In dem Rechtsstreit

zwischen

der „REGIERUNG DES KÖNIGREICHS DER NIEDERLANDE"

Zustellungsanschrift: Niederländische Gesandtschaft in Luxemburg, *Klägerin,*

vertreten durch
— Herrn Dr. J. H. W. Verzijl,
Professor an der staatlichen Universität Utrecht,
— Herrn Dr. G. M. Verrijn Stuart,
Professor an der städtischen Universität Amsterdam,
als Bevollmächtigte,

und

der HOHEN BEHÖRDE DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT FÜR KOHLE UND STAHL,

Zustellungsanschrift: deren Amtssitz, Luxemburg, Metzer Platz 2,

Beklagte,

vertreten durch ihren Rechtsberater, Herrn Dr. Walter Much, als Bevollmächtigten,
Beistand: Herr Georges van Hecke,
Rechtsanwalt am Appellationsgericht in Brüssel,
Professor an der Universität Löwen,

wegen

Nichtigerklärung der Entscheidungen der Hohen Behörde Nr. 18/54, 19/54 und 20/54 vom 20. März 1954,
erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung von:

Herrn M. Pilotti, *Präsident,*
den Herren P. J. S. Serrarens und Ch. L. Hammes,
Kammerpräsidenten,
den Herren O. Riese, L. Delvaux, J. Rueff und A. van Kleffens,
Richter,

Generalanwalt: Herr K. Roemer,
Kanzler: Herr A. van Houtte,

folgendes

URTEIL

VERFAHREN UND ANTRÄGE DER PARTEIEN

Das Verfahren verlief wie folgt:

1. Die Regierung des Königreichs der Niederlande hat durch ihren außerordentlichen Gesandten und bevollmächtigten Minister in Luxemburg am 7. Mai 1954 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eine Klage eingereicht, mit welcher sie die Nichtigerklärung von drei Entscheidungen der Hohen Behörde vom 20. März 1954, veröffentlicht im *Amtsblatt der Gemeinschaft (S. 267 ff.)* unter Nr. 18/54, Nr. 19/54 und Nr. 20/54, verfolgt; als Zustellungsanschrift hat die Klägerin die Niederländische Gesandtschaft in Luxemburg namhaft gemacht. Sie beantragt:

„der Gerichtshof möge

die Entscheidungen der Hohen Behörde Nr. 18/54 über die Grundsätze für die Festsetzung von Höchstpreisen für Kohle beim Absatz der Unternehmen des Ruhrreviers und des Reviers Nord und Pas-de-Calais innerhalb des gemeinsamen Marktes, Nr. 19/54 über die Aufstellung der Preislisten der Unternehmen des Ruhrreviers und Nr. 20/54 über die Aufstellung von Preislisten für die Unternehmen des Reviers Nord und Pas-de-Calais, sämtlich vom 20. März 1954, für nichtig erklären".

Die niederländische Regierung hat Herrn Professor Dr. J. H. W. Verzijl aus Den Haag und Herrn Professor Dr. G. M. Verrijn Stuart aus Amsterdam zu Bevollmächtigten ernannt; die beiden vom Minister des Auswärtigen und dem Wirtschaftsminister unterzeichneten Vollmachtsurkunden wurden am 23. August 1954 bei der Kanzlei eingereicht.

2. Nachdem auf ihren Antrag die Frist für die Einreichung der Klagebeantwortung durch Verfügung verlängert worden war, reichte die Hohe Behörde die Klagebeantwortung rechtzeitig am 30. Juni 1954 ein und gab als Zustellungsanschrift Luxemburg, Metzer Platz 2, an. Sie beantragte:

„der Gerichtshof möge

die Klage der Regierung des Königreichs der Niederlande vom 7. Mai 1954 mit allen Rechtsfolgen als unbegründet abweisen und der Klägerin die Kosten des Rechtsstreits auferlegen".

Durch eine vom Präsidenten der Hohen Behörde, Herrn Jean Monnet, unterzeichnete, am 3. Juni 1954 bei der Kanzlei eingereichte Vollmacht wurde Herr Dr. Walter Much zum Bevollmächtigten der Beklagten bestellt; durch eine weitere, vom Vizepräsidenten der Hohen Behörde, Herrn Franz Etzel, unterzeichnete, am 30. Juni 1954 bei der Kanzlei eingereichte Vollmacht wurde Herr Professor Georges van Hecke, der beim Appellationsgericht in Brüssel als Anwalt zugelassen ist, zum Beistand des obengenannten Bevollmächtigten bestellt.

3. Die Klägerin reichte innerhalb der durch Verfügung des Präsidenten des Gerichtshofes vom 1. Juli 1954 festgesetzten Frist am 31. August 1954 ihre Erwiderung ein, in der sie ihre Klageanträge aufrechterhielt.

4. Die Beklagte reichte innerhalb der durch Verfügung des stellvertretenden Präsidenten des Gerichtshofes vom 31. August 1954 festgesetzten Frist am 15. Oktober 1954 ihre Gegenerwiderung ein, in welcher sie ihre bisherigen Anträge aufrechterhielt.

5. Nachdem die Rechtssache der zweiten Kammer zugewiesen worden war, erstattete der vom Präsidenten des Gerichtshofes durch Schreiben vom 15. Oktober 1954 hiermit beauftragte Berichterstatter Ch. L. Hammes den in Artikel 34 Absatz 2 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes vorgesehenen Vorbericht.

6. Der Vorbericht gelangte zu dem Schluß, daß die Rechtssache eines vorbereitenden Verfahrens bedürfe, das in der Beibringung von Unterlagen durch die Parteien und der Prüfung der von den Parteien behaupteten Tatsachen zu bestehen habe; ferner sei der Zeitpunkt für den Beginn des vorbereitenden Verfahrens festzusetzen.

7. Durch Beschluß der zweiten Kammer vom 1. Dezember 1954, der nach Anhörung des Generalanwalts und unter Vorbehalt aller weiteren vorbereitenden Maßnahmen erging, wurde

jede Partei aufgefordert, bis zum 13. Dezember 1954 zu den im Beschluß aufgeführten und sie betreffenden Fragen nähere Auskunft zu erteilen und alle sich darauf beziehende Unterlagen beizubringen.

