In de zaak:

REGERING VAN DE BONDSREPUBLIEK DUITSLAND,

vertegenwoordigd door mr. W. von Simson, advocaat bij het Oberlandesgericht te Düsseldorf, en
prof. dr. Ph. Möhring, advocaat bij het Bundesgerichtshof te Karlsruhe,

Verzoekster,

ten deze domicilie gekozen hebbende ten kantore van mr. W. von Simson te Bertrange/Luxemburg,

tegen

HOGE AUTORITEIT VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAP VOOR KOLEN EN STAAL,

vertegenwoordigd door dr. W. Much, juridisch adviseur bij de Hoge Autoriteit, als gemachtigde,
bijgestaan door prof. dr. H. P. Ipsen, hoogleraar aan de Universiteit te Hamburg,

Verweerster,

ten deze domicilie gekozen hebbende te haren kantore, Place de Metz 2, Luxemburg,

betreffende het beroep tot nietigverklaring van enkele onderdelen van de beschikkingen van het Hoge Autoriteit T/10.202 en T/10.203 van 12 februari 1958 (Publikatieblad van 3 maart 1958);

HET HOF VAN JUSTITIE

samengesteld als volgt:

A. M. Donner, *President* (Rechter-Rapporteur),
L. Delvaux en R. Rossi, *Kamerpresidenten,*
O. Riese en Ch. L. Hammes, *Rechters,*
Advocaat-Generaal: M. Lagrange,
Griffier: A. Van Houtte,

wijst het volgende

ARREST

I. Conclusies van partijen

Overwegende dat *verzoekster* concludeert dat het den Hove behage:

„a) deel III, IV en V van de beschikking van verweerster van 12 februari 1958 No. T/10.202, alsmede deel III en IV van de beschikking van verweerster van 12 februari 1958 No. T/10.203 nietig te verklaren, voor zover daarin wordt bepaald, dat de bestaande bijzondere tarieven met het Verdrag E.G.K.S. in strijd zijn, en maatregelen tot afschaffing daarvan worden verlangd;

„b) verweerster in de proceskosten te veroordelen."

Overwegende dat *verweerster* concludeert dat het den Hove behage:

„het beroep van de Regering van de Bondsrepubliek Duitsland als ongegrond te verwerpen, met alle gevolgen van dien."

II. Overzicht van de feiten

Overwegende dat de feiten, die aan dit geding ten grondslag liggen, als volgt kunnen worden samengevat:

Bij de aanvang van haar werkzaamheden stelde de Hoge Autoriteit een werkprogramma op, zulks ter voorbereiding van de door haar te geven beoordeling van de in de Lid-Staten geldende bijzondere vervoertarieven, met name voor het vervoer van minerale brandstoffen en ertsen – een taak, haar bij de verdragsbepalingen inzake vervoer opgedragen – en ter voorbereiding tevens van de daartoe nodige maatregelen.

De betrokken instanties kregen gelegenheid, hun standpunt uiteen te zetten; er vonden samenkomsten plaats met vertegenwoordigers van de Duitse Bondsregering en van de Duitse Landen.

Documenten werden uitgewisseld, en de Hoge Autoriteit stelde onderzoekingen in naar de algemene economische toestand, alsmede naar de toestand van de ijzer- en staalindustrie in de betrokken gebieden.

De Hoge Autoriteit verklaart dat zij de bestreden beschikkingen in haar zitting van 9 februari 1958 heeft genomen; zij heeft ze bij brief van 12 februari 1958 aan de Duitse Regering medegedeeld. In de bestreden bepalingen van deze beschikkingen wordt de afschaffing of de wijziging — binnen bepaalde termijnen — bevolen van de bijzondere tarieven, waarvan sommige Duitse ondernemingen profiteren.

De beschikkingen zijn voornamelijk gebaseerd op de twee volgende overwegingen:

a) De bijzondere tarieven waarvan de ondernemingen profiteren zijn discriminerend ten opzichte van ondernemingen die op het gebied van het vervoer in vergelijkbare [1]) omstandigheden verkeren;

b) De handhaving der tarieven is niet noodzakelijk ter bereiking van de doeleinden neergelegd in de artikelen 2 en 3 van het Verdrag.

De Hoge Autoriteit heeft voorts de afschaffing bevolen van enkele tarieven die de Bondsregering als concurrerende tarieven had beschouwd, omdat zij deze niet geboden achtte door de concurrentie van een ander middel van vervoer. In beide beschikkingen overweegt de Hoge Autoriteit, dat de genoemde tarieven in strijd zijn met het Verdrag, omdat zij een ondersteuningsmaatregel bevatten.

---

[1]) Frans: comparable; in de Nederlandse vertaling van artikel 70 van het Verdrag: „overeenkomstig". Evenals in de beschikkingen van de Hoge Autoriteit, welke het voorwerp van het onderhavige beroep vormen, wordt in de Nederlandse tekst van dit arrest de juistere term „vergelijkbaar" gebezigd. (Noot van de vertaler).

III. Middelen en argumenten van partijen

Overwegende dat de middelen en argumenten van partijen als volgt kunnen worden samengevat:

1. *HET MIDDEL ONBEVOEGDHEID*

a) *Verzoekster* wijst erop, dat de in de Overeenkomst met betrekking tot de overgangsbepalingen voorziene overgangsperiode op 10 februari 1958 is verstreken en werpt de vraag op, of een beschikking, welke de Hoge Autoriteit in haar zitting van 9 februari heeft genomen en waarvan verzoekster eerst uit een brief van 12 februari, welke zij op 14 februari ontving, kennis nam, kan worden beschouwd als een voor het verstrijken van de overgangsperiode gegeven beschikking.

Naar de mening van verzoekster verbiedt het beginsel der rechtszekerheid dat beschikkingen, die nog op grond van de Overgangsovereenkomst zijn gegeven, na het verstrijken van deze periode van kracht worden. Zij wijst erop, dat deze vraag reeds vóór het geven van de bestreden beschikkingen is besproken. Verzoekster stond toen reeds op het standpunt, dat deze bevoegdheden ook nog na het verstrijken van de overgangsperiode konden worden uitgeoefend, indien daarbij de bepalingen van de Overgangsovereenkomst in acht werden genomen, terwijl de Hoge Autoriteit van mening was, dat deze bevoegdheden slechts gedurende de overgangsperiode mochten worden uitgeoefend.

