Conclusies van de Advocaat-Generaal

M. LAGRANGE

19 mei 1961

Vertaald uit het Frans

INHOUD

blz.

I. Stellingen van partijen 307

II. Ontvankelijkheid 309

III. Ten principale 325

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

Bij dit eerste geschil aangaande de toepassing van artikel 37 komen enige lastige vragen aan de orde, die zowel betrekking hebben op de voorwaarden voor de ontvankelijkheid van een op deze bepaling gegrond beroep als op de omvang van de bevoegdheden, welke dit artikel aan de Hoge Autoriteit verleent; aldus is het om tweeërlei reden noodzakelijk een uitputtende interpretatie van het voorschrift te geven, daarbij rekening houdende met de plaats, welke het inneemt in het in het Verdrag neergelegde systeem.

Beide kwesties – ontvankelijkheid en gegrondheid van het beroep – vertonen trouwens in bepaalde opzichten een zekere samenhang en het valt dan ook toe te juichen, dat het Hof de exceptie van niet-ontvankelijkheid, welke verweerster heeft opgeworpen in de vorm van een „verzoek om een prejudiciële beslissing", met de hoofdzaak heeft gevoegd.

I. Stellingen van partijen

Allereerst mogen wij U de beide standpunten, die in deze zaak worden ingenomen, in herinnering brengen.

1) Ten aanzien van de ontvankelijkheid

a) Verzoeksters stellen primair, dat de beroepen alleen reeds op grond van artikel 37 ontvankelijk zijn. Dit artikel heeft namelijk een zelfstandig karakter en de regels met betrekking tot de hoedanigheid, welke vereist is om het beroep als voorzien in het derde lid te kunnen instellen, dienen dan ook uitsluitend uit interpretatie van dit voorschrift te worden afgeleid, zonder artikel 33 erbij te betrekken. Nu is het zo, dat enerzijds slechts de Lid-Staat, die zich ten gevolge van een handelen of nalaten van de Hoge Autoriteit bedreigd acht door fundamentele en duurzame moeilijkheden, het recht heeft zich tot het Hof te wenden in geval van een negatieve beschikking van de Hoge Autoriteit, d.w.z. wanneer deze weigert het bestaan van een toestand als omschreven in het eerste lid te erkennen. Doch anderzijds moet iedere andere Lid-Staat en iedere

onderneming of vereniging, die een wettig belang kan aantonen, het recht hebben een door de Hoge Autoriteit gegeven positieve beschikking als zijnde in strijd met het Verdrag aan te vechten en wel met alle daartoe geëigende middelen binnen het kader van de aan het Hof op dit gebied toegekende rechtsmacht in volle omvang (de pleine juridiction).

Subsidiair stellen verzoeksters, dat — ook al zou artikel 37 lid 3 slechts een aanvulling vormen op artikel 33 — niettemin wegens de verruimde rechtsmacht van het Hof tegen een ingevolge artikel 37 gegeven beschikking een beroep kan worden ingesteld op grond van de vier middelen van artikel 33 lid 1, zelfs indien het een algemene beschikking zou zijn. Verzoeksters stellen zich overigens op het standpunt, dat alle door de beroepen bestreden bepalingen van de aangevochten beschikking, te weten zowel artikel 1, dat het bestaan van de moeilijkheden erkent, als de artikelen 3 en 5, die de invoercontingenten vaststellen, van individuele aard zijn. Bovendien zou de beschikking, indien zij als een algemene beschikking beschouwd zou worden, détournement de pouvoir ten opzichte van verzoeksters inhouden.

Meer subsidiair en voor het geval het Hof zich op het standpunt zou stellen, dat de ondernemingen zich uitsluitend op artikel 33 kunnen beroepen, zonder gebruik te kunnen maken van artikel 37, herhalen verzoeksters ten slotte haar betoog, waarbij zij zich ditmaal uitsluitend op artikel 33 baseren, dat het hier een individuele beschikking betreft en dat deze beschikking haar betreft. In dit verband wijzen verzoeksters nadrukkelijk op het haars inziens onbillijke van het standpunt, dat niemand, behalve de Staat die beweert het slachtoffer van de moeilijkheden te zijn, aanspraak op enige rechtsbescherming zou kunnen maken.

b) Op één punt kan de Hoge Autoriteit zich verenigen met hetgeen verzoeksters primair hebben gesteld, nl. de zelfstandige betekenis van artikel 37 ten opzichte van artikel 33. Maar de Hoge Autoriteit maakt daaruit de gevolgtrekking, dat alleen de Staat die de moeilijkheden ondervindt, bevoegd is een beroep in te stellen op grond van artikel 37 lid 3. In ieder geval zou in dergelijke aange-

legenheden van constitutionele aard aan particuliere personen geen recht van beroep toekomen.

Subsidiair stelt de Hoge Autoriteit: indien artikel 33 toepasselijk zou worden geacht, hetzij in samenhang met artikel 37, hetzij zelfstandig, dan zou de bestreden beschikking, zowel t.a.v. artikel 1 als t.a.v. de artikelen 3 en 5, een individueel karakter dienen te worden ontzegd. Bovendien is geen bewijs geleverd van enig „détournement de pouvoir ten opzichte van" verzoeksters.

2) *Ten principale* treft de in de beroepen vervatte kritiek hoofdzakelijk de volgende drie punten:

a) verzoeksters betwisten het bestaan of het op handen zijn van een dreiging van fundamentele en duurzame moeilijkheden in de Belgische economie;

b) zij bestrijden, dat de situatie te wijten is aan een handelen of nalaten van de Hoge Autoriteit;

c) zij zijn van oordeel, dat de door de bestreden beschikking op grond van artikel 37 lid 2 genomen maatregelen niet tot stand zijn gekomen „overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag", doch integendeel daarmede in strijd zijn.

II. Ontvankelijkheid

Gelijk door partijen wordt erkend, is het niet mogelijk de verschillende punten van geschil met betrekking tot de ontvankelijkheid tot een oplossing te brengen, zonder eerst duidelijk het rechtskarakter van het beroep ingevolge artikel 37 vast te stellen. Hierbij valt de bepaling van het rechtskarakter van het beroep zelve weer niet te scheiden van een zo helder mogelijk inzicht in het met dit voorschrift beoogde doel.

