Conclusies van de Advocaat-Generaal

K. ROEMER

7 juni 1962

Vertaald uit het Duits

Zaak no. 9-61 en zaak no. 11-61 [1])

[1]) Regering van de Republiek Italië tegen Hoge Autoriteit van de E.G.K.S. (ingetrokken).

INHOUDSOPGAVE

blz.

Inleiding 481

Juridische aspecten 483

I – Ontvankelijkheid 483

II – De aangevoerde grieven 484

1. Ten aanzien van de gevolgde procedure . . . 484

2. Formele gebreken van de aanbeveling 490

3. Grieven betreffende de inhoud van de aanbeveling 494

III – Conclusies 506

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

Hoewel de door de Nederlandse en de Italiaanse Regering ingestelde beroepen door het Hof niet zijn gevoegd, mogen wij ons veroorloven ons standpunt ten aanzien van beide zaken uiteen te zetten in één gemeenschappelijke conclusie. De identiteit van de punten van geschil, de overeenkomst van de verdedigde belangen en de grote mate van overeenstemming der aangevoerde argumenten vormen onzes inziens niet slechts een rechtvaardiging voor een dergelijke werkwijze, doch doen deze zelfs wenselijk voorkomen in het belang van een zinvolle behandeling van de problemen, waarover partijen het oneens zijn. Met het oog op de hoge staat van verzoeksters is het vanzelfsprekend, dat wij er in het bijzonder naar zullen streven alle punten van geschil, die aan de orde zijn gekomen, grondig te onderzoeken. Het zou immers ontoelaatbaar zijn, dat bepaalde argumenten buiten beschouwing zouden blijven ten gevolge van de gemeenschappelijke behandeling van beide beroepen.

De processen hebben betrekking op de herhaalde pogingen van de Hoge Autoriteit om de Lid-Staten van de Gemeenschap er door middel van bindende maatregelen toe te brengen op vervoergebied een toestand teweeg te brengen, zoals het Verdrag die – naar de mening van de Hoge Autoriteit – voorschrijft. Zij vormen een vervolg op de processen waarin – eveneens ten verzoeke van de Nederlandse en de Italiaanse Regering – het Hof de onwettigheid heeft uitgesproken van de pogingen van de Hoge Autoriteit van 18 februari 1959 om door middel van beschikkingen, waarvoor artikel 88 als rechtsgrondslag was aangevoerd, invloed uit te oefenen op de Lid-Staten.

Na wijzing van de arresten 20-59 en 25-59 vaardigde de Hoge Autoriteit op 1 maart 1961 de aanbeveling 1-61 uit, welke thans wordt bestreden. Door middel van deze aanbeveling wilde de Hoge Autoriteit de Lid-Staten er toe brengen uitvoeringsmaatregelen te nemen, strekkende tot het openbaar maken of ter kennis brengen

van schalen, vrachtprijzen en tariefbepalingen voor het vervoer van kolen en staal. De Hoge Autoriteit heeft deze aanbeveling bij brief medegedeeld aan de Regeringen van alle Lid-Staten, waaronder de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Italiaanse Republiek. Bovendien werd de aanbeveling openbaar gemaakt in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen dd. 9 maart 1961 (blz. 469).

De beroepen zijn gebaseerd op artikel 33 van het Verdrag; de Nederlandse Regering beroept zich subsidiair op artikel 88 van het Verdrag. Beide Regeringen concluderen tot vernietiging van de aanbeveling in al haar onderdelen. Als interveniënten in het door de Nederlandse Regering aangespannen proces treden op:

— Les Charbonnages de France,

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

— Les Houillères du Bassin de Lorraine.

Zij ondersteunen de conclusies van de Hoge Autoriteit voor wat hun doel betreft, doch voeren deels argumenten aan, die volgens de uitdrukkelijke verklaring van de Hoge Autoriteit niet volledig in overeenstemming zijn met haar eigen opvatting. Wij mogen er hier dan ook reeds op wijzen, dat — waar het de interpretatie van haar uitlatingen betreft — aan de opvatting van de Hoge Autoriteit uiteraard meer waarde zal worden gehecht dan aan die van interveniënten.

De grieven van verzoeksters kunnen als volgt worden samengevat:

— zij hebben betrekking op de gevolgde procedure (de Hoge Autoriteit heeft ten onrechte een aanbeveling uitgevaardigd en de voorschriften van artikel 88 niet in acht genomen);

— zij richten zich tegen formele gebreken van de aanbeveling (onduidelijkheid, de inhoud is niet voldoende aangepast aan de speciale omstandigheden van elke staat afzonderlijk, gebrekkige motivering);

— ten slotte hebben zij vooral betrekking op de inhoud van de bestreden maatregel.

De derde groep omvat in het bijzonder de volgende grieven:

- De aanbeveling ontneemt de Regeringen iedere discretionaire bevoegdheid;
- artikel 70, lid 3, mag niet dienstbaar worden gemaakt aan het prijsrecht van het Verdrag (artikel 60);
- artikel 70, lid 3, heeft niet de strekking, een preventieve controle op de nakoming van het discriminatieverbod te waarborgen;
- er bestaat geen functioneel verband tussen artikel 70, lid 3, enerzijds en de instelling van directe internationale tarieven en de harmoniëring van vrachtprijzen en vervoervoorwaarden (paragraaf 10 van de Overeenkomst met betrekking tot de overgangsbepalingen) anderzijds;
- artikel 70, lid 3, schrijft geen algemene tarifering van vrachtprijzen voor;
- ten onrechte schrijft de Hoge Autoriteit de Regeringen van de Lid-Staten voor, controle- en strafmaatregelen in te voeren;
- de termijnstelling door de Hoge Autoriteit is onwettig;
- de Hoge Autoriteit is niet bevoegd de Lid-Staten de verplichting op te leggen, tevoren mededeling te doen van de beoogde maatregelen.

Voor wat de gedetailleerde inhoud van de over en weer aangevoerde argumenten betreft, mogen wij verwijzen naar de uitvoerige rapporten van de Rechter-Rapporteur en naar onze uiteenzettingen in het kader van het onderzoek van de juridische aspecten van de zaak.

Juridische aspecten

I – *ONTVANKELIJKHEID*

Geen van beide beroepen geeft aanleiding tot vragen betreffende de ontvankelijkheid. Wij kunnen dan ook terstond overgaan tot het onderzoek van de gegrondheid der beroepen.

II – *DE AANGEVOERDE GRIEVEN*

1. *Ten aanzien van de gevolgde procedure*

a) De Nederlandse Regering is van mening, dat de Hoge Autoriteit in feite een beschikking ingevolge artikel 88 heeft willen uitvaardigen, zonder de in dat artikel voorziene vereisten in acht te nemen.

Het is dus dienstig, in de eerste plaats het rechtskarakter van de bestreden maatregel te onderzoeken. Wij dienen derhalve vast te stellen, of er blijkens de duidelijke bedoeling van de Hoge Autoriteit en blijkens de objectieve kenmerken van de door haar uitgevaardigde maatregel in feite sprake is van het uitoefenen van kritiek op het gedrag van de Lid-Staten als bedoeld in artikel 88 van het Verdrag.

Vast staat, dat de „aanbeveling" niet naar artikel 88 verwijst. Doch dat wil nog niet zeggen, dat wij in feite niet te maken kunnen hebben met een beschikking ingevolge artikel 88.

