Conclusies van de Advocaat-Generaal

K. ROEMER

20 juni 1960

Vertaald uit het Duits

INHOUD

blz.

A. Inleiding 722

De aan de beschikking voorafgaande feiten 722

B. De juridische aspecten 724

I. Is de weg van artikel 88 terecht gevolgd? 724

1. Paragraaf 10 van de Overeenkomst met betrekking tot de Overgangsbepalingen 724
2. Artikel 70, lid 3 725
3. Slotsom 727

II. Naleving van de in artikel 88 neergelegde vormvoorschriften 727

1. Betekenis en strekking van artikel 88 728
2. Phasen van de gevolgde procedure 730
3. Heeft de Italiaanse Regering zich bereid verklaard een der drie door de Hoge Autoriteit ter keuze gestelde mogelijkheden te verwezenlijken? . . . 731
4. Schending van het recht om te worden gehoord . 732

III. Gebrek aan motivering 734

C. Conclusie 737

Mijnheer de President, mijne heren Rechters,

Mijn conclusie betreft het door de Regering van de Italiaanse Republiek ingestelde beroep tegen de beschikking van de Hoge Autoriteit van 18 februari 1959, openbaar gemaakt in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen van 7 maart 1959.

A. INLEIDING

Verscheidene der in het recente verleden voor het Hof behandelde procedures hadden betrekking op kwesties van discriminatie op het gebied van het goederenvervoer per spoor, alsmede op ingevolge artikel 88 van het Kolen- en Staalverdrag gedane uitspraken van de Hoge Autoriteit, waarbij deze vaststelde, dat een Lid-Staat zijn in dit opzicht uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen niet had nagekomen. De procedure, welke ons thans bezighoudt, vond eveneens haar aanleiding in een vaststelling door de Hoge Autoriteit, als bedoeld in artikel 88. Deze vaststelling heeft betrekking op het wegvervoer en de publikatie van vervoertarieven. Kortheidshalve moge ik hier verwijzen naar de tekst der beschikking.

De aan de beschikking voorafgaande feiten

De ingevolge paragraaf 10 van de Overeenkomst met betrekking tot de Overgangsbepalingen ingestelde Commissie van deskundigen heeft de situatie van het wegvervoer in de zes landen, in het bijzonder de daarbij toegepaste tarieven, vrachtprijzen en vervoervoorwaarden, aan een onderzoek onderworpen. In het begin van 1956 heeft de Commissie een rapport opgemaakt, waarin een meerderheid als haar oordeel uitsprak, dat er een verplichting bestaat om de schalen, vrachtprijzen en vervoervoorwaarden te publiceren, dan wel ter kennis te brengen van de Hoge Autoriteit en dat de publikatie c.q. het ter kennis brengen aan de toepassing behoort vooraf te gaan. Overeenstemming omtrent de essentiële kernvragen kon ondertussen niet worden bereikt. De Hoge Autoriteit heeft dit rapport bij de Raad van Ministers ingediend met de bedoeling, dat binnen het kader van dit orgaan een poging zou worden ondernomen tot het bereiken van een uniforme regeling. De Raad van Ministers stelde een bijzondere commissie in, die evenals de Raad gedurende veelvuldige

zittingen aan het probleem aandacht wijdde, zonder dat op alle punten van bespreking overeenstemming werd bereikt.

In de bijeenkomst van de Raad van Ministers van 22 juli 1958 wees de vice-voorzitter van de Hoge Autoriteit erop, dat de „WIRTSCHAFTSVEREINIGUNG EISEN- UND STAHLINDUSTRIE" in de Bondsrepubliek bij schrijven van 10 juli 1958 de Hoge Autoriteit had verzocht, met betrekking tot het wegvervoer van staal de totstandkoming van een regeling binnen de Gemeenschap te bevorderen inzake de publikatie van schalen, vrachtprijzen en tariefbepalingen vóór het sluiten der vervoercontracten, en dat de „WIRTSCHAFTSVEREINIGUNG" een verzoek als bedoeld in artikel 35 van het Kolen- en Staalverdrag had ingediend tot het geven van een desbetreffende beschikking krachtens artikel 88. Toen de Hoge Autoriteit in de Raad van Ministers niet de nodige eenstemmigheid vond, en zij de uiteenlopende standpunten binnen de Raad niet tot elkaar vermocht te brengen, richtte zij op 12 augustus 1958 eensluidende brieven tot de regeringen van de Lid-Staten der Gemeenschap.

