CONCLUSIE VAN DE ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN VAN 27 MAART 1984 [1]

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

Het Finanzgericht Düsseldorf heeft het Hof krachtens artikel 41 EGKS-Verdrag verzocht om een prejudiciële beslissing over de vraag of enkele aanbevelingen van de Hoge Autoriteit van 28 januari 1959 en 30 oktober 1962 verenigbaar zijn met artikel 4, sub a, EGKS-Verdrag, en of zij — en zo ja, tot wanneer — als grondslag kunnen dienen voor een nationale regeling krachtens welke over steenkool van oorsprong uit een derde land, ingevoerd uit een Lid-Staat waar zij zich in het vrije verkeer bevond, een differentieel invoerrecht wordt geheven.

De vraag is gerezen in het kader van een beroep van Mabanaft GmbH, te Hamburg, tot nietigverklaring van een beschikking van de Duitse douaneautoriteiten, waarbij de vennootschap is aangeslagen voor een totaal van DM 1 382 829 aan invoerrechten over verschillende kolenimporten. De kolen waren in 1977 en 1978 door een andere, sindsdien ontbonden vennootschap — waarvan Mabanaft de rechtsopvolgster is — gekocht bij een Nederlandse vennootschap en in de Bondsrepubliek ingevoerd. Zij waren bij de aankoop omschreven als „EEG-produkten, van oorsprong uit Nederland, uit mijnvoorraden of opslagplaatsen". De leverancier van de kolen legde certificaten van oorsprong over, die zogenaamd door de Nederlandse staatsmijnen zouden zijn afgegeven en op grond waarvan de kolen vrij van invoerrechten werden toegelaten. Niets wijst erop, dat Mabanafts rechtsvoorganger ervan op de hoogte was, maar nadien is vastgesteld dat die certificaten vervalst waren en dat de kolen in eerste instantie (blijkbaar volkomen rechtmatig) uit derde landen in Nederland waren ingevoerd. Dientengevolge hieven de Duitse douaneautoriteiten in 1981 daarover invoerrechten krachtens de toepasselijke douane- en belastingwet.

Het Finanzgericht kwam tot de conclusie dat de kolen, zodra zij in een andere Lid-Staat waren ingeklaard, zich in de Gemeenschap in het vrije verkeer bevonden en dat de Bondsrepubliek daarover geen differentieel invoerrecht kon heffen. De ingeroepen aanbevelingen van de Hoge Autoriteit konden de heffing van invoerrechten in 1977 en 1978 niet meer schragen.

Voor het Hof is betoogd, dat onder meer de Bondsrepubliek in 1958 de invoer van kolen uit derde landen wilde beperken in verband met de overproduktie van steenkool in de Gemeenschap. Op 28 januari 1959 deed de Hoge Autoriteit, na overleg met de Duitse regering, op grond van artikel 74, sub 3, EGKS-Verdrag een aanbeveling krachens welke deze regering over kolen van oorsprong uit derde landen en bestemd voor de Bondsrepubliek, tijdelijk een invoerrecht mocht heffen. Dit invoerrecht van ten hoogste DM 20 per ton kon slechts worden geheven nadat een contingent van 5 000 000 ton vrij van invoerrechten zou zijn toegelaten. De andere Lid-Staten werden verzocht de nodige voorzienin-

1 — Vertaald uit het Engels.

gen te treffen teneinde de toepassing van de aan de Bondsrepubliek aanbevolen maatregelen mogelijk te maken, inzonderheid met betrekking tot de oorsprongscontrole van kolen afkomstig uit andere landen van de Gemeenschap, die bestemd waren voor de Bondsrepubliek.

Deze aanbeveling bekrachtigde de maatregelen van gelijke strekking, die de Bondsrepubliek eerder in die maand had getroffen. Een verdere aanbeveling van 3 november 1959 bepaalde het minimumcontingent vrij van invoerrechten voor 1960 op 5 000 000 ton; voor 1961, 1962 en 1963 werd het op 6 000 000 ton bepaald; voor 1963 gebeurde dit bij een aanbeveling van 30 oktober 1962, de tweede die in de prejudiciële vraag wordt genoemd. De Duitse wetgever voerde deze aanbeveling uit en vernieuwde het minimumcontingent van 6 000 000 ton voor 1964, zodat de Hoge Autoriteit voor dat jaar geen aanbeveling deed. De Hoge Autoriteit heeft trouwens vóór de litigieuze gebeurtenissen geen verdere aanbevelingen meer gedaan. Het minimumcontingent van 6 000 000 ton werd door de Duitse wetgever gehandhaafd tot het voor 1971 op 7 000 000 ton werd gebracht. Voor 1976 werd het verminderd tot 5 000 000 ton, teneinde rekening te houden met het feit dat steenkool uit het Verenigd Koninkrijk, die vroeger onder het quotum viel, inmiddels van communautaire oorsprong was geworden.

