

I sag 9/56

MERONI & CO., INDUSTRIE METALLURGICHE S.p.A., MILANO, repræsenteret af sin direktør, ingeniør Aldo Meroni, bistået af Arturo Cottrau, advokat i Torino og ved Corte di Cassazione (Rom), med valgt adresse i Luxembourg hos Georges Margue, 6, rue Alphonse-Munchen,

sagsøger,

mod

DEN HØJE MYNDIGHED FOR DET EUROPÆISKE KUL- OG STÅLFÆLLESSKAB, repræsenteret af professor Giulio Pasetti som befuldmægtiget, bistået af professor Alberto Trabucchi, med valgt adresse på sine kontorer 2, Place de Metz, Luxembourg,

sagsøgt,

angående et krav om annulation af Den Høje Myndigheds beslutning af 24. oktober 1956, som i henhold til traktatens artikel 92 kan tvangsfuldbyrdes, som er meddelt sagsøgeren pr. post den 12. november 1956, og hvorefter denne er forpligtet til at betale 54 819 656 lire (fireoghalvtreds millioner ottehundrede og nitten tusinde seks hundrede og seksoghalvtreds lire) til udligningskassen for importeret skrot, 36, rue Ravenstein, Bruxelles,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten M. Pilotti, afdelingsformændene A. van Kleffens og L. Delvaux, dommerne P.J.S. Serrarens, O. Riese, J. Rueff (refererende) og Ch. L. Hammes,

generaladvokat: K. Roemer

justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Præmisser

A — A n g å e n d e s a g e n s a n t a g e l s e t i l r e a l i t e t s -
b e h a n d l i n g

1. Sagen er behørigt anlagt, dens lovformelighed i denne forbindelse er ikke bestridt, og der foreligger ikke mangler, som skal påtales ex officio.

2. Ved sit søgsmål mod Den Høje Myndigheds beslutning af 24. oktober 1956, der kan tvangsfuldbyrdes ifølge traktatens artikel 92, hævder sagsøgeren, at beslutning nr. 14/55 af 26. marts 1955, hvorved »der indføres en finansiell ordning, som skal sikre en regelmæssig forsyning af skrot inden for det fælles marked«, åbenbart tilsidesætter traktatens bestemmelser og indebærer magtfordrejning:

ifølge artikel 33 »skal (sagerne) være indgivet inden en måned, efter at beslutningen eller henstillingen, alt efter sin art, er meddelt eller offentliggjort«, og hvis de anlægges af en i artikel 48 omhandlet virksomhed eller sammenslutning, kan de, hvis de vedrører en generel beslutning eller henstilling, kun antages til realitetsbehandling, hvis sagsøgerne mener, at disse beslutninger eller henstillinger indebærer magtfordrejning i forhold til dem;

sagen blev indgivet den 14. december 1956, og derfor er søgsmålsfristen i artikel 33, sidste stykke overholdt, for så vidt angår beslutningen af 24. oktober 1956, hvorimod den er udløbet for så vidt angår beslutning nr. 14/55 af 26. Marts 1955;

beslutning nr. 14/55 af 26. marts 1955 anfægtes imidlertid ikke direkte men i forbindelse med en sag mod den beslutning af 24. oktober 1956, der kan tvangsfuldbyrdes;

mens beslutning af 24. oktober 1956 er en individuel beslutning, der vedrører sagsøgeren, er beslutning nr. 14/55 af 26. marts 1955 en generel beslutning, som udgør hjemmelen for beslutningen af 24. oktober 1956;

ved afgørelsen af, om sagsøgeren til støtte for sin sag imod den individuelle beslutning kan påberåbe sig, at den tilgrundsliggende generelle beslutning lider af retlige mangler, må det undersøges, om sagsøgeren kan anfægte denne generelle beslutning efter udløbet af fristen i artikel 33, sidste stykke, og om han herved kan påberåbe sig ikke alene magtfordrejning i forhold til sig, men også de fire søgsmålsgrunde i artikel 33, stk. 1;

som det er anført i generaladvokatens forslag til afgørelse, bør en generel beslutning, der lider af retlige mangler, ikke anvendes på en virksomhed, og der bør ikke udledes forpligtelser for den pågældende virksomhed af beslutningen;

i en sag imod en beslutning fra Den Høje Myndighed, som pålægger økonomiske sanktioner eller tvangsbøder, kan

»klagerne i henhold til traktatens artikel 36 på de i denne traktats artikel 33, stk. 1 fastsatte vilkår til støtte for deres sag påberåbe sig, at beslutninger og henstillinger, som de påstås at have tilsidesat, lider af retlige mangler«;

denne bestemmelse i artikel 36 bør ikke anses for en særordning, som kun anvendes i tilfælde af økonomiske sanktioner og tvangsbøder, men derimod som afledt af et

generelt princip, som ifølge artikel 36 skal anvendes i det særlige tilfælde, hvor Domstolen har fuld prøvelsesret;

den udtrykkelige omtale i artikel 36 er ikke et argument for modsætningsvis at udelukke anvendelsen af den omhandlede regel i tilfælde, der ikke udtrykkeligt er omtalt, idet Domstolen i sin dom nr. 8/55 har bestemt, at en modsætningssslutning kun kan tillades, når ingen anden fortolkning viser sig adækvat og forenelig med ordlyden, konteksten og formålet;

enhver anden afgørelse ville vanskeliggøre, om ikke umuliggøre, udøvelsen af den søgsmålskompetence, der er tillagt de i artikel 48 omtalte virksomheder og organisationer, idet en sådan afgørelse ville tvinge dem til, fra det øjeblik enhver generel beslutning blev offentliggjort, at lede efter bestemmelser deri, der eventuelt kunne skade dem eller betragtes som magtfordrejning i forhold til dem;

en sådan fortolkning ville anspore dem til at lade sig pålægge de i traktaten hjemlede økonomiske sanktioner eller tvangsbøder for i henhold til artikel 36 at kunne påberåbe sig retlige mangler ved de generelle beslutninger og henstillinger, hvis tilsidesættelse bebrejdes dem;

en sagsøgers ret til, efter udløbet af fristen i artikel 33, sidste stykke, til støtte for en sag mod en individuel beslutning, at påberåbe sig retlige mangler ved de generelle beslutninger og henstillinger, som ligger til grund for den individuelle beslutning, kan ikke føre til annullation af den generelle beslutning men kun til annullation af den på grundlag heraf udstedte individuelle beslutning;

traktaterne om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab og Euratom bygger udtrykkeligt på et tilsvarende synspunkt, idet de i henholdsvis artikel 184 og 156 fastsætter følgende:

