

Conclusies van de Advocaat-Generaal
K. ROEMER

24 november 1959

Vertaald uit het Duits

INHOUD

	blz.
I. <i>Inleiding</i>	297
1. Het onderwerp van geschil	297
2. Processuele bijzonderheden in de zaak 4-59	298
3. Conclusies van partijen en essentie van de aangevoerde middelen	299
4. Structuur en werking van het schrootvereveningsstelsel	300
5. Overheidsmaatregelen op het gebied van de schroot-handel met derde landen	303
6. Totstandkoming en uitvoering van de aankoopcontracten van schroot	304
II. <i>Was de Hoge Autoriteit bevoegd tot het uitvaardigen van beschikkingen in de zin van art. 92 van het Verdrag?</i> . .	307
1. Rechtsgrondslag der beschikkingen	307
2. Bevoegdheid tot oordelen over prealabele vragen van privaatrechtelijke aard	310
3. Worden verzoeksters door de uitgevaardigde beschikkingen onrechtmatig gekort in de mogelijkheid tot handhaving hunner rechten?	313
III. <i>Zijn de beschikkingen van de Hoge Autoriteit voldoende met redenen omkleed?</i>	314
IV. <i>Heeft de aanspraak van de Hoge Autoriteit op restitutie een materiële grondslag?</i>	318
1. Brengt het vereveningsstelsel rechtens mede, dan wel volgt dit uit de wijze waarop het in de praktijk is toegepast, dat vereveningsuitkeringen aan de ondernemingen geschieden?	318

	blz.
2. Kwam het schroot, waarop de Nederlandse certificaten betrekking hadden, voor verevening in aanmerking? .	323
3. Hebben verzoeksters vereveningsuitkeringen ontvangen?	329
a) Aard der rechtsbetrekkingen tussen verzoeksters, het Gemeenschappelijk Bureau en de schrootleveranciers	329
b) Bestonden er in het onderhavige geval verplichtin- gen waarvan verzoeksters konden worden bevrijd?	336
4. Is een terugvorderingsrecht van de Hoge Autoriteit uitgesloten, ook wanneer op zichzelf genomen de voor- waarden daartoe aanwezig zijn?	337
a) Geoorloofdheid der intrekking van rechtenver- lenende beschikkingen van de administratie in de nationale rechtsstelsels	338
b) Toepassing van deze beginselen op het onderhavige geval	340
V. <i>Conclusie</i>	346

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

I. INLEIDING

I. Het onderwerp van geschil

In de lange reeks van schrootprocessen, die voor dit Hof zijn gevoerd, sta ik heden voor de taak te concluderen in gedingen, waarvan het onderwerp van geschil niet is terug te vinden in de tot nog toe door U besliste procedures. Betroffen de achter ons liggende zaken de vraag, of vereveningsheffing verschuldigd was, hoeveel deze bedroeg, dan wel in hoeverre het voor verbruikers mogelijk was om daarvan te worden vrijgesteld, in de thans te beslissen procedures is de tegenhanger van bedoelde verplichting, n.l. de aanspraak op verevening, voorwerp van onderzoek.

Het is U bekend, dat de Hoge Autoriteit bij wege van een reeks van beschikkingen — ten getale van elf — van Duitse schroot-verbruikende ondernemingen bepaalde vereveningsbedragen heeft teruggevorderd, welke deze ondernemingen ten onrechte zouden hebben ontvangen. Met tien beroepschriften — de omstandigheid, dat met tien beroepschriften in beroep werd gekomen tegen elf beschikkingen, zal ons nog aanleiding geven tot een enkele opmerking — zijn de betrokken ondernemingen in verzet gekomen tegen deze vorderingen en zij eisen vernietiging van de beschikkingen.

Afgezien van drie zaken, waarin een passage aan de opgeworpen tegenvordering is gewijd, zijn de door haar aangevoerde argumenten, evenals de verweerschriften van de Hoge Autoriteit, woord voor woord gelijkkluidend. In feitelijk opzicht vallen met betrekking tot vermelde schroothoeveelheden en geldbedragen verschillen te constateren, zonder dat deze evenwel van betekenis zijn voor de juridische waardering.

Ik kan mij derhalve veroorloven om in beginsel te werk te gaan, als had ik slechts in één zaak te concluderen.

Over de processuele aspecten — het recht der ondernemingen om in beroep te komen, het bewijs van haar regelmatige vertegen-

woordiging door vertegenwoordigers en gemachtigden overeenkomstig de wettelijke voorschriften, het inachtnemen van de termijn van beroep — heb ik geen opmerkingen.

2. Processuele bijzonderheden in de zaak 4-59

Alleen met betrekking tot de zaak 4-59 moge ik een enkele afzonderlijke opmerking maken. De processuele bijzonderheid hierin is, dat het beroepschrift werd ingediend door MANNESMANN A.G., terwijl aangevochten worden twee beschikkingen van de Hoge Autoriteit, die gericht zijn tot MANNESMANN HÜTTENWERKE A.G. en tot HAHN'SCHE WERKE A.G.

Uit overgelegde uittreksels uit het Handelsregister blijkt, dat met betrekking tot HAHN'SCHE WERKE A.G. en MANNESMANN HÜTTENWERKE A.G. op 15 december 1958 in het Handelsregister van het „Amtsgericht” Duisburg het navolgende werd ingeschreven:

Genoemde ondernemingen zijn omgezet in dier voege, dat haar vermogen is overgedragen aan de grootste aandeelhoudster, MANNESMANN A.G.

Welke rechtsgevolgen deze wijzigingen teweegbrachten, moet worden afgeleid uit de Duitse wet op de omzetting van „Kapitalgesellschaften” en mijnbouwondernemingen van 12 november 1956¹⁾, met name §§ 1, 3, 5, 6, 8 en 15.

Daaruit blijkt het volgende:

Wordt het vermogen van een „Aktiengesellschaft” overgedragen, zonder dat tot vereffening wordt overgegaan, dan komt de anders bij liquidatie van een vennootschap gemaakte onderscheiding tussen ontbinding en beëindiging te vervallen. Beëindiging treedt in na de vereffening met het gevolg, dat de vennootschap verdwijnt uit het rechtsverkeer.

Met de inschrijving van het omzettingsbesluit wordt de A.G. ontbonden en houdt de onderneming op te bestaan. Haar verplichtingen gaan vanaf dit tijdstip over op haar rechtverkrijgster. Vanaf dit ogenblik houdt zij op te bestaan als rechtssubject.

¹⁾ BGBl. I blz. 844.

Ten tijde, dat de beschikkingen van de Hoge Autoriteit ter hunner kennis gebracht werden, te weten op 12 januari 1959, waren derhalve degene voor wie de beschikkingen bestemd waren, ontbonden, haar ondernemingen geëindigd en de verplichtingen overgegaan op MANNESMANN A.G.

Hiermede rijst de vraag, of MANNESMANN A.G. in verzet kan komen tegen de beschikkingen van de Hoge Autoriteit, dan wel of zij geen belang heeft bij beroep tegen deze beschikkingen, die niet tegen haar gericht zijn en die derhalve niet tegen haar ten uitvoer gelegd zouden kunnen worden, nu artikel 92 van het Verdrag niet toestaat dat een bevel tot tenuitvoerlegging wordt gegeven tegen rechtsopvolgers.

Noch de Hoge Autoriteit, noch de verzoekende partij hebben op dit punt een middel gebaseerd. Betekent dit, dat verzoekster formaliter de beschikkingen als tegen haar gericht wenst te beschouwen, dat zij dus geen formeel verweer wil ontleenen aan de omstandigheid dat de beschikkingen niet aan haar geadresseerd waren, daarentegen wel een onderzoek wenst naar de materiële rechtmatigheid van de beschikking, omdat zij nà een eventuele door de Hoge Autoriteit in de beschikking aangebrachte naamsverbetering zich te dien aanzien toch zal hebben te verweren? Te oordelen naar het verloop der procedure moet deze vraag bevestigd beantwoord worden.

Een en ander in aanmerking genomen, ware het een niet te verdedigen formalisme, het beroep niet-ontvankelijk te verklaren: het gevolg zou zijn, dat de Hoge Autoriteit een nieuwe beschikking uitvaardigt tegen de juiste persoon, waartegen dan nogmaals in beroep zou moeten worden gekomen. Naar mijn mening vormt de besproken onvolkomenheid derhalve voor verzoekster geen procesueel beletsel.

3. Conclusies van partijen en essentie van de aangevoerde middelen

Na deze inleidende opmerkingen kan ik thans ingaan op de zich in deze procedure voordoende feitelijke en juridische geschilpunten.

De conclusies van partijen zijn U bekend.

De aangevoerde middelen en de afzonderlijke over en weer in het midden gebrachte argumenten werden in het rapport van de Rechter-Rapporteur zo uitvoerig weergegeven, dat ik U een herhaling daarvan kan besparen.

Laat ik slechts de hoofdzaken noemen.

Wij zullen hebben na te gaan:

- a) of de Hoge Autoriteit bevoegd was tot het uitvaardigen van een bevel tot betaling in de zin van artikel 92 van het Verdrag, d.w.z. in de vorm van een voor tenuitvoerlegging vatbare beschikking;
- b) of, formeel gezien, de beschikkingen van de Hoge Autoriteit voldoende met redenen zijn omkleed;
- c) of de Hoge Autoriteit met deze beschikkingen in strijd is gekomen met het Verdrag dan wel met aanvullende algemene rechtsbeginselen.

De inhoud van de afzonderlijke bestreden beschikkingen geef ik hier niet weer. Te dier zake moge ik verwijzen naar de bijlagen van de verzoekschriften.

Het blijkt, dat in deze beschikkingen begrippen worden gehanteerd, voor de duidelijkheid waarvan het gewenst voorkomt, vooraf enige opmerkingen te maken over de werking van het perequatiestelsel, over de taken der daarbij betrokkenen, over aanvullende maatregelen van de Staten, alsook over de tot-stand-koming en de uitvoering der aangegane schrootaankoopcontracten.

4. Structuur en werking van het schrootvereveningsstelsel

Aangezien de op deze materie betrekking hebbende algemene beschikkingen van de Hoge Autoriteit U bekend zijn, kan ik mij beperken tot het vermelden van enige hoofdlijnen.

De Hoge Autoriteit heeft de uitvoering van de schrootverevening aanvankelijk niet zelf ter hand genomen, doch deze, zij het ook onder haar verantwoordelijkheid, overgelaten aan een apart algemeen verbindend vereveningsstelsel. De uitvoering van dit vereveningsstelsel (ik leg de nadruk op het enkelvoud) is, — aldus de beschikkingen ¹⁾ — in handen gelegd van het Gemeenschappelijk Bureau van Schrootverbruikers en van het Fonds, beiden rechtspersonen naar Belgisch handelsrecht en in 1953 opgericht door 22 in de landen van de Gemeenschap gevestigde staalproducenten.

Binnen het raam van het perekwatiestelsel zijn de uitvoeringstaken verdeeld tussen het Fonds en het Bureau. Behalve andere U bekende publiekrechtelijke taken, behoort het tot de bevoegdheden van het Fonds om op voordracht van het Bureau de voor prijsverevening in aanmerking komende schroothoeveelheid vast te stellen, alsook de voorwaarden voor toekenning der prijsverevening — waarbij als conditie kan worden gesteld, dat het ingevoerde schroot in bepaalde gebieden van de Gemeenschap zal worden verbruikt. Het Fonds stelt eveneens de maximum-importprijs en de perekwatieprijs vast.

Behalve het hiervoor vermelde recht van aanbeveling, heeft het Bureau tot taak om, onder goedkeuring van het Fonds, onderhandelingen te voeren over de aankopen voor gezamenlijke rekening en zelfs om „pour le compte” — aldus de Franse tekst in artikel 5 van beschikking 14-55; in de Duitse tekst van beschikking 14-55 staat: „als Treuhändler” ²⁾; in beschikking 2-57 staat: „für Rechnung” ³⁾ van later aan te wijzen kopers koopcontracten af te sluiten.

De ondernemingen zijn gehouden bijdragen te storten, welke nodig zijn ter bijeenbrenging van de geldmiddelen voor de aankoop van schroot in derde-landen ten behoeve van later aan te wijzen kopers.

¹⁾ 22-54; 14-55; 2-57.

²⁾ In de Nederlandse tekst: „als gemachtigde”.

³⁾ In de Nederlandse tekst: „voor rekening”.

Ter kenschetsing van de interne structuur van het vereveningsstelsel moeten in dit verband voorts uit de beschikkingen van de Hoge Autoriteit nog de volgende bepalingen vermeld worden:

Kan een met algemene stemmen genomen beslissing door de Raad van Beheer van het Bureau of door de Raad van Beheer van het Fonds, dan wel waar de competentie gedeeld is, door de beide Raden te zamen, niet worden bereikt, dan treedt hiervoor in de plaats een beschikking van de Hoge Autoriteit. De waarnemer van de Hoge Autoriteit, die het recht heeft alle zittingen van de Raden van Beheer, die gewijd zijn aan beraadslagingen en te nemen beslissingen, bij te wonen, kan ingrijpen bij de tot-stand-koming der besluiten door de uiteindelijke beslissing voor te behouden aan de Hoge Autoriteit, dan wel door de besluiten van de Raden van Beheer afhankelijk te stellen van goedkeuring door de Hoge Autoriteit.

De Hoge Autoriteit heeft het recht te eisen, dat de Raad van Beheer van het Bureau of die van het Fonds wordt bijeengeroepen, en kan, wanneer een vergadering niet binnen 10 dagen wordt gehouden, zelf over de vraag in kwestie beslissen.

