EERSTE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Zitting 1962—1963

Nr. 127

VERSLAG van de commissie, ingesteld bij besluit van de Kamer van 26 juni 1962 ten einde haar te adviseren over hetgeen dient te geschieden naar aanleiding van de door de Minister van Justitie op 4 mei 1962 ingediende nota inzake de schrootaffaire. (Gedrukt stuk Eerste Kamer, zitting 1961—1962, nr. 123.)

Inleiding

De schrootaffaire is laatstelijk in de Kamer aan de orde geweest ter gelegenheid van de openbare beraadslaging over hoofdstuk VI der Rijksbegroting voor het dienstjaar 1962 (*Handelingen*, zitting 1961—1962, blz. 2141, rechterkolom en blz. 2157, rechterkolom, blz. 2169). Het lid der Kamer de heer Cammelbeeck heeft bij die gelegenheid aan de Minister van Justitie gevraagd t.a.v. deze materie een nota over te leggen. De bewindsman heeft zulks toegezegd. De bedoelde nota is bij de Kamer ingekomen op 4 mei 1962.

De Kamer heeft op 19 juni 1962 besloten een bijzondere commissie in te stellen, om haar nader van advies te dienen. Op 26 juni 1962 heeft de Kamer de commissie ingesteld en daarin benoemd de heren jhr. mr. P. G. M. van Meeuwen, dr. I. Samkalden, mr. W. F. de Gaay Fortman, mr. J. van Bruggen en mr. D. A. Delprat. Tot voorzitter benoemde de commissie mr. W. F. de Gaay Fortman.

De commissie heeft, behalve van de in de aanhef van dit verslag vermelde nota van de Minister van Justitie, mede kennis genomen van alle door of vanwege de Hoge Autoriteit en door of vanwege het Europese Parlement gepubliceerde op de schrootaffaire betrekking hebben stukken, alsmede van de arresten van het Hof van Justitie der Europese Gemeenschappen, voor zover de commissie die in verband met haar onderzoek van belang achtte.

De commissie heeft voorts de Minister van Justitie verzocht haar inzage te geven in de dossiers betreffende de omkoping van de ambtenaar van het Departement van Economische Zaken door directeuren van een schroothandelbedrijf en in het dossier betreffende het gerechtelijke vooronderzoek tegen een scheepssloopbedrijf in het arrondissement Dordrecht. De Minister heeft in dit verzoek bewilligd en de commissie wil daarvoor gaarne haar dank betuigen.

Vervolgens heeft de commissie het noodzakelijk geoordeeld nadere inlichtingen te ontvangen van een aantal personen, die bij de schrootaffaire rechtstreeks of zijdelings betrokken zijn geweest. De commissie spreekt haar dank uit jegens hen, die deze inlichtingen hebben willen verstrekken, t.w. (in chronologische volgorde):

P. R. Bentz van den Berg;
Mr. J. A. Walkate;
Prof. mr. G. de Grooth;
Prof. mr. H. Drion;
Jhr. mr. M. van der Goes van Naters;
J. Noordam;
Mr. D. J. van Gilse;
Mr. F. J. G. Baron van Voorst tot Voorst;
Mr. J. C. Maris;
Mr. J. E. Visser;
Z.E. drs. J. W. de Pous, Minister van Economische Zaken, die vergezeld was van mr. G. M. van Exter, hoofd van de afdeling Juridische Zaken en H. Reimer, hoofd van de directie verwerkende industrie en handel;
Z.E. mr. A. C. W. Beerman, Minister van Justitie.

De heer L. Worms heeft de commissie verzocht gehoord te mogen worden, maar is daarna op dit verzoek teruggekomen.

Opzet van het onderzoek

De commissie heeft niet een oordeel uitgesproken over het gevoerde beleid. Zij heeft ter voorbereiding van de openbare discussie ernaar gestreefd zo kort en duidelijk mogelijk de feiten te vermelden, welke voor de beoordeling van dat beleid van belang zijn. Daarbij meende zij zich te kunnen beperken tot een onderzoek naar de gang van zaken m.b.t. schroot, afkomstig van sloopschepen, aangezien er geen aanwijzingen zijn, dat t.a.v. andere soorten schroot onregelmatigheden zijn gepleegd.

Sedert 1953 bestond een algemeen uitvoerverbod van schroot, met uitzondering van scheepssloopschroot, indien dit laatste eerst was aangeboden aan het Office Commun des Consommateurs de Ferraille (O.C.C.F.).

Schroot, ten aanzien waarvan uitvoer was toegestaan. kon in aanmerking komen voor verevening, daar dit gelijkgesteld was met importschroot. In verband hiermede heeft de commissie grote aandacht besteed aan de uitvoerdocumenten voor schroot.

Uitvoerdocumenten

Bij het onderhoud, dat de commissie had met de Minister van Economische Zaken, heeft deze bewindsman met betrekking tot de uitvoerdocumenten de commissie het volgende medegedeeld:

De uitvoer van alle soorten schroot was — aldus de Minister — gebonden aan een vergunning. Degene, die schroot wilde uitvoeren, moest, reeds vóór de toestandkoming van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (E.G.K.S.) bij de Centrale Dienst voor In- en Uitvoer (C.D.I.U.) een schriftelijke aanvraag voor een uitvoervergunning indienen.

