In dem Rechtsstreit

Regierung des Königreichs der Niederlande,

vertreten durch Professor W. Riphagen, Rechtsberater des Außenministeriums,

Beistand: Rechtsanwalt Professor W. L. Haardt, zugelassen beim Kassationshof der Niederlande,

Zustellungsanschrift: Botschaft des Königreichs der Niederlande in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl,

vertreten durch ihren Rechtsberater R. Baeyens als Bevollmächtigten,

Beistand: Rechtsanwalt C. R. C. Wijckerheld Bisdom, zugelassen beim Kassationshof der Niederlande,

Zustellungsanschrift: Amtssitz der Hohen Behörde, Luxemburg, Place de Metz 2,

Beklagte,

unterstützt von

— Charbonnages de France,

öffentliche Unternehmung erwerbswirtschaftlichen Charakters mit Sitz in Paris,

vertreten durch ihren Generaldirektor P. Baseilhac,

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

öffentliche Unternehmung erwerbswirtschaftlichen Charakters mit Sitz in Douai (Frankreich),

vertreten durch ihren Generaldirektor J. Aurel,

— **Houillères du Bassin de Lorraine,**

öffentliche Unternehmung erwerbswirtschaftlichen Charakters mit Sitz in Merlebach (Frankreich),

vertreten durch ihren Generaldirektor P. Signard,

Beistand: Rechtsanwalt Roger L'Eleu, zugelassen beim Appellationshof in Paris,

Zustellungsanschrift: Büro der Charbonnages de France, Luxemburg, Grand'rue 103,

Streithelfer,

wegen

Nichtigerklärung der Empfehlung Nr. 1/61 der Hohen Behörde vom 1. März 1961 an die Regierungen der Mitgliedstaaten über die Veröffentlichung oder Bekanntgabe von Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen für die Beförderung von Kohle und Stahl, veröffentlicht im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* vom 9. März 1961 (S. 469 ff.) und der Regierung des Königreichs der Niederlande mit Schreiben vom 4. März 1961 zugestellt,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung

des *Präsidenten* A. M. Donner,

der *Kammerpräsidenten* O. Riese und R. Rossi,

der *Richter* L. Delvaux, Ch. L. Hammes *(Berichterstatter)*, A. Trabucchi und R. Lecourt,

Generalanwalt: K. Roemer,

Kanzler: A. Van Houtte,

folgendes

U R T E I L

TATBESTAND

I — Sachverhalt

Der diesem Rechtsstreit zugrunde liegende Sachverhalt läßt sich wie folgt zusammenfassen:

1 Am 12. Juli 1956 übermittelte die Hohe Behörde den Regierungen der Mitgliedstaaten den Bericht, den der in Anwendung von § 10 des Abkommens über die Übergangsbestimmungen gebildete Sachverständigenausschuß für Transportwesen am 21. Februar 1956 erstattet hatte.

2. Auf der Grundlage dieses Berichts fanden im Besonderen Ministerrat Verhandlungen statt mit dem Ziel, gemeinsame Maßnahmen zur Anwendung der Vertragsvorschriften auf dem Gebiet des gewerblichen Kraftwagengüterverkehrs innerhalb des gemeinsamen Marktes durchzuführen. Bei diesen Verhandlungen wurde kein Übereinkommen erzielt.

3. Mit Schreiben vom 12. August 1958 bat die Hohe Behörde die Regierungen der sechs Mitgliedstaaten, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit die Verpflichtung zur Veröffentlichung der Frachttafeln und Frachten so erfüllt werde, wie sie in Artikel 70 Absatz 3 des Vertrages niedergelegt sei, d. h. unter Bedingungen, durch die den Erfordernissen des Funktionierens des gemeinsamen Marktes Genüge getan werde.

4. Mit Schreiben vom 29. November 1958 an die Hohe Behörde erklärte sich der niederländische Minister für Verkehr und Wasserwirtschaft (waterstaat) bereit, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit die Frachten und Beförderungsbedingungen nach Abschluß der Frachtverträge der Hohen Behörde zur Kenntnis gebracht würden.

In demselben Schreiben betonte der Minister, die niederländische Regierung vertrete die Auffassung, daß sie hinsichtlich des Kraftwagengüterverkehrs keine weiteren Verpflichtungen habe als diejenigen, welche „der Hohen Behörde die Feststellung gestatten sollen, ob Diskriminierungen im Sinne von Artikel 70 Absätze 1 und 2 vorliegen oder nicht". Weiter lehnte er es ab anzuerkennen, daß sich aus Artikel 60 des Vertrages besondere Verpflichtungen in Ansehung des Transportwesens ergeben könnten.

Schließlich gab der Minister der Erwartung Ausdruck, daß die der Hohen Behörde erteilten Auskünfte geheimgehalten würden, und erbot sich, die Frage etwaiger Änderungen des für die Bekanntgabe der Frachten und Beförderungsbedingungen an die Hohe Behörde vorgeschlagenen Verfahrens einer Prüfung zu unterziehen.

5. Am 18. Februar 1959 erließ die Hohe Behörde die Entscheidung Nr. 18/59 „über die Veröffentlichung der im gewerblichen Kraftwagengüterverkehr mit Kohle und Stahl innerhalb der Gemeinschaft anzuwendenden Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen jeder Art bzw. deren Bekanntgabe an die Hohe Behörde".

In dieser auf Artikel 88 des Vertrages gestützten Entscheidung stellte die Hohe Behörde fest, sämtliche Mitgliedstaaten, also auch der niederländische Staat, seien einer ihnen nach dem Vertrag der EGKS obliegenden Verpflichtung nicht nachgekommen.

6. Am 24. April 1959 reichte die Regierung des Königreichs der Niederlande, der sich später fünf niederländische Unternehmen anschlossen, bei der Kanzlei des Gerichtshofes eine

Klage ein, mit der sie die Nichtigerklärung der Entscheidung Nr. 18/59 der Hohen Behörde begehrte; die Klage wurde unter der Nummer 25/59 eingetragen.

Durch Urteil vom 15. Juli 1960 (RsprGH VI d 743 ff.) erklärte der Gerichtshof die Entscheidung Nr. 18/59 für nichtig und verurteilte die Hohe Behörde zur Tragung der Kosten einschließlich der Kosten der Streithilfe.

7. Am 1. März 1961 beriet und beschloß die Hohe Behörde die Empfehlung Nr. 1/61 an die Regierungen der Mitgliedstaaten „über die Veröffentlichung oder Bekanntgabe von Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen für die Beförderung von Kohle und Stahl".

Diese Empfehlung betrifft alle Beförderungsarten innerhalb der Gemeinschaft.

Sie wurde der niederländischen Regierung mit Schreiben vom 4. März 1961 zugestellt und im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* vom 9. März 1961 (Seite 469 ff.) veröffentlicht.

8. Die Empfehlung Nr. 1/61 beruht insbesondere auf folgenden Erwägungen:

„Diese Vorschrift (Artikel 70 Absatz 3 des Vertrages zur Gründung der EGKS) ist eine für die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft und für die Hohe Behörde verbindliche Rechtsnorm. Für ihre Anwendung, insbesondere auf die Unternehmen der verschiedenen Verkehrszweige, sind jedoch Ausführungsbestimmungen der Mitgliedstaaten notwendig.

Bestimmungen dieser Art sind entweder überhaupt nicht oder nur unvollständig vorhanden. Die Hohe Behörde sieht sich daher gezwungen, die Mitgliedstaaten durch eine Empfehlung aufzufordern, geeignete Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

Die von den Mitgliedstaaten zu ergreifenden Ausführungsmaßnahmen müssen nach Art, Umfang und Form geeignet sein, die der Veröffentlichung oder der Bekanntgabe von Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen jeder Art zugrunde liegenden Zielsetzungen in wirksamer Weise zu erreichen. Die Mitgliedstaaten werden dabei zu beachten haben, daß der in Artikel 70 Absatz 3 niedergelegte

Grundsatz der Veröffentlichung oder Bekanntgabe nicht um seiner selbst willen besteht.

Jede Veröffentlichung oder Bekanntgabe stellt vielmehr selbst nur ein Mittel im Hinblick auf andere Vertragsziele dar. Hierbei kommen in erster Linie die Bestimmungen des Vertrages über den Verkehr in Betracht, deren Beachtung durch die Beteiligten, insbesondere durch die Transportunternehmen, in wirksamer Weise zu gewährleisten ist. Es handelt sich hierbei um folgende Bestimmungen:

— Artikel 4 Buchstabe b in Verbindung mit Artikel 70 Absatz 1 des Vertrages, wonach beim Transport von Kohle und Stahl den in vergleichbarer Lage befindlichen Verbrauchern vergleichbare Preisbedingungen zu bieten sind;

— Artikel 70 Absatz 2 des Vertrages, der insbesondere die auf dem Herkunfts- oder Bestimmungsland der Erzeugnisse beruhende Diskriminierung bei den Frachten und Beförderungsbedingungen verbietet;

— § 10 Absatz 3 des Übergangsabkommens, der die Aufstellung direkter internationaler Tarife sowie die Harmonisierung der Frachten und Beförderungsbedingungen vorschreibt, soweit dies für das gute Funktionieren des gemeinsamen Marktes notwendig ist.

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

Die Mitgliedstaaten haben in Erfüllung ihrer grundsätzlichen Verpflichtung gemäß Artikel 86 Absatz 1 die Empfehlung in einer Weise auszuführen, daß der Gemeinschaft die Erfüllung ihrer Aufgaben erleichtert wird.

Die von den Mitgliedstaaten zu erlassenden Vorschriften können die Ziele der Empfehlung nur verwirklichen, wenn Vorsorge getroffen wird, daß die Transportunternehmen diese Vorschriften beachten. Da der Vertrag der Hohen Behörde nicht die Möglichkeit gibt, selbst diese Unternehmen zu kontrollieren und gegen Zuwiderhandlungen einzuschreiten, haben die Mitgliedstaaten ihre Vorschriften derart auszugestalten, daß die Transportunternehmen wirksam kontrolliert und daß Zuwiderhandlungen in geeigneter Weise geahndet werden können.