»Uanset udløbet af den frist, der er fastsat i artikel 173, stk. 3 (i Euratom-traktaten artikel 146, stk. 3), kan hver part i en retstvist, der angår en af Rådets eller Kommissionens forordninger, for Domstolen påberåbe sig de i artikel 173, stk. 1 (i Euratom-traktaten artikel 146, stk. 1) nævnte grunde og gøre gældende, at forordningen ikke kan finde anvendelse«;

denne overensstemmelse bekræfter — uden at være et afgørende argument — det ovennævnte ræsonnement, idet den viser, at det ligeledes har påtvunget sig hos koncipisterne af de nye traktater;

annullationen af en individuel beslutning som følge af retlige mangler ved de generelle beslutninger, som den er udledt af, påvirker kun den generelle beslutnings virkninger i det omfang, disse kommer til udtryk i den annullerede individuelle beslutning;

enhver sagsøger er berettiget til over for en individuel beslutning, som vedrører ham, at påberåbe sig de fire søgsmålsgrunde i artikel 33, stk. 1;

under disse betingelser er der intet til hinder for, at sagsøgeren under en sag mod en individuel beslutning, med henblik på at anfægte lovligheden af de generelle beslutninger og henstillinger, som ligger til grund for den individuelle beslutning, kan påberåbe sig de fire søgsmålsgrunde i artikel 33, stk. 1.

3. Sagsøgte har bestridt, at et annulationssøgsmål mod en beslutning af 24. oktober 1956 fra Den Høje Myndighed, som kan tvangsfuldbyrdes over for sagsøgeren ifølge traktatens artikel 92, kan antages til realitetsbehandling på grund af det samtykke, sagsøgeren ved sin skrivelse af 12. april 1956 på forhånd har givet til den individuelle beslutning af 24. oktober 1956;

sagsøgte har præciseret, at han »aldrig havde tænkt på et forudgående samtykke« eller på at sagsøgeren skulle afstå fra senere at lægge sag mod fastsættelsen af de beløb, han skylder efter den 12. april 1956, men at »det forekommer ham rimeligt at fremføre den indvending, at tilbudet om betaling indebar en godkendelse af Bruxelles-organernes konkrete fremgangsmåde og følgelig af den måde, hvorpå disse har fastlagt udlignings-satsen«;

i sagsøgerens skrivelse af 12. april 1956 tages der udtrykkeligt forbehold vedrørende de til grund for fastsættelsen af hans gæld liggende beregninger, og disse forbehold gælder navnlig betingelserne for at anvende den generelle beslutning nr. 14/55;

disse forbehold hindrer, at skrивelsen af 12. april 1956, trods det delvise betalingstilbud, der findes heri, kan betragtes som en skyldanerkendelse eller som en afståelse fra at indbringe sagen for retten;

derfor er skrивelsen af 12. april 1956 ikke til hinder for, at sagen antages til realitetsbehandling.

B — A n g å e n d e r e a l i t e t e n

Første søgsmålsgrund: Væsentlige formelle mangler

Efter sagsøgerens opfattelse udgør såvel den mangelfulde begrundelse af den anfægtede beslutning som den i beslutningen omhandlede skønsmæssige ansættelse ex officio væsentlige formelle mangler.

I — Mangelfuld begrundelse

Sagsøgeren påpeger »en åbenbart utilstrækkelig begrundelse« i beslutning af 24. oktober 1956;

den nævnte beslutning anfører kun følgende to begrundelser:

»I betragtning af at aktieselskabet Meroni & Co., Industrie Metallurgiche Stabilimento Elettrosiderurgico, Via della Cebrosa, Settimo Torinese — der er en virksomhed i den

i traktatens artikel 80 forudsatte betydning — har undladt at betale de beløb, som den i overensstemmelse med de ovennævnte beslutninger skylder udligningskassen for importeret skrot;

i betragtning af at de skyldige bidrag for perioden fra 1. april 1954 til 30. juni 1956 beløber sig til 54 819 656 lire«;

ud fra Domstolens retspraksis kan disse to afsnit ikke udgøre en omtale af de retlige og faktiske overvejelser, der ligger til grund for beslutningen af 24. oktober 1956;

den for udøvelsen af domstolskontrollen nødvendige begrundelse mangler således:

derfor overholder beslutningen af 24. oktober 1956 ikke forskrifterne i traktatens artikel 15, hvorefter »Den Høje Myndigheds beslutninger skal begrundes«;

i sit svarskrift dækker Den Høje Myndighed sig imidlertid bag Bruxelles-organerne: »Den Høje Myndighed har i sin beslutning blot gengivet de oplysninger, der fremgår af de til sagsøgeren tidligere fremsendte forskellige kontoudtog, og dette kræver naturligvis ikke angivelse af begrundelse«;

hvis man fulgte Den Høje Myndigheds opfattelse, ville den mangelfulde begrundelse af beslutningen af 24. oktober 1956 ikke udgøre en væsentlig formel mangel, idet denne beslutning ved mellemkomst af udligningskassen for importeret skrot var blevet forsynet med de af traktaten krævede begrundelser;

det er under nærværende sag ikke nødvendigt at undersøge, om en korrekt begrundelse i meddelelserne til sagsøgeren fra udligningskassen for importeret skrot gyldigt har fritaget Den Høje Myndighed fra at give sin egen begrundelse til beslutningen af 24. oktober 1956, idet begrundelserne i de nævnte meddelelser ikke kan berettiggende krav, som beslutningen af 24. oktober 1956 gør det muligt at tvangsfuldbyrde;