Hoewel zij de Bondsrepubliek geen verdere aanbevelingen deed, bleef de Commissie toezicht houden op de toestand van de kolenvoorraden in de Gemeenschap en op de mogelijke gevolgen van invoer uit derde landen, en was zij ook op de hoogte van de beperkingen die de Bondsrepubliek aan dergelijke importen oplegde en die, zo heette het, de kolennijverheid in de Gemeenschap begunstigden. In aanbeveling nr. 77/328/EGKS van 15 april 1977 (PB L 114 van 1977, blz. 4) erkende de Commissie het probleem waarmee de industrie als gevolg van de stijging van de voorraden inzonderheid in de Bondsrepubliek werd geconfronteerd, en adviseerde zij gemeenschappelijk overleg en informatie betreffende importen uit derde landen. De Lid-Staten mochten geen nationale maatregelen treffen buiten die procedure om. Dit communautair toezicht werd ingesteld bij een besluit van de vertegenwoordigers van de regeringen van de Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen, van 7 november 1977 (PB L 292 van 1977, blz. 11).

Het Finanzgericht heeft zich de vraag gesteld, of het wel bevoegd was tot een prejudiciële verwijzing krachtens artikel 41 EGKS-Verdrag, en het concludeerde dat zulks het geval was.

Ook de Commissie heeft de vraag van de ontvankelijkheid van deze verwijzing onder ogen gezien; zij betoogt dat zij hoe dan ook ontvankelijk is. De Bondsrepubliek en Mabanaft betwisten de ontvankelijkheid van de verwijzing niet.

Ingevolge artikel 41 is „alleen het Hof bevoegd", bij wege van prejudiciële beslissing een uitspraak te doen over „de geldigheid van besluiten van de Hoge Autoriteit", indien een geschil dat aan een nationale rechter is voorgelegd, deze geldigheid in het geding brengt. In dit verband zij gewezen op een onderscheid tussen deze bepaling en de bewoordingen van artikel 177 EEG-Verdrag, dat het Hof uitdrukkelijk machtigt om bij wege van prejudiciële beslissing een uitspraak te doen over de uitlegging van het Verdrag alsmede over de geldigheid en de uitlegging van de door de instellingen van de Gemeenschap verrichte handelingen.

In zaak 23/68 (Klomp, Jurispr. 1969, blz. 43, r.o. 3-5) overwoog het Hof, dat de prejudiciële procedure slechts openstond „voor vragen omtrent de geldigheid van besluiten van bepaalde instellingen der Gemeenschap, maar niet voor vragen omtrent de uitlegging van de bepalingen van dit Verdrag", ofschoon het in die zaak elders een bevoegdheidsgrond vond. Advocaat-generaal Gand stond echter een veel ruimere opvatting voor. Gelet op de structuur van het EGKS-Verdrag en inzonderheid op artikel 31 (waarin wordt bepaald dat het Hof „de eerbiediging van het recht verzekert bij de uitleg en de toepassing van dit Verdrag en deszelfs uitvoeringsvoorschriften"), meende hij dat het Hof moet kunnen antwoorden op vragen over de uitlegging van het Verdrag die voor een nationale rechterlijke instantie zijn gerezen, en kan het zelfs daartoe verplicht zijn (zaak 101/68, Wagner, Jurispr. 1964, blz. 405, 430, en Revue du Droit Public 1958, blz. 841, 855).

Vanuit praktisch oogpunt valt heel wat te zeggen voor de opvatting, dat een verwijzingsbevoegheid besloten ligt in artikel 41, vooral omdat de antwoorden van het Hof op krachtens artikel 177 EEG-Verdrag gestelde uitleggingsvragen de ontwikkeling van het gemeenschapsrecht kunnen bevorderen, en misschien zelfs voor de toepassing van de zogenoemde uitbreidingstheorie, die ook in artikel 41 de uitleggingsbevoegdheid wil lezen welke in artikel 177 EEG-Verdrag is vervat.

Het lijkt mij echter niet nodig dit probleem thans op te lossen. Het is mijns inziens duidelijk dat, indien aan de geldigheid van een besluit wordt getwijfeld, de eerste taak nagenoeg onvermijdelijk erin bestaat na te gaan welke de aard van dat besluit is. Dit impliceert, indien de handeling in een document is neergelegd, het uitleggen van de gebruikte bewoordingen. Indien twijfel is gerezen omtrent de verenigbaarheid met de verdragsbepalingen van een besluit van de Hoge Autoriteit, komt het Hof er niet onder uit, de juiste zin van het Verdrag op te sporen. Deze weg is, als ik het goed zie, ook gevolgd in de zaken 15/81 (Schul, Jurispr. 1982, blz. 1409) en 292/82, (Merck, Jurispr. 1983, blz. 3781; zie ook de conclusie van de advocaat-generaal in deze zaak, waarin dit procédé aanvaardbaar werd geacht).