Verweerster verklaart met nadruk, dat de bevoegdheden ex paragraaf 10 lid 7 vóór het verstrijken van de overgangsperiode moesten worden uitgeoefend, gelijk zij in casu ook heeft gedaan. Dit is geschied doordat de beschikkingen in de zitting van 9 februari 1958 zijn genomen. Uit de beide aan de Duitse Regering gerichte brieven van 12 februari 1958 volgt duidelijk, dat het hierbij niet gaat om de beschikkingen zelf, doch alleen om de formele mededeling van de beschikkingen aan degenen, tot wie zij gericht waren. Wel was deze mededeling van belang voor de inwerkingtreding der beschikkingen (artikel 15). Doch het tijdstip van deze inwer-

kingtreding is juridisch irrelevant voor de vraag of een door het Verdrag verleende bevoegdheid tijdig is uitgeoefend.

b) In haar verzoekschrift stelt *verzoekster* voorts, dat de Hoge Autoriteit door een inbreuk op de staatsmacht van de Bondsrepubliek de in het Verdrag omschreven grenzen harer bevoegdheid heeft overschreden.

Verweerster antwoordt, dat het middel onbevoegdheid in deze vorm niet ter zake dienend is. Het overschrijden van de „wettige doeleinden" van het Verdrag is geen bewijs voor de gestelde onbevoegdheid. Voor de kwalificatie van de middelen van beroep moet onderscheid worden gemaakt tussen de bevoegdheid tot handelen en het doel van de handeling.

2. *HET MIDDEL SCHENDING VAN HET VERDRAG*

A. *De uitleg van artikel 70 van het Verdrag*

Verzoekster is van mening, dat de Hoge Autoriteit artikel 70 van het Verdrag te eng heeft uitgelegd.

a) Uit het eerste lid van dit artikel volgt, dat aan verbruikers die in vergelijkbare omstandigheden verkeren, overeenkomstige tarieven moeten worden geboden voor het vervoer van kolen en staal. Volgens verzoekster blijkt uit de genoemde beschikkingen, dat de Hoge Autoriteit ter oplossing van de vraag of de verbruikers in vergelijkbare omstandigheden verkeren, uitsluitend rekening heeft gehouden met vergelijkbare omstandigheden „met betrekking tot het vervoer" (vgl. kolen-beschikking III, A 1, b 2e alinea; 2, 2e alinea; 3, 2e alinea; 4, 2e alinea; 5, 1e alinea; B, 1e alinea; C 2, 2e alinea; ertsen-beschikking III, 1a, 1e alinea; 2, 1e alinea; 5b, 2e alinea).

Verzoekster verzet zich tegen een zo enge interpretatie van artikel 70 lid 1. Naar haar mening moet bij een vergelijking tussen de verschillende ondernemingen met alle omstandigheden rekening worden gehouden: de afstand tussen de standplaats der industrieën en de bronnen waaruit zij zich bevoorraden, de opbrengst van de

ertsvindplaatsen, alsmede de omstandigheid dat een onderneming in een (economisch) benadeeld gebied is gelegen. In dit verband beroept zij zich op de arresten van het Hof in de zaken 7-54 en 9-54.

Hierop antwoordt *verweerster*, dat door een zo ruime interpretatie van het eerste lid van artikel 70, het vierde lid, dat de bijzondere tarieven behandelt, elke praktische betekenis zou verliezen.

De betekenis immers, die aan het vierde lid van artikel 70 moet worden gehecht, brengt reeds met zich, dat de bijzondere, niet rechtstreeks het vervoer betreffende, omstandigheden van bedrijfseconomische of sociale aard van ondernemingen van de Gemeenschap, niet tot een element mogen worden gemaakt van het algemene begrip discriminatie van artikel 70 lid 1. Indien dit zou worden gedaan, zou er geen plaats meer zijn voor een afzonderlijke behandeling der bijzondere omstandigheden overeenkomstig artikel 70 lid 4. Juist uit dit bijzondere voorschrift is echter af te leiden, dat het Verdrag de toepassing van bijzondere tarieven ten gunste van kolen- en staalondernemingen van de Gemeenschap aan een bijzondere controle van de Hoge Autoriteit en aan bijzondere materiële vereisten wilde onderwerpen.

b) *Verzoekster* verwijt de Hoge Autoriteit voorts, dat zij in de bestreden beschikkingen de woorden van artikel 70 lid 4 „bijzondere binnenlandse vervoertarieven, in het belang van een of meer producenten van kolen of staal" aldus heeft uitgelegd, dat zij voor de goedkeuring van een bijzonder tarief uitsluitend rekening houdt met de bijzondere omstandigheden van elke betrokken onderneming, doch dat zij geen aandacht heeft willen schenken aan de algemene omstandigheden die voor een uitzonderingstarief kunnen spreken. Zo bijvoorbeeld de omstandigheid, dat het gewenst zou zijn, ondernemingen welke in noodlijdende gebieden zijn gelegen te ondersteunen, en wel minder in het belang van de genoemde ondernemingen dan in het belang van deze gebieden zelf.

Hier tegenover beroept *verweerster* zich op de tekst van het Verdrag. Voorts wijst zij erop, dat zij wel degelijk rekening heeft gehouden met de door verzoekster genoemde omstandigheden (bij-

voorbeeld in de kolen-beschikking III, B, 2); daarbij heeft zij in elk afzonderlijk geval nagegaan, of de omstandigheid, dat een onderneming in een bepaald gebied is gelegen, nadelige gevolgen voor deze onderneming kan hebben.

c) Naar de mening van *verzoekster* mag artikel 70 niet afzonderlijk worden beschouwd; het dient met inachtneming van de algemene verdragsdoeleinden te worden toegepast. Zij wijst hierbij in het bijzonder op artikel 2 lid 2 en artikel 3 sub d van het Verdrag.

Voorts stelt verzoekster, dat verweerster niet voldoende rekening heeft gehouden met de volgende punten:

1. Het gaat om de delving van ertsen, welke zich op het gebied van de Gemeenschap bevinden. De ondersteuning van ondernemingen, die dit erts delven, kan andere ondernemingen van de Gemeenschap niet benadelen. Van discriminatie kan derhalve geen sprake zijn.