Durch Beschluß vom 10. Dezember 1954 wurde die festgesetzte Frist auf Antrag der Hohen Behörde bis zum 16. Dezember 1954 verlängert.

8. Nachdem die Parteien dieser Aufforderung Folge geleistet hatten, erklärte die Kammer nach Anhörung des Generalanwalts durch Beschluß vom 21. Dezember 1954 gemäß Artikel 45 § 1 der Verfahrensordnung das vorbereitende Verfahren für abgeschlossen.

In dem gleichen Beschluß wurde die Beklagte aufgefordert, bis zum 24. Dezember 1954 zur Ergänzung der von ihr beigebrachten Unterlagen weitere in dem Beschluß näher bezeichnete Schriftstücke vorzulegen.

Ferner wurden die Parteien aufgefordert, ihre abschließenden Stellungnahmen bis zum 11. Januar 1955 schriftlich einzureichen.

Die Parteien kamen dieser Anordnung fristgerecht nach.

9. Die Akten wurden gemäß Artikel 45 § 2 der Verfahrensordnung dem Generalanwalt und im Anschluß daran dem Präsidenten des Gerichtshofes vorgelegt; dieser setzte Termin zur mündlichen Verhandlung auf den 1. Februar 1955 fest.

Sämtliche Schriftsätze sowie die zu ihrer Unterstützung dienenden Unterlagen wurden bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingereicht, in das Register eingetragen und den beteiligten Parteien vom Kanzler zugestellt.

Das mündliche Verfahren verlief wie folgt:

1. Die mündliche Verhandlung fand am 1., 2. und 4. Februar 1955 statt.

2. Der Berichterstatter verlas gemäß Artikel 21 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes zu Beginn der mündlichen Verhandlung seinen Bericht. In der mündlichen Verhandlung trugen die Bevollmächtigten der Parteien und der

Beistand der Beklagten die Ausführungen der Parteien nebst Erwiderung und Gegenerwiderung vor. Im Laufe der Verhandlung stellte der Präsident des Gerichtshofes, „ohne hiermit in irgendeiner Weise der Entscheidung über die Zulässigkeit oder die Begründetheit der Klage vorzugreifen", den Parteien die im Sitzungsprotokoll aufgeführten Fragen. Der Generalanwalt stellte gemäß Artikel 11 und 21 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes seine Schlußanträge, die auf Abweisung der Klage lauteten.

3. Der Präsident des Gerichtshofes erklärte gemäß Artikel 50 § 2 der Verfahrensordnung das mündliche Verfahren für geschlossen. Der Gerichtshof trat hierauf in die Beratung der Rechtssache ein.

TATBESTAND:

Der Klage liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

1. Der gemeinsame Markt für Kohle, Eisenerz und Schrott wurde am 10. Februar 1953 eröffnet.

2. Was insbesondere die Kohle betrifft, so erließ die Hohe Behörde durch ihre Entscheidungen Nr. 3/53 und Nr. 4/53 vom 12. Februar 1953 Vorschriften über die Art der Preisstellung sowie die Veröffentlichung der Preistafeln und Verkaufsbedingungen.

Diese Entscheidungen sind noch in Kraft; sie wurden ergänzt durch die Entscheidung Nr. 30/53 vom 2. Mai 1953 in der Fassung der Entscheidung Nr. 1/54 vom 7. Februar 1954; hiernach ist der Verkäufer — außer wenn es sich um Geschäfte besonderen Charakters handelt oder die gleichen Abweichungen auf alle vergleichbaren Geschäfte angewandt worden sind — an seine Preislisten und Verkaufsbedingungen gebunden.

3. Ferner setzte die Hohe Behörde durch die Entscheidung Nr. 6/53 vom 5. März 1953 Höchstpreise für Kohle fest; diese allgemeine Regelung sollte am 31. März 1954 außer Kraft treten. Hiernach waren Preisgrenzen vorgesehen für:

a) bestimmte Kohlenarten eines bestimmten Reviers;

b) bestimmte Sorten eines bestimmten Reviers;

c) den Durchschnittspreis der Sorten jeder Kohlenart.

Die Gründe für diese Unterscheidung sind in Absatz 3 und 4 der Begründung der Entscheidung angeführt.

In Anwendung dieser Grundsätze bestimmte die Hohe Behörde durch ihre Entscheidungen Nr. 7/53 bis Nr. 24/53 vom 6. März 1953 Preisgrenzen für jedes Revier auf Grund von dessen Preislisten, so insbesondere durch die Entscheidung Nr. 9/53 für das Ruhrrevier und durch die Entscheidung Nr. 13/53 für das Revier Nord und Pas-de-Calais.

4. Diese Regelung, die bis zum 31. März 1954 befristet war, wurde am 20. März 1954 durch neue Bestimmungen, nämlich die Entscheidungen Nr. 18/54, 19/54 und 20/54 ersetzt, die am 1. April 1954 in Kraft traten und bis zum 31. März 1955 anwendbar bleiben.

Gegen diese Entscheidungen richtet sich die vorliegende Klage.

Gegenüber der früheren Regelung enthalten sie folgende Änderungen:

Was den Kreis der Betroffenen angeht, so ist die Entscheidung Nr. 6/53 nunmehr ausschließlich auf die Unternehmen des Ruhrreviers und des Reviers Nord und Pas-de-Calais anwendbar; ihre Geltungsdauer wurde insoweit bis zum 31. März 1955 verlängert.

Was den sachlichen Anwendungsbereich betrifft, so ist die genannte Entscheidung durch die Abschaffung der Grenzen für die Durchschnittspreise der verschiedenen Sorten jeder Kohlenart geändert worden, während Höchstpreise für verschiedene Kohlenarten und bestimmte Kohlensorten beibehalten ten wurden.

5. Die neue Grundsatzentscheidung Nr. 18/54 wird auf Artikel 61 und 63 Nr. 2 des Vertrages gestützt und wie folgt begründet:

a) die Entwicklung des gemeinsamen Marktes erfordert zwar nicht mehr die Beibehaltung von Höchstpreisen für die Unternehmen aller Reviere der Gemeinschaft;

b) wenn die Hohe Behörde alle Höchstpreise abschaffte, würden jedoch bei der derzeitigen Struktur des gemeinsamen Marktes die Verkaufsorganisationen des Ruhrreviers und die Houillères du Nord et du Pas-de-Calais tatsächlich die Preise für Kohle bestimmen.