Voor wat betreft de inhoud van de brief aan de Italiaanse Regering moge ik verwijzen naar het desbetreffend schrijven. Ik citeer slechts paragraaf III, waarmede de brief wordt besloten, en welke luidt als volgt:

> „De Hoge Autoriteit verzoekt mitsdien de Italiaanse Regering haar uiterlijk op 1 december 1958 mede te delen, welke maatregelen op het gebied van het wegvervoer voor rekening van derden op genoemde datum zullen zijn getroffen, teneinde, rekening houdend met bovenstaande aanwijzingen, te voldoen aan de voorschriften van het Verdrag en inzonderheid aan de artikelen 2 tot en met 5, 60 en 70, dan wel haar tegen dezelfde datum in kennis te stellen van de opmerkingen die zij krachtens artikel 88, eerste lid, tweede zinsnede, van het Verdrag, wenst te maken".

De Italiaanse Regering verkreeg verlenging van de door de Hoge Autoriteit gestelde termijn tot 10 januari 1959; bij schrijven van 8 januari 1958 maakte zij haar standpunt kenbaar inzake de publikatie respectievelijk het ter kennis brengen van tarieven en vervoervoorwaarden.

Terzake zij verwezen naar de inhoud van de mededelingen der Italiaanse Regering aan de Hoge Autoriteit

Zonder met de regeringen nader overleg te hebben gepleegd, vaardigde de Hoge Autoriteit op 18 februari 1959 de bestreden beschikking uit.

B. DE JURIDISCHE ASPECTEN

Het is noodzakelijk, bij de juridische waardering de zakelijke inhoud van de brief van de Hoge Autoriteit van 12 augustus 1958 te vergelijken met de beschikking van 18 februari 1959, omdat immers de Hoge Autoriteit met haar schrijven van 12 augustus 1958 een preparatoire handeling bedoelt te stellen, waarvan de bestreden beschikking het logische en zowel formeel – als materieelrechtelijke lijke sequeel is.

I. Is de weg van artikel 88 terecht gevolgd?

De bestreden beschikking is formeel gebaseerd op artikel 88 van het Verdrag. Deze bepaling ziet alleen op het geval, dat vastgesteld wordt, dat niet voldaan is aan een uit het Verdrag voortvloeiende verplichting. De Hoge Autoriteit kan hieraan niet een verordenende bevoegdheid ontlenen ter regeling van problemen, die met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van de gemeenschappelijke markt om een oplossing vragen. Wij zullen dus dienen na te gaan, of uit het Verdrag voor de Lid-Staten rechtstreeks verplichtingen terzake van de publikatie van tarieven voortvloeien; nauwkeurige vaststelling van de inhoud dezer verplichtingen is daarbij niet noodzakelijk. Zou blijken, dat het Verdrag in dit opzicht geen rechtstreeks toepasselijke rechtsvoorschriften bevat, doch slechts algemene rechtsregels en globale bepalingen, die moeten dienen als leidraad voor nadere overeenkomsten, dan zou de Hoge Autoriteit uit de aard der zaak de weg van artikel 88 niet openstaan.

1. PARAGRAAF 10 VAN DE OVEREENKOMST MET BETREKKING TOT DE OVERGANGSBEPALINGEN

In dit verband werd gewezen op de bepalingen, vervat in paragraaf 10 van de Overeenkomst met betrekking tot de Over-

gangsbepalingen, waarbij een reeks van vragen met betrekking tot de vervoersector wordt voorbehouden aan een nadere regeling bij wege van overeenkomsten tussen de regeringen. Ingevolge paragraaf 10, lid 1, der Overeenkomst dient een Commissie van deskundigen te worden belast met het bestuderen van de aan de regeringen met betrekking tot het vervoer van kolen en staal voor te stellen voorschriften voor het bereiken van de doelstellingen omschreven in artikel 70. Deze bepaling is echter niet van algemene aard, tot welke conclusie men misschien zou komen wanneer men lid 1 afzonderlijk en buiten zijn verband beschouwt. Welke onderwerpen bij de tussen de regeringen te treffen overeenkomsten moeten worden geregeld, blijkt uit het geheel der in paragraaf 10 vervatte voorschriften, met name uit lid 6, te weten de instelling van directe internationale tarieven en de harmonisatie der vrachtprijzen en vervoervoorwaarden van welke aard dan ook. Het gaat hier om moeilijke en gecompliceerde problemen, die meerdere staten tegelijk aangaan. Uit de aard der zaak kunnen zij niet opgelost worden middels maatregelen, welke de regeringen afzonderlijk en los van elkaar nemen. In dit verband wordt echter met geen woord melding gemaakt van de kwestie der publikatie der tarieven. Derhalve kan in geen geval worden aangenomen, dat krachtens paragraaf 10 der Overeenkomst deze aangelegenheid moet worden geregeld langs de weg van een overeenkomst en dat dáárom een rechtstreeks uit het Verdrag voor de staten voortvloeiende verplichting ontbreekt. Wanneer de kwestie van de publikatie der tarieven te zamen met het geheel der ten aanzien van het vervoer rijzende problemen in de Commissie van deskundigen ter sprake kwam, zo geschiedde dit slechts, omdat een regeling langs de weg ener overeenkomst en een zo harmonisch mogelijke oplossing van de kwestie wenselijk, niet echter omdat dit noodzakelijk werd geacht. Toen bleek, dat dit streven moest falen, achtte de Hoge Autoriteit zich verplicht de Lid-Staten te wijzen op hun uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen.

