenschap tot taak heeft te bereiken, zonder dat daarbij evenwel de overige doelstellingen mogen worden opgeofferd, terwijl een mogelijk noodzakelijk gebleken compromis — onverminderd de rechterlijke controle overeenkomstig de regels van artikel 33 — geoorloofd is;

4° dat zij de verbodsbepalingen van artikel 4 moeten eerbiedigen;

5° dat zij de specifieke bepalingen van het Verdrag moeten eerbiedigen.

Samenvattend zijn wij van oordeel, dat Beschikking No. 2-57 — gezien de conclusies en de middelen van partijen en gelet op de bevoegdheid van het Hof — geacht moet worden aan de zojuist genoemde voorwaarden te voldoen.

Op grond van deze conclusie en teneinde te vermijden, dat wij aan onze reeds zo omstandige beschouwingen nog verdere uitbreiding zouden moeten geven, menen wij te kunnen volstaan met een summiere behandeling van de procesrechtelijke vragen en van de vraag der ontvankelijkheid, gelijk die door partijen zijn opgeworpen.

De uitvoerigheid van onze uiteenzettingen nopens de vraag van de „détournement de pouvoir”, zijn begripsomschrijving en de plaats welke hij in het Verdrag inneemt, verbiedt ons nader op deze punten terug te komen.

Wij menen ons hiervan te meer te mogen onthouden, daar de rechtspraak van het Hof op dit punt als vast mag worden beschouwd. Blijkens de door het Hof gewezen arresten heeft U in elk afzonderlijk geval beslist, dat er slechts dan sprake is van „détournement de pouvoir”, wanneer de Hoge Autoriteit bij de uitoefening van haar bevoegdheden het in de wet omschreven doel heeft miskend (zie vonnis 1-54, Jurisprudentie Deel I, blz. 34; vonnis 6-54, Jurisprudentie Deel I, blz. 243). In laatstgenoemd vonnis treft men een van de meest gebruikelijke formules aan ter omschrijving van de klassieke „détournement de pouvoir”, namelijk het gebruik van bevoegdheden (door de Hoge Autoriteit) „tot een ander doel dan waartoe zij haar werden toegekend”.

In Uw vonnis 8-55 van 29 november 1956 werd deze formule nog aangevuld met een beroep op het begrip „ernstig gebrek aan de nodige voorzichtigheid en beradenheid”, hetwelk tijdens de pleidooien veelvuldig aangewend werd. Wij zijn met de raadsman van de Hoge Autoriteit van oordeel, dat het aan U staat, en aan U alleen, om, voor zover zulks nodig zou zijn, de strekking van Uw vonnissen nader toe te lichten. Wij menen evenwel, dat de onderhavige formule aan de eerder aangevoerde, zogenaamde klassieke definitie niet afdoet, doch slechts een nadere aanduiding

inhoudt met betrekking tot het bewijs. Voor een goed begrip van het zojuist gezegde dient de passage waarin deze uitdrukking voorkomt in zijn geheel te worden gelezen:

„Zelfs indien de verwerende partij bij de keus van de factoren harer berekeningen zekere vergissingen heeft begaan, gelijk het geval is met betrekking tot het referentiejaar en gelijk wellicht eveneens het geval zou kunnen zijn ten aanzien van de afschrijvingen en de groepering der kolensoorten, zo mag nog niet worden aangenomen dat deze fouten ipso facto het bewijs van een „détournement de pouvoir” opleveren, tenzij tevens bewezen ware dat de Hoge Autoriteit in casu objectief, door een ernstig — met miskenning van het wettelijk doel gelijk te stellen — gebrek aan de nodige voorzichtigheid en beradenheid andere doeleinden heeft nagestreefd dan die, waartoe haar de in paragraaf 26-2 a) bedoelde bevoegdheden zijn toegekend” (Jurisprudentie, Deel II, blz. 329).