Dit voorschrift dient te worden bezien in samenhang met artikel 2 lid 2, dat luidt als volgt:

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

Het scheppen van „de omstandigheden, die uit zichzelf de meest rationele verdeling van de produktie op een zo hoog mogelijk peil verzekeren" is het beginsel, dat ten grondslag ligt aan de gemeenschappelijke markt voor kolen en staal, zoals deze door het Verdrag is bedoeld. Onnodig langer stil te staan bij dit punt, dat in de literatuur uitvoerig wordt behandeld en dat in Uw rechtspraak steeds erkenning heeft gevonden; volstaan moge worden met te verwijzen naar de arresten 19-58 en 3 tot 18, 25 en 26-58 van 10 mei 1960 inzake ondersteuningstarieven (Regering van de Bondsrepubliek, Barbara Erzbergbau e.a.). Het Verdrag gaat uit van de gedachte, dat voldoende waarborgen voor de oprichting en het functioneren van de gemeenschappelijke markt gelegen zijn in de verschillende ter bevordering en instandhouding „van normale concurrentieverhoudingen" (aldus artikel 5) gegeven voorschriften — waaronder begrepen de uitsluitend in noodgevallen uit te oefenen bevoegdheid tot „rechtstreekse beïnvloeding van de productie en de markt" —, een en ander met inachtneming van het in artikel 4 vervatte verbod van maatregelen, welke met de gemeenschappelijke markt onverenigbaar worden geacht. Doch een dergelijk resultaat diende geleidelijk en zonder ontwrichting van het economische leven te worden bereikt. De Overeenkomst met betrekking tot de Overgangsbepalingen heeft nu juist ten doel (zoals paragraaf 1 uitdrukkelijk bepaalt) te voorzien

> „in de maatregelen die nodig zijn voor de instelling van de gemeenschappelijke markt en voor de geleidelijke aanpassing van de productie aan de nieuwe omstandigheden, waarvoor zij wordt gesteld, waarbij tegelijkertijd het doen verdwijnen van de onevenwichtigheden, die ten gevolge van vroegere omstandigheden zijn ontstaan, wordt vergemakkelijkt".

Dienovereenkomstig bepaalt met name paragraaf 24 ten aanzien van steenkool het volgende:

> „Gedurende de overgangsperiode zullen stelsels van beschermingsmaatregelen nodig zijn om te voorkomen, dat zich plotselinge en gevaarlijke productieverschuivingen voordoen".

Te dien einde staat de Overeenkomst gedurende de overgangsperiode bepaalde afwijkingen van de Verdragsregels toe of schrijft dergelijke afwijkingen dwingend voor; zoals Gij weet voorzag paragraaf 26 sub 3, voor zover het de Belgische kolen betreft, zelfs in

de mogelijkheid de Belgische markt van de gemeenschappelijke markt af te scheiden.

Het is dus de bedoeling van het Verdrag, dat toepassing van de voorschriften inzake de gemeenschappelijke markt in geen geval tot ontwrichting van de economie van een Lid-Staat zal leiden, waarbij gedurende de overgangsperiode alle voorzorgsmaatregelen zijn getroffen om een dergelijk gevaar te vermijden. Na het opheffen van economische ongelijkheden zouden dan de normale regels toepassing kunnen vinden.

Hoezeer de opstellers van het Verdrag ook vertrouwd mogen hebben op de doelmatigheid van het door hen ingevoerde systeem, zij zijn niettemin zo wijs geweest, voor de periode gedurende welke het Verdrag normaal van kracht is, een bepaling in het leven te roepen, die dikwijls – en met recht – een vrijwaringsclausule is genoemd, nl. artikel 37, dat aldus een speciale procedure in het leven heeft geroepen, bestemd om de Lid-Staten te beschermen tegen het gevaar van ernstige moeilijkheden in hun economie, die zich juist als een gevolg van de normale toepassing van de Verdragsregels zouden kunnen voordoen.

Aldus bezien blijkt de door artikel 37 aangevulde bepaling van artikel 2 aangaande de fundamentele en duurzame moeilijkheden in juridische betekenis sterk te verschillen van artikel 3. Laatstgenoemd artikel geeft een opsomming van de verschillende doeleinden, welke de instellingen van de Gemeenschap dienen na te streven; doch het is wel duidelijk, dat deze doeleinden niet alle gelijktijdig – noch elk daarvan ten volle – verwezenlijkt kunnen worden: een compromis is onvermijdelijk, gelijk ook het Hof heeft erkend in de arresten 8 tot 13-57 van 21 juni 1958, waar het ging om de rechtsgeldigheid van de befaamde beschikking 2-57 inzake de schrootverevening:

> „Bij het nastreven van de in artikel 3 van het Verdrag genoemde doelstellingen dient de Hoge Autoriteit steeds een compromis tot stand te brengen, wanneer een mogelijke tegenstrijdigheid dezer doelstellingen – onderling en afzonderlijk beschouwd – dit vereist; zij moet – wanneer zulk een compromis niet mogelijk blijkt – aan een van genoemde doelstellingen tijdelijk voorrang verlenen, indien zulks haar geboden voorkomt

in verband met de economische feiten of omstandigheden met het oog waarop zij — bij de uitoefening van de haar in artikel 8 toevertrouwde taak — haar beschikbaar neemt".

Artikel 3 geeft dus een opsomming van algemene regels, binnen het kader waarvan de Hoge Autoriteit haar politiek kan bepalen en nastreven.

Geheel anders is het gesteld met artikel 2: dit bevat een dwingend voorschrift, een absolute grens, die aan alle activiteiten van de Gemeenschap wordt gesteld: de Gemeenschap moet onder alle omstandigheden vermijden, dat in de economie van de Lid-Staat fundamentele en duurzame moeilijkheden worden veroorzaakt. Indien een dergelijk gevaar dreigt, dient het gebod om „in toenemende mate de omstandigheden te scheppen, die uit zichzelf de meest rationele verdeling van de productie op een zo hoog mogelijk peil verzekeren", dat wil dus zeggen — zoals wij zagen — het aan de gemeenschappelijke markt ten grondslag liggende beginsel, te wijken voor het andere gebod: het vermijden van economische moeilijkheden. In de bepalingen van paragraaf 26 sub 4 in fine van de Overeenkomst ligt dezelfde gedachte opgesloten: het betreft hier de bevoegdheid van de Hoge Autoriteit om goedkeuring te verlenen voor subsidies ten laste van de Belgische Regering, indien de integratie van de Belgische markt voor kolen na afloop van de overgangsperiode niet volledig zou zijn verwezenlijkt. Daarbij is bepaald dat deze subsidies zo spoedig mogelijk dienen te worden verminderd, waarbij evenwel vermeden moet worden „dat de grootte van de eventuele productievermindering fundamentele moeilijkheden in de Belgische economie teweegbrengt".

Het beginsel is dus duidelijk. Doch het valt gemakkelijk in te zien, dat het bijzonder moeilijk zou zijn geweest dit beginsel in rechte toe te passen, indien men uitsluitend was aangewezen geweest op het gemene recht van het Verdrag. Deze moeilijkheden zouden niet zozeer te wijten zijn geweest aan de beperkingen, die artikel 33 stelt aan de bevoegdheid van het Hof om de economische feiten en omstandigheden te beoordelen — aangezien een dergelijke beoordeling altijd mogelijk is onder de dekmantel van het middel „klaar-

blijkelijke miskenning" – doch veeleer aan de omstandigheid, dat het oordeel over de vraag of een dergelijk beginsel is miskend niet goed valt in te passen in een procedure nopens de geldigheid van administratieve beschikkingen (contentieux de légalité) waartoe het beroep tot nietigverklaring nu eenmaal leidt. Bovendien zou het weinig aannemelijk zijn, dat de vraag zou kunnen worden opgeworpen naar aanleiding van een willekeurig beroep, zonder dat de Staat, wiens economie volgens degene die het beroep instelde door fundamentele en duurzame moeilijkheden werd bedreigd, zich zijnerzijds ook maar enigszins hieromtrent had beklaagd.