Het valt overigens niet te ontkennen, dat bepaalde elementen van de maatregel doen denken aan een beschikking ingevolge artikel 88. Zo wordt bij voorbeeld in de considerans gesteld, dat bepalingen van de Lid-Staten ter uitvoering van het voorschrift van artikel 70, lid 3, niet dan wel slechts onvolledig bestaan. Voorts worden de Lid-Staten uitdrukkelijk uitgenodigd, dergelijke uitvoeringsmaatregelen uit te vaardigen en is er een termijn gesteld, binnen welke aan deze uitnodiging gevolg moet worden gegeven.

Daar staat tegenover, dat de Hoge Autoriteit haar maatregel expressis verbis als „aanbeveling" heeft aangeduid. Zij heeft dus uitdrukkelijk te kennen gegeven, dat het haar bedoeling was zich van een maatregel in deze vorm te bedienen. Bovendien ontnemen het hoge aanzien van het uitvoerend orgaan van de E.G.K.S. en de ervaring, dat dit orgaan de beslissingen van het Hof tot nu toe steeds strikt in acht heeft genomen, alle waarschijnlijkheid aan de veronderstelling, dat de Hoge Autoriteit – na het arrest van 15 juli 1960, dat dezelfde materie en dezelfde partijen betrof – ten aanzien van de Lid-Staten opnieuw en op dezelfde wijze als voorheen de

weg van artikel 88 zou hebben bewandeld, zonder rekening te houden met de leer van het arrest. Ten slotte moet worden opgemerkt, dat de Hoge Autoriteit bij de omschrijving van de litigieuze verdragsverplichtingen slechts aandacht besteedt aan de na te streven doelstellingen. Zij beperkt zich ertoe door interpretatie vast te stellen, welke doeleinden artikel 70, lid 3, volgens het stelsel van het Verdrag moet dienen. Daarentegen spreekt zij zich niet uit over de keuze van de noodzakelijke middelen, d.w.z. zij doet geen poging om de door de Staten te nemen uitvoeringsmaatregelen te bepalen of te definieren. Met name verklaart zij, dat de nationale voorschriften op uiteenlopende wijze kunnen worden geformuleerd, overeenkomstig de eigenaardigheden van de onderscheidene takken van vervoer. Hieruit volgt, dat niet alleen blijkens de duidelijke bedoeling van de Hoge Autoriteit, doch tevens uit het oogpunt van de voornaamste objectieve kenmerken van de maatregel inderdaad sprake is van een aanbeveling.

Deze principiële kwalificatie geeft evenwel geen antwoord op de vraag, of de uitgevaardigde maatregel in al zijn onderdelen binnen de grenzen van een aanbeveling blijft. Ons standpunt dienaangaande zullen wij later bepalen.

b) Mocht de Hoge Autoriteit een aanbeveling uitvaardigen?

De Italiaanse Regering ziet in de aanbeveling van de Hoge Autoriteit een misbruik van procedure. Zij is van mening, dat – nadat de Italiaanse Regering op 8 januari 1959 de brief van de Hoge Autoriteit dd. 12 augustus 1958 had beantwoord en zich daarbij bereid had verklaard, maatregelen te nemen binnen het kader van de drie door de Hoge Autoriteit genoemde mogelijkheden – de procedure ex artikel 88 na de arresten van 15 juli 1960 had moeten worden voortgezet. Volgens de Italiaanse Regering had de Hoge Autoriteit, na bestudering van dit antwoord, moeten vaststellen, dat er van schending van het Verdrag geen sprake was.

In onze conclusie in de zaken 20-59 en 25-59 hebben wij het standpunt verdedigd, dat de Hoge Autoriteit de procedure ingevolge artikel 88 wederom kon opvatten, met inachtneming van alle gel-

dende vereisten. Ook thans is dit nog ons standpunt. Wij zijn er echter eveneens van overtuigd, dat de Hoge Autoriteit niet verplicht was opnieuw de weg van artikel 88 te volgen. De in artikel 88 bedoelde procedure vormde voor haar één poging om te komen tot verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 70, lid 3. Toen het Hof haar pogingen onwettig had verklaard, was de Hoge Autoriteit ingevolge artikel 34 van het Verdrag gehouden „de maatregelen te nemen, die de tenuitvoerlegging van de beslissing tot vernietiging met zich medebrengt".

Hiermede komen wij toe aan een punt van het debat, dat ook van belang is in verband met de grief van de Nederlandse Regering, dat de Hoge Autoriteit niet de bevoegdheid had een aanbeveling uit te vaardigen, zonder daartoe uitdrukkelijk te zijn gemachtigd. Het is niet te verwonderen, dat de Hoge Autoriteit zich tegen beide grieven verdedigt door te wijzen naar de arresten, welke zijn gewezen in de zaken 20-59 en 25-59. In deze arresten wordt o.m. overwogen:

> . . . terwijl de Hoge Autoriteit, wanneer zij in de gevallen, waarin zodanige bevoegdheid haar is ontzegd en derhalve bij de staten is verbleven, deze staten aan hun verplichtingen wil herinneren, slechts kan optreden bij wege van een aanbeveling zonder hun haar eigen keuze der aan te wenden middelen op te kunnen leggen".
>
> (Jurisprudentie van het Hof van Justitie, VI, blz. 784).

Het is de vraag, of de door de Hoge Autoriteit gevolgde procedure door deze uitspraak wordt gedekt.

Men zou daartegen de volgende bezwaren kunnen aanvoeren:

- Het arrest legt de nadruk op het verbod, de Lid-Staten de keuze van bepaalde uitvoeringsmaatregelen (middelen) op te dringen;
- het arrest ziet uitsluitend op het geval, dat de Hoge Autoriteit de Lid-Staten slechts herinnert aan hun verdragsverplichtingen, d.w.z. het heeft slechts betrekking op een juridisch irrelevante handeling. Een echte aanbeveling in de zin van

artikel 14 legt daarentegen bepaalde doelstellingen op verbindende wijze vast, d.w.z. heeft rechtsgevolg;

– de aangehaalde passage van het arrest bevat slechts een terloops gemaakte opmerking, waaraan geen gezag van gewijsde mag worden toegekend. Slechts de stelling, dat de Hoge Autoriteit in casu geen verordenende bevoegdheid bezit, is een overweging die van fundamenteel belang is voor de uitspraak, doch dit geldt niet voor de vermelding van een procedure, die bij wijze van voorbeeld wordt genoemd als één van de mogelijkheden, die in plaats van de gekritiseerde procedure in aanmerking komen.

Deze bezwaren zijn niet steekhoudend. Wanneer het Hof in een arrest het begrip „aanbeveling" bezigt, moet men aannemen, dat dit begrip in zijn juridisch-technische betekenis is gebruikt, dat wil zeggen dat het een maatregel aanduidt, welke bepaalde beoogde rechtsgevolgen in het leven roept. – In zoverre moet de opvatting van de Nederlandse Regering, dat een aanbeveling zich had behoren te beperken tot een herhaling van de woorden van artikel 70, lid 3, van de hand worden gewezen. Bij pleidooi heeft de Nederlandse Regering betoogd, dat slechts die verplichtingen, die het Verdrag ondubbelzinnig voorschrijft, de inhoud van een aanbeveling kunnen vormen, waarbij iedere doelstelling, die verder gaat dan deze verplichtingen en iedere interpretatie aan de hand van andere voorschriften dient te worden vermeden. Doch dan zou er inderdaad slechts sprake zijn van een juridisch irrelevante herinnering aan bestaande verplichtingen, die niets gemeen heeft met een aanbeveling als bedoeld in artikel 14.