2. *ARTIKEL 70, LID 3*

Of het Verdrag verplichtingen schept met betrekking tot de publikatie van tarieven en, zo ja, hoever deze strekken, moet afgeleid worden uit artikel 70, lid 3, hetwelk luidt als volgt:

„De schalen, vrachtprijzen en tariefbepalingen, van welke aard dan ook, welke van toepassing zijn op het vervoer van kolen en staal binnen ieder land afzonderlijk en tussen de landen van de Gemeenschap, worden openbaar gemaakt of ter kennis gebracht van de Hoge Autoriteit".

Het valt op, dat artikel 70, lid 3, geredigeerd is in de aantonende wijs („....worden openbaar gemaakt of ter kennis gebracht...."), terwijl in andere Verdragsbepalingen, waarin sprake is van een rechtsplicht, uitdrukkelijk gesproken wordt van op de staten rustende verplichtingen.

Geboden en verplichtingen liggen echter niet slechts besloten in bepalingen, waarin de term „verplichten zich" voorkomt. De wil tot het op zich nemen ener verplichting kan ook in andere vorm duidelijk tot uitdrukking gebracht worden. Een enkele blik op de Overeenkomst met betrekking tot de Overgangsbepalingen doet ons zien, dat aldaar bij herhaling in gevallen, waarin het zonder enige twijfel gaat om rechtsplichten, slechts de aantonende wijs wordt gebruikt. Kortelings hebben wij ook gezien, dat het Hof artikel 70, lid 1, als rechtsnorm heeft gekwalificeerd, alhoewel wettelijke geboden en verboden gemeenlijk in andere vorm zijn gegoten.

Bij de uitwerking van het Verdrag is men weldra tot het besef gekomen, dat de geïntegreerde kolen- en staalmarkt slechts doelmatig zou kunnen functioneren, indien de werking van het Verdrag zou worden uitgestrekt tot bepaalde buiten deze sector liggende terreinen en indien zou worden voorzien in de mogelijkheid om de deelmarkt te beschermen tegen invloeden die zouden kunnen uitgaan van andere takken van het economische leven. Met name was men zich bewust van de betekenis van het vervoerwezen voor de kolen- en staalmarkt – te denken valt aan het grote aandeel dat de vervoerkosten uitmaken van de produktiekosten – en van de daaruit voortvloeiende noodzakelijkheid om in het Verdrag bepalingen op te nemen, die rechtstreeks dan wel indirect een ordenende werking zouden hebben op de transportsector. Gezien de betekenis, die voor de werking van het Verdrag is gelegen in het openbaar bekend zijn der vervoervoorwaarden, schijnt het nauwelijks denkbaar, dat de Verdragsluitende Staten zich met betrekking tot deze kwestie louter

zouden hebben beperkt tot betuigingen van bereidheid en programmaverklaringen. Veeleer mag men aannemen, dat zij op een dergelijk belangrijk punt eventuele voorbehouden duidelijk zouden hebben geformuleerd en de materie zouden hebben ondergebracht in de Overeenkomst met betrekking tot de Overgangsbepalingen, indien zij evenals ten aanzien van de harmonisatie en de invoering van directe internationale tarieven, een nadere uitvoeringsovereenkomst noodzakelijk hadden geacht.

Het beroep op artikel 60 van het Verdrag, dat met betrekking tot de vaststelling van de verplichting tot publikatie van prijzen en van de vorm waarin deze moet plaatsvinden, bepaalde garanties bevat (raadpleging van het Raadgevend Comité), welke in artikel 70 ontbreken, treft geen doel, omdat bij artikel 70, lid 3, aan de Hoge Autoriteit geen verordenende bevoegdheid wordt verleend.

3. *SLOTSOM*

Naar mijn mening bevat artikel 70, lid 3, derhalve een rechtstreeks toepasselijke rechtsnorm en niet slechts een programmaomschrijving. Deze bepaling is overigens zodanig geredigeerd, dat zij rechtens voor toepassing in aanmerking komt zonder verdere uitvoeringsovereenkomst. Aangezien het Verdrag niet van rechtstreekse toepassing is op ondernemingen buiten de kolen- en staalsector, kan lid 3 slechts worden beschouwd als een tot de regeringen der Lid-Staten gericht gebod.