Die Vorschriften des Vertrages über den Verkehr umfassen alle Verkehrsarten innerhalb der Gemeinschaft. Deshalb haben die

Mitgliedstaaten die auf Grund dieser Empfehlung zu ergreifenden Maßnahmen auf alle Transportarten zu erstrecken. Es bleibt ihnen überlassen, ihre Vorschriften entsprechend den Besonderheiten der einzelnen Verkehrszweige verschieden auszugestalten.

Die Verhältnisse auf dem Verkehrsgebiet machen es notwendig, daß die Mitgliedstaaten so bald wie möglich den Geboten der Empfehlung nachkommen. Eine Frist bis zum 31. Dezember 1961 erscheint daher angemessen, um entweder die notwendigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften selbst zu erlassen oder, soweit hierfür zeitraubende Verfahren wie etwa der Weg der Gesetzgebung notwendig sein sollten, die dazu erforderlichen Schritte zu unternehmen."

Der Tenor der Empfehlung lautet:

„Artikel 1

(1) Die Regierungen der Mitgliedstaaten haben alle geeigneten allgemeinen oder besonderen Maßnahmen zu ergreifen, damit die für die Beförderung von Kohle und Stahl innerhalb jedes Mitgliedstaates und zwischen den Mitgliedstaaten angewandten Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen jeder Art in einem Umfang, in einer Art und in einer Form veröffentlicht oder der Hohen Behörde zur Kenntnis gebracht werden,

a) die dazu beitragen, die Anwendung von Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen jeder Art durch die Beförderungsunternehmen zu gewährleisten, die den in vergleichbarer Lage befindlichen Verbrauchern vergleichbare Preisbedingungen bieten (Artikel 4 Buchstabe b, Artikel 70 Absatz 1 und 2 des Vertrages),

b) die die Durchführung der getroffenen oder noch zu treffenden Maßnahmen zur Aufstellung von direkten internationalen Tarifen und zur Harmonisierung der Frachten und Beförderungsbedingungen ermöglichen (Artikel 70 Absatz 1 des Vertrages, § 10 Absatz 3 des Übergangsabkommens).

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

Artikel 2

Die Regierungen der Mitgliedstaaten haben alle geeigneten allgemeinen oder besonderen Maßnahmen zu ergreifen, damit die Beach-

tung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die zur Erreichung der in Artikel 1 bezeichneten Ziele bestehen oder noch erlassen werden, kontrolliert werden kann und damit Verstöße gegen diese Vorschriften geahndet werden können.

Artikel 3

Die Maßnahmen nach Artikel 1 und Artikel 2 sind für alle Beförderungsarten zu ergreifen. Dabei kann den Besonderheiten der einzelnen Beförderungsarten Rechnung getragen werden.

Artikel 4

(1) Die Regierungen der Mitgliedstaaten haben die Maßnahmen, die sich aus den Artikeln 1 und 2 ergeben, bis zum 31. Dezember 1961 zu treffen. Können diese Maßnahmen nach den Bestimmungen des nationalen Rechts nur im Gesetzgebungswege oder in anderen zeitbeanspruchenden Verfahren getroffen werden, so ist die Durchführung solcher Verfahren spätestens bis zum gleichen Zeitpunkt einzuleiten.

(2) Die Regierungen der Mitgliedstaaten haben den Inhalt der beabsichtigten Maßnahmen der Hohen Behörde bis zum 31. Oktober 1961 zur Kenntnis zu bringen."

9. Am 6. April 1961 reichte die Regierung des Königreichs der Niederlande bei der Kanzlei des Gerichtshofes eine Klage ein, mit der sie auf der Grundlage von Artikel 33 und hilfsweise von Artikel 88 des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl die Nichtigerklärung der Empfehlung Nr. 1/61 begehrt.

10. Am 19. Juli 1961 reichten die Charbonnages de France, die Houillères du Bassin du Nord et du Pas-de-Calais und die Houillères du Bassin de Lorraine in dem Bestreben, die Anträge der Beklagten zu unterstützen, einen Antrag auf Zulassung als Streithelfer bei der Kanzlei des Gerichtshofes ein. Dem Antrag ist mit Beschluß vom 26. September 1961 stattgegeben worden.

II — Anträge der Parteien

1. Die *Klägerin* beantragt, die Entscheidung Nr. 1/61 vom 1. März 1961 für nichtig zu erklären und die Hohe Behörde zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

2. Die *Beklagte* beantragt, die Klage der Regierung des Königreichs der Niederlande als unbegründet abzuweisen und die Klägerin zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Die *Streithelfer* beantragen, die Klageanträge der Regierung des Königreichs der Niederlande abzuweisen und die Klägerin zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

III — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

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

Die Regierung des Königreichs der Niederlande macht vier Klagegründe geltend, und zwar Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung des Vertrages und Ermessensmißbrauch.

Sie entwickelt diese Klagegründe unter zwei Hauptgesichtspunkten,

— dem Gesichtspunkt des von der Hohen Behörde angewandten Verfahrens und

— dem Gesichtspunkt des Inhalts der angefochtenen Empfehlung.

A — *DAS ANGEWANDTE VERFAHREN*

1. Die *Klägerin* ist der Auffassung, die Hohe Behörde habe nicht das Recht, an die Mitgliedstaaten eine Empfehlung zu richten, wenn — wie etwa auf dem Gebiet des Transportwesens — der Vertrag dies nicht ausdrücklich vorsehe.

a) Nach Meinung der Klägerin stellt nämlich die Hohe Behörde in einer Empfehlung genauso wie in einer Entscheidung verbindliche Normen auf. Diese Befugnis könne sie jedoch, in welcher Form auch immer, nur ausüben, wenn sie ihr durch eine Vertragsvorschrift ausdrücklich übertragen worden sei.

Nun enthalte aber keiner der in der Empfehlung angeführten Artikel, nicht einmal die Artikel 8 und 14, eine solche ausdrückliche Ermächtigung.

Artikel 95 Absatz 1, wo von den „in diesem Vertrag nicht vorgesehenen Fällen, in denen eine Entscheidung oder Empfehlung der Hohen Behörde erforderlich erscheint . . .", die Rede ist, sehe ferner vor, daß diese Entscheidung oder Empfehlung nur mit einstimmiger Zustimmung des Rates und nach Anhörung des Beratenden Ausschusses ergehen könne; das sei im vorliegenden Fall nicht beachtet worden.

Zu diesem letzten Punkt bemerken die *Streithelfer,* nach ihrer Ansicht stellten die Worte „in diesem Vertrag nicht vorgesehenen Fälle" in Artikel 95 Absatz 1 auf Fälle ab, auf die der Vertrag nicht anwendbar sei; sie könnten nicht, wie die Klägerin es tue, als gleichbedeutend mit „in allen Fällen, in denen der Vertrag eine Entscheidung oder Empfehlung der Hohen Behörde nicht vorsieht", ausgelegt werden. Das Transportwesen könne nicht als einer der „im Vertrag nicht vorgesehenen Fälle" im Sinne von Artikel 95 angesehen werden.

b) Die *Klägerin* macht ferner geltend, der Vertrag gebe der Hohen Behörde nicht die allgemeine Befugnis, Empfehlungen auszusprechen, die nur darauf gerichtet seien, die Regierungen der Mitgliedstaaten an ihre Verpflichtungen aus dem Vertrag zu erinnern.

Sie meint, aus den am 15. Juli 1960 in den Rechtssachen 20/59 (Italienische Regierung gegen Hohe Behörde) und 25/59 (Niederländische Regierung gegen Hohe Behörde) (RsprGH VI d 681 ff. und 743 ff.) ergangenen Urteilen könne man nicht entnehmen, daß nach der Auffassung des Gerichtshofes die Empfehlung für die Hohe Behörde das einzige Mittel sei, um an die Verpflichtungen aus dem Vertrag zu erinnern, und ein solches Vorgehen auf dem Gebiet des Transportwesens, wo der Vertrag gerade keine Anhaltspunkte für die Möglichkeit einer Empfehlung biete, möglich oder etwa angebracht erscheine.

Die *Streithelfer* vertreten die Auffassung, bei den Empfehlungen seien zwei verschiedene Gruppen von Fällen zu

unterscheiden: einmal die Fälle, für die der Vertrag keine Vorschriften enthalte, und zum anderen die Fälle, für die der Vertrag verbindliche Normen aufstelle, welche für die Staaten und die Unternehmen unmittelbar Geltung erlangten.

In den Fällen der erstgenannten Art könne die Hohe Behörde nur dann eine Empfehlung aussprechen, wenn sie hierzu ausdrücklich ermächtigt sei. Das gelte jedoch nicht für die Fälle, in denen gemäß dem Vertrag die Mitgliedstaaten einen Teil ihrer Zuständigkeiten auf die Organe der Gemeinschaft übertragen hätten oder in denen eine Aufteilung der Zuständigkeiten stattfinde.

Das Transportwesen bleibe gemäß Artikel 70 Absatz 5 den gesetzlichen Vorschriften und Durchführungsbestimmungen eines jeden Mitgliedstaates nur „vorbehaltlich der Bestimmungen dieses Artikels sowie der anderen Vertragsbestimmungen" unterworfen. Die Hohe Behörde habe daher das Recht, ohne ausdrückliche Ermächtigung hinsichtlich der ihr auf dem Gebiet des Transportwesens auferlegten Verpflichtungen Empfehlungen an die Staaten zu richten.

Die *Klägerin* entgegnet, die von den Streithelfern getroffene Unterscheidung finde im Vertrag keine Stütze.

Ihre Überlegung verwechsle Ursache und Wirkung. Es komme entscheidend auf die Frage an, ob der Hohen Behörde bestimmte Befugnisse übertragen worden seien und ob der Vertrag vorsehe, daß die Hohe Behörde auf dem Gebiet des Transportwesens Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten könne, die für diese hinsichtlich der darin aufgestellten Ziele verbindlich seien.