Overigens is het onzes inziens van secundair belang, waar in een arrest de overwegingen, waarop de uitspraak steunt, ophouden en eventuele terloops gemaakte opmerkingen beginnen. In elk geval zijn alle in de tekst van het arrest voorkomende overwegingen uitingen van de wil van het Hof. In de direct aan deze beide zaken voorafgaande processen heeft het Hof bij het onderzoek van de middelen, welke de Hoge Autoriteit ter beschikking staan om naleving van de in artikel 70, lid 3, van het Verdrag bedoelde ver-

plichtingen te waarborgen, het uitvaardigen van verordeningen verworpen en in plaats daarvan de keuze van een aanbeveling gesuggereerd. Men moet er dan ook van uitgaan, dat het Hof een aanbeveling, juist in het onderhavige geval, als een toelaatbaar en geschikt middel beschouwt. Dit inzicht moet de basis vormen voor het onderzoek van de juridische aspecten van de zaak, waarmede wij ons thans bezig houden.

In dit verband lijkt het ons noodzakelijk nog één opmerking te maken en wel een opmerking, die betrekking heeft op artikel 88 van het Verdrag. Wij denken daarbij niet aan het onzes inziens onjuiste argument van interveniënten, dat artikel 88 geen toepassing kan vinden, indien alle Lid-Staten in strijd met de bepalingen van het Verdrag handelen of aan het naar onze mening evenzeer onjuiste argument, dat artikel 88 eerst dan in aanmerking komt, wanneer de doelstellingen van een bepaling van het Verdrag met behulp van aanbevelingen zijn bepaald. – Mijn bezwaren betreffen een ander probleem.

Wanneer het de Hoge Autoriteit wordt toegestaan de Lid-Staten, die hun rechtstreeks uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen niet nakomen, bij wege van een aanbeveling aan deze verplichtingen te herinneren en de doeleinden te preciseren, waarnaar zij zich bij de nakoming van deze verplichtingen dienen te richten, dan bestaat het gevaar dat de Lid-Staten worden benadeeld bij de verdediging hunner rechten. Willen zij verhinderen, dat de aanbeveling onaantastbaar wordt, dan zijn zij genoodzaakt om ingevolge artikel 33, dat wil dus zeggen: binnen de termijn van een maand, een gewoon beroep tot nietigverklaring in te stellen. Hierover wordt beslist in een procedure, waarin het Hof een beperkte beoordelingsbevoegdheid heeft, terwijl bij de procedure ingevolge artikel 88 gedurende twee maanden een beroep in volle omvang kan worden ingesteld. Volgt in aansluiting op de procedure ex artikel 33 een procedure ingevolge artikel 88 (wanneer de Hoge Autoriteit van mening is, dat de aanbeveling niet in acht is genomen), dan kan volgens de rechtspraak van het Hof in deze procedure de inhoud van de tevoren uitgevaardigde aanbeveling geen onderwerp van rechterlijke controle meer uitmaken. Men zie in dit verband het arrest 3-59 (Jurisprudentie

van het Hof van Justitie, VI, blz. 136). In zijn overwegingen stelt het Hof hier het volgende vast:

„. . . dat een verzuim van een Lid-Staat, dat door de Hoge Autoriteit wordt geconstateerd, zowel ten opzichte van een bepaling van het Verdrag als van een door de Hoge Autoriteit gegeven beschikking kan zijn gepleegd; dat in deze omstandigheden wèl moet worden onderscheiden tussen het beroep op grond van artikel 33 tegen een beschikking, waarvan de Hoge Autoriteit vervolgens de niet-inachtneming constateert, en het beroep op grond van het tweede lid van artikel 88 tegen de constatering van het verzuim van nakoming van deze beschikking;
dat immers beide beroepen volkomen van elkander verschillen, daar het eerste de nietigverklaring ten doel heeft van een beschikking, welke niet ter uitvoering van artikel 88 is gegeven, en het tweede slechts ten doel kan hebben:

a) de nietigverklaring van de constatering van het verzuim, door aan te tonen dat de Lid-Staat de verplichtingen welke voortvloeien uit de beschikking welker niet-inachtneming hem wordt verweten, wel is nagekomen, hetgeen de mogelijkheid uitsluit, dat te zelfder tijd deze beschikking zelf wordt bestreden; . . ."

Dit resultaat moge onvermijdelijk zijn in de gevallen, waarin het Verdrag de Hoge Autoriteit uitdrukkelijk machtigt tot het uitvaardigen van beschikkingen en aanbevelingen. Doch indien het de Hoge Autoriteit wordt toegestaan — zonder daartoe uitdrukkelijk te zijn gemachtigd — aanbevelingen te doen teneinde te herinneren aan rechtstreeks uit het Verdrag af te leiden verplichtingen, dan bestaat het gevaar, dat de bijzondere bepaling van artikel 88, althans wat het bepalen van de inhoud van de verdragsverplichtingen betreft, van zijn betekenis wordt beroofd. Er is slechts één mogelijkheid om dit te verhinderen, indien men althans niet wil tornen aan de arresten 20-59 en 25-59 en de daarin vervatte suggestie tot het doen van aanbevelingen: het Hof zal zich in een voorkomend geval nog eens moeten beraden over het standpunt dat het in het arrest 3-59 heeft ingenomen en zal in een procedure ingevolge artikel 88 ertoe moeten besluiten om voorafgaande beschikkingen of aanbevelingen, over welker niet-inachtneming de Hoge Autoriteit zich beklaagt, mede te betrekken in zijn toetsing in volle omvang. Onder dit zeker niet onbelangrijke voorbehoud kunnen de arresten 20-59 en 25-59 met de daarin voorkomende opmerkingen betreffende het doen van aanbevelingen als rechtsgrondslag worden aanvaard, zonder dat het

stelsel van rechtsbescherming van het Verdrag met zijn bijzondere voorrechten ten gunste van de Lid-Staten in ernstige mate wordt aangetast.

2. *Formele gebreken van de aanbeveling*

Op formele gebreken in de ruimste zin van het woord richten zich de grieven betreffende onduidelijkheid en vaagheid van de tekst, alsook de grieven betreffende de motivering en daarmede samenhangende kwesties.

a) Volgens de Nederlandse Regering is de verwijzing in de aanbeveling naar de goede werking van de gemeenschappelijke markt, naar de artikelen 2 tot en met 5 van het Verdrag (waarvan het Hof heeft vastgesteld, dat de daarin gestelde doeleinden niet alle tegelijkertijd en in gelijke mate kunnen worden verwezenlijkt), alsook de verwijzing naar artikel 60 en naar de ter toepassing van dit artikel door de Hoge Autoriteit gegeven beschikkingen niet nauwkeurig genoeg om voor degenen tot wie de aanbeveling is gericht als richtsnoer te kunnen dienen. Zij ziet een bewijs voor het gebrek aan duidelijkheid in de uitnodiging van de Hoge Autoriteit om vooraf mededeling te doen van de beoogde maatregelen, hetgeen het de nationale regeringen mogelijk zou moeten maken zich te oriënteren.