Om deze reden is een speciale procedure ingesteld, die het Hof een bijzondere bevoegdheid verleent.

Wat is nu het wezen van deze bevoegdheid en van het beroep, dat de uitoefening van deze bevoegdheid mogelijk moet maken?

Indien men zoekt naar analogieën in de nationale rechtsstelsels en in het Verdrag zelve, dat de invloed van die rechtsstelsels heeft ondergaan, dan kan men zeggen, dat het beroep ex artikel 37 zowel elementen van de procedure tot nietigverklaring als van het beroep in volle omvang (de pleine juridiction) in zich verenigt.

Naar de vorm vertoont het beroep overeenkomst met de procedure tot nietigverklaring, want het is gericht op het doen vernietigen van een beschikking van de Hoge Autoriteit en het dictum kan slechts verwerping van het beroep of nietigverklaring van de beschikking inhouden.

Doch bovendien vertoont dit beroep – wat de zaak ten gronde betreft zelfs in veel ruimere mate – overeenkomst met het beroep in volle omvang. Dit laatste wordt nl. van ouds door twee criteria gekenmerkt. Het eerste criterium betreft de bevoegdheid van de rechter, wiens uitspraak niet alleen in de vernietiging, doch ook in de wijziging van een beschikking kan bestaan en zo nodig in het geven van aanwijzigingen of een veroordeling. Het tweede criterium betreft het voorwerp van geschil, waarbij het gaat om subjectieve rechten en niet om de objectieve rechtsgeldigheid van een bestuurshandeling. Dit laatste criterium is – zoals Gij weet – in Italië en

België van bijzonder belang. In deze beide landen ligt het — althans als regel — ten grondslag aan de afbakening van competentie tussen de administratieve en de gewone rechter, een indeling, die op het onderscheid tussen wettige belangen en subjectieve rechten is gebaseerd.

Het moge waar zijn, dat het Hof in het geval van artikel 37 slechts de bevoegdheid heeft de beschikking van de Hoge Autoriteit te vernietigen, niettemin behoort het evenzeer tot zijn taak — zoals blijkt uit de bewoordingen van artikel 37, laatste lid — om althans in de motivering van zijn arrest „het kader", d.w.z. de grote lijn en de beperkingen aan te geven van de maatregelen, die de Hoge Autoriteit moet nemen om een einde te maken aan de crisistoestand: deze taak omvat onmiskenbaar meer dan de normale bevoegdheid van de rechter, die de rechtsgeldigheid van bestuurshandelingen moet beoordelen. Bovendien vertoont de bescherming, die aan de getroffen Staat wordt gewaarborgd en waarop niemand anders dan die Staat aanspraak kan maken (artikel 37 lid 1), ongetwijfeld meer overeenkomst met een subjectief recht dan met een objectieve rechtsregel, waarvan iedere belanghebbende naleving kan eisen.

In feite zijn de grenzen van de administratieve rechtspraak hier overschreden en, zoals de verdediging bij de mondelinge behandeling zeer terecht heeft opgemerkt, bevinden wij ons hier veeleer op het gebied van een federaal constitutioneel recht. Artikel 37 schept nl. de mogelijkheid, de normale toepassing van het Verdrag op te schorten ten gunste van een Lid-Staat, wiens wezenlijke economische belangen met de belangen van de Gemeenschap in botsing komen. In dat geval is scheidsrechterlijke belangenafweging onontbeerlijk en deze taak is aan het Hof toevertrouwd. Aldus ook het „Rapport de la délégation française" (blz. 42):

> „In een zeer bijzonder geval is de taak van het Hof in wezen die van een scheidsrechter, die de belangen van de gemeenschappelijke markt, welke de Hoge Autoriteit door strikte toepassing van het Verdrag mogelijkerwijze op voortreffelijke wijze heeft gediend, moet afwegen tegen de fundamentele economische belangen van één van de Lid-Staten".

Om deze reden heeft het Hof in dergelijke gevallen een onbeperkte beoordelingsbevoegdheid. Genoemd Verslag vervolgt:

„Het normale schema van de procedure is echter niet gewijzigd: de betrokkene dient zich eerst tot de Hoge Autoriteit te wenden, die op grond van haar kennis van zaken en haar normale verantwoordelijkheden de meest aangewezen instantie is; zij behoort zich in dit geval los te maken van het strenge principe van de verdediging van de gemeenschappelijke markt en op grond van billijkheidsoverwegingen een beschikking te geven over de maatregelen, die geschikt zijn „om onder waarborging van de wezenlijke belangen van de Gemeenschap aan deze toestand een einde te maken", dat wil zeggen, dat de Hoge Autoriteit zelve de noodzakelijke belangenafweging tot stand moet brengen".

Vervolgens kan tegen de positieve of negatieve beschikking van de Hoge Autoriteit beroep worden ingesteld bij het Hof, dat aldus geroepen is om in dezen als „scheidsgerecht in hoogste instantie" op te treden.

Dit commentaar doet duidelijk uitkomen, dat het beroep tot nietigverklaring hier slechts de functie heeft van een technisch hulpmiddel dat bedoeld is om de Hoge Autoriteit in de zaak te betrekken, zonder ook maar in de geringste mate afbreuk te doen aan de eenheid van rechtspleging, die de opstellers van het Verdrag steeds voor ogen heeft gestaan. Doch de procedure van artikel 37 heeft een geheel ander karakter dan het rechtsgeding ex artikel 33.

Voor wat betreft het zelfstandige karakter van artikel 37 ten opzichte van artikel 33 kunnen wij de voornaamste stelling van elk van partijen dan ook omschrijven. Mitsdien sluiten wij ons aan bij hun opvatting, dat de regels met betrekking tot de hoedanigheid, die vereist is voor het instellen van een beroep als voorzien in het derde lid van artikel 37, uitsluitend uit interpretatie van dit artikel zijn af te leiden.

Men dient hier te onderscheiden:

1) In de eerste plaats naargelang de beschikking van de Hoge Autoriteit positief of negatief is. Is de beschikking negatief, d.w.z. weigert de Hoge Autoriteit het bestaan van economische moeilijkheden of het causaal verband tussen het handelen of nalaten van de Hoge Autoriteit en die moeilijkheden te erkennen, dan is naar onze mening – en ook op dit punt zijn wij het met partijen eens – slechts

die Staat bevoegd beroep in te stellen, die meent door economische moeilijkheden getroffen te zijn en aan wiens verzoek geen gehoor is gegeven. Wij hebben dit punt reeds besproken: artikel 37 is een vrijwaringsclausule ten gunste van de Lid-Staten en elk van deze Staten heeft het recht zelf te beoordelen of het zin heeft te vorderen dat deze clausule wordt toegepast. Dit wordt bevestigd door de bewoordingen van artikel 37 eerste lid en hetgeen geldt voor het adiëren van de Hoge Autoriteit moet evenzeer gelden voor het adiëren van het Hof, ingeval de Hoge Autoriteit niet aan het verzoek heeft voldaan.