Uit de hiervoor vermelde bepalingen kan men reeds afleiden, dat binnen het vereveningsstelsel geen volledige, scherpe en consequente scheiding is gemaakt tussen publiekrechtelijke bevoegdheden inzake het nemen van beslissingen met betrekking tot de perekwatie en privaatrechtelijke handelingen naar buiten wat de gemeenschappelijke inkoop betreft. Men ziet veeleer een over en weer dooreenlopen van functies, zoals b.v. daar waar het Bureau het recht heeft een voorstel te doen voor een publiekrechtelijke beschikking, of anderzijds het Fonds goedkeuring hechten moet aan onderhandelingen tot aankoop. Met name de omstandigheid, dat de ondernemingen verplicht zijn bijdragen op te brengen ter verkrijging van de hiervoor nodige geldmiddelen, alsmede de bevoegdheid van het Fonds om voorrangsregelen te stellen inzake de aanwending van geïmporteerd schroot, is in tegenspraak met de zienswijze, volgens welke de aankoop voor gezamenlijke rekening door het Gemeenschappelijk Bureau op zuiver privaatrechtelijke grondslag zou stoelen. In deze opvatting wordt men gesterkt, wan-

neer men zich realiseert, dat in bepaalde gevallen de bevoegdheden van beide organen in hun plaats door de Hoge Autoriteit konden worden uitgeoefend. Nadien, d.w.z. na het hier aan de orde zijnde tijdvak, zijn de bevoegdheden van de organen van het perekwatiestelsel integraal wederom overgegaan op de Hoge Autoriteit. Beide organen hebben bovendien op landelijk niveau slechts één bijkantoor, het zgn. Regionale Bureau (in Duitsland de Deutsche Schrottverbraucher-Gemeinschaft G.m.b.H. te Düsseldorf, afgekort D.S.V.G.), van wier assistentie zij bij de vervulling van hun taak permanent en met name bij de hier in geding zijnde handelingen van administratieve en commerciële aard gebruik maakten.

Wij zien dus, dat ingevolge de wijze van verdeling der competenties over het Fonds en het Bureau, alsmede ingevolge de onderlinge afhankelijkheid van de bevoegdheden der beide instellingen, noch de één, noch de ander afzonderlijk kon functioneren, maar dat onderlinge samenwerking voorwaarde was voor de uitvoering der interne taken bij de inkoop, de verevening en de aankoopactiviteiten naar buiten.

5. Overheidsmaatregelen op het gebied van de schroothandel met derde landen

Als nieuw en belangrijk element, dat in voorafgaande procedures voor Uw Hof niet aan de orde kwam, treedt in dit geding aan de dag het aandeel, dat de Lid-Staten hebben gehad in de beïnvloeding van de schrootmarkt.

Zonder deze beïnvloeding zou het vereveningsstelsel niet afgerond zijn geweest en niet hebben kunnen werken. Men kan er immers niet mede volstaan het prijsverschil tussen gemeenschapschroot en importschroot te egaliseren; tevens dient te worden verhinderd, dat schroot afkomstig uit de Gemeenschap tegen de hoge wereldmarktprijs wordt uitgevoerd en mogelijkerwijs als importschroot op de gemeenschappelijke markt terugkeert.

De Regeringen van de Lid-Staten, tot wier competentie deze op het gebied van de buitenlandse handel liggende aangelegenheid

behoort, zijn in 1953 ¹⁾ overeengekomen om via nationale overheidsmaatregelen in hun diverse landen een algemeen uitvoerverbod van schroot in stand te houden c.q. in te voeren. In 1954 ²⁾ hebben zij besloten om wat dit verbod aangaat een uitzondering toe te staan voor scheepssloopschroot, ingeval dit schroot niet door het Gemeenschappelijk Bureau, waaraan het eerst moest zijn aangeboden, voor de Gemeenschap werd aangekocht.

Deze maatregelen, die onderdeel uitmaken van het nationale publiekrecht van de Lid-Staten, breiden de werking van de op basis van het gemeenschapsrecht door de Hoge Autoriteit in het leven geroepen schrootverevening uit tot onderdelen van het rechtsverkeer en tot bestuursterreinen, met betrekking waartoe de Hoge Autoriteit geen bevoegdheden bezit. ³⁾

6. Totstandkoming en uitvoering van de aankoopcontracten van schroot

In het kader van dit stelsel zijn de diverse aankoopcontracten afgesloten en uitgevoerd en vond over het schroot in kwestie de uitbetaling van de egalisatievergoeding plaats.

De schrootleveranties, met betrekking waartoe de thans teruggevorderde vereveningsuitkeringen werden gedaan, geschieden ter uitvoering van zes globale overeenkomsten die het Gemeenschappelijk Bureau met de schroothandelonderneming HANSA in het tijdvak van 31 augustus 1956 tot 8 juli 1957 voor rekening van nog later aan te wijzen ondernemingen had afgesloten. De overeenkomsten vermelden gewicht, alsmede oorsprong van het schroot (IJsland, Engeland en andere buiten de Gemeenschap liggende gebieden) en verwijzen uitdrukkelijk naar de algemene contractvoorwaarden van het Gemeenschappelijk Bureau, uit welke condities blijkt, dat de Regionale Bureaus het recht hebben de ondernemingen aan te wijzen voor wie het schroot bestemd is. De overige contractbepalingen zijn in het onderhavige verband nog niet van belang. Slechts zij nog gewezen op artikel 4:

¹⁾ Bijeenkomst van de Raad van Ministers van 6 maart 1953.

²⁾ Bijeenkomst van de Raad van Ministers van 27-28 juli 1954.

³⁾ Vgl. artikelen 57 en 70 van het Verdrag.

„De verkoper dient bescheiden over te leggen, die onomstotelijk aantonen, dat het materiaal afkomstig is uit het in de koopbrief vermelde land van oorsprong.

Voor scheepssloopschroot dat uit de Gemeenschap afkomstig is zal aan het Gemeenschappelijk Bureau een lijst worden verstrekt met de namen, het gewicht en de tonnage van de schepen. Voorts moeten de inklarings-formulieren worden overgelegd en de op de schepen betrekking hebbende koopcontracten, alsmede een verklaring van de instantie onder wier toezicht het slopen heett plaatsgehad...

Voor wat betreft van schepen afkomstig of soortgelijk schroot hebben het Fonds of zijn vertegenwoordigers het recht, de sloopwerkzaamheden te controleren.

.....

Voor wat betreft ander binnen de Gemeenschap aanwezig materiaal, waarop de door de Hoge Autoriteit uitgevaardigde voorschriften niet van toepassing zijn, dienen de verklaringen te worden overgelegd van regerings-instellingen of van andere instanties die daarmede zijn belast, waaruit blijkt dat de betrokken objecten of het daarvan afkomstige schroot voor de export naar derde landen zijn vrijgegeven, daar het Gemeenschappelijk Bureau van aankoop heeft afgezien...

Ter uitvoering van deze globale contracten verrichtte de HANSA in de daaropvolgende maanden diverse leveranties aan schrootverbruikende ondernemingen. De in strijd met de voorschriften opge-maakte verklaringen van het Nederlandse Ministerie, die door een Nederlandse schroothandelaar aan de HANSA en door deze op haar beurt aan de D.S.V.G. waren overgelegd, hadden betrekking op een deel van het bij deze leveranties betrokken schroot.

Aan de leveranties aan de verbruikers ging telkens een bericht van toewijzing van de D.S.V.G. vooraf, waarin onder meer hoeveelheid en herkomst van het schroot waren vermeld. Na ontvangst van het schroot zonden de ondernemingen aan de HANSA bericht van ontvangst en aan de D.S.V.G. de schrootafrekening. De facturen van de HANSA waren ook geadresseerd aan de D.S.V.G.. Van tijd tot tijd vatte de D.S.V.G. de schrootafrekeningen voor de schrootverbruikers samen in zogenaamde debet-staten. Evenals in de afzonderlijke schriftelijke opgaven van de D.S.V.G. van hetgeen de ondernemingen in totaal wegens schrootleveranties verschul-

digd waren, werd in deze staten niet de importprijs, doch de binnen de Gemeenschap geldende prijs vermeld. Hierin kwam de volgende mededeling voor:

„Op grond van de bij ons ingezonden schrootafrekeningen debiteren wij U, behoudens daarin aan te brengen correctie na definitieve controle en afrekening door Brussel, met DM ”.

Enige tijd na verzending van dergelijke brieven schreef de D.S.V.G. de ondernemingen, die schroot hadden ontvangen, aan om hetgeen zij uit dien hoofde verschuldigd waren te voldoen door overmaking op rekening van een door de D.S.V.G. aangewezen schrootleverancier, die niet altijd de leverancier van de schrootverbruikende onderneming was. Op gelijke wijze beschikte de D.S.V.G. soms ook over de heffingsaanslagen van het Fonds. De ondernemingen gingen dienovereenkomstig tot overmaking over, niet echter zonder in de regel op het giroformulier aan te tekenen, dat de storting geschiedde in opdracht van de D.S.V.G.. Aldus ontvingen de schrootleveranciers de volle koopprijs, inbegrepen het gedeelte, dat de ondernemingen op de totale afrekening door de D.S.V.G. niet in rekening werd gebracht, nu dit werd gedekt door de opbrengsten uit de vereveningsheffing. Het Fonds of de D.S.V.G. zonden niet telkens voor elke schrootleverantie apart aan de ondernemingen bericht, dat een uitkering wegens verevening dan wel creditering hiervoor zou plaatsvinden. Het Fonds zond maandelijks slechts aan de D.S.V.G.: een staat van de door elke onderneming verschuldigde heffing, het totaal der heffingen, een staat van de — blijkens het saldo van hetgeen enerzijds de ondernemingen te goed hadden en hetgeen anderzijds door hen verschuldigd was — bij de D.S.V.G. beschikbare geldmiddelen, een opdracht uitkeringen te doen aan ondernemingen die een vordering hadden en eventueel een opdracht tot betaling van een bepaald bedrag aan het Regionale Bureau van een andere Lid-Staat, b.v. Italië.

Toen was gebleken, dat de verklaringen van het Nederlandse Ministerie van Economische Zaken in strijd met de voorschriften waren afgegeven, vorderde de Hoge Autoriteit bij brieven van 27 november 1958 de door de D.S.V.G. uitgekeerde vereveningssommen terug van de ondernemingen, die het schroot in kwestie zouden

hebben ontvangen. Nadat de betreffende ondernemingen dit hadden geweigerd, vaardigde de Hoge Autoriteit de individuele beschikkingen uit, waarvan de formele en materiële rechtsgeldigheid thans in het geding is.

Bij de juridische beoordeling rijst allereerst de vraag:

II. WAS DE HOGE AUTORITEIT BEVOEGD TOT HET UITVAARDIGEN VAN BESCHIKKINGEN IN DE ZIN VAN ARTIKEL 92 VAN HET VERDRAG ?

1. Rechtsgrondslag der beschikkingen

Artikel 92 bepaalt:

„De beschikkingen van de Hoge Autoriteit, die geldelijke verplichtingen voor een onderneming inhouden, vormen titel van tenuitvoerlegging”.

Artikel 92 is dus geen norm waaruit een bevoegdheid kan worden afgeleid, doch verleent aan bepaalde beschikkingen van de Hoge Autoriteit, die berusten op een elders vastgelegde bevoegdheid, een bijzonder rechtskarakter. De vraag is dus, of de Hoge Autoriteit in het onderhavige geval krachtens andere Verdragsbepalingen bevoegd was tot vaststelling ener geldelijke verplichting in de vorm van een beschikking.

Verzoeksters stellen, dat dit alleen is toegestaan bij de in het Verdrag limitatief opgesomde gevallen, te weten wanneer het gaat om heffingen, dwangsommen en boeten.

Dit argument verliest echter terstond aan kracht wanneer men het volgende bedenkt: verzoeksters erkennen dat de in artikel 53 van het Verdrag vervatte bevoegdheid tot het treffen van financiële voorzieningen de bevoegdheid impliceert tot het in het leven roepen van geldelijke verplichtingen voor ondernemingen, zij het ook met deze beperking, dat de Hoge Autoriteit in de beschikking, waarbij de voorziening wordt getroffen, uitdrukkelijk moet aangeven, in welke gevallen zij dergelijke beschikkingen in de zin van artikel 92 kan uitvaardigen.

Inderdaad biedt het bepaalde in artikel 53, lid 1, sub b) een voldoende grondslag voor het uitvaardigen van beschikkingen met geldelijke verplichtingen voor ondernemingen, gelijk het Hof bij het in de zaak 8-57 ¹⁾ gewezen arrest terecht heeft beslist:

„Aangenomen kan dus worden dat de in artikel 53 bedoelde financiële voorzieningen het verkrijgen en verdelen van geldmiddelen betreffen en daartoe met name de vorm van prijsverevenings- of compensatieregelingen kunnen aannemen.”

Het is duidelijk dat de, in het kader ener algemeen verbindende financiële voorziening opgelegde verplichtingen van publiekrechtelijke aard zijn. Anders dan bij een vereveningsstelsel dat op vrijwillige basis in het leven is geroepen, worden de ondernemingen hier door een beschikking van de Hoge Autoriteit in de perekwatie betrokken en worden krachtens overheidsbevel maatregelen van geleide economie op hen van toepassing. Dit is het geval, zowel wat betreft de bijdrageplicht als wat betreft de aanspraak op een vereveningsuitkering uit het Fonds.

Alleen resteert dus de vraag, of de stelling, volgens welke de Hoge Autoriteit bij het treffen ener financiële voorziening duidelijk tot uitdrukking moet brengen, in welke gevallen zij beschikkingen met geldelijke verplichtingen kan uitvaardigen, ook opgaat, wanneer het gaat om restitutie van ten onrechte uitgekeerde vereveningsbedragen.

In de beschikkingen 14-55 en 2-57 is van een zodanige verplichting niet uitdrukkelijk melding gemaakt. Eerst de beschikking 23-58 van 30 oktober 1958 ²⁾ bevat een dergelijke bepaling in artikel 8, lid 2. De bestreden beschikkingen berusten echter niet op deze bepaling, doch kennelijk op algemene rechtsbeginselen.