den betaling, der kræves ved Den Høje Myndigheds beslutning af 24. oktober 1956 for perioden fra 1. august 1954 til 30. juni 1956, stemmer nemlig ikke med det samlede beløb i de meddelelser, udligningskassen for importeret skrot har sendt selskabet Meroni for denne periode;

den afviger især herfra ved, at der er tillagt morarenter og fratrasket visse betalinger fra selskabet Meroni;

selv om meddelelserne havde indeholdt en oplysning til debitor om, at han ville blive afkrævet morarenter fra den 25. dag efter meddelelsen, og Den Høje Myndigheds befuldmægtigede i sit mundtlige indlæg har bekræftet, at selskabet Meroni ved en skrivelse af 20. September 1956 var blevet underrettet om denne sanktion, tager de specificerede opgørelser i meddelelserne hverken hensyn til de tillæg, der følger af de forsinkede betalinger, eller til de nedsættelser, som skyldes tidligere betalinger;

det er ikke muligt i de meddelelser, udligningskassen for importeret skrot har sendt til sagsøgeren, at finde noget grundlag for den betaling, der afkræves ham ;

for at beslutningen af 24. oktober 1956 skulle være lovformelig, måtte der kræves en nøjagtig og detaljeret opregning af faktorerne i den fordring, som beslutningen gjorde det muligt at tvangsfuldbyrde ;

kun en sådan opregning gør en domstolskontrol af den nævnte beslutning mulig ;

beslutningen af 24. oktober 1956 blev ikke tilstrækkeligt retligt begrundet, hverken af Den Høje Myndighed i meddelelsen til sagsøgeren eller af udligningskassen for importeret skrot i meddelelser, den tilsendte ham ;

den mangel på begrundelse, der er konstateret med hensyn til beslutningen af 24. oktober 1956, er en væsentlig formel mangel ;

denne beslutning bør derfor i medfør af traktatens artikel 33 annulleres.

II — Skønsmæssig ansættelse ex officio

Selv om sagsøgeren under sagen undrer sig over, at beslutningen af 24. oktober 1956 ikke angiver de faktiske og regnskabsmæssige faktorer, som ligger til grund for den betalingsordre, som beslutningen danner tvangsfuldbyrdesgrundlag for, præciserer samme sagsøger i sin replik, at han »— da Bruxelles-organerne aldrig har givet ham nærmere oplysninger på dette punkt — formoder, at han er blevet ansat på grundlag af produktionen og ikke på grundlag af den indkøbte mængde, der aldrig er blevet anmeldt« ;

denne formodning bekræftes af duplikken, som præciserer, at »Bruxelles-organernes fremgangsmåde med skønsmæssig ansættelse kun anvendes, når virksomhederne ikke svarer, og at den er en nødvendig og uundgåelig følge af det obligatoriske bidragssystem ;

hvis dette middel ikke fandtes, ville det da også være helt overflødigt at opstille en bidragsforpligtelse, fordi alle virksomhederne — for at beskytte sig — ville forholde sig passivt« ;

selv om alle meddelelserne fra udligningskassen for importeret skrot til selskabet Meroni indeholder følgende passus: »Hvis der ikke inden den 15. i den anden måned efter den måned, som opkrævningen angår, foreligger nærmere oplysninger fra fabrikken vedrørende de afgiftspligtige mængder, har direktionen ret til at foretage en skønsmæssig ansættelse under medvirken af de regionale kontorer«, tager beslutningen af 24. oktober 1956 ikke hensyn til den krævede betalings karakter af

ansættelse og henviser ikke til de bestemmelser, som i mangel af anmeldelse gav udligningskassen for skrot beføjelse til at pålægge afgift ex officio;

beslutningen af 24. oktober 1956 savner begrundelse i det omfang, den forpligtelse, som den danner tvangsfuldbyrdsgrundlag for, er skønsmæssigt ansat;

denne manglende begrundelse, som lader sagsøgeren svæve i uvished om, hvorledes hans gæld blev beregnet, er en væsentlig formel mangel;

beslutningen af 24. oktober 1956 bør også af denne grund annulleres i medfør af traktatens artikel 33.

Anden søgsmålsgrund: Åbenbar tilsidesættelse af traktatens bestemmelser

Ved denne anden søgsmålsgrund bebrejder sagsøgeren Den Høje Myndighed:

- a) at den har ladet ham være uvidende om de faktiske forhold, på grundlag af hvilke de italienske virksomheder blev bidragsansat, hvilket er i åbenbar strid med traktatens artikel 42, hvorefter Den Høje Myndighed »skal . . . offentliggøre alle oplysninger, som kan være til nytte for regeringerne eller alle andre interesserede parter«;
- b) at den efter 18 måneder kun har sendt »midlertidige opgørelser til de pågældende« og kun har fastsat »midlertidige udligningspræmier for dem«.

I — Utilstrækkelig information

I de talrige meddelelser, som udligningskassen har sendt sagsøgeren, har den altid kun meddelt ham den afgiftspligtige mængde og enhedsafgiftssatsen;

hverken Den Høje Myndighed eller organerne i Bruxelles har offentliggjort nogen meddelelse til oplysning for de forpligtede om de metoder, hvorefter elementerne i deres forpligtelser var beregnet, og de faktiske omstændigheder, som var lagt til grund for beregningerne;

først ved »et tillæg til Den Høje Myndigheds svar på Domstolens spørgsmål« er Domstolen og tilsyneladende også sagsøgeren blevet oplyst om de formler, hvorefter udligningssatsen blev beregnet;

traktatens artikel 5 forpligter Den Høje Myndighed til at »offentliggøre grundene til sin indgriben«, og artikel 47 bestemmer, at:

