Schlußanträge des Generalanwalts

HERRN KARL ROEMER

7. Juni 1962

*(Rechtssache 9/61 und Rechtssache 11/61 *)*

(*) Regierung der Italienischen Republik gegen Hohe Behörde der EGKS.

GLIEDERUNG

Seite

Einleitung 487

Rechtliche Beurteilung 489

I — Zur Zulässigkeit 489

II — Die einzelnen Vorwürfe 490

1. Zum eingeschlagenen Verfahren 490

2. Formelle Mängel der Empfehlung 495

3. Vorwürfe, die sich auf den Inhalt der Empfehlung beziehen 499

III — Ergebnis 510

Herr Präsident, meine Herren Richter!

Obwohl eine Verbindung der durch die niederländische Regierung und die italienische Regierung eingeleiteten Verfahren nicht angeordnet ist, möchte ich mir doch erlauben, die Schlußanträge für die beiden Rechtssachen zusammenzufassen zu einer gemeinsamen Darlegung meines Standpunktes. Die Identität der Streitgegenstände, die Ähnlichkeit der verteidigten Interessen und die weitgehende Übereinstimmung der vorgetragenen Argumente gestatten m. E. ein solches Vorgehen, ja lassen es sogar im Interesse einer sinnvollen Erörterung der streitigen Probleme wünschenswert erscheinen. Daß ich im Hinblick auf den Rang der klagenden Parteien mein besonderes Augenmerk auf eine erschöpfende Würdigung aller zu Tage getretenen Streitpunkte richten werde, ist selbstverständlich, denn eine Vernachlässigung einzelner Argumente infolge der gemeinsamen Behandlung beider Klagen könnte natürlich nicht hingenommen werden.

Die Verfahren haben zum Gegenstand die wiederholten Bemühungen der Hohen Behörde, durch verbindliche Akte die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft auf dem Transportsektor zur Herstellung eines Zustandes zu bewegen, wie ihn nach ihrer Meinung der Vertrag vorschreibt. Sie schließen sich an die Prozesse an, in denen gleichfalls auf Klagen der niederländischen und der italienischen Regierung die Versuche der Hohen Behörde vom 18. Februar 1959 für unzulässig erklärt wurden, durch Entscheidungen, für die Artikel 88 als Rechtsgrundlage herangezogen wurde, auf die Mitgliedstaaten einzuwirken.

Nach Verkündung der Urteile 20/59 und 25/59 erließ die Hohe Behörde am 1. März 1961 die nunmehr angegriffene Empfehlung Nr. 1/61, mit der sie die Regierungen der Mitgliedstaaten veranlassen wollte, Durchführungsmaßnahmen zur Veröffentlichung oder Bekanntgabe von Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen für die Beförderung von Kohle und Stahl zu ergreifen. Die Empfehlung wurde mit Begleitschreiben

der Hohen Behörde den Regierungen aller Mitgliedstaaten — unter ihnen der Regierung des Königreichs der Niederlande und der Regierung der Italienischen Republik — zugestellt. Sie wurde außerdem im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* vom 9. März 1961 auf Seite 469 veröffentlicht.

Die Klagen sind gestützt auf Artikel 33 des Vertrages; die niederländische Regierung beruft sich hilfsweise auf Artikel 88 des Vertrages. Beide Regierungen verlangen die Annullierung der Empfehlung in vollem Umfang. Dem von der niederländischen Regierung eingeleiteten Verfahren sind beigetreten:

— Les Charbonnages de France,

— les Houillères du Bassin du Nord et du Pas-de-Calais,

— les Houillères du Bassin de Lorraine.

Sie unterstützen die Anträge der Hohen Behörde in ihrem Ziel, machen aber zum Teil Argumente geltend, von denen die Hohe Behörde ausdrücklich erklärt, daß sie ihrer eigenen Auffassung nicht vollständig entsprechen. Schon an dieser Stelle ist daher zu betonen, daß naturgemäß in der Frage der Interpretation ihrer Äußerungen die Meinung der Hohen Behörde derjenigen der Intervenienten vorgeht.

Die Vorwürfe der Klägerinnen lassen sich in folgender Weise zusammenfassen:

— Sie beziehen sich auf das eingeschlagene Verfahren (Unzulässigkeit einer Empfehlung; Nichtbeachtung der Vorschriften des Artikels 88);

— sie richten sich gegen formelle Mängel der Empfehlung (Unklarheit, mangelnde inhaltliche Differenzierung, unzulängliche Begründung);

— sie betreffen schließlich vor allem den Inhalt des angegriffenen Akts.

Innerhalb der dritten Gruppe wird insbesondere geltend gemacht:

— Die Empfehlung lasse den Regierungen keinen Ermessensspielraum;

— Artikel 70 Absatz 3 stehe nicht im Dienste der Preisvorschriften des Vertrages (Artikel 60);

— Artikel 70 Absatz 3 habe nicht den Zweck, eine präventive Kontrolle der Einhaltung des Diskriminierungsverbots zu gewährleisten;

— Artikel 70 Absatz 3 stehe in keinem funktionellen Zusammenhang mit der Einführung direkter internationaler Tarife und der Harmonisierung von Frachten und Beförderungsbedingungen (§ 10 des Übergangsabkommens);

— Artikel 70 Absatz 3 schreibe nicht die allgemeine Tarifierung von Frachten vor;

— die Hohe Behörde ordne zu Unrecht die Einführung von Kontroll- und Strafmaßnahmen durch die Regierungen der Mitgliedstaaten an;

— die Fristsetzung der Hohen Behörde sei fehlerhaft;

— die Hohe Behörde sei nicht befugt, die Mitgliedstaaten zu einer vorherigen Mitteilung der beabsichtigten Maßnahmen zu veranlassen.

Im einzelnen erlaube ich mir, zum Inhalt der streitigen Argumente auf die ausführlichen Berichte des Herrn Berichterstatters und auf die Erörterungen in der rechtlichen Untersuchung zu verweisen.

Rechtliche Beurteilung

I — *ZUR ZULÄSSIGKEIT*

Zulässigkeitsfragen stellen sich in den vorliegenden Fällen nicht. Infolgedessen kann sofort in die rechtliche Prüfung der Begründetheit eingetreten werden.

II — *DIE EINZELNEN VORWÜRFE*

1. *Zum eingeschlagenen Verfahren*

a) Die niederländische Regierung ist der Ansicht, in Wirklichkeit habe die Hohe Behörde eine Entscheidung nach Artikel 88 erlassen wollen, ohne die dort vorgesehenen Bedingungen zu beachten.

Es ist also angezeigt, vor allen anderen Fragen die Rechtsnatur des angegriffenen Akts zu untersuchen, d. h. festzustellen, ob nach der erkennbaren Absicht der Hohen Behörde und nach den objektiven Merkmalen ihrer Verlautbarung tatsächlich eine Kritik am Verhalten der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 88 des Vertrages vorliegt.

Sicher ist, daß in der „Empfehlung" keine Bezugnahme auf Artikel 88 enthalten ist, was freilich nicht ausschließt, daß in Wirklichkeit eine Entscheidung nach Artikel 88 gegeben sein kann.