In de onderhavige zaak lijkt het mij duidelijk, dat (waar „aanbevelingen" in artikel 14 EGKS-Verdrag met name worden genoemd) de twee aanbevelingen van de Hoge Autoriteit „besluiten", zijn in de zin van artikel 41. In de Franse tekst van artikel 41 is er sprake van „délibérations" en niet van besluiten, maar mijns inziens omvat het begrip „délibérations" in artikel 41 de „recommendations" in de Franse tekst van artikel 14.

De vraag betreft inzonderheid de geldigheid van deze aanbevelingen, dat wil zeggen hun verenigbaarheid met artikel 4 van het Verdrag; voor een uitspraak over de geldigheid van de besluiten mogen zowel die besluiten als het Verdrag worden uitgelegd. De vraag hoelang dergelijke maatregelen krachtens het Verdrag zijn gerechtvaardigd, kan in zekere zin als een vraag van uitlegging worden beschouwd. De kernvraag is mijns inziens echter, of de besluiten van 1959 en 1962

een geldige grondslag kunnen vormen voor wat in 1977 en 1978 is gebeurd. Dit sluit zowel een vraag naar hun geldigheid op het betrokken tijdstip als een vraag van uitlegging in. Bovendien kan het Hof, indien het dit in het kader van de beoordeling van de geldigheid van de besluiten nodig acht, volgens mij ook andere verdragsartikelen uitleggen in een verwijzingsprocedure over de geldigheid van bepaalde besluiten.

Mitsdien acht ik de onderhavige verwijzing ontvankelijk.

In de eerste plaats wordt gevraagd, of de aanbevelingen van 1959 en 1962 verenigbaar zijn met artikel 4 en als grondslag kunnen dienen voor een nationale regeling waarbij over steenkool van oorsprong uit een derde land, ingevoerd uit een Lid-Staat waar zij zich in het vrije verkeer bevond, een differentieel invoerrecht wordt geheven. In de tweede plaats wordt gevraagd, tot wanneer nationale maatregelen (op grond van die aanbevelingen) gerechtvaardigd zijn. Zoals ik de vraag lees, komt zij in wezen hierop neer: i) waren de aanbevelingen geldig op het ogenblik waarop zij werden gedaan (zodat zij als rechtsgrondslag voor nationale maatregelen konden dienen), of waren zij onverenigbaar met artikel 4, sub a, van het Verdrag; ii) waren zij, indien aanvankelijk geldig, dit nog steeds in 1977 en 1978, zodat zij ook voor die jaren als grondslag voor nationale maatregelen konden dienen?

De aanbeveling van 1959 refereert aan de artikelen 3, 57, 58 en 74 van het Verdrag; zij somt de ernstige moeilijkheden op, die voortvloeien uit de grote voorraden in de Gemeenschap en inzonderheid in Duitsland, waar de invoer uit derde landen een ernstige bedreiging vormt voor de communautaire kolenproduktie en voor de werkgelegenheid. De aanbeveling is erop gericht, tijdelijk een invoerrecht te heffen op importen uit derde landen in Duitsland, welke een contingent vrij van invoerrechten te boven gaan; het maximuminvoerrecht en het minimumcontingent zijn enkel voor 1959 vastgesteld, met dien verstande dat de Hoge Autoriteit een wijziging van het minimumcontingent kan aanbevelen, indien de veranderde omstandigheden zulks vereisen. De aanbeveling van 30 oktober 1962 verwijst naar de artikelen 3, 57 en 74 van het Verdrag en naar de aanbeveling voor 1962, en overweegt voorts dat de gronden voor douanebescherming in de Bondsrepubliek nog steeds aanwezig zijn en dat de toestand in 1963 waarschijnlijk niet beter zal zijn dan in 1962. Na het minimumcontingent voor 1963 te hebben vastgesteld op hetzelfde peil als de bijzondere aanbeveling voor 1961, bepaalt de aanbeveling in artikel 2, dat zij verbindend wordt door de kennisgeving aan de Bondsrepubliek en in het Publikatieblad zal worden bekendgemaakt. Zij maakt ook uitdrukkelijk melding van de vergadering van de Hoge Autoriteit waarop de aanbeveling is goedgekeurd.

Op dat ogenblik ging de Commissie kennelijk ervan uit, dat ook voor 1963 een aanbeveling nodig was, ook al ging het alleen maar om een herhaling van het voor 1961 bepaalde minimumcontingent, dat ook in 1962 al in een bijzondere aanbeveling was herhaald.