»Den Høje Myndighed er forpligtet til ikke at give oplysninger om forhold, som ifølge deres natur er tjenestehemmeligheder, navnlig oplysninger om virksomheder og deres forretningsforbindelser eller omkostningsforhold . . . (den) skal . . . offentliggøre alle oplysninger, som kan være til nytte for regeringerne eller alle andre interesserede parter«;

i sin duplik har Den Høje Myndighed over for sagsøgeren påberåbt sig »kravet om en elementær respekt for tjenestehemmeligheden«;

i den foreliggende sag kan oplysninger, som er indhentet af de kooperative organer, som i en vis periode, og navnlig den 4. juli 1955, talte op til 136 virksomheder, udvalgt blandt de vigtigste af de 240 virksomheder, der var underkastet udligningsafgiften, ikke betragtes som hemmelige ifølge traktatens artikel 47;

ved ikke — i det mindste i store træk — at offentliggøre grundene til sin indgriben og ved ikke at offentliggøre alle oplysninger, som kunne være til nytte for regeringerne eller alle andre interesserede parter, og som ikke var dækkede af tjenestehemmeligheden, eller ved ikke at forpligte organerne i Bruxelles til at offentliggøre dem har Den Høje Myndighed krænket traktatens artikler 5 og 47;

beslutningen af 24. oktober 1956 bør også af denne grund annulleres i medfør af traktatens artikel 33.

II — Den foreløbige karakter af meddelelserne til sagsøgeren

Sagsøgeren bebrejder Den Høje Myndighed at have støttet beslutningen af 24. oktober 1956 på foreløbige beregninger og udligningskassen, at den aldrig meddelte ham definitive opgørelser før datoen for sagens anlæggelse, altså mere end 18 måneder efter ordningens indførelse;

sagsøgeren stiller det spørgsmål, »om man anstændigvis kan hævde, at det kan lykkes en virksomhed for alvor at opstille priser og offentliggøre sin prisliste, hvis den ikke nøjagtigt og rettidigt oplyses om, hvad den skylder udligningskassen«;

over for sagsøgerens krav påberåber sagsøgte sig selve udligningsbegrebets natur, som kræver »en efterfølgende beregning«, idet alle de faktiske omstændigheder, ud fra hvilke udligningen skal gennemføres, må foreligge oplyst;

sagsøgte understreger i sin duplik, »at det aldrig drejer sig om andet end mindre betydningsfulde rettelser«;

størrelsesordenen af de endelige tilpasninger kendes ikke, idet de rettelser, som kassen, især i sin skrivelse af 31. oktober 1955, har meddelt, af den selv betegnes som midlertidige;

til brug for denne sag ville størrelsen deraf kun kunne fastslås af eksperter;

i den foreliggende sag er en sådan sagkyndig bistand ikke nødvendig, idet beslutningen af 24. oktober 1956, hvorom sagen drejer sig, allerede af de ovennævnte grunde bør annulleres.

Tredje søgsmålsgrund: Magtfordrejning

Sagsøgeren bebrejder sagsøgte at have begået magtfordrejning:

- ved at have baseret beslutningen af 24. oktober 1956, som kan tvangsfuldbyrdes på Bruxelles-organernes unøjagtige beregninger
- ved ikke at have respekteret de anbefalinger, som Ministerrådet enstemmigt har givet i sin positive udtalelse vedrørende Den Høje Myndigheds beslutning nr. 14/55
- ved ulovligt at have delegeret beføjelser, som sagsøgeren besidder ifølge traktaten, til Bruxelles-organerne.

I — Bruxelles-organernes unøjagtige beregninger

Sagsøgeren bebrejder Bruxelles-organerne at have »fastsat en gennemsnitspris for indenrigsskrot på kunstig måde, vitterligt lavere end den virkelige pris, mens man på lige så kunstig vis har hævet gennemsnitsprisen på indført skrot«, og herved at have »fordrejet de faktiske omstændigheder og skabt en situation, hvorunder systemet ikke havde samme virkninger for alle adressaterne, idet visse nød fordele heraf, mens andre til gengæld led skade«;

sagsøgeren har selv erkendt »at han ikke var i stand til at begrunde sine tvivl«, at han »endnu var uvidende om, hvorledes importforretningerne havde fundet sted, og hvilken vej et gennemsnitssats, der var blevet beregnet«;

som følge af utilstrækkelig begrundelse af beslutningen af 24. oktober 1956 og manglende oplysning om de omstændigheder, som Bruxelles-organerne har lagt til grund for deres beregninger, er det umuligt at afgøre, om sagsøgerens anbringender er velbegrundede;

til brug for nærværende sag er en afgørelse heraf imidlertid ikke nødvendig, idet den utilstrækkelige begrundelse og den manglende offentliggørelse af de faktiske oplysninger, der ligger til grund for beslutningen af 24. oktober 1956, i sig selv udgør en krænkelse af traktaten, som kan medføre annulation af den nævnte beslutning.

II — Krænkelse af de anbefalinger, som Ministerrådet har meddelt i sin enstemmige og samstemmende udtalelse til beslutning nr. 14/55

Sagsøgeren bebrejder Den Høje Myndighed at have set bort fra de seks anbefalinger, som Ministerrådet gav i sin samstemmende udtalelse til beslutning nr. 14/55;

i JO nr. 8 af 30. marts 1955, s. 689 angives det blot, at denne samstemmende udtalelse er blevet »afgivet enstemmigt med det indhold, der er gengivet i protokollatet af Rådets forhandlinger«;

Ministerrådets protokollater offentliggøres ikke;

seks principper blev vedtaget af Ministerrådet og Den Høje Myndighed under Ministerrådets møde den 21. og 22. marts 1955, principper »som bør være retningsgivende for den fælles politik på skrot-området«, og som blev offentliggjort i den »Tredje Almindelige Beretning om Fællesskabets Arbejde« (s. 105), og det synes at være disse seks principper, sagsøgeren henviser til;

imidlertid er det, i betragtning af at beslutningen af 24. oktober 1956 af de ovennævnte grunde bør annulleres, ikke nødvendigt til brug for nærværende sag at undersøge de mulige retsvirkninger af principper, der er offentliggjort under disse betingelser.