Men zou er aan kunnen twifelen, of deze rechtsgrondslag voldoende is, in aanmerking genomen, dat in het algemeen — en terecht — nauwlettend wordt onderzocht, of de Hoge Autoriteit en

¹⁾ Jurisprudentie, deel IV, pag. 259.

²⁾ Publikatieblad, pag. 431.

de andere organen van de Gemeenschap blijven binnen de grenzen hunner nauwkeurig omschreven bevoegdheden. Ik moge in dit verband wijzen op de artikelen 3, 8 en 14 van het Verdrag.

Anderzijds heeft het Hof in de zaak 8-55 (*Fédération Charbonnière de Belgique tegen Hoge Autoriteit*) zich naar mijn mening terecht losgemaakt van een te enge interpretatiemethode en beslist ¹⁾, dat:

„..... de, bij een internationaal verdrag of door een wet vastgestelde normen, worden geacht mede die normen te bevatten zonder welke de eerste hetzij geen zin zouden hebben, hetzij niet voor redelijke en doeltreffende toepassing vatbaar zouden zijn.”

Het komt mij voor, dat, wanneer men onder toepassing van deze stelling in het onderhavige geval een beroep doet op algemene rechtsbeginselen ter motivering ener restitutieplicht, men niet in strijd komt met het systeem van het Verdrag, krachtens hetwelk rechtscheppende maatregelen van de organen der Gemeenschap moeten berusten op een nauwkeurig omschreven bevoegdheid.

De verplichting tot restitutie van onrechtmatig verkregen vereveningsbedragen is niets anders dan de noodzakelijke tegenhanger van de aanspraak op verevening; zonder deze verplichting zou het perekwatiestelsel niet afgerond zijn en niet in alle opzichten behoorlijk kunnen functioneren. Wij mogen niet over het hoofd zien, dat er een wezenlijk verschil bestaat tussen enerzijds het in het leven roepen van een verplichting tot betaling — met betrekking waartoe de ondernemingen terecht kunnen stellen dat dit slechts mogelijk is krachtens een uitdrukkelijk verleende bevoegdheid — en anderzijds het geldend maken van een aanspraak op restitutie, zonder welke een onderneming iets zou kunnen behouden, waarop zij geen recht heeft.

Mijn hier uiteengezette opvatting wordt bevestigd door de omstandigheid, dat de Raad van Ministers zijn goedkeuring hechtte aan de beschikking 23-58, waarbij uitdrukkelijk melding gemaakt

¹⁾ Jurisprudentie, deel II, pag. 323 en 324.

wordt van een plicht tot restitutie van ten onrechte uitgekeerde vereveningsbedragen.

Ik kom derhalve tot de conclusie, dat in het kader van een vereveningsstelsel voor het geldend maken van restitutieaanspraken een uitdrukkelijke bevoegdverklaring niet noodzakelijk is en dat algemene rechtsbeginselen, volgens welke dergelijke restitutieaanspraken kunnen bestaan, een voldoende grondslag vormen voor het aannemen van zodanige bevoegdheid. Waar de aanspraak op restitutie in wezen van dezelfde aard is als, en steunt op de aanspraak op verevening, – derhalve deel uitmaakt van het publiekrecht van de Gemeenschap – zie ik er geen bezwaar in om op de hiervoor uiteengezette gronden het vaststellen ener verplichting tot restitutie bij wege van een beschikking in de zin van artikel 92 voor toelaatbaar te houden.

Hiermede hebben wij echter de reeks van vragen, die met betrekking tot artikel 92 rijzen, nog niet volledig behandeld.

2. Bevoegdheid tot oordelen over prealabele vragen van privaatrechtelijke aard

Dat de Hoge Autoriteit bevoegd zou zijn in een uitvoeringsbeschikking de restitutie van uitgekeerde vereveningsbedragen te gelasten, wordt door verzoeksters daarnaast bestreden op de grond, dat de in de beschikkingen neergelegde aanspraken van de Hoge Autoriteit van privaatrechtelijke aard zijn. De beoordeling van privaatrechtelijke rechtsverhoudingen en het daaruit afleiden van aanspraken zou echter vallen buiten de competentie van de Hoge Autoriteit, en het zou haar niet vrij staan om op deze basis haar betrekkingen tot verzoeksters eenzijdig en souverain vast te stellen. De Hoge Autoriteit zou dus niet een publiekrechtelijke titel kunnen baseren op privaatrechtelijke grondslag. Uit de uiteenzettingen van verweerster, de Hoge Autoriteit, blijkt, dat deze doelbewust de beslissing inzake vragen van privaatrechtelijke aard aan zich heeft getrokken.

Aldus rijst allereerst de vraag, of — alhoewel noch het Fonds, noch de D.S.V.G. als deszelfs vertegenwoordigster rechtstreekse betalingen heeft verricht aan de ondernemingen — verzoeksters niettemin via de gedane vereveningsuitkeringen een prestatie hebben ontvangen.

Verweerster voert aan, dat met de door haar verrichte betalingen aan de schrootleveranciers, verzoeksters werden bevrijd van privaatrechtelijke verplichtingen. Zij gaat er aldus van uit, dat dergelijke verplichtingen bestonden.

Er valt niet aan te twijfelen, dat voor het overige de voorwaarden voor het bestaan van de aanspraak liggen op het terrein van het publiekrecht, zoals met name de vraag, of het geleverde schroot voor verevening in aanmerking kwam, of het in het geheel wel mogelijk is dat wordt teruggekomen op een rechtenverlenende uitvoeringsbeschikking, die zou kunnen worden geacht opgesloten te liggen in het feit van de uitbetaling, en of het systeem van de schrootverevening neerkomt op uitkering van subsidie aan de individuele ondernemingen, dan wel op een algemene verlaging van de prijs van importschroot.

Ook de nationale administratieve overheid heeft niet zelden te maken met situaties, waarin publiekrechtelijke en privaatrechtelijke elementen door elkaar heen lopen.

Wat dit aangaat, blijkt uit de Franse literatuur, dat de Conseil d'Etat zich er steeds van heeft onthouden te oordelen over een beroep tegen beschikkingen van de overheid, wanneer de aan de orde gestelde vragen in wezen van privaatrechtelijke aard waren.¹⁾ Het is echter de vraag, of binnen de Gemeenschap voor Kolen en en Staal een voorbeeld moet worden gezocht in deze gedragslijn van een nationale rechterlijke instantie, die naast zich andere rechters weet, tot wier competentie het oordelen over vragen van civielrecht behoort.

¹⁾ WALINE, Droit administratif, 7e druk, pag. 446 en 447.

Bovenal is het ook kwestieus, of in het onderhavige geval de vragen van privaatrechtelijke aard het wezenlijke van de rechtsstrijd uitmaken. Ik zou menen, dat dit niet het geval is. De omstandigheid, dat publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtsfeiten dooreenlopen en met elkaar verknocht zijn, geeft, naar het mij voorkomt, aan de onderhavige rechtsstrijd geenszins het karakter van een geschil van overwegend privaatrechtelijke aard. De beschikkingen van de Hoge Autoriteit vinden haar oorsprong in het publiekrecht van de Gemeenschap en moeten in de eerste plaats vanuit deze gezichtshoek beoordeeld worden. De privaatrechtelijke elementen in de feitelijke situatie zijn daarentegen beperkt tot een mate, waarin prealabele en nevenvragen normaliter kunnen voorkomen in een publiekrechtelijk geschil.

In Duitsland bestaat er noch in de praktijk van de administratie noch in de administratieve rechtspraak verschil van mening over, dat omtrent dergelijke prealabele vragen van civielrechtelijke aard in een administratieve procedure bij wege van incident kan worden beslist. Ik moge te dier zake verwijzen naar de behandeling van deze problemen bij FORTSHOFF, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, pag. 105 e.v.¹⁾

Tot aanvaarding van deze oplossing wordt men wel gedwongen, wanneer het administratieve recht niet de mogelijkheid biedt het geding op te schorten onder het stellen van de voorwaarde, dat omtrent de geschilpunten van privaatrechtelijke aard een beslissing van de civiele rechter zal worden uitgelokt. In deze mogelijkheid voorziet het Verdrag niet. Het zou dan ook geen enkele zin hebben om de Hoge Autoriteit ter vaststelling van de tussen haar en de verzoekende ondernemingen bestaande rechtsverhoudingen te verwijzen naar de nationale rechter. De gewone rechter zou zich naar mijn mening onbevoegd moeten verklaren, omdat de vordering, die geldend gemaakt wordt, in wezen van publiekrechtelijke aard is, terwijl evenmin een krachtens het nationale recht bevoegde administratieve rechter valt aan te wijzen.

¹⁾ Vgl. ook: v. ROSEN v. HOEWEL, *Kommentar zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz*, 1953, § 2, noot II.

Ook de vraag, of het bestaan ener verplichting meer of minder is omstreden, dan wel haar grondslag meer of minder gecompliceerd is, kan geen criterium vormen voor de al dan niet rechtsgeldigheid ener beschikking in de zin van artikel 92. Zelfs met betrekking tot verplichtingen, die rechtstreeks en schijnbaar zonder meer voortvloeien uit het Verdrag, kunnen analoge prealabele vragen en gelijksoortige problemen in feitelijk en juridisch opzicht rijzen, zonder dat de bevoegdheid van de Hoge Autoriteit tot het uitvoeren ener beschikking kan worden betwist.

3. Worden verzoeksters door de uitgevaardigde beschikkingen onrechtmatig gekort in de mogelijkheid tot handhaving hunner rechten?

Ten slotte vermogen verzoeksters zich er niet op te beroepen, dat zij tekort zijn gedaan in de haar toekomende rechtsbescherming, doordat zij ten gevolge van een beschikking van de Hoge Autoriteit gedwongen worden in de procedure de rol van de eisende partij op zich te nemen. Ieder onderdaan kan zich ten opzichte van de administratie in een situatie geplaagd zien, dat hij verplicht is een procedure aan te spannen, wanneer hij in verzet wil komen tegen maatregelen van de overheid.

Met name kunnen verzoeksters niet stellen, dat zij in dit geval, wat betreft de handhaving hunner rechten, in een mindere positie verkeren dan de schrootleveranciers en dat zij aldus het slachtoffer geworden zijn van discriminatie en misbruik van procesrecht.

Alle ondernemingen, die onderworpen zijn aan het gezag van de Gemeenschaps-overheid en gehouden zijn tot naleving van door de Hoge Autoriteit uitgevaardigde voorschriften, bevinden zich wat betreft de handhaving hunner rechten in dezelfde positie. Zij mogen hun situatie niet vergelijken met die van de ondernemingen, die buiten deze rechtssfeer vallen. Aan het van overheidswege in het leven geroepen perekwatiestelsel zijn slechts die ondernemingen onderworpen, die onder de rechtsmacht van de Hoge Autoriteit vallen, d.w.z. niet de schrootleveranciers. Uit het perekwatiestelsel

konden voor deze leveranciers noch rechten noch verplichtingen ontstaan. In het geheel van rechtsbetrekkingen tussen de Hoge Autoriteit en dergelijke ondernemingen spelen daarom de publiek-rechtelijke bevoegdheden van de Hoge Autoriteit en de mogelijkheid van rechtsbescherming door dit Hof geen enkele rol. Ingevolge de regeling, zoals deze duidelijk in het Verdrag is neergelegd, is het uitgesloten, dat wij zouden mogen overgaan tot een vergelijking van de rechtsbescherming, die enerzijds verzoeksters genieten, zijnde ondernemingen in de zin van het Verdrag, en anderzijds de schroot-handelaren, op wie de verdragsbepalingen niet van toepassing zijn.

Wat betreft het eerste punt van onderzoek kom ik derhalve tot de slotsom, dat geen grond voor vernietiging van de beschikkingen der Hoge Autoriteit kan worden gevonden in de omstandigheid, dat zij zijn uitgevaardigd in de vorm als bedoeld bij artikel 92 van het Verdrag.

III. ZIJN DE BESCHIKKINGEN VAN DE HOGE AUTORITEIT VOLDOENDE MET REDENEN OMKLEED?

Met deze conclusie zijn de te onderzoeken vragen van formele aard niet alle beantwoord. Thans dient nagegaan te worden, of de beschikkingen voldoen aan de bij artikel 15 van het Verdrag gestelde vereisten, m.a.w. of zij voldoende met redenen zijn omkleed.

De grieven van verzoeksters op dit punt komen neer op het volgende:

- a) uit de beschikkingen wordt niet duidelijk, waarom een aan derden gedane betaling zou moeten worden beschouwd als te zijn geschied aan verzoeksters;
- b) niet is aangegeven, waaruit zou moeten blijken dat ten dele schroot werd geleverd, dat niet voor verevening in aanmerking kwam, en dat verzoeksters dit schroot zouden hebben ontvangen;
- c) in de beschikkingen wordt nergens het begrip substitutieschroot nader aangeduid;

- d) in de beschikkingen zou een onjuiste voorstelling van zaken zijn gegeven, voor zover daarin wordt gesproken over „scheepssloopschroot”. In de contracten en in de berichten van toewijzing ontbreekt deze kwalificatie.

In de considerans der bestreden beschikkingen wordt in hoofdzaak het navolgende gesteld:

Verzoeksters hebben in de jaren 1956 en 1957 van de HANSA schroot gekocht in het kader van bepaalde globale overeenkomsten inzake derdelanden schroot, welke het Gemeenschappelijke Bureau met de HANSA had afgesloten. Een gedeelte van de leveranties, waaromtrent was opgegeven dat het van sloop afkomstig was, bevatte geen schroot uit derde-landen noch daarmee gelijkgesteld scheepssloopschroot. Verzoeksters hebben van deze leveranties bepaalde hoeveelheden ontvangen, die in strijd met de waarheid als scheepssloopschroot waren aangeduid en op deze leveranties voorlopige uitkeringen wegens prijsverevening verkregen. Aangezien een recht op vereveningsuitkering niet bestond, behoren verzoeksters de betreffende bedragen te restitueren. De Hoge Autoriteit is ingevolge artikel 53, lid 1 sub b, bevoegd tot het uitvaardigen van beschikkingen waarbij tot terugbetaling wordt gesommeerd, omdat de ondernemingen aan een voorafgaande uitnodiging daartoe van de Hoge Autoriteit geen gevolg hebben gegeven.