Ook was het duidelijk de bedoeling dat beide aanbevelingen naar de vorm zouden voldoen aan artikel 15 EGKS-Verdrag, dat een motivering verlangt en aangeeft op welke wijze een aanbeveling verbindend wordt.

Artikel 3 EGKS-Verdrag belast de instellingen van de Gemeenschap in het kader van hun onderscheiden bevoegdheden en in het gemeenschappelijk belang met een

aantal taken, waaronder het waken voor een regelmatige voorziening van de gemeenschappelijke markt, rekening houdende met de behoeften van derde landen, de bescherming van verbruikers en werknemers en de bevordering van handel en produktie. Met betrekking tot de produktie maakt de Hoge Autoriteit krachtens artikel 57 bij voorkeur gebruik van indirecte middelen, zoals de samenwerking met de regeringen en het ingrijpen op het gebied van de prijzen en de handelspolitiek, waarin het Verdrag voorziet. Indien de Hoge Autoriteit, bij het afnemen van de vraag, meent dat de Gemeenschap zich in een uitgesproken crisisperiode bevindt en dat artikel 57 onvoldoende actiemiddelen biedt, kan zij op grond van artikel 58 produktiequota invoeren, „vergezeld voor zover nodig van de maatregelen, bedoeld in artikel 74."

Ofschoon in de consideransen naar die artikelen wordt verwezen, was het kennelijk de bedoeling de aanbevelingen op artikel 74 te baseren. In drie gevallen machtigt dit de Hoge Autoriteit om iets te doen. Zij kan alle maatregelen nemen „overeenkomstig dit Verdrag" en met name in overeenstemming met de in artikel 3 omschreven doelstellingen. Dit laat kennelijk geen enkele afwijking van het Verdrag toe. Zij mag ook aanbevelingen doen overeenkomstig de bepalingen van de tweede alinea van artikel 71. Die lijkt de Hoge Autoriteit een ruimere bevoegdheid te verlenen dan de eerste alinea, als de aanbeveling op het gebied van de handelspolitiek met betrekking tot derde landen maar niet verder gaat dan datgene waartoe de Lid-Staten gevoegd zijn krachtens de internationale overeenkomsten waarbij zij partij zijn. Met andere woorden: in beperkte gevallen kunnen bij wege van aanbeveling van de Hoge Autoriteit afwijkingen van de verdragsverplichtingen worden toegestaan.

De relevante hypothese is te vinden in artikel 74, eerste alinea, sub 3. Gelet op de in de aanbevelingen genoemde omstandigheden (de feitelijke grondslag waarop de aanbevelingen destijds zijn gedaan, wordt niet betwist), lijkt het duidelijk dat in het gebied van een of meer Lid-Staten kolen waren ingevoerd „in verhoudingsgewijs toegenomen hoeveelheden en onder zodanige voorwaarden dat daardoor ernstig nadeel wordt of dreigt te worden berokkend aan de produktie van overeenkomstige of rechtstreeks concurrerende artikelen in het gemeenschappelijke marktgebied".

Uit de laatste alinea van artikel 74 blijkt duidelijk, dat kwantitatieve beperkingen kunnen worden vastgesteld, indien aan de bepalingen van artikel 58 (in casu lid 1) is voldaan. Indien kwantitiatieve beperkingen kunnen worden vastgesteld, zijn mijns inziens ook andere beperkingen mogelijk, zoals de heffing van invoerrechten over importen die een bepaald minimumcontingent overschrijden.

Indien deze uitlegging van het tweede deel van de eerste alinea van artikel 74 correct is, dan waren de aanbevelingen van 1959 en 1962 betreffende de invoer van steenkool uit derde landen, met inbegrip van die welke in andere Lid-Staten rechtmatig was ingevoerd en ingeklaard, mijns inziens geldig voor de jaren waarop zij betrekking hebben. Nationale maatregelen voor die jaren konden erop worden gebaseerd, ongeacht of zij anders al dan niet in strijd zouden zijn met artikel 4, sub a, van het Verdrag. Zij werden vastgesteld krachtens een afwijkingsbevoegdheid voor noodsituaties.

Hieruit volgt niet automatisch, dat zij in 1977 nog steeds geldig waren en de hef-

fing van invoerrechten konden rechtvaardigen. Uitzonderings- of vrijwaringsbepalingen moeten worden beperkt tot wat noodzakelijk is voor het beoogde rechtmatige doel. Zij kunnen slechts geldig zijn indien zij niet langer duren dan de omstandigheden die hun bestaan rechtvaardigen. Het kan geoorloofd zijn, gedurende een bepaalde periode maatregelen toe te staan, indien uit de omstandigheden blijkt dat de gronden die ze rechtvaardigen gedurende die periode zullen blijven bestaan. De maatregelen moeten echter tot die periode worden beperkt (zie bijvoorbeeld het arrest van 21. 2. 1984, zaak 337/82, St. Nikolaus Brennerei, Jurispr. 1984, r.o. 15). Zij kunnen niet automatisch worden hernieuwd: er moet rekening worden gehouden met de omstandigheden op het moment waarop hun aanvankelijke geldigheidsduur verstrijkt, en krachtens artikel 15 EGKS-Verdrag moeten de redenen voor de verlenging worden aangegeven.