Uitvoer naar een E.G.K.S.-land

Betrof het — na de totstandkoming der E.G.K.S. — uitvoer van staalsoorten naar een E.G.K.S.-land dan werd de gevraagde vergunning door de C.D.I.U. steeds verleend, wanneer de aanvrager een door de bevoegde instantie in het land van bestemming geviseerd zgn. controle-certificaat overlegde. Dit systeem van controle-certificaten was in de E.G.K.S. verbindend gesteld, ten einde het exportverbod naar derde landen (landen buiten de E.G.K.S.) zo doeltreffend mogelijk te doen functioneren. Van het verstrekken van zulk een vergunning gaf de C.D.I.U. achteraf kennis aan de Afdeling IJzer en Staal van het Departement.

Uitvoer naar een niet-E.G.K.S.-land

Indien iemand schroot wilde uitvoeren naar een niet-E.G.K.S.-land (een „derde-land") dan was de C.D.I.U. niet bevoegd zelf te beslissen, doch diende hij de aanvraag aan de genoemde afdeling IJzer en Staal voor te leggen. Deze voorlegging geschiedde door middel van zgn. slips in tweevoud, waarop de C.D.I.U. de voornaamste gegevens van de aanvraag, t.w. die betreffende de exporteur, de koper, het soort schroot, de hoeveelheid, de prijs en het land van bestemming, vermeldde. De beslissing van de evenvermelde Afdeling IJzer en Staal — ook genaamd het „bindend advies" — werd telefonisch medegedeeld aan de C.D.I.U. en tevens vastgelegd op beide slips. Het origineel van deze slips bleef bij de Afdeling IJzer en Staal, de kopie werd aan de Economische Controle Dienst (E.C.D.) gezonden i.v.m. de nader te omschrijven verladingscontrole. De C.D.I.U. bevestigde schriftelijk aan de Afdeling IJzer en Staal de van deze afdeling telefonisch ontvangen beslissing.

Eisen waaraan een „bindend advies" moest voldoen

Een „bindend advies" om de uitvoer toe te staan, mocht alleen gegeven worden, indien de prijs niet lager was dan die, waarvoor het aan het O.C.C.F. was aangeboden. Verder moest nog voldaan zijn aan de volgende vereisten:

A. Ten aanzien van schroot, afkomstig van de sloop van zeeschepen:

1. Aangetoond diende te worden, dat er inderdaad sprake was van een zeeschip.

2. De hoeveelheid door de sloop te verkrijgen of verkregen schroot moest blijken uit een expertise-rapport van een beedigd scheepsmakelaar of uit een verklaring van een bevoegde instantie (bijv. de E.C.D.).

3. Ten aanzien van de voor uitvoer aangevraagde hoeveelheid op grond van een desbetreffende E.C.D.-verklaring, diende het aannemelijk te zijn dat die in overeenstemming was met de voortgang van de sloop van het betrokken zeeschip.

4. Uit een verklaring van het O.C.C.F., niet ouder dan een maand, moest zijn gebleken, dat deze instantie voor aankoop van het betrokken sloopschroot geen belangstelling had.

B. Ten aanzien van schroot, verkregen door sorteren en chargeerbaar maken van uit derde-landen ingevoerd oud materiaal golden de volgende vereisten [1]):

1. De hoeveelheid ingevoerd schroot moest zijn gebleken uit een verklaring van de douane en een E.C.D.-rapport over de bij de invoer gehouden controle.

2. Een verklaring analoog aan die, bedoeld onder A. 4, diende te worden overgelegd.

C. Met betrekking tot schroot, verkregen door sloop van materiaal, afkomstig uit op E.G.K.S.-gebied exterritoriaal aanwezige Amerikaanse en Engelse dumps golden als vereisten [1]):

1. De invoer, alsmede de hoeveelheid moest zijn aangetoond aan de hand van renversalen, van invoervergunningen en eventueel van een E.C.D.-rapport.

2. Een verklaring analoog aan die bedoeld onder A.4 diende te worden overgelegd.

In gevallen, waarin voldoende vertrouwen bestond in het verwezenlijken van de sloop, werd wel toegestaan in anticipatie op het beschikbaar komen van het sloopschroot ander schroot te exporteren. De E.C.D. controleerde in zulk een geval de sloop van het object.

Voorwaarden, aan de uitvoervergunning verbonden

Op alle vergunningen voor uitvoer van schroot, ongeacht de bestemming, plaatste de C.D.I.U. een stempeldruk, luidende: „Goedkeuring E.C.D. vereist, z.o.z.". Op de andere zijde werden eveneens door middel van een stempelafdruk de volgende voorwaarden aan de vergunning verbonden:

1. Tenminste 5 dagen voor het tijdstip van verlading ten uitvoer van de in deze vergunning omschreven goederen of een gedeelte daarvan, dient de Economische Controle Dienst te 's-Gravenhage in kennis te worden gesteld van de voorgenomen verzending alsmede van de tijd, plaats en van de wijze van verlading.