Die Auslegung der Steithelfer würde zur Folge haben, daß die Hohe Behörde, deren Befugnisse auf dem eigentlichen Gebiet von Kohle und Stahl eng umgrenzt und in ihrer Ausübung an die erforderlichen verfahrensmäßigen Garantien gebunden seien, auf dem Gebiet des Transportwesens weitergehende Befugnisse hätte.

c) Kurz, die *Klägerin* meint, hinsichtlich der von den Mitgliedstaaten zur Durchführung von Artikel 70 Absatz 3 zu er-

greifenden Ausführungsmaßnahmen habe die Hohe Behörde nicht die Befugnis, eine Empfehlung auszusprechen, und zwar auch dann nicht, wenn diese sich darauf beschränke, an die sich aus dem Vertrag ergebenden Verpflichtungen zu „erinnern". Daher sei die angefochtene Empfehlung unter dem Gesichtspunkt des angewandten Verfahrens wegen Unzuständigkeit und Verletzung des Vertrages nichtig.

Die *Beklagte* zitiert zur Entgegnung einzelne Auszüge aus den Urteilen des Gerichtshofes in den Rechtssachen 20/59 und 25/59 und trägt vor, sie habe eine Empfehlung im Sinne der Artikel 14 und 15 des Vertrages ausgesprochen, gerade um den in diesen Urteilen enthaltenen Hinweisen genauestens nachzukommen.

Nach ihrer Ansicht besteht kein Zweifel, daß diese Urteile den Grundsatz aufstellen, für die Anwendung von Artikel 70 Absatz 3 müsse eine Empfehlung gemäß Artikel 14 ausgesprochen werden.

Die Hohe Behörde habe hinsichtlich des anzuwendenden Verfahrens keine Wahl gehabt: Dieses sei ihr durch einen der wesentlichen Entscheidungsgründe in den Urteilen 20/59 und 25/59 vorgeschrieben worden, und sie sei verpflichtet gewesen, sich an die Zuständigkeitsregelung zu halten, die dort klar dargelegt sei.

Angesichts dieser ausdrücklichen, klaren und unzweideutigen Formulierung gingen die Erwägungen der Klägerin über die angebliche Unrichtigkeit dieser Auffassung und über eine etwaige andere Absicht des Gerichtshofes fehl.

Die Beklagte bemerkt hierzu noch, der auf einen Verfahrensfehler gestützte Klagegrund der Klägerin betreffe in Wirklichkeit den Sinn bestimmter Entscheidungsgründe eines Urteils, das einen früheren Rechtsstreit zwischen denselben Parteien abgeschlossen habe. Die niederländische Regierung hätte daher von dem zur Entscheidung einer Streitfrage dieser Art besonders vorgesehenen Verfahren Gebrauch machen können und müssen, nämlich von dem in Artikel 37 des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der EGKS vorge-

sehenen Auslegungsverfahren; dagegen kämen das normale Verfahren auf Nichtigerklärung sowie die Klage im Verfahren mit unbeschränkter Rechtsprechung (pleine juridiction) nicht in Betracht.

Die Beklagte wirft auch die Frage auf, ob man einen Klagegrund als zulässig ansehen könne, den die klagende Partei geltend mache, um die erneute Prüfung einer in einem zwischen denselben Parteien ergangenen Urteil bereits entschiedenen Rechtsfrage durch den Gerichtshof zu erreichen.

Die *Klägerin* entgegnet auf diesen Einwand, das Auslegungsverfahren könne nicht dazu dienen, den Gerichtshof um eine Entscheidung zu neuen Streitfragen zu ersuchen. In der vorliegenden Rechtssache handele es sich aber um neue Streitfragen, denn es gehe nicht um denselben Streitgegenstand wie in den Urteilen 20/59 und 25/59.

Im übrigen meint die Klägerin, in der vorliegenden Rechtssache sei der Gerichtshof nicht daran gehindert, erforderlichenfalls seine früheren Entscheidungsgründe zu präzisieren und zu erläutern oder sie sogar nach eingehender Prüfung fallenzulassen und durch andere zu ersetzen.

2. Die *Klägerin* macht weiter geltend, eine Empfehlung, die nur eine Erinnerung an bestehende, sich aus dem Vertrag ergebende Pflichten darstelle und keine neuen Ziele bestimme, sei unwirksam und darüber hinaus mit Artikel 88 unvereinbar, denn sie könne nur mit einer auf Artikel 33 gestützten Klage angegriffen werden, während bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten und der Hohen Behörde über die Ziele des Vertrages gemäß Artikel 88 die Klage im Verfahren mit unbeschränkter Rechtsprechung (pleine juridiction) offenstehe.

Sie ist ferner der Meinung, aus Inhalt und Zweck der angefochtenen Empfehlung ergebe sich eindeutig, daß die Hohe Behörde der Auffassung sei, die Mitgliedstaaten hätten gegen eine ihnen nach dem Vertrag obliegende Verpflichtung verstoßen, daß ferner die Hohe Behörde die Feststellung dieses

Verstoßes wünsche und sie den Mitgliedstaaten für die Erfüllung ihrer Verpflichtungen eine Frist setzen wolle.

Die Hohe Behörde hätte daher eine „mit Gründen versehene Entscheidung" im Sinne von Artikel 88 treffen müssen. Dadurch daß sie eine Empfehlung ausspreche, beraube sie den betroffenen Mitgliedstaat bestimmter Garantien, insbesondere des Rechts, vorher Gelegenheit zur Äußerung zu erhalten und nachher bei dem Gerichtshof Klage im Verfahren mit unbeschränkter Rechtsprechung (pleine juridiction) zu erheben.

Die Hohe Behörde habe also, dadurch daß sie eine Empfehlung ausgesprochen habe,

— ihre eigene Zuständigkeit verkannt,

— einen Ermessensmißbrauch begangen, indem sie eine Befugnis zu einem anderen als dem mit der Übertragung vorgesehenen Zweck benutzt habe,

— den Vertrag, insbesondere die Artikel 14, 15, 70 und 88 verletzt,

— gegen wesentliche Formvorschriften, insbesondere gegen Artikel 88 verstoßen.

Die *Beklagte* hält dem entgegen, eine Empfehlung nach Artikel 14 sei insbesondere für das Transportwesen angezeigt; im vorliegenden Fall sei das in Artikel 88 genannte Verfahren weder ausreichend noch geeignet.

Auf dem Gebiet des Transportwesens sei es wünschenswert, stufenweise vorzugehen: Zunächst müßten im Hinblick auf die verschiedenen Vertragsvorschriften über die Veröffentlichung von Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen die Ziele bestimmt werden, welchen die Regierungen beim Erlaß der Maßnahmen, zu denen sie aufgefordert seien, Rechnung zu tragen hätten.

Die Empfehlung ermögliche es, in einem konkreten Zusammenhang die Vorschriften des Vertrages und die entsprechenden Ziele zu vereinen, sie lege so in einer für die Mitgliedstaaten — und für die Hohe Behörde — verbindlichen

Weise den Rahmen fest, innerhalb dessen die Staaten die zur Durchführung des Vertrages erforderlichen Mittel wählen könnten.

Nach Auffassung der *Klägerin* ergibt sich aus der Argumentation der Hohen Behörde, daß sie mit ihrer Empfehlung mehr erreichen wolle, als nur — gemäß den Rechtsprechungsgrundsätzen des Gerichtshofes — die Mitgliedstaaten an ihre Verpflichtungen zu erinnern.

Wenn sie Ziele aufführe, „die zunächst noch bestimmt werden müßten" und denen die Regierungen beim Erlaß der Maßnahmen, zu denen sie „aufgefordert" seien, „Rechnung zu tragen" hätten, wenn sie ferner ausführe, es sei wünschenswert, „stufenweise vorzugehen", wenn sie sogar davon spreche, „in einer für die Mitgliedstaaten — und für die Hohe Behörde — verbindlichen Weise den Rahmen festzulegen, innerhalb dessen die Staaten die zur Durchführung des Vertrages erforderlichen Mittel wählen könnten", so stelle sie eine im Vertrag nicht vorgesehene Beziehung zwischen Artikel 70 Absatz 3 und einigen anderen Vertragsvorschriften her, die sie als „Ziele" bezeichne. Sie bestimme damit verbindliche Ziele, die über die den Staaten durch den Vertrag auferlegte Verpflichtung hinausgingen, ihre ausschließliche Rechtsetzungsbefugnis auf diesem Gebiet auszuüben. Die Hohe Behörde überschreite sonach die Grenzen ihrer Befugnisse, wie der Gerichtshof sie aufgezeigt habe.

Übrigens nenne die Hohe Behörde nur die Veröffentlichung der Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen, während Artikel 70 Absatz 3 als Alternative auch die Bekanntgabe an die Hohe Behörde vorsehe; dadurch lege sie in willkürlicher und einschränkender Weise ein Kriterium für die Erreichung eines der Vertragsziele fest.

Die Klägerin meint daher, die Empfehlung sei in Wahrheit darauf gerichtet, einmal die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten über die Grenzen hinaus auszudehnen, die diesen Verpflichtungen durch Artikel 70 Absatz 3 ausdrücklich gezogen

seien, zum anderen die Wahl der Mittel, welche diese Vorschrift den Staaten belasse, faktisch einzuschränken.

Die *Beklagte* entgegnet zunächst, der Klägerin sei eine Begriffsverwirrung vorzuwerfen, denn sie verwende die Begriffe „Veröffentlichung" und „Öffentlichkeit" ohne Unterschied.

Artikel 70 Absatz 3 beziehe sich auf das Problem der Öffentlichkeit der Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen im Transportwesen; hierbei seien die beiden Möglichkeiten der Veröffentlichung und der Bekanntgabe zu berücksichtigen. Die angefochtene Empfehlung berühre die damit gegebene Alternative in keiner Weise.

Die Beklagte bemerkt sodann, für eine so heikle Angelegenheit wie das Transportwesen in der Gemeinschaft habe die Anwendung eines Verfahrens mit „Strafcharakter" gemäß Artikel 88 des Vertrages, dem die niederländische Regierung voll und ganz zuzuneigen scheine, solange wenig Sinn, als eine konstruktive Lösung möglich sei.