In Anbetracht von Art und Umfang der Produktion üben diese Organisationen überdies einen bestimmenden Einfluß auf den gesamten gemeinsamen Markt aus.

Daraus könnten sich für die Gemeinschaft Wirkungen ergeben, welche den in Artikel 3 des Vertrages genannten Zielen zuwiderlaufen, insbesondere was Preise, Produktion und Beschäftigungslage anbelangt.

6. Um diese Ziele zu erreichen, hat die Hohe Behörde es für notwendig erachtet, für einen begrenzten Zeitraum die in der Klage angefochtenen Maßnahmen zu ergreifen, durch die das bisherige Höchstpreissystem lockerer gestaltet wird; dabei wird insbesondere der Erhöhung der Einnahmen Rechnung getragen, die sich aus dem mit Wirkung vom 1. April 1954 eingetretenen Wegfall gewisser Sonderlasten ergibt.

ANGRIFFS- UND VERTEIDIGUNGSMITTEL DER PARTEIEN

Die Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die Klägerin ficht die Entscheidung Nr. 18/54 und die zu deren Durchführung erlassenen Entscheidungen Nr. 19/54 und Nr. 20/54 wegen Verletzung des Vertrages, offensichtlicher Verkennung des Vertrages, Ermessensmißbrauch und Verletzung wesentlicher Formvorschriften an. Sie behauptet, daß unter den gegebenen Umständen die Preise vollkommen hätten freigegeben werden müssen, da Höchstpreise unzulässig und außerdem nicht notwendig gewesen wären, und daß ferner die Marktstruktur wegen ihres rechtswidrigen Charakters nicht hätte berücksichtigt

werden dürfen. Die Hohe Behörde habe die Entscheidung in Wahrheit erlassen, um nicht unmittelbar gegen die Verkaufsorganisationen des Ruhrreviers und die Houillères du Nord et du Pas-de-Calais auftreten zu müssen. Schließlich sei die Entscheidung nicht oder jedenfalls rechtlich nicht ausreichend begründet.

Die Beklagte beantragt, die Klage kostenpflichtig abzuweisen.

Sie führt aus, sie sei auf Grund von Artikel 61 Absatz 1 zum Erlaß der angefochtenen Entscheidungen in jeder Weise befugt gewesen; sie habe ihre Befugnis in Übereinstimmung mit dem Sinn und System des Vertrages ausgeübt sowie die Formvorschriften des Vertrages beachtet.

Die Parteien begründen diese Angriffs- und Verteidigungsmittel mit nachstehenden Ausführungen:

1. Zur Verletzung des Vertrages

a) Nach Ansicht der Klägerin verstößt die Entscheidung Nr. 18/54 gegen Artikel 5 und 61 des Vertrages, da sich die Hohe Behörde in Absatz 6 der Begründung auf die Möglichkeit beruft, daß eines der in Artikel 3 genannten Ziele nicht erreicht werden könnte, statt die Notwendigkeit ihres Eingreifens festzustellen. Sie hätte insbesondere angeben müssen, welche Wirkungen die Freigabe der Preise tatsächlich ausgelöst hätte und welche Ziele in Ermangelung einer Preisregelung nicht hätten erreicht werden können. Sie hätte insbesondere feststellen müssen, daß eines oder mehrere dieser Ziele ohne Festsetzung von Höchstpreisen tatsächlich nicht erreicht worden wären. Wenn die Hohe Behörde zu derartigen Angaben nicht verpflichtet wäre, hätte sie die Möglichkeit, dauernd einzugreifen, was in Widerspruch zu Artikel 5 des Vertrages stehe.

Da ein Ansteigen der Preise nicht zu befürchten gewesen sei, stelle die Festsetzung von Höchstpreisen eine offensichtliche Verkennung von Artikel 61 des Vertrages dar.

Die Klägerin macht weiterhin geltend, die Auswirkung der Entscheidungen sowohl auf die festgesetzten als auch auf die freigegebenen Preise rechtfertige nicht die Behauptung, daß die neuen

Preise erheblich niedriger seien, als sie es ohne das Eingreifen der Hohen Behörde gewesen wären.

Insoweit die Festsetzung von Höchstpreisen, wie die Hohe Behörde behauptet, zur Erreichung des niedrigsten nach der Marktlage möglichen Preisniveaus erfolgt sei und darauf gestützt werde, daß bei Freigabe der Preise diese nicht erheblich gesunken wären, fehle jeder Beweis für diese Annahme.

Nach Ansicht der Klägerin wären die Preise nach einiger Zeit auch ohne behördliches Eingreifen gesunken.

Die Klägerin führt ferner an, angesichts der Konjunktur sei die Festsetzung von Höchstpreisen sogar nachteilig gewesen, da diese praktisch zu Festpreisen würden.

Die Hohe Behörde entgegnet auf diese Ausführungen:

Auf Grund von Untersuchungen über die Marktlage und von Besprechungen mit den Erzeugern sei sie zu dem Schluß gelangt, daß die Preise im Falle ihrer Freigabe bei Außerkrafttreten der bisherigen Regelung nicht die niedrigstmöglichen im Sinne von Artikel 3 *c* gewesen wären und daß folglich die Festsetzung von Höchstpreisen notwendig war.

Die Beklagte räumt ein, daß eine bloße unbestimmte Erwartung nachteiliger Folgen ihr Eingreifen nicht rechtfertigen könnte. Andererseits gebe es im Wirtschaftsleben keine absolute Sicherheit; überdies müsse die Tätigkeit der Hohen Behörde im wesentlichen vorbeugender Art sein.

Im vorliegenden Falle hätten die Besprechungen mit den Erzeugern des Ruhrreviers mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit gezeigt, daß es ohne Eingreifen der Hohen Behörde zu einer Preissenkung im Sinne von Artikel 3 *c* überhaupt nicht gekommen und jedenfalls eine erhebliche Senkung nicht eingetreten wäre. Vielleicht hätte sich die Tendenz der Preise zum Sinken auf die Dauer fühlbar gemacht, jedoch bestimmt nicht innerhalb kurzer Zeit.