Im übrigen ist nicht zu leugnen, daß gewisse Elemente des erlassenen Akts an eine Entscheidung nach Artikel 88 erinnern, so die Feststellung in der Begründung, Ausführungsbestimmungen der Mitgliedstaaten zu Artikel 70 Absatz 3 seien nicht oder nur unvollständig vorhanden, die ausdrückliche Aufforderung zum Erlaß solcher Ausführungsvorschriften und die Bestimmung einer Frist zur Durchführung dieser Aufforderung.

Andererseits hat die Hohe Behörde ihre Äußerung expressis verbis als Empfehlung gekennzeichnet. Es war also ihre erklärte Absicht, sich dieses förmlichen Instruments zu bedienen. Zudem schließen das hohe Ansehen der Exekutive der Montangemeinschaft und die Erfahrung, daß diese den Entscheidungen des Gerichtshofes bisher stets genaue Beachtung geschenkt hat, die Annahme aus, die Hohe Behörde habe nach dem Urteil vom 15. Juli 1960, das dieselben Materien und dieselben Parteien betraf, unter Mißachtung der Lehren des Urteils erneut und in der gleichen Weise den Weg des Artikels 88 gegenüber den Mitgliedstaaten beschritten. Schließlich ist zu beachten, daß die Hohe Behörde die hier streitigen Vertrags-

pflichten nur in bezug auf die zu verfolgenden Ziele umschreibt. Sie beschränkt sich darauf zu interpretieren, welchen Zwecken Artikel 70 Absatz 3 im System des Vertrages zu dienen hat. Dagegen sagt sie nichts über die Wahl der notwendigen Mittel, d. h. sie versucht nicht, die von den Staaten zu ergreifenden Durchführungsmaßnahmen zu bestimmen oder zu definieren. Insbesondere erklärt sie, daß die nationalen Vorschriften den Besonderheiten der einzelnen Verkehrszweige entsprechend verschieden ausgestaltet werden können. Daraus folgt, daß nicht nur nach der erkennbaren Intention der Hohen Behörde, sondern auch nach den hauptsächlichen objektiven Wesensmerkmalen tatsächlich eine Empfehlung gegeben ist.

Mit dieser grundsätzlichen Qualifizierung ist freilich nichts zu der Frage ausgesagt, ob der erlassene Akt in allen seinen Teilen die Grenzen einer Empfehlung respektiert. Dazu wird in späteren Ausführungen Stellung zu nehmen sein.

b) Durfte die Hohe Behörde eine Empfehlung erlassen? — Die italienische Regierung sieht in der Empfehlung der Hohen Behörde einen Verfahrensmißbrauch. Nach ihrer Ansicht hätte nach Erlaß der Urteile vom 15. Juli 1960 das Verfahren gemäß Artikel 88 fortgesetzt werden müssen, denn die italienische Regierung habe am 8. Januar 1959 auf das Schreiben der Hohen Behörde vom 12. August 1958 geantwortet und ihre Bereitschaft erklärt, Maßnahmen zu ergreifen im Rahmen der von der Hohen Behörde aufgeführten drei Möglichkeiten. Die Hohe Behörde hätte, so sagt die italienische Regierung, diese ihre Antwort würdigen und feststellen müssen, daß eine Vertragsverletzung nicht gegeben sei.

In meinen Schlußanträgen zu den Verfahren 20/59 und 25/59 habe ich den Standpunkt vertreten, daß die Hohe Behörde das Verfahren nach Artikel 88 wiederaufnehmen konnte unter Beachtung aller notwendigen Voraussetzungen. Ich bin auch heute noch dieser Meinung. Ich bin aber gleichfalls davon überzeugt, daß die Hohe Behörde nicht *verpflichtet* war, aufs neue den Weg des Artikels 88 zu gehen. Für sie war das Verfahren nach Artikel 88 *ein* Versuch, die Verwirklichung der Ziele des Artikels 70 Absatz 3 zu erreichen. Als der Gerichtshof ihre

Bemühungen für rechtswidrig erklärte, war sie nach Artikel 34 des Vertrages gehalten, „die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Nichtigkeitsurteil ergeben".

Damit gelangen wir an einen Punkt der Debatte, der auch für den Vorwurf der niederländischen Regierung, die Hohe Behörde habe ohne ausdrückliche Ermächtigung eine Empfehlung nicht erlassen dürfen, von Bedeutung ist. Gegen beide Rügen verteidigt sich die Hohe Behörde, was nicht verwunderlich ist, mit einem Hinweis auf das Urteil in den Rechtssachen 20/59 und 25/59, in dessen Gründen es heißt:

> „In den Fällen, in denen ihr eine derartige Verordnungsgewalt nicht zugestanden, sondern den Mitgliedstaaten vorbehalten worden ist, darf die Hohe Behörde jedoch, wenn sie die Staaten an ihre Verpflichtungen erinnern will, lediglich zu einer Empfehlung greifen und ihnen nicht von vornherein die Wahl aufzwingen, die sie selbst unter den in Betracht kommenden Mitteln getroffen hat" (RsprGH VI d 711 und 784).

Es fragt sich, ob dieser Ausspruch geeignet ist, das von der Hohen Behörde eingeschlagene Verfahren zu decken.

Man könnte dagegen einwenden:

— Der Akzent der Aussage des Urteils liege auf dem Verbot, den Mitgliedstaaten die Wahl bestimmter Durchführungsmaßnahmen (Mittel) aufzuzwingen;

— das Urteil fasse nur den Fall einer bloßen Erinnerung an Vertragspflichten ins Auge, also einen rechtlich unbeachtlichen Vorgang, während eine echte Empfehlung im Sinne des Artikels 14 Ziele bestimmend festlegt, d. h. Rechtswirkungen begründet;

— die angezogene Urteilsstelle enthalte lediglich ein obiter dictum, das an der Rechtskraft nicht teilhat. Tragende Entscheidungsbegründung sei nur die Feststellung, daß eine Verordnungsgewalt nicht gegeben ist, nicht dagegen die beispielhafte Erwähnung eines Weges, der an Stelle des kritisierten Verfahrens u. a. in Betracht kommt.

Diese Einwendungen sind nicht stichhaltig. Wenn in einem Urteil des Gerichtshofes der Begriff „Empfehlung" verwendet wird, muß angenommen werden, daß er in seinem juristisch technischen Sinn zu verstehen ist, d. h. einen Akt bezeichnet, der bestimmte Rechtswirkungen als Zielsetzung begründet. — Insoweit ist die Ansicht der niederländischen Regierung zurückzuweisen, nach der eine korrekte Empfehlung sich auf eine Wiederholung des Wortlauts von Artikel 70 Absatz 3 hätte beschränken müssen. Wir haben von ihr im mündlichen Verfahren gehört, daß nur eindeutig aus dem Vertrag zu entnehmende Verpflichtungen unter Vermeidung jeder weiteren Zielsetzung und Auslegung anhand anderer Vorschriften den Inhalt einer Empfehlung bilden könnten. Das aber wäre in der Tat nichts anderes als eine rechtlich unbeachtliche Erinnerung, die mit einer Empfehlung nach Artikel 14 nichts gemein hat.