In de aanbevelingen van 1959 en 1962 worden omstandigheden opgesomd, die de vaststelling ervan op dat ogenblik rechtvaardigden, en in de aanbeveling van 1962 wordt met zoveel woorden gezegd dat voor 1963 geen verbetering van de toestand te verwachten viel. Krachtens de aanbeveling van 1959 kon tijdelijk een invoerrecht worden geheven op de importen die het vastgestelde contingent overschreden. In beide aanbevelingen is het minimumcontingent vastgesteld voor een welbepaald jaar. Laat men de specifieke bepalingen buiten beschouwing (hetgeen mijns inziens onmogelijk is, want artikel A moet als een geheel worden gelezen), dan blijft van artikel A van de aanbeveling van 1959 enkel de aanhef over, waarin sprake is van een niet nader gepreciseerd contingent vrij van invoerrechten, waaraan het gemeenschapsrecht onmogelijk een concrete inhoud kan geven. Na 1963 heeft de Hoge Autoriteit dus geen minimumcontingent meer vastgesteld. Zo'n minimumcontingent en het maximumtarief van het invoerrecht konden door de Hoge Autoriteit enkel geldig worden vastgesteld in het licht van de omstandigheden op dat ogenblik. Het gaat niet op, zoals de Commissie doet, te zeggen dat de Hoge Autoriteit geen minimumcontingent behoefde vast te stellen, daar dit voor de Duitse wetgever werd gedaan. Deze laatste kon dit enkel doen binnen de grenzen van de aanbevelingen, die uiterlijk tot en met 1963 golden.

Correct uitgelegd, lijken deze aanbevelingen derhalve eind 1963 te zijn vervallen en konden zij geen geldige grondslag vormen voor nationale maatregelen met betrekking tot de jaren 1977 en 1978.

Nu de aanbevelingen niet krachtens het tweede deel van de eerste zin van artikel 74, maar slechts krachtens het eerste deel daarvan konden worden gedaan, rijzen enkele andere vragen, die in sommige opzichten dezelfde zijn als die welke zijn opgeworpen in de uitgebreide vertogen die voor het Hof zijn gehouden over het probleem of de Bondsrepubliek de betrokken nationale maatregelen kon treffen met of zonder machtiging van de Commissie.

Deze laatste vraag is in de verwijzingsbeschikking niet rechtstreeks opgeworpen en is enigszins merkwaardig, daar ik uit de voor het Hof gemaakte opmerkingen de indruk krijg, dat zowel de Hoge Autoriteit als de Bondsrepubliek in 1959 en 1962 van oordeel waren, dat invoer-

rechten enkel op grond van een aanbeveling van de Hoge Autoriteit konden worden geheven. Het lijkt mij niettemin nodig, in deze conclusie nader daarop in te gaan.

Deze vragen betreffen het onderling verband tussen artikel 4 en hoofdstuk X „Handelspolitiek" en de kwestie of goederen van oorsprong uit een derde land, die in een Lid-Staat zijn ingevoerd en ingeklaard en vervolgens naar een andere Lid-Staat worden uitgevoerd, voor de toepassing van het EGKS-Verdrag worden gelijkgesteld met goederen van oorsprong uit de Gemeenschap. Over de verhouding van het EEG-Verdrag tot het EGKS-Verdrag en over de vraag of de Gemeenschap voor Kolen en Staal een vrijhandelszone, een douane-unie of nog iets anders is, is breed uitgeweid. Betoogd werd dat een stelsel van vrij verkeer van goederen van oorsprong uit derde landen onmogelijk is zonder een gemeenschappelijk douanetarief en een gemeenschappelijke handelspolitiek, en dat het EGKS-Verdrag in geen van beide voorziet.

Hoewel het EGKS-Verdrag geen pendant heeft voor tal van bepalingen van het EEG-Verdrag (bijvoorbeeld de artikelen 9 en 10), geen douane-unie in de zin van artikel XXV, lid 8, sub a, van de GATT in het leven roept en misschien eerder bij de definitie van een vrijhandelszone in artikel XXV, lid 8, sub b, aansluit, vertoont het kenmerken waardoor het, ook wanneer men het EEG-Verdrag buiten beschouwing laat, tot een afzonderlijke categorie lijkt te behoren. Het Verdrag heeft geen betrekking op vrijwel „alle handel" tussen de verdragsluitende staten, en het creëert een „gemeenschap gebaseerd op een gemeenschappelijke markt, gemeenschappelijke doelstellingen en gemeenschappelijke instellingen" (zie het arrest van 5. 5. 1982, zaak 15/81, Schul, Jurispr. 1982, blz. 1409, 1431, over het begrip gemeenschappelijke markt in het EEG-Verdrag). Het lijkt mij evenwel niet nodig dit twistpunt hier te beslechten, en het is mijns inziens in elk geval verkeerd, zoals de raadsman van de Bondsrepubliek in zijn opmerkelijk betoog soms leek te doen, a priori ervan uit te gaan, dat de Gemeenschap voor Kolen en Staal of een vrijhandelszone of een douane-unie moet zijn.