2. Een verbod van de bijzondere tarieven zou het bestaan van talrijke ondernemingen in gevaar brengen, zodat een aanzienlijke vermindering van het aantal werknemers zou zijn te vrezen en de levensvoorwaarden in enige gebieden van de Gemeenschap zouden worden bedreigd.

3. In enkele gevallen wordt ondersteuning verleend aan ondernemingen in de nabijheid van de zonegrens tussen West-Duitsland en de Sovjetzone. Ook hier moet worden vastgesteld, dat een sluiting van deze ondernemingen een uiterst nadelige invloed zou uitoefenen op het gehele gebied, waarin deze ondernemingen zijn gelegen.

Verweerster meent de door verzoekster in het verzoekschrift en de conclusie van repliek verdedigde opvatting als volgt te moeten verstaan: het voortbestaan van bepaalde ondernemingen en het in dienst houden der daarbij betrokken werknemers is van zo groot belang, dat zulks alleen reeds een toepassing van artikel 70 lid 4 rechtvaardigt, daar de bijzondere tarieven bij het nastreven dezer

doeleinden van nut kunnen zijn. Verweerster bestrijdt deze opvatting met de stelling, dat de beginselen van non-discriminatie en van de handhaving van natuurlijke concurrentieverhoudingen van zo overwegende betekenis zijn, dat slechts dan bijzondere tarieven kunnen worden toegestaan, wanneer deze voor het voortbestaan van ondernemingen, welke in bijzondere omstandigheden verkeren, noodzakelijk zijn.

Verweerster verklaart voorts, dat verzoekster niet heeft bewezen, dat het bestaan van deze ondernemingen wordt bedreigd door het verbod van de bijzondere tarieven.

Hierbij vermeldt *verzoekster* nog, dat de afschaffing der tarieven verstrekkende gevolgen zal hebben op andere gebieden van het economische leven, waarvoor het Verdrag E.G.K.S. niet geldt. Zij beroept zich op de artikelen 80 en 82 van het Verdrag E.E.G., welke naar haar mening door de Hoge Autoriteit in acht genomen behoren te worden.

Verweerster voert hiertegen aan, dat in artikel 233 van het Verdrag E.E.G. de bevoegdheid van de organen van de E.G.K.S. uitdrukkelijk wordt gehandhaafd. De invloed van de onderhavige beschikkingen op andere takken van het economische leven is een onvermijdelijk gevolg van iedere maatregel die de Hoge Autoriteit treft.

d) Voorts verschillen partijen van mening over de vraag of de Hoge Autoriteit voldoende rekening heeft gehouden met de bijzondere noden van de ondernemingen in het gebied in de nabijheid van de Sovjetzone. Het betreft hier vooral de ondernemingen Maximilianshütte te Sulzbach-Rosenberg en Luitpoldhütte te Amberg in Beieren.

Deze grief doelt op de overwegingen van de Hoge Autoriteit — op grond waarvan zij de reductie van het tarief 6 B 31 van 21% tot 8% heeft teruggebracht — dat rekening moet worden gehouden met het feit, dat deze beide ondernemingen reeds voordat de ge-

volgen van de oorlog zich deden gevoelen belangrijke tariefreducties genoten.

Verzoekster is van mening dat, zelfs indien de vroeger toegestane verlaging van 13% was gebaseerd op met het Verdrag strijdige overwegingen, de Hoge Autoriteit niettemin had behoren te onderzoeken of de totale verlaging van 21% wellicht gegrond was in verband met de gevolgen welke de zonegrens met zich bracht, namelijk de daadwerkelijke afscheiding van naburige gebieden. Volgens verzoekster is hierdoor een nadeel ontstaan, hetwelk het voordeel van de tariefverlaging verre overtreft. Zij biedt voorzover nodig aan deze stelling te bewijzen door overlegging van de gegevens waarover de Hoge Autoriteit beschikt.

Verweerster antwoordt in de eerste plaats, dat het blijkens artikel 70, vierde lid aan haar discretionaire bevoegdheid staat, te bepalen in welke mate aan een onderneming de nodige ondersteuning in de vorm van bijzondere tarieven zal worden toegekend. Deze beoordeling is principieel aan 's Hofs controle onttrokken (artikel 33, lid 1, tweede zin).

Voorts merkt zij op, dat, voordat de beschikking werd genomen, de Bondsregering zelf heeft verklaard, dat de beide hoogovens in de Oberpfalz reeds sedert het jaar 1905 voor de door hen aangekochte brandstoffen aanzienlijke tariefverlagingen genoten.

Ongegrond is derhalve het verwijt, als zou de Hoge Autoriteit een misslag hebben begaan door met de vroegere tariefverlagingen rekening te houden. Deze hebben sedert meer dan 50 jaar bestaan en wel op grond van overwegingen, die volgens de mededelingen van de Bondsregering zelf, ook thans nog volledig van kracht zijn. De totale tariefverlaging van 21% is derhalve ook thans nog samengesteld uit twee zelfstandige en van elkander te onderscheiden ondersteuningsmaatregelen.

De Hoge Autoriteit was er zich overigens van bewust, dat splitsing der tariefverlagingen in het licht van latere ervaring niet toereikend zou kunnen blijken om voldoende rekening te houden met

alle moeilijkheden van economische en sociale aard welke voor de beide ondernemingen uit de politieke deling van Duitsland voortvloeiden. Daarom heeft zij in de beschikking een correctiemarge opgenomen van 4%.

e) Daar in het onderhavige geval niet alleen de toepassing van artikel 70 van het Verdrag, doch ook van paragraaf 10, lid 7, van de Overgangsovereenkomst aan de orde is, verwijt *verzoekster* verweerster, dat zij haar uit laatstgenoemde bepaling voortvloeiende verplichting — namelijk om voor de wijziging van de bij de instelling van de Hoge Autoriteit van kracht zijnde tarieven de termijnen te stellen, welke noodzakelijk zijn voor het voorkomen van ernstige economische verstoring — niet voldoende in acht heeft genomen. Volgens de uitlegging, welke verzoekster aan deze bepaling geeft, moeten de bijzondere tarieven worden goedgekeurd, wanneer het onmogelijk blijkt te zijn dat, ook bij de instelling van bedoelde termijnen, dergelijke verstoring wordt voorkomen.