Deze motivering van de beschikkingen geeft niet hetzelfde beeld van de feitelijke gang van zaken en de daaraan verbonden rechtsgevolgen, als wij verkrijgen uit de schriftelijke en mondelinge betogen van de Hoge Autoriteit.

Zo staat b.v. vast, dat de vereveningsuitkeringen niet rechtstreeks geschieden aan verzoeksters, doch aan de schrootleveranciers, terwijl deze niet werden gedaan door het Fonds, maar plaatsvonden via betalingen, die de D.S.V.G. verrichtte of waartoe deze opdracht gaf aan de ondernemingen. De bestreden beschikkingen geven geen volkomen duidelijk inzicht in de wijze, waarop de betalingen plaatsvonden, evenmin als dit overigens het geval is met de door partijen

ten processe gegeven uiteenzetting, de op verzoek van het Hof overgelegde administratieve bescheiden en de antwoorden van partijen op vragen van het Hof bij de mondelinge behandeling.

Ter verkrijging van een duidelijk inzicht in de rechtsverhouding had noodzakelijkerwijs dienen te worden uiteengezet, waarom in de betaling aan de leveranciers van schroot een uitkering aan verzoeksters moet worden gezien. (Wat was de causa van de betaling aan de schrootleveranciers; van welke verbintenissen werden verzoeksters bevrijd?)

Uit de beschikkingen blijkt niet nauwkeurig, waarom het schroot, met betrekking waartoe was beslist dat perekwatie kon worden toegepast en waarvoor de desbetreffende uitkeringen waren gedaan, in feite niet voor verevening in aanmerking kwam. In dit opzicht zoekt men in de beschikkingen tevergeefs naar een antwoord op vragen die voor de onderhavige materie van groot belang zijn. Wat dit aangaat, was het des te noodzakelijker om nader aan te geven wat de betekenis was van de Nederlandse verklaringen, en welke juridische gevolgtrekkingen aan de daaraan kleevende gebreken waren verbonden, nu geen publikatie plaatsvond, noch van de door de Hoge Autoriteit gedane voorstellen, noch van de dienovereenkomstig getroffen intergouvernementele afspraken inzake de uitvoer van schroot naar landen buiten de Gemeenschap resp. van 6 maart 1953 en van 27 en 28 juli 1954.

In de beschikkingen had tevens dienen te worden ingegaan op het begrip substitutieschroot (dat in twee globale overeenkomsten voorkomt), omdat in de algemene beschikkingen van de Hoge Autoriteit een definitie of nadere omschrijving daarvan ontbreekt. Daarin wordt gesproken (beschikking 22-54, artikel 2; beschikking 14-55, artikel 2 sub a; beschikking 2-57, artikel 2 sub a) van „soortgelijk” schroot (Franse tekst: „assimilée”, hetgeen niet „soortgelijk”, doch „daarmede gelijkgesteld” betekent).

Wanneer verder wordt bepaald (beschikking 2-57, artikel 10 sub c), dat scheepssloopschroot en andere dure schrootsoorten gelijk gesteld kunnen worden met importschroot, n.l. in geval het Fonds

op voordracht van het Gemeenschappelijk Bureau besluit om tot aankoop van soortgelijk schroot over te gaan, dan blijkt uit de algemene beschikkingen, dat behalve scheepssloopschroot ook op andere wijze verkregen schroot voor prijsverevening in aanmerking kan komen.

Ten slotte had duidelijkheidshalve in de beschikkingen tevens dienen te worden aangegeven, waaruit blijkt dat het door verzoeksters ontvangen schroot scheepssloopschroot was, nu in de aan verzoeksters verzonden berichten van toewijzing over scheepssloopschroot niet wordt gerept.

In feitelijk opzicht is de motivering derhalve niet alleen onvolledig, doch tevens misleidend.

De Hoge Autoriteit voert hiertegen aan, dat verzoeksters van de bijzonderheden betreffende deze aangelegenheid volledig op de hoogte waren, zodat een gedetailleerde omschrijving van de feiten overbodig was. Zij gaat er dus kennelijk van uit, dat de motivering ener beschikking slechts er toe dient om de betrokkene in kennis te stellen van het van overheidswegen uitgevaardigde bevel en van zijn eigen betalingsplicht, teneinde hem de gelegenheid te bieden daartegen in verzet te komen. Deze opvatting is in strijd met de strekking van artikel 15 en met de jurisprudentie van het Hof. De motivering van een beschikking moet al die elementen bevatten, die nodig zijn om een rechterlijke controle mogelijk te maken. In het bijzonder moge ik in dit verband verwijzen naar het nog niet zolang geleden gewezen arrest in de zaak 18-57¹⁾.

Alhoewel het verre van mij zij aan de beschikkingen van de Hoge Autoriteit de eis te stellen, dat deze — om de woorden van de Hoge Autoriteit te gebruiken — zijn voorzien van een motivering die gaat gelijken op een juridisch advies, moet ik toch zeggen, dat naar mijn overtuiging in de aangevallen beschikkingen een genoegzame motivering in de zoëven bedoelde zin ontbreekt. Ik kom hier

¹⁾ Jurisprudentie, deel V, pag. 119; 2-56 (Jurisprudentie, deel III, pag. 38) en 9-56 (Jurisprudentie, deel IV, pag. 29).

mede tot de conclusie, dat het het Hof vrij staat, de beschikkingen wegens gebrek aan motivering te vernietigen.

IV. HEEFT DE AANSPRAAK VAN DE HOGE AUTORITEIT OP RESTITUTIE EEN MATERIËLE GRONDSLAG?

Maar het zou mij onbevredigend voorkomen, wanneer het Hof alleen op deze beroepsgrond een beslissing zou geven, nu andere opgeworpen problemen van grote betekenis om een oplossing vragen in het belang van de rechtsvrede tussen partijen, alsook met het oog op de eindafrekening van de schrootverevening; bij dit laatste hebben in de eerste plaats de Hoge Autoriteit en alle schrootverbruikers een aanmerkelijk vermogens- en rechtsbelang, terwijl voorts verzoeksters dit tevens hebben in haar hoedanigheid van participanten in de instellingen te Brussel, het Fonds en het Bureau. Ik breng in herinnering, dat de instellingen in liquidatie zijn gegaan, maar dat kennelijk voor geen enkel der verstreken afrekeningstijdvakken de definitieve stand van hetgeen de bij de perekwatie betrokkenen hadden te vorderen of verschuldigd waren, kon worden vastgesteld en worden bekend gemaakt.

De allesbeheersende en voor beide partijen uiteindelijk beslissende vraag is nu, of de beschikkingen van de Hoge Autoriteit een materiële grondslag hebben, m.a.w. of de Hoge Autoriteit werkelijk jegens verzoeksters een aanspraak op restitutie der vereveningsuitkeringen kan doen gelden. De voornaamste grieven van verzoeksters, welke zij onder het opschrift „Schending van het Verdrag” hebben te berde gebracht, concentreren zich rondom deze vraag. Zoals wij hebben gezien, wordt daarbij niet zozeer gedoeld op schending van positieve in het Verdrag neergelegde normen, als wel op schending van algemene rechtsbeginselen, die op de restitutie van ten onrechte van de overheid ontvangen uitkeringen zouden moeten worden toegepast.

1. Brengt het vereveningsstelsel rechtens mede, dan wel volgt dit uit de wijze waarop het in de praktijk is toegepast, dat vereveningsuitkeringen aan de ondernemingen geschieden?

In het voorgaande heb ik er op gewezen, dat niet telkens in ieder afzonderlijk geval betaling van vereveningsuitkeringen plaats-

vond. Verrekening vond daarentegen altijd plaats via een clearing, welke over het Regionale Bureau liep, waarbij de ondernemingen overeenkomstig van de D.S.V.G. ontvangen instructies aan hun eigen leveranciers of ook wel aan schroothandelaren van wie zij niets hadden betrokken, nooit meer betaalden dan de in het binnenland geldende prijs.

In het kader van de algemene verrekening keerde de D.S.V.G. de vereveningsvergoedingen rechtstreeks uit aan de schrootleveranciers. Aldus is de indruk ontstaan, dat de ondernemingen zelf nimmer de gehele importprijs verschuldigd zijn geweest, maar dat hun door het systeem werd gewaarborgd, dat zij door tussenkomst van het Gemeenschappelijk Bureau en de D.S.V.G. steeds schroot konden betrekken tegen een middels verevening gereduceerde prijs. Verzoeksters hebben niet nagelaten hierop te wijzen en daaruit als conclusie naar voren te brengen, dat, zoals het schrootvereveningssysteem in de praktijk werkte, zij evenmin langs indirecte weg de vereveningsvergoeding konden hebben ontvangen.

Hiermede komen wij tot de vraag van de juridische constructie van de schrootverevening, waaraan partijen bij haar uiteenzettingen ruime aandacht hebben besteed. Gelijk de Hoge Autoriteit heeft betoogd, zijn drie constructies denkbaar:

- a) schrootimport door elke onderneming afzonderlijk, waarmede telkens verevening gepaard gaat, in welke constructie de verbruikende onderneming de rechtstreeks begunstigde is;
- b) gemeenschappelijke schrootimport door een gemeenschappelijk orgaan met uitkering van het vereveningsbedrag aan de onderneming, die het schroot ontvangt;
- c) samenvatting van de gehele schrootimport in het perekwatiesysteem; prijsverlaging van het importschroot met behulp van de vereveningsbijdragen en distributie van het aldus in prijs verlaagde schroot onder de afzonderlijke ondernemingen. (In deze constructie past niet een verevening per transactie en per onderneming.)

De vraag is nu, welk systeem het uitgangspunt vormt der beschikkingen, alsmede — en dit is essentieel — welk systeem in de praktijk in feite werd gevolgd.

Het valt niet te loochenen, dat bepaalde zinswendingen vooral in de considerans van beschikking 14-55 wijzen in de richting van laatstbedoelde door verzoeksters verdedigde constructie, in het bijzonder wanneer daar staat:

„Overwegende, dat het voor een regelmatige schrootvoorziening vereist is, dat deze hoeveelheden (d.w.z. importschroot) aan de verbruikers van de gemeenschappelijke markt ter beschikking worden gesteld tegen prijzen, welke de binnen de Gemeenschap toegepaste prijzen nabijkomen”;

en voorts:

„Overwegende, dat bij de aankoop van schroot binnen de Gemeenschap de verschillen tussen de ramingen en de werkelijke schrootaankopen slechts kunnen worden opgeheven, indien dank zij het vereenigingsstelsel voorlopig kan worden beschikt over een bepaalde hoeveelheid ingevoerd schroot welke onmiddellijk ter beschikking staat om de tekorten aan te vullen”;

en ten slotte:

„Overwegende, dat de ondernemingen welke zijn aangesloten bij het Gemeenschappelijk Bureau van Schrootverbruikers, in staat moet worden gesteld gemeenschappelijk in andere landen onder verantwoordelijkheid van de Hoge Autoriteit de hoeveelheden aan te kopen, welke bestemd zijn later ter beschikking van de verbruikers te worden gesteld”.

Ook de in artikel 2 van beschikking 14-55 neergelegde verplichting der ondernemingen, bijdragen te betalen, die noodzakelijk zijn om

„de noodzakelijke geldmiddelen te verkrijgen voor een aankoop van schroot in derde landen ten behoeve van later te omschrijven begunstigden”.

zou op de juistheid van deze interpretatie kunnen wijzen.

Anderzijds moest ingevolge de beschikkingen het Gemeenschappelijk Bureau de onderhandelingen over de aankopen voor gezamenlijke rekening voeren, terwijl de koopcontracten rechtstreeks tussen de verkopers en de verbruikers zouden worden afgesloten, althans zou het Gemeenschappelijk Bureau eventueel voor rekening van later aan te wijzen ontvangers koopcontracten afsluiten. In artikel 12 van beschikking 2-57 is wat dit aangaat uitdrukkelijk bepaald, dat het Fonds het aan de ondernemingen te vergoeden bedrag vaststelt voor de hoeveelheden schroot, waarover de verevening berekend wordt.

Ik meen derhalve, dat in de beschikkingen van de Hoge Autoriteit niet de constructie ligt opgesloten, welke verzoeksters hebben verdedigd.

Veeleer wordt in alle beschikkingen van de Hoge Autoriteit inzake de schrootverevening uitgegaan van de grondgedachte, dat de uitkering der vereveningsbedragen aldus dient te geschieden, dat de afzonderlijke schrootverbruikende ondernemingen de door het Fonds vastgestelde perekwatiebedragen ontvangen. Dit principe moet klaarblijkelijk worden gevolgd in de gevallen, waarin door de verbruikers zelf rechtstreeks schroot in het gebied van de gemeenschappelijke markt wordt ingevoerd, maar ook, wanneer in het kader van het vereveningsstelsel middels gezamenlijke aankoop door het Bureau, zodanig schroot op de markt wordt gebracht. In het laatstbedoelde geval — aankoop via onderhandelingen van het Gemeenschappelijk Bureau voor gezamenlijke rekening onder goedkeuring van het Fonds en ten behoeve van later aan te wijzen kopers — ontstaan echter interpretatieproblemen. De beschikkingen geven namelijk geen duidelijke kenschetsing van het rechtskarakter der overeenkomsten, noch van de rol, welke in juridisch opzicht de bij de verevening betrokkenen vervullen, zomin als van hun onderlinge rechtsverhouding.