2. Op verlangen van een controlerend ambtenaar van de E.C.D. dient aan deze het douane-exemplaar van de onderhavige vergunning te worden getoond en volledige medewerking te worden verleend teneinde hem bij de verlading in staat te stellen te constateren, dat de goederen, die worden ingeladen, in overeenstemming zijn met de omschrijving van de goederen op de vergunning en, in geval tevoren een inspectie door de E.C.D. heeft plaats gehad, tevens, dat de goederen dezelfde zijn als bij die inspectie getoond.

Bij uitklaring dient aan de visiterende ambtenaar der Invoerrechten en Accijnzen een door de E.C.D. afgegeven verklaring, dat aan de onder 1 vermelde voorwaarde is voldaan, te worden overgelegd, nadat daarvan de aangehechte strook is verwijderd. De vergunninghouder dient deze strook, na invulling en ondertekening en nadat deze is medeondertekend door de ijker/weger, onverwijld aan de E.C.D. te zenden.

Deze voorwaarden — aldus de Minister — hadden ten doel de controle op de aard van het uitgevoerde schroot zo effectief mogelijk te doen zijn. Bij de uitvoer naar een E.G.K.S.-land geschiedde deze E.C.D.-controle steekproefsgewijze; verladingen naar niet-E.G.K.S.-landen werden steeds door de E.C.D. gecontroleerd. De E.C.D. gaf maandelijks in de zgn. verladings-

[1]) De vereisten genoemd in B. en C. zijn voor de verdere bespreking van geen belang, daar zij niet betrekking hebben op scheepssloopschroot.

staat aan de afdeling IJzer en Staal een overzicht van de gehouden controles op de uitvoer; deze staat werd op de Afdeling vergeleken met de aldaar bekende gevallen. Van bijzondere bevindingen bij deze verladingscontroles bracht de E.C.D. apart rapport uit.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek zond maandelijks aan de Afd. IJzer en Staal een opgave van gerealiseerde schrootuitvoer. Ook deze opgave werd op de Afdeling vergeleken met de aldaar bekende gevallen.

Derdelandenverklaringen

Reeds sedert vele jaren bestond de mogelijkheid in het algemeen — en dus ook voor schroot —, dat aan de aanvraag van een uitvoervergunning een verzoek tot het afgeven van een „bindende toezegging" van de exporteur in spe was voorafgegaan en was ingewilligd. De term „bindende toezegging" — welke niet verward moet worden met het eerder behandelde „bindend advies" — wordt gebruikt voor verklaringen, welke aan exporteurs of importeurs in spe worden afgegeven en welke erop neerkomen, dat deze personen kunnen rekenen op een in- of uitvoervergunning voor produkten van een bepaalde soort en een bepaalde hoeveelheid/waarde als in de toezegging vermeld. In de „bindende toezegging" kunnen voorwaarden worden opgenomen, welke moeten zijn vervuld, alvorens de vergunning wordt verleend. Een „bindende toezegging" voor schroot, welke door de Afdeling IJzer en Staal werd afgegeven en alleen betrekking had op het voorzieningsaspect, werd veelal betiteld als derdelandenverklaring. De naam derdelandenverklaring dankt derhalve haar ontstaan aan de toepassing op schroot van een in het algemeen en reeds vóór de totstandkoming van de E.G.K.S. bestaande mogelijkheid in het kader van het Nederlandse in- en uitvoervergunningenregime. Zulk een verklaring voor schroot kwam dan ook reeds vóór de totstandkoming van de E.G.K.S. voor.

Tekst van een derdelandenverklaring

Hieronder volgt de gebruikelijke tekst van een derdelandenverklaring:

„Naar aanleiding van Uw aanvrage en de daarbij overgelegde bescheiden deel ik U mede, dat U exportrechten kunt ontlenen aan de sloop van het schip ..... tot een hoeveelheid van ..... ton staalschroot. Ik maak U er op attent, dat slechts dan een uitvoervergunning voor enig — niet K.S.G. — land zal worden afgegeven, indien genoemde partij schroot door U aan het Office Commun des Consommateurs de Ferraille (O.C.C.F.) te Brussel ten verkoop zal zijn aangeboden en deze instantie deze offerte zal hebben afgeslagen."

Motieven voor het aanvragen, resp. afgeven van derdelandenverklaringen

De motieven voor de exporteur in spe om een derdelandenverklaring voor de uitvoer van schroot te vragen en voor de Nederlandse Overheid om deze te verlenen waren de volgende:

a. De in de Raad van Ministers van de E.G.K.S. genomen beslissing om onder bepaalde voorwaarden uitvoer van schroot naar derdelanden mogelijk te maken verplichtte de Nederlandse Overheid niet van deze mogelijkheden gebruik te maken, met andere woorden: de exporteur kon aan deze beslissing niet het recht ontlenen de afgifte van een uitvoervergunning te eisen. De bindende toezegging bood nu aan de exporteur een grotere zekerheid, dat hij t.z.t. kon exporteren, welke grotere zekerheid een redelijk verlangen was van de exporteur, gelet op de belangrijke financiële consequenties van zijn disposities met betrekking tot aan- en verkooptransacties. Weliswaar kon de nakoming van de bindende toezegging niet worden afgedwongen en de uitvoervergunning toch nog worden geweigerd, maar de exporteur in spe mocht de redelijke verwachting koesteren, dat de Overheid de bindende toezegging zou honoreren.