Op deze grief antwoordt *verweerster:* De tekst van paragraaf 10, lid 7, zegt alleen, dat „de Hoge Autoriteit voor de eventuele wijziging de noodzakelijke termijnen zal toestaan, teneinde elke ernstige economische verstoring te voorkomen". Dit tot de Hoge Autoriteit gerichte gebod veronderstelt logischerwijze, dat de opstellers van het Verdrag bij de wijziging of afschaffing van vele bestaande bijzondere tarieven rekening hebben gehouden met het optreden van ernstige economische verstoringen. Uit de tekst blijkt echter, dat dit gevolg geen reden is om de tarieven te laten bestaan.

f) Ten slotte stelt *verzoekster,* dat de Hoge Autoriteit artikel 70, lid 5, niet voldoende in acht heeft genomen. Naar haar mening blijkt uit deze bepaling dat „de vervoer- en tariefpolitiek een zaak blijft van de Lid-Staten", en dat de organen van de Gemeenschap en in het bijzonder de Hoge Autoriteit in beginsel verplicht zijn de prijzenpolitiek van de Bundesbahn te eerbiedigen.

Volgens verzoekster heeft de Hoge Autoriteit ook nog in ander opzicht de onafhankelijkheid van de vervoerondernemingen der Lid-

Staten miskend, namelijk in dat deel der bestreden beschikkingen waar sprake is van concurrerende tarieven. Verzoekster meent dat verlaging der tarieven is toegestaan, wanneer het gaat om coördineringstarieven of om tarieven ter aanpassing aan de concurrentie, „voorzover de onderneming een dergelijke maatregel meent te moeten treffen".

Tegenover deze opvatting wijst *verweerster* op het subsidieverbod van het Verdrag. Zij beschouwt de tariefpolitiek van de Bundesbahn als een deel van de economische politiek der Duitse Regering.

Bij de concurrerende tarieven achtte de Hoge Autoriteit zich verplicht, elk bijzonder tarief te toetsen op de vraag, of het een ondersteuningstarief betrof of een tarief dat ten doel had aan een bepaalde concurrentie het hoofd te bieden; in het laatste geval heeft zij deze tarieven erkend. Dientengevolge verwerpt zij de grief, dat zij inbreuk heeft gemaakt op artikel 70, lid 5.

B. Schending van andere bepalingen van het Verdrag.

Te zamen met bovengenoemde stellingen van verzoekster bevatten het verzoekschrift en de conclusie van repliek een aantal andere argumenten, die als volgt kunnen worden samengevat.

Het Verdrag bevat uitsluitend voorschriften voor een deel van het economische leven. Uit artikel 2, lid 1, van het Verdrag volgt, dat de Gemeenschap tot taak heeft, haar doeleinden te bereiken „in harmonie met de algehele economie der deelnemende Staten". Volgens *verzoekster* bevat het Verdrag op verschillende plaatsen bepalingen, die „verdragsgaranties" inhouden (verzoekster geeft toe, dat zij deze uitdrukking, die niet in het Verdrag is te vinden, zelf heeft geformuleerd) ter waarborging van het onafhankelijke karakter van de economie der afzonderlijke Staten.

Verzoekster meent, dat deze verdragsgaranties zijn geschonden.

Verweerster antwoordt, dat het Verdrag geen bepaalde „garanties" kent, doch grenzen heeft gesteld voor de bevoegdheden, welke

aan de Hoge Autoriteit zijn verleend om de doelstellingen van het Verdrag te bereiken; deze grenzen heeft zij in casu niet overschreden.

3. *HET MIDDEL SCHENDING VAN WEZENLIJKE VORMVOORSCHRIFTEN*

Verzoekster klaagt, dat twee belangrijke elementen van de bestreden beschikkingen niet zijn gemotiveerd: ten eerste het feit, dat voor de ondernemingen van de Beierse Oberpfalz de schade ten gevolge van de afscheiding door de zonegrens slechts op 8% is gesteld, in plaats van op de gevraagde 21%, en de tariefverlaging dienovereenkomstig is vastgesteld, en in de tweede plaats het feit, dat in het geval van de Oberpfalz ermede rekening is gehouden, dat de ondernemingen in het grenszonegebied zijn gelegen, terwijl dit in het geval van de ijzer- en staalfabrieken in Peine en Salzgitter (beschikking T/10.203, sub III, C) niet is gedaan.

Met betrekking tot het eerste deel van deze grief citeert *verweerster* het gedeelte uit de betreffende beschikking, dat naar haar mening een voldoende motivering bevat.

Met betrekking tot het tweede gedeelte van de grief merkt verweerster op, dat voor een beoordeling van de ondersteuningstarieven, welke aan de ondernemingen in Peine en Salzgitter zijn toegekend, niet de ligging in de nabijheid van de zonegrens doorslaggevend is geweest, doch de behoefte aan ondersteuning van de afzonderlijke ondernemingen. Op dit punt heeft de Hoge Autoriteit een voldoende motivering gegeven met de constatering, dat de betrokken ondernemingen geen ondersteuningstarief nodig hadden om hun economisch bestaan te verzekeren. Er bestond dan ook geen aanleiding, hun geografische ligging te vermelden.

4. *DE MIDDELEN DETOURNEMENT DE POUVOIR EN KLAARBLIJKELIJKE MISKENNING VAN HET VERDRAG*

In het hierboven onder sub III, 1 b genoemde gedeelte van het verzoekschrift voert verzoekster aan, dat de bestreden beschikkingen een détournement de pouvoir inhouden, voor zover haar invloed op de algemene economie van verzoekster geacht moet worden een overschrijding van de wettige doeleinden van het Verdrag op te

leveren. Voorts ziet verzoekster hierin een klaarblijkelijke miskenning van de arikelen 2, 3, 4 en 70 jis de artikelen 26 en 27 van het Verdrag.

Met betrekking tot de gestelde détournement de pouvoir antwoordt *verweerster*, dat zij door de onduidelijke formulering op deze grief niet kan ingaan.

Voorts draagt *verzoekster* in de conclusie van repliek het middel détournement de pouvoir voor met de motivering, dat de Hoge Autoriteit, ter bereiking van de doeleinden van het Verdrag, in plaats van artikel 67, de procedure ex paragraaf 10, lid 7, van de Overgangsovereenkomst heeft toegepast.