2) Veel lastiger is evenwel de vraag, wie in het geval van een positieve beschikking beroep kan instellen; op dit punt lopen de meningen van partijen uiteen. Hier dient opnieuw te worden onderscheiden naargelang het geschil betrekking heeft op de erkenning van de in het eerste lid beschreven toestand – d.w.z. het bestaan van economische moeilijkheden en het causaal verband tussen die moeilijkheden en een handelen of nalaten van de Hoge Autoriteit – dan wel op de maatregelen, waartoe de Hoge Autoriteit heeft besloten om aan deze toestand een einde te maken.

a) Wij zijn van mening, dat in het eerste geval alle Staten van de Gemeenschap en niet alleen de Staat, die door de moeilijkheden wordt getroffen, gerechtigd zijn bedoeld beroep in te stellen, doch niet de ondernemingen of verenigingen van ondernemingen. Zoals wij zagen is hier sprake van een belangenafweging tussen de fundamentele economische belangen van een der Lid-Staten en de wezenlijke belangen van de Gemeenschap. Nu zijn wij van mening, dat iedere Lid-Staat gerechtigd is op te komen voor de algemene belangen van de Gemeenschap, tot wier oprichting hij heeft bijgedragen en waarvan hij krachtens artikel 1 van het Verdrag deel uitmaakt. Er moge aan worden herinnerd, dat voor het instellen van het beroep tot nietigverklaring ex artikel 33 door de Lid-Staten geen enkele bijzondere voorwaarde is gesteld, zelfs niet het aantonen van een belang: op grond van dit artikel kunnen zij iedere willekeurige beschikking van de Hoge Autoriteit aanvechten. Het zou wel vreemd zijn, indien hun het recht werd ontzegd beroep in te stellen tegen een beschikking die een gevaar zou kunnen betekenen voor „de wezenlijke belangen van de Gemeenschap", welke bovendien in

bepaalde gevallen kunnen samenvallen met hun eigen belangen. Vanzelfsprekend behoort hetzelfde recht te worden toegekend aan de Raad.

Daarentegen lijkt het ons ondenkbaar, dat ondernemingen en verenigingen het recht zouden hebben die „wezenlijke belangen van de Gemeenschap" te verdedigen in een dergelijk geschil, dat gelegen is in het vlak van de constitutionele betrekkingen tussen de Staten en de Gemeenschap. Het spreekt vanzelf, dat de ondernemingen in de door economische moeilijkheden getroffen Lid-Staat niet gerechtigd zijn om zelve – in plaats van de regeringen van hun land – de vraag te beoordelen of er sprake is van fundamentele moeilijkheden in de nationale economie en of het zin heeft, met een beroep op deze moeilijkheden om toepassing van de vrijwaringsclausule te verzoeken. Doch zo bezien wordt het onbegrijpelijk dat andere ondernemingen, wier arbeidsveld in hetzelfde land of in andere landen van de Gemeenschap gelegen is, gerechtigd zouden zijn de belangen van de Gemeenschap te bepleiten, indien geen enkele Staat het nodig heeft geoordeeld zulks te doen. Is het overigens niet ongewoon, om niet te zeggen: enigszins stuitend, wanneer een particuliere onderneming zich opwerpt als beoordelaar van de vraag, of er al dan niet sprake is van moeilijkheden, die de algemene economische toestand van een vreemde Staat nadelig beinvloeden en daarbij een oordeel uitspreekt over de ernst en oorzaak van die moeilijkheden? Anderzijds kan de opschorting van de normale toepassing van het Verdrag, voor zover het de voorschriften inzake de gemeenschappelijke markt betreft, niet beschouwd worden als een schending van de „grondrechten" van de mens, zoals die bijvoorbeeld door de grondwet van de Bondsrepubliek worden beschermd. Voor de ondernemingen betekent deze opschorting, dat bepaalde maatregelen worden genomen, die een uitvloeisel zijn van economisch interventionisme en die als zodanig in ieder land mogelijk zijn. Slechts ten opzichte van de Staten heeft de kwestie een constitutioneel karakter. Dat is de reden waarom een dergelijke rechtsstrijd in ieder geval niet gevoerd kan worden zonder dat de Staat, die zich in zijn economische belangen geschaad acht, als de eigenlijke verwerende partij, in het proces wordt betrokken. De procedure van artikel 37 kan slechts door die Staat geëntameerd

worden en in dit zeer speciale geval vervult de Hoge Autoriteit, hoewel zij geen rechtscollege is, in feite in zekere mate de functie van een rechter in eerste instantie. Weliswaar voorziet ons reglement voor de procesvoering niet uitdrukkelijk in de mogelijkheid, een Staat op een dergelijke wijze ambtshalve in het proces te betrekken, doch volgens algemene beginselen zou dit toch mogelijk moeten zijn, vooral wanneer men te maken heeft met een vorm van rechtspraak, die — zoals de onze — beheerst wordt door een procedure van „inquisitoir" karakter. Een dergelijke gedwongen deelneming aan het proces zou, voor het geval het beroep wordt toegewezen, het enige middel zijn ter voorkoming van een derden-verzet, dat ongetwijfeld ontvankelijk zou zijn en de noodzaak zou scheppen het proces opnieuw te beginnen. En dat zou des te ernstiger zijn, aangezien het arrest van het Hof intussen uitvoerbaar zou zijn geworden en dientengevolge de eventueel reeds geheel of ten dele ten uitvoer gelegde maatregelen ter beëindiging van de economische moeilijkheden vernietigd of gewijzigd zouden zijn, zodat de moeilijkheden van economische aard nog met moeilijkheden van gerechtelijke oorsprong zouden worden vermeerderd.

b) Laat ons thans het tweede geval van een beroep tegen een positieve beschikking bezien, d.w.z. het beroep dat zich richt tegen de maatregelen, waartoe de Hoge Autoriteit heeft besloten om aan de crisistoestand een einde te maken.

Indien aan de hand van artikel 37 wordt gelet op het doel van deze maatregelen, kan men slechts tot dezelfde conclusie komen: de te nemen maatregelen moeten geschikt zijn om, onder waarborging van de wezenlijke belangen van de Gemeenschap, een einde te maken aan de de toestand. Het gaat hier dus om de uitoefening van de scheidsrechterlijke bevoegdheid, neergelegd in artikel 37, welke leidt tot een afweging van de tegenstrijdige belangen en tot een waarde-oordeel omtrent de maatregelen van allerlei aard, met behulp waarvan een billijke oplossing van het conflict kan worden bereikt. Een dergelijke bevoegdheid valt, evenals in het hierboven behandelde geval, buiten het kader van een beroep tot nietigverklaring. Voorts zijn — op de gronden die wij zojuist uiteengezet hebben — alleen de overige Lid-Staten bevoegd in een dergelijk geschil voor de belangen van de Gemeenschap op te komen.

Eén moeilijkheid, die verreweg het grootste probleem vormt in deze zaak, blijft echter bestaan. Deze moeilijkheid houdt verband met de in artikel 37 lid 2 voorkomende zinsnede „overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag" („dans les conditions prévues au présent Traité"). De vraag is nl. gerechtvaardigd of deze woorden niet een beperking inhouden van de scheidsrechterlijke bevoegdheid, neergelegd in artikel 37, welke beperking de betekenis heeft van een rechtsregel, tegen schending waarvan een beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld ingevolge artikel 33. Aldus zou enerzijds een beroep tot nietigverklaring mogelijk zijn op grond van het bestaan van een rechtsregel, terwijl anderzijds op dit punt lichter een beroepsrecht aan de ondernemingen zou kunnen worden toegekend, voor zover zij op grond van het Verdrag bevoegd zijn ongeldige beschikkingen, waardoor zij zich bezwaard gevoelen, aan te tasten.