Da nun die Empfehlung die in Artikel 70 Absatz 3 genannte, von den Mitgliedstaaten zu erfüllende Verpflichtung mit den Zielen verbinde, die sich aus dem Vertrag ergäben und von den Mitgliedstaaten berücksichtigt werden müßten, gestatte sie es der Hohen Behörde, in positiver Weise die ihr durch Artikel 8 zugewiesene allgemeine Aufgabe, nämlich die Verwirklichung der Vertragszwecke, zu erfüllen. Dieses nichtstreitige Verfahren überlasse es ferner den Mitgliedstaaten, innerhalb des in der Empfehlung verbindlich festgelegten allgemeinen Rahmens frei die Maßnahmen zu wählen, die unter Berücksichtigung der besonderen Lage eines jeden Landes allmählich zu einer immer besseren und vollständigeren Erfüllung der genannten Vertragsverpflichtungen führen könnten.

Die *Streithelfer* führen aus, die Hohe Behörde habe mit der angefochtenen Empfehlung die Staaten tatsächlich an ihre Verpflichtungen erinnert, ohne irgendein Ziel hinzuzufügen, das nicht schon im Vertrag bestimmt sei.

Eine Maßnahme, die lediglich bereits bestehende Vorschriften bestätige, könne nicht für nichtig erklärt werden, denn sie enthalte für die Betroffenen keine Beschwer.

Das Fehlen einer Beschwer bedeute jedoch keineswegs, daß es auch an einem rechtlichen Interesse für die Maßnahme fehle: Im vorliegenden Fall habe sich die „Erinnerung" als notwendig erwiesen, und es sei erforderlich gewesen, ihr die Form einer verbindlichen Anordnung zu geben. Die Empfehlung sei daher das einzige noch in Betracht kommende Verfahrensmittel gewesen, da eine Stellungnahme nicht verbindlich sei.

Die Streithelfer treten gleichfalls der Auffassung entgegen, die Hohe Behörde hätte im vorliegenden Fall nur das Verfahren nach Artikel 88 anwenden können.

Einmal könne man nämlich einer Verwaltungsbehörde nicht das Recht absprechen, die Beteiligten vor Einleitung eines streitigen Verfahrens an das Bestehen und den Inhalt ihrer Verpflichtungen zu erinnern; da die Empfehlung keine neue Verpflichtung begründe, verblieben den Regierungen alle ihre Rechte und alle damit verbundenen Garantien.

Zum anderen sei das von der Hohen Behörde angewandte Verfahren in Anbetracht der Sachlage tatsächlich vollkommen gerechtfertigt gewesen.

3. Die *Klägerin,* nach deren Meinung im vorliegenden Fall offensichtlich das Verfahren nach Artikel 88 anzuwenden ist, wirft die Frage auf, ob die Hohe Behörde mit der angefochtenen Empfehlung in Wirklichkeit nicht eine mit Gründen versehene Entscheidung im Sinne von Artikel 88 des Vertrages getroffen habe, gleichgültig ob sie dies nun gewollt habe oder nicht. Für diesen Fall bittet sie den Gerichtshof, ihre Klage im vollen Umfang als Klage im Verfahren mit unbeschränkter Rechtsprechung (pleine juridiction) gemäß Artikel 88 des Vertrages anzusehen.

Nach Auffassung der Klägerin ist die angefochtene „Empfehlung", die dann zu Unrecht diese Bezeichnung trage, nichtig,

denn sie widerspreche in verschiedener Hinsicht Artikel 88, unter anderem, weil die Hohe Behörde den Mitgliedstaaten, im vorliegenden Fall der Regierung der Niederlande, keine Gelegenheit zur Äußerung gegeben habe.

Die *Beklagte* entgegnet, die angefochtene Empfehlung sei mit Sicherheit eine Empfehlung im Sinne von Artikel 14, es handele sich im vorliegenden Fall nicht um die Einleitung des Verfahrens gemäß Artikel 88.

Deshalb könne die von der niederländischen Regierung erhobene Klage nur eine Nichtigkeitsklage und nicht eine Klage im Verfahren mit unbeschränkter Rechtsprechung (pleine juridiction) nach Artikel 88 Absatz 2 sein. Aus demselben Grund komme hier die Feststellung einer Vertragsverletzung eines der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 88 Absatz 1 nicht in Betracht.

Bei dem derzeitigen Stand des Vorgehens der Hohen Behörde bestehe deshalb keine Veranlassung zur Anwendung des in dem genannten Artikel vorgesehenen Verfahrens.

B — *DER INHALT DER EMPFEHLUNG*

1. Unter Berufung auf Artikel 14 Absatz 3 des Vertrages vertritt die *Klägerin* die Auffassung, eine Empfehlung der Hohen Behörde stelle, wenn auch in einem geringeren Maße als eine Entscheidung, eine verbindliche Vorschrift dar und müsse deshalb in der Angabe der in ihr bestimmten Ziele und der Abgrenzung dieser Ziele und der zu ihrer Erreichung geeigneten Mittel klar sein.

Sie macht geltend, die angefochtene Empfehlung genüge diesen Anforderungen nicht.

Während nämlich die dritte Erwägung den Eindruck entstehen lasse, die Empfehlung sei darauf gerichtet, die Mitgliedstaaten zur Ergreifung der für die Durchführung von Artikel 70 Absatz 3 des Vertrages geeigneten Ausführungsmaßnahmen aufzufordern, gehe es in den anderen Erwägungen und in den

Artikeln der Empfehlung selbst um ganz andere Ziele, die für den Umfang, die Natur und die Form der zu ergreifenden Ausführungsmaßnahmen als bestimmend angesehen würden.

Die Angabe dieser Gründe sei aber so unbestimmt, daß sie die Empfehlung als solche wertlos mache.

Derselbe Einwand könne gegen die Begründung der Empfehlung erhoben werden; die Rechtsgrundlage für das Vorgehen der Hohen Behörde sei dort nicht klar angegeben.

Da die Hohe Behörde die zu erreichenden Ziele nicht präzisiert habe, habe sie ihre Befugnisse überschritten, und die angefochtene Empfehlung sei wegen Unzuständigkeit, Verletzung des Vertrages, insbesondere der Artikel 14 und 15, und unter dem Gesichtspunkt des Begründungsmangels wegen Verletzung wesentlicher Formvorschriften nichtig.

Die *Beklagte* entgegnet, der Vorwurf mangelnder Klarheit betreffe in Wirklichkeit das Fehlen genauer Angaben hinsichtlich der durch die Mitgliedstaaten zu treffenden Maßnahmen.

Dieses Fehlen stellt nach Ansicht der Beklagten keineswegs einen Nichtigkeitsgrund dar, sondern beweise, daß sie sich bemühe, das durch die Urteile des Gerichtshofes für Empfehlungen vorgeschlagene Verfahren gewissenhaft anzuwenden.

Da die Mitgliedstaaten in der Wahl der Mittel frei seien, würden die zur Erreichung der in der Empfehlung anngegebenen Ziele zu treffenden Maßnahmen weder vorgeschrieben noch im einzelnen bezeichnet.

Die Ziele hingegen, denen die Mitgliedstaaten bei der Erfüllung der ihnen nach dem Vertrag auf dem Gebiet des Transportwesens obliegenden Verpflichtungen Rechnung zu tragen hätten, seien in der Empfehlung mit ausreichender Klarheit umschrieben und begründet.

Die *Klägerin* erwidert, der entscheidende Gesichtspunkt sei, daß die angefochtene Empfehlung in der Bestimmung der

gestellten Ziele und der Abgrenzung der Begriffe „Ziele" und „Mittel für die Erreichung" der Klarheit ermangele.

Klarheit hinsichtlich dieser beiden Begriffe sei ein absolutes Wirksamkeitserfordernis, denn gemäß Artikel 14 Absatz 3 des Vertrages sei eine Empfehlung hinsichtlich der Ziele, nicht aber hinsichtlich der Mittel verbindlich.

Die Klägerin führt aus, es sei auf Grund der angefochtenen Empfehlung nicht möglich, die Grenze zwischen den Zielen — an die sie gebunden sei — und den für die Erreichung dieser Ziele geeigneten Mitteln — deren freie Wahl sie habe — zu bestimmen.

Diese Unklarheit könne zur Folge haben, daß es einem Mitgliedstaat unmöglich werde festzustellen, welche Ausführungsmaßnahmen er zu ergreifen habe; die Freiheit in der Wahl der Mittel, die eine Empfehlung ihr lassen müsse, werde so illusorisch.

Wenn die Hohe Behörde unter Verletzung der Artikel 14 und 15 die Ziele der Empfehlung nicht genau angegeben habe, so deshalb, weil sie diese später gemäß der Wahl der Ausführungsmaßnahmen festlegen wolle; das sei aber durch den Vertrag verboten. Sie wolle dies im übrigen in einer Weise tun, daß diese Ziele mit der Einhaltung der Vertragsverpflichtungen nur noch indirekt oder gar nicht mehr in Verbindung ständen.

Die *Beklagte* meint demgegenüber, es bestehe vorliegend kein Grund, die Ziele und Mittel abzugrenzen.

Die Empfehlung enthalte tatsächlich nicht den geringsten die Mittel betreffenden Hinweis; diese seien der freien Wahl der Mitgliedstaaten überlassen.

Die Beklagte stellt fest, die anderen Mitgliedstaaten hätten ohne große Mühe die praktische Bedeutung der Ziele erfaßt.

Die *Streithelfer* bemerken, da die Empfehlung nur die Ziele betreffe, sei die Frage der „Beschränkung in der Wahl der Mittel" unerheblich.

Hinsichtlich der Ziele bestehe keine Unklarheit. Wenn es in irgendeinem Punkt an Präzision fehle, so könne das nur insoweit der Fall sein, als der Vertrag die Unbestimmtheit einer Empfehlung verlange oder als er selbst unbestimmt sei.

2. Die *Klägerin* macht geltend, die angefochtene Empfehlung müsse für nichtig erklärt werden, weil sie nicht wirklich darauf gerichtet sei, die Mitgliedstaaten zur Ergreifung der für die Durchführung von Artikel 70 Absatz 3 notwendigen Maßnahmen aufzufordern, sondern darauf, im Widerspruch zum Vertrag einseitig die durch die Veröffentlichung oder Bekanntgabe von Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen zu erreichenden Ziele zu bestimmen.