Im übrigen scheint es mir von sekundärer Bedeutung zu sein, wo in den Urteilen die tragenden Entscheidungsgründe aufhören und etwaige obiter dicta beginnen. In jedem Falle sind alle Äußerungen im Urteilstext vom Willen des Gerichtshofes getragen. Wenn dieser in den unmittelbar vorhergehenden Verfahren anläßlich einer Prüfung der Wege, welche der Hohen Behörde zur Durchsetzung der Vertragspflichten des Artikels 70 Absatz 3 zur Verfügung stehen, den Erlaß von Verordnungen abgelehnt und statt dessen die Wahl einer Empfehlung nahegelegt hat, so ist davon auszugehen, daß der Gerichtshof eine Empfehlung gerade in diesem sachlichen Zusammenhang für zulässig und geeignet hält. Diese Erkenntnis muß die Basis abgeben für die gegenwärtige rechtliche Prüfung.

Eine Bemerkung allerdings scheint mir in diesem Zusammenhang noch unerläßlich, eine Bemerkung, die sich bezieht auf Artikel 88 des Vertrages. Ich denke dabei nicht an die m. E. unzutreffenden Argumente, Artikel 88 sei unanwendbar, wenn *alle* Mitgliedstaaten gegen Vertragsbestimmungen verstoßen (so die Intervenienten), oder Artikel 88 komme erst dann in Betracht, wenn die Ziele einer Vertragsbestimmung mit Hilfe von Empfehlungen definiert worden sind. — Meine Bedenken zielen auf ein anderes Problem.

Wenn der Hohen Behörde gestattet wird, bei Nichterfüllung unmittelbarer Vertragspflichten durch die Mitgliedstaaten im Wege einer Empfehlung an diese Pflichten zu erinnern und die bei ihrer Erfüllung zu beachtenden Ziele zu präzisieren, besteht die Gefahr, daß die betroffenen Mitgliedstaaten in ihrer Rechtsverteidigung beeinträchtigt werden. Sie sind gezwungen, wollen sie verhindern, daß die Empfehlung in Rechtskraft erwächst, nach Artikel 33, also innerhalb eines Monats, eine gewöhnliche Anfechtungsklage einzubringen, über die entschieden wird im Verfahren mit beschränkter gerichtlicher Nachprüfung, während für das Verfahren nach Artikel 88 eine Zweimonatsfrist zur Klageerhebung und die unbeschränkte gerichtliche Nachprüfung gilt. Schließt sich später ein Verfahren nach Artikel 88 an (wenn die Hohe Behörde der Meinung ist, die Empfehlung sei nicht beachtet), so kann nach der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofes in diesem Verfahren der *Inhalt* der vorausgegangenen Empfehlung nicht mehr Gegenstand der rechtlichen Kontrolle sein (vgl. dazu das Urteil 3/59, RsprGH VI d 138). Dort wurde festgestellt:

„Die Hohe Behörde kann die Pflichtverletzung eines Mitgliedstaates sowohl in bezug auf eine Bestimmung des Vertrages als auch in bezug auf eine von ihr erlassene Entscheidung feststellen. Daher müssen zwei Arten von Klagen auseinandergehalten werden, nämlich einerseits die auf Grund von Artikel 33 erhobene Klage wegen einer etwaigen früheren Entscheidung, deren Nichtbefolgung die Hohe Behörde in der Folgezeit festgestellt hat, andererseits die auf Artikel 88 Absatz 2 gestützte Klage, welche sich gegen eben diese feststellende Entscheidung richtet. Beide Klagen dienen nämlich ganz verschiedenen Zwecken. Mit der ersten soll die Rechtswidrigkeit einer Entscheidung festgestellt werden, die außerhalb des Anwendungsbereichs von Artikel 88 erlassen wurde; die zweite dagegen kann nur zum Ziel haben,

a) die Nichtigerklärung der die angebliche Pflichtverletzung feststellenden Entscheidung zu erreichen, wobei der Nachweis zu erbringen ist, daß der betreffende Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen aus der Entscheidung, deren Nichtbeachtung ihm vorgeworfen wird, nachgekommen ist, *was aber wiederum die Möglichkeit ausschließt, gleichzeitig auch die Rechtmäßigkeit dieser Entscheidung in Abrede zu stellen . . .*“

Dieses Ergebnis mag dort unabwendbar sein, wo der Vertrag die Hohe Behörde ausdrücklich zum Erlaß von Entscheidungen und Empfehlungen ermächtigt. Läßt man dagegen Empfehlungen ohne ausdrückliche Ermächtigung zum Zwecke der Erinnerung an unmittelbar aus dem Vertrage abzuleitende Verpflichtungen zu, so kann die Sondervorschrift des Artikels 88, jedenfalls was die inhaltliche Definition der Vertragspflichten angeht, ihrer Bedeutung beraubt werden. Dies zu verhindern, bietet sich nur ein Weg an, falls man die Urteile 20/59 und 25/59 und ihre Anregung zum Erlaß von Empfehlungen nicht antasten will: Der Gerichtshof wird in einem gegebenen Fall den im Urteil 3/59 geäußerten Standpunkt noch einmal erwägen und sich in einem Verfahren nach Artikel 88 dazu entschließen müssen, vorhergehende Entscheidungen oder Empfehlungen, deren Nichtbeachtung durch die Hohe Behörde gerügt wird, in die unbeschränkte Nachprüfung einzubeziehen. Unter diesem allerdings gewichtigen Vorbehalt könnnen im vorliegenden Fall die Urteile 20/59 und 25/59 mit ihren Bemerkungen zum Erlaß von Empfehlungen als Rechtsbasis anerkannt werden, ohne daß das Rechtsschutzsystem des Vertrages mit seinen besonderen Vorrechten zugunsten der Mitgliedstaaten erheblich gestört wird.

2. *Formelle Mängel der Empfehlung*

Auf formelle Mängel im weitesten Sinne zielen ab die Vorwürfe, die im Hinblick auf die inhaltliche Klarheit und Bestimmtheit der Texte, die gegebene Begründung und damit zusammenhängende Fragen erhoben wurden.

a) Nach Auffassung der niederländischen Regierung ist der Hinweis in der Empfehlung auf das gute Funktionieren des gemeinsamen Marktes, auf die Artikel 2 bis 5 des Vertrages, von denen der Gerichtshof festgestellt habe, daß ihre Ziele nicht alle zur gleichen Zeit im gleichen Umfang verwirklicht werden können, und der Hinweis auf Artikel 60 sowie die Ausführungsentscheidungen der Hohen Behörde zu Artikel 60 als Richtschnur für die Adressaten der Empfehlung nicht präzis genug.

Sie sieht einen Beweis für die mangelnde Klarheit in der Aufforderung der Hohen Behörde zur vorherigen Mitteilung geplanter Maßnahmen, die eine Orientierung der nationalen Regierungen ermöglichen soll.

Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß die verbindlichen Teile eines hoheitlichen Akts, also auch die Ziele einer Empfehlung, vollkommen klar und eindeutig sein müssen. Im vorliegenden Fall konzentriert sich die Rüge der Klägerin auf Artikel 1 Absatz 2 der Empfehlung der Hohen Behörde, in dem es heißt:

> „Die Maßnahmen gemäß Absatz 1 sind in einer Weise zu ergreifen, daß sie das gute Funktionieren des gemeinsamen Marktes, so wie dies in den Vorschriften des Vertrages, insbesondere in seinen Artikeln 2 bis 5 und 60, sowie in den dazu ergangenen Entscheidungen der Hohen Behörde vorgesehen ist, fördern."

In der Begründung der Empfehlung wird dazu ausgeführt:

> „Die Mitgliedstaaten haben ferner ihre Maßnahmen in einer Weise zu ergreifen, daß sie das gute Funktionieren des gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl, so wie dies in den Vorschriften des Vertrages, insbesondere in seinen Artikeln 2 bis 5 und 60, sowie in den dazu erlassenen Entscheidungen der Hohen Behörde vorgesehen ist, fördern."

Die Zitate zeigen, daß der Tenor der Empfehlung sich tatsächlich nicht durch besondere Präzision auszeichnet und daß auch die Begründung keine zusätzlichen vertiefenden Erläuterungen gibt.

Es darf aber folgendes nicht übersehen werden. Einmal sind die angeführten Ziele nach dem Wortlaut des Vertrages selbst nicht in eingehender Weise spezifiziert. Zum andern stellt die angegriffene Empfehlung nicht einen ersten Akt der Hohen Behörde auf dem Gebiete der Verkehrspolitik dar, den die Mitgliedstaaten ohne jede Vorbereitung an sich gerichtet sahen. Vorausgegangen sind jahrelange Verhandlungen im Sachverständigenausschuß für Transportwesen (vgl. dessen Bericht vom 21. Januar 1956) sowie im Ministerrat auf Grund des erwähnten Berichts. Sie endeten mit der Einleitung eines Ver-

fahrens nach Artikel 88 durch die Hohe Behörde (vgl. die an die Regierungen gerichteten Schreiben der Hohen Behörde vom 12. August 1958 und die Entscheidung der Hohen Behörde vom 18. Februar 1959), das vor dem Gerichtshof zu eingehenden Diskussionen Anlaß gegeben hat.

Es ist also allen Beteiligten längst klar, was die Hohe Behörde im Zusammenhang mit Artikel 70 Absatz 3 unter „gutes Funktionieren des gemeinsamen Marktes" und mit ihrem Hinweis auf die Artikel 2 bis 5 und 60 des Vertrages verstanden haben will. Die Erwägungen der Entscheidung vom 18. Februar 1959, zitiert im Tatbestand des Urteils 25/59 (RsprGH VI d 753/754), sind in dieser Hinsicht bezeichnend.

Angesichts dieser Sachlage erschiene es exzessiv, in der angegriffenen Empfehlung, von der bekannt ist, daß sie das Verfahren zur Verwirklichung der Ziele des Artikels 70 Absatz 3 ordnungsgemäß fortführen soll, eine eingehende Erörterung zu verlangen, die alles das wiederholt, was in den vergangenen Jahren unverändert Gegenstand der Erklärungen der Hohen Behörde war.

b) Die italienische Regierung wirft der Hohen Behörde vor, sie habe ohne Rücksicht auf die nationalen Besonderheiten an alle Mitgliedstaaten ein und dieselbe Empfehlung gerichtet. Korrekterweise wäre eine Differenzierung je nach der besonderen Situation der einzelnen Staaten und daher der Erlaß eines individuellen, speziell an die italienische Regierung adressierten Akts am Platze gewesen.

In dieser Rüge zeigt sich ein gewisser Widerspruch zu einer anderen Bemerkung der italienischen Regierung, nach der die Hohe Behörde den Mitgliedstaaten nicht genügend Spielraum für die Durchführungsmaßnahmen gelassen habe. — Man darf nicht vergessen, daß Artikel 70 Absatz 3, wie der Gerichtshof festgestellt hat, eine unmittelbare Verpflichtung enthält, welche *alle* Mitgliedstaaten in gleicher Weise trifft. Wenn die Hohe Behörde sich bemüht, das Ziel und den Zweck dieser Verpflichtung zu definieren, kann sie nicht anders als generalisierend vorgehen. Würde sie die besondere Lage jedes Staates in Be-

tracht ziehen, dann wäre sofort die Gefahr gegeben, daß sie den Rahmen einer Empfehlung, die sich nur über *Ziele* aussprechen darf, verläßt und sich äußert zu Durchführungsmaßnahmen, deren Wahl aber den Mitgliedstaaten allein anheimgegeben ist. Was die mit einer Empfehlung verbundenen rechtlichen Möglichkeiten angeht, so hat sich also die Hohe Behörde gerade durch den Verzicht auf Differenzierung korrekt verhalten.

c) Zum Teil identisch mit dem Vorwurf der inhaltlichen Unbestimmtheit der Empfehlung ist die Rüge des Begründungsmangels, den die niederländische Regierung insofern spezifiziert, als sie in der Empfehlung einen Hinweis auf die rechtlichen Grundlagen des erlassenen Akts, auf seine Rechtsnatur und auf das von der Hohen Behörde eingeschlagene Verfahren vermißt.

Auch dieser Vorwurf erscheint mir unbegründet. In der Empfehlung sind ausdrücklich die Vertragsartikel angegeben, auf die sich die Hohe Behörde stützt. Im übrigen ist für die Klägerin offenkundig, daß die Empfehlung ergangen ist in Ausführung der Urteile 20/59 und 25/59, die der Hohen Behörde diesen Weg ausdrücklich gewiesen haben.

d) Schließlich ist hier noch zu behandeln die Einwendung der italienischen Regierung, die Empfehlung lasse den Mitgliedstaaten keinen Ermessensspielraum, mißachte also die Erfordernisse des Artikels 14. Kennzeichnend dafür sei, daß die Regierungen aufgefordert würden, bis zum 31. Oktober 1961 die beabsichtigten Maßnahmen der Hohen Behörde zur Kenntnis zu bringen. Für den Fall einer Meinungsverschiedenheit habe sich die Hohe Behörde also vorbehalten, selbst die notwendigen Bestimmungen vorzuschreiben.

Es ist sicher nicht zutreffend, daß der Text der Empfehlung keinen Spielraum läßt für die Wahl der Mittel durch die Regierungen der Mitgliedstaaten. Sowohl in den Erwägungen der Empfehlung wie in ihrem Tenor werden, wie schon erwähnt, nur die Vertragspflichten der Mitgliedstaaten bezeichnet und die Ziele präzisiert, die bei ihrer Erfüllung zu beachten sind. Im Gegensatz zu der annullierten Entscheidung Nr. 18/59 fin-

den sich dagegen keine Angaben über die im einzelnen einzuschlagenden Wege. Es wird sogar ausdrücklich darauf hingewiesen, daß die Staaten die zu erlassenden Vorschriften entsprechend den Besonderheiten der einzelnen Verkehrszweige verschieden ausgestalten können.