b. De afgifte van de derdelandenverklaring bood de mogelijkheid reeds ter gelegenheid van de aanvraag daarvan de belangrijkste gegevens, die voor de beslissing omtrent het verlenen van een uitvoervergunning moesten worden verzameld en gecontroleerd, aan een onderzoek te onderwerpen. Dit betekende, dat t.z.t. de afwikkeling van de aanvraag voor een uitvoervergunning sneller kon verlopen. Hiermede was ook een belang van de Overheid gediend: de controle op het moment van aanvraag van de uitvoervergunning was technisch moei-

lijker en dus tijdrovender. Voor de exporteur betekende een vlotter afgifte van een uitvoervergunning een grotere mogelijkheid om gebruik te maken van de kansen, die de sterk en snel fluctuerende marktsituatie voor het schroot bood.

Samenvattende, verlangde het Departement van Economische Zaken dus, voordat en in de mate waarin een derde-landenverklaring bijv. voor scheepsschroot mede werd afgegeven voor het onder *b* vermelde doel, dat werd aangetoond, dat het schroot van een zeeschip betrof; dat uit een expertiserapport van een beëdigd scheepsmakelaar of een verklaring van een bevoegde instantie (bijv. een rapport van de E.C.D.) zou blijken hoeveel schroot van dit schip zou afkomen en aansluitend het bewijs, dat het schip gesloopt was. Was dit laatste nog niet het geval, dan werd de exporteur in spe aanbevolen tijdig van de aanvang van de sloop kennis te geven, opdat de E.C.D. de voortgang daarvan zou kunnen controleren.

In het kader van de hiervoor weergegeven procedure voor de aanvraag en de afgifte van een uitvoervergunning bestond er voor het Departement geen aanleiding de afgifte van de derdelandenverklaring aan extra controlemaatregelen te onderwerpen. De reeks van handelingen, volgende op de aanvraag van de exporteur om de bindende toezegging om te zetten in een uitvoervergunning, leverde op zichzelf voldoende waarborgen op, dat een poging om een uitvoervergunning te verkrijgen op grond van een in strijd met de regels afgegeven derde-landenverklaring tot mislukken was gedoemd. De verklaringen „controleerden zichzelf."

De derde-landenverklaring als vereveningsdocument

Het in Nederland berechte geval van fraude m.b.t. de derdelandenverklaringen vond zijn oorzaak daarin, dat deze verklaringen, afgegeven door de Nederlandse Overheid bij de vervulling van haar taak, t.w. het doen naleven op haar grondgebied van de in de Raad van Ministers van de E.G.K.S. gemaakte afspraak met betrekking tot de schrootuitvoer naar derdelanden, tevens een rol zijn gaan spelen bij de vervulling van de taak van de organen van de E.G.K.S., t.w. het correct doen functioneren van het door de Hoge Autoriteit ingestelde vereveningsmechanisme.

De derdelandenverklaring, welke krachtens het met haar afgifte beoogde doel slechts betekenis had in het Nederlandse schrootuitvoerregime en als zodanig volledig voor de verantwoordelijkheid van de Nederlandse Overheid kwam, kreeg dientengevolge een tweede betekenis, en wel een zeer vérstrekkende. Zij kreeg immers — krachtens een autonome, niet bekend gegeven praktijk van de organen van de E.G.K.S. — mede een betekenis voor het vereveningsstelsel [1]) van deze E.G.K.S.-organen en kwam als zodanig voor de uitsluitende verantwoordelijkheid van die organen.

Op zichzelf zou tegen deze praktijk geen bezwaar bestaan, mits de onderscheidene verantwoordelijkheden duidelijk waren ingezien en dienovereenkomstig was gehandeld. De verantwoordelijkheid van de E.G.K.S.-organen voor het hanteren van de Nederlandse derdelandenverklaring als bewijsstuk voor een tot stand te brengen verevening hield, aldus de Minister, in, dat deze organen de verplichting hadden zich ervan te overtuigen, of de waarborgen, waarmede de Nederlandse Overheid deze verklaring had omringd als onderdeel van het door haar toegepaste schrootuitvoerstelsel zodanig waren, dat daarmede ook de eigen verantwoordelijkheid van de E.G.K.S.-organen voor de verevening voldoende werd gedekt.

Dit nu is niet geschied. De Nederlandse Overheid is nimmer door de E.G.K.S.-organen benaderd voor een uiteenzetting van de waarborgen, welke de Nederlandse administratie uit haar doelstelling en verantwoordelijkheid voor de derdelandenverklaring had gemeend te moeten scheppen, terwijl het deze E.G.K.S.-organen niet mogelijk was, zich dit inzicht langs andere weg te verschaffen. Dientengevolge kon het de E.G.K.S.-organen niet bekend zijn, dat er voor de Nederlandse Overheid geen aanleiding bestond om de verklaring aan extra-controlemaatregelen te onderwerpen, omdat in het

[1]) De commissie verwijst voor de werking van het vereveningsstelsel naar de nota van de Minister van Justitie.

Nederlandse uitvoerregime deze verklaring „zichzelf controleerde."