Was das Revier Nord und Pas-de-Calais betrifft, so habe der Grund zu Befürchtungen in dem künstlichen Schutz gelegen, den

dieses Revier zur Zeit noch genieße; es sei also notwendig gewesen, für dieses Revier durch Festsetzung von Höchstpreisen die niedrigstmöglichen Preise vorzuschreiben.

Für die Behauptung der Klägerin, die Marktlage hätte in jedem Falle zum Sinken der Preise geführt, fehle jeder Beweis. Auch wenn sie zuträfe, wäre die Preissenkung nicht sofort erfolgt. Dieses Risiko habe die Hohe Behörde nicht eingehen wollen.

b) Die Klägerin behauptet, die Hohe Behörde habe Artikel 61 verletzt, indem sie eine dem Vertrag zuwiderlaufende Marktstruktur berücksichtigt und damit deren Bestehen anerkannt habe.

Dies sei schon deswegen unzulässig, weil der Vertrag in den Artikeln 65 und 66 Maßnahmen gegen eine derartige ungesetzliche Lage vorschreibe; die Unterlassung dieser Maßnahmen könne nicht die Grundlage für die Ausübung einer Befugnis bilden, die der Hohen Behörde zu anderen Zwecken verliehen worden und für eine nicht durch das Bestehen verbotener Absprachen verfälschte Marktlage vorgesehen sei.

Die Beklagte entgegnet, die Festsetzung von Höchstpreisen hänge nicht von der Konjunktur allein ab. Da die Marktstruktur in Anbetracht von § 12 des Abkommens über die Übergangsbestimmungen nicht in Widerspruch zum Vertrag stehe und eine unbestreitbare Tatsache sei, habe die Hohe Behörde sie insoweit berücksichtigen dürfen, ja müssen, als die Preise dadurch beeinflußt werden konnten.

Das Bestehen monopolistischer Organisationen habe Anlaß zu der Befürchtung gegeben, daß diese ihre beherrschende Stellung dazu mißbrauchen würden, die Bildung eines möglichst niedrigen Preisniveaus zu verhindern. Nach Ansicht der Beklagten war das Bestehen der betreffenden Absprachen und Zusammenschlüsse im Augenblick des Erlasses der Entscheidungen nicht rechtswidrig. Solange die Hohe Behörde nicht entschieden habe, die Genehmigung zu verweigern, sei das in Artikel 65 des Vertrages ausgesprochene grundsätzliche Verbot für diejenigen bestehenden Organisationen, die gemäß Artikel 3 der Entscheidung Nr. 37/53 vom 11. Juli 1953 einen Antrag auf Genehmigung gestellt haben, nicht wirksam.

2. Zum Ermessensmißbrauch

a) Die Klägerin ist der Auffassung, die Hohe Behörde habe aus den oben unter *b* angeführten Gründen gleichzeitig einen Ermessensmißbrauch begangen. Sie habe nämlich die angefochtene Entscheidung in Wirklichkeit zu dem Zwecke erlassen, um gegen die Tätigkeit bestimmter Organisationen vorzugehen, was sie nicht unter Anwendung ihrer Befugnisse aus Artikel 61, sondern nur derer aus Artikel 65 hätte tun dürfen; überdies sei sie verpflichtet gewesen, diese Befugnisse auszuüben, um jene Organisationen unverzüglich zu liquidieren.

Die Beklagte behauptet hierzu, sie beabsichtige keineswegs, Maßnahmen gegen die Absprachen und die marktbeherrschenden Unternehmen zu unterlassen; sie habe vielmehr die hierfür notwendigen Schritte bereits eingeleitet, dies müsse jedoch mit der erforderlichen Umsicht geschehen.

Sie habe im übrigen schon jetzt das Mögliche unternommen, um die gefährlichsten Auswirkungen dieser Lage mit Übergangsmaßnahmen zu bekämpfen.

Die Frage, ob es die Hohe Behörde unterlassen habe, die ihr durch Artikel 65 und 66 des Vertrages vorgeschriebenen Maßnahmen zu ergreifen, gehöre nicht zum Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreites; sie könnte höchstens Gegenstand einer Untätigkeitsklage gemäß Artikel 35 des Vertrages sein.

Hilfsweise führt die Beklagte aus, daß ein langer und schwieriger Umwandlungs- und Anpassungsprozeß notwendig sei, den sie bis zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Entscheidungen weder habe abschließen können noch müssen.

b) Daß die Festsetzung von Höchstpreisen zu einem anderen Zweck erfolgt sei als zur Erreichung der niedrigstmöglichen Preise im Sinne von Artikel 3 *c*, erhellt nach Ansicht der Klägerin auch aus dem Umstand, daß die neuen Höchstpreise nicht erheblich niedriger seien als die bisher von den Erzeugern angewandten Listenpreise.

Die Beklagte bemerkt zur Höhe der durch die angefochtenen Entscheidungen festgesetzten Höchstpreise, daß die frühere und die

neue Tabelle der Preisgrenzen nicht in allen Punkten vergleichbar seien; es gehe jedoch hieraus sowie aus dem Vergleich der früheren mit den neuen Listen eine bedeutende Senkung der Preise für diejenigen Sorten hervor, für die keine Senkung eingetreten wäre, wenn man die Preise freigegeben hätte. Auf dem Sektor der freien Preise sei sogar verschiedentlich ein Ansteigen der Preise erfolgt.

c) Falls und insoweit die Hohe Behörde eine Beeinträchtigung der Produktion und der Beschäftigungslage befürchtet habe, hätte nach Ansicht der Klägerin diese Befürchtung nur durch die Erwartung eines bedeutenden Sinkens der Preise hervorgerufen werden können. In diesem Falle wäre jedoch nur die Festsetzung von Mindestpreisen geboten gewesen; die Entscheidung stelle demnach auch unter diesem Gesichtspunkt einen Ermessensmißbrauch dar.

Die Beklagte weist hierzu darauf hin, daß sie mit einem sofortigen Sinken der Preise nicht gerechnet habe und auch nicht habe rechnen können. Das Argument der Klägerin sei daher nicht stichhaltig; für den Erlaß der Entscheidung sei unmittelbar nur die Auswirkung auf die Preislage maßgeblich gewesen.