III — Ulovligheden af den kompetencedelegation, der er sket ved beslutning nr. 14/55

Sagsøgeren bebrejder Den Høje Myndighed »Bruxelles-beregningernes uanfægtelige, så at sige hellige, karakter, som i virkeligheden er strengere og langt alvorligere end karakteren af de egentlige beslutninger, der altid kan anfægtes for Domstolen«, med andre ord bebrejder sagsøgeren Den Høje Myndighed, at denne har delegeret beføjelser, som den besidder ifølge traktaten, til organerne i Bruxelles uden at opstille de samme betingelser for udøvelsen heraf, som efter traktaten havde været gældende for Den Høje Myndighed, hvis nævnte beføjelser var blevet udøvet direkte af denne;

sagsøgeren bebrejder også Den Høje Myndighed at have skabt »en situation, hvor de store og middelstore industrier dominerer på bekostning af dem, der har begrænsede finansielle midler, og som må sikre deres forsyning på det indre marked«, med andre ord, at den ved sin beslutning nr. 14/55 har delegeret beføjelser til organer, som var uegnede til at udøve dem;

disse to klagepunkter vedrører delegationen af de beføjelser, som den generelle beslutning nr. 14/55 har overdraget Bruxelles-organerne, idet det første punkt omhandler fremgangsmåden for denne delegation, det andet selve princippet;

før disse klagepunkter undersøges, må det efterprøves, hvorvidt der ved beslutning nr. 14/55 virkelig er overdraget Bruxelles-organerne beføjelser.

a) Er der ved beslutning nr. 14/55 delegeret beføjelser til organerne i Bruxelles?

Det må fastslås, hvorvidt beslutning nr. 14/55 »om en finansiell ordning, som kan sikre en regelmæssig forsyning af skrot på det fælles marked«, er en virkelig delegation til organerne i Bruxelles af kompetencer, som ved traktaten er overladt Den Høje Myndighed, eller om den blot overlader disse organer beføjelse til at træffe »afgørelser« (délibérations), hvis gennemførelse påhviler Den Høje Myndighed, som beholder det fulde ansvar herfor;

visse bestemmelser i beslutning nr. 14/55 taler for den anden opfattelse, især:

- den betragtning, som bekræfter, »at Den Høje Myndighed er ansvarlig for, at den finansielle ordning fungerer korrekt, og at den følgelig bør være i stand til at gribe effektivt ind på ethvert tidspunkt«,
- artikel 1, som understreger, at »den ovennævnte ordnings forvaltning — under Den Høje Myndigheds ansvar — er overgivet til fælleskontoret for skrotforbrugere (herefter kaldet fælleskontoret) og udligningskassen for importeret skrot (herefter kaldet kassen);
- artikel 4, andet afsnit, som bestemmer: »Finder der ikke betaling sted inden for fristerne, anmoder kassen Den Høje Myndighed om at gribe ind, og denne kan« (den skal altså ikke) »vedtage en beslutning, som kan tvangsfuldbyrdes«;
- artikel 8, der fastlægger, at »Den Høje Myndighed udnævner er permanent repræsentant og en suppleant ved fælleskontoret og kassen. Den faste repræsentant eller dennes suppleant overværer alle forvaltningsrådets møder og fælleskontorets og kassens generalforsamlinger. Den faste repræsentant eller dennes suppleant meddeler øjeblikkeligt Den Høje Myndighed de ovennævnte organers beslutninger og underretter Den Høje Myndighed om ethvert spørgsmål, som nødvendiggør, at denne vedtager en beslutning ifølge den nedennævnte artikel 9«,
- artikel 9 angiver, at fælleskontorets og kassens beslutninger vedtages enstemmigt af deres råd for de områder, som hører ind under deres respektive kompetence, og i fællesskab af de to råd på områder, hvor der er fælles kompetence. Den Høje Myndigheds faste repræsentant eller dennes suppleant kan desuagtet forelægge beslutningen for Den Høje Myndighed til godkendelse. I mangel af en enstemmig afgørelse fra rådene for fælleskontoret eller for kassen om de i de ovennævnte artikler 3, 4 og 5 (stk. 1) hjemlede foranstaltninger vedtager Den Høje Myndighed beslutningen. Den Høje Myndighed, dens faste repræsentant eller suppleanten kan anmode om, at fælleskontoret og kassen indkaldes inden for en frist af 10 dage,

og kan forelægge disse organer ethvert forslag. Hvis mødet ikke har fundet sted inden for disse ti dage, kan Den Høje Myndighed selv vedtage en beslutning om disse forslag«;

andre bestemmelser i beslutning nr. 14/55 bekræfter den første opfattelse, navnlig artikel 4, stk. 1:

»Kassen meddeler virksomhederne de bidragsbeløb, der skal betales, og betalingsfristerne. Den er bemyndiget til at indkassere disse bidrag«,

artikel 6, stk. 1:

»Kassen er udøvende organ for den ved den nærværende beslutning vedtagne finansielle ordning«;

i øvrigt har Den Høje Myndighed bestemt sig for den første af de to fortolkninger, idet den i sit svarskrift understreger, at

»Den Høje Myndighed lægger de oplysninger, som gives af organerne i Bruxelles, til grund uden at kunne føje noget hertil. Enhver anden særlig begrundelse ville pege i retning af en ikke-tilladt indblanding i et andet organs myndighedsområde for at forklare omstændighederne ved dette organs beslutningsproces« . . . »Importpriserne, det importerede skrots kvalitet og den vejede gennemsnitspris inden for Fællesskabet er de omstændigheder, som Bruxelles-organerne tager i betragtning ved fastlæggelsen af udligningssatsen: den anfægtede beslutning har kun gengivet resultatet af disse organers anvendelse af udligningssatsen på sagsøgerens forhold. Hvis vi således vil erkende, at den fejltagelse, som sagsøgeren påberåber sig, kan være magtfordrejning, er denne begået som led i udligningsorganernes afgørelser, som Den Høje Myndighed ikke kan anfægte, idet dens repræsentant ved Bruxelles-organerne ikke har forbeholdt Den Høje Myndighed at træffe den endelige beslutning i overensstemmelse med artikel 9 i beslutningerne nr. 22/54 og 14/55. Det er faktisk utænkeligt, at beslutningen fra de kompetente organer i Bruxelles, som én gang er vedtaget enstemmigt og uden forbehold fra Den Høje Myndigheds repræsentant, fortsat skal være udsat for mulige ændringer, som ensidigt foreskrives kun af Den Høje Myndighed; den omstændighed, at man har krævet et enstemmigt samtykke fra alle medlemmerne i de vedtagende organer, for at beslutningerne kan være bindende, har en ganske særlig betydning. Selv om man, i modstrid med den klare ordlyd i de allerede nævnte artikler og ifølge en konsekvent fortolkning heraf, ville anerkende, at Den Høje Myndigheds repræsentant senere på ethvert tidspunkt kunne ændre eller annullere disse beslutninger, ville den pågældende søgsmålsgrund stadig være uden betydning, for så vidt angår annullationen af den anfægtede beslutning. I dette tilfælde skulle man faktisk, for at kunne anfægte den omhandlede beslutning for Domstolen, ændre indholdet heraf ved at give beslutningen en ganske anden rækkevidde, end at den simpelthen danner tvangsfuldbyrdsgrundlag for en allerede eksisterende forpligtelse, og