Het lijdt geen twijfel, dat de verbindende gedeelten van een bestuursmaatregel, dus ook de doelstellingen van een aanbeveling, volkomen duidelijk en ondubbelzinnig moeten zijn. In het onderhavige geval richt de grief van verzoekster zich voornamelijk op artikel 1, lid 2, van de aanbeveling, dat als volgt luidt:

> „De maatregelen als bedoeld in lid 1 dienen zodanig te worden genomen dat deze de goede werking van de gemeenschappelijke markt, gelijk is voorzien in de bepalingen van het Verdrag, in het bijzonder in de artikelen 2 tot en met 5 en 60, alsmede in de ter toepassing daarvan door de Hoge Autoriteit gegeven beschikkingen, bevorderen."

In de motivering van de aanbeveling wordt dienaangaande het volgende opgemerkt:

> „Overwegende dat de deelnemende Staten voorts hun maatregelen zodanig dienen te nemen dat deze de goede werking van de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal, gelijk is voorzien in de bepalingen van het

Verdrag, in het bijzonder in de artikelen 2 tot en met 5 en 60, alsmede in de ter toepassing daarvan door de Hoge Autoriteit gegeven beschikkingen, bevorderen."

Uit deze citaten blijkt, dat de inhoud van de aanbeveling inderdaad niet uitmunt door bijzondere nauwkeurigheid en dat ook de motivering geen grondige nadere toelichting geeft.

Het volgende mag echter niet over het hoofd worden gezien. In de eerste plaats zijn de in de aanbeveling genoemde doeleinden ook in de tekst van het Verdrag zelf niet nauwkeurig aangeduid. En voorts is de bestreden aanbeveling niet een eerste maatregel van de Hoge Autoriteit op het gebied van het transportbeleid en treft zij de Lid-Staten niet geheel onvoorbereid. Jarenlange onderhandelingen zijn er aan voorafgegaan, zowel in de Commissie van deskundigen voor het vervoer (vgl. het rapport van deze Commissie dd. 21 januari 1956) als in de Raad van Ministers, waar genoemd rapport uitgangspunt van de besprekingen vormde. Deze onderhandelingen liepen er ten slotte op uit, dat door de Hoge Autoriteit een procedure ingevolge artikel 88 werd ingeleid (vgl. de aan de Regeringen gerichte brieven van de Hoge Autoriteit dd. 12 augustus 1958 en de beschikking van de Hoge Autoriteit dd. 18 februari 1959). Deze procedure heeft aanleiding gegeven tot uitvoerige discussies voor het Hof.

Het is dus aan alle betrokkenen reeds lang duidelijk, wat de Hoge Autoriteit – wanneer zij naar de artikelen 2 tot en met 5 en 60 van het Verdrag verwijst – bedoelt met „de goede werking van de gemeenschappelijke markt" in verband met artikel 70, lid 3. De overwegingen van de beschikking dd. 18 februari 1959, aangehaald in het feitelijke gedeelte van het arrest 25-59, zijn in dit opzicht veelzeggend (Jurisprudentie van het Hof van Justitie, VI, blz. 756).

Deze feiten in aanmerking genomen, zou het onzes inziens een overdreven eis zijn te verlangen, dat de bestreden aanbeveling, welke – gelijk bekend – is bedoeld als regelmatige voortzetting van de procedure ter verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 70, lid 3, een uitvoerige uiteenzetting zou bevatten, waarin al datgene zou worden herhaald, dat de Hoge Autoriteit in de afgelopen jaren onveranderlijk heeft verklaard.

b) De Italiaanse Regering verwijt de Hoge Autoriteit, dat zij tot alle Lid-Staten één en dezelfde aanbeveling heeft gericht, zonder rekening te houden met bijzondere nationale omstandigheden. Het zou naar haar mening juist zijn geweest rekening te houden met de speciale omstandigheden van elke staat afzonderlijk en derhalve zou een individuele, speciaal tot de Italiaanse Regering gerichte maatregel op zijn plaats zijn geweest.

Deze grief is tot op zekere hoogte in tegenspraak met een andere opmerking van de Italiaanse Regering, volgens welke de Hoge Autoriteit de Lid-Staten niet voldoende vrijheid zou hebben gelaten bij de keuze van uitvoeringsmaatregelen. — Men moet niet vergeten, dat artikel 70, lid 3, zoals het Hof heeft vastgesteld, een directe verplichting inhoudt, welke voor alle Lid-Staten gelijkelijk geldt. Wanneer de Hoge Autoriteit het doel en de strekking van deze verplichting nader tracht te bepalen, moet zij noodzakelijkerwijs generaliserend te werk gaan. Zou zij de speciale omstandigheden van iedere staat afzonderlijk in aanmerking nemen, dan zou terstond het gevaar dreigen dat zij zich begeeft buiten het kader van een aanbeveling, waarin slechts uitspraak mag worden gedaan over doeleinden, en dat zij zich uitspreekt over uitvoeringsmaatregelen, waarvan de keuze echter uitsluitend aan de Lid-Staten is overgelaten. Ten aanzien van de juridische mogelijkheden, die een aanbeveling biedt, heeft de Hoge Autoriteit dus correct gehandeld, juist doordat zij zich er van heeft onthouden rekening te houden met de speciale omstandigheden van iedere staat afzonderlijk.

c) Gedeeltelijk identiek met het verwijt, dat de inhoud van de aanbeveling niet duidelijk is, is de grief betreffende de gebrekkigheid van de motivering, die de Nederlandse Regering in zoverre specificeert, dat naar haar oordeel in de aanbeveling een vermelding van de rechtsgrondslag voor het optreden van de Hoge Autoriteit ontbreekt, evenals een aanduiding van de door de Hoge Autoriteit gevolgde procedure en van het rechtskarakter van de uitgevaardigde maatregel.

Ook dit verwijt komt ons ongegrond voor. De aanbeveling noemt uitdrukkelijk de artikelen van het Verdrag, waarop de Hoge Auto-

riteit zich baseert. Overigens weet verzoekster zeer wel, dat de aanbeveling is uitgevaardigd ter uitvoering van de arresten 20-59 en 25-59, welke de Hoge Autoriteit deze weg uitdrukkelijk hebben gewezen.

d) Rest ons nog de behandeling van de grief van de Italiaanse Regering, dat de aanbeveling de Lid-Staten niet vrij zou laten in de uitoefening van hun discretionaire bevoegdheid en aldus de vereisten van artikel 14 zou miskennen. De Italiaanse Regering acht het in dit verband tekenend, dat de Regeringen werden uitgenodigd de Hoge Autoriteit uiterlijk per 1 oktober 1961 van de beoogde maatregelen in kennis te stellen. Aldus zou de Hoge Autoriteit zich het recht hebben voorbehouden om in geval van meningsverschil zelf de nodige maatregelen voor te schrijven.

Het is zeker niet juist, dat de tekst van de aanbeveling de Regeringen van de Lid-Staten geen enkele vrijheid zou laten in de keuze der middelen. Zowel de considerans als het dispositief van de aanbeveling bevatten – zoals wij reeds opmerkten – slechts een aanduiding van de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen der Lid-Staten en een nadere omschrijving van de doeleinden, welke bij de vervulling van die plichten in acht moeten worden genomen. In tegenstelling met de vernietigde beschikking 18-59 bevat de onderhavige aanbeveling echter geen aanwijzingen voor de in de verschillende gevallen te volgen handelwijze. Er wordt zelfs uitdrukkelijk op gewezen, dat de Staten de te nemen maatregelen op verschillende wijze kunnen uitwerken, overeenkomstig de eigenaardigheden van de onderscheidene takken van vervoer.