Dit betekent, dat de Hoge Autoriteit in beginsel terecht de procedure als bedoeld in artikel 88 heeft ingeleid om de nakoming der uit artikel 70 voortvloeiende verplichtingen te bewerkstelligen.

II. Naleving der in artikel 88 neergelegde vormvoorschriften

Artikel 88 bevat bepaalde vormvoorschriften, die in acht genomen moeten worden alvorens tot uitvaardiging ener beschikking kan worden overgegaan. In het bijzonder is vereist, dat tevoren aan de staat de gelegenheid wordt gegeven tot het maken van opmerkingen.

1. BETREKKING EN STREKKING VAN ARTIKEL 88

Alvorens over te gaan tot de bespreking van deze grief, zij het mij veroorloofd enkele opmerkingen te maken over betekenis en strekking van artikel 88, gezien in verband met het in het Verdrag neergelegde systeem. Deze bepaling strekt er, dunkt mij, onder meer toe, dat een uniforme en officiële uitlegging van het Verdrag kan worden verkregen. In geval het niet duidelijk is of een Verdragsbepaling van toepassing is op het gedrag van een Lid-Staat en bij verschil van mening dienaangaande, is het aan het Hof om hierin de oplossing te brengen en bindend te beslissen hetgeen rechtens geldt. Het Hof dient hiertoe te worden geadieerd, en dit kan op verschillende wijzen zijn geregeld. Of wel het uitvoerend orgaan geeft een beslissing in het geschil bij wege van een beschikking, waarvan de staat die het aangaat bij de rechter in beroep kan komen, of wel het uitvoerend orgaan wendt zich zelf tot het Hof. De eerstgenoemde methode is systematisch gevolgd in het Kolen- en Staalverdrag, terwijl – geheel in overeenstemming met de wijze waarop de bevoegdheden van de Commissie zijn besnoeid – bij de E.E.G. de tweede methode is gevolgd. Materieel gezien is de strekking in beide gevallen gelijk: vastgesteld moet worden, of uit het Verdrag voor de Lid-Staten bepaalde verplichtingen voortvloeien, verplichtingen derhalve, die volgens het executieve orgaan reeds bestonden vóórdat de betreffende procedure werd ingeleid, die derhalve niet eerst door een handeling van de executieve in het kader van deze procedure in het leven werd geroepen. De rol van de Hoge Autoriteit en van de Commissie is deze, dat zij op een bepaalde feitelijke situatie (de gedragingen van een staat) in het Verdrag neergelegde normen middels een beschikking bindend toepassen en dusdoende rechterlijke controle op deze subsumptie, deze uitlegging van het Verdrag mogelijk maken.

In de procedure werden bezwaren geopperd tegen de omstandigheid, dat in de bestreden beschikking de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen tot in bijzonderheden worden opgesomd. Artikel 88 handelt over een beschikking van de Hoge Autoriteit, waarbij wordt vastgesteld, dat het Verdrag is geschonden. Denkbaar is, dat bij deze vaststelling slechts aanduiding plaatsvindt van de bepalingen uit het Verdrag die niet werden nageleefd. Terecht wijst

de Hoge Autoriteit er op, dat met zodanige vaststelling niemand zou zijn gebaat. Niet zonder reden vereist daarom artikel 88 uitdrukkelijk, dat de Hoge Autoriteit haar vaststelling met redenen omkleedt. Aldus is zij op grond van het Verdrag verplicht, nauwkeurig aan te geven, in welk opzicht het Verdrag niet werd nageleefd en dit impliceert dat daarbij een gedetailleerde omschrijving wordt gegeven van datgene waartoe het Verdrag verplicht. Al naar gelang van de betreffende bepaling kan de omschrijving een nauwkeurige aanduiding behelzen van hetgeen de staat is gehouden om te doen, dan wel een min of meer ruim bestek aangeven waarbinnen de staat zijn maatregelen naar eigen inzicht kan bepalen.

Wanneer de Verdragen voorschrijven, dat de betrokken staten gelegenheid moet worden geboden hun opmerkingen te maken alvorens het uitvoerend orgaan overgaat tot de vaststelling, die onmiddellijk aan de rechterlijke procedure voorafgaat, zo wordt daarmede tweeërlei beoogd. In de eerste plaats is het de bedoeling aan de betrokken staat de gelegenheid te bieden tot het plegen van overleg en eventueel tot het verdedigen van zijn standpunt; immers, het is niet uitgesloten dat de rechtsopvatting van deze staat beter is gefundeerd en de Hoge Autoriteit tot ander inzicht brengt, alsmede ook, dat er ter rechtvaardiging van het door de staat ingenomen standpunt bijzondere feitelijke omstandigheden bestaan, welke aan de Hoge Autoriteit niet of niet in volle omvang bekend zijn. In dat geval wordt het geschil omtrent de uitleg opgelost zonder dat het Hof van Justitie behoeft te worden benaderd.