Im übrigen deutet aber auch nichts in der Empfehlung darauf hin, daß sich die Hohe Behörde selbst ermächtigen wollte, in verbindlicher Weise die notwendigen Durchführungsmaßnahmen festzulegen, wenn die mitgeteilten Maßnahmen nach ihrer Ansicht nicht ausreichten. Dazu wäre sie in der Tat nicht befugt. Die Aufforderung zur Unterrichtung der Hohen Behörde über die beabsichtigten Schritte hat vielmehr erkennbar nur den Zweck, durch rechtzeitige Kontakte im Wege eines nicht-förmlichen Verfahrens vor Abschluß gesetzgeberischer Maßnahmen eine unverbindliche Orientierung der Mitgliedstaaten über die Ansichten der Hohen Behörde zu ermöglichen. Sie dient also einer sinnvollen Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten, ermöglicht eine gewisse Beschleunigung in der Verwirklichung der Vertragsziele und ist vor allem auch geeignet, die Einleitung eines förmlichen Verfahrens nach Artikel 88 zu vermeiden. Diese Anordnung beschwert die Mitgliedstaaten in keiner Weise, sondern liegt in ihrem Interesse. Stellt sich heraus, daß die Meinungsverschiedenheiten unüberbrückbar sind, dann bleibt der Hohen Behörde nur der Weg über Artikel 88 mit allen seinen Kautelen für die betroffenen Staaten. Von einer Erweiterung ihrer Befugnisse und einer Einengung der den Staaten offenstehenden Möglichkeiten kann demnach nicht die Rede sein.

3. *Vorwürfe, die sich auf den Inhalt der Empfehlung beziehen*

In allgemeiner Form wird von den Klägerinnen gerügt, durch die Angabe der Ziele, die mit Hilfe staatlicher Maßnahmen nach Artikel 70 zu erreichen seien, lege die Hohe Behörde weitergehende Verpflichtungen fest, als sie der Vertrag für die Mitgliedstaaten vorsehe. Artikel 70 Absatz 3 habe nur den einen Sinn und Zweck, der Hohen Behörde eine Kontrolle der Einhaltung des Diskriminierungsverbots zu ermöglichen.

a) Vor allem verlange die Hohe Behörde zu Unrecht, daß die Veröffentlichung oder Bekanntgabe der Frachten nach Artikel 70 Absatz 3 in den Dienst des Preisrechts der Gemeinschaft (Artikel 60) gestellt werde.

Mit dieser Rüge ist die Kernfrage des vorliegenden Verfahrens angesprochen.

Vorweg möchte ich betonen, daß die Urteile 20/59 und 25/59 m. E. zu dieser Frage entgegen der Annahme der Klägerinnen nicht Stellung genommen haben. Man muß sich hier davor hüten, aus gewissen Formulierungen der Urteile, die aus dem Zusammenhang gerissen sind, zu weitgehende Schlüsse zu ziehen.

Zwar wird in den Entscheidungsgründen das Problem berührt, indem die These der Hohen Behörde dargestellt wird, nach der die Bestimmungen des Artikels 60 eine Veröffentlichung der Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen, die auf die Beförderung von Kohle und Stahl angewandt werden, voraussetzen. In den sich anschließenden Erwägungen beschränkt sich der Gerichtshof aber auf die Feststellung, ein *Verkäufer* könne nicht verpflichtet sein, die Transportkosten als Elemente seines Einstandspreises zu veröffentlichen; auch die Entscheidungspraxis der Hohen Behörde zu Artikel 60 sei so gestaltet, daß eine Veröffentlichung von Transportkosten durch die *Produzenten* nicht vorgesehen sei. Wenn schließlich das Urteil davon spricht, zwischen der Pflicht zur Veröffentlichung der Preise und der Pflicht zur Veröffentlichung der Transportkosten bestehe kein organischer und funktioneller Zusammenhang, so wird als Ergebnis nur festgehalten:

> „Aus diesem Grundsatz läßt sich jedoch nicht herleiten, daß die Hohe Behörde ermächtigt wäre, im Entscheidungswege eine Präventivkontrolle [des Diskriminierungsgrundsatzes] einzuführen" (1).

Da sich das Urteil ausschließlich im Rahmen der Überlegung bewegt, ob sich eine *Verordnungsgewalt* der Hohen Behörde in der Materie des Artikels 70 Absatz 3 aus dem Vertrage

(1) RsprGH VI d 783.

ableiten läßt, bestand für den Gerichtshof keine Veranlassung, der Frage nachzugehen, wie die Vertragspflichten der *Staaten* auf dem Gebiete des Transportwesens im Hinblick auf das Preisrecht des Vertrages zu umgrenzen sind.

Es steht fest, daß der Vertrag den Bereich der Integration der nationalen Volkswirtschaften eng umgrenzt hat. Es ist aber auch anerkannt, daß die Notwendigkeit besteht, für bestimmte Materien hinauszugreifen in die den Staaten verbliebene hoheitliche Sphäre, um mit Hilfe exzeptioneller Eingriffsbefugnisse der Gemeinschaft oder mit Hilfe besonderer Vertragspflichten der Staaten die Teilintegration mit ihren besonderen Spielregeln gegen Einflüsse von außen abzusichern. So war für alle Beteiligten klar, daß vor allem der Transportsektor für den Kohle- und Stahlmarkt von großer Bedeutung ist. Dieser Erkenntnis sind die besonderen Bestimmungen des Artikels 70, unter ihnen der hier zu interpretierende Artikel 70 Absatz 3, zu verdanken.

Wenn versucht werden soll, die Bedeutung des dritten Absatzes von Artikel 70 zu definieren, so ist natürlich theoretisch denkbar, nur den unmittelbaren Zusammenhang, in den er gestellt ist, d. h. Artikel 70, der ein eigenes Kapitel des Vertrages bildet, zu betrachten. Diese Deutung kann sich auf den Grundsatz stützen, daß in Bereichen, die der nationalen Zuständigkeit vorbehalten sind, eine enge Auslegung jeder Ausnahmebestimmung am Platze ist. Ob sie zwingend und richtig ist, muß aber nach ihren Auswirkungen auf das gesamte Vertragssystem beurteilt werden.

Was den Wortlaut der Bestimmung des Artikels 70 angeht, so verweisen die Hohe Behörde und die Intervenientin auf Absatz 5, in dem gegenüber der nationalen Verkehrspolitik nicht nur ein Vorbehalt zugunsten des Artikels 70, sondern allgemein der „anderen Vertragsbestimmungen" enthalten ist. Würde Artikel 70 sich selbst genügen, hätte also sein Absatz 3 nur Funktionen im Rahmen des Diskriminierungsverbots, dann wäre der erwähnte Vorbehalt unverständlich. Artikel 70 Absatz 5 schlägt demnach selbst eine wesentliche Bresche in die Argumentation der Klägerinnen.