Overigens bevat de aanbeveling evenmin een aanwijzing voor de veronderstelling, dat de Hoge Autoriteit zich zelf de bevoegdheid heeft willen toekennen om de noodzakelijke uitvoeringsvoorschriften bindend vast te stellen, wanneer de te harer kennis gebrachte maatregelen naar haar mening ontoereikend zouden zijn. Daartoe zou de Hoge Autoriteit inderdaad niet bevoegd zijn. De uitnodiging om de Hoge Autoriteit van de beoogde maatregelen in kennis te stellen heeft kennelijk slechts ten doel het de Lid-Staten mogelijk te maken door middel van een informele procedure tijdig contact op te nemen

met de Hoge Autoriteit, teneinde zich — alvorens tot het vaststellen van wettelijke maatregelen over te gaan — vrijblijvend te kunnen oriënteren omtrent het oordeel van de Hoge Autoriteit. Deze uitnodiging bevordert derhalve een zinvolle samenwerking tussen Gemeenschap en Lid-Staten, maakt het mogelijk, dat de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag enigermate wordt bespoedigd en biedt vooral ook de mogelijkheid om het aanhangig maken van een formele procedure ingevolge artikel 88 te vermijden. Deze regeling benadeelt de Lid-Staten in geen enkel opzicht, zij is juist in hun belang. Blijkt dat de meningsverschillen onoverkomelijk zijn, dan rest de Hoge Autoriteit geen andere mogelijkheid dan het volgen van de procedure van artikel 88 met al zijn garanties voor de betrokken Staten. Van een uitbreiding van de bevoegdheden van de Hoge Autoriteit en een beperking van de mogelijkheden, die de Lid-Staten ter beschikking staan, is dan ook geen sprake.

3. *Grieven betreffende de inhoud van de aanbeveling*

Verzoeksters verwijten de Hoge Autoriteit in het algemeen, dat zij door aanwijzing van de doeleinden, die met behulp van door de Lid-Staten te nemen maatregelen ingevolge artikel 70 dienen te worden bereikt, verplichtingen vastlegt die verder gaan dan die, welke het Verdrag voor de Lid-Staten voorziet. Verzoeksters zijn van mening, dat artikel 70, lid 3, geen andere strekking heeft dan het de Hoge Autoriteit mogelijk te maken controle uit te oefenen op de naleving van het discriminatieverbod.

a) In de eerste plaats verlangt de Hoge Autoriteit naar het oordeel van verzoeksters ten onrechte, dat het openbaar maken of ter kennis brengen van de vrachtprijzen ingevolge artikel 70, lid 3, dienstbaar wordt gemaakt aan het prijsrecht van de Gemeenschap (artikel 60).

Deze grief snijdt het centrale probleem van het onderhavige proces aan.

Wij willen voorop stellen, dat wij — in tegenstelling met verzoeksters — van mening zijn, dat het Hof zich in de arresten 20-59 en

25-59 over deze vraag niet heeft uitgesproken. Wat dat aangaat moet men zich er voor hoeden te vergaande conclusies te trekken uit bepaalde zinsneden van het arrest, die uit hun verband zijn gelicht.

Wel wordt het probleem in de rechtsoverwegingen van het arrest aangeroerd, met dien verstande dat het Hof betoogt, dat volgens het standpunt van de Hoge Autoriteit de bepalingen van artikel 60 er van uitgaan, dat de prijsschalen, vrachtprijzen en tariefbepalingen, die bij het vervoer van kolen en staal worden toegepast, worden gepubliceerd. Doch in de daarop volgende overwegingen beperkt het Hof zich er toe vast te stellen, dat een verkoper niet verplicht kan zijn de vervoerkosten als element van zijn kostprijs openbaar te maken. Voorts constateert het Hof, dat ook de Hoge Autoriteit in haar beschikkingen ingevolge artikel 60 de publikatie van vervoerkosten door de producenten niet heeft opgenomen. Als het Hof ten slotte opmerkt, dat er geen organische en functionele samenhang bestaat tussen de plicht tot openbaarmaking van de prijzen en de verplichting tot publikatie van vervoerkosten, dan wordt daaraan slechts deze conclusie verbonden, dat de Hoge Autoriteit

> „. . . aan bedoeld beginsel geen bevoegdheid kan ontlenen tot invoering van een preventieve controle (op de naleving van het discriminatieverbod) . . ." [1])

Aangezien het arrest zich niet begeeft buiten het kader van de vraagstelling of met betrekking tot de materie van artikel 70, lid 3, een verordenende bevoegdheid van de Hoge Autoriteit uit het Verdrag kan worden afgeleid, bestond er voor het Hof geen aanleiding zich bezig te houden met de vraag, welke grenzen met het oog op het prijsrecht van het Verdrag moeten worden gesteld aan de verdragsverplichtingen van de Staten op het gebied van het vervoer.

Het staat vast, dat het Verdrag de integratie van de nationale economieën tot een nauw omgrensd gebied beperkt. Algemeen wordt erkend, dat het noodzakelijk is op bepaalde gebieden in te grijpen in de sfeer, die tot de soevereiniteit van de Staten is blijven behoren,

[1]) Jurisprudentie van het Hof van Justitie, VI/2, blz. 783.

teneinde de partiële integratie met haar speciale spelregels, hetzij met behulp van exceptionele aan de Gemeenschap toekomende bevoegdheden tot ingrijpen, hetzij met behulp van speciale verdragsverplichtingen van de Staten, te beveiligen tegen invloeden van buiten af. Het was alle betrokkenen duidelijk, dat vooral het vervoerwezen voor de kolen- en staalmarkt van grote betekenis is. Aan dit inzicht danken wij de bijzondere bepalingen van artikel 70, waaronder artikel 70, lid 3, welks interpretatie ons thans tot taak is gesteld.

Wanneer men zich voor de opgave ziet gesteld om de betekenis van het derde lid van artikel 70 te bepalen, is het theoretisch natuurlijk denkbaar, uitsluitend het directe verband, waarin deze bepaling is geplaatst, te bezien, d.w.z. artikel 70, dat in het Verdrag een hoofdstuk op zichzelf vormt. Deze uitlegging kan steun vinden in het beginsel, volgens hetwelk op gebieden, die aan de competentie van de Staten zijn voorbehouden, iedere uitzonderingsbepaling beperkt dient te worden geïnterpreteerd. Of deze interpretatie de enige mogelijke is en of zij juist is, moet blijken uit de wijze, waarop zij het gehele stelsel van het Verdrag beïnvloedt.

In de tekst van de bepaling van artikel 70 verwijzen de Hoge Autoriteit en interveniënten naar lid 5, dat met betrekking tot het nationale vervoerbeleid niet slechts een voorbehoud ten gunste van artikel 70 bevat, doch tevens een algemeen voorbehoud ten gunste van „de overige bepalingen van dit Verdrag". Indien artikel 70 een op zichzelf staande regeling zou bevatten, zodat lid 3 dus slechts een functie zou hebben binnen het kader van het discriminatieverbod, dan zou dit voorbehoud onbegrijpelijk zijn. Artikel 70, lid 5, slaat dus zelf een belangrijke bres in de argumentatie van verzoeksters.