In de tweede plaats echter wordt beoogd de staat de mogelijkheid te laten om alsnog te voldoen aan zijn uit het Verdrag voortvloeiende verplichting en om aldus een gerechtelijke procedure en de toepassing van sancties te voorkomen. Een andere strekking van artikel 88 is nl. om een staat, die in verzuim is, te brengen tot een bepaalde gedraging; het beoogt niet een in het verleden begaan feit te straffen. In artikel 88 wordt de gedwongen tenuitvoerlegging – waartoe de Hoge Autoriteit wèl bij machte is ten opzichte van de ondernemingen doch niet ten opzichte van de staten – vervangen door de verklaring dat een gedraging van een staat inbreuk maakt op het Verdrag, welke verklaring alleen van politieke betekenis kan zijn.

2. *PHASEN DER GEVOLGDE PROCEDURE*

Bij het beoordelen van de door de Hoge Autoriteit gevolgde procedure dient vooral laatstbedoelde strekking van de bepaling inzake het recht om te worden gehoord in het oog te worden gehouden.

De Italiaanse Regering heeft weliswaar voor het eerst bij gelegenheid van de mondelinge behandeling uitdrukkelijk en omstandig geopponeerd tegen het verzuim in de naleving der in artikel 88 vervatte vormvoorschriften. Ondertussen ben ik van mening, dat op deze grief niettemin acht geslagen moet worden. Het Hof heeft reeds bij herhaling beslist, dat het bevoegd is ambtshalve te onderzoeken of de wezenlijke vormvoorschriften, waartoe essentiële voorschriften van processuele aard gerekend dienen te worden, zijn in acht genomen. [1]) Dit geldt in het bijzonder voor wat betreft de „recours de pleine jurisdiction", en mitsdien ook voor wat betreft de procedure als bedoeld in artikel 88 van het Verdrag, waarin het Hof van Justitie de zaak in volle omvang onderzoekt, terwijl het beginsel, dat de rechten der bij het Verdrag aangesloten staten nauwgezet dienen te worden gerespecteerd, dit eveneens met zich meebrengt.

Met het oog op dit onderzoek dient te worden gelet op de inhoud van de brief van de Hoge Autoriteit van 12 augustus 1958 en het antwoord van de Italiaanse Regering van 8 januari 1959, alsmede op de inhoud van de bestreden beschikking. Aanstonds blijkt, dat de Hoge Autoriteit aan haar brief van 12 augustus een andere wijze van toepassing van artikel 70, lid 3, heeft ten grondslag gelegd dan aan de beschikking van 18 februari 1959. De brief van 12 augustus somt drie mogelijkheden op om aan de verplichting tot publikatie te voldoen:

a) het bevoegde nationale gezag publiceert een vervoertarief en legt de vervoerondernemingen de verplichting op zich aan dit tarief te houden;

b) het bevoegde nationale gezag legt de vervoerders de verplichting op, de door hen zelf vastgestelde tarieven te publiceren of ter kennis van de Hoge Autoriteit te brengen;

---

[1]) Jurisprudentie van het Hof van Justitie, deel I, blz. 33 en blz. 237.

c) bij gebreke van dergelijke tarieven of wanneer deze tarieven minimum- of maximumprijzen bevatten, worden vrachtprijzen en vervoervoorwaarden onmiddellijk na het sluiten der vervoerovereenkomst ter kennis van de Hoge Autoriteit gebracht.

Daarentegen bevat de beschikking van 18 februari 1959 slechts twee mogelijkheden, waaruit de staten kunnen kiezen ter voldoening aan hun uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen:

a) de regeringen dienen de schalen, vrachtprijzen en tariefbepalingen openbaar te maken en door de ondernemingen te doen naleven;

b) de regeringen dienen aan de ondernemingen de verplichting op te leggen de schalen, vrachtprijzen en tariefbepalingen welke zij zelf besloten hebben toe te passen, openbaar te maken of ter kennis van de Hoge Autoriteit te brengen. De Hoge Autoriteit stelt de haar ter kennis gebrachte vrachtprijzen etc. ter beschikking van de producenten, afnemers en verbruikers.