Hier stuit men op het moeilijke, in het interne recht welbekende probleem, dat zich voordoet wanneer twee verschillende procedures elkaar doorkruisen en tevens op de vraag, die zich in het bijzonder in het administratieve recht voordoet, in hoeverre het beroep tot nietigverklaring openstaat in een materie, die ontworpen is aan rechtspraak in volle omvang. Zo maakt de Franse rechtspraak op het gebied van de administratiefrechtelijke overeenkomsten (bijv. consessies voor openbare diensten) onderscheid tussen de concessionaris, contractspartij, enerzijds en anderzijds degenen, die van die openbare diensten gebruik maken: de eerste kan zich tegenover de overheid uitsluitend voor de rechter, die terzake van een dergelijk contract bevoegd is, op de bepalingen van zijn contract beroepen, terwijl laatstgenoemden daarentegen gerechtigd zijn om door middel van een beroep tot nietigverklaring op te komen tegen een administratieve beschikking, die een weigering inhoudt om te hunnen gunste een bepaling van het contract toe te passen (Conseil d'Etat, 21 december 1906, Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix de Seguey-Tivoli te Bordeaux, Rec. bl. 961, conclusies Romieu).

De vraag van de doorkruising van artikel 37 door het beroep tot nietigverklaring ingevolge artikel 33 is herhaaldelijk door ver-

schillende schrijvers ter sprake gebracht (zowel in de schriftelijke procedure als bij de mondelinge behandeling is hierop gewezen), doch hierbij zijn voor geen van beide standpunten werkelijk overtuigende argumenten naar voren gebracht.

Naar onze mening hangt alles af van de interpretatie van de zinsnede „overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag" („dans les conditions prévues au présent Traité"). Stelt men zich op het standpunt dat deze zinsnede letterlijk moet worden geïnterpreteerd, dan volgt hieruit, zoals wij zagen, dat „derden", d.w.z. ondernemingen die door de maatregelen getroffen zijn, bevoegd zijn op grond van artikel 33 een beroep tot nietigverklaring in te stellen. Wordt echter voor een vrijere interpretatie gekozen, uitgaande van het standpunt dat toepassing van de betreffende bepaling meer of minder nauw betrekking heeft op het algemeen onderzoek, waartoe de Hoge Autoriteit en het Hof bij de uitoefening van hun scheidsrechterlijke functie zijn gehouden, dan is er voor een dergelijk „op zichzelf staand" beroep tot nietigverklaring geen plaats meer.

Persoonlijk zijn wij van mening, dat in het onderhavige geval een letterlijke interpretatie niet in aanmerking komt. De vrijwaringsclausule voorzien in artikel 37 heeft nl. — zoals wij gezien hebben — ten doel de normale regels van de gemeenschappelijke markt tijdelijk buiten werking te stellen, teneinde het ontstaan van ernstige moeilijkheden voor de economie van een Lid-Staat te voorkomen en het gevaar van dergelijke moeilijkheden zo spoedig mogelijk af te wenden. Het is duidelijk dat de vrijwaringsclausule van artikel 37 iedere betekenis verliest, indien niet in bepaalde gevallen kan worden afgeweken van de toepassing van die regels van het Verdrag, die bepalend zijn voor de gemeenschappelijke markt, dat wil zeggen hoofdzakelijk artikel 2 lid 2 en artikel 4. Met name kan het voorlopig vaststellen van invoer- of uitvoercontingenten noodzakelijk blijken. Het spreekt vanzelf dat, indien de normale toepassing van het Verdrag, met inbegrip van het gehele arsenaal van middelen, welke het Verdrag kent, afdoende was om het gevaar voor economische moeilijkheden af te wenden, die bepalingen eenvoudigweg zouden moeten worden toegepast; indien dit niet geschiedde, zou de belanghebbende Staat slechts de voor dit geval ingestelde procedure be-

hoeven te volgen, nl. de procedure van artikel 35. Weliswaar zouden dan nog de beperkingen gelden, die artikel 33 stelt aan de beoordelingsbevoegdheid van het Hof, doch in een dergelijk geval, waarin ernstige moeilijkheden dreigen voor de economie van een Staat, zouden die beperkingen ongetwijfeld weinig gewicht in de schaal leggen. Het is in ieder geval ondenkbaar, dat het de bedoeling van de opstellers van het Verdrag is geweest een zo machtig bouwsel als dat van artikel 37 op te trekken om een zo onbeduidend scheurtje te dichten: hier zou het spreekwoord van de berg, die een muis baarde op zijn plaats zijn.

Wij zijn dan ook van mening, dat de in artikel 37 voorkomende woorden „overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag" („dans les conditions prévues au présent Traité") aldus zijn te verstaan, dat de te nemen maatregelen de bepalingen van het Verdrag moeten eerbiedigen, voor zover zulks met hun doelstelling overeenkomt. Dit betekent bijvoorbeeld, dat bij gebruikmaking van de in het Verdrag voorziene stelsels de voorgeschreven vormen in acht moeten worden genomen, dat binnen het kader van de genomen maatregelen discriminaties worden vermeden, enz..

Verzoeksters wijzen echter op de bepaling van artikel 95 lid 3 en 4 die herziening van het Verdrag mogelijk maakt, alsmede op de in het Verdrag neergelegde procedure voor het in het leven roepen van nieuwe bevoegdheden (artikel 95 lid 1). In beide gevallen geldt het vereiste van instemming van de Raad, bij eenstemmigheid bepaald; zelfs in het minder belangrijke geval van artikel 58 betreffende de afkondiging van een crisistoestand wordt nog het vereiste van instemming van de Raad gesteld. Bovendien mag in al deze gevallen nimmer inbreuk worden gemaakt op de fundamentele bepalingen van de inleidende artikelen 2, 3 en 4. Het is dus onaannemelijk, dat artikel 37 zou toestaan dat de verbodsbepalingen van artikel 4 genegeerd worden, mits de Raad maar gehoord is.

Het antwoord hierop is eenvoudig. Enerzijds heeft artikel 95 betrekking op het geval dat de regels, die de werking van de gemeenschappelijke markt bepalen, definitief gewijzigd of aangepast worden. Hier gaat het evenwel om het geval, dat deze regels voor-

lopig buiten werking worden gesteld, hetgeen iets geheel anders is. Anderzijds is het duidelijk dat de Staat, die zich over moeilijkheden in zijn economie beklaagt en die zeer wel met de meerderheid van de overige Staten in conflict kan zijn, van iedere waarborg zou worden beroofd door het vereiste van instemming van de Raad, zelfs indien hiervoor slechts een absolute meerderheid nodig zou zijn (het is overigens algemeen bekend dat hier een gewogen meerderheid vereist is).