Die Hohe Behörde lege so den Mitgliedstaaten und den Unternehmen Verpflichtungen auf, die über die sich aus dem Vertrag ergebenden Verpflichtungen hinausgingen, sie betätige sich erneut auf einem Gebiet, auf dem die Rechtsetzungsbefugnis, wie der Gerichtshof in den erwähnten Rechtssachen 20/59 und 25/59 entschieden habe, allein den Mitgliedstaaten zustehe, und sie verletze die Vorschrift, nach der eine Empfehlung die Wahl der Mittel für die Erreichung der in ihr bestimmten Ziele anheimzustellen habe.

Schließlich enthalte die angefochtene Empfehlung Vorschriften, die sich nicht nur nicht aus dem Vertrage ergäben, sondern sogar mit ihm unvereinbar seien, denn sie beeinträchtigten die Freiheit, die der Vertrag den Mitgliedstaaten und den Transportunternehmen beließe.

Die Klägerin meint daher, selbst wenn das von der Hohen Behörde im vorliegenden Fall angewandte Verfahren als zulässig angesehen werden müsse, sei die ausgesprochene Empfehlung dennoch für nichtig zu erklären, da die Hohe Behörde nicht befugt gewesen sei, ihr diesen Inhalt und diese Tragweite zu geben, und die Empfehlung gegen den Vertrag, insbesondere gegen die Artikel 2 bis 5, 8, 14, 15, 60, 70, 86 und 88 verstoße.

Die *Beklagte* und die *Streithelfer* sind dagegen der Auffassung, die angefochtene Empfehlung enthalte im Hinblick auf

die Durchführung von Artikel 70 Absatz 3, die durch diesen Artikel gefordert werde, eine Definition der sich aus den verschiedenen einschlägigen Vertragsvorschriften ergebenden Ziele, sie sei also sicherlich darauf gerichtet, bestehende, durch den Vertrag umschriebene Verpflichtungen in Erinnerung zu rufen.

Die Empfehlung berühre in keiner Weise die in Artikel 70 Absatz 3 vorgesehene Alternative.

Den Mitgliedstaaten werde die freie Wahl der Mittel für die Erreichung der festgelegten Ziele überlassen. Weder die Erwägungen noch insbesondere der Tenor der Empfehlung enthielten einen Hinweis auf die Maßnahmen, mit deren Hilfe die Mitgliedstaaten die für ein gutes Funktionieren des gemeinsamen Marktes erforderliche Kenntnis der Frachten und Beförderungsbedingungen erlangen oder bewahren müßten.

Die Befürchtungen der niederländischen Regierung seien daher nicht begründet.

3. Die Parteien tragen zur Unterstützung dieser Gesichtspunkte hinsichtlich des Inhalts der angefochtenen Empfehlung folgendes vor:

Zu Artikel 1 Absatz 1

Die Klägerin macht folgendes geltend:

a) Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a der Empfehlung verlange, daß die Veröffentlichung oder die Bekanntgabe von Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen in einer Weise vorgenommen würde, die es der Hohen Behörde sowie den Erzeugern und Verbrauchern von Kohle und Stahl ermögliche, durch eine vorhergehende Kontrolle festzustellen, ob die Vorschriften der Absätze 1 und 2 des Artikels 70 über das Verbot diskriminierender Frachten eingehalten worden seien; die Empfehlung verletze dadurch den Vertrag.

b) Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b der Empfehlung stelle dadurch, daß er die Mitgliedstaaten zu Ausführungsmaßnahmen

verpflichte, die durch ihre Natur, ihren Umfang und ihre Form die Erreichung von in Artikel 70 Absatz 3 nicht genannten Zielen ermöglichten, eine Beziehung her, die im Vertrag nicht enthalten sei.

Die *Beklagte* entgegnet, Artikel 1 Absatz 1 der Empfehlung, auf den sich insbesondere die Erwägungen 4 und 5 bezögen, erinnere die Mitgliedstaaten an die ihnen obliegende Verpflichtung, die Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen für die Beförderung von Kohle und Stahl zu veröffentlichen oder der Hohen Behörde mitzuteilen. Hierzu seien in der Empfehlung dieselben Worte verwandt worden wie im Vertrag.

Die Empfehlung präzisiere sodann die Ziele, die mit den Mitteln zu erreichen seien, deren Wahl den Staaten zustehe. Diese Ziele beträfen die Verwirklichung besonderer Vorschriften des Vertrages auf dem Gebiet des Transportwesens, und zwar namentlich

— das Verbot von Diskriminierungen (Artikel 4 Buchstabe b und Artikel 70 Absätze 1 und 2),

— die Aufstellung von direkten internationalen Tarifen (§ 10 Absatz 3 des Abkommens über die Übergangsbestimmungen),

— die Harmonisierung der Frachten und Beförderungsbedingungen (§ 10 Absatz 3 des Abkommens).

Die besonderen Ziele auf dem Gebiet des Transportwesens, die Artikel 1 der Empfehlung als verbindlich anführe, ergäben sich also unmittelbar aus dem Vertrag; die Regierungen der Mitgliedstaaten seien unter Berücksichtigung dieser Ziele verpflichtet, durch geeignete Maßnahmen die Durchführung der Vorschriften von Absatz 3 in Artikel 70 zu gewährleisten.

Die *Klägerin* entgegnet in ihrer Erwiderung, Artikel 70 Absatz 3 des Vertrages, der für die Kontrolle der Einhaltung des Diskriminierungsverbotes auf dem Gebiet des Transportwesens ein von der Hohen Behörde durchzuführendes Ver-

fahren schaffe, stelle eine Regelung für sich dar und trage den Erfordernissen der Hohen Behörde voll und ganz Rechnung.

Diese habe eine genaue Kenntnis der Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen, ob sie nun veröffentlicht oder lediglich zu ihrer Kenntnis gebracht worden seien; sie sei daher in der Lage nachzuprüfen, ob sich diskriminierende Auswirkungen ergäben.

Artikel 70 Absatz 3 trage auch den Erfordernissen der Verkehrspolitik in den verschiedenen Mitgliedstaaten Rechnung. Die Vorschrift erkenne an, daß es neben den veröffentlichten Frachten auch unveröffentlichte geben könne.

Diese letztere Möglichkeit sei auf ausdrücklichen Antrag der niederländischen Regierung in den Vertrag aufgenommen worden, die den Wunsch gehabt habe, sich die zur Fortsetzung ihrer im wesentlichen am freien Wettbewerb ausgerichteten Verkehrspolitik notwendigen Garantien zu verschaffen. Auch die Bekanntgabe ermögliche im übrigen eine schnelle Kontrolle.

Die Klägerin weist ferner darauf hin, daß der Gerichtshof in seinem Urteil in der erwähnten Rechtssache 25/59 entschieden habe, der Hohen Behörde obliege zwar die Kontrolle von Diskriminierungen, sie könne daraus aber nicht das Recht zu vorhergehenden Kontrollen ableiten.

Was die Argumentation der Hohen Behörde anbelangt, die sie auf die Parallele zwischen den materiellen Rechtsvorschriften in Artikel 70 und dem Programm der für die Durchführung dieser Vorschriften zu ergreifenden Maßnahmen in Artikel 10 des Abkommens über die Übergangsbestimmungen stützt, bestreitet die Klägerin in erster Linie, daß die in dem Abkommen genannten Maßnahmen ohne weiteres als ein Ziel des Artikels 70 angesehen werden könnten; eher treffe das Gegenteil zu.

Die Klägerin führt dann aus, die Hohe Behörde zöge nicht die Konsequenzen aus der Tatsache, daß die Aufstellung von direkten internationalen Tarifen und die Angleichung der Frachten und Beförderungsbedingungen ein Übereinkommen zwischen den Mitgliedstaaten voraussetzten.

Sie bemerkt schließlich, die Hohe Behörde gebe nicht an, inwiefern das Abkommen über die Übergangsbestimmungen — das im übrigen inzwischen nicht mehr gelte — gleichfalls für die Einzelheiten der Durchführung von Artikel 70 Absatz 3 bestimmend sein könne. Die Hohe Behörde lege insbesondere nicht dar, weshalb die Mitgliedstaaten die Einhaltung der sich hieraus ergebenden Verpflichtungen nicht mit Hilfe eines multilateralen Abkommens wie etwa des Abkommens betreffend die Einführung direkter internationaler Eisenbahntarife vom 21. März 1955 sicherstellen könnten.

Die *Beklagte* betont in ihrer Gegenerwiderung erneut, die angefochtene Empfehlung beseitige keineswegs die durch Artikel 70 Absatz 3 gegebene Alternative. Sie besage nur — unabhängig von der gewählten Regelung (Veröffentlichung oder Bekanntgabe) —, daß im Hinblick auf die angeführten Ziele für ein normales Funktionieren des gemeinsamen Marktes eine gewisse Kenntnis, also Öffentlichkeit, der angewandten Frachten erforderlich sei.

Zum Zustandekommen der derzeitigen Fassung von Artikel 70 trägt die Beklagte vor, sie verstehe nicht, welche Bedeutung der Tatsache beizumessen ist, daß die durch Artikel 70 Absatz 3 gegebene Alternative auf Drängen der niederländischen Delegation Aufnahme in den Vertrag gefunden habe.

Überdies habe die Klägerin weder klar noch überzeugend dargelegt, weshalb eine vollständige Geheimhaltung der Transportkosten zwangsläufig den freien Wettbewerb zwischen den Transportunternehmen begünstigen und diskriminierende Praktiken verhindern sollte.

Die Beklagte hebt noch hervor, sie habe einerseits in ihrer Empfehlung die Mitgliedstaaten aufgefordert, die in Artikel 70 Absatz 3 enthaltene Verpflichtung zu erfüllen; andererseits habe sie diese aber auch in Anwendung des in Artikel 86 Absatz 1 enthaltenen allgemeinen Grundsatzes über die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten daran erinnert, ihre Mittel so zu wählen, daß die Vertragsziele — wie sie sich aus den verschiedenen Vorschriften auf dem Gebiet des Trans-

portwesens ergäben, und zwar insbesondere aus § 10 Absatz 3 des Abkommens über die Übergangsbestimmungen, der nicht als außer Kraft getreten angesehen werden dürfe — endgültig verwirklicht werden könnten.