sagsøgeren skulle have påvist, at Den Høje Myndighed i den anfægtede beslutning anser Bruxelles-organernes afgørelser om fastsættelsen af udligningssatsen for sine egne, og at disse afgørelser er ensbetydende med en beslutning fra Den Høje Myndighed selv, som sagsøgeren lovligt kan anlægge sag imod.«

Den Høje Myndighed havde kunnet foregive at have hele ansvaret for enhver beslutning fra Bruxelles-organerne, da dens repræsentant ifølge beslutning nr. 14/55, artikel 9 har mulighed for »at betinge beslutningen af Den Høje Myndigheds godkendelse«, men af det ovenfor citerede uddrag af svarskriftet må det nødvendigvis slutes, at Den Høje Myndighed ikke anser de afgørelser fra Bruxelles-organerne, som indeholder fastsættelse af udligningssatsen, for egne afgørelser;

derfor er der ved beslutning nr. 14/55 tale om en egentlig kompetenceoverdragelse, og det må undersøges, om forskrifterne i traktaten er overholdt.

b) De nærmere regler i beslutning nr. 14/55

Hvis Den Høje Myndighed selv havde udøvet de beføjelser, som den ved beslutning nr. 14/55 har betroet Bruxelles-organerne udøvelsen af, ville de have været undergivet de i traktaten fastsatte regler, navnlig dem som pålægger den:

- pligt til at begrunde sine beslutninger og i disse at henvise til de udtalelser, som obligatorisk skal indhentes (artikel 15),
- pligt til hvert år at offentliggøre en almindelig beretning om sit arbejde og sine administrative udgifter (artikel 17),
- pligt til at offentliggøre alle oplysninger, som kan være til nytte for regeringerne eller alle andre interesserede parter (artikel 47);

i dette tilfælde ville dens beslutninger og henstillinger være undergivet Domstolens prøvelsesret under betingelserne i artikel 33;

beslutning nr. 14/55 har ikke gjort udøvelsen af de beføjelser, som derved er betroet Bruxelles-organerne, afhængig af nogen af de betingelser, som den ville have været undergivet, hvis Den Høje Myndighed havde udøvet beføjelserne direkte;

selv om delegationen ifølge beslutning nr. 14/55 havde været lovlig i forhold til traktaten, kunne der ikke herved overdrages videre beføjelser end dem, som den delegerende myndighed selv har ifølge traktaten;

Bruxelles-organernes mulighed for at vedtage beslutninger uafhængigt af de betingelser, som disse beslutninger ville have været underlagt, hvis de blev vedtaget direkte af Den Høje Myndighed, giver rent faktisk Bruxelles-organerne mere

vidtrækkende beføjelser end dem, som tilkommer Den Høje Myndighed ifølge traktaten;

ved ikke at undergive Bruxelles-organernes beslutninger de regler, som ifølge traktaten gælder for Den Høje Myndigheds beslutninger, krænger overdragelsen i beslutning nr. 14/55 traktaten;

derfor bør beslutningen af 24. oktober 1956, som danner tvangsfuldbyrdsgrundlag for en forpligtelse i henhold til den generelle beslutning nr. 14/55, der lider af retlige mangler, annulleres.

Sagsøgeren bebrejder Bruxelles-organerne, at de i forhold til ham uden retsgrundlag har foretaget en afgiftspåligning ex officio og en foreløbig ansættelse af hans udligningsgæld;

selv om det på grundlag af den første søgsmålsgrund blev fastslået, at beslutningen af 24. oktober 1956 skulle annulleres på grund af krænkelse af væsentlige formkrav, fordi den ikke angav, at det krævede beløb var fastsat ved en afgiftspålæggelse ex officio og foreløbig ansættelse, må det undersøges, om Bruxelles-organerne havde beføjelse til at påligne udligningsbidragene på denne måde;

i sit svar på første afdelings spørgsmål meddelte Den Høje Myndighed den 18. juni 1958, at muligheden for at pålægge afgifter ex officio fremgik af »afgørelser af identisk indhold, som er vedtaget den 26. maj 1955 af udligningskassen og af fælleskontoret, og som understreger, at direktionen, hvis der ikke inden den 15. i den anden måned efter den måned, som opkrævningen angår, foreligger nærmere oplysninger fra fabrikken vedrørende de afgiftspligtige mængder, har ret til at foretage en skønsmæssig ansættelse under medvirken af de regionale kontorer«;

beslutning nr. 14/55 gav ikke organerne i Bruxelles ret til at anvende en sådan påligningsmetode, ej heller til at anvende den med tilbagevirkende gyldighed eller til at meddele foreløbige ansættelser;

når metoden med ansættelse ex officio også anvendes ved påligning af generelle afgifter, skyldes det, at dette udtrykkeligt blev tilladt ved beslutning nr. 31/55 af 19. november 1955 (EFT-specialudgave 1952—1958, s. 37; org. ref. JO nr. 21 af 28. 11. 1955, s. 906), efter at Den Høje Myndighed ved beslutningerne nr. 2/52, artikel 4 og nr. 3/52, artikel 5 havde forpligtet virksomhederne til at anmelde deres produktion og givet nærmere regler for disse anmeldelser;

enhver afgiftspåligning ex officio og foreløbig skønsmæssig ansættelse bør undergives præcise regler, som kan fjerne enhver vilkårlighed og muliggøre efterprøvelse af de faktiske omstændigheder, der er lagt til grund;

kompetencedelegation kan ikke ske stiltiende, og den delegerende myndighed skal, selv om den er berettiget til at delegerer sine beføjelser, træffe en udtrykkelig beslutning om at overføre dem;