Evenmin konden dientengevolge de E.G.K.S.-organen weten, dat de derdelandenverklaring hier te lande voor het Nederlandse doel zonder bezwaar kon worden afgegeven ook al moest de sloop van een schip nog aanvangen. Na aankoop en verevening van het van een schip te slopen schroot door de E.G.K.S.-organen op basis van de derdelandenverklaring was het evenwel niet nodig, dat een uitvoeraanvrage zou worden ingediend, waardoor de waarborg van controle op de sloop ontbrak.

Er was voor de Nederlandse Overheid geen reden om te vermoeden, dat de E.G.K.S.-organen zich ten aanzien van een Nederlandse derdelandenverklaring gedekt zouden achten door de controle op dit document door de Nederlandse Overheid. Het onttrekt zich aan de waarneming van de Nederlandse Overheid, in hoeverre hier sprake is van een miskenning van de eigen verantwoordelijkheid door deze E.G.K.S.-organen dan wel van een tekortschieten van een of meer functionarissen der E.G.K.S., die belast waren met de realisatie daarvan.

Tot zover de uiteenzetting met betrekking tot de uitvoerdocumenten van de Minister van Economische Zaken.

De commissie heeft kennis genomen van de vorenweergegeven beschouwingen van de Minister. Het is haar bekend, dat voor de Nederlandse rechter een procedure aanhangig is tegen de Staat der Nederlanden, waarbij het rechtskarakter van de derdelandenverklaring in het geding is. Eveneens is het de commissie bekend, dat het Hof van Justitie der Europese Gemeenschappen in zijn arrest van 14 december 1962 met betrekking tot de zaak Meroni & Co., gevestigd te Erba en Meroni & Co., gevestigd te Milaan en te Settimo Torinese, eisers, tegen de Hoge Autoriteit van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, gedaagde, hieraan zekere overwegingen heeft gewijd [1]). Daar deze aangelegenheid thans sub iudice is, wil de commissie zich een oordeel omtrent het rechtskarakter der derdelandenverklaringen onthouden.

De samenwerking tussen het Departement van Economische Zaken en de vereveningsinstellingen

De commissie heeft de indruk, dat er een en ander heeft ontbroken aan de samenwerking tussen de organen van de Hoge Autoriteit enerzijds en het Departement van Economische Zaken anderzijds. Of dit te wijten is aan een te weinig zoeken van contact door het Brusselse bureau en het regionaal bureau Nederland met het Departement van Economische Zaken dan wel aan een zekere terughoudendheid van Nederlandse zijde tegenover de functionarissen der vereveningsinstellingen, blijve in het midden. Voor de toekomst acht de commissie het van groot belang, dat en bij het maken en bij de uitvoering van vereveningsregelingen een nauw contact wordt onderhouden tussen het bevoegde supranationale orgaan en de nationale regeringen.

Bruto- en nettogewicht van sloopschepen als norm voor verevening

Zoals de commissie reeds eerder heeft vermeld, eiste de Nederlandse Regering voor het afgeven van een uitvoervergunning en in het merendeel van de gevallen ook voor het afgeven van een derde-landenverklaring een expertiserapport van een beëdigd taxateur. Een zodanige expertise had betrekking op het totale gewicht van het schip, dus inclusief bruikbare materialen en gietijzerschroot. Voor dat totale gewicht — het bruto-gewicht — werd een uitvoervergunning afgegeven onder het reeds genoemde voorbehoud, dat de in de vergunning vermelde hoeveelheid schroot eerst aan het O.C.C.F. was aangeboden. Voor zover de vereveningsinstellingen hun beleid hebben doen aansluiten bij deze door de nationale regeringen gevolgde praktijk kan aan deze instellingen geen verwijt worden gemaakt, dat zij het brutogewicht als norm voor de verevening hebben aangehouden. Van de zijde der belanghebbenden is tegen deze praktijk nimmer bezwaar gemaakt.

---

[1]) De desbetreffende rechtsoverwegingen van dit arrest zijn als bijlage bij dit verslag gevoegd.

De commissie heeft overigens geconstateerd, dat in een aantal gevallen contracten met het O.C.C.F. zijn afgesloten, waarin hogere tonnages zijn vermeld dan in de expertiserapporten. De commissie zal verder in dit verslag nog enige aandacht aan deze aangelegenheid wijden.

Eidesstattliche Versicherungen

Uit de omstandigheid, dat de taxatierapporten in het algemeen normatief waren voor de verevening, heeft de Minister van Justitie in zijn nota (blz. 20) geconcludeerd, dat de in de zgn. Eidesstattliche Versicherungen vermelde hoeveelheden, althans vanuit een strafrechtelijk oogpunt, zonder betekenis waren. De Minister is tot deze conclusie gekomen, omdat hij in de mening verkeerde, dat de Eidesstattliche Versicherungen werden gegeven *naast* taxatierapporten en, voor wat de periode tot aan de invoering van taxatierapporten betreft, *naast* geaccepteerde opgaven van de slopers, zodat zij voor de verevening van geen belang waren, daar aanvankelijk de opgaven der slopers en later de expertises van beëdigde taxateurs als norm voor de perequatie golden.