Die Beklagte bemerkt schließlich, Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe b der Empfehlung besage keineswegs, daß die Angleichung letztlich unabhängig von einem zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten zu treffenden Übereinkommen durchgeführt werden könne. Die Vorschrift solle nur verhindern, daß die von den Mitgliedstaaten zur Erfüllung von Artikel 70 Absatz 3 des Vertrages gewählten Maßnahmen das Zustandekommen dieses Übereinkommens erschwerten oder hemmten.

Zu Artikel 1 Absatz 2

Die *Klägerin* macht geltend, die in Artikel 1 Absatz 2 der angefochtenen Empfehlung enthaltene Verweisung auf die Artikel 2 bis 5 und 60 des Vertrages sowie auf die von der Hohen Behörde zur Durchführung von Artikel 60 erlassenen Entscheidungen beweise, daß die Beklagte immer noch die Veröffentlichung oder die Bekanntgabe gemäß Artikel 70 Absatz 3 zu Unrecht als ein Mittel ansehe, das ihr nicht nur ermöglichen solle, die Einhaltung der Vorschriften der Absätze 1 und 2 dieses Artikels zu kontrollieren, sondern auch andere Ziele zu verwirklichen, und zwar insbesondere die in Artikel 60 vorgesehene wechselseitige Angleichung der Verkaufspreise der Erzeuger.

Soweit die Empfehlung verlange, die von den Mitgliedstaaten zu treffenden Ausführungsvorschriften müßten ihrem Wesen, ihrem Umfang und ihrer Form nach mit dazu beitragen, auch diese Ziele zu erreichen, hafte ihr der Mangel der Unzuständigkeit und der Verletzung des Vertrages an.

Nach Auffassung der *Beklagten* ist das Transportwesen wegen seiner Bedeutung für das Funktionieren des gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl und im Umfang dieser Bedeutung in den gemeinsamen Markt einbezogen worden. Es

liege daher auf der Hand, daß die Hohe Behörde auch die in den anderen Vertragsvorschriften enthaltenen Ziele berücksichtige, die ein gutes Funktionieren des gemeinsamen Marktes sicherstellen sollten. Diese Beziehung zwischen den das Transportwesen betreffenden besonderen Vorschriften und Zielen und den Vorschriften und Zielen, die für den gemeinsamen Markt im allgemeinen Geltung hätten, werde im übrigen in Absatz 5 des Artikels 70 eindeutig unterstrichen durch die Worte: „vorbehaltlich der Bestimmungen dieses Artikels sowie der anderen Vertragsbestimmungen bleibt die Verkehrspolitik . . . den gesetzlichen Vorschriften und Durchführungsbestimmungen eines jeden Mitgliedstaates unterworfen."

Artikel 1 Absatz 2 der Empfehlung berücksichtige den ergänzenden Charakter der Vertragsvorschriften über das Transportwesen für das Funktionieren des gemeinsamen Marktes, wie es insbesondere in den Artikeln 2 bis 5 und 60 geregelt sei.

Was vor allem Artikel 60 anbelange, ist es nach Auffassung der Beklagten offensichtlich, daß eine gewisse Kenntnis der auf die Beförderung von Kohle und Stahl anwendbaren Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen für die Durchführung dieses Artikels notwendig ist, und zwar vornehmlich, um die Unternehmen in den Stand zu setzen,

— ihre Preislisten (ab Werk oder ab Paritätspunkt) unter Berücksichtigung der Einstandspreise am Lieferungsort aufzustellen, denn diese Einstandspreise seien für die Wettbewerbslage auf dem Markt bestimmend,

— bei der Preiskalkulation für ihre Geschäfte den Transportkosten bis zu den verschiedenen Lieferungsorten Rechnung zu tragen,

— ihre Einstandspreise den niedrigeren Einstandspreisen anderer Unternehmen anzugleichen.

Die Hohe Behörde könne aber nur bei konkreten Maßnahmen, welche die Mitgliedstaaten ankündigten oder einleiteten, feststellen, ob diese den Anforderungen des Vertrages, wie sie

in der angefochtenen Empfehlung als Ziele umrissen seien, genügen könnten; jede andere Verfahrensweise würde bedeutet haben, daß die Hohe Behörde rechtswidrig die den Mitgliedstaaten zustehende Wahl der Mittel habe einschränken wollen.

Die *Klägerin* ist der Auffassung, die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Transportwesens seien klar und erschöpfend geregelt, und die sie betreffenden Vorschriften seien, wie der Gerichtshof in seinen Urteilen festgestellt habe, einschränkend auszulegen.

Was insbesondere Artikel 60 anbelange, verkenne die angefochtene Empfehlung das Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 25/59; dort werde das Bestehen einer organischen und funktionellen Wechselbeziehung zwischen der Verpflichtung zur Veröffentlichung der Preise für Erzeugnisse und der Verpflichtung zur Veröffentlichung der Transportkosten verneint. Die Hohe Behörde versuche erneut, sich auf einem Umwege die Rechtsetzungsbefugnis anzumaßen, die der Gerichtshof ihr versagt habe.

Wenn auch „eine gewisse Kenntnis" der Frachttafeln, Frachten und Beförderungsbedingungen für die Erzeuger zweifellos „wichtig" sei, so deute doch nichts darauf hin, daß die Mitgliedstaaten insoweit irgendeine rechtliche Verpflichtung treffe.

Die *Beklagte* erwidert, das Urteil 25/59 habe — in Anbetracht des Rahmens, den es sich durch die Fragestellung: hat die Hohe Behörde eine Rechtsetzungsbefugnis? gesteckt habe — die Frage, ob die Mitgliedstaaten berechtigt seien, Artikel 70 Absatz 3 in einer Weise zu erfüllen, die ein gutes Funktionieren des gemeinsamen Marktes nicht fördere, weder eingehend prüfen noch entscheiden können.

Die *Streithelfer* erklären, die Vertragsvorschriften müßten in ihrer Gesamtheit und im Zusammenhang, nicht aber isoliert und ohne Berücksichtigung der anderen Vorschriften gesehen werden.

Vor allem müßten die Artikel 2 bis 5 immer beachtet werden, und zwar auch, wenn nicht ausdrücklich auf sie ver-

wiesen werde. Für die Anwendung von Artikel 70 Absatz 3 könne von diesem Grundsatz nicht abgewichen werden.

Ferner werde über Artikel 4 notwendigerweise eine Verbindung zwischen den Vorschriften von Artikel 70 über die Einhaltung des Diskriminierungsverbots im Transportwesen mit den Vorschriften von Artikel 60 über Preise und Verkaufsbedingungen geschaffen.

In der Praxis sei eine normale Anwendung von Artikel 60 und der von der Hohen Behörde zu seiner Durchführung erlassenen Entscheidungen unmöglich, wenn die Hohe Behörde und die Unternehmen nicht im voraus über die Frachten und Beförderungsbedingungen unterrichtet seien.

Sicherlich könne die Hohe Behörde Diskriminierungen nur dann nachweisen, wenn sie für die Beurteilung der den Verbrauchern angebotenen Frachten über verläßliches Tatsachenmaterial verfüge, nicht aber nur über Mitteilungen, die ihr nachträglich über bereits ausgeführte Transporte zugingen.

Was die Unternehmen anbelange, so könne von Diskriminierungen und Wettbewerbsverfälschungen dann gesprochen werden, wenn bestimmte Unternehmen oder Gruppen von Unternehmen ihre Preislisten in voller Kenntnis der Einstandspreise ihrer Konkurrenten aufstellen könnten, andere jedoch nicht. Außerdem beruhe das ganze Angleichungssystem auf der Kenntnis der in Betracht kommenden Transportkosten für die von den Konkurrenzunternehmen angebotenen Erzeugnisse.

Die Unterscheidung zwischen Veröffentlichung und Bekanntgabe, der die angefochtene Empfehlung nicht entgegenstehe, bedeute keineswegs, daß es der Hohen Behörde untersagt sei, mit Hilfe der zu ihrer Kenntnis gebrachten Angaben Dritte zu unterrichten; das Gegegenteil sei der Fall. Die auf dem Gebiet des Transportwesens anwendbaren allgemeinen Grundsätze seien dieselben, die den ganzen Vertrag beherrschten, nämlich Öffentlichkeit und Nichtdiskriminierung.

Die *Klägerin* trägt vor, die Ausführungen der Streithelfer, die den Vorzug hätten, offen zu sein, bewiesen eindeutig, daß

die Empfehlung nicht nur an bestehende Verpflichtungen erinnere. Die entscheidende Frage sei also, ob die Hohe Behörde, entgegen der Auffassung der Klägerin, den Mitgliedstaaten durch eine verbindliche Empfehlung ihre eigene Auffassung über die Tragweite der ihnen obliegenden Verpflichtungen und über die Beziehungen zwischen Artikel 70 Absatz 3 und bestimmten anderen Vertragsvorschriften aufzwingen könne.

Die Klägerin hebt hervor, diese „anderen Vorschriften" seien für die Konzeption der Hohen Behörde über die Anwendung des Artikels 70 Absatz 3 bestimmend; die angefochtene Empfehlung schränke insoweit die möglichen Lösungen ein, da sie einzelne Lösungen ausscheide.

Die Klägerin hält an der Auffassung fest, daß nach dem Vertrag die der Hohen Behörde erteilten Auskünfte Dritten nicht zur Kenntnis gebracht werden könnten. Sie macht ferner geltend, weder die angemessene Preisfestsetzung noch die angemessene Durchführung der Angleichung hinge in Wirklichkeit von der Veröffentlichung der Transportkosten und der Aufstellung von Tarifen ab. Es sei für einen Erzeuger niemals unmöglich, sich über die geltenden Preise zu informieren.

Zu Artikel 2

Die *Klägerin* trägt vor, Artikel 2 der Empfehlung, der die Mitgliedstaaten verpflichte, allgemeine und besondere Maßnahmen der Kontrolle und Ahndung zu ergreifen, stelle eine durch den Vertrag verbotene Beeinträchtigung der Souveränität der Mitgliedstaaten dar, die auf diesem Gebiet ihre Rechtsetzungsbefugnis behalten hätten.

Die *Beklagte* meint, Artikel 2 der Empfehlung fände seine Rechtsgrundlage in Artikel 86 Absatz 1 des Vertrages.