Uitgangspunt is veeleer artikel 4, sub a, krachtens hetwelk invoerrechten en kwantitatieve beperkingen van het goederenverkeer als onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt worden afgeschaft en zijn verboden. Dit artikel spreekt niet met zoveel woorden over goederen van oorsprong uit derde landen, die in een Lid-Staat in het vrije verkeer zijn gebracht. In de zaken 9 en 12/60 (Vloeberghs, Jurispr. 1961, blz. 413, 450-451) aanvaardde het Hof, dat het in artikel 4, sub a, neergelegde beginsel van het vrije verkeer van goederen ook geldt voor goederen van oorsprong uit derde landen, die in een Lid-Staat zijn ingevoerd om vandaar naar een andere Lid-Staat te worden uitgevoerd. Het beginsel was echter niet bedoeld om de producenten uit derde landen te beschermen, doch om „te vermijden dat door belemmering van het vrije verkeer van bedoelde produkten, het beginsel van het vrije verkeer van de produkten van de Gemeenschap in feite zelf wordt verzwakt of in gevaar gebracht".

De artikelen 71-75 EGKS-Verdrag verplichten de Hoge Autoriteit en de Lid-Staten, en deze laatste onderling, tot een zekere coördinatie binnen de Gemeenschap en verlenen, zoals gezien, de Hoge Autoriteit een aantal bevoegdheden.

Artikel 71 stelt uitdrukkelijk, dat op de bevoegdheden van de regeringen der Lid-Staten met betrekking tot de handelspolitiek door de toepassing van dit Verdrag geen inbreuk wordt gemaakt, „tenzij dit Verdrag anders bepaalt".

Aangenomen dat het beginsel van het vrije verkeer van goederen kan worden toegepast op goederen van oorsprong uit derde landen, die in een Lid-Staat rechtmatig zijn ingevoerd en ingeklaard, is er dan een bepaling die de Lid-Staat toelaat dit vrije verkeer te beperken?

Ingevolge artikel 71, derde alinea, zijn de Lid-Staten verplicht, elkaar wederkerig de bijstand te verlenen welke nodig is voor de toepassing van maatregelen die door de Hoge Autoriteit in overeenstemming worden geacht met dit Verdrag, en is de Hoge Autoriteit bevoegd, de Lid-Staten voorstellen te doen met betrekking tot de wijze waarop deze wederzijdse bijstand kan worden verleend.

Anders dan men suggereert, is dit mijns inziens geen bepaling die de Lid-Staten machtigt, in afwijking van andere verdragsverplichtingen maatregelen te treffen om het soort problemen aan te pakken, dat hier is gerezen. Integendeel, de bijstand die aan andere Lid-Staten kan worden gevraagd (en niet zoals in artikel A van de aanbeveling door eenzijdige maatregelen kan worden vervangen), is enkel die, welke door de Hoge Autoriteit in overeenstemming wordt geacht met het Verdrag. Anders dan wordt gesuggereerd, is dit artikel dus geen uitzonderingsbepaling die artikel 74, sub 3, overlapt, vooral omdat de beperkingen van artikel 74, sub 3, in laatstgenoemd artikel niet voorkomen.

Voorts zou, zoals de Commissie betoogt, artikel 71, sub 3, overbodig zijn, indien de Lid-Staten zelf, in strijd met het beginsel van het vrije verkeer van goederen, autonoom maatregelen zouden kunnen treffen betreffende het vrije verkeer van goederen uit derde landen, die zich in de Gemeenschap in het vrije verkeer bevinden.

Ik denk niet dat enige steun is te vinden in artikel 72, dat de Raad machtigt minimum- en maximumtarieven voor de invoerrechten op kolen en staal „tegenover derde landen" vast te stellen, waarbij het aan de regeringen wordt overgelaten om, rekening houdend met het standpunt van de Hoge Autoriteit, hun tarieven binnen deze grenzen vast te stellen. Dit artikel betreft goederen die voor het eerst uit een derde land in de Gemeenschap worden ingevoerd.

Artikel 73 bepaalt, dat de Lid-Staat op wiens grondgebied de plaats van bestemming van de invoer is gelegen, de invoervergunningen beheert en dat de Commissie daarop bij wege van aanbeveling toezicht uitoefent.