Daraus ergibt sich mit Sicherheit, daß bei der Interpretation von Artikel 70 Absatz 3 zumindest die Grundprinzipien des Vertrages beachtet werden müssen, die für die Gemeinschaft und ihre Funktionen charakteristisch sind, denn es ist nicht anzunehmen, daß die Vertragspartner sich zu diesen Grundsätzen bekennen unter gleichzeitiger Zulassung staatlicher Maßnahmen, welche die Grundsätze in Frage stellen können. Die Vertragsprinzipien sind niedergelegt in den Artikeln 2 bis 5, von denen Artikel 2 Absatz 2, Artikel 3 a, b, c, Artikel 4 b und c sowie Artikel 5 hier besonderes Interesse beanspruchen. Vor allem verdient Artikel 5 Hervorhebung, der die Gemeinschaft zur Schaffung, Aufrechterhaltung und Beachtung normaler Wettbewerbsbedingungen verpflichtet. Für das Wettbewerbssystem des Vertrages stellt Artikel 60 einen wesentlichen Eckstein dar. Er untersagt auf dem Gebiete der Preise die zu den Artikeln 2, 3 und 4 in Widerspruch stehenden Praktiken, insbesondere die Praktiken unlauteren Wettbewerbs und die diskriminierenden Praktiken; er schreibt des weiteren im Interesse dieses Verbots die genaue Veröffentlichung und Einhaltung der auf dem gemeinsamen Markt angewandten Preistafeln und Verkaufsbedingungen vor, wobei die Unternehmen in gewissem Umfang in der Wahl der Frachtbasis frei sind, und er läßt eine Abweichung von den veröffentlichten Preisen nur dann zu, wenn die Voraussetzungen für die Preisangleichung gegeben sind.

Dieses System setzt, wie nicht zu leugnen ist, eine gewisse Kenntnis der Transportkosten voraus für die Berechnung der eigenen Einstandspreise ab *Frachtbasis* und am Lieferort sowie für die Berechnung der Einstandspreise konkurrierender Unternehmen. Ohne eine solche Kenntnis ist Artikel 60 unpraktikabel, das Preissystem des Vertrages nicht funktionsfähig; vor allem können Preisangleichungen, die nach dem Urteil des Gerichtshofes (Rechtssache 1/54, RsprGH I d 28) „ein den Unternehmen durch den Vertrag gewährtes Recht, nicht eine bloße Möglichkeit" darstellen, in präziser und damit in korrekter Weise nur durchgeführt werden, wenn die Transportkosten bekannt sind.

Ist aber die Notwendigkeit einer Frachtpublizität für das reibungslose Funktionieren des gemeinsamen Marktes erwiesen, so muß auch angenommen werden, daß die Verfasser des Vertrages dieses Ziel vor Augen hatten, als sie in Artikel 70 Absatz 3 die Verpflichtung der Staaten eintrugen, die Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen, die auf die Binnentransporte von Kohle und Stahl innerhalb jedes Mitgliedstaates und zwischen den Mitgliedstaaten Anwendung finden, zu veröffentlichen oder der Hohen Behörde zur Kenntnis zu bringen. Es sollte nach ihrem Willen die Transparenz des Transportmarktes durch Rechtspflichten der Staaten abgesichert werden.

Mit dieser Auffassung ist in jedem Fall unvereinbar die von der niederländischen Regierung verteidigte Geheimhaltung besonderer Tarife.

Wie im einzelnen die Frachtpublizität gewährleistet wird, ist aus der Empfehlung der Hohen Behörde, die nur das Ziel kennzeichnet, nicht zu entnehmen. Auch der Gerichtshof hat sich damit nicht zu befassen. Insbesondere kann offenbleiben, ob der Vertrag die individuelle Mitteilung jedes einzelnen Frachtvertrages und die Weitergabe seiner Daten an die Interessenten, d. h. die Verkehrsnutzer, vorsieht. Es ist nicht von der Hand zu weisen, daß ein solches Verfahren sowohl die Regierungen wie die Hohe Behörde vor unlösbare Schwierigkeiten stellen könnte und überdies für die Transportnutzer nur von geringem Wert wäre. Es mag also durchaus für die praktische Durchführung eine Zusammenfassung einzelner Daten in der Form von Merkurialen, sei es durch die Regierungen, sei es durch die Hohe Behörde, in Betracht kommen.

In jedem Fall ist unrichtig die Annahme, die Hohe Behörde strebe eine allgemeine Tarifierung an. Auch wenn die Intervenienten dies für nützlich oder gar notwendig halten, muß doch festgestellt werden, daß aus der Empfehlung selbst sich eine entsprechende Zielrichtung nicht entnehmen läßt. Insofern gehen die Argumente der italienischen Regierung fehl, die sich auf bestimmte Veröffentlichungen eines Beraters der Hohen Behörde außerhalb der angegriffenen Empfehlung stützen.

Nach diesen grundsätzlichen Bemerkungen muß noch auf einige besondere Argumente eingegangen werden. Es stellt sich die Frage, ob eine ausreichende Frachtpublizität vorhanden ist ohne staatliche Mitwirkung. Wir haben im Verfahren von den Intervenienten in glaubhafter Weise gehört, daß dies zumindest in Teilen des gemeinsamen Marktes nicht der Fall ist, weil Auskünfte nur erteilt werden bei einer Nachfrage nach genau definierten Transportleistungen im Einzelfall. Aber auch wenn man von derartigen objektiven Schwierigkeiten absieht und annimmt, daß mit Hilfe eines wirksamen Informationsdienstes gewisse Kenntnisse über Frachten und Transportbedingungen zuverlässigerweise auch durch die privaten Unternehmen allein beschafft werden können, was ohne Mühe und erhebliche Kosten sicherlich nicht der Fall sein dürfte, so scheidet diese Möglichkeit ganz sicher für die mittleren und kleinen Unternehmen aus. Der Verzicht auf eine staatliche Mitwirkung zur Sicherung der Markttransparenz würde also notwendigerweise nach sich ziehen eine Diskriminierung im Markt einmal zwischen Unternehmen, die ihren Sitz in publizitätsfreudigen Staaten haben, und Unternehmen, die in Staaten ohne Frachtpublizität sich betätigen, und zum andern je nach der erwähnten Unterrichtungsmöglichkeit zwischen großen und kleinen Unternehmen. Das aber stellt ein Ergebnis dar, das mit den Prinzipien des Vertrages keinesfalls vereinbar ist.