3. Zur Verletzung wesentlicher Formvorschriften

Die Klägerin behauptet, die Beklagte habe die wirklichen Gründe ihrer Entscheidung nicht angeführt, sie habe demnach die Entscheidung nicht oder jedenfalls nicht ausreichend begründet und damit die wesentliche Formvorschrift des Artikels 15 verletzt.

Die Hohe Behörde gebe dies selbst dadurch zu, daß sie in der Klagebeantwortung für ihre Entscheidung Gründe anführe, die sie in der einleitenden Begründung der Entscheidung nicht erwähnt habe.

Die Klägerin ist der Ansicht, daß die von der Hohen Behörde erstmalig in der Klagebeantwortung angeführten Gründe nicht berücksichtigt werden dürfen.

Die Beklagte erachtet die Begründung ihrer Entscheidung für formell und sachlich ausreichend, da sie alle wesentlichen Punkte enthalte.

Ihr müsse die Freiheit eingeräumt werden, nach und nach geeignete Prinzipien für die Gestaltung ihrer Begründungen zu entwickeln.

Sie habe, wie es ihr Artikel 15 vorschreibe, die Tatsachen und die Bestimmungen des Vertrages angeführt, auf die sich ihre Maßnahmen stützten; sie sei nicht verpflichtet gewesen, die Gründe ihrer Gründe anzugeben.

Keinesfalls sei im vorliegenden Falle eine wesentliche Formvorschrift verletzt, da die Begründung keinen für den Inhalt der Entscheidung ursächlichen Mangel enthalte.

4. Zum Prüfungsrecht des Gerichtshofes

Die Klägerin meint, der Vorwurf des Ermessensmißbrauchs und der offensichtlichen Verkennung des Vertrages genüge, um dem Gerichtshof die Nachprüfung der Würdigung der wirtschaftlichen Tatsachen oder Umstände zu gestatten.

Die Beklagte tritt der Auffassung der Klägerin entgegen, wonach der Gerichtshof ein unbeschränktes Prüfungsrecht hinsichtlich der Zweckmäßigkeit der Entscheidung habe, da die Klägerin weder eine offensichtliche Verkennung des Vertrages noch einen Ermessensmißbrauch ausreichend glaubhaft gemacht habe.

Die Befugnis zur Kontrolle der Würdigung der sich aus den wirtschaftlichen Tatsachen oder Umständen ergebenden Gesamtlage, die zu einer Entscheidung geführt hat, stelle eine Ausnahme dar. Im vorliegenden Falle stelle die Klägerin ihre eigene wirtschaftliche Prognose derjenigen der Beklagten entgegen; dies genüge jedoch nicht, um daraus eine offensichtliche Verkennung des Vertrages abzuleiten.

ENTSCHEIDUNGSGRÜNDE

A. — ZUR ZULÄSSIGKEIT DER KLAGE

Die Zulässigkeit der Klage wird nicht bestritten. Auch von Amts wegen bestehen diesbezüglich keine Bedenken.

B. — ZUM GEGENSTAND DER KLAGE

Es ist darauf hinzuweisen, daß sich die Klage auf die Entscheidungen Nr. 19/54 und Nr. 20/54 nur insofern bezieht, als diese die Durchführung der in der Entscheidung Nr. 18/54 festgelegten Grundsätze darstellen.

C. — ZUR VERLETZUNG WESENTLICHER FORMVORSCHRIFTEN

a) Die Klägerin rügt an der Entscheidung Nr. 18/54 in erster Linie, daß sie ungenügend begründet sei, da die Hohe Behörde ihre Maßnahmen auf die bloße Annahme stütze, die Struktur des gemeinsamen Marktes könnte die Erreichung der in Artikel 3 des Vertrages genannten Ziele beeinträchtigen; sie hätte vielmehr gemäß Artikel 61 die Notwendigkeit der angefochtenen Entscheidung feststellen und aussprechen sowie die im Falle einer vollständigen Aufhebung der Höchstpreise gefährdeten Ziele genau bezeichnen müssen.

Die allgemeinen Bestimmungen von Artikel 5 und 15 des Vertrages verpflichten die Hohe Behörde, ihre Entscheidungen mit Gründen zu versehen und bekanntzugeben, enthalten jedoch keine näheren Bestimmungen über Form und Umfang der Begründung.

Nach vernünftiger Auslegung ist die Hohe Behörde hiernach verpflichtet, in ihre Begründung die wesentlichen tatsächlichen Feststellungen aufzunehmen, die die betreffende Maßnahme tragen. Der Vertrag verlangt dagegen nicht, daß sie die von den beratenden Gremien oder einigen ihrer Mitglieder geäußerten Meinungen erwähnt, geschweige denn widerlegt.

Die Hohe Behörde kann die in Artikel 61 *a* des Vertrages vorgesehenen Maßnahmen ergreifen, falls sie „feststellt, daß eine solche Entscheidung zur Erreichung der in Artikel 3, insbesondere in dessen Absatz *c* genannten Ziele erforderlich ist". Die angefochtene Entscheidung bejaht eine solche Notwendigkeit und beruft sich hierauf; sie macht geltend, daß sich diese Notwendigkeit aus dem Bestehen von Organisationen ergäbe, die auf dem Markt einen derart bestimmenden Einfluß ausüben, daß jeder wirksame Wettbewerb ausgeschlossen sei. In der Entscheidung wird ausdrücklich auf eine Lage Bezug genommen, die die Erreichung der in Artikel 3 genannten Ziele bezüglich der Preise, der Erzeugung und der Beschäftigungslage beeinträchtige.

Die Begründung gibt zwar nicht im einzelnen an, welche der in Artikel 3 genannten Ziele in erster Linie angestrebt werden, kann jedoch in ihrer vorliegenden Fassung als den Voraussetzungen für die Anwendbarkeit von Artikel 61 genügend angesehen werden.