Ware er niet de beslissing van het Hof, dan zou ik tot dezelfde conclusie zijn gekomen als advocaat-generaal Roemer in de zaak-Vloeberghs, namelijk dat de in artikel 73 bedoelde Lid-Staat van bestemming de staat is waarnaar de goederen het eerst zijn verzonden en waarin zij rechtmatig zijn toegelaten en ingeklaard. Dit is een objectief en duidelijk vaststelbaar feit, terwijl, zoals advocaat-generaal Roemer betoogde, het criterium van de „uiteindelijke bestemming" soms onmogelijk met zekerheid valt toe te passen. Eén voorbeeld maar: het is best mogelijk dat een handelaar in een derde land, die goederen verkoopt aan een handelaar in een Lid-Staat, niet weet dat zijn koper zich reeds heeft verbonden ze

weer naar een andere Lid-Staat uit te voeren.

Het Hof stelde evenwel vast, dat de betrokken kolen door een Antwerpse firma uit de Verenigde Staten van Amerika waren ingevoerd met het oog op doorverkoop naar Frankrijk. Zij waren „zonder enige moeilijkheden of bijkomende kosten" in België toegelaten, hadden daar bepaalde bewerkingen ondergaan en waren vervolgens naar Frankrijk gezonden. Toen de Franse douaneautoriteiten weigerden een invoervergunning af te geven, stelde de Belgische importeur een beroep tot schadevergoeding in tegen de Hoge Autoriteit, omdat deze, door de procedure van artikel 88 EGKS-Verdrag niet toe te passen, het vrije verkeer van goederen niet had gewaarborgd.

Het beroep werd verworpen. Het Hof oordeelde, dat het nooit de bedoeling was geweest de kolen in België of in een ander land van de Gemeenschap dan Frankrijk in te voeren. In feite was „onder het mom van invoer in België, een poging gedaan tot rechtstreekse invoer in Frankrijk". Bijgevolg was Frankrijk als het land van bestemming te beschouwen en kon het weigeren de steenkool toe te laten.

Zo dit arrest betekent, dat het land van uiteindelijke bestemming ingevolge artikel 73 steeds het recht heeft om de invoer van goederen van oorsprong uit derde landen te beperken, zelfs indien zij rechtmatig in een andere Lid-Staat zijn ingevoerd en ingeklaard, dan bevat dit artikel een uitzondering op het beginsel van het vrije verkeer.

Mijns inziens heeft het Hof echter niet zo'n algemeen beginsel geformuleerd, maar heeft het zich beziggehouden met de bijzondere feiten van een zaak waarin schadevergoeding wegens nalaten werd gevorderd. Frankrijk was niet zozeer het uiteindelijke als wel het daadwerkelijke land van bestemming. De formulering van een absolute regel, dat het land van uiteindelijke bestemming steeds zeggenschap behoudt over de toelating van goederen van oorsprong uit een derde land, die zich in het vrije verkeer bevinden in een andere Lid-Staat vanwaar men ze wil uitvoeren, zou rechtstreeks ingaan tegen het door het Hof aanvaarde beginsel van vrij verkeer en mijns inziens ook artikel 86, tweede alinea, EGKS-Verdrag, waarin de Lid-Staten zich verbinden, zich te onthouden van alle maatregelen welke onverenigbaar zijn met het bestaan van de in de artikelen 1 en 4 bedoelde gemeenschappelijke markt, goeddeels krachteloos maken. Dit zou tevens leiden tot de praktische moeilijkheden waarop advocaat-generaal Roemer heeft gewezen.

Ik ben derhalve van mening, dat de bij artikel 73 verleende controlebevoegdheid toekomt aan de Lid-Staat waarin goederen van oorsprong uit derde landen na hun invoer in de Gemeenschap voor het eerst in het vrije verkeer zijn gebracht. Het moment waarop zij zich in deze zin voor het eerst in het vrije verkeer bevinden, wordt mijns inziens niet bepaald door de omschrijving die elke Lid-Staat daaraan geeft, zoals advocaat-generaal Roemer dacht, maar door een gemeenschapsdefinitie in de lijn van artikel 10 EEG-Verdrag, die op de door de autoriteiten van de Lid-Staat vastgestelde feiten moet worden toegepast. Goederen die zich slechts in transito in een Lid-Staat bevinden, of die in een Lid-Staat zijn toegelaten onder een specifieke douaneprocedure zoals opslag in een

douane-entrepot, zijn dan dus niet in hun land van bestemming.