Verweerster stelt, dat op dit in de conclusie van repliek opgeworpen middel niet kan worden gelet, daar het tarief is voorgedragen.

Met betrekking tot het middel klaarblijkelijke miskenning van het Verdrag antwoordt verweerster ten slotte, dat de mogelijke terugslag van de bestreden beschikkingen op andere economische gebieden dan de kolen- en staalsector een onvermijdelijk gevolg is van de gedeeltelijke integratie en dat derhalve de omstandigheid, dat deze terugslag inderdaad is gebleken, nog geen bewijs is voor de klaarblijkelijke miskenning van de artikelen 2, 3, 4 en 70 jis de artikelen 26 en 27 van het Verdrag.

5. *GRONDSLAG VAN HET BEROEP: MOGELIJKE CUMULATIE VAN ACTIES*

Verzoekster stelt ten slotte dat, hoewel de bestreden beschikkingen niet uitdrukkelijk op artikel 88 van het Verdrag zijn gegrond, zij zo duidelijk de trekken van de in dit artikel bedoelde beschikkingen vertonen, dat het mogelijk is, dat het Hof haar deze betekenis toekent. Reeds om deze reden kan het Hof de onderhavige zaak in volle omvang berechten.

Verzoekster meent voorts, dat haar beroep eveneens moet worden beschouwd als een beroep in de zin van het derde lid van artikel 37 van het Verdrag, daar de bestreden beschikkingen van

dien aard zijn, „dat daaruit fundamentele en duurzame moeilijkheden voor de economie van de Bondsrepubliek ontstaan".

Verweerster bestrijdt de ontvankelijkheid van een cumulatie van beroepen, waarop verzoekster zich wil beroepen. De voorschriften voor de beroepen volgens artikel 37 en 88 zijn zo verschillend van die, welke gelden voor het beroep ex artikel 33, dat deze reden alleen reeds voldoende is, om de vraag ontkennend te beantwoorden.

Zij verklaart verder, dat zij de bestreden beschikkingen niet op grond van artikel 88 heeft gegeven en dat, wat artikel 37 betreft, verzoekster de daarin voorgeschreven vormen niet in acht heeft genomen.

IV. Procedure

Overwegende dat de procedure regelmatig is verlopen;

V. Ten aanzien van het recht

TEN AANZIEN VAN DE AARD VAN HET BEROEP

Overwegende dat verzoekster stelt, dat het beroep is gebaseerd op de artikelen 37 en 88, lid 2, alsmede op artikel 33 van het Verdrag;

dat de bestreden beschikkingen, die berusten op paragraaf 10, lid 7, van de Overeenkomst, niet kunnen worden beschouwd als ingebrekestellingen overeenkomstig artikel 88; dat bijgevolg het beroep iedere grondslag mist voor zover het op deze bepaling is gebaseerd;

dat voorts uit de materiële inhoud en de voorgeschiedenis van de beschikkingen voortvloeit, dat de Hoge Autoriteit daarbij niet heeft vastgesteld dat verzoekster haar verplichtingen niet heeft nagekomen; dat toch bij lezing van paragraaf 10, lid 7, van de Overeenkomst blijkt, dat de bij de instelling van de Gemeenschap van kracht zijnde bijzondere tarieven als wettig moesten worden beschouwd zolang de Hoge Autoriteit daartegen geen beschikking uitvaardigde, zodat het uitgesloten was, dat gedurende deze beginperiode een beschikking kon worden genomen naar artikel 88, waarbij een verzuim van verzoekster werd vastgesteld;

dat verzoekster ten aanzien van de toepasselijkheid van artikel 37 heeft aangevoerd en te bewijzen aangeboden, dat zij zowel voor als na het uitvaardigen van de bestreden beschikkingen de Hoge Autoriteit erop heeft gewezen, dat haars inziens uit de bedoelde regeling fundamentele en duurzame moeilijkheden voor de Duitse economie zouden ontstaan;

dat hieruit evenwel nog niet volgt, dat de voorwaarden voor de ontvankelijkheid van een beroep op grond van artikel 37 in casu zijn vervuld; dat toch enerzijds de opmerkingen, die verzoekster *voor* het uitvaardigen van de aangevallen beschikkingen ter kennis van de Hoge Autoriteit heeft gebracht, niet betrekking hadden op een „handelen" van de Hoge Autoriteit in de zin van het eerste lid van bedoeld artikel, daar dit woord aldus moet worden uitgelegd dat het alleen doelt op een handelen dat reeds heeft plaatsgehad, niet op een beschikking welke de Hoge Autoriteit zich eventueel voorstelt te zullen geven; dat anderzijds, met betrekking tot de opmerkingen van verzoekster *na* het uitvaardigen van de beschikkingen, moet worden vastgesteld dat volgens de eerste drie leden van artikel 37 een op dit artikel gegrond beroep niet kan worden gericht tegen de beschikking waaruit naar de mening van de Staat de moeilijkheden zijn ontstaan, doch uitsluitend tegen een eventuele latere beschikking welke de weigering bevat, het bestaan van de moeilijkheden te erkennen;

dat bijgevolg het beroep is te beschouwen als een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 33; dat dit beroep ontvankelijk is, daar het tijdig is ingesteld;