In der rechtlichen Beurteilung, mit der wir es hier allein zu tun haben, darf außerdem die Behauptung nicht zu einem Fehlschluß Anlaß geben, daß bisher auch ohne vollständige Publizität auf dem Transportmarkt das Funktionieren des gemeinsamen Marktes kaum nennenswert beeinträchtigt worden sei. In treffenden Formulierungen hat der Vertreter der Intervenienten unterstrichen, die Existenz einer Rechtspflicht könne nicht von dem Grad ihrer Beachtung abhängig gemacht werden. Leugnet man nämlich eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Frachtpublizität, so hat man eine Entwicklung zu gewärtigen, an deren Ende die Geheimhaltung auf dem Transportmarkt vorherrscht. Abgesehen davon, daß diese Entwicklung den Bemühungen im Rahmen der Verkehrspolitik der EWG diametral entgegengesetzt wäre, wird

niemand bestreiten können, daß sie wesentliche Grundsätze der Montangemeinschaft undurchführbar machen würde. Damit scheint nachgewiesen, daß die von der Hohen Behörde verlangte nationale Mitwirkung auf dem Verkehrssektor gerade im Hinblick auf die für den gemeinsamen Markt grundlegend bedeutsamen Vorschriften der Artikel 5 und 60 unerläßlich ist. Sie zu garantieren, ist u. a. Aufgabe des Artikels 70 Absatz 3.

Es bleiben nach alledem nur noch zwei Einwendungen der niederländischen Regierung zu bedenken. Sie ist der Auffassung, die von der Hohen Behörde vertretene Interpretation beseitige im Grunde die Alternative des Artikels 70 Absatz 3, weil in jedem Falle eine Bekanntgabe der Frachten an die Unternehmen vorgesehen sei. Richtigerweise lasse Artikel 70 Absatz 3 den Mitgliedstaaten aber die Wahl zwischen Tarifveröffentlichung und Mitteilung von Frachten zum ausschließlichen Gebrauch durch die Hohe Behörde.

Meines Erachtens ist diese Folgerung nicht stichhaltig. Eine echte Alternative ist nur gegeben, wenn die eröffneten Möglichkeiten in ihren Auswirkungen ungefähr gleichwertig sind, nicht dagegen bei einer Gegenüberstellung äußerster Extreme, wie sie die Veröffentlichung von Tarifen und die Geheimhaltung mitgeteilter Frachten darstellt. Eine solche echte Alternative liegt vom Standpunkt der Hohen Behörde aus gesehen vor, denn es besteht für die Betroffenen und Interessierten (Transportunternehmen und Transportnutzer) durchaus ein Unterschied zwischen einer hoheitlichen oder privaten Tarifierung einerseits und andererseits der Möglichkeit, Frachten im Einzelfall auszuhandeln mit der Verpflichtung, sie der Hohen Behörde mitzuteilen.

Mit ihrem zweiten Einwand bringt die niederländische Regierung vor, die von der Hohen Behörde geforderten Maßnahmen führten zu einer grundlegenden Veränderung der niederländischen Transportwirtschaft, für die das Wettbewerbsprinzip kennzeichnend sei. Auch dieser Einwand geht fehl. Er stellt im Grunde eine Kritik am Vertrag und am Geist des Vertrages dar. Abgesehen von Artikel 70 Absatz 5, nach dem die nationale Verkehrspolitik im Interesse der Gemein-

schaft Einschränkungen hinnehmen muß, ist nicht einzusehen, inwiefern durch eine Frachtpublizität der Wettbewerb auf dem Transportsektor beseitigt werden sollte. Auch für den Vertrag und die Gemeinschaft ist der Wettbewerb eine wesentliche Notwendigkeit. Wie Artikel 60 zeigt, schließt die Verpflichtung zur Herstellung der Markttransparenz die Verwirklichung eines echten Wettbewerbs dennoch nicht aus.

b) Eine weitere Rüge zum Inhalt der Empfehlung leitet die niederländische Regierung aus der Annahme ab, die Hohe Behörde verlange eine Veröffentlichung von Tarifen oder eine Bekanntgabe von Frachten dergestalt, daß ihr selbst sowie Verbrauchern und Produzenten die vorherige Nachprüfung der Beachtung des Diskriminierungsverbots nach Artikel 70 Absatz 1 und 2 möglich sei, was nach der Ansicht des Gerichtshofes (Urteil 25/59, RsprGH VI d 783) nicht statthaft sei.

Eine Präventivkontrolle ist, wenn überhaupt, nur möglich anhand von veröffentlichten Tarifen, die vor ihrer Anwendung auf die Vereinbarkeit mit Artikel 70 Absatz 1 und 2 überprüft werden, oder wenn vor Abschluß eines konkreten Transportvertrages dessen Bedingungen der Hohen Behörde oder der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Es ist aber festzustellen, daß die Empfehlung der Hohen Behörde nicht in dieser Weise abgefaßt ist; sie würde sonst in der Tat die im Vertrag vorgesehene Alternative (Veröffentlichung oder Bekanntgabe an die Hohe Behörde) erheblich verändern. Da die Hohe Behörde sich darauf beschränkt, den Wortlaut von Artikel 70 Absatz 3 wiederzugeben, und in der Aufzählung der zu verfolgenden Ziele die Präventivkontrolle nicht erwähnt, muß angenommen werden, daß sie die Möglichkeit einer nachträglichen Kontrolle, wie sie sich aus der bloßen Mitteilung angewandter Frachten ergibt, nicht ausschließen wollte. In Wirklichkeit stellt also das klägerische Argument keine stichhaltige Rüge, sondern eine unbegründete Befürchtung dar.

c) In einer dritten Bemerkung zum Inhalt der Empfehlung unterstreichen beide Klägerinnen, Artikel 70 Absatz 3 habe nicht die Aufgabe, die Durchführung von Maßnahmen zur Auf-

stellung direkter internationaler Tarife und zur Harmonisierung der Frachten und Beförderungsbedingungen zu ermöglichen. Es handele sich hier um Materien, die ausschließlich in dem inzwischen außer Kraft getretenen Übergangsabkommen erwähnt seien und die nur Gegenstand von Regierungsabkommen außerhalb des Vertrages sein könnten.

Richtig ist, daß die Einführung direkter internationaler Tarife und die Harmonisierung der Frachten nicht ausdrücklich in Artikel 70, sondern nur in § 10 des Übergangsabkommens erwähnt sind. Ebenso sicher ist es, daß in § 10 Absatz 6 dieses Abkommens die Rede ist von einem Einverständnis der Regierungen (accord des gouvernements), daß wir es also mit Maßnahmen zu tun haben, die zwischen den Regierungen ausgehandelt werden müssen. § 10 enthält insofern ein Programm, nicht dagegen unmittelbare Vertragspflichten der Mitgliedstaaten.