De Italiaanse Regering heeft op het schrijven van de Hoge Autoriteit van 12 augustus bij brief van 8 januari 1959 geantwoord, dat de op dat ogenblik in Italië geldende voorschriften beantwoordden aan hetgeen het Verdrag terzake voorschrijft. De Italiaanse Regering verklaarde zich evenwel bereid om de Italiaanse Kamers van Koophandel opdracht te geven prijslijsten op te stellen van de tarieven voor het wegvervoer, geldende op de voornaamste verkeersroutes voor vervoer over een afstand van meer dan 200 km en voor vrachten van meer dan $2^1/_2$ ton. Deze prijslijsten zouden maandelijks via de Italiaanse Ambassade aan de Hoge Autoriteit kunnen worden toegezonden.

3. *HEEFT DE ITALIAANSE REGERING ZICH BEREID VERKLAARD VAN EEN DER DRIE DOOR DE HOGE AUTORITEIT TER KEUZE GESTELDE MOGELIJKHEDEN TE VERWEZENLIJKEN?*

Het is wel duidelijk, dat in dit antwoord niet een bereidverklaring van de Italiaanse Regering kan worden gezien tot het volgen van een der drie in de brief van 12 augustus 1958 ter keuze gestelde

mogelijkheden. Zij is ook absoluut niet voornemens om de door de Nederlandse Regering beoogde oplossing te aanvaarden. Veeleer bestrijdt de Italiaanse Regering, dat krachtens het Verdrag een verplichting zou bestaan, als door de Hoge Autoriteit daaruit wordt afgeleid. Anders dan in de procedure van de Nederlandse Regering kan derhalve niet gesteld worden, dat het interpretatie-geschil tussen de Hoge Autoriteit en de Italiaanse Regering, zoals dit oorspronkelijk bestond, was opgelost en dat een beschikking van de Hoge Autoriteit overbodig was geworden.

Zou de Hoge Autoriteit na dit antwoord bij beschikking hebben vastgesteld, dat de Italiaanse Regering te kort is geschoten in de naleving harer uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen, door geen enkele der in de brief van 12 augustus opgesomde mogelijkheden te volgen, dan zou er formeel gezien op de handelwijze van de Hoge Autoriteit geen aanmerking kunnen worden gemaakt.

4. SCHENDING VAN HET RECHT OM TE WORDEN GEHOORD

De Hoge Autoriteit heeft evenwel haar opvatting inzake de wijze, waarop uitvoering behoort te worden gegeven aan het Verdrag, gewijzigd en in de bestreden beschikking beslist, dat de Italiaanse Regering in gebreke is in de nakoming harer uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen, zolang zij niet overgaat tot realisering van één der eerste twee in de brief van 12 augustus 1958 genoemde mogelijkheden. Een dergelijke wijziging van haar opvatting staat de Hoge Autoriteit vrij, omdat het toch bij geschillen als bedoeld in artikel 88 alleen gaat om rechtsopvattingen, om interpretaties, en niet om bestuursdaden van de Hoge Autoriteit ter uitvoering of ter nadere omschrijving van de in het Verdrag vervatte voorschriften.

De vraag rijst evenwel, welk effect deze verandering van standpunt heeft, met name, of het daardoor noodzakelijk werd de Italiaanse Regering opnieuw te horen. Deze vraag zou ik zonder meer bevestigend beantwoorden, indien de Italiaanse Regering — evenals de Nederlandse Regering — zou hebben besloten tot het volgen van een der drie oorspronkelijk genoemde mogelijkheden. In dat geval zou hier eveneens de opmerking gelden, dat de Italiaanse Regering geen

aanleiding had haar standpunt te bepalen ten opzichte van de beide andere mogelijkheden, in het bijzonder niet om te dien aanzien juridische bezwaren in te brengen en dat er derhalve voor haar nog geen reden bestond, gebruik te maken van haar recht om met betrekking tot de beide andere mogelijkheden opmerkingen te maken.

Nu echter de Italiaanse Regering alle drie de door de Hoge Autoriteit voorgestelde mogelijkheden tot naleving van het Verdrag van de hand had gewezen, moet zij worden geacht zich met betrekking tot alle drie te hebben beraden en te dien aanzien haar opmerkingen te hebben gemaakt.

Was het onder deze omstandigheden vereist de Italiaanse Regering opnieuw te horen naar aanleiding van het nadien door de Hoge Autoriteit ingenomen standpunt? Gezien de ratio van de in artikel 88 neergelegde vormvoorschriften lijkt mij dit niet het geval te zijn. Artikel 88 schrijft niet voor, dat de Hoge Autoriteit slechts een beschikking kan geven, nadat de regeringen omtrent de redactie daarvan tevoren in de gelegenheid zijn gesteld haar opmerkingen te maken. Het recht om te worden gehoord dient er slechts toe te waarborgen, dat omtrent de in de beschikking aan de orde gestelde kwesties gelegenheid wordt gegeven tot het maken van opmerkingen. In het onderhavige geval brengt het gewijzigde standpunt van de Hoge Autoriteit niet volkomen nieuwe consequenties met zich mede, doch het betreft hier een beperking van het oorspronkelijk ingenomen standpunt in dier voege, dat een der voorheen toegelaten mogelijkheden is komen te vervallen. Met haar beschikking bleef de Hoge Autoriteit derhalve binnen het kader van haar brief van 12 augustus; de Italiaanse Regering werd door de beschikking niet geconfronteerd met voor haar nieuwe rechtsvragen.