TEN AANZIEN VAN DE BEVOEGDHEID

Overwegende dat verzoekster, erop wijzend dat de bevoegdheid van de Hoge Autoriteit bedoeld in paragraaf 10, lid 7, van de Overeenkomst op 9 februari 1958 eindigde, de vraag heeft opgeworpen of de beschikking, welke bij brief, gedateerd 12 februari en ontvangen op 14 februari, ter kennis van de betrokkenen is gebracht, binnen de gestelde termijnen is genomen;

dat, ook al is deze grief noch in het verzoekschrift noch bij repliek formeel opgeworpen, zij niettemin dient te worden onderzocht;

dat uit de pleidooien en de ter zitting verstrekte inlichtingen is gebleken, dat de bij brief van 12 februari medegedeelde beschikkingen op 9 februari 1959 des avonds zijn genomen en dat haar inhoud op dat tijdstip tot in alle bijzonderheden vaststond, hetgeen voorts wordt bewezen door de overlegging van de ter zitting besproken ontwerpen en door de notulen van de zitting;

dat uit de door partijen geproduceerde gegevens mede volgt, dat de omstandigheid dat de beschikkingen eerst op genoemde uiterste datum zijn genomen daardoor wordt verklaard, dat de Bondsregering, verzoekster in dit geding, te elfder ure de Hoge Autoriteit heeft verzocht, haar standpunt, dat reeds lang bekend was, opnieuw in overweging te willen nemen, alsmede dat de Hoge Autoriteit, in het streven ieder verzuim jegens de wederpartij te vermijden, het nemen der formele beschikkingen uitstelde teneinde zich hierover opnieuw te kunnen beraden;

dat de beschikkingen, alvorens in werking te kunnen treden, aan de Bondsregering moesten worden betekend en wel, volgens de regels van behoorlijk bestuur, binnen de kortst mogelijke termijn — hetgeen ook is geschied — doch dat zulks niet wegneemt, dat de beschikkingen nog gedurende de overgangsperiode zijn genomen;

dat er derhalve geen twijfel aan kan bestaan, dat de bestreden beschikkingen binnen de gestelde termijn zijn genomen;

TEN AANZIEN VAN HET MIDDEL SCHENDING VAN HET VERDRAG

1. Overwegende dat verzoekster aanvoert dat de Hoge Autoriteit bij de toepassing van paragraaf 10, lid 7, van de Overeenkomst een verkeerde uitleg heeft gegeven van artikel 70 van het Verdrag, naar hetwelk in die paragraaf wordt verwezen;

dat zij in de eerste plaats de door de Hoge Autoriteit gegeven interpretatie van het eerste lid van artikel 70 bestrijdt, hetwelk

voorschrijft dat aan verbruikers, die in vergelijkbare omstandigheden verkeren, overeenkomstige tarieven worden berekend, daartoe aanvoerende dat in tegenstelling met het standpunt van de Hoge Autoriteit, die slechts het criterium van de vergelijkbaarheid „uit het oogpunt van het vervoer" heeft aangelegd, bij een vergelijking tussen de ondernemingen rekening moet worden gehouden met alle omstandigheden waarin deze zich bevinden, in het bijzonder de plaats van vestiging, de rijkdom van geëxploiteerde ertslagen, en de vraag of de onderneming in een ongunstige streek is gelegen;

dat deze stelling evenwel behoort te worden verworpen;

dat toch, in de eerste plaats, bovengenoemde bepaling voorkomt in het hoofdstuk „vervoer", zodat de woorden „vergelijkbare omstandigheden" geacht moeten worden, althans in beginsel, te doelen op de vergelijkbaarheid uit het oogpunt van het vervoer;

dat voorts de opvatting, dat bij elke vergelijking tussen verschillende ondernemingen rekening moet worden gehouden met alle omstandigheden waarin deze zich bevinden, tot resultaat heeft dat elke onderneming alleen met zichzelf kan worden vergeleken, daar het begrip „vergelijkbare omstandigheden" en bijgevolg het begrip „discriminatie" op deze wijze elke inhoud verliest;

dat uit artikel 4 van het Verdrag kan worden afgeleid, dat de opstellers van het Verdrag door middel van de nadere bepalingen van artikel 70 een einde hebben willen maken aan de stoornissen welke op de Gemeenschappelijke Markt optraden ten gevolge van de regeling der transporttarieven, zulks teneinde de werking van de Gemeenschappelijke Markt volgens de in het Verdrag neergelegde beginselen te verzekeren;

dat zij hierbij tot het inzicht moesten komen, dat het vervoer een van de kolen- en staalindustrie onafhankelijke tak van industrie is, die zijn eigen problemen, behoeften en gewoonten kent, alsmede dat, zolang deze niet in de gemeenschappelijke markt is geïntegreerd, het eigen karakter van die industrie moet worden geëerbiedigd met

dien verstande, dat alleen die maatregelen mogen worden getroffen, welke noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de werking van deze industrie de doeleinden van het Verdrag in gevaar brengt;

dat aldus, wat het internationale vervoer betreft, artikel 70, alhoewel doelend op een uiteindelijke harmonisatie der nationale tarieven, het tariefbeleid vrij laat en zich beperkt tot het vereiste dat binnen de verschillende nationale stelsels elke discriminatie naargelang van plaats van herkomst of bestemming wordt vermeden;

dat, wat het binnenlandse vervoer betreft, de Lid-Staten binnen de grenzen van de verdragsbepalingen evenzo vrij zijn in hun handelsbeleid;

dat stellig het gevaar bestaat, dat de Staten of vervoerondernemingen deze bepalingen schenden indien zij bij hun tarieven rekening houden met de voor- en nadelen van de vestigingsplaats van producenten van kolen en staal of met de kwaliteit der geëxploiteerde ertslagen;

dat het Verdrag integendeel verlangt, dat de Staten bij de vaststelling van de tariefbepalingen uitsluitend rekening houden met de omstandigheden van het vervoer en derhalve de vergelijkbaarheid tussen de verschillende lijnen en vestigingsplaatsen uit het oogpunt van het vervoer beoordelen;

2. Overwegende dat in het vierde lid van artikel 70 is bepaald, dat de bijzondere binnenlandse vervoertarieven, in het belang van een of meer producenten van kolen of staal voorzien, aan voorafgaande goedkeuring van de Hoge Autoriteit moeten worden onderworpen;

dat, in afwijking van verschillende opvattingen welke tijdens het geding naar voren zijn gebracht, moet worden opgemerkt, dat bedoelde bepaling, naar uit haar bewoordingen blijkt, niet slechts doelt op tarieven die speciaal in het belang der ondernemingen zijn

ingesteld (subjectief criterium), doch op alle tarieven die, ongeacht hun motief, voor een of meer ondernemingen voordeel opleveren (objectief criterium), zodat de omstandigheid dat een bijzonder tarief is ingesteld om redenen die met het belang van de begunstigde onderneming niet van doen hebben, de toepassing van het vierde lid geenszins uitsluit of beperkt;

dat de Hoge Autoriteit verplicht is haar goedkeuring te verlenen, indien deze bijzondere tarieven met de beginselen van het Verdrag in overeenstemming zijn;

dat, zoals de Hoge Autoriteit terecht heeft gesteld, deze overeenstemming alleen dan moet worden aangenomen, wanneer zodanig tarief door bijzondere omstandigheden op de vervoermarkt wordt gerechtvaardigd;