Bruxelles-organernes afgiftspåligning ex officio og meddelelse om midlertidige forpligtelser savner retsgrundlag, og derfor bør også beslutningen af 24. oktober 1956, der danner tvangsfuldbyrdelsesgrundlag for forpligtelser, som er skabt ved en fremgangsmåde uden retsgrundlag, annulleres.

c) Rækkevidden af kompetencedelegationen

Sagsøgeren bebrejder Den Høje Myndighed, at den ved sin beslutning nr. 14/55 har overdraget beføjelser til Bruxelles-organerne, som disse var uegnede til at udøve;

traktatens artikel 8 giver Den Høje Myndighed til opgave at

»sikre virkeliggørelsen af de i denne Traktat opstillede mål på de deri fastsatte vilkår«;

og den hjemler ikke ret til delegation;

imidtredt kan man ikke udelukke muligheden for, at iværksættelsen af de i artikel 53, litra a nævnte »finansielle ordninger af enhver art, som er fælles for flere virksomheder«, kan overlades til privatretlige organer, der har status som særskilt juridisk person og er tillagt selvstændige beføjelser;

de finansielle ordninger, som indføres af Den Høje Myndighed selv i henhold til litra b i den samme artikel, skal tjene det samme formål som de ordninger, der tillades i henhold til litra a;

derfor skal de kunne antage analoge former og især indebære bistand fra organer, der har en status som særskilt juridisk person;

følgelig giver Den Høje Myndigheds adgang til at godkende eller indføre de i traktatens artikel 53 omhandlede finansielle ordninger den ret til at overlade visse beføjelser til lignende organer på betingelser, som Den Høje Myndighed selv fastsætter, og under dens kontrol;

ifølge artikel 53 er sådanne overdragelser dog kun lovlige, hvis Den Høje Myndighed

»anser (dem) for nødvendige for udførelsen af de i artikel 3 fastsatte opgaver og forenelige med denne Traktats bestemmelser, navnlig artikel 65«;

artikel 3 opstiller ikke mindre end otte særskilte meget generelle mål, som ikke med sikkerhed alle, under alle omstændigheder og samtidig kan forfølges fuldt ud;

ved forfølgelsen af målene i traktatens artikel 3 bør Den Høje Myndighed hele tiden tilstræbe at bringe eventuelle indbyrdes modsætninger mellem målene ud af verden, og den skal, når sådanne modsætninger påvises, give det ene eller det andet af målene i artikel 3 den forrang, der i betragtning af de økonomiske omstændigheder, som ligger til grund for dens beslutninger, forekommer den nødvendig;

tilvejebringelsen af overensstemmelse mellem de forskellige mål i artikel 3 forudsætter en egentlig diskretionær beføjelse, som indebærer vanskelige beslutninger baseret på en undersøgelse af de økonomiske omstændigheder, med henblik på hvilke de foretages;

følgerne af en kompetencedelegation er meget forskellige, afhængig af om den omfatter gennemførelsesbeføjelser, som er klart afgrænsede, og hvis udøvelse derfor kan kontrolleres nøje i forhold til de objektive kriterier, som en delegerende myndighed har fastsat, eller om det drejer sig om en diskretionær beføjelse, der indebærer en høj grad af frit skøn, som — afhængig af den brug som gøres heraf — åbner mulighed for en virkelig økonomisk politik;

en delegation af den førstnævnte art kan ikke have nogen følelig indflydelse på følgerne af udøvelsen af de beføjelser, den angår, mens en delegation af den anden kategori, hvor den delegerende myndigheds valg erstattes af dem, som træffes af den myndighed, der har fået kompetencen, indebærer en egentlig ansvarsforskydning;

artikel 53 kan i hvert tilfælde ved iværksættelsen af de finansielle ordninger, som den angår, kun give hjemmel for de kompetencedelegationer, der er nødvendige »for udførelsen af de i artikel 3 fastsatte opgaver«;

sådanne overdragelser kan dog kun vedrøre nøje definerede gennemførelsesbeføjelser, hvis udøvelse kontrolleres fuldstændigt af Den Høje Myndighed;

de i artikel 3 nævnte mål gælder ikke kun for Den Høje Myndighed, men også for »Fællesskabets institutioner inden for rammerne af de dem tillagte beføjelser og i fælles interesse«;

af denne bestemmelse kan det udledes, at den for Fællesskabets institutionelle opbygning karakteristiske ligevægt mellem beføjelserne udgør en grundlæggende traktatmæssig garanti, især for de virksomheder og sammenslutninger af virksomheder, som traktaten finder anvendelse på;

overdragelsen af en skønsmæssig beføjelse til andre myndigheder end dem, der er blevet oprettet ved traktaten, for inden for rammerne af deres respektive kompetenceområder at sikre og kontrollere udøvelsen heraf, forringer denne garanti;

ud fra de ovennævnte kriterier må det undersøges, om Den Høje Myndigheds kompetencedelegation til organerne i Bruxelles i medfør af beslutning nr. 14/55 opfylder traktatens krav;

beslutning nr. 14/55 bestemmer i artikel 5, at

»Fælleskontoret kan stille forslag til kassen om:

- a) de mængder af skrot, der importeres fra tredjelande eller er ligestillet hermed, og som falder ind under udligningsordningen,
- b) de vilkår, som retten til udligning er undergivet,
- c) den maksimale indkøbspris ved import,
- d) udligningsprisen, idet denne kan fastsættes enten for bestillingsdagen eller for leveringsdagen,
- e) beregningskriterierne for besparelser på skrot ved et forhøjet forbrug af råjern,
- f) det præmiebeløb, som ydes for disse besparelser ;

i den Tredje Almindelige Beretning om Fællesskabets Arbejde (side 105) er de af Ministerrådet og Den Høje Myndighed vedtagne generelle principper, »som skal inspirere den fælles politik inden for skrotområdet«, offentliggjort ;

i disse generelle principper bestemmes især følgende:

»Skrotprisen for stålproducenten — dvs. købsprisen plus udligningsafgiften — må ikke overskride et rimeligt niveau sammenholdt med det, stålproducenterne i de vigtigste konkurrerende lande må tåle.