Dit betekent niet anders dan dat dwalingen ten aanzien van de feiten op zich zelf (ipso facto zegt het arrest) niet het bewijs van een „détournement de pouvoir” leveren, doch dat dit bewijs slechts dan is geleverd, wanneer deze dwalingen ten aanzien van de feiten als zodanig, door haar ernst, dat wil zeggen door haar „onvergeeflijk” karakter, redelijkerwijs niet te verklaren zouden zijn geweest in geval het wettige doel inderdaad was nagestreefd — immers zij zouden dan (hetgeen van de overheid niet mag worden verwacht) een „ernstig gebrek aan de nodige voorzichtigheid en beradenheid” doen veronderstellen.

Ten aanzien van de toepassing van deze interpretatie op het onderhavige geval beperken wij ons tot de volgende opmerkingen.

Wat allereerst artikel 4 van het Verdrag betreft, hetwelk de verbodsbepalingen inhoudt, menen wij, dat er van „détournement de pouvoir” geen sprake kan zijn. Indien de Hoge Autoriteit bij het nastreven van de in artikel 3 omschreven doeleinden — hetgeen zij krachtens artikel 53 gehouden is te doen — de verbodsbepalingen van artikel 4 heeft overtreden, dan betekent dit een schending van laatstgenoemd artikel en niet een „détournement de pouvoir”. Gelijk wij reeds hebben gezegd, veronderstelt „détournement de pouvoir”, dat er sprake is van het uitoefenen van een bevoegdheid, waaraan een discretionaire appreciatie verbonden is: zulks kan nimmer het geval zijn, wanneer het een wettelijke verbodsbepaling betreft.

Wat daarentegen artikel 3 betreft, hetwelk geheel beheerst wordt door het doelbegrip — immers, het omschrijft de taken der Gemeenschap — moet „détournement de pouvoir” worden aangenomen, wanneer bewezen is, dat de wettelijk omschreven doeleinden niet in werkelijkheid werden nagestreefd, behoudens dan het eventuele compromis waarvan wij reeds spraken. De Hoge Autoriteit deelt trouwens deze opvatting.

Niettemin maakt zij hier een uitzondering voor een der genoemde doeleinden, namelijk dat van artikel 3 *b*), luidende als volgt: „aan allen, die in het gemeenschappelijk marktgebied als verbruiker optreden en in vergelijkbare omstandigheden verkeren, op voet van gelijkheid de toegang tot de produktiebronnen waarborgen”; volgens haar betreft het hier een rechtsregel, welke uitsluitend het beginsel van non-discriminatie tot uitdrukking brengt, hetwelk in artikel 4 *b*) opnieuw wordt neergelegd.

Wij kunnen de verwerende partij op dit punt niet volgen. Gelijk wij reeds opmerkten, dekt het toepassingsgebied van artikel 3, sub *b*, dat van artikel 4 in zijn geheel en derhalve mede het in het laatste artikel, sub *b*, bepaalde. Maar het is geenszins zeker, dat deze beide bepalingen van 3 *b*) en 4 *b*) een gelijke juridische strekking hebben. In gelijke zin P. Reuter, volgens wie artikel 3, sub *b*, „bezwaarlijk een genuanceerde toepassing kan vinden; immers, het regelt een zeer gewichtig geval van non-discriminatie” (voornoemd Verslag, blz. 43). Van een andere opvatting is de heer Demaria, rapporteur van de 5e Commissie van het Congres te Stresa, die scherp onderscheidt tussen het beginsel van non-discriminatie en dat van vergelijkbaarheid, welke hij twee „hoofdbeginselen” noemt (blz. 50 e. v.).