De commissie is van oordeel, dat inderdaad Eidesstattliche Versicherungen, voor de verevening zonder betekenis waren in die gevallen, waarin een hoeveelheid schroot door het O.C.C.F. van een sloper werd gekocht, welke gelijk was aan het getaxeerde gewicht. Het is haar echter gebleken, dat er ook een andere soort Eidesstattliche Versicherungen bestond. Zij wijst erop, dat de Hoge Autoriteit in haar beantwoording van vragen van de heer Van der Goes van Naters op 20 december 1962 (Publicatieblad der Europese Gemeenschappen 9-1-1963, 4/63) verklaarde:

„De betreffende verklaringen zijn door de S.A.F.S. niet opgevraagd. Na de beëindiging van de primaire controle heeft de S.A.F.S. een lijst opgesteld, waarin de per contract nog over te leggen documenten zijn genoemd. De „Eidesstattliche Versicherungen" komen daarop niet voor, wel echter expertiserapporten, doch onder de beperking: voor zover deze beschikbaar mochten zijn. De C.P.F.I. heeft in gelijke zin de vragen van de S.A.F.S. aan de Regionale Bureaus voorgelegd. Wanneer het Nederlandse Regionale Bureau desondanks „Eidesstattliche Versicherungen" heeft aangevraagd, dan heeft het dit gedaan buiten het kader van de vragen van de S.A.F.S.".

De commissie acht het vorenweergegeven antwoord van de Hoge Autoriteit onvolledig. Het is haar nl. gebleken, dat ontbrekende documenten, met name expertiserapporten zijn opgevraagd eind januari 1959. De documenten moesten vóór 1 maart van dat jaar gecompleteerd zijn, *daar anders de perequatie voor de betreffende staalindustrieën zou worden ingetrokken.* Van niet alle schepen bestonden echter expertiserapporten. Daarom is met betrekking tot de schepen, waarvan geen expertiserapport bestond, een Eidesstattliche Versicherung ingestuurd. Deze Eidesstattliche Versicherung kwam dus in de plaats van het expertiserapport en *derhalve zou zonder deze verklaring de perequatie voor de desbetreffende fabrieken zijn ingetrokken.*

Het is de commissie gebleken, dat het afgeven van een Eidesstattliche Versicherung in de gevallen, waarin geen expertiserapport bestond of een hoeveelheid was gekocht, welke niet in overeenstemming was met de getaxeerde hoeveelheid, is voorgekomen. Bij het licht van het vorenweergegevene acht de commissie het daarom niet vol te houden, dat de Eidesstattliche Versicherungen zonder belang waren. De Nederlandse justitie heeft te dezer zake geen algemeen onderzoek ingesteld; door leden van het Openbaar Ministerie werd medegedeeld, dat geen enkele aanwijzing is ingekomen — behalve tijdens het onderzoek in de Dordtse zaak —, aanleiding kunnende geven tot het vermoeden van een strafbaar feit. De commissie is van oordeel, dat — zolang geen nader onderzoek op dit stuk is ingesteld — ieder oordeel omtrent de rol, die deze verklaringen hebben gespeeld, prematuur geacht moet worden.

Het vragen van rekening en verantwoording door de Hoge Autoriteit van de vereveningsorganen

Uit de gesprekken van de commissie met de leden van het Openbaar Ministerie is gebleken, dat het O.M. het steeds noodzakelijk heeft geacht, dat de Hoge Autoriteit rekening en verantwoording zou vragen van het door haar organen gevoerde vereveningsbeheer. De Minister heeft dit ook in zijn nota inzake de schrootaffaire vermeld (zie blz. 11).

Naar het oordeel der commissie zou inderdaad het vragen van rekening en verantwoording door de Hoge Autoriteit van haar organen meer klaarheid hebben kunnen brengen op menig punt, dat thans duister is gebleven. Zij vestigt in samenhang hiermede de aandacht op de Eidesstattliche Versicherungen — ten aanzien waarvan de commissie eerder in dit verslag heeft te kennen gegeven een nader onderzoek wenselijk te achten — en voorts op de al of niet juridische toelaatbaarheid van het als maatstaf hanteren van de brutogewichten als norm voor de vereveningen. Ten aanzien van dit laatste bestaat een meningsverschil tussen de Hoge Autoriteit en de Nederlandse Regering [1]).

In dit verband wijst de commissie nog op de mededelingen van de Hoge Autoriteit in de eerdervermelde beantwoording op 20 december 1962 van de vragen van de heer Van der Goes van Naters, nl. dat de Hoge Autoriteit in het algemeen wel van de praktijken van de regionale bureaus op de hoogte was. De vraag zou kunnen rijzen, waarom zij dan niet veel eerder bezwaar heeft gemaakt tegen het hanteren van de brutotaxaties als vereveningsnorm.

De Hoge Autoriteit heeft bij de genoemde beantwoording verder nog vermeld, dat zij in dit opzicht afhankelijk is van het onderzoek in het nationale vlak. De Nederlandse justitie kan echter geen onderzoek aanvangen zonder over voldoende gegevens — welke na het afleggen van rekening en verantwoording aan het licht zouden hebben kunnen komen — te beschikken. Aldus is men terecht gekomen in een vicieuze cirkel, hetgeen echter niet heeft belet, dat volgens mededelingen van de Procureur-Generaal en van de Advocaat-Generaal bij het Gerechtshof te 's-Gravenhage, alle aanwijzingen — met name die, welke afkomstig waren van de Hoge Autoriteit of van de heer L. Worms — diepgaand zijn onderzocht.