Hieruit kan met zekerheid worden afgeleid, dat bij de interpretatie van artikel 70 op zijn minst rekening moet worden gehouden met die grondbeginselen van het Verdrag, die kenmerkend, ja zelfs essentieel zijn voor de Gemeenschap en haar functies. Men kan immers niet aannemen, dat de verdragsluitende partijen deze beginselen aanvaarden, doch tegelijkertijd regeringsmaatregelen gedogen, waardoor deze beginselen mogelijkerwijze op losse schroeven

zouden komen te staan. De grondbeginselen van het Verdrag zijn neergelegd in de artikelen 2 tot en met 5. Van deze artikelen verdienen artikel 2, lid 2, artikel 3, sub a), b), en c), artikel 4, sub b) en c) en artikel 5 hier in het bijzonder de aandacht. Vooral willen wij wijzen op artikel 5, dat de Gemeenschap verplicht tot vestiging, handhaving en inachtneming van normale concurrentieverhoudingen. Artikel 60 vormt een belangrijke hoeksteen van het concurrentiesysteem van het Verdrag. Met betrekking tot de prijzen verbiedt dit artikel de gedragingen, die strijdig zijn met de artikelen 2, 3 en 4 en wel met name oneerlijke concurrentie en discriminerende praktijken. Met het oog op dit verbod schrijft het artikel voorts nauwkeurige publikatie en strikte inachtneming voor van de prijsschalen en verkoopvoorwaarden, welke op de gemeenschappelijke markt worden toegepast, waarbij de ondernemingen tot op zekere hoogte vrij zijn in de keuze van hun "basing point". Afwijking van de gepubliceerde prijzen wordt ingevolge artikel 60 slechts dan toegestaan, wanneer aan de voorwaarden voor prijsaanpassing is voldaan.

Het valt niet te ontkennen, dat dit systeem een zekere kennis van de vervoerkosten veronderstelt voor de berekening van de eigen kostprijs af "basing point" en ter plaatse van aflevering, alsook voor de berekening van de kostprijzen van concurrerende ondernemingen. Zonder een dergelijke kennis is het voorschrift van artikel 60 niet uitvoerbaar en kan het prijssysteem van het Verdrag niet functioneren; met name is prijsaanpassing – naar het oordeel van het Hof (zaak 1-54, Jurisprudentie van het Hof van Justitie, deel I, blz. 28) „een recht, dat door het Verdrag aan de ondernemingen is toegekend en niet slechts een bevoegdheid . . ." – slechts dan op nauwkeurige en daardoor juiste wijze mogelijk, wanneer de vervoerprijzen bekend zijn.

Doch wanneer eenmaal is bewezen, dat publiciteit van de vrachtprijzen noodzakelijk is voor het goed functioneren van de gemeenschappelijke markt, moet men ook aannemen, dat de opstellers van het Verdrag dit doel voor ogen heeft gestaan, toen zij in artikel 70, lid 3, de Staten de verplichting oplegden om schalen, vrachtprijzen en tariefbepalingen, welke van toepassing zijn op het vervoer van kolen en staal binnen ieder land afzonderlijk en tussen de landen

van de Gemeenschap, openbaar te maken of ter kennis van de Hoge Autoriteit te brengen. Het was hun wens, dat de „doorzichtigheid" van de transportmarkt zou worden gewaarborgd door verplichtingen, die het Verdrag de Staten oplegt.

De door de Nederlandse Regering verdedigde geheimhouding van bijzondere tarieven is in ieder geval onverenigbaar met deze opvatting.

Hoe de publiciteit van de vrachtprijzen in concreto wordt gewaarborgd, laat zich niet afleiden uit de aanbeveling van de Hoge Autoriteit, die slechts de doelstelling omschrijft. Het behoort evenmin tot de taak van het Hof zich hiermede bezig te houden. Met name kan de vraag onbeantwoord blijven, of het Verdrag voorziet in de individuele mededeling van iedere vervoerovereenkomst afzonderlijk en in het doorgeven van de daarin vervatte gegevens aan de belanghebbenden, d.w.z. aan de gebruikers van het vervoer. Het valt niet te ontkennen, dat een dergelijke gang van zaken zowel de Regeringen als de Hoge Autoriteit voor onverkomelijke moeilijkheden zou kunnen plaatsen en daarenboven voor de transportgebruikers slechts weinig waarde zou hebben. Voor de praktische verwezenlijking van de publiciteit der vrachtprijzen kan een samenvatting der verschillende gegevens in de vorm van marktberichten, hetzij door de Regeringen, hetzij door de Hoge Autoriteit, dus zeer wel in aanmerking komen.

In ieder geval is de veronderstelling, dat de Hoge Autoriteit naar algemene tarifering zou streven, onjuist. Ook al zijn interveniënten van oordeel, dat zulks nuttig of zelfs noodzakelijk zou zijn, moet toch worden vastgesteld, dat enige doelstelling van dien aard niet uit de aanbeveling zelf valt af te leiden. In zoverre zijn de argumenten van de Italiaanse Regering, die gebaseerd zijn op bepaalde publicaties van een adviseur van de Hoge Autoriteit, welke niet in de bestreden aanbeveling voorkomen, ongegrond.

Na deze opmerkingen van principiële aard, dienen wij thans nog enige speciale argumenten te bespreken. De vraag rijst, of er voldoende mate van publiciteit van de vrachtprijzen bestaat zonder dat

de Staat daaraan medewerkt. Interveniënten hebben in dit proces aannemelijk gemaakt, dat dit althans in sommige gedeelten van de gemeenschappelijke markt niet het geval is, aangezien inlichtingen slechts worden verstrekt bij concrete navraag naar nauwkeurig omschreven vervoerprestaties in een afzonderlijk geval. Doch ook wanneer men dergelijke objectieve moeilijkheden buiten beschouwing laat en er van uitgaat, dat ook particuliere ondernemingen zelfstandig in staat zijn om zich met behulp van een goede informatiedienst uit betrouwbare bron bepaalde gegevens betreffende vrachtprijzen en vervoervoorwaarden te verschaffen — hetgeen zonder moeite en aanzienlijke kosten zeker niet het geval is — moet men zich wel realiseren, dat middelgrote en kleine ondernemingen hiertoe stellig niet in staat zijn. Indien van medewerking van staatswege ter verzekering van de „doorzichtigheid" van de markt werd afgezien, zou dit dus noodzakelijkerwijze leiden tot discriminatie op de markt: in de eerste plaats discriminatie tussen ondernemingen, die hun zetel hebben in de Staten die de publiciteit bevorderen, en ondernemingen, die hun activiteiten ontplooien in Staten die geen publiciteit van vrachtprijzen kennen; voorts ook discriminatie tussen grote en kleine ondernemingen, naar gelang zij al dan niet in de gelegenheid zijn zich de nodige gegevens te verschaffen. Doch dit is een resultaat, dat volstrekt onverenigbaar is met de beginselen van het Verdrag.

Bovendien mag bij de beoordeling van de juridische aspecten van de zaak, waarmede wij ons hier uitsluitend hebben bezig te houden, de bewering, dat de gemeenschappelijke markt tot nu toe nauwelijks enig nadeel heeft ondervonden van het ontbreken van volledige publiciteit op de vervoermarkt, ons niet tot een onjuiste conclusie voeren. De vertegenwoordiger van interveniënten heeft in treffende bewoordingen betoogd, dat het bestaan van een rechtsplicht niet afhankelijk mag worden gesteld van de mate waarin deze wordt nageleefd. Ontkent men nl. dat de Lid-Staten de plicht hebben om de publiciteit van de vrachtprijzen te waarborgen, dan valt een ontwikkeling te verwachten, die uitloopt op een toestand waarin geheimhouding op de vervoermarkt regel is. Afgezien van het feit, dat een dergelijke ontwikkeling regelrecht in strijd zou zijn met de pogingen die in het kader van het vervoerbeleid der E.E.G. worden

gedaan, zal niemand kunnen betwisten, dat de verwezenlijking van fundamentele beginselen van de E.G.K.S. hierdoor onmogelijk zou worden gemaakt. Daarmede is onzes inziens aangetoond, dat de medewerking, die de Hoge Autoriteit op vervoergebied van de nationale Regeringen verlangt, juist in verband met de voorschriften van artikel 5 en artikel 60, die voor de gemeenschappelijke markt van fundamenteel belang zijn, onontbeerlijk is. Artikel 70, lid 3, heeft o.a. ten doel deze medewerking te waarborgen.