For at undgå at overbelaste omkostningsforholdene inden for det samlede fælles marked og navnlig den nettobyrde, som bæres af visse egne inden for Fællesskabet som følge af kassens virksomhed, må udligningsafgifterne ikke øges uden tungtvejende grunde.

De bestræbelser, der er foretaget til fordel for indførslen og et fornuftigt prisniveau må ikke, hverken i eksisterende eller i nyoprettede anlæg, tilskynde til en uovervejet udvikling inden for forbruget af skrot.

.....

Der er grund til at sætte alt ind på at nedsætte skrotforbruget ved øget anvendelse af råjern både under hensyn til de tekniske og økonomiske muligheder og til de disponible mængder af andre råstoffer. «

Flere af de forslag, som det ovennævnte kompetente kontor ifølge artikel 5 skal fremsætte for kassen, navnlig om fastsættelsen af »den maksimale indkøbspris ved import«,

af »udligningsprisen«, »beregningskriterierne for skrotbesparelser« og »det præmiebeløb, som ydes ved disse besparelser«, kan ikke udarbejdes på grundlag af rene regnskabsmæssige beregninger baseret på objektive kriterier, som er fastlagt af Den Høje Myndighed;

de indebærer en bred skønsmargen og følger som sådanne af udøvelsen af en diskretionær beføjelse, hvorved det tilstræbes at bringe overensstemmelse mellem de mangeartede krav, der stilles af en kompliceret og nuanceret økonomisk politik;

ved i sin Tredje Almindelige Beretning at hævde, at »de generelle principper (som er vedtaget af Ministerrådet og Den Høje Myndighed) skal være retningsgivende for den fælles politik på skrotområdet«, anerkender Den Høje Myndighed indirekte, at disse principper ikke er tilstrækkelige til at binde Bruxelles-organernes beslutninger;

i mangel af objektive kriterier for deres beslutninger, må Bruxelles-organerne ved gennemførelsen af de opgaver, som beslutning nr. 14/55 giver dem, anvende et vidtrækkende frit skøn;

imidtild har Den Høje Myndighed to gange ved beslutningerne nr. 9/56 og 34/56 selv i stedet for Bruxelles-organerne vedtaget beslutninger, som indebar udøvelse af en diskretionær beføjelse;

man kan stille det spørgsmål, om Den Høje Myndighed ikke ved, under udøvelsen af sin kompetence, at vedtage beslutninger, som i medfør af beslutning nr. 14/55 kunne være truffet af Bruxelles-organerne, ville forbeholde sig vurderingen af de for disses beslutninger afgørende økonomiske kendsgerninger og omstændigheder;

der foreligger imidlertid ingen omstændigheder, hvoraf det kan sluttet, at det forholdt sig således, idet Den Høje Myndighed ved sin indgriben ikke påberåber sig de omhandlede bestemmelsers diskretionære karakter men derimod bestemmelserne i beslutning nr. 2/54, artikel 9, stk. 2, hvor det fastsættes, at

»i mangel af en enstemmig vedtagelse fra rådene for fælleskontoret eller for kassen løses ethvert spørgsmål ved beslutning fra Den Høje Myndighed«;

ved artikel 9 i beslutning nr. 14/55 har Den Høje Myndighed givet sin faste repræsentant ved Bruxelles-organerne ret til at forelægge Den Høje Myndighed enhver beslutning til godkendelse;

Den Høje Myndighed har ikke ved at forbeholde sig retten til at nægte sin godkendelse bevaret tilstrækkelige beføjelser til, at den overdragelse, der følger af beslutning nr. 14/55, er sket inden for de ovenfor fastlagte grænser;

i det ovennævnte afsnit i sit svarskrift har Den Høje Myndighed anført, at den »lægger de oplysninger, som gives af organerne i Bruxelles til grund, uden at kunne føje noget hertil«;

under disse vilkår overlades der ved kompetencedelegationen i beslutning nr. 14/55 Bruxelles-organerne et frit skøn, som indebærer omfattende diskretionære beføjelser, og som ikke kan anses for foreneligt med traktatens krav;

beslutningen af 24. oktober 1956 har hjemmel i en generel beslutning, som lider af retlige mangler i forhold til traktaten, og bør også af denne grund annulleres.

På grundlag af disse præmisser,

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. Sagen kan antages til realitetsbehandling,

2. Den Høje Myndigheds beslutning af 24. oktober 1956 — der kan tvangsfuldbyrdes ifølge traktatens artikel 92 — som er meddelt sagsøgeren pr. post den 12. november 1956, og hvorefter sagsøgeren tilpligtes at betale 54 819 656 lire (fireoghalvtredsmillioner ottehundredenittentusinde sekshundredeseksohalvtreds) til udligningskassen for importeret skrot, 36, rue Ravenstein, Bruxelles, annulleres.

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 13. juni 1958.

A. van Houtte
Justissekretær

M. Pilotti
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT KARL ROEMER

I n d h o l d

A — Indledende bemærkninger	76
B — Vedrørende sagsøgernes søgsmålskompetence og lovlige repræsentation	77
C — Undersøgelse af søgsmålsgrundene og disses rækkefølge	77
I — Nødvendigheden af en sådan undersøgelse	77
II — Redegørelse for skrotudligningsordningens retlige opbygning	77
III — Indplaceringen og rækkefølgen af de fremførte indvendinger	80