Verschillende vormen zijn daarom denkbaar: het Bureau handelt voor eigen rekening en distribueert het schroot in het kader van het van overheidswege ingestelde systeem via het Regionale Bureau

onder de verbruikers; dan wel, het is een commissiecontract, waarbij het Bureau de rol van commissionair vervult en de verbruiker die van committent, met door de wet of het handelsgebruik toegestane afwijkingen van de algemene regels in de vorm van het recht tot „Selbsteintritt” (het recht om de opgedragen handeling met zich zelf te sluiten) waarbij de commissionair voor de nakoming instaat; of het Bureau treedt op als handelsagent of makelaar en ten slotte, het Bureau treedt op als vertegenwoordiger van de verbruikers met uitdrukkelijk verleende vertegenwoordigingsbevoegdheid.

Hieruit resulteert ook het tussen partijen bestaande verschil van mening omtrent de interpretatie van de tekst der beschikkingen en de betekenis daarvan voor de in deze procedure ter sprake gekomen transacties en de uitvoering daarvan.

Zonder op dit punt van mijn betoog te willen trachten het rechtskarakter der transacties te definiëren, zou ik het navolgende willen stellen.

Rechtens denkbaar is, dat voor de verbruikers althans middellijk, d.w.z. in hun hoedanigheid van committent, uit de koopovereenkomsten verbintenissen ontstaan, zij het ook dat dit alleen het geval is jegens de commissionair. Ook dan echter is het mogelijk, dat de vereveningsuitkering de schrootverbruikers zelf ten goede komt, doordat het Fonds hen ten dele ontlast van hun verplichtingen uit het commissiecontract.

Dat in de praktijk van het schrootvereveningsstelsel zou zijn afgeweken van de rechtsfiguur, die in de algemene beschikkingen tot uitgangspunt wordt genomen, kan uit de tekst van de door het Gemeenschappelijk Bureau afgesloten globale contracten niet afgeleid worden. Ook het door de D.S.V.G. toegepaste algemene clearing-systeem sluit niet uit, dat de ondernemingen aldus van een verbintenis kunnen worden bevrijd, dat hun mitsdien middellijk ook een uitkering van het Fonds ten goede kan zijn gekomen.

Wanneer dus vaststaat, dat in de structuur van het schroot-vereveningsstelsel en bij de toepassing daarvan in de praktijk aan de ondernemingen een vereveningsvergoeding ten goede gekomen kan zijn, dan rijzen in aansluiting hierop de navolgende vragen:

- a) Is in feite een uitkering wegens vereveningsvergoeding aan verzoeksters gedaan in die zin, dat deze inderdaad van een verbintenis werden bevrijd?
- b) Vond deze vereveningsuitkering ten onrechte plaats, doordat de voorwaarden voor een aanspraak op verevening niet aanwezig waren?
- c) Kan, wanneer vaststaat dat de voorwaarden voor de uitkering niet aanwezig waren of later kwamen te vervallen, onder alle omstandigheden restitutie gevorderd worden?

2. Kwam het schroot, waarop de Nederlandse certificaten betrekking hadden, voor verevening in aanmerking?

Bij de bespreking van deze vragen wil ik allereerst nagaan, of de vereveningsbedragen die werden uitgekeerd over het door de Nederlandse certificaten gedekte schroot, te recht betaald zijn, m.a.w. of dit schroot al dan niet voor verevening in aanmerking kwam.

Wij mogen er wel van uitgaan, dat het schroot, dat de HANSA uit Nederland had betrokken en waarvoor de certificaten van het Ministerie van Economische Zaken werden afgegeven, hoofdzakelijk gemeenschapsschroot was, dat als zodanig viel onder geen der in de beschikkingen genoemde categorieën van voor verevening in aanmerking komend schroot (importschroot, scheepssloopschroot, soortgelijk duur schroot).¹⁾

Scheepssloopschroot is duur schroot in de zin der perekwatiebepalingen, omdat de aan de sloop verbonden kosten commercieel slechts verantwoord zijn, indien voor dit schroot een mogelijkheid tot export openstaat. Het kan dus, nadat hiervoor een uitvoervergunning is afgegeven, worden aangeboden op de wereldmarkt, waar de

¹⁾ vgl. beschikking 14-55, artikel 1.

prijzen destijds hoger lagen. De waarde kan worden afgemeten aan de wereldmarktprijs. Op deze omstandigheid dient in het bijzonder de aandacht te worden gevestigd: de mogelijkheid om het te exporteren geeft aan scheepssloopschroot het karakter van duur schroot.

Dit zo zijnde, is klaarblijkelijk in de schroothandel de gewoonte ontstaan, om in plaats van schroot, dat verkregen zou worden uit scheepssloop, gemeenschapsschroot te leveren en als scheepssloopschroot te betrekken in de verevening, waartegenover het nog te verkrijgen scheepssloopschroot later tegen de in het binnenland geldende prijs op de markt werd gebracht. Deze gang van zaken werd toegelaten met het oog op de omstandigheid, dat met scheepssloop veelal vrij lange tijd gemoeid is.

Men zou bedenkingen kunnen hebben tegen deze gewoonte, gezien de moeilijkheid om een behoorlijke controle uit te oefenen op de afwikkeling van dergelijke transacties.

Het schijnt echter niet onmogelijk om een regelmatige afwikkeling van dergelijke vervangingstransacties te waarborgen en mitsdien de toelaatbaarheid daarvan te aanvaarden. In zodanige uitzonderingsgevallen kan dus gewoon gemeenschapsschroot worden beschouwd als in aanmerking te komen voor verevening en kan ter zake een aanspraak op prijsegalisatie ontstaan, omdat de mogelijkheid om te worden geëxporteerd op dit schroot is overgegaan.

In het voorafgaande heb ik bij mijn uiteenzettingen over het schrootvereveningsstelsel vermeld, dat de Regeringen in 1954 overeenkwamen, voor scheepssloopschroot de mogelijkheid tot export te openen, voor zover het Gemeenschappelijk Bureau dit schroot niet wenste aan te kopen.

In deze overeenkomst lag echter niet reeds een algemene vergunning tot het uitvoeren van scheepssloopschroot besloten. Integendeel moet in ieder afzonderlijk geval de bevoegde nationale autoriteit met inachtneming van de nationale voorschriften een exportvergunning verlenen, wil het scheepssloopschroot de Gemeenschap

kunnen verlaten en op de wereldmarkt aangeboden kunnen worden. Hieruit volgt, dat het verstrekken van een exportvergunning, hetzij voor scheepssloopschroot, hetzij voor schroot, dat daarvoor in de plaats treedt, een rechten verlenende bestuursdaad is, en dit niet alleen in zoverre als daarbij vergunning wordt verleend tot het geven van uitvoering aan buitenlandse handelstransacties, doch tevens in zoverre als daarmee de mogelijkheid wordt geschapen het schroot in kwestie voor verevening in aanmerking te doen komen.

In het licht van deze rechtens geldende situatie moeten de bewuste Nederlandse certificaten bezien worden en dienen wij ons af te vragen, of dit alleen bewijsdocumenten zijn, waarin een bepaalde herkomst van het te leveren schroot wordt bevestigd, dan wel dat hierin constitutieve bestuursdaden gezien moeten worden, waarbij een uitvoervergunning wordt verleend.

Met het oog hierop moge ik de tekst van een dezer verklaringen citeren:

„In antwoord op Uw aanvraag deel ik U mede, dat U volgens de mij ten dienste staande gegevens exportrechten kunt ontlelen tot een hoeveelheid van ton staalschroot aan de sloop van het schip

Ik maak U erop opmerkzaam, dat deze hoeveelheid schroot niet naar een niet K.S.G.-land kan worden uitgevoerd, alvorens dit schroot aan het Office Commun des Consommateurs de Ferraille te Brussel is aangeboden en deze instantie dit aanbod heeft afgeslagen.”

Ik moge wijzen op het gebruik van de uitdrukking: exportrecht „ontlenen”. Bij de interpretatie der verklaringen moet de betekenis van dit laatste woord niet uit het oog worden verloren. Hiermede wordt kennelijk tot uitdrukking gebracht, dat niet voor het scheepssloopschroot zelf de export wordt toegestaan, maar dat aan het feit van de sloop exportrechten kunnen worden ontleend, b.v. voor ander schroot, dat voor scheepssloopschroot wordt gesubstitueerd.

De opvatting, dat het hier slechts certificaten van oorsprong betreft, komt niet bepaald overeen met de redactie van deze verklaringen. Had alleen de herkomst van een partij schroot moeten

worden bevestigd, of wel, dat de opbrengst van schroot uit de sloop van een schip op een bepaalde hoeveelheid werd geraamd, dan zou men wel niet geschreven hebben: „..... dat U export-rechten kunt ontlene”. De Nederlandse ambtenaar Van der Grift, die de verklaringen had afgegeven, heeft in de strafprocedure ook gezegd, dat hij derde-landen verklaringen afgegeven heeft, waarin hij het recht verleende derdelanden staalschroot te exporteren.¹⁾

Hiermede is weliswaar niet in overeenstemming, hetgeen Balfoort, de superieur van Van der Grift, in dezelfde procedure als getuige heeft verklaard omtrent de gang van zaken bij de afgifte van uitvoervergunningen.²⁾

Volgens hem kon de eigenaar van schroot, wanneer het Brusselse Bureau dit na overlegging van een door Van der Grift afgegeven verklaring niet had aangekocht, bij de Centrale Dienst voor In- en Uitvoer, zijnde een dienst ressorterende onder het Departement van Economische Zaken, een aanvraag voor een exportvergunning indienen, waarbij de verklaring van Van der Grift moest worden overgelegd. Ondertussen blijven er omtrent de bijzonderheden van de procedure onduidelijkheden bestaan, waarvoor geen opheldering te vinden is in de betogen van partijen, noch in de processtukken.

Neemt men aan, dat in de Nederlandse verklaringen constitutionele bestuursdaden moeten worden gezien waarbij een uitvoervergunning werd verleend, dan dient te worden nagegaan, in hoeverre de omstandigheid, dat de voorwaarden waaronder deze konden worden afgegeven in het onderhavige geval ontbraken, van invloed is geweest op hun rechtsgeldigheid.

„Certificerende verklaringen van de administratie houden geen vaststelling ener rechtsverhouding in, zij doen niets ontstaan en wijzigen niets. Zij zijn slechts bedoeld als bewijsmiddel Tegenbewijs tegen de juistheid staat ten allen tijde open.”³⁾

1) Verweerschrift, bijlage 12 a, pagina 13.

2) Verweerschrift, bijlage 12 a, pagina 5.

3) FORTSHOFF, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 7de druk, pag. 193 e.v.

Rechtenverlenende beschikkingen van de administratie missen daarentegen alleen dan gevolg, wanneer deze hetzij van meet af aan nietig zijn, hetzij met terugwerkende kracht worden ingetrokken. Dit betekent, wat het onderhavige geval betreft, dat, indien de Nederlandse verklaringen noch nietig zijn, noch werden ongedaan gemaakt, zij in het kader van het perekwatiesysteem hun rechtskracht behouden hebben, welke hierin kan bestaan, dat de export en daarmee de toegang tot de wereldmarkt met de daar geldende hogere prijs wordt mogelijk gemaakt.

In de verklaringen werd te kennen gegeven: „U kunt export-rechten ontleen aan de sloop”, alhoewel de wettelijke voorwaarden daartoe ontbraken, d.w.z. alhoewel aan degenen aan wie de verklaringen waren afgegeven, geen scheepssloopschroot van de aangegeven hoeveelheid ter beschikking stond. De ambtenaar, die de verklaringen afgaf, was echter daartoe bevoegd en generlei vormvoorschrift werd geschonden.

De rechtsgeldigheid van de verklaringen is uitsluitend naar Nederlands recht te beoordelen. Ik heb de moeite genomen, de op het onderwerp betrekking hebbende Nederlandse literatuur er op na te slaan, en meen, daarbij te zijn gestuit op beginselen, die ook in het Duitse administratiefrecht gelden. Is het feitelijk uitgangspunt ener beschikking onjuist, mist zij rechtsgrondslag, of maakt zij inbreuk op rechtsnormen, dan is het mogelijk dat zij niettemin voorlopig haar rechtskracht behoudt.¹⁾

Slechts bij zeer ernstige gebreken,²⁾ sommigen spreken van zeer essentiële en zeer evidente gebreken,³⁾ wordt de nietigheid van een beschikking aangenomen. In een artikel over administratiefrechtelijke nulliteiten in het tijdschrift „Bestuurswetenschappen” van

¹⁾ STELLINGA. Grondtrekken van het Nederlands Administratiefrecht, pag. 210; KRANENBURG, BEEL, DONNER e.a., Nederlands Bestuursrecht 1953, I, pag. 249.

²⁾ STELLINGA. t.a.p., pag. 205; VAN DER POT, Nederlands Bestuursrecht, pag. 206.

³⁾ VEGTING. Administratiefrecht, pag. 251, 258; KRANENBURG e.a. t.a.p., pag. 234.

november 1946,¹⁾ betoogt de schrijver, dat de nietigheid van een beschikking der administratie slechts in extreme gevallen zou mogen worden aangenomen.

Volgens de hierbedoelde literatuur over administratiefrecht mag men dus in het onderhavige geval niet aannemen, dat de Nederlandse bestuurshandelingen ipso jure nietig zijn en generlei rechtsgevolg hebben. De bedoelde gevallen van ernstige gebreken, waarin volgens de auteurs de nietigheid van een beschikking moet worden aangenomen, doen zich hier niet voor. Het gaat hier immers slechts om een bestuurshandeling die werd verricht, niettegenstaande in de feitelijke situatie de in het nationale publiekrecht daartoe vastgestelde voorwaarden ontbraken. Dit is evenwel een gebrek van materiële aard, dat alleen kan leiden tot vernietigbaarheid, d.w.z. tot intrekking van de beschikking. Voor zover bekend, heeft de hiertoe bevoegde Nederlandse overheidsinstantie tot nog toe deze daad van bestuur niet ongedaan gemaakt. De Nederlandse ambtenaar werd terzake daarvan ook niet wegens valsheid in geschrifte veroordeeld, doch slechts wegens omkoping, strafbaar gesteld bij artikel 363 van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht.