Het vraagstuk is er niet minder moeilijk om, want het is maar al te duidelijk dat hier sprake is van een tegenstelling tussen de letter en de doelstelling van het voorschrift. Indien Gij van mening zijt dat van een letterlijke interpretatie moet worden uitgegaan, dan is het — zoals wij zagen — moeilijk een rechtvaardiging te vinden voor het volledig uitsluiten van het beroep tot nietigverklaring ex artikel 33. Op het beginsel van het autonome karakter van artikel 37 zou ongetwijfeld een uitzondering moeten worden gemaakt ten aanzien van het punt dat ons thans bezighoudt, d.w.z. de vraag of de genomen maatregelen in overeenstemming zijn met de bepalingen van het Verdrag.

Persoonlijk zijn wij — op grond van alle redenen, die wij reeds hebben genoemd — van mening, dat de ruime interpretatie moet worden gekozen.

Wellicht kan bovendien een aanvullend argument te baat worden genomen, dat door de Hoge Autoriteit is aangevoerd ter verdediging van een „vrije" interpretatie van de zinsnede „overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag" („dans les conditions prévues au présent Traité"). In de Duitse tekst zijn deze woorden nl. vertaald door „im Rahmen dieses Vertrages", letterlijk: „in het kader van dit Verdrag" („dans le cadre de ce Traité"), terwijl in andere bepalingen (artt. 4, 5 en 8), waar dezelfde uitdrukking „dans les conditions prévues au présent Traité" voorkomt, de vertaling anders en wel iedere keer verschillend luidt. De Duitse vertaling bedient zich dus steeds overeenkomstig de aard en de doelstelling van de betreffende bepaling van verschillende nuances, welke van groot belang zijn. Nu is het duidelijk, dat wat artikel 37 betreft, de

uitdrukking „dans le cadre de ce Traité", of beter „du présent Traité" volkomen overeenstemt met de enige interpretatie, die ons redelijk voorkomt en die wij derhalve hebben verdedigd. Dit argument is in juridisch opzicht ongetwijfeld slechts van weinig waarde, aangezien alleen de Franse tekst rechtskracht heeft; doch misschien kan aan de Duitse tekst toch een zekere betekenis worden toegekend als aanduiding van de bedoelingen van de auteurs van het Verdrag in de tijd waarin dit tot stand kwam.

Bij aanvaarding van de „vrije" interpretatie, is er ons inziens op dit punt geen ruimte meer voor een afzonderlijk beroep tot nietigverklaring op grond van artikel 33. De inachtneming van de bepalingen van het Verdrag hangt dan samen met de aard en het doel van de genomen maatregelen en van de mate waarin deze noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van de doeleinden van het betreffende voorschrift, nl. het op zo kort mogelijke termijn afwenden van de dreiging van economische moeilijkheden, onder waarborging van de wezenlijke belangen van de Gemeenschap. De beperking, die het onderhavige voorschrift aan de Hoge Autoriteit oplegt, heeft dan niet meer het karakter van een objectief vereiste voor de geldigheid harer beschikkingen, maar wordt tot één van de factoren, waarmede de Hoge Autoriteit en eventueel het Hof bij hun subjectieve waardering der feiten rekening moeten houden.

Resumerend zijn wij van oordeel, dat de beroepen niet ontvankelijk zijn, noch op grond van artikel 33, aangezien er in casu geen ruimte is voor een beroep tot nietigverklaring, noch op grond van artikel 37, aangezien de beroepen niet zijn ingesteld door een van de Lid-Staten of door de Raad.

Indien Gij U echter niet met deze opvattingen kunt verenigen, in het bijzonder waar het gaat om de conclusies strekkende tot vernietiging van de „genomen maatregelen" (artt. 3 en 5 van de bestreden beschikking) voor zover deze conclusies zijn gegrond op schending van „de bepalingen van dit Verdrag" („les conditions prévues au présent Traité"), hebt Gij te onderzoeken of en in hoeverre de verzoekschriften voldoen aan de vereisten voor de ontvankelijkheid, genoemd in artikel 33. Kan de bestreden beschikking

worden beschouwd als een „individuele beschikking", die verzoeksters „betreft"?

Op grond van de jurisprudentie van Uw Hof, die op dit punt bijzonder ruim is (arresten 7 en 9-54 van 23 april 1956, Groupement des industries sidérurgiques luxembourgeoises, Jurisprudentie Deel II, bl. 91-92; 18-57 van 20 maart 1959, Nold, Jurisprudentie Deel V, bl. 116-117; 24 en 34-58 van 15 juli 1960, Chambre Syndicale de la sidérurgie de l'Est de la France e.a., Jurisprudentie Deel VI, bl. 614; 30-59 van 23 februari 1961, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg), zoudt Gij wellicht geneigd zijn de bestreden beschikking, die uitsluitend tot de Belgische Regering is gericht, een individueel karakter toe te kennen en te beslissen dat de beschikking verzoeksters „betreft", aangezien haar belangen erdoor worden getroffen.

Niettemin is een zekere mate van twijfel wellicht niet misplaatst. Het betreft hier immers een beschikking, waarbij de voorwaarden voor een voor België geldende algemene regeling worden vastgelegd, en een systeem van in- en uitvoercontingenten met maximum hoeveelheden wordt ingevoerd. Het is het voorbeeld van een algemene en onpersoonlijke bestuurshandeling. Weliswaar raakt de beschikking de belanghebbenden niet rechtstreeks, doch zij verplicht de Belgische Regering uitvoeringsmaatregelen te treffen, die op hun beurt — zij het in de tweede graad — weer maatregelen van normatieve aard zijn. De situatie is hier dus geheel anders dan bijvoorbeeld in de zaak Nold, waarin bij de bestreden beschikkingen (zoals Gij hebt overwogen) „onder bepaalde voorwaarden en beperkingen, ontheffing is verleend ten aanzien van voornoemde regelingen en van bedoelde overeenkomst (het betrof hier handelsregelingen en een associatie-overeenkomst van de verkoopkantoren voor Ruhrkolen) en (zoals Gij hebt overwogen) derhalve de rechtsgeldigheid van concrete besluiten van bepaalde afzonderlijke ondernemingen is erkend". In de onderhavige zaak gaat het om een geval, dat grote overeenkomst vertoont met de situatie die zich in het nationale rechtsbestel zou voordoen, wanneer een wet de grote lijnen en hoofdregels van een contingenteringsregeling zou vaststellen en de uitwerking van nadere bijzonderheden betreffende de

uitvoering aan lagere regelingen zou overlaten. Zoals wij reeds opmerkten, is er op zijn minst reden tot enige gerechtvaardigde twijfel ten aanzien van de vraag of particuliere personen rechtstreeks beroep kunnen instellen tegen een handeling, die in een der Lid-Staten normaliter tot de bevoegdheid van de wetgevende macht zou behoren alsmede of diezelfde handeling, als zij binnen het kader van de Gemeenschap valt, kan worden beschouwd als een individuele beschikking, die een bepaalde onderneming betreft.

De vraag of er sprake is van „misbruik van bevoegdheid ten opzichte van" verzoeksters, welk punt aan de orde zou komen, indien de beschikking als van algemene aard zou worden beschouwd, zullen wij aanstonds bij de behandeling van de zaak ten principale onderzoeken, waartoe deze vraag immers volgens de rechtspraak van Uw Hof altijd behoort, aangezien het voor de ontvankelijkheid van het beroep voldoende is, dat het middel détournement de pouvoir wordt gesteld (arrest Assider, 3-54, Jurisprudentie Deel I, blz. 146).