Zijn zij echter in een Lid-Staat werkelijk in het vrije verkeer gebracht, dan heeft een andere Lid-Staat er nadien geen controle meer over op grond van artikel 73. Zij dienen met betrekking tot artikel 4, sub a, op dezelfde wijze te worden behandeld als goederen van oorsprong uit de Gemeenschap; het enkele feit dat zij zijn doorverkocht, doet de gelding van het beginsel van het vrije goederenverkeer niet teniet.

Deze conclusie verdraagt zich mijns inziens met artikel 74, sub 3, betreffende goederen die in het gebied van een Lid-Staat worden „ingevoerd". Dat land is, zoals ik het lees, het land waar de goederen voor het eerst in het vrije verkeer zijn gebracht, en zou normaliter hetzelfde moeten zijn als de Lid-Staat van bestemming in de zin van artikel 73. Zij verdraagt zich eveneens met paragraaf 15, zesde alinea, van de Overeenkomst met betrekking tot de overgangsbepalingen, die een integrerend deel uitmaakt van het EGKS-Verdrag (artikel 84). Advocaat-generaal Roemer drukte dit uit als volgt:

„Deze bepalingen dwingen tot de conclusie, dat volgens het Verdrag binnen de Gemeenschap het beginsel van het vrije verkeer geldt voor uit derde landen afkomstige en ingeklaarde goederen. Indien het de Lid-Staten vrij stond hun onderlinge grenzen voor zulke goederen te sluiten, met andere woorden de volgens artikel 4 a) verboden maatregelen te handhaven, dan zouden de bijzondere voorschriften van paragraaf 15 overbodig zijn. In het bijzonder de in lid 6 vermelde machtiging door de Hoge Autoriteit heeft alleen zin indien het beginsel van het vrije verkeer wordt aanvaard, daar een machtiging betekent, dat een op zichzelf verboden maatregel wordt toegestaan."

Dit algemene beginsel geldt gelijkelijk voor kolen en voor staal.

Anders dan de raadsman van de Bondsrepubliek, zou ik artikel 73 in geen geval „op overeenkomstige wijze" willen toepassen op in de Gemeenschap ingevoerde goederen van oorsprong uit een derde land.

Zoals de Hoge Autoriteit zelf verklaarde in haar in het arrest-Vloeberghs weergegeven brief van 28 mei 1955 (Jurispr. 1961, blz. 451), vindt het beginsel van het vrije goederenverkeer dus ook toepassing ten aanzien van „kolen- en staalprodukten uit derde landen, mits deze produkten op geregelde wijze in een van de landen van de Gemeenschap zijn ingevoerd."

Mijns inziens kan dan ook aan artikel 4, sub a, geen restrictieve uitlegging worden gegeven, die het tot uit de Gemeenschap afkomstige goederen beperkt (zoals de Bondsrepubliek voorstaat), wordt de werking ervan door artikel 73 niet uitgehold, en wordt het eruit afgeleide beginsel niet ter zijde gesteld door maatregelen die een Lid-Staat zelf op grond van artikel 71, derde alinea, of artikel 74, sub 3, kan treffen. De artikelen 71, derde alinea, en 74, sub 3, lijken in elk geval overbodig indien de Gemeenschap gewoon een vrijhandelszone zou zijn.

Indien de in het arrest-*Vloeberghs* neergelegde uitsluiting verder zou gaan dan ik hiervoren heb uiteengezet, komt het mij voor, dat het Hof op grond van de in de onderhavige zaak aan de orde zijnde twistpunten, van zijn uitspraak kan terugkomen in het licht van de conclusie van advocaat-generaal Roemer.

Bovendien volgt hieruit, dat de aanbevelingen, indien zij enkel op grond van het eerste deel van de eerste zin van artikel 74 konden worden gedaan, ongeldig waren voor zover zij de Bondsrepubliek machtigden invoerheffingen toe te passen op steenkool die reeds op rechtmatige wijze in een andere Lid-Staat was toegelaten en ingeklaard. Een dergelijke, tegen het in artikel 4, sub a, neergelegde beginsel van het vrije goederenverkeer indruisende maatregel, kan niet „in overeenstemming met dit Verdrag" zijn.

Om de in het begin van deze conclusie uiteengezette redenen ben ik van mening, dat de vraag aldus moet worden beantwoord:

De aanbevelingen van de Hoge Autoriteit van 28 januari 1959 en 30 oktober 1962 waren niet geldig voor de periode na 1963 en konden geen grondslag vormen voor nationale maatregelen waarbij een differentieel invoerrecht werd ingevoerd voor in 1977 en 1978 in de Bondsrepubliek Duitsland ingevoerde steenkool, voor zover het gaat om steenkool uit een derde land, die in een andere Lid-Staat reeds in het vrije verkeer was gebracht.

Over de kosten van Mabanaft moet in het hoofdgeding worden beslist. De kosten van de Commissie en van de Bondsrepbuliek Duitsland komen niet voor vergoeding in aanmerking.