Deelt men de opvatting, die ik zou willen verdedigen, dat de Nederlandse verklaringen creatieve beschikkingen zijn in het kader van de vōorschriften op het gebied van de uitvoer, dan komt men tot de volgende conclusie. Het bewuste schroot, waarop de afgegeven verklaringen betrekking hadden, heeft krachtens deze verklaringen het karakter van derdelanden schroot rechtsgeldig verkregen en behouden.

Mitsdien kwam het ingevolge de beschikkingen inzake de perekwatie voor verevening in aanmerking. De organen, die met de uitvoering van de verevening waren belast, inbegrepen de D.S.V.G., hebben derhalve in deze gevallen terecht het schroot in de perekwatie betrokken en vergoedingen toegekend. Aldus ontbreekt echter een der hoofdvoorwaarden voor het bestaan van een aanspraak der vereveningsorganen op restitutie.

¹⁾ DONNER, pag. 18.

3. Hebben verzoeksters vereveningsuitkeringen ontvangen?

Deelt men deze opvatting niet, dan komt men voor de vraag te staan, of de andere voorwaarden voor het bestaan ener aanspraak op restitutie aanwezig zijn. Er dient dan te worden nagegaan, of de uitgekeerde vereveningsbedragen in feite aan verzoeksters zijn ten goede gekomen. Met deze vraag komen wij op privaatrechtelijk terrein, omdat, gelijk reeds werd onderstreept, hier althans een indirecte verkrijging middels bevrijding van een verbintenis denkbaar is.

Dit dwingt ons er toe om na te gaan, wat precies de aard is der rechtsbetrekkingen tussen verzoeksters, de D.S.V.G., het Gemeenschappelijk Bureau en de schrootleveranciers. Met name is tussen partijen in discussie, of verzoeksters door de door het Gemeenschappelijk Bureau afgesloten koopcontracten rechtstreeks, n.l. krachtens vertegenwoordiging door het Gemeenschappelijk Bureau jegens de schrootleveranciers werden gebonden, dan wel of zij slechts in een rechtsverhouding stonden tot het Gemeenschappelijk Bureau (en deszelfs bijkantoor, de D.S.V.G.). Deze vraag dient te worden onderzocht aan de hand van de overlegde bescheiden (globale contracten, algemene contractvoorwaarden, bevestigingsbrieven, rekeningen, enz.).

A. AARD DER RECHTSBETREKKINGEN TUSSEN VERZOEKSTERS, HET GEMEENSCHAPPELIJK BUREAU EN DE SCHROOTLEVERANCIERS

Ik moet toegeven, dat de vraag niet gemakkelijk te beantwoorden is. De interpretatiemoeilijkheden worden nog vergroot door de omstandigheid, dat wij hier hebben te maken met rechtsbetrekkingen, die krachtens regels van conflictenrecht aanknopingspunten hebben met meer dan één rechtsstelsel. Het Gemeenschappelijk Bureau is een vennootschap naar Belgisch handelsrecht, die haar zetel te Brussel heeft, terwijl de HANSA, de verzoeksters en de D.S.V.G. vennootschappen zijn naar Duits handelsrecht met zetel in Duitsland. Ik meen ondertussen, dat ik op deze vraag van internationaal privaatrecht niet tot in bijzonderheden behoef in te gaan. De geschilpunten raken alleen Duits en Belgisch recht. Naar mijn mening

is het daarom voldoende om te onderzoeken, of een beoordeling van de onderhavige feitelijke constellatie naar het ene en naar het andere recht in beide gevallen tot hetzelfde resultaat leiden. Dit schijnt mij het geval te zijn.

Een reeks van argumenten pleit er voor om aan te nemen, dat in casu uit de koopcontracten slechts rechtsbetrekkingen zijn ontstaan tussen de HANSA en het Gemeenschappelijk Bureau, en om de betrekkingen tussen verzoeksters en het Gemeenschappelijk Bureau daarentegen te zien als een commissiecontract of een hierop gelijkende rechtsverhouding.

In de globale contracten staat: „Wij (d.w.z. het Gemeenschappelijk Bureau) hebben de koop geboekt”, resp.: „bevestigen de koop”. In de contractsvoorwaarden is bepaald:

„De aankoop geschiedt in opdracht en voor rekening van nog nader aan te wijzen ondernemingen.

De Regionale Bureaus zijn bevoegd tot aanwijzing van de ondernemingen aan wie zal worden geleverd.

Wij (d.i. het Gemeenschappelijk Bureau) behouden ons het recht voor om de overeenkomst te annuleren dan wel schadevergoeding te vorderen.

Zonder voorafgaande goedkeuring van het O.C.C.F. kan het contract niet door derden worden overgenomen.”

Ten slotte is in een clause nog sprake van „afzien van de aankoop door het O.C.C.F.” en van „afname door het Bureau te Brussel”.

Uit de reproducties, die na de sluiting van de schriftelijke behandeling door partijen zijn overgelegd, blijkt, dat de HANSA de rekeningen betreffende de schrootleveranciers steeds heeft geadresseerd aan de D.S.V.G. (die ik beschouw als een orgaan van het vereveningsstelsel). De D.S.V.G. zond harerzijds de ondernemingen overzichten toe van hetgeen zij in totaal hadden te voldoen en instrueerde hen te betalen aan de HANSA. In de telexberichten van de D.S.V.G. aan de ondernemingen komt steeds een zinsnede voor, waarin er op gewezen wordt, dat de D.S.V.G. vanaf een bepaald tijdstip zal beschikken over het gevorderde bedrag.

Ten slotte hebben enkele ondernemingen (b.v. BOCHUMER VEREIN FÜR GUSSSTAHLFABRIKATION, GUSSSTAHLWERK GELSENKIRCHEN, GUSSSTAHLWERK WITTEN, RUHRSTAHL A.G., NIEDERRHEINISCHE HÜTTE) bij de door hen gedane overmakingen aangetekend, dat zij dit deden in opdracht van de D.S.V.G.

Uit een aantal andere contractvoorwaarden blijkt, dat de ondernemingen, die het schroot afnemen, bepaalde rechten rechtstreeks jegens de HANSA geldend maken kunnen (waaruit echter niet noodzakelijkerwijs volgt, dat deze ondernemingen ten opzichte van de HANSA de positie van koper innemen):

De onderneming, die het schroot afneemt, heeft in bepaalde gevallen aanspraak op schadevergoeding en vergoeding van gemaakte onkosten.

Indien de waar niet voldoet aan de overeengekomen hoedanigheid, kan de onderneming, voor wie het schroot is bestemd, de leverancier aanspreken.

Onkosten, verband houdende met de opslag van partijen schroot, mogen aan de onderneming, voor wie dit is bestemd, niet in rekening gebracht worden.

Bij de mondelinge behandeling heeft de Hoge Autoriteit gewezen op schriftelijke bevestigingen en bestellingen, die inderdaad enkele ondernemingen aan de HANSA en omgekeerd de HANSA aan enkele ondernemingen hebben doen toekomen.

In de brieven van de ondernemingen aan de HANSA staat: „Onder referte aan de toewijzing van de D.S.V.G. bestellen wij hierbij bij U” of: „Wij zullen uit s.s. AEIKA afnemen als volgt” of: „Wij bevestigen van U te hebben gekocht”. Harerzijds heeft de HANSA aan de meeste ondernemingen „de verkoop van zo en zoveel ton schroot bevestigd”. Deze brieven komen echter met het oog op de beoordeling in rechte eerst in het juiste licht te staan, wanneer men kennis draagt van de antwoorden der HANSA op enkele van deze aankoopbevestigingen. Enkele daarvan gericht aan HÜTTENWERKE OBERHAUSEN, moge ik in hun geheel citeren:

Een brief van 9 januari 1957 luidt als volgt:

„Wij ontvingen Uw bevestigingsbrief van 28 december 1956, betreffende Uw order no. 944 inzake 1000 ton staalschroot.

Uitsluitend voor de goede orde maken wij U er op opmerkzaam, dat de door U genoemde prijs voor ons niet bindend is. Hetzelfde geldt met betrekking tot de verder vermelde aankoopvoorwaarden.

Wij zullen ons houden aan de Brusselse contractbepalingen, aangezien wij rechtstreeks aan de O.C.C.F. hebben verkocht.”

Gelijksoortige voorbehouden komen voor in de brief van 29 januari 1957 en in de brief van 14 februari 1957, waarin staat:

„Wij danken U voor Uw bevestiging van 9 dezer. Voor de goede orde mogen wij U er op wijzen, dat de door U genoemde prijs van DM 170.— per ton uitsluitend kan berusten op een interne afspraak tussen de D.S.V.G. en U.

De prijs, die wij in rekening brengen, is gebaseerd op de met de O.C.C.F. gesloten overeenkomst.”

alsmede in het schrijven der HANSA van 6 november 1956:

„Wij ontvingen Uw bevestigingsschrijven van 2 dezer inzake order nr. 940.

Uitsluitend voor de goede orde delen wij U mede, dat wij dit materiaal hebben verkocht aan de O.C.C.F. te Brussel en dat derhalve voor ons de condities van deze instelling bepalend zijn.”

Hieruit blijkt duidelijk, hoe de HANSA deze rechtsbetrekkingen zag en welke betekenis men eerdergemelde brieven in rechte mag toemeten. De schrootontvangers verklaren zich daarin bereid het hun toegewezen schroot van de HANSA af te nemen. Koopovereenkomsten mag men daarin niet zien.

Het Duitse en het Belgische handelsrecht geven van het commissiecontract dezelfde definitie,¹⁾ die door de rechtspraak en literatuur nader is uitgewerkt.

In het zeer uitvoerige „Kommentar der Reichsgerichtsräte zum Handelsgesetzbuch” komen b.v. met betrekking tot het commissiecontract aantekeningen voor, die voor het onderwerpelijke geval van bijzonder belang zijn:

¹⁾ Vgl. b.v. FRÉDÉRIQ, *Traité de Droit Commercial Belge*, 1946, I, pag. 299.

De commissionair wordt crediteur, ook al wist de derde dat de commissienair handelde in opdracht en voor rekening van de committent.¹⁾

De omstandigheid, dat de commissionair zijn opdrachtgever heeft genoemd, dat de zaak rechtstreeks aan de opdrachtgever moet worden gezonden of dat de koper (bij een verkoopcommissie) rechtstreeks aan de committent moet betalen, is geen voldoende grond om aan te nemen, dat volmacht is verleend.²⁾

De committent kan rechtstreeks presteren aan degene met wie de overeenkomst werd aangegaan.³⁾

De commissionair kan met de committent overeenkomen, dat aanspraken jegens de verkoper niet de commissionair, doch van meet af aan de committent zullen toekomen.⁴⁾

Staat U mij toe ook met betrekking tot het Belgische recht, en wel uit het *Traité de Droit Commercial Belge* van *Frédériq*, nog twee passages aan te halen:

„.....men kan zeggen, dat het commissiecontract een soort lastgeving is, die zich op de volgende punten onderscheidt van de normale contractsfiguur:

- a. de lasthebber handelt voor rekening en in naam van zijn lastgever, terwijl de commissionair handelt voor rekening van de lastgever, doch in eigen naam.....”⁵⁾

Zelfs ingeval de derde weet, dat zijn contractspartner handelt in opdracht van een committent, volgt daaruit niet, dat er geen commissiecontract zou zijn.....”⁶⁾

Met name de omstandigheid, dat enkele rechten van meet af aan de committent toekomen en de prestaties rechtstreeks tussen derde en committent moeten worden uitgewisseld, staat aan het aannemen van een commissiecontract niet in de weg.

1) § 383, noot 21.

2) § 383, noot 15.

3) § 396, noot 12.

4) § 392, noot 2b.

5) pag. 297.

6) pag. 300.

Is het echter de bedoeling, dat degene, voor wiens rekening werd gekocht, rechtstreeks partij bij de koopovereenkomst wordt, dan is het noodzakelijk, dat de tussenpersoon (in ons geval het Gemeenschappelijk Bureau) in diens naam en krachtens door hem verstrekte volmacht handelt. De bedoeling, dat alle rechtsgevolgen van de overeenkomst ten bate en ten laste van de vertegenwoordigde komen, moet tot uitdrukking gebracht worden,¹⁾ of, zoals Frédéricq zegt:

„De tussenpersoon moet duidelijk en uitdrukkelijk met vermelding van naam verklaren, dat hij voor een derde handelt, wil hij ten opzichte van zijn contractspartner als lasthebber kunnen worden aangemerkt.”²⁾

Uit de omstandigheid, dat degene die als verkoper optreedt, handelt voor rekening van een ander, kan de koper niet zonder meer afleiden, dat de transactie op naam van deze derde werd aangegaan.³⁾

Immers, het gebruiken van de figuur, waarin de lasthebber handelt voor rekening van een lastgever, laat niet alleen de gevolgtrekking toe, dat hij in naam des lastgevers handelde.⁴⁾

Met name ligt in de opdracht om iets te kopen niet zonder meer het verlenen van vertegenwoordigingsbevoegdheid besloten.⁵⁾

In het onderhavige geval komt daar nog bij, dat ten tijde van het sluiten der globale koopcontracten nog niet vaststond, aan wie de leveranties zouden moeten plaatsvinden.

Derhalve zou alleen, zoals dat in de juridische terminologie wordt aangeduid, van een „handeling voor rekening van wien het aangaat” sprake kunnen zijn geweest. Wat dit aangaat, kunnen wij in het „Kommentar zum BGB” van Sörgel lezen dat:

¹⁾ SÖRGEL, Kommentar zum BGB, § 164, noot 2.