III. Ten principale

Onze uiteenzettingen ten aanzien van de zaak ten principale zullen eveneens slechts een subsidiair en zeer beknopt karakter dragen.

1) Ten aanzien van de vraag of er een toestand bestaat, waaruit fundamentele en duurzame moeilijkheden voor de Belgische economie dreigen voort te vloeien, betwisten verzoeksters dat die economie in die mate met dergelijke storingen te kampen heeft als door artikel 37 lid 1 wordt vereist. Zij beweren dat er geen grond is voor de veronderstelling, dat een verdere achteruitgang van de afzet van Belgische kolen, zoals die zich eveneens voordoet in alle andere kolen producerende landen van de Gemeenschap, dergelijke moeilijkheden zou veroorzaken.

Verzoekster in de zaak 3-60 geeft cijfers, die de juistheid van deze stelling moeten bewijzen. Zij beweert met name, dat in september 1959 het aantal Belgische mijnwerkers slechts 3,5% van het totale aantal loontrekkenden bedroeg. In aanmerking genomen dat in België full employment bestaat, zouden de vrijkomende mijn-

werkers zonder bezwaar te werk kunnen worden gesteld in de andere sectoren van de Belgische economie. Verzoekster wijst bovendien op de groei van de Belgische industriële produktie, de stijging van de uitvoer, de toename van bankdeposito's en spaarrekeningen en de stijgende vraag naar Belgische industriële produkten. Verzoekster schat het aandeel van de mijnindustrie in het bruto nationaal produkt op slechts 4% en ontkent de juistheid van het cijfer van 12%, dat de Hoge Autoriteit in de considerans van de bestreden beschikking vermeldt.

In haar antwoord op dit betoog wijst de Hoge Autoriteit er in de eerste plaats op, dat de opstellers van het Verdrag zelve hebben erkend dat er een nauwe samenhang bestaat tussen de bedrijvigheid in de mijnindustrie en de Belgische economie in haar geheel, zoals blijkt uit paragraaf 26 sub 1 en 4 van de Overeenkomst met betrekking tot de Overgangsbepalingen. Uit deze bepalingen leidt de Hoge Autoriteit af, dat volgens de opstellers van het Verdrag de Belgische kolenproduktie met niet meer dan 900.000 ton per jaar mocht afnemen, daar een sterkere daling de Belgische economie in haar geheel waarschijnlijk ernstig zou kunnen schaden. Deze produktie is in drie jaar tijds evenwel met 7 miljoen ton afgenomen. De Hoge Autoriteit betwist, dat in 1959 in België full employment bestond. Zij legt een statistische tabel over, waaruit blijkt dat het percentage werklozen in verhouding tot degenen die werk hebben is gestegen van 3,25 in 1957 tot 5,05 in 1958 en tot 5,55 in 1959. In de kolenmijnindustrie bedroeg het aantal werklozen 1.132 in 1957, 9.706 in 1958 en 20.571 in 1959. In dezelfde tijd bleef de afzet van kolen teruglopen, terwijl de voorraden bleven toenemen. De Hoge Autoriteit doet ten slotte opmerken, dat niet alleen de Raad van Ministers, doch ook het Parlement zich heeft verenigd met haar opvatting inzake de toestand in de Belgische kolenmijnindustrie en de invloed daarvan op de Belgische economie in haar geheel.

Deze uiteenzettingen, gevoegd bij het zich in het dossier bevindende bewijsmateriaal, lijken ons wel afdoende. Wij willen hieraan slechts toevoegen, dat de kolenindustrie voor de regionale economie van zodanig belang is, dat de ernstige moeilijkheden, welke de algehele toepassing van de regels van de gemeenschappe-

lijke markt in de economisch meest gevoelige gebieden stellig zou veroorzaken, ongetwijfeld een bron van moeilijkheden zouden opleveren voor de landelijke economie in haar geheel.

2) Causaal verband tussen de moeilijkheden en een handelen of nalaten van de Hoge Autoriteit.

Gij kent de stelling van verzoeksters: de crisistoestand – aangenomen, dat deze bestaat – is niet te wijten aan een handelen van de Hoge Autoriteit in de zin van een handelen binnen het kader van het Verdrag. Dit wordt trouwens door niemand beweerd. De toestand is evenmin te wijten aan een nalaten van de Hoge Autoriteit, immers indien dat het geval was, had een mogelijkheid tot handelen moeten bestaan. Weliswaar beroept de Hoge Autoriteit er zich op, dat het haar onmogelijk is geweest om op grond van artikel 58 een stelsel van produktiequota in te voeren, aangezien de Raad van Ministers in 1959 heeft geweigerd daartoe toestemming te verlenen, doch artikel 37 mag niet gebruikt worden om een dergelijke weigering te omzeilen. Er bestaat geen causaal verband tussen het stilzitten waartoe de Hoge Autoriteit uit dien hoofde gedwongen was en de bijzondere moeilijkheden in de Belgische economie.

Ten aanzien van dit laatste punt hebben verzoeksters gelijk. De Hoge Autoriteit is er van overtuigd, dat het specifiek Belgische probleem tegelijk met het algemene probleem van de kolencrisis in de Gemeenschap zou zijn opgelost, indien in 1958 een stelsel van produktiequota was ingevoerd. De Raad van Ministers was evenwel een tegengestelde mening toegedaan. Naar algemeen wordt aangenomen heeft de Raad gelijk gehad en het staat vast, dat de Hoge Autoriteit ter bestrijding van een situatie als omschreven in artikel 58 niet de weg mag volgen van artikel 37 en aldus dit artikel misbruiken (détournement de procédure): dit zou neerkomen op een duidelijk geval van détournement de pouvoir. Wij zijn dan ook van oordeel, dat verweerster zeer onverstandig heeft gehandeld door zich te beroepen op het échec, dat zij in 1959 heeft geleden, teneinde haar later ingrijpen op grond van artikel 37 uit juridisch oogpunt te rechtvaardigen.

In werkelijkheid heeft artikel 37 echter een andere strekking dan artikel 58: doel van artikel 37 is het afwenden van de dreiging van ernstige moeilijkheden in de economie van een Lid-Staat, terwijl artikel 58 bedoeld is als middel tegen een crisistoestand, die zich in het gehele gebied van de Gemeenschap voordoet met betrekking tot een van de produkten van het Verdrag.

De eigenlijke vraag is: wat dient te worden verstaan onder „een handelen of nalaten van de Hoge Autoriteit" in de zin van artikel 37?