Welke leerstellige mening men op dit punt ook moge aanhangen, het is daarom niet minder waar, dat elk der beide bepalingen voor de vraag welke ons thans bezighoudt een verschillende strekking heeft. Immers, de ene ziet op de regel zelf, welke zij omschrijft en waaraan zij een verbod verbindt (artikel 4), terwijl de andere (artikel 3, sub *b*) haar omschrijft als een doel, dat door de Instellingen der Gemeenschap moet worden nagestreefd. Indien dus de Hoge Autoriteit, handelende „binnen het kader van haar bevoegdheden”, bewust de in artikel 3, sub *b*, omschreven doelstelling heeft veronachtzaamd, heeft zij (behoudens de zoëven genoemde even-

tuele noodzaak van een compromis tussen de onderling strijdige eisen) een „détournement de pouvoir” begaan. In dat geval zal er zeer waarschijnlijk een samenloop bestaan tussen de schending van het Verdrag, namelijk van artikel 4, sub *b*, en „détournement de pouvoir” in verband met artikel 3, sub *b*, doch deze omstandigheid belet geenszins de ontvankelijkheid van het middel van „détournement de pouvoir”, het enige dat door de ondernemingen tegen algemene beschikkingen kan worden voorgedragen.

Men werpe ons niet tegen, dat een te grote uitbreiding van het toepassingsgebied van „détournement de pouvoir” in strijd zou geraken met de bedoelingen van de auteurs van het Verdrag, welke vraag ter sprake kwam in het eerste vonnis 8-55 (Jurisprudentie, Deel II, blz. 237—238): immers, de betekenis van „détournement de pouvoir” in het Verdrag wordt eenvoudig bepaald door het aantal gevallen, waarin het Verdrag zelf het nastreven van een bepaald doel tot voorwaarde van de wettigheid maakt; deze gevallen nu zijn zeer talrijk.

Tot zover wat betreft artikel 3.

Ten aanzien van hetgeen wij de „specifieke bepalingen” genoemd hebben, zou er eerder sprake kunnen zijn van een „détournement de procédure”, welke men zich overigens moeilijker kan voorstellen ten aanzien van artikel 54 nopens de investeringen dan ten aanzien van artikel 59 waar over de maatregelen in geval van schaarste gehandeld wordt.

Ten slotte kan men zich „détournement de pouvoir” zeer wel indenken met betrekking tot artikel 65, bijvoorbeeld: teneinde te vermijden, dat zij de verantwoordelijkheid moet nemen voor een ontheffingsbeschikking overeenkomstig artikel 65, geeft de Hoge Autoriteit de voorkeur hetzij aan het verlenen van ontheffing voor een overeenkomst tussen ondernemingen welke een financiële regeling tot voorwerp heeft, hetzij aan het verbindend verklaren van een stelsel van gelijke strekking, zulks met toepassing van artikel 53, sub *b*.

Na te hebben aangegeven met betrekking tot welke van de door de eisende partijen geciteerde Verdragsartikelen een „détournement de pouvoir” zou kunnen worden ingeroepen, dient nog te

worden onderzocht ten opzichte van welke eisende partijen het bestreden gedeelte van Beschikking No. 2-57 geacht zou kunnen worden „détournement de pouvoir” op te leveren.

Op deze vraag kan aan de hand van Uw rechtspraak gemakkelijk een antwoord worden gegeven.

Onderscheiden dient te worden tussen ondernemingen en verenigingen van ondernemingen.

Ten aanzien van de eerste wordt in Uw vonnis 8-55 van 16 juli 1956 gezegd dat „aan de uitdrukking ‚te haren opzichte’ geen andere zin mag worden toegekend dan die woorden in werkelijkheid bevatten, te weten, dat het hier betreft een onderneming welke zelve het voorwerp is van of althans aanwijsbaar getroffen door de beweerde ‚détournement de pouvoir.’” (Jurisprudentie, Deel II, blz. 237). Immers, het recht om een beroep in te stellen tot nietigverklaring van een algemene beschikking wegens „détournement de pouvoir” ten opzichte van een onderneming begaan vormt „een uitzonderingsgeval hetwelk zijn verklaring vindt in de omstandigheid, dat hier een individueel element aanwezig is dat als zodanig overweegt” (hetzelfde vonnis, Jurisprudentie, Deel II, blz. 239).

Wat de verenigingen betreft, wordt de duidelijkste aanwijzing gevonden in het tweede vonnis 8-55 van 29 november 1956, hoewel het een leerstellige uiteenzetting niet bevat. Immers, wij lezen met name op blz. 325 van de Jurisprudentie (Deel II) dat de „détournement de pouvoir”, waarvan het Hof gewaagt, die is, welke de Hoge Autoriteit bij het nastreven van de in paragraaf 26 der Overeenkomst omschreven doelstellingen ten opzichte van „de vaststelling der Belgische kolenprijzen” zou hebben begaan. Dit houdt derhalve de erkenning in, dat, indien er van „détournement de pouvoir” sprake ware geweest, deze zou zijn begaan ten opzichte van de „Fédération des charbonnages de Belgique”, welke de gezamenlijke belangen van de Belgische kolenondernemingen vertegenwoordigt. Waar het een vereniging betreft, dient derhalve het bestaan van een collectief belang te kunnen worden aangenomen; hetwelk normaliter door de betrokken vereniging wordt behartigd en waaraan door de Beschikking als gevolg van het beweerdelijk daaraan klevende gebrek van „détournement de pouvoir” rechtstreeks schade wordt toegebracht. Ten deze delen wij het inzicht van de Hoge Autoriteit, zoals zij dit in haar verweerschrift in de zaak 13-57

(paragraaf 11) heeft uiteengezet, met name wat betreft haar analyse van Uw rechtspraak. Niettemin wijken wij van deze stelling op één punt af: wij menen dat een vereniging gerechtigd is een beroep in te stellen, ook indien haar leden in een bepaald opzicht of ten aanzien van een zekere bepaling in de bestreden Beschikking uiteenlopende of zelfs strijdige belangen hebben; naar ons oordeel is het voldoende, dat zij alle (of althans een groot aantal hunner) bij de nietigverklaring der Beschikking belang hebben.

Toepassing van deze opvatting leidt ertoe de ontvankelijkheid aan te nemen van de beroepen ingesteld door verenigingen van ondernemingen, zowel die waarin alle ijzer- en staalondernemingen van een bepaald land zijn verenigd (de zaken 8-57, 9-57 en 13-57), alsook de „Chambre Syndicale du Centre-Midi”, welke werkzaamheden zich tot een bepaald gebied van Frankrijk beperken.

Anderzijds menen wij echter, dat dit niet geldt voor de individuele beroepen, namelijk die van Ugine (10-57), Aubert & Duval (11-57) en de vier Duitse ondernemingen welke het verzoekschrift 13-57 hebben ondertekend. Immers, hoezeer deze verschillende ondernemingen ook elk in een bijzondere positie verkeren en hoezeer ook de bestreden Beschikking ten aanzien van elk harer ongelijke gevolgen teweeg kan brengen, het is duidelijk, dat geen dezer ondernemingen, afzonderlijk gezien, het voorwerp of het slachtoffer van „détournement de pouvoir” is geweest. Indien er van „détournement de pouvoir” sprake was, dan zou deze begaan zijn bijvoorbeeld ten opzichte van de producenten van speciaal staal of ten opzichte van de gebruikers van bepaalde installaties, of, ten slotte, ten opzichte van de sedert 31 januari 1958 in gebruik genomen installaties — doch niet ten opzichte van de onderneming X... of de onderneming Y... Het individuele element, hetwelk krachtens Uw vonnis 8-55 dient te overwegen, wordt hier niet gevonden. Het ontbreken van dit element wordt met betrekking tot de zaak 13-57 zelfs uitdrukkelijk erkend: „ter motivering van haar vordering — zo lezen wij in het verzoekschrift (paragraaf 40) — verklaart de eisende partij sub 1 (dat wil zeggen het „Syndicat”) zich te verenigen met de stellingen van de eisende partijen sub 2-5 (dat wil zeggen de vier ondernemingen) en zij verwijst daarnaar. Zij telt onder haar leden talrijke ondernemingen, die in een situatie verkeren, welke identiek of analoog is met die van de eisende partijen sub 2-5”.

Ten slotte rest ons nog een enkel woord ten aanzien van twee vragen, welke slechts op de zaak 13-57 betrekking hebben.

De eerste is, of het collectieve beroep, ingesteld enerzijds door het „Syndicat” en anderzijds door vier daarbij aangesloten ondernemingen, ontvankelijk is.

Ten opzichte van dit punt zou enige twijfel kunnen rijzen niet zozeer uit hoofde van het feit, dat het belang, hetwelk de verschillende eisende partijen bij de vordering hebben, wellicht niet geheel identiek is, als wel dat de aard van dit belang, gelijk wij zagen, tot een afwijkende conclusie kan leiden ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep zelf ten opzichte van ieder der eisende partijen afzonderlijk.

Wij zijn evenwel geneigd aan deze bedenking voorbij te gaan. Immers, het staat vast, dat in casu aan de voorwaarden voor de voeging der beroepen (indien zij afzonderlijk waren ingesteld) voldaan zou zijn: de eisende partijen bestrijden alle dezelfde Beschikking, op dezelfde punten, en dragen daartoe dezelfde middelen voor. Hoewel het Hof daartoe niet gehouden is, zou het derhalve deze beroepen kunnen voegen. Het komt ons voor, dat de criteria op grond waarvan voeging mag plaatsvinden, eveneens gelden voor het instellen van een enkel beroep: weliswaar worden in sommige van onze landen strengere eisen gesteld voor de ontvankelijkheid van een collectief beroep dan voor het uitspreken ener voeging van verschillende beroepen, doch dit houdt voornamelijk verband met overwegingen van fiscale aard, welke wij niet kennen.

Het tweede punt aan het beroep 13-57 eigen, raakt de vraag, of de bestreden Beschikking van algemene dan wel van individuele aard is.

De eisende partijen in de zaak 13-57 zijn de enige die betogen, dat Beschikking No. 2-57 moet worden beschouwd als een samenbundeling van individuele beschikkingen, op grond waarvan zij gerechtigd zouden zijn niet alleen „détournement de pouvoir”, doch ook verschillende vormen van schending van het Verdrag in te roepen.

Van dit individuele karakter zou op drie punten blijken: 1° de verschillende bepalingen van de Beschikking treffen elk een bepaalde groep ondernemingen „wier aantal niet kan worden uitgebreid” (bijvoorbeeld de ondernemingen bedoeld in artikel 6, leden 2 en 3, die tussen 1 februari 1957 en 31 januari 1958 nieuwe installaties in gebruik zullen stellen in de zin van bedoeld artikel); 2° het penale karakter van het aanvullende tarief; 3° de omstandigheid, dat in artikel 13 van de Beschikking aan de ondernemingen, welke bij het Bureau en het Fonds zijn aangesloten, de verplichting wordt opgelegd de Statuten dezer instellingen te wijzigen. In elk van deze drie gevallen is de kring der betrokkenen nauwkeurig bepaald.

Deze stelling is onhoudbaar. Zij wordt in Uw vonnis 8-55 op zo duidelijke wijze veroordeeld, dat het ons overbodig voorkomt hierbij langer stil te staan. Beschikking No. 2-57 is het prototype van een algemene beschikking van normatieve aard.

Wij herinneren er ten slotte nog aan, dat een van de eisende partijen in de zaak 13-57, de N.V. „Ruhrstahl” afstand van instantie heeft verzocht. In de verklaring van afstand worden de redenen van dit verzoek uiteengezet, doch enige voorwaarde wordt hieraan niet verbonden. Het is een zuivere afstand van instantie, waarvan akte dient te worden verleend, daar het hier een beroep tot nietigverklaring betreft; toestemming van de verwerende partij is hiertoe niet vereist (artikel 81, lid 2, van het Reglement).

Wij concluderen:

- dat aan de N.V. „Ruhrstahl” akte zal worden verleend van haar verklaring van afstand;
- dat de beroepen zullen worden verworpen;
- dat elk der eisende partijen zal worden veroordeeld tot betaling van de kosten, welke door haar zijn veroorzaakt.