²⁾ t.a.p. pag. 301 (Gent, 28.11.24, Pas 1925 II, 44).

³⁾ SÖRGEL, t.a.p., § 164, noot 4.

⁴⁾ Kommentar der Reichsgerichtsräte zum HGB, § 383, noot 15.

⁵⁾ SÖRGEL, t.a.p., § 167, noot 4 (RGLZ 28, 1065).

„de wil om te contracteren met degenen wien het aangaat, in de regel alleen bij de derde mag worden verondersteld in geval van onmiddellijke nakoming;”¹⁾

en dat

„bij transacties van enige betekenis de persoon van de contractspartner van belang is en een handeling voor rekening van hem wien het aangaat niet mag worden verondersteld.”²⁾

Wie de derde, te weten, de HANSA, als haar eigenlijke contractspartner beschouwde, heb ik in het voorafgaande doen blijken.

Bijgevolg mag niet worden aangenomen, dat het Gemeenschappelijk Bureau optrad als vertegenwoordiger en met de koopcontracten verzoeksters rechtstreeks bond jegens de HANSA.

Een uitdrukkelijke verklaring van deze strekking ontbreekt en ook uit de omstandigheden blijkt niet voldoende duidelijk, dat een dergelijke bedoeling bij het Bureau zou hebben voorgezeten. Veeleer wijzen de omstandigheden in de richting van het tegendeel.

Bovendien betwisten verzoeksters, ooit uitdrukkelijk of stilzwijgend volmacht te hebben verleend. In het onderhavige geval wijst ook niets er op, dat in navolging van de Duitse jurisprudentie volmacht zou moeten worden aangenomen, omdat de belanghebbende stilzwijgend toeliet dat in zijn naam werd gehandeld, of toerekenbaar de schijn opwekte dat hij volmacht had verleend („Duldungs- oder Rechtscheinsvollmacht”).

Derhalve blijft slechts als conclusie over, dat uit de koopovereenkomsten met de HANSA in beginsel alleen voor het Gemeenschappelijk Bureau rechten en verplichtingen ontstonden. Verzoeksters stonden tot het Gemeenschappelijk Bureau slechts in een verhouding van commissiegever tot commissionair.

¹⁾ § 164, noot 4.

²⁾ § 164, noot 3.

Mitsdien konden de ondernemingen door de betaling van een vereveningsbedrag niet bevrijd worden van de verplichting tot voldoening der koopsom. Relevant is dus alleen, welke verbintenissen voortvloeiden uit het commissiecontract.

**B. BESTONDEN ER IN HET ONDERHAVIGE GEVAL
VERPLICHTINGEN, WAARVAN VERZOEKSTERS KONDEN
WORDEN BEVRIJD?**

Naar Duits en Belgisch recht heeft de commissiegever tot hoofdverplichting de commissionair de onkosten te vergoeden, welke deze naar gelang der omstandigheden redelijkerwijs voor noodzakelijk mag houden.¹⁾ Daartoe behoort ook het nakomen van verbintenissen, die de commissionair is aangegaan.²⁾

Zoals volgt uit de aangehaalde rechtsregels, bestaat deze verplichting voor de committent slechts binnen bepaalde grenzen:

„Maatstaf is niet hetgeen de lasthebber als noodzakelijk beschouwt, doch hetgeen hij als zodanig mag beschouwen, d.w.z. zonder dat hem enige tekortkoming te verwijten valt, hij redelijke en zorgvuldige afweging voor noodzakelijk houden kòn.”³⁾

In het Belgische recht geldt hetzelfde:

„De committent moet de commissionair vergoeden hetgeen deze heeft te voldoen krachtens verbintenissen, die hij binnen de grenzen van de hem verleende macht is aangegaan, en hij moet hem schadeloosstellen voor de verliezen, die hij bij de uitvoering van de opdracht heeft geleden... voor zover deze niet zijn te wijten aan zijn onzorgvuldigheid.”⁴⁾

Uit de algemene, niet door verzoeksters opgestelde contractsbepalingen van het Bureau blijkt, dat het Bureau zich een controlebevoegdheid heeft voorbehouden met betrekking tot de leverantie van scheepssloopschroot. Hieruit vloeit jegens de committent de verplichting voort toezicht uit te oefenen. Van deze controlebevoegd-

¹⁾ § 670 BGB; § 396 HGB; FRÉDÉRIQ, t.a.p. I, pag. 320.

²⁾ Kommentar der Reichsgerichtsräte zum BGB § 670.

³⁾ Kommentar der Reichsgerichtsräte zum BGB, § 670, noot 5.

⁴⁾ FRÉDÉRIQ, t.a.p. I, pag. 321.

heid is in het onderhavige geval geen gebruik gemaakt. Voor de hand ligt dus de redenering, dat de commissionair is tekort geschoten met het in acht nemen van de nodige zorgvuldigheid, dat de uitgaven van het Bureau, d.w.z. de verschuldigde koopsom, op lager niveau hadden kunnen worden gehouden, indien betere controle zou zijn uitgeoefend op de uitvoering van het contract. Mitsdien ware de stelling te verdedigen, dat de ondernemingen in het geheel niet verplicht waren de uitgaven tot het volle bedrag der overeengekomen koopprijs te vergoeden. Aldus zou er ook geen sprake zijn van enige verbintenis, waarvan het Fonds met het voldoen der vereveningsuitkering aan de schrootleveranciers verzoeksters kon bevrijden. Volgens de normen inzake de ongerechtvaardigde verrijking kan degene die heeft gepresteerd, in een dergelijke situatie – dat wil zeggen wanneer noch sprake was van een eigen verplichting tot presteren jegens de zgn. begunstigde, noch van een schuld van laatstbedoelde aan degene aan wie gepresteerd werd – zich alleen rechtstreeks wenden tot degene aan wie werd gepresteerd, doch niet tot de vermeende schuldenaar.¹⁾

Ook om deze reden zou derhalve de tegen de ondernemingen gerichte vordering tot restitutie der gedane vereveningsuitkeringen voor niet-ontvankelijk behoren te worden verklaard en zouden de beschikkingen van de Hoge Autoriteit behoren te worden vernietigd.

4. Is een terugvorderingsrecht van de Hoge Autoriteit uitgesloten, ook wanneer op zichzelf genomen de voorwaarden daartoe aanwezig zijn?

Van de drie hiervoor genoemde voorwaarden voor het bestaan van een terugvorderingsrecht blijft ten slotte nog over de vraag, of deze aanspraak is uitgesloten, ook dan, wanneer de voorwaarden daartoe – het ontbreken van een aanspraak op verevening, ongerechtvaardigde verrijking van verzoeksters – op zich zelf genomen aanwezig zijn. Alhoewel ik eerst thans aan deze vraag toekom, is zij naar mijn overtuiging voor de beslissing in de procedures van primaire betekenis.

¹⁾ Vgl. Kommentar der Reichgerichtsräte zum BCB, § 812, noot c.

Het antwoord hierop zou zelfs voorgaande opmerkingen die ik, het voetspoor van partijen volgende, maakte, ten dele als overbodig kunnen doen voorkomen. Met het oog op een grondige behandeling van alle rijzende problemen meende ik evenwel niet te mogen nalaten voorgaande opmerkingen te maken.

Wanneer men tracht, de in het kader van het vereveningsstelsel plaatsgevonden hebbende rechtsfeiten te rangschikken in de in nationaal administratief recht algemeen toegepaste categorieën, dan komt men tot de conclusie, dat in elke betaling van vereveningsvergoeding, zijnde een overheidssubsidie, een overheidsbesluit ligt opgesloten: te weten een handeling waarbij na onderzoek of de voorwaarden daartoe aanwezig zijn, het bestaan van een aanspraak op verevening wordt geconstateerd.

Gelijk reeds werd uiteengezet, vinden wij — althans voor zover het de onderhavige procedure betreft — nergens een uitdrukkelijke beslissing van deze aard. Dit sluit echter niet uit, dat dergelijke beslissingen door het Fonds of zijn bijkantoor, de D.S.V.G., stilzwijgend doch niettemin met rechtswerking ten aanzien van verzoeksters, waren gegeven. Zij vormden in ieder afzonderlijk geval een rechtsgeldige titel voor de uitkering van de vereveningsvergoeding. In feite gaat het dus om de vraag, of deze beslissingen tegenover de begunstigden met terugwerkende kracht konden worden herroepen en aldus een grondslag voor een terugvorderingsrecht kon worden gelegd.

Een herroeping kan worden gezien in de aan verzoeksters gerichte brieven van de Hoge Autoriteit van 27 november 1958, waarbij zij worden uitgenodigd tot terugbetaling van de perekwatiebedragen. Toen had de Hoge Autoriteit reeds het vereveningsstelsel gereorganiseerd en de bevoegdheden van het Fonds en van het Gemeenschappelijk Bureau weer aan zich getrokken, zodat deze organen niet meer tot herroepen in staat waren.

A. *GEOORLOOFDHEID DER INTREKKING VAN RECHTEN-
VERLENENDE BESCHIKKINGEN VAN DE ADMINISTRATIE IN
DE NATIONALE RECHTSSTELSELS*

Aangaande de vraag, of het mogelijk is een rechtenverlenende beschikking, waaraan een gebrek kleeft, te herroepen, bestaat op het

gebied van het Duitse administratief recht een omvangrijke literatuur en rechtspraak. Ik heb de moeite genomen om bovendien een blik te werpen in het Franse en het Nederlandse administratief recht.

Wat het Franse administratief recht betreft, hierin schijnt een terugvorderingsrecht van de administratie alleen dan geheel of ten dele te zijn uitgesloten, wanneer de autoriteit die ten onrechte tot betaling overging, een tekortkoming bij de uitoefening van haar taak („faute de service”) kan worden verweten.¹⁾ Valt deze niet aan te wijzen of was de begunstigde te kwader trouw, dan staat niets aan een vordering tot terugbetaling in de weg.

Het Nederlandse recht biedt evenmin als het Duitse recht een geheel afgeronde en duidelijke oplossing. Bepaalde overeenstemmende beginselen schijnen niettemin te zijn ontwikkeld. Ik zal mij er niet aan wagen U een volledig beeld te geven van de Nederlandse literatuur en rechtspraak met betrekking tot deze vraagstukken, waarvan het Hof zeer wel op de hoogte is. Het zij mij nochtans veroorloofd een weergave te geven van de indruk, die ik heb opgedaan bij de lectuur op het gebied van het Nederlandse administratief recht. Ik meen hierin de regel te hebben kunnen ontdekken, dat de algemene administratieve handelingen waaruit subjectieve rechten voortvloeien, niet met terugwerkende kracht kunnen worden ingetrokken, gezien de omstandigheid, dat de belanghebbende inmiddels op de rechtsgeldigheid der beschikking is afgegaan en op grond daarvan handelingen heeft verricht.²⁾ Beslissend schijnt bovendien de vraag te zijn, of de betrokkene of een eventuele derde, die bij de beschikking belang heeft, te goeder trouw waren dan wel het aan de beschikking klevende gebrek kenden of hadden behoren te kennen.³⁾ Ten slotte komen wij in de Nederlandse rechtspraak ook de gedachte tegen, dat de belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen; daarbij wordt de vraag gesteld, wat aan de openbare orde

¹⁾ WALINE, *Droit administratif*, pag. 561 e.v.; *Conseil d'Etat*, 1.7.1904, *Recueil*, pag. 536, 16.6.1937, *Recueil*, pag. 608.

²⁾ Vgl. DONNER t.a.p., pag. 6, 21 en 22; KRANENBURG e.a. t.a.p., pag. 231; VAN DER WEL, *Administratiefrechtelijke nulliteiten*, pag. 105 en 158.

³⁾ Vgl. DONNER, t.a.p., pag. 10-11, 22; KRANENBURG e.a., t.a.p., pag. 227.

groter schade toebrengt: handhaving der gebrekkige beschikking in het belang van de daarbij begunstigde, of de intrekking daarvan.¹⁾

Dergelijke opvattingen komen in verschillende vorm ook in het Duitse administratief recht naar voren. Zij komen er op neer, dat intrekking van gebrekkige beschikkingen, waarbij rechten zijn verleend, in sommige gevallen absoluut, in andere gevallen slechts voor zover het de terugwerkende kracht daarvan betreft, uitgesloten is.

Met name in beslissingen van het „Bundesverwaltungsgericht“ werd reeds herhaaldelijk intrekking ongeoorloofd geacht, n.l. indien redelijke belangen van de betrokkene zwaarder behoren te wegen,²⁾ indien de administratieve grove nalatigheid valt te verwijten³⁾ of indien de overheid zich heeft vergist.⁴⁾ Soms werd alleen de terugwerkende kracht uitgesloten geacht op grond van de overweging, dat opgewekt vertrouwen moet worden beschermd,⁵⁾ dan wel met het oog op zwaarder wegende belangen van de betrokkene,⁶⁾ echter niet in de gevallen waarin aan de belanghebbenden zelf nalatigheid viel te verwijten.⁷⁾ Ook in de literatuur over administratie recht gaan steeds meer stemmen op, die een herroeping, zo deze al wordt toegelaten, dan toch slechts met een werking *ex nunc* willen aanvaarden met het oog op het opgewekte vertrouwen.⁸⁾

B. TOEPASSING VAN DEZE BEGINSELEN IN HET ONDERHAVIGE GEVAL

Ik moge Uw Hof voorstellen in het onderhavige geval deze beginselen toe te passen zonder de enge beperking, die het Franse administratief recht daarin aanbrengt, krachtens hetwelk herroeping slechts is uitgesloten in geval van een bewezen tekortkoming van de administratie.

¹⁾ DONNER. t.a.p., pag. 17.

²⁾ BVerwG, DOeV 58, 178; DOeV 57, 912; idem: OVG Berlin, DVBL 57, 503.