Die Begründung entspricht somit den geltenden Formvorschriften.

b) Dem Antrag des Generalanwalts entsprechend ist weiter zu prüfen, ob die Formvorschriften des Vertrages für die Vorbereitung der angefochtenen Entscheidungen eingehalten worden sind. Da diese Formvorschriften den Zweck haben, eine sorgfältige und umsichtige Vorbereitung der beabsichtigten Maßnahmen zu gewährleisten, sind sie als wesentliche Formvorschriften anzusehen, so daß der Gerichtshof ihre Beachtung prüfen muß.

Artikel 61 des Vertrages bestimmt, daß die Entscheidungen der Hohen Behörde, durch welche Höchstpreise festgesetzt werden, zu ergehen haben:

1. „auf Grund von Untersuchungen, welche die Hohe Behörde unter Beteiligung der Unternehmen und ihrer Verbände gemäß Artikel 46 Abs. 1 und Artikel 48 Abs. 3 angestellt hat",

2. nach Anhörung des Beratenden Ausschusses und

3. des Ministerrates.

Aus den beigebrachten Unterlagen geht hervor, daß die in Artikel 61 vorgeschriebenen Untersuchungen angestellt worden sind.

In der Entscheidung wird angeführt, daß die Anhörung des Beratenden Ausschusses und des Ministerrates erfolgt ist.

Diese Angabe enthebt den Gerichtshof freilich nicht der Pflicht nachzuprüfen, ob die einschlägigen Vorschriften tatsächlich beachtet worden sind.

Im vorliegenden Falle erstreckte sich die Anhörung gemäß Artikel 61 Abs. 1 sowohl auf die Zweckmäßigkeit der geplanten Maßnahmen als auch auf das Preisniveau.

Es wurde daher auch in dieser Hinsicht keine Formvorschrift verletzt, deren Einhaltung für die Gültigkeit der Entscheidung erforderlich war.

D. — ZUR VERLETZUNG DES VERTRAGES

a) Es ist nunmehr zu prüfen, ob der Inhalt der Entscheidung mit Artikel 61 Abs. 1 des Vertrages in Einklang steht, wonach die Hohe Behörde befugt ist, Höchstpreise „für eines oder mehrere der ihrer Zuständigkeit unterliegenden Erzeugnisse" festzusetzen. Die Anwendung dieser Bestimmung hat in Übereinstimmung mit Artikel 5 zu geschehen, wonach Eingriffe möglichst begrenzt erfolgen sollen. Diese Übereinstimmung ist hier gegeben. Wenn der Vertrag die Festsetzung von Höchstpreisen innerhalb des gemeinsamen Marktes vorsieht, so will er damit lediglich diesen Markt von Beziehungen zu auswärtigen Märkten unterscheiden, nicht aber Maßnahmen verbieten, die sich nur auf Teile des gemeinsamen Marktes beziehen; im übrigen berührt die in Frage stehende Maßnahme, wenn auch nur mittelbar, diesen Markt in seiner Gesamtheit.

b) Die Klägerin stützt den Vorwurf der Verletzung des Vertrages auf den Umstand, daß die angefochtene Entscheidung mit einer gesetzwidrigen Marktstruktur begründet sei, nämlich mit dem Bestehen von Absprachen und Zusammenschlüssen von Unternehmen, die durch Artikel 65 und 66 des Vertrages ausdrücklich verboten seien.

Dieses Argument wäre nur dann stichhaltig, wenn die mit diesen Bestimmungen unvereinbaren Absprachen und Zusammenschlüsse nach dem Vertrag keinerlei Rechtswirksamkeit hätten.

In Anwendung von § 12 Nr. 2 des Abkommens über die Übergangsbestimmungen hat die Hohe Behörde jedoch mit ihrer Entscheidung Nr. 37/53 vom 11. Juli 1953 die bereits bestehenden Absprachen vorbehaltlich eines künftigen Verbotes unter bestimmten Voraussetzungen vorläufig genehmigt; da § 12 des genannten Abkommens für dieses Verbot keine Frist vorschreibt, hat die Hohe Behörde während der Übergangszeit diesbezüglich einen Ermessensspielraum.

Weiterhin erblickt die Klägerin eine zum Vertrag in Widerspruch stehende Struktur in der Tatsache, daß das Revier Nord und Pas-de-Calais auf dem französischen Markt einen beherrschenden

Einfluß ausübt; sie behauptet, daß die Hohe Behörde gegen diesen Zustand ausschließlich auf Grund von Artikel 66 Nr. 7 des Vertrages einschreiten dürfe.

Das Bestehen einer Lage, die möglicherweise die Anwendung der Bestimmungen des Artikels 66 Nr. 7 rechtfertigt, hindert jedoch für sich allein die Hohe Behörde nicht an der Ausübung der ihr nach Artikel 61 Abs. 1 lit. *a* zustehenden Befugnisse. Der Vertrag verwehrt ihr somit nicht, von den ihr durch Artikel 61 verliehenen Befugnissen Gebrauch zu machen, um gegen die Auswirkungen des Weiterbestehens der Absprachen und Zusammenschlüsse auf das Preisniveau auf dem gemeinsamen Markt und auf die Erreichung der in Artikel 3 genannten Ziele einzuschreiten.

c) Die Klägerin stützt ihren Vorwurf der Verletzung des Vertrages ferner darauf, daß sich die Hohe Behörde in ihrer Entscheidung auf die allgemeinen Ziele des Vertrages berufe; diese allgemeine Bezugnahme könne nicht als ausreichender Grund gelten, da sich die besonderen Bestimmungen von Artikel 61 auf bestimmte in dieser Vorschrift klar umschriebene Tatbestände bezögen.

Diese Ausführungen entbehren jedoch der rechtlichen Grundlage, da Artikel 61 ausdrücklich auf die in Artikel 3 näher bezeichneten Ziele Bezug nimmt.

d) Die Klägerin rügt schließlich, daß sich die Entscheidung Nr. 18/54 auf unrichtige tatsächliche Annahmen stütze. Es sei nicht erforderlich gewesen, Höchstpreise zu einem Zeitpunkt festzusetzen, in dem die Preise infolge der Marktentwicklung bereits eine sinkende Tendenz aufwiesen. Die Höchstpreise konnten nach Ansicht der Klägerin jedenfalls keine Senkung, sondern höchstens eine Erstarrung der Preise hervorrufen. Was die Entwicklung der Produktion und der Beschäftigungslage anbelangt, so hätte diese nur durch ein Absinken der Preise gefährdet werden können; hätte man dieser Gefahr begegnen wollen, so wäre die Festsetzung von Mindestpreisen die gebotene Maßnahme gewesen.