Na dit alles vragen nog slechts twee door de Nederlandse Regering aangevoerde grieven onze aandacht. De Nederlandse Regering is van oordeel, dat de door de Hoge Autoriteit voorgestane interpretatie in feite het door artikel 70, lid 3, geboden alternatief uitschakelt, aangezien in alle gevallen het bekend maken van de vrachtprijzen aan de ondernemingen is voorzien. Volgens de Nederlandse Regering laat artikel 70, lid 3, de Lid-Staten in werkelijkheid echter de keuze tussen openbaarmaking der tarieven en mededeling der vrachtprijzen voor het uitsluitend gebruik van de Hoge Autoriteit.

Onzes inziens is deze conclusie onjuist. Er is slechts dan sprake van een werkelijk alternatief, wanneer de geboden mogelijkheden in hun gevolgen ongeveer gelijkwaardig zijn, doch niet wanneer twee uitersten tegenover elkander worden gesteld, zoals het geval is bij openbaarmaking van tarieven enerzijds en geheimhouding van aan de Hoge Autoriteit medegedeelde vrachtprijzen anderzijds. Van zulk een echt alternatief is wèl sprake in de interpretatie van de Hoge Autoriteit, want er bestaat voor betrokkenen en belanghebbenden (vervoerondernemingen en -gebruikers) bepaaldelijk verschil tussen tarifering van overheidswege of tarifering door het bedrijfsleven enerzijds en de mogelijkheid om in elk afzonderlijk geval over de vrachtprijs te onderhandelen met de verplichting deze prijs aan de Hoge Autoriteit mede te delen anderzijds.

Als tweede grief voert de Nederlandse Regering aan, dat de door de Hoge Autoriteit verlangde maatregelen zouden leiden tot een fundamentele wijziging in de economische structuur van het Neder-

landse vervoerwezen, dat wordt gekenmerkt door het principe van de vrije mededinging. Ook deze grief, die zich wel beschouwd richt tegen het Verdrag en de geest van het Verdrag, is niet gegrond. Afgezien van artikel 70, lid 5, volgens hetwelk het nationale vervoerbeleid in het belang van de Gemeenschap beperkingen moet aanvaarden, valt trouwens niet in te zien in hoeverre de concurrentie in de transportsector zou worden uitgeschakeld door publiciteit der vrachtprijzen. Ook voor het Verdrag en voor de Gemeenschap vormt de vrije mededinging één van de meest essentiële elementen. Uit artikel 60 blijkt, dat de verplichting om de doorzichtigheid van de markt te bewerkstelligen, het tot stand komen van werkelijke mededinging niet uitsluit.

b) Een tweede grief tegen de inhoud van de aanbeveling baseert de Nederlandse Regering op de veronderstelling, dat de Hoge Autoriteit zou verlangen dat de publikatie van tarieven en de terkennisbrenging van vrachtprijzen op zodanige wijze geschiedt, dat zowel de Hoge Autoriteit zelf als verbruikers en producenten daardoor in staat zijn een prealabele controle uit te oefenen op de naleving van het discriminatieverbod van artikel 70, lid 1 en 2. Naar het oordeel van het Hof (Arrest 25-59, Jurisprudentie van het Hof van Justitie, VI, blz. 783 en 784) zou dit niet geoorloofd zijn.

Een preventieve controle is – zo al realiseerbaar – slechts mogelijk, hetzij aan de hand van openbaar gemaakte tarieven waarvan – alvorens zij worden toegepast – wordt nagegaan of zij niet in strijd zijn met artikel 70, lid 1 en 2, hetzij ingeval voor het afsluiten van een bepaalde vervoerovereenkomst de Hoge Autoriteit of het publiek in de gelegenheid worden gesteld kennis te nemen van de voorwaarden van die overeenkomst. Wij willen er echter op wijzen, dat de aanbeveling van de Hoge Autoriteit niet in die zin is geredigeerd; ware zulks wel het geval, dan zou de aanbeveling inderdaad een belangrijke wijziging aanbrengen in het door het Verdrag genoemde alternatief (openbaarmaking of terkennisbrenging aan de Hoge Autoriteit). Daar de Hoge Autoriteit zich beperkt tot een weergave van de tekst van artikel 70, lid 3, en bij de opsomming van de na te streven doeleinden de preventieve controle niet vermeldt, moet men wel aannemen, dat de Hoge Autoriteit de uit de enkele mede-

deling van toegepaste vrachtprijzen voortvloeiende mogelijkheid van controle achteraf niet heeft willen uitsluiten. In werkelijkheid vormt het argument van verzoekster dus geen gegronde grief, doch geeft het slechts uiting aan een ongemotiveerde vrees.

c) In een derde opmerking met betrekking tot de inhoud van de aanbeveling vestigen beide verzoeksters er de aandacht op, dat artikel 70, lid 3, niet is bedoeld om uitvoering mogelijk te maken van maatregelen, strekkende tot het instellen van directe internationale tarieven en de harmoniëring van vrachtprijzen en vervoervoorwaarden. Volgens verzoeksters betreft het hier onderwerpen, die uitsluitend in de inmiddels vervallen Overeenkomst met betrekking tot de overgangsbepalingen waren vermeld en die slechts onderwerp zouden kunnen uitmaken van overeenkomsten tussen regeringen, die buiten het kader van het Verdrag vallen.

Het is waar, dat de invoering van directe internationale tarieven en de harmoniëring van vrachtprijzen niet uitdrukkelijk in artikel 70 zijn vermeld, doch uitsluitend in paragraaf 10 van de Overeenkomst met betrekking tot de overgangsbepalingen. Eveneens kan niet worden ontkend, dat in paragraaf 10, lid 6, van deze Overeenkomst sprake is van overeenstemming tussen de Regeringen (accord des gouvernements), m.a.w. dat men hier heeft te maken met maatregelen, waarover tussen de Regeringen moet worden onderhandeld. In zoverre heeft paragraaf 10 een programma tot inhoud, doch bevat het voor de Lid-Staten geen rechtstreeks uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen.