Met betrekking tot dit onderwerp heeft de directeur van het Regionaal Bureau Nederland aan de commissie het volgende medegedeeld.

„Het is mij tot op de dag van heden nog altijd onbegrijpelijk, dat de Hoge Autoriteit op grond van de rapporten van de Fiduciaire Suisse geen rekening en verantwoording aan de betrokken regionale bureaus heeft gevraagd. Wat het Nederlandse geval betreft, zou men dan veel sneller tot een conclusie zijn gekomen. Dan had de Hoge Autoriteit het reeds terstond duidelijk kunnen worden gemaakt dat haar these, dat „in feite niet meer schroot verevend mocht worden dan in werkelijkheid door de sloop van gecontracteerde schepen is verkregen" (zie blz. 12 van de nota van de Minister van Justitie, waarin melding wordt gemaakt van de brief van de Hoge Autoriteit dd. 26-4-'61 aan de Procureur-Generaal bij het Gerechtshof te 's-Gravenhage) voor Nederland niet kon opgaan, gezien het standpunt van de Nederlandse overheid. De expertise diende in Nederland tot het vaststellen van de te leveren tonnages sloopschroot. Een contract is nu eenmaal eerst rond, indien naast de prijs ook het kwantum is overeengekomen".

Ondanks de omstandigheid, dat er betrekkelijk weinig gegeven ter beschikking stonden, is tenslotte toch een gerechtelijk vooronderzoek ingesteld tegen een scheepssloopwerf in het arrondissement Dordrecht. Dit onderzoek, hetwelk zeer uitvoerig is geweest, is geëindigd met een kennisgeving van niet verdere vervolging.

De commissie is van oordeel, dat het gezien het verschil in standpunt tussen de Nederlandse Regering en de Hoge

---

[1]) Zie hiervoor de noot bij punt 47 van het verslag namens de commissie voor de interne markt van het Europees Parlement nopens de werkzaamheden van de Hoge Autoriteit inzake het toezicht op de oorsprong van schroot, waarvoor door het Vereveningsfonds voor ingevoerd schroot vereveningsbetalingen zijn verricht (Rapporteur: Alain Poher).

Autoriteit t.a.v. de toelaatbaarheid van de brutotaxatierapporten als vereveningsnorm, niettemin wellicht wenselijk zou zijn geweest de vervolging door te zetten, opdat er een uitspraak van een onafhankelijke rechter zou zijn geweest. De Minister van Justitie heeft in zijn onderhoud met de commissie desgevraagd medegedeeld, dat hij inderdaad had overwogen, met het doel een rechterlijke uitspraak te verkrijgen, een verdere vervolging te gelasten, maar dat hij daarvan had afgezien, omdat zulk een vervolging toch tot niets zou hebben geleid.

Toekomstig beleid

Met betrekking tot het in de toekomst te voeren beleid beveelt de commissie het volgende aan:

1. Er dient bij het maken en bij het uitvoeren van vereveningsregelingen overleg te zijn tussen het betrokken supranationale orgaan en de nationale regeringen, voorzover deze laatsten bij de uitvoering van deze regelingen mede betrokken zijn, opdat de kans op onregelmatigheden zo gering mogelijk zij.

2. Ter vermijding van zulke onregelmatigheden moeten toekomstige vereveningsregelingen in Europees verband duidelijk en doorzichtig zijn.

3. De uitvoering van vereveningsregelingen behoort niet aan belanghebbenden zelf te worden opgedragen. Doet men dit toch, dan brengt men zowel de belanghebbenden alsook de nationale overheidsorganen in een moeilijke positie.

4. Het is gewenst aan de Economische Controle Dienst grotere bevoegdheden te verlenen ten einde deze dienst in staat te stellen mede te werken aan het uitoefenen van controle op de naleving van supranationale regelingen.

5. Het is de commissie bekend, dat de Minister van Justitie aan een commissie opdracht heeft gegeven te onderzoeken, of en, zo ja, in hoeverre hier te lande behoefte bestaat aan strafbaarstelling van het omkopen van anderen dan Nederlandse ambtenaren en eventueel voorstellen te doen omtrent de plaatsing van een desbetreffende aanvulling van de Nederlandse Strafwet (zie *Staatscourant* van 27 juni 1962, nr. 122, blz. 1).

De commissie is van oordeel, dat het vorenbedoelde probleem tevens in internationaal verband moet worden bezien.

Advies aan de Kamer

De commissie stelt aan de Kamer voor, over de door de Minister van Justitie in zijn nota aan deze Kamer van 4 mei 1962 gegeven beschouwingen alsmede over de onderwerpen, genoemd in dit verslag een openbare discussie te houden in aanwezigheid van de Minister van Justitie en van de Minister van Economische Zaken.

Vastgesteld 22 april 1963.

VAN MEEUWEN

SAMKALDEN

DE GAAY FORTMAN (*voorzitter*)

VAN BRUGGEN

DELPRAT.