Bei der Prüfung dieser Ausführungen ist zu unterscheiden zwischen der Feststellung wirtschaftlicher Tatsachen und Umstände, die der Entscheidung zugrunde liegen, und den Schlußfolgerungen, die die Hohe Behörde hieraus bei der Würdigung der Gesamtlage zieht.

Die angegriffene Entscheidung stellt als Tatsache fest, daß ungeachtet der den Markt kennzeichnenden Tendenzen bei der gegebenen Marktstruktur die Preise für Kohle durch die Verkaufsorganisation des Ruhrreviers und durch die Houillères du Nord et du Pas-de-Calais bestimmt würden. An Hand von Unterlagen, die die Hohe Behörde dem Gerichtshof vorgelegt hat (Hauptabteilung Markt der Hohen Behörde, Nr. 728 und 6523 vom 3. und 15. Februar 1954) und deren Inhalt von der Klägerin nicht bestritten wird, weist die Hohe Behörde nach, daß in den deutschen und französischen Revieren keinerlei Neigung zu einer allgemeinen Preissenkung bestand und daß die Erzeuger vielmehr die Absicht erkennen ließen, die Preise auf der bisherigen Höhe zu halten. Aus diesen Unterlagen ergibt sich insbesondere, daß die Vertreter des Ruhrbergbaus sich bei und nach den mit der Hohen Behörde geführten Besprechungen entschieden gegen die von der Hohen Behörde vorgeschlagene Preissenkung zur Wehr setzten und daß die Vertreter des Reviers Nord und Pas-de-Calais anfänglich eine Preiserhöhung erwogen, hieran jedoch nicht festhielten und erklärten, sie würden auch bei Freigabe der Preise die bestehenden Preise mit den vorgeschlagenen Änderungen anwenden. Hierin ist jedoch kein bindendes Versprechen zu erblicken, das die Festsetzung von Höchstpreisen völlig unnötig gemacht hätte.

Aus dieser Lage hat die Hohe Behörde eine Folgerung gezogen, indem sie die Notwendigkeit der Festsetzung von Höchstpreisen feststellte. Die Klägerin bestreitet die Richtigkeit dieser Schlußfolgerung und behauptet, daß diese Maßnahme unter den gegebenen Umständen keine Preissenkung bewirken oder auslösen konnte, sondern höchstens eine Erstarrung der Preise; sie meint daher, daß der Entscheidung die rechtliche Grundlage fehle.

Nun ist die Würdigung der aus den wirtschaftlichen Tatsachen oder Umständen sich ergebenden Gesamtlage, die zu den Entscheidungen geführt hat, der Nachprüfung durch den Gerichtshof entzogen, es sei denn, daß der Hohen Behörde der Vorwurf gemacht wird, sie habe ihr Ermessen mißbraucht oder die Bestimmungen des Vertrages offensichtlich verkannt. Die Untersuchung der Marktlage unter Berücksichtigung der Struktur und Konjunkturelemente würde eine derartige Würdigung darstellen.

Es ist daher erforderlich, die rechtliche Bedeutung der beiden Voraussetzungen zu untersuchen, unter denen der Gerichtshof die

wirtschaftliche Richtigkeit einer Entscheidung nachprüfen darf — nämlich offensichtliche Verkennung der Bestimmungen des Vertrages und Ermessensmißbrauch —, und zu prüfen, ob sie im vorliegenden Falle gegeben sind.

E. — ZUR OFFENSICHTLICHEN VERKENNUNG DER BESTIMMUNGEN DES VERTRAGES

Die Klägerin macht offensichtliche Verkennung der Bestimmungen des Vertrages nicht als besonderen Anfechtungsgrund geltend, sondern nur, um den Gerichtshof zu veranlassen, seine Prüfung auf die Würdigung der sich aus den wirtschaftlichen Tatsachen und Umständen ergebenden Lage durch die Hohe Behörde zu erstrecken.

Artikel 33 besagt nicht, daß der Gerichtshof eine derartige Prüfung nur anstellen kann, wenn die Berechtigung jener Rüge zuvor bewiesen wurde. Denn in diesem Falle wäre die Entscheidung ohne weiteres wegen Verletzung des Vertrages aufzuheben. Andererseits kann die bloße Behauptung einer offensichtlichen Verletzung nicht genügen, um die Würdigung wirtschaftlicher Tatsachen und Umstände zum Gegenstand richterlicher Kontrolle zu machen, da sonst dieses Angriffsmittel zu einer reinen Formalität entwertet würde. Nach Ansicht des Gerichtshofes ist es erforderlich und genügend, daß der Vorwurf auf Indizien gestützt wird, die ihn als möglicherweise berechtigt erscheinen lassen. Dies ist im vorliegenden Fall geschehen. Die Ausführungen der Klägerin sind daher daraufhin nachzuprüfen, ob sich aus ihnen tatsächlich eine offensichtliche Verkennung ergibt.

Der Begriff „offensichtlich" setzt voraus, daß die Verkennung der Bestimmungen des Vertrages einen gewissen Grad erreicht; sie muß nämlich in einer Beurteilung der der Entscheidung zugrunde gelegten wirtschaftlichen Lage bestehen, die, an den Bestimmungen des Vertrages gemessen, offensichtlich irrig ist. Im vorliegenden Falle könnte eine „offensichtliche" Verkennung nur dann gegeben sein, wenn der Gerichtshof das Bestehen einer wirtschaftlichen Lage feststellt, aus der auf den ersten Blick hervorgeht, daß die angefochtene Entscheidung zur Erreichung der in Artikel 3 des Vertrages, insbesondere in seinem Absatz *c*, genannten Ziele nicht erforderlich war.