In de door de Italiaanse Regering gegeven uiteenzetting van haar standpunt met betrekking tot deze gehele materie, zoals dit is neergelegd in haar schrijven van 8 januari 1959, ligt tevens besloten hoever volgens haar de verplichtingen der staten op het gebied van het vervoerwezen strekken. Na deze briefwisseling waren de standpunten over en weer derhalve duidelijk omlijnd. Gezien deze omstan-

digheid, ware het een zinledig formalisme, van de Hoge Autoriteit te eisen, dat zij haar gewijzigde standpunt nogmaals aan genoemde regering bekend maakte, alvorens over te gaan tot het geven van de uiteindelijke beschikking. Immers, gezien de niet mis te verstane opvatting van de Italiaanse Regering omtrent de aanvankelijk door de Hoge Autoriteit voorgestelde ruimere mogelijkheden, viel niet te verwachten, dat bij de later daarin aangebrachte beperking nog een oplossing in der minne zou kunnen worden bereikt.

Wellicht kan de wijze, waarop de Hoge Autoriteit de kwestie behandeld heeft, niet in alle opzichten juist genoemd worden. Waar de Hoge Autoriteit echter aan de strekking van de in artikel 88 vervatte vormvoorschriften recht heeft laten wedervaren en mitsdien de Italiaanse Regering niet in haar belangen is geschaad, kan er m.i. voor het Hof geen aanleiding zijn, in de omstandigheid, dat de voorschriften niet in alle opzichten juist zijn nageleefd, een schending van wezenlijke vormvoorschriften, met andere woorden een nietigheidsgrond te zien.

III. Gebrek aan motivering

Er rijst nog een tweede vraag van procesrechtelijke aard, welke evenmin in beroep is opgeworpen, doch die het Hof van Justitie evenzeer ambtshalve dient te onderzoeken. Deze vraag dringt zich op, wanneer men de brief van 12 augustus vergelijkt met de motivering van de bestreden beschikking.

Aan het slot van genoemd schrijven merkt de Hoge Autoriteit op, dat zij ingeval van mededeling achteraf deze methode met de nodige aandacht zal bestuderen en zal nagaan of het mogelijk is, dat aldus de doelstellingen van het Verdrag op bevredigende wijze worden verwezenlijkt. In de motivering, volgens welke de mededeling achteraf niet in overeenstemming is met het Verdrag, wordt niet meer gesteld, dan dat geen enkele regering een der drie mogelijkheden heeft gekozen of zich bereid heeft verklaard ze volledig te aanvaarden. Hierop volgt dan een vermelding van hetgeen van Nederlandse en van Franse zijde in het midden werd gebracht – van het antwoord van de Italiaanse Regering wordt in het geheel niet gerept – terwijl voorts gesteld wordt:

„Overwegende, dat gezien deze omstandigheid, de deelnemende Staten een krachtens het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal op hen rustende verplichting niet zijn nagekomen;

Overwegende, dat de Regeringen der deelnemende Staten ter nakoming van deze verplichting een van de twee eerstgenoemde der hierboven aangeduide mogelijkheden (punt 3 a) en b)) dienen toe te passen".

Mij dunkt dat hier logisch gezien de gedachtengang van de Hoge Autoriteit een lacune vertoont, immers enerzijds constateert zij, dat de staten door geen der drie in de brief van 12 augustus 1958 vervatte mogelijkheden toe te passen, een krachtens het Verdrag op hen rustende verplichting niet zijn nagekomen, en anderzijds betoogt zij, dat de regeringen verplicht zijn één der eerste twee oplossingen te kiezen ter voldoening aan hun uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen. Ingevolge artikel 88 van het Verdrag kan de verplichting waarvan wordt gesteld dat zij in het verleden niet zou zijn nagekomen, niet verschillen van de verplichting, waarvan de naleving voor de toekomst wordt gevorderd. In wezen schijnt dit ook in het geheel niet het standpunt van de Hoge Autoriteit te zijn. Kennelijk wil de Hoge Autoriteit slechts vermijden onomwonden te verklaren, dat zij haar opvatting omtrent datgene, waartoe de staten op het gebied van het transportwezen krachtens het Verdrag zijn gehouden, aanmerkelijk heeft gewijzigd; zij voert niets aan ter motivering van deze gewijzigde opvatting.