3. Overwegende dat verzoekster de Hoge Autoriteit verwijt, dat zij niet mede rekening heeft gehouden met overwegingen van algemeen economisch beleid zoals de wenselijkheid van ondersteuningsmaatregelen ten gunste van benadeelde en bijzonder conjunctuurgevoelige gebieden, en ter ondersteuning van haar stelling een beroep doet op de artikelen 2, lid 2, en 3 sub a, d, e en g;

dat in het vijfde lid van artikel 70 weliswaar is bepaald, dat het algemene vervoerbeleid aan de Lid-Staten blijft voorbehouden, doch dat zowel artikel 4 als de overige leden van artikel 70 zich er kennelijk tegen verzetten, dat de Lid-Staten vrij zouden zijn gebleven, de kolen- en staalindustrie te betrekken bij een beleid bestaande in het vestigen van industrieën, of subsidies te verlenen in de vorm van het toekennen van bijzondere tarieven aan producenten van kolen en staal, daar, indien deze bevoegdheid in handen van de zes Lid-Staten zou zijn gebleven, de instelling van de gemeenschappelijke markt zou kunnen mislukken, in het bijzonder doordat de beginselen van algemeen vervoerbeleid, die in de zes landen worden gehuldigd, verschillen;

Overwegende dat verzoekster voorts een beroep heeft gedaan op artikel 2 van het Verdrag, welks tweede lid als volgt luidt:

„De Gemeenschap moet in toenemende mate de omstandigheden scheppen, die uit zichzelf de meest rationele verdeling van de produktie op een zo hoog mogelijk peil verzekeren en daarbij zowel de continuïteit van de werkgelegenheid waarborgen als vermijden, dat in de economie van de deelnemende staten fundamentele en duurzame moeilijkheden worden veroorzaakt";

dat deze bepaling, zij het onder een dubbel voorbehoud, duidelijk het belangrijkste doel van de gemeenschappelijke markt op de voorgrond stelt, zodat het algemene beleid van de Hoge Autoriteit erop gericht moet zijn – zulks eveneens bij de toepassing van artikel 70 – in toenemende mate de omstandigheden te scheppen, die uit zichzelf de meeste rationele verdeling van de produktie verzekeren;

dat de opstellers van het Verdrag hebben voorzien, dat sommige ondernemingen zich ten gevolge van dit beleid genoopt zouden kunnen zien haar werkzaamheid te staken of te wijzigen; dat zulks in het bijzonder blijkt uit de Overeenkomst met betrekking tot de overgangsbepalingen, welker paragraaf 10, lid 7, in het onderhavige geval is toegepast;

dat deze Overeenkomst in de eerste plaats ten doel heeft, de gemeenschappelijke markt in te stellen en tevens een einde te maken aan toestanden die met de beginselen daarvan in strijd zijn en afbreuk kunnen doen aan de verwerkelijking van de met name in de artikelen 2 en 3 omschreven doeleinden, en in de tweede plaats, de nadelige gevolgen, die de instelling van de gemeenschappelijke markt in bepaalde gevallen kan hebben, tegen te gaan;

dat in het bijzonder in paragraaf 23 zowel wederaanpassingsmaatregelen zijn voorgeschreven – welke zelfs de oprichting van nieuwe ondernemingen die niet aan het Verdrag zijn onderworpen met zich kunnen brengen – als hulpmaatregelen voor ondernemingen en werknemers beide;

dat de bestreden beschikkingen niet onwettig worden wegens schending van de artikelen 2 en 3, nu zij kunnen leiden tot een

tijdelijke vermindering van de werkgelegenheid en tot de sluiting van sommige ondernemingen; dat integendeel gegrond voorkomt de stelling, dat deze maatregelen moeten worden genomen in het belang van de met de gemeenschappelijke markt beoogde doeleinden, daar toch de weerstand van de markt tegen crises wordt verhoogd, wanneer bepaalde ondernemingen verdwijnen, welke niet uit eigen middelen, doch slechts met behulp van voortdurende en omvangrijke hulpverlening kunnen bestaan;

dat intussen de aan het Hof overgelegde getallen en berekeningen geen voldoende bewijs leveren voor de stelling, dat de volledige werkgelegenheid in de ondernemingen alsmede haar rentabiliteit door de bestreden beschikkingen ernstig zouden worden bedreigd; dat bedoelde beschikkingen overigens geenszins beletten, dat een nieuw, rechtstreeks op artikel 70, lid 4 gebaseerd, verzoek wordt gedaan, indien, alvorens de toegestane termijnen verstrijken, de omstandigheden een nieuw bijzonder tarief rechtvaardigen;

dat het in elk geval in strijd zou zijn met de zin van het Verdrag, bijzondere reeds bestaande tarieven goed te keuren alleen omdat de betrokken ondernemingen zich onmogelijk of moeilijk aan de gemeenschappelijke markt kunnen aanpassen;

dat de Hoge Autoriteit in zodanig geval ten hoogste langere termijnen had kunnen verlenen, doch dat verzoekster zelfs niet heeft gesteld dat de in de bestreden beschikkingen verleende termijnen te kort zouden zijn;

dat bijgevolg noch op artikel 2 noch op artikel 3 van het Verdrag een beroep kan worden gedaan ter ondersteuning van de stelling dat de Hoge Autoriteit bij de toepassing van artikel 70, lid 4, in het algemeen gehouden zou zijn bijzondere tarieven goed te keuren, indien de afwezigheid van zodanige tarieven de rentabiliteit van een onderneming ongunstig zou beïnvloeden;