Nun wird in der Begründung der angefochtenen Entscheidung angegeben, daß Höchstpreise zur Erreichung der in Artikel 3 des Vertrages genannten Ziele angesichts der gegebenen Marktstruktur notwendig waren. Diese Würdigung verstößt *a priori* weder gegen den Wortlaut noch gegen den Sinn von Artikel 61 *a*, der im Gegensatz zu Artikel 61 *b* keine bestimmte Konjunkturlage voraussetzt. Nach Überzeugung des Gerichtshofes vermögen die Ausführungen der Klägerin, wonach Höchstpreise tatsächlich zu Mindestpreisen werden und zur Festlegung und Erstarrung der Preise führen, nicht *prima facie* die mangelnde Notwendigkeit der Festsetzung von Höchstpreisen darzutun. Sie reichen daher nicht aus, um das Vorliegen einer offensichtlichen Verkennung des Vertrages festzustellen.

Es bedarf noch der Prüfung, ob aus der Höhe der festgesetzten Preise hervorgeht, daß die in Frage stehenden Maßnahmen offensichtlich nicht notwendig waren. Aus der von den Parteien gemeinsam aufgestellten Übersicht erhellt, daß die neuen Werte von den früheren abweichen; dagegen sind die freigegebenen Preise — wie die Beklagte behauptet und die Klägerin nicht bestreitet — in gewissem Umfang gestiegen. Die getroffenen Feststellungen lassen mithin das offensichtliche Fehlen einer Notwendigkeit nicht erkennen.

Ebensowenig kann ein derartiger offensichtlicher Mangel aus der Gegenüberstellung der festgesetzten Preise mit den in Artikel 3 des Vertrages genannten Zielen entnommen werden. Diese Bestimmung des Vertrages verpflichtet die Hohe Behörde, ihr Augenmerk darauf zu richten, daß bestimmte wirtschaftliche Voraussetzungen geschaffen werden; hieraus können sich unter Umständen vorbeugende Eingriffe rechtfertigen, und zwar ungeachtet der Tatsache, daß die Beteiligten gewisse beruhigende Zusicherungen gemacht haben, da darin nicht angegeben wird, für wie lange Zeit sie bindend sind. Wenn Artikel 3 *c* in diesem Zusammenhang insbesondere die Bildung möglichst niedriger Preise anstrebt, so verlangt er damit nicht die Erreichung eines absoluten Minimums, sondern lediglich eines Preises, der zwar so niedrig wie möglich ist, jedoch den anderen Zielen Rechnung trägt, deren Verfolgung diese Bestimmung der Hohen Behörde auferlegt.

Auch in dieser Hinsicht ergibt sich somit aus der angefochtenen Entscheidung keine offensichtliche Verkennung des Vertrages.

F. — ZUM ERMESSENSMISSBRAUCH

Mit diesem Angriffsmittel wird geltend gemacht, daß die Hohe Behörde mit der Festsetzung der Höchstpreise auf Grund von Artikel 61 nicht die von ihr angegebenen Ziele, insbesondere die Senkung der Preise, verfolgt habe, sondern in Wahrheit die Absprachen und Zusammenschlüsse von Unternehmen zu bekämpfen suchte, mit anderen Worten, daß sie ihre Befugnisse aus Artikel 61 zu einem anderen Zweck ausgeübt habe als zu demjenigen, für den ihr diese Befugnisse gewährt worden sind.

Als Beweis für die Beweggründe, die zum Erlaß der angefochtenen Entscheidungen geführt haben, können die vorbereitenden Arbeiten einschließlich der Beratungen des Beratenden Ausschusses und des Ministerrates dienen. Ferner könnte ein diesbezüglicher Schluß aus der etwaigen Feststellung gezogen werden, daß der Vergleich der neu festgesetzten mit den vor dem 1. April 1954 laut Preisliste angewandten Preisen die Unvereinbarkeit der Neuregelung mit den Zielen erweise, welche die Entscheidung anführt oder erkennen läßt. Aus den von den Parteien beigebrachten Unterlagen erhellen jedoch keinerlei verborgene Absichten. Der Gerichtshof hat bereits anläßlich der Prüfung des Vorwurfs der offensichtlichen Verkennung des Vertrages die auf die angebliche Gleichheit — oder annähernde Gleichheit — der neuen mit den früheren Preisen gestützten Argumente der Klägerin zurückgewiesen. Überdies brauchte selbst ein Festhalten der Preise auf dem bestehenden Niveau angesichts der der Marktstruktur innewohnenden Möglichkeiten eines Preisanstiegs nicht unbedingt ohne Nutzen zu sein. Im übrigen beziehen sich die von der Hohen Behörde angeführten Beweggründe eindeutig auf eine beunruhigende Lage gerade auf dem Gebiete der Preise. Nach alledem kann keinesfalls gesagt werden, daß die mit der angefochtenen Entscheidung verfolgten Zwecke mit den Zwecken unvereinbar wären, für die der Hohen Behörde die Befugnis zur Festsetzung von Höchstpreisen erteilt wurde.

Der Beweis für das Vorliegen eines Ermessensmißbrauchs ist daher nicht erbracht.

KOSTEN

Gemäß Artikel 60 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes ist die unterliegende Partei zur Zahlung der Prozeßkosten zu verurteilen. Der klagenden Regierung sind daher die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Nach Kenntnisnahme von den Schriftsätzen der Parteien;

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Parteien;

nach Anhörung der im gleichen Sinne gestellten Schlußanträge des Generalanwalts;

auf Grund der Artikel 3, 5, 33, 35, 61, 66 und 84 des Vertrages und des § 12 des Abkommens über die Übergangsbestimmungen;

auf Grund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes;

auf Grund der Verfahrensordnung sowie der Kostenordnung des Gerichtshofes

hat

DER GERICHTSHOF,

unter Abweisung aller weitergehenden oder gegenteiligen Anträge für Recht erkannt und entschieden:

Die Klage auf Nichtigerklärung der Entscheidungen der Hohen Behörde Nr. 18/54, 19/54 und 20/54 vom 20. März 1954 wird abgewiesen.

Die Klägerin wird zur Zahlung der Kosten verurteilt.

Luxemburg, den 18. März 1955

PILOTTI SERRARENS HAMMES
RIESE DELVAUX RUEFF VAN KLEFFENS

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg, am 21. März 1955.

Der Präsident: M. PILOTTI

Der Berichterstatter: Ch. L. HAMMES

Der Kanzler: A. VAN HOUTTE