Dennoch ist folgendes zu beachten: § 10 Absatz 1 des Übergangsabkommens spricht im Hinblick auf die Arbeiten des Sachverständigenausschusses, zu denen die Ausarbeitung von Vorschlägen über die Aufstellung direkter internationaler Tarife und über die Harmonisierung der Frachten und Beförderungsbedingungen gehört, von einer Tätigkeit, die im Dienste der Ziele des Artikels 70 steht; wörtlich: „Ein Ausschuß von Sachverständigen . . . ist . . . mit der Ausarbeitung von Vorschriften zu beauftragen, die zur Erreichung der in Artikel 70 des Vertrages bestimmten Ziele der Regierungen . . . vorzuschlagen sind; . . ." Damit ist authentisch interpretiert, in welchem Verhältnis die Bestimmung des § 10 zur Artikel 70 des Vertrages steht. Niemand kann behaupten, daß mit dem Außerkrafttreten des Übergangsabkommens diejenigen Programme aufgegeben worden seien, die mit den Zielen des Vertrages, also auch mit den Zielen des Artikels 70, in unlösbarer Verbindung stehen. Auch wenn die Staaten auf diesem Gebiet nicht unmittelbar verpflichtet sind, Maßnahmen zu ergreifen, so besteht für sie doch die allgemeine Pflicht, sich um die Durchführung der Programme zu bemühen. Lediglich auf diese allgemeine Pflicht ist in der Empfehlung Bezug genom-

men, und zwar, wie die Hohe Behörde im Verfahren erklärt hat, in dem Sinne, daß bei Maßnahmen zur Erfüllung unmittelbarer Vertragspflichten nichts getan werden darf, was die Durchführung der Programme verhindern oder wesentlich erschweren könnte. — Inwiefern mit diesem Hinweis die Verpflichtung zu einer allgemeinen Tarifierung verbunden sein soll, ist mir nicht verständlich.

Die Erwähnung der direkten internationalen Tarife und der Tarifharmonisierung in der Empfehlung der Hohen Behörde kann demnach nicht beanstandet werden.

d) Nach der Auffassung der niederländischen Regierung schreibt die Hohe Behörde zu Unrecht die Inkraftsetzung von Kontroll- und Strafmaßnahmen vor, was einen unzulässigen Eingriff in die staatliche Souveränität bedeute.

Gemäß Artikel 2 der Empfehlung haben „die Regierungen der Mitgliedstaaten alle geeigneten allgemeinen oder besonderen Maßnahmen zu ergreifen, damit die Beachtung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die zur Erreichung der in Artikel 1 bezeichneten Ziele bestehen oder noch erlassen werden, kontrolliert werden kann und damit Verstöße gegen diese Vorschriften geahndet werden können".

Es ist unbestreitbar, daß Artikel 70 keinen Hinweis auf solche Maßnahmen enthält. Wenn aber feststeht, daß Artikel 70 Absatz 3 eine unmittelbar geltende Vertragsvorschrift darstellt, wie der Gerichtshof im Urteil 25/59 (RsprGH VI d 780) ausdrücklich betont, muß auch angenommen werden, daß eine korrekte Vertragserfüllung *wirksame* Maßnahmen verlangt. Der Erlaß eines Gesetzes oder einer Verordnung, in welcher der Befehl des Artikels 70 lediglich weitergegeben würde an die staatlichen Rechtsunterworfenen, wäre nicht ausreichend. Nach allgemeiner Auffassung müssen wirksame Maßnahmen der hoheitlichen Verwaltung mit Kontrollen verbunden sein und durch Sanktionen abgesichert werden. Die Hohe Behörde hat in ihrer Empfehlung also nichts weiter getan als eine selbstverständliche Nebenpflicht der Mitgliedstaaten ausgesprochen, die

mit ihrer unmittelbaren Vertragspflicht notwendig verbunden ist.

e) Fehlerhaft ist nach Meinung der niederländischen Regierung auch die in Artikel 4 der Empfehlung enthaltene Fristsetzung, weil sie sich nicht auf Artikel 88 des Vertrages stütze und weil innerhalb der gesetzten Frist staatliche Maßnahmen lediglich *eingeleitet* werden mußten, was zu Ungleichheiten unter den Mitgliedstaaten hätte führen können.

Um den zweiten Teil der Rüge vorwegzunehmen: Eine Diskriminierung in der Empfehlung selbst ist nicht zu erkennen, denn allen Staaten ist die Möglichkeit gegeben, sich auf die Einleitung der notwendigen Maßnahmen zu beschränken. Im übrigen konnte mit Rücksicht auf die Unterschiede in den nationalen Gesetzgebungssystemen nicht in jedem Falle die *Erreichung* der Ziele innerhalb einer verhältnismäßig kurzen Frist angeordnet werden.

Was die Fristsetzung selbst angeht, so ist sie in Artikel 70 Absatz 3 und im Übergangsabkommen offensichtlich nicht vorgesehen. Daraus folgt aber streng genommen, daß die Staaten verpflichtet sind, die notwendigen Durchführungsmaßnahmen *unverzüglich* zu ergreifen oder doch innerhalb einer angemessenen Frist in Angriff zu nehmen. Man könnte sich also höchstens fragen, ob nicht die mit der Fristsetzung durch die Hohe Behörde verbundene *Verzögerung* in der Verwirklichung der Ziele des Artikels 70 Absatz 3 vertragswidrig ist. Da die gesetzte Frist in jedem Fall eine angemessene Mindestspanne umfaßt, kann die Klägerin kein Interesse an ihrer Aufhebung geltend machen.

f) Zum Inhalt der Empfehlung rügen beide Klägerinnen schließlich noch die Anordnung der vorherigen Unterrichtung über die beabsichtigten Maßnahmen. Der Vertrag kenne nur eine nachträgliche Kontrolle (Artikel 88).

Daß die rechtzeitige Aufnahme von Kontakten durchaus im Interesse der Mitgliedstaaten liegt, habe ich im Zusammenhang mit den Rügen zur Form und zum Verfahren schon ausgeführt. Sie sollen nichts anderes sein als Ausdruck einer sinnvollen

Zusammenarbeit zwischen der Hohen Behörde und den Mitgliedstaaten, wie sie diesen allgemein in Artikel 86 des Vertrages zur Pflicht gemacht ist. Von einer Rechtsbeeinträchtigung kann also keine Rede sein.

Bleibt nur die Frage der Frist. Gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Empfehlung hatten die Regierungen den Inhalt der beabsichtigten Maßnahmen der Hohen Behörde bis zum 31. Oktober 1961 zur Kenntnis zu bringen.

Nach den Ausführungen zum vorhergehenden Argument ist anzunehmen, daß dieses Datum, gerechnet vom Erlaß der Empfehlung an, innerhalb der Grenzen einer angemessenen Frist liegt. In jedem Fall muß es rechtmäßig erscheinen, daß von den Staaten bis zu diesem Zeitpunkt eine Vorbereitung eventueller Maßnahmen erwartet würde, welche die wesentlichsten Merkmale ihrer Durchführungsbestimmungen erkennbar werden ließ.

Auch insofern kann ich eine Rechtsverletzung nicht feststellen.

III — *ERGEBNIS*

Nach sorgfältiger Prüfung aller Argumente gelange ich zu folgendem Ergebnis:

1. Die Empfehlung der Hohen Behörde vom 1. März 1961 ist nicht mit wesentlichen Mängeln behaftet und daher vertragsgerecht;

2. die Interventionen der Charbonnages de France, der Houillères du Bassin du Nord et du Pas-de-Calais und der Houillères du Bassin de Lorraine sind zulässig und begründet;

3. die Klagen der italienischen und der niederländischen Regierung sind zulässig, aber nicht begründet;

4. die Kosten der Verfahren sind den Klägern aufzuerlegen mit der Maßgabe, daß die Kosten der Intervention von der klagenden niederländischen Regierung zu tragen sind.