Niettemin moet men het volgende voor ogen houden. Met betrekking tot de werkzaamheden van de Commissie van deskundigen, waartoe het bestuderen van voorstellen inzake de instelling van directe internationale tarieven en de harmoniëring van vrachtprijzen en vervoervoorwaarden behoort, spreekt paragraaf 10, lid 1, van de Overeenkomst met betrekking tot de overgangsbepalingen van werkzaamheden, welke de doelstellingen van artikel 70 moeten dienen. Woordelijk zegt paragraaf 10, lid 1: „Een Commissie van... deskundigen wordt... belast met het bestuderen van de aan de Rege-

ringen... voor te stellen voorschriften voor het bereiken van de doelstellingen omschreven in artikel 70 van het Verdrag." Hiermede is door authentieke interpretatie bepaald, in welke verhouding paragraaf 10 van de Overeenkomst staat tot artikel 70 van het Verdrag.
Niemand zal willen beweren, dat met het buiten werking treden van de Overeenkomst met betrekking tot de overgangsbepalingen die programma's zijn opgegeven, die onverbrekelijk zijn verbonden met de doelstellingen van het Verdrag en dus tevens met de doelstellingen van artikel 70. Er mag dan voor de Staten geen rechtstreekse verplichting bestaan om op dit gebied maatregelen te nemen, dit neemt niet weg dat zij de algemene verplichting hebben, naar de verwezenlijking van de programma's te streven. De aanbeveling verwijst slechts naar deze algemene verplichting en wel in die zin – gelijk de Hoge Autoriteit in de loop van het proces heeft verklaard – dat bij het treffen van maatregelen ter nakoming van rechtstreeks uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen nimmer iets mag worden gedaan, dat de uitvoering van de programma's zou kunnen beletten of in ernstige mate bemoeilijken. – In hoeverre uit deze verwijzing de verplichting tot algemene tarifering zou voortvloeien, is ons niet duidelijk.

Er valt dan ook geen bezwaar te maken tegen het feit, dat de Hoge Autoriteit de directe internationale tarieven en de harmoniëring van tarieven in haar aanbeveling vermeldt.

d) Volgens de Nederlandse Regering schrijft de Hoge Autoriteit ten onrechte het invoeren van controle- en strafmaatregelen voor. Dit zou een ontoelaatbare inbreuk op de soevereiniteit van de Staten vormen.

Artikel 2 van de aanbeveling bepaalt het volgende: „De Regeringen der deelnemende Staten dienen alle passende algemene of bijzondere maatregelen te treffen, opdat de nakoming van de bestaande of nog uit te vaardigen wettelijke en reglementaire voorschriften ter verwezenlijking van de in artikel 1 omschreven doelstellingen kan worden gecontroleerd en overtreding van deze voorschriften kan worden bestraft".

Ontegenzeggelijk bevat artikel 70 geen verwijzing naar dergelijke maatregelen. Wanneer echter vaststaat dat artikel 70, lid 3, een concreet, direct uit het Verdrag voortvloeiend voorschrift bevat, zoals het Hof in het arrest 25-59 uitdrukkelijk vaststelt (Jurisprudentie van het Hof van Justitie, deel VI, blz. 780), dan moet men ook aannemen, dat een juiste wijze van uitvoering van het Verdrag om effectieve maatregelen vraagt. Het uitvaardigen van een wet of verordening, waarin het voorschrift van artikel 70 slechts zou worden doorgegeven aan de onderdanen van de betrokken Staat, zou niet doeltreffend zijn. Naar algemene opvatting moeten overheidsmaatregelen, willen zij effectief zijn, met controle gepaard gaan en moet de naleving ervan door sancties worden gewaarborgd. Wat de Hoge Autoriteit in haar aanbeveling heeft gedaan, is dus niet anders dan het formuleren van een vanzelfsprekende nevenverplichting van de Lid-Staten, welke automatisch is verbonden met de verplichting, die voor hen rechtstreeks uit het Verdrag voortvloeit.

e) Onwettig is naar het oordeel van de Nederlandse Regering ook de termijnstelling, die in artikel 4 van de aanbeveling voorkomt, omdat deze termijnstelling niet op artikel 88 van het Verdrag is gebaseerd en voorts omdat de maatregelen van de Staten binnen de gestelde termijn slechts behoeven te worden ingeleid, hetgeen tot ongelijkheden tussen de Lid-Staten aanleiding zou kunnen geven.

Het tweede gedeelte van deze grief kan bij voorbaat worden ontzenuwd door de opmerking, dat er van discriminatie in de aanbeveling zelf niets valt te bespeuren, aangezien voor alle Staten de mogelijkheid bestaat zich te beperken tot het inleiden van de noodzakelijke maatregelen. Overigens was het met het oog op de verschillen in de wetgeving der onderscheidene Staten onmogelijk in alle gevallen de verwezenlijking van de doelstellingen binnen een betrekkelijk korte termijn voor te schrijven.

Wat de termijnstelling zelf betreft, deze is in artikel 70, lid 3, en in de Oveeenkomst met betrekking tot de overgangsbepalingen klaarblijkelijk niet voorzien. Doch strikt genomen volgt daaruit, dat de Staten verplicht zijn de nodige uitvoeringsmaatregelen onverwijld

te nemen of althans binnen een passende termijn daarmede een aanvang te maken. Men zou zich dus hoogstens kunnen afvragen, of de vertraging in de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 70, lid 3, die met de door de Hoge Autoriteit gestelde termijn gepaard gaat, niet in strijd met het Verdrag is. Aangezien in ieder geval een behoorlijke minimumtermijn wordt gesteld, kan verzoekster er zich niet op beroepen dat zij enig belang heeft bij afschaffing van de termijnstelling.

f) Een laatste grief van verzoeksters met betrekking tot de inhoud van de aanbeveling betreft ten slotte nog de verplichting om de Hoge Autoriteit tevoren van de beoogde maatregelen in kennis te stellen. Het Verdrag kent volgens verzoeksters slechts een controle achteraf (artikel 88).

Dat het bepaaldelijk in het belang van de Lid-Staten is, te juister tijd contact met de Hoge Autoriteit op te nemen, hebben wij reeds uiteengezet bij onze behandeling van de grieven betreffende de formele gebreken van de aanbeveling en betreffende de gevolgde procedure. Dit contact is uitsluitend bedoeld als een teken van de zinvolle samenwerking tussen de Hoge Autoriteit en de Lid-Staten, die artikel 86 van het Verdrag de Lid-Staten in het algemeen tot plicht heeft gesteld. Van rechtskrenking kan derhalve geen sprake zijn.

Rest nog de kwestie van de termijn. Ingevolge artikel 4, lid 2, van de aanbeveling moesten de Regeringen de Hoge Autoriteit uiterlijk per 31 oktober 1961 van de beoogde maatregelen in kennis stellen.

De uiteenzettingen met betrekking tot de voorgaande grief mogen aannemelijk hebben gemaakt, dat de periode tussen het tijdstip waarop de aanbeveling is uitgevaardigd en deze datum een redelijke termijn vormt. In ieder geval mocht in redelijkheid van de Staten worden verwacht, dat eventueel te nemen maatregelen op dat tijdstip in een dusdanig stadium van voorbereiding zouden zijn, dat de belangrijkste kenmerken der betreffende uitvoeringsbepalingen zich duidelijk zouden zijn gaan aftekenen.

Ook in dit opzicht kan naar onze mening geen sprake zijn van rechtskrenking.

III – *CONCLUSIES*

Na alle argumenten zorgvuldig te hebben onderzocht, komen wij tot de volgende conclusies:

1. De aanbeveling van de Hoge Autoriteit van 1 maart 1961 kleven geen essentiële gebreken aan; zij is derhalve in overeenstemming met het Verdrag;

2. de interventie van de Charbonnages de France, Houillères du Bassin du Nord et du Pas-de-Calais en Houillères du Bassin de Lorraine is ontvankelijk en gegrond;

3. de beroepen van de Italiaanse en van de Nederlandse Regering zijn ontvankelijk, doch ongegrond;

4. verzoeksters dienen te worden veroordeeld in de gedingkosten, met dien verstande dat de Nederlandse Regering dient te worden veroordeeld in de kosten op de interventie gevallen.