BIJLAGE

Arrest van het Hof van Justitie der Europese Gemeenschappen van 14 december 1962

2. *Aansprakelijkheid van de Hoge Autoriteit op grond van een dienstfout*

De eisers, Meroni & Co., gevestigd te Erba, en Meroni & Co., gevestigd te Milaan en te Settimo Torinese, verweten de Hoge Autoriteit, verweerster, dat zij een dienstfout zou hebben begaan door onvoldoende toezicht uit te oefenen op de uitvoering van de schrootverevening.

De Hoge Autoriteit heeft zich verweerd o.m. met het argument, dat de omstandigheid, dat de verantwoordelijke instanties van de Gemeenschap de door het Nederlandse Ministerie afgegeven verklaringen als bewijsstukken erkenden, niet inhoudt een overdracht van bevoegdheden, doch uitsluitend de erkenning van documenten, die een nationaal orgaan bij de uitoefening van zijn constitutionele bevoegdheden heeft verstrekt.

Het Hof heeft de eis afgewezen op grond van de volgende overwegingen:

a. Overwegende, dat de ambtenaar van het Nederlandse Ministerie van Economische Zaken, die de onderhavige verklaringen valselijk heeft afgegeven, niet een ondergeschikte is van de Hoge Autoriteit, noch van deze instructies heeft ontvangen, doch dat hij heeft gehandeld in zijn hoedanigheid van ambtenaar van een nationaal ministerie;

dat, ook al werden volgens het door de Hoge Autoriteit gevolgde systeem de van het Nederlandse ministerie afkomstige verklaringen zonder nadere controle als bewijzen van herkomst erkend, hieruit niet mag worden afgeleid, dat de ambtenaar aan wie het ministerie de taak had toevertrouwd om deze verklaringen op te stellen, heeft gehandeld voor rekening of uit naam van de Gemeenschap;

dat de door deze ambtenaar begane dienstfout derhalve niet aan verweerster mag worden toegerekend;

dat niet het bewijs is geleverd van enige andere persoonlijke fout, door een ambtenaar van verweerster in de uitoefening zijner bediening begaan;

b. Overwegende evenwel, dat eveneens dient te worden onderzocht, of verweerster een dienstfout heeft begaan in de zin van artikel 40 van het Verdrag E.G.K.S., doordat zij de afgifte der bewijzen van herkomst voor het schroot waarvoor de vereveningspremies werden toegekend, niet beter heeft georganiseerd, in het bijzonder doordat zij geen controle heeft toegepast op de echtheid van bedoelde bewijzen;

dat op het eerste gezicht het feit, dat het gewraakte bedrog zich over een periode van verschillende jaren heeft kunnen uitstrekken, een aanwijzing schijnt te zijn dat de organisatie gebrekkig en onvoldoende was;

dat deze conclusie in casu echter niet juist is; dat verweerster, door de afgifte van de noodzakelijke verklaringen over te laten aan de bevoegde nationale instanties, een methode heeft gevolgd, die kon worden geacht de meest geschikte waarborg te bieden tegen elk misbruik; dat, daar de verklaringen volgens het interne Nederlandse recht terzelfdertijd als grondslag dienden voor de wederuitvoer van schroot, het normaal was de afgifte daarvan op te dragen aan de nationale instanties, die tevens het best in staat waren om de noodzakelijke controle te verrichten;

dat de afgifte der bewijzen van herkomst niet was overgelaten aan een lagere instantie, doch aan een ministerie; dat de Nederlandse voorschriften een uiterst nauwkeurige procedure bevatten voor de controle op de herkomst van het onderhavige schroot, welke procedure aan de afgifte der verklaringen moest voorafgaan; dat inderdaad niet was te voorzien, dat bij de toepassing van dit systeem bedrog kon worden gepleegd;

dat derhalve het feit, dat verweerster dit systeem heeft gevolgd, haar niet kan worden verweten en in elk geval niet kan worden gekwalificeerd als een dienstfout;

dat ditzelfde geldt voor de afwezigheid van controle; dat het immers een buitensporige eis zou zijn geweest, verklaringen van een ministerie te controleren, welke het karakter hebben van officiële documenten, althans zolang geen enkele aanwijzing, dat bedrog werd gepleegd, aan de echtheid ervan kon doen twijfelen;

Overwegende, dat de stelling van verzoekster moet worden verworpen, dat een erkenning door de Hoge Autoriteit van een dienstfout zou zijn gelegen in het antwoord hetwelk zij aan de Gemeenschappelijke Vergadering heeft gegeven op de vragen van de heren Van der Goes van Naters en Nederhorst, alsmede in de brief van 24 februari 1958 van de vice-voorzitter van de Hoge Autoriteit, de heer Spierenburg, aan de voorzitter van het Vereveningsfonds; dat toch bedoelde verklaringen, ook al stellen zij terecht de vraag aan de orde op welke wijze door een verbetering van het systeem in de toekomst dergelijke gebreken kunnen worden voorkomen — van welke gebreken eerst na de voltooiing van de frauduleuze handelingen was gebleken — niet de uitdrukkelijke erkenning inhouden, dat de Hoge Autoriteit een dienstfout heeft begaan; dat overigens deze verklaringen niet ten gevolge kunnen hebben, dat het gedrag van verweerster, hetwelk in werkelijkheid geen dienstfout is, als zodanig wordt gekwalificeerd.