Wij zijn van mening, dat in dit probleem slechts dan een helder inzicht kan worden verkregen, indien artikel 37 wordt bezien in het licht van artikel 2 lid 2, welks toepassing — zoals wij in het begin zagen — door artikel 37 gewaarborgd dient te worden. Deze beide voorschriften geven regels voor het geval, dat de normale werking van de gemeenschappelijke markt in zijn door het Verdrag bedoelde en nader uitgewerkte vorm de economie van één der Lid-Staten in moeilijkheden brengt. De eigenlijke oorzaak van de moeilijkheden is dus de gemeenschappelijke markt zelf, d.w.z. de integratie die het Verdrag tot stand heeft gebracht. Gelijk Gij weet, is de Hoge Autoriteit „er mede belast de in dit Verdrag vervatte doelstellingen, overeenkomstig de bepalingen daarvan te verwezenlijken" (artikel 8), d.w.z. zij is er in de eerste plaats mede belast de gemeenschappelijke markt regelmatig te doen functioneren; wanneer artikel 37 nu spreekt van een handelen of nalaten van de Hoge Autoriteit, wil dat zeggen dat de Hoge Autoriteit niet weet te voorkomen, dat dit regelmatig functioneren het gevaar voor moeilijkheden in de economie van een Staat met zich mee brengt, zulks ten gevolge van een „handelen" of „nalaten", waartoe de Hoge Autoriteit op grond van de normale toepassing van het Verdrag verplicht kan zijn.

Het is derhalve van weinig belang, of de gedragslijn van de Hoge Autoriteit een uitvloeisel is van het uitoefenen van een discretionaire bevoegdheid, dan wel een gevolg is van het feit, dat het haar op grond van het Verdrag onmogelijk was om te handelen. Men kan zelfs zeggen dat zij in het eerste geval, d.w.z. indien het Verdrag haar in staat stelt handelend op te treden, verplicht is

daarvan gebruik te maken om aan de moeilijkheden een einde te maken zelfs dan, wanneer dit niet in het belang van de gemeenschappelijke markt in zijn geheel zou zijn: zoals wij reeds zagen, zou artikel 37 van weinig belang zijn indien alleen deze mogelijkheid bestond. Het wordt eerst waarlijk interessant, indien de vrijwaringsclausule volledig in werking treedt. Dat is het geval, wanneer de Hoge Autoriteit in de toepassing van de regels van de gemeenschappelijke markt, zoals vastgesteld door het Verdrag, geen middel vindt om de dreiging van moeilijkheden af te wenden, d.w.z. wanneer het nodig is voorlopig een bepaald deel van die regels, waarop de markt gebaseerd is, buiten werking te stellen. En dit is hier nu juist het geval.

3) Schending van artikel 37 lid 2, daar de maatregelen, waarin de bestreden beschikking voorziet, niet „overeenkomstig de bepalingen van dit Verdrag" genomen zouden zijn.

Ons inziens is dit punt voldoende besproken naar aanleiding van de vraag van de ontvankelijkheid. Indien Gij onze opvatting niet kunt delen en derhalve de enge interpretatie van het voorschrift verkiest, zouden de artikelen 3 en 5 van de bestreden beschikking ongetwijfeld als onwettig beschouwd moeten worden, aangezien de in die artikelen voorziene contingenteringsmaatregelen in strijd zijn met artikel 4 van het Verdrag, dat een verbod inhoudt t.a.v. „alle kwantitatieve beperkingen van het goederenverkeer".

Aanvaardt Gij echter onze interpretatie wel, dan kan dit middel naar onze mening niet slagen in het kader van het onderzoek van de feiten, waartoe Gij dan zult overgaan. De gedeeltelijke en tijdelijke afsluiting van de Belgische kolenmarkt blijkt inderdaad noodzakelijk om zonder ernstige moeilijkheden het saneringsprogramma te kunnen uitvoeren, dat terugkeer tot de normale regels van het Verdrag op zo kort mogelijke termijn mogelijk moet maken. Deze termijn is gesteld op de tijd van slechts één jaar en is weliswaar naderhand verlengd, doch de betreffende beschikking is door verzoeksters niet aangevochten. Voorts bewijzen alle genomen maatregelen, in het bijzonder die van de artikelen 6 tot en met 11, dat de Hoge Autoriteit „binnen het kader" van het Verdrag gebleven is

en alle bepalingen ervan in acht genomen heeft voor zover zulks ook maar enigszins mogelijk was in verband met de noodzaak aan de dreiging van de crisistoestand een einde te maken. Naar onze mening heeft de Hoge Autoriteit de haar door artikel 37 opgedragen scheidsrechterlijke taak op juiste wijze vervuld en leveren de omstandigheden van het onderhavige geval geen grond voor een oordeel dat afwijkt van het hare.

Tot dusverre spraken wij slechts over het middel schending van het Verdrag. Doch ook de middelen onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften en détournement de pouvoir worden door verzoeksters voorgedragen.

Wat het middel onbevoegdheid betreft, is niet duidelijk, in welk opzicht dit middel verschilt van het middel schending van het Verdrag. De Hoge Autoriteit heeft slechts gebruik gemaakt van de haar door artikel 37 toegekende bevoegdheid.

Ter verklaring van het middel schending van wezenlijke vormvoorschriften wordt gesteld, dat de bestreden beschikking onvoldoende met redenen zou zijn omkleed, zowel wat het bestaan van economische moeilijkheden als wat het vaststellen van de totale contingenten en van het Duitse contingent betreft.

Men behoeft slechts de considerans van de beschikking te lezen om zich van het tegendeel te overtuigen. De gronden voor het bestaan van economische moeilijkheden zijn duidelijk aangegeven. Hetzelfde geldt voor de noodzaak om een contingentering in te voeren. Ter rechtvaardiging van de vastgestelde getallen verwijst de Hoge Autoriteit naar onderzoekingen, die zij zelve te zamen met de Belgische Regering heeft verricht; hiermede is o.i. dit punt voldoende gemotiveerd. Volgens vaste rechtspraak van Uw Hof mogen de formele aan de motivering te stellen vereisten niet worden verward met het bewijs, dat de beschikking op goede gronden berust. Al naar gelang het Hof een ruimere bevoegdheid tot controle heeft, zijn de formele vereisten minder streng: in het onderhavige geval is die bevoegdheid onbeperkt.

Wat het middel „détournement de pouvoir" betreft, is slechts één argument van enig belang aangevoerd, nl. dat de Hoge Autoriteit uitsluitend ter ontduiking van artikel 58, dat geen resultaat had opgeleverd, haar toevlucht zou hebben genomen tot de procedure van artikel 37. Dit punt hebben wij reeds besproken.

Ten slotte concluderen verzoeksters subsidiair, dat het den Hove behage „te verstaan dat de bestreden beschikking", aldus het ene verzoekschrift, „dat de bestreden bepalingen", zo heet het in het andere, „een fout aankleeft waarvoor de Gemeenschap aansprakelijk is".

Het feit, dat de uiteenzettingen van verzoeksters ten aanzien van dit punt zeer beperkt zijn, wijst er op dat deze conclusies niet dienen te worden beschouwd als een op artikel 40 van het Verdrag gebaseerde eis tot schadevergoeding ter zake van een dienstfout. Verzoekers verwijzen trouwens uitsluitend naar artikel 34 lid 1, doch in zoverre zijn de conclusies kennelijk voorbarig. Bovendien worden zij door geen enkel bewijs gestaafd.

Ik concludeer:

— tot niet-ontvankelijkverklaring van de beroepen,

— tot veroordeling van verzoeksters in de proceskosten.