Die Hohe Behörde sei nicht befugt, die Praktiken der Transportunternehmen, welche die Verwirklichung der Vertragsziele vereiteln könnten, zu kontrollieren und erforderlichenfalls zu ahnden. Aus diesem Grund habe sie die Mitgliedstaaten aufgefordert, in den gesetzlichen Vorschriften und Durchführungsbestimmungen, die sie zur Erreichung der in der

Empfehlung angegebenen Ziele zu erlassen hätten, Möglichkeiten für eine Kontrolle und Ahndung vorzusehen; ohne diese Möglichkeiten stünden die genannten Vorschriften nur auf dem Papier.

Artikel 2 beeinträchtige die Souveränität der Mitgliedstaaten in keiner Weise. Man könne im Gegenteil den Vorwurf erheben, daß die Vorschrift überflüssig sei, denn es werde vermutet, daß die Mitgliedstaaten in wirksamer Weise ihre Verpflichtungen erfüllen und deren Beachtung sicherstellen wollten.

Jedenfalls könne man zur Rechtswidrigkeit dieses Artikels nur gelangen, wenn man die Rechtswidrigkeit von Artikel 1 festgestellt habe: Artikel 2 bezwecke nämlich nur, die Einhaltung dieser Vorschrift sicherzustellen.

Zu Artikel 4

a) Die *Klägerin* zieht daraus, daß Artikel 4 Absatz 1 den Regierungen der Mitgliedstaaten für die Ergreifung der in Artikel 1 und 2 genannten Maßnahmen eine Frist setzt, folgende Schlüsse:

— Entweder beschränkten sich die Artikel 1 und 2 der Empfehlung nicht darauf, an bereits bestehende Verpflichtungen zu erinnern, und seien aus diesem Grunde nichtig, so daß dann auch die Fristbestimmung in Artikel 4 Absatz 1 nichtig sei,

— oder die Artikel 1 und 2 beschränkten sich wohl darauf, an bestehende Vorschriften zu erinnern, dann sei Artikel 4 Absatz 1, der für die Erfüllung der sich aus dem Vertrag ergebenden Verpflichtungen eine Frist setze, deshalb nichtig, weil die Hohe Behörde das Verfahren nach Artikel 88 hätte anwenden müssen.

b) Die Klägerin vertritt die Meinung, Artikel 4 Absatz 2 der Empfehlung verstoße ebenfalls gegen den Vertrag, weil er die Regierungen der Mitgliedstaaten dazu verpflichte, der Hohen Behörde den Inhalt der beabsichtigten Maßnahmen zur Kenntnis zu bringen, um dieser so — wie auch die Ausführun-

gen am Ende der Begründung erkennen ließen — die Möglichkeit zu geben, eine vorherige Kontrolle auszuüben, während der Vertrag nur eine nachträgliche Kontrolle gemäß Artikel 88 vorsehe.

Die *Beklagte* entgegnet, es sei normal und verständlich, daß sie, wenn sie die Regierungen der sechs Mitgliedstaaten auffordere, die für die Durchführung bestimmter Vertragsvorschriften notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, Fristen bestimme, um ein gemeinsames und geregeltes Vorgehen zu erleichtern. Eine unter diesen Umständen gesetzte Frist stelle nur eine Verwaltungsmaßnahme ohne eigene rechtliche Auswirkungen dar. Aus ihr könne den Mitgliedstaaten kein Nachteil erwachsen. Sie hindere im Gegenteil die Hohe Behörde daran, vor Fristablauf das Verfahren nach Artikel 88 einzuleiten.

Die Mitteilung des Inhalts der von den Regierungen beabsichtigten Maßnahmen sei nur vorgesehen, um die Hohe Behörde in den Stand zu setzen, gegebenenfalls vor dem Inkrafttreten der in Rede stehenden Maßnahmen den Regierungen ihre Stellungnahme zu unterbreiten.

Ziel des Artikels 4 sei es also, den Regierungen behilflich zu sein. Er beruhe auf Erwägungen, die auf die Wirksamkeit der Maßnahmen sowie darauf gerichtet seien, den Regierungen bei den von ihnen verlangten Maßnahmen überflüssige Bemühungen zu ersparen. Es sei in der Tat besser, die Maßnahmen schon im Vorbereitungsstadium und nicht erst, nachdem sie getroffen seien, zu prüfen und gegebenenfalls zu beanstanden.

Im übrigen ist die Beklagte der Auffassung, Artikel 4 bringe der Klägerin keinen Nachteil; sie habe daher kein Interesse an seiner Nichtigerklärung.

IV — Verfahren

Sowohl das Hauptverfahren wie das Streithilfeverfahren sind ordnungsgemäß verlaufen.

ENTSCHEIDUNGSGRÜNDE

Die Parteien haben die Zulässigkeit der Klage der niederländischen Regierung und der Intervention der Charbonnages de France u. a. nicht bestritten; auch von Amts wegen sind keine Bedenken zu erheben.

Die Klage und die Intervention sind daher zulässig.

I — Zu dem von der Hohen Behörde angewandten Verfahren

1. Es ist zu prüfen, ob die Vorschriften von Artikel 70 des Vertrages Verpflichtungen der Mitgliedstaaten vorsehen, für deren Beachtung die Hohe Behörde zu sorgen hat, oder ob dieser Artikel nur eine Grundsatzerklärung enthält, die weder für die Organe der Gemeinschaft noch für die Mitgliedstaaten irgendeine Verpflichtung begründet.

A

a) Aus dem eindeutigen Wortlaut von Artikel 70 des Vertrages ergibt sich, daß die Hohen Vertragschließenden Parteien für das Transportwesen folgendes anerkennen:

1. „Die Errichtung des gemeinsamen Marktes macht die Anwendung solcher Transporttarife für Kohle und Stahl erforderlich, die den in vergleichbarer Lage befindlichen Verbrauchern vergleichbare Preisbedingungen bieten."

2. Diese Notwendigkeit bringt insbesondere das Verbot der in Absatz 2 näher bezeichneten Diskriminierungen mit sich, ein Verbot, das im übrigen durch die in Absatz 4 bestimmte Ausnahme noch bekräftigt wird.

3. „Die Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen jeder Art, die auf die Binnentransporte von Kohle und Stahl innerhalb jedes Mitgliedstaates und zwischen den Mitgliedstaaten Anwendung finden, werden veröffentlicht oder der Hohen Behörde zur Kenntnis gebracht."

Dieser Text stellt somit eine konkrete und verbindliche Rechtsvorschrift dar.

b) Artikel 5 Absatz 6 des Vertrages legt der Hohen Behörde die Verpflichtung auf, für die Beachtung der Bestimmungen des Vertrages Sorge zu tragen. Diese Verpflichtung wird im übrigen durch Artikel 8 des Vertrages bestätigt.

Die Hohe Behörde ist sonach befugt, den Mitgliedstaaten die Erfüllung der Verpflichtungen aus Artikel 70 vorzuschreiben.

B

1. Artikel 14 des Vertrages stellt der Hohen Behörde „zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben" zwei verschiedene Mittel zur Verfügung, von denen sie „im Rahmen der Bedingungen d(ies)es Vertrages" Gebrauch zu machen hat. Es ergibt sich deshalb die Frage, ob die Hohe Behörde, die für die Beachtung von Artikel 70 Sorge zu tragen hat, „im Rahmen des Vertrages" vorliegend das Mittel der Empfehlung anwenden konnte.

Die Vorschriften von Artikel 70, insbesondere dessen Absätze 1 und 2, wenden sich zunächst an die Mitgliedstaaten, denen auf dem hier interessierenden Gebiet die Rechtsetzungsbefugnis zusteht. Diese Auffassung wird durch Artikel 70 Absatz 5 bestätigt, wonach die Verkehrspolitik — vorbehaltlich der Bestimmungen von Artikel 70 sowie der anderen Vertragsbestimmungen — den gesetzlichen Vorschriften und Durchführungsbestimmungen der Mitgliedstaaten unterworfen bleibt. Die Transportunternehmen unterliegen, abgesehen von jenem Vorbehalt, nicht der Rechtsetzungsbefugnis der Hohen Behörde; diese kann lediglich die Mitgliedstaaten anhalten, von ihren innerstaatlichen Befugnissen Gebrauch zu machen, um die Befolgung der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft sicherzustellen. Diese Ansicht findet ferner eine Stütze darin, daß Artikel 70 Absatz 3 weder ausdrücklich noch stillschweigend eine Befugnis der Hohen Behörde zur Anwendung von Sanktionen gegenüber den Transportunternehmen vorsieht.

Nach alledem ist aus der Tatsache, daß Artikel 70 keinerlei Vorschriften über eine unmittelbare Rechtsetzungsbefugnis der Hohen Behörde enthält, der Schluß zu ziehen, daß der Vertrag — vorbehaltlich der am Anfang von Absatz 5 des genannten Artikels gemachten Einschränkung — der Hohen Behörde auf dem Gebiet des Transportwesens jede direkte Vollzugsgewalt versagt.

Aus vorstehenden Erwägungen ergibt sich, daß die Hohe Behörde die Beachtung der Bestimmungen von Artikel 70 Absatz 3 nur in der Weise sicherstellen kann, daß sie an die Mitgliedstaaten eine Empfehlung richtet, welche die sich aus dem Vertrag ergebenden Verpflichtungen näher umschreibt, den Mitgliedstaaten jedoch keine neuen, nicht auf dem Vertrag beruhenden Verpflichtungen auferlegen darf.

Die angefochtene Empfehlung ist somit kraft einer der Hohen Behörde zustehenden Befugnis ergangen und an die Mitgliedstaaten gerichtet worden.

2. Sonach erübrigt sich ein weiteres Eingehen auf das Vorbringen der Klägerin, mangels einer ausdrücklichen Ermächtigung durch den Vertrag hätte nur die Anwendung von Artikel 95 Absatz 1, betreffend die „in diesem Vertrag nicht vorgesehenen Fälle, in denen eine Entscheidung oder Empfehlung der Hohen Behörde erforderlich erscheint, um eines der . . . Ziele der Gemeinschaft . . . zu erreichen", der Hohen Behörde eine Zuständigkeit zur Regelung dieser Materie verleihen können.