4. Overwegende dat integendeel, wanneer de bijzondere tarieven niet uit de aard van het vervoer voortvloeien (hetgeen met name het geval is indien aan de concurrentie van een ander middel

van vervoer het hoofd moet worden geboden), een dergelijk tarief alleen in uitzonderlijke gevallen geacht kan worden in overeenstemming te zijn met de beginselen van het Verdrag;

dat de Hoge Autoriteit het bestaan van een dergelijk bijzonder geval heeft erkend ten opzichte van bepaalde, in de nabijheid der zonegrens gelegen ondernemingen;

dat het in dit geval de nadelen betreft, welke het gevolg zijn van factoren van niet-economische aard, in het bijzonder van politieke omstandigheden waardoor deze ondernemingen van haar natuurlijk afzetgebied zijn gescheiden, zodat zij ondersteuning behoeven, hetzij om zich aan de nieuwe omstandigheden te kunnen aanpassen, hetzij om deze, door haar niet toe te rekenen omstandigheden ontstane, nadelen te boven te kunnen komen;

dat de Hoge Autoriteit evenwel in overeenstemming met het uitzonderlijke karakter van deze subsidie heeft gehandeld door, alvorens de bijzondere tarieven toe te staan, terdege te onderzoeken of de betrokken ondernemingen in casu al dan niet ondersteuning behoefden en door haar beschikkingen op het resultaat van dat onderzoek te baseren;

dat bijgevolg moet worden voorbijgegaan aan het bewijsaanbod van verzoekster, daartoe strekkende dat de schade die in het bijzonder de ondernemingen Maximilianshütte en Luitpoldhütte hebben geleden ten gevolge van de instelling van de zonegrens, het voordeel van de tot dusver toegekende tariefverlagingen en bijgevolg in nog grotere mate het voordeel dat deze ondernemingen ten gevolge van de bestreden beschikking genieten, verre zou overtreffen;

dat toch dit bewijsaanbod is gebaseerd op de opvatting, dat de schade die door de instelling van de zonegrens is veroorzaakt volledig behoort te worden gecompenseerd;

dat, gelijk hierboven uiteengezet, deze opvatting onjuist is, daar zij het uitzonderlijke karakter van een ondersteuning volgens artikel 70, lid 4, miskent;

Overwegende dat verzoekster nog stelt, dat de beschikkingen ten opzichte van beide vorengenoemde ondernemingen op willekeur berusten doordat de Hoge Autoriteit van de oorspronkelijk verleende reductie ad 21% de reeds voor de laatste wereldoorlog bestaande 13%, die ongetwijfeld een ondersteuningsmaatregel vormden, heeft afgetrokken;

dat het Hof deze handelwijze niet onrechtmatig oordeelt, daar, enerzijds, andere ondernemingen, welke in dezelfde gebieden zijn gelegen, een verlaging van ongeveer 8% genieten en, anderzijds, de Hoge Autoriteit voor dit gedeelte van haar beschikkingen een correctiemarge van 4% heeft voorzien;

TEN AANZIEN VAN HET MIDDEL SCHENDING VAN WEZENLIJKE VORMVOORSCHRIFTEN

Overwegende dat verzoekster aanvoert, dat de beschikkingen onvoldoende met redenen zijn omkleed, nu daarin enerzijds de verlaging van het tarief voor de ondernemingen in de Oberpfalz op 8% is gesteld en anderzijds geen rekening is gehouden met de omstandigheid, dat de ijzer- en staalfabrieken te Peine en Salzgitter in de nabijheid van de Oostzone zijn gelegen, welk criterium wèl is toegepast in het geval van de ondernemingen in de Oberpfalz;

dat dit betoog niet kan worden aanvaard;

dat, wat het eerste onderdeel betreft, de beschikking voldoende met redenen is omkleed door de verwijzing naar de vergelijking tussen de vooroorlogse bijzondere tarieven en die, welke na de oorlog van kracht waren;

dat, wat het tweede onderdeel betreft, de grief schijnt uit te gaan van de gedachte dat, indien de Hoge Autoriteit in een bepaald geval aanleiding heeft gevonden om een bijzonder tarief goed te keuren, zij in elk geval verplicht is aan te geven, waarom zij van die grond geen gebruik heeft gemaakt;

dat deze eis de aan een behoorlijke motivering te stellen voorwaarden te buiten gaat en bijgevolg moet worden verworpen;

TEN AANZIEN VAN HET MIDDEL DÉTOURNEMENT DE POUVOIR

Overwegende dat verzoekster haar beroep mede heeft gegrond op het middel détournement de pouvoir, „voor zover van de wettige doeleinden van het Verdrag is afgeweken";

dat een grief, welke in zo vage termen is vervat en door geen enkel duidelijk argument wordt ondersteund, reeds om deze reden moet worden verworpen;

Overwegende dat verzoekster voorts bij repliek een tweede grief van détournement de pouvoir heeft opgeworpen, aanvoerende dat de Hoge Autoriteit niet paragraaf 10, lid 7, van de Overeenkomst, doch artikel 67 van het Verdrag had behoren toe te passen;

dat deze tweede grief die, nadat het middel détournement de pouvoir eenmaal was voorgedragen, wel voor de eerste maal bij repliek kon worden opgeworpen, niettemin om dezelfde reden als de eerste moet worden verworpen;

Overwegende dat derhalve het tegen de beschikkingen van 9 februari 1958 ingestelde beroep moet worden verworpen;

Kosten

Overwegende dat verzoekster op alle punten in het ongelijk is gesteld en derhalve de kosten van het geding moet dragen;

Gezien de processtukken;

Gehoord het rapport van de Rechter-Rapporteur;

Gehoord partijen in haar pleidooien;

Gehoord de conclusie van de Advocaat-Generaal;

Gelet op de artikelen 2, 3, 4, 15, 33, 37, 67, 70 en 88 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en de paragrafen 1, 10 en 23 van de Overeenkomst met betrekking tot de Overgangsbepalingen behorend bij genoemd Verdrag;

Gelet op het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal;

Gelet op het Reglement van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, alsmede het Reglement van dit Hof betreffende de justitiekosten;

HET HOF VAN JUSTITIE

Recht doende,

Verwerpt het beroep;
Veroordeelt verzoekster in de kosten;
Ontzegt het meer of anders gevorderde.

Aldus door het Hof gewezen en ondertekend te Luxemburg op tien mei negentienhonderdzestig.

A. M. DONNER L. DELVAUX R. ROSSI
O. RIESE Ch. L. HAMMES

Uitgesproken ter openbare zitting gehouden te Luxemburg op tien mei negentienhonderdzestig.

De Griffier, *De President,*
A. VAN HOUTTE A. M. DONNER