Hetgeen zij ter motivering van haar gewijzigde opvatting in de beschikking 18-59 aanvoert stemt in wezen overeen met hetgeen in het schrijven van 12 augustus 1958 ter motivering van de ruimere opvatting inzake de betekenis van artikel 70, lid 3, is vervat. In beide gevallen wordt betoogd, dat de verplichting tot openbaarmaking der tarieven op zodanige wijze moet worden nagekomen, dat de werking van de gemeenschappelijke markt wordt gewaarborgd; in beide gevallen wordt er de nadruk op gelegd, dat met het oog op het behoorlijk functioneren van de gemeenschappelijke markt er in het bijzonder voor dient te worden gezorgd, dat controle op discriminatie mogelijk en dat het nemen van bepaalde maatregelen met betrekking tot de prijzen onvermijdelijk is. Ten slotte wordt in beide gevallen onderstreept, dat het met het oog op genoemde doelstellingen beslist nood-

zakelijk is, dat de producenten en de verbruikers kennis kunnen nemen van de vrachtprijzen, schalen en tariefbepalingen.

Moet in deze omstandigheid, nl. in het achterwege laten van het geven van een speciale motivering voor het gewijzigde standpunt, een essentieel vormgebrek worden gezien? Dat de Hoge Autoriteit gehouden is haar beschikkingen met redenen te omkleden – artikel 88 wijst hier nogmaals uitdrukkelijk op – impliceert zeker niet de verplichting tot het weerleggen van alle mogelijke te berde gebrachte bezwaren en argumenten. De motivering behoeft slechts zodanig te zijn, dat de gronden waarop de beschikking van de Hoge Autoriteit berust, kenbaar en aldus voor toetsing vatbaar worden. Evenwel mag niet over het hoofd worden gezien, dat een beschikking ingevolge artikel 88 geen op zich zelf staande handeling van de Hoge Autoriteit is, doch het sluitstuk vormt van een uit meerdere phasen bestaande procedure; deze werd in het onderhavige geval ingeleid met de brief van de Hoge Autoriteit van 12 augustus, waarop het horen van de betrokken staat volgde. Met recht zal daarom als eis mogen worden gesteld, dat de Hoge Autoriteit in haar uiteindelijke beschikking ingaat op de belangrijkste door de betrokken staten ingebrachte bezwaren.

In het bijzonder mag echter naar mijn mening worden verlangd, dat de Hoge Autoriteit motiveert, waarom zij in de loop van de procedure haar standpunt wijzigde. In een procedure, die voor de betrokken staten van het grootste belang is en voor hen zwaarwegende gevolgen met zich kan meebrengen, zal van de Hoge Autoriteit moeten worden gevergd, dat zij haar standpunt zorgvuldig en bijzonder uitvoerig motiveert. In geen geval kan als voldoende grond voor een aanmerkelijk beperkter en voor de staten nadeliger standpunt een zodanige motivering worden aangemerkt, die gelijk is aan hetgeen voorheen ter motivering van een bepaald veel ruimere uitleg werd aangevoerd. De Hoge Autoriteit is gehouden te verklaren wat de reden is van haar gewijzigde standpunt en waarom zij meent, dat de aanvankelijk wèl als geoorloofd beschouwde wijze van uitvoering van het Verdrag niet meer kan worden aanvaard, onverschillig of de reden ligt op zuiver juridisch terrein dan wel dat deze moet worden gezocht in de conclusie waartoe zij op grond van opgedane

ervaringen is gekomen. De omstandigheid, dat geen der betrokken staten het oorspronkelijke voorstel van de Hoge Autoriteit heeft aanvaard vormt op zich zelf een onvoldoende motivering voor het laten varen van een voorheen officieel door de Hoge Autoriteit kenbaar gemaakt standpunt.

Ik kom derhalve tot de slotsom, dat de beschikking van de Hoge Autoriteit, voor zover deze een inperking van haar oorspronkelijke standpunt inhoudt, niet genoegzaam met redenen is omkleed. Dit heeft met name gevolgen voor wat betreft artikel 2 der beschikking. Waar de overige bepalingen der beschikking echter geen zelfstandige betekenis hebben, kan dit vormgebrek slechts leiden tot algehele vernietiging der beschikking.

C. CONCLUSIE

Ik moge derhalve concluderen tot gegrond-verklaring van het door de Italiaanse Regering ingestelde beroep en tot vernietiging van de beschikking van de Hoge Autoriteit wegens schending van essentiële vormvoorschriften. De proceskosten behoren daarbij ten laste van de Hoge Autoriteit te worden gebracht.