Artikel 95 Absatz 1 will nur die Möglichkeit für Abweichungen vom Vertrag in besonderen Fällen schaffen, um die Hohe Behörde in den Stand zu setzen, unvorhergesehenen Lagen zu begegnen. Diese Voraussetzungen sind hier nicht erfüllt, denn im vorliegenden Fall geht es, wie dargelegt, nicht um eine solche Abweichung vom Vertrag, sondern um seine Anwendung durch die Hohe Behörde auf einen im Vertragstext geregelten Tatbestand.

II — Zum Wesen der angefochtenen Maßnahme

Die angefochtene Empfehlung enthält nicht, wie die Klägerin behauptet, die Feststellung eines Verstoßes der niederländischen Regierung gegen eine sich unmittelbar aus dem Vertrag ergebende Verpflichtung, sondern stellt nur einen Hinweis dar, der die Tragweite der für die Mitgliedstaaten aus Artikel 70 Absatz 3 folgenden Verpflichtung umschreiben und verdeutlichen soll.

Wenn die Hohe Behörde im Rahmen ihrer Zuständigkeit auf die Einhaltung von Artikel 70 achtet und seine Ziele sowie die Pflicht der Mitgliedstaaten, für seine Beachtung Sorge zu tragen, näher umschreibt, so liegt hierin nicht die Feststellung einer Pflichtverletzung, die das Verfahren nach Artikel 88 in Gang setzen könnte. Somit kann der im vorliegenden Fall von der Hohen Behörde eingeschlagene Weg der Empfehlung die Klägerin nicht des Rechtes berauben, gegebenenfalls das in dieser Bestimmung vorgesehene Verfahren mit unbeschränkter Rechtsprechung (pleine juridiction) auszulösen; er kann deshalb auch keinen Verfahrensmißbrauch darstellen.

Die in dieser Hinsicht gegen die Empfehlung vorgebrachten Rügen sind sonach unbegründet.

III — Zum Inhalt der Empfehlung

A — *IM ALLGEMEINEN*

Die Klägerin macht der Hohen Behörde den Vorwurf, die Empfehlung lasse sowohl in ihrer Begründung wie in ihrem Tenor hinlängliche Klarheit vermissen. Die Hohe Behörde habe sich nicht auf eine Umschreibung von Zielen beschränkt, sondern in ihrer Empfehlung stillschweigend auch die Mittel festgelegt und so die Klägerin der Möglichkeit beraubt, diese zu wählen. Infolgedessen handele es sich im vorliegenden Fall in Wahrheit nicht um eine Empfehlung, sondern um eine Entscheidung.

Die angefochtene Empfehlung begründet jedoch keine Verpflichtung in bezug auf die für die Erreichung der Vertragsziele anzuwendenden Mittel. Sie spricht nur die Verpflichtung aus, bestimmte Ziele anzustreben, indem sie den Mitgliedstaaten vorschreibt, für eine zweckmässige Anwendung von Artikel 70 Absatz 3 Sorge zu tragen. Die Staaten bleiben in der Wahl der in ihr Ermessen gestellten Maßnahmen vollkommen frei, sofern diese den aufgezeigten Zielen entsprechen.

Im übrigen gibt die Klägerin nicht näher an, wodurch die Hohe Behörde die Wahl der Mittel eingeschränkt haben soll.

Sonach stellt die angefochtene Empfehlung keineswegs eine Entscheidung dar, sondern sie entspricht den Grundsätzen von Artikel 14 Absatz 3 des Vertrages und rechtfertigt nicht den Vorwurf des Ermessensmißbrauchs.

B — *DIE EINZELNEN VORSCHRIFTEN DER EMPFEHLUNG*

1. Die Klägerin macht gegen Artikel 1 der Empfehlung zwei verschiedene Einwendungen geltend:

a) Sie erhebt einmal den Vorwurf, der genannte Artikel habe in seinem ersten Absatz — entgegen dem Vertrag — auf der Grundlage von Artikel 70 Absatz 3 den Regierungen die Verpflichtung auferlegt, alle allgemeinen oder besonderen Maßnahmen zu ergreifen, die es den Erzeugern und Verbrauchern von Kohle und Stahl ermöglichen, eine „vorherige Kontrolle" auszuüben, um festzustellen, ob die Vorschriften der Absätze 1 und 2 des genannten Artikels auf dem Gebiet der Beförderung von Kohle und Stahl beachtet worden sind.

Dieser Vorwurf ist jedoch unbegründet, denn die Empfehlung fordert die Mitgliedstaaten lediglich dazu auf, gemäß dem vorgenannten Absatz 3 anzuordnen, daß „die Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen jeder Art, die auf die Binnentransporte innerhalb jedes Mitgliedstaates und zwischen den Mitgliedstaaten Anwendung finden, veröffentlicht oder der Hohen Behörde zur Kenntnis gebracht werden".

b) Ferner macht die Klägerin geltend, der von der angefochtenen Empfehlung den Vorschriften von Artikel 70 Absatz 3 des Vertrages beigemessene Zweck gehe weiter als die in Absatz 1 und 2 dieses Artikels ausdrücklich und — wie sie meint — abschließend aufgezählten Ziele. Insbesondere überschreite die Einbeziehung der in § 10 Absatz 3 des Abkommens über die Übergangsbestimmungen sowie in den Artikeln 2 bis 5 und 60 des Vertrages aufgeführten Ziele ihrem Wesen und ihrer Tragweite nach den Rahmen der Anwendung von Artikel 70.

Die sich jeweils auf den ersten und zweiten Absatz von Artikel 1 der Empfehlung beziehenden Vorwürfe sind getrennt zu prüfen.

Zu a) Was den ersten Absatz und insbesondere dessen Buchstaben a anbelangt, so ist darauf hinzuweisen, daß Artikel 4 b, der allgemein jede Diskriminierung untersagt und ausdrücklich das Transportwesen erwähnt, die Grundlage für die Absätze 1 und 2 von Artikel 70 bildet; die Verweisung auf diese Grundsatzvorschrift ist daher vollkommen gerechtfertigt.

Die Empfehlung konnte auch zu Recht die in § 10 Absatz 3 des Abkommens über die Übergangsbestimmungen aufgestellten Ziele erwähnen. Dieses Abkommen hat nur insoweit Übergangscharakter, als es sich um das Verfahren zu seiner Verwirklichung handelt. Die in ihm aufgestellten Grundsätze gelten jedoch ohne zeitliche Begrenzung.

Zu b) Was die in Artikel 1 Absatz 2 der Empfehlung ausgesprochene Verweisung auf die Artikel 2 bis 5 des Vertrages anbelangt, so besteht keine Veranlassung, in Artikel 70 Absatz 3 des Vertrages eine autonome Regelung zu sehen, die nur den in den Absätzen 1 und 2 genannten Zielen dienen würde, d. h. gewährleisten sollte, daß zur Verhinderung von Diskriminierungen bei der Beförderung von Kohle und Stahl den in vergleichbarer Lage befindlichen Verbrauchern vergleichbare Frachten berechnet werden.

Der Wortlaut von Artikel 70 Absatz 3 bietet keinen Anhaltspunkt für die Annahme, daß diese Vorschrift nur die

Kontrolle der Erfüllung der in den Absätzen 1 und 2 dieses Artikels bestimmten Verpflichtungen bezwecke. Die drei ersten Absätze von Artikel 70 legen drei einander ergänzende Verpflichtungen fest, die — jede unter einem anderen Aspekt — darauf abzielen, gewisse Behinderungen des gemeinsamen Marktes zu beseitigen und dessen Funktionieren nach den vom Vertrag aufgestellten Grundsätzen sicherzustellen. Nach allgemeiner Rechtsauffassung, die auch in der Rechtsprechung anerkannt ist, bilden die Vertragsvorschriften ein Ganzes; sie vervollständigen und ergänzen einander.

Aus alledem ist zu entnehmen, daß Artikel 70 Absatz 3 keineswegs in beschränktem Ausmaß und ohne Zusammenhang mit den übrigen Vertragsvorschriften anzuwenden ist, sondern das Transportwesen im Rahmen des allgemeinen Systems des Vertrages und des Funktionierens des gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl regeln soll, wie sie vor allem in den Artikeln 2 bis 5 des Vertrages umrissen sind.

Die Klägerin erhebt gegen Artikel 1 Absatz 2 der angefochtenen Empfehlung insbesondere den Vorwurf, er weise ihr eine Aufgabe bei der Durchführung namentlich von Artikel 60 des Vertrages zu und lege ihr damit eine Verpflichtung zur Mitwirkung auf, die im Vertragstext keine Grundlage finde.

Dieser Vorwurf ist nicht stichhaltig.

Die angefochtene Vorschrift beruht auf Artikel 86 Absatz 1 des Vertrages, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, der Gemeinschaft die Erfüllung ihrer Aufgaben zu erleichtern. Artikel 1 Absatz 2 der Empfehlung überträgt den Mitgliedstaaten daher keine neuen Aufgaben, sondern zielt nur darauf ab, der Gemeinschaft und insbesondere der Hohen Behörde im Rahmen von Artikel 60 des Vertrages die Erfüllung ihrer Aufgaben zu erleichtern. Die Mitgliedstaaten dürfen diese Erfüllung nicht durch die Art und Weise behindern, in der sie die in Artikel 1 Absatz 1 der Empfehlung genannten Maßnahmen ergreifen.

Aus Artikel 70 Absatz 5 ergibt sich ferner, daß zwar die Verkehrspolitik der Gesetzgebungs- und Verordnungsgewalt

der Mitgliedstaaten unterworfen bleibt, daß diese allgemeine Zuständigkeit jedoch Einschränkungen erfährt, die nicht nur aus den in Artikel 70 näher bezeichneten Verpflichtungen, sondern auch aus den „anderen Bestimmungen" des Vertrages folgen. Zwar schließt die in Artikel 60 Absatz 2 Buchstabe a des Vertrages ausgesprochene Pflicht zur Veröffentlichung der Preistafeln die Transportkosten, ebenfalls ein preisbildendes Element, nicht ein; doch erweist sich die Kenntnis dieser Kosten als notwendig für die Ausübung des den Unternehmen unter Buchstabe b dieses Absatzes eingeräumten Rechts, ihre Einstandspreise nach den niedrigeren