³⁾ BVerwG, DOeV 57, 912.

⁴⁾ Aldus eveneens: OVG Berlin DVBL. 57, 503.

⁵⁾ BVerwG, DOeV 57, 911.

⁶⁾ BVerwG, DOeV 58, 178.

⁷⁾ BVerwG, DOeV 57, 911.

⁸⁾ NEBINGER, Verwaltungsrecht, pag. 219; JELLINEK, Lehrbuch des Verwaltungsrechts pag. 287; HAUEISEN, DVBL. 57, 503.

Voor zover valt te overzien, hebben alle ten deze van belang zijnde schroottransacties, hierbij inbegrepen de betaling van de koop-som en de uitkering van de vereveningsvergoeding, hoofdzakelijk plaatsgevonden, voordat het corruptieschandaal in Nederland aan het licht kwam. Het moge de vraag zijn, in hoeverre andere betrokkenen te goeder trouw waren wat betreft de onrechtmatige handelingen van de Nederlandse ambtenaar en dus ook wat betreft de dwaling waarin het Fonds bij het vaststellen van de vereveningsvergoeding verkeerde; ondertussen is nergens bewezen dat verzoeksters, te wier gunste op grond van de certificaten uitkeringen werden gedaan, (en die derhalve ook gerekend kunnen worden tot de kring van belanghebbenden bij de beslissing van de Nederlandse administratie) van de ware feitelijke situatie kennis droegen. Hier dient in het bijzonder te worden opgemerkt, dat in geen der aan verzoeksters gezonden berichten van toewijzing melding wordt gemaakt van scheepssloopschroot, zodat zij geen aanleiding hadden op deze bijzonderheid der leverantie acht te slaan. Wat de Nederlandse certificaten betreft, verzoeksters hadden deze in het geheel niet onder ogen gehad. De verklaringen werden door de HANSA overgelegd aan de D.S.V.G. en door deze na telefonische ruggespraak met het Gemeenschappelijk Bureau geaccepteerd. Verzoeksters waren derhalve ook niet in de gelegenheid naar de herkomst van het schroot (voor zover die met het oog op de perekwatie van belang was) en naar de juistheid van de inhoud der verklaringen een onderzoek in te stellen. De dwaling, waarop de oorspronkelijke betalingsopdrachten berustten, mag haar dan ook niet toegerekend worden.

Bovendien moeten wij niet uit het oog verliezen, dat de voorbereiding en de uitvoering der bewuste aankooptransacties met inbegrip van de uitkering der vereveningsbedragen, welke rechtstreeks aan de leveranciers gedaan werd, uitsluitend viel onder de verantwoordelijkheid van het vereveningsstelsel. Zoals reeds vermeld, had het Gemeenschappelijk Bureau in de algemene contractsvoorwaarden voor het Fonds het recht voorbehouden in geval van levering van scheepssloopschroot controle uit te oefenen op de herkomst van het schroot. Voor zover bekend, vond in het onderhavige geval, alvorens tot leverantie van het schroot toestemming werd gegeven en opdracht

werd verstrekt tot uitkering van de perekwatievergoeding een dergelijke controle niet plaats, zelfs niet bij wijze van steekproef.

Met nadruk moge er hier ook nogmaals op worden gewezen, dat de opvatting van de Hoge Autoriteit, dat de aankooptransacties een zuiver privaatrechtelijk karakter hadden, onjuist is. Het bureau te Brussel had in het kader van het perekwatiestelsel wat betreft importschroot en ander duur schroot zo niet rechtens, dan toch de facto min of meer een monopolie. Alleen dat schroot kwam voor verevening in aanmerking, dat door het Fonds op voordracht van het Gemeenschappelijk Bureau als zodanig was gekwalificeerd. Duur schroot moest, alvorens te kunnen worden geëxporteerd, te koop worden aangeboden aan het Gemeenschappelijk Bureau. Deze omstandigheid verleent een zeer bijzonder karakter aan de commissiecontract-figuur, die uit zuiver juridisch-technische overwegingen voor de rechtsverhouding tot de schrootverbruikers was gekozen. De bevoegdheid van verzoeksters om in haar hoedanigheid van commitment aan het Gemeenschappelijk Bureau als commissionair instructies te geven, beperkte zich — behalve wat betreft het stellen van accessoire leverantievoorwaarden, zoals plaats waar moest worden geleverd, levertijd enz. — in hoofdzaak er toe, schrootaanbiedingen in ontvangst te nemen en na te gaan, of het schroot voor verevening in aanmerking kwam. Met andere woorden, het doen van een voorstel inzake verevening aan het Fonds, en, nadat dit goedkeurend had beschikt, het aanvaarden van het door derde gedane aanbod, kwam voor verantwoordelijkheid van de commissionair. Verzoeksters deden dus alleen opgave van haar schrootbehoefte en verkregen naar aanleiding daarvan toewijzingen, zonder op de transacties enigerlei verderstrekkende invloed te kunnen uitoefenen. Dit blijkt ook uit het antwoord van de Hoge Autoriteit op de desbetreffende vragen van het Hof:

„Het Gemeenschappelijk Bureau ontving maandelijks een globale opgave van de lopende behoeften der ondernemingen aan importschroot. Deze opgaven berustten op desbetreffende opgaven der ondernemingen aan de D.S.V.G., waarbij zij regelmatig de D.S.V.G. in kennis stelden van haar wens tot aankoop van zodanig schroot. Het Gemeenschappelijk Bureau was vrij in de beoordeling en de keuze der aankooptransacties, die nodig waren ter dekking van deze schrootbehoefte.”

Inzake de koopcontracten berustte derhalve de beslissing bij het Gemeenschappelijk Bureau. De opvatting, dat de beslissing over de transacties lag bij de verbruikers zelf, gezien de verhouding waarin zij stonden tot de D.S.V.G., moet worden verworpen. Het is rehtens irrelevant, dat verzoeksters als vennoten participeerden in de D.S.V.G.; zij nemen immers evenzeer als lid deel in de Brusselse coöperaties, zonder dat deze omstandigheid iets afdoet aan het feit, dat rehtens bedoelde organisaties zelfstandige eenheden zijn met eigen verantwoordelijkheid.

Het is dan ook evident, dat met betrekking tot de schrootvoorziening en de verevening in wezen de beslissingen door het Bureau en het Fonds te Brussel werden genomen. En evenzeer is duidelijk, dat aan de D.S.V.G. als Regionaal Bureau voor de Bondsrepubliek in het perekwatiestelsel een uitvoerende en op het gebied van het publiekrecht liggende taak was toevertrouwd. Wat dit aangaat, zij verwezen naar de schriftelijke antwoorden van de Hoge Autoriteit van 17 november 1959 en van verzoeksters van 15 november 1959, waaruit duidelijk blijkt van het bestaan van een samenwerking tussen de D.S.V.G. en de perekwatieinstellingen te Brussel (b.v. het in naam van het Gemeenschappelijk Bureau aanvaarden van aanbiedingen tot verkoop, of het doen van toewijzing aan de kopers; het in naam van het Fonds incasseren en beheren der heffingen, het beschikken daarover in de vorm van het doen van uitkeringen wegens perekwatievergoeding of overmaking daarvan aan regionale bureaus in andere landen).

Er bestaat geen enkele aanleiding om aan te nemen, dat in de delegatie van bedoelde taken door de organen van het perekwatiestelsel aan de D.S.V.G., in het kader der algemene verevening, iets onregelmatigs valt te zien.

Het recht van de Hoge Autoriteit om haar aan artikel 53, lid 1 sub b, van het Verdrag ontleende bevoegdheid tot het treffen van een vereveningsvoorziening ten dele te delegeren, is door het Hof erkend. Gezien de jarenlang gevolgde praktijk regionale bureaus als hulporganen in te schakelen bij de uitvoering van de verevening, zoals dit blijkt uit het betoog van verweerster zelf, moet de verantwoordelijk-

heid voor de handelingen van de D.S.V.G. op het perekwatiesysteem en daarmee op de Hoge Autoriteit worden gelegd.

Het blijve in het midden, of nu bepaaldelijk nalatigheid kan worden verweten aan het Gemeenschappelijk Bureau en het Fonds wegens de bij het aangaan der transacties begane misslagen, dan wel rechtstreeks aan verweerster wegens de gebrekkige wijze waarop zij het vereveningsstelsel organiseerde. Dit is naar mijn mening ook niet ter zake dienend. Slechts subsidiair hebben verzoeksters hierop geldelijke aanspraken willen baseren, die zij als tegenvordering opwerpen. Bij de beoordeling der feiten en de afweging der belangen zal men in ieder geval genoemde vaststaande omstandigheden ten nadele van de Hoge Autoriteit moeten laten gelden.

Daarbij komt nog iets anders: Het gaat in dit geding om het herstel van een rechtmatige toestand door middel van restitutie van bepaalde bedragen, derhalve om de oplossing van vragen van financiële aard. De alternatieve vraag, die in feite beslissend is, luidt dus: Moet het nadeel en het risico, verbonden aan het geldend maken van civielrechtelijke regresaanspraken, op verzoeksters of op het perekwatiestelsel gelegd worden? Immers, ook de Hoge Autoriteit gaat er van uit, dat de uit de corruptie voortvloeiende schade uiteindelijk niet ten laste van de ondernemingen behoort te komen.

Zoals wij hebben gezien, bestaat er een directe rechtsband tussen verzoeksters en het Gemeenschappelijk Bureau. Het Gemeenschappelijk Bureau vermag eventueel aanspraken te doen gelden uit het contract met de schrootleveranciers. In aanmerking genomen de aard van het onderhavige commissiecontract, waarop in het voorgaande werd gewezen, en gezien de omstandigheid dat de verbruikers mochten verwachten er op te kunnen rekenen via het vereveningsstelsel uitsluitend voor verevening in aanmerking komend schroot te zullen verkrijgen, zou er, wat betreft de tussen het Bureau en de verbruikers bestaande rechtsverhouding, voldoende aanleiding kunnen zijn zich af te vragen, of niet op het Bureau een garantieplicht rustte in de zin van een aansprakelijkheid des commissionairs wegens delcredere. In geen geval mag echter worden aangenomen,

dat het Gemeenschappelijk Bureau het recht zou hebben zich te ontdoen van zijn verantwoordelijkheid voor de kooptransacties door zijn contractuele regresaanspraken jegens de schrootleveranties af te staan aan verzoeksters en het aan haar over te laten om deze te realiseren.

Het Gemeenschappelijk Bureau moet zich daarentegen ten opzichte van verzoeksters gedragen, als ware reeds met succes een beroep gedaan jegens de schrootleveranciers op hun uit het koopcontract voortvloeiende garantieplicht.

Zoals de feiten en de belangen liggen, schijnt het volkomen billijk, dat bij het zoeken van regres voor hetgeen onregelmatig is geschied, verzoeksters buiten schot blijven en dat dit wordt gevonden binnen het kader van het perekwatiestelsel, waarin Fonds en Bureau samenwerken, en dat men zich terzake richt tot hen die in de eerste plaats aansprakelijk zijn. De theoretische mogelijkheid, dat langs deze weg, ook bij het aansprakelijk stellen van hen, die voor het bedrog en de gevolgen daarvan verantwoordelijk zijn, geen schadevergoeding verkregen wordt, brengt ons resumerend tot de volgende algemene vraag van billijkheid.

Moet de teweegebrachte schade worden gedragen door de leden van het Bureau en het Fonds (handelsvennootschappen), of door alle – gezien hun bijdrageplicht en hun aanspraak op verevening – bij de schrootperekwatie belanghebbende ondernemingen, of door de krachtens artikel 53, lid 1 sub b, voor haar financiële instelling verantwoordelijke Hoge Autoriteit – drie mogelijkheden met betrekking waartoe in dit geding geen beslissing behoeft te worden gegeven – òf moet de schade gedragen worden door de verzoekende ondernemingen, die geen enkele mogelijkheid hadden om deze schade te voorkomen?

Het komt mij niet moeilijk voor, na deze overweging en onder toepassing van het beginsel van de goede trouw, waarvan de toepassing in het administratief recht niet is uitgesloten, een billijke oplossing te vinden.

Bij intrekking met terugwerkende kracht van de rechtenverlenende beschikkingen zou de schade, die verzoeksters in haar redelijke belangen zouden ondervinden, belangrijk ernstiger zijn dan de schade, die wordt toegebracht aan de belangen van het perekwatiestelsel en meer in het bijzonder aan die van de Hoge Autoriteit, anders gezegd aan het algemene belang, indien intrekking of intrekking met terugwerkende kracht zou worden uitgesloten.

Intrekking van besluiten, krachtens welke vereveningsuitkeringen plaatsvonden en terugvordering van deze uitkeringen acht ik derhalve niet te verdedigen.

V. CONCLUSIE

Zonder behoeven in te gaan op de vraag van de identiteit van het schroot en de tegenvordering der verzoeksters, kom ik derhalve tot de volgende conclusie:

Het beroep is ontvankelijk en gegrond.

- a) De bestreden beschikkingen zijn niet voldoende met redenen omkleed.
- b) De vordering tot restitutie der vereveningsuitkeringen moet worden verworpen,
 1. omdat het schroot in kwestie voor verevening in aanmerking kwam, nu de Nederlandse export-verklaringen niet zijn ingetrokken;
 2. omdat de besluiten tot uitkering niet kunnen worden herroepen, gezien het resultaat waartoe men komt bij afweging van de belangen der betrokkenen, en gezien de omstandigheid dat de gemaakte fouten volledig komen voor verantwoordelijkheid van het vereveningsstelsel;
 3. omdat de verzoekende ondernemingen niet middels bevrijding van een verbintenis onrechtmatig zijn verrijkt.

De bestreden beschikkingen van de Hoge Autoriteit behoren derhalve te worden nietig verklaard en de Hoge Autoriteit behoort in de proceskosten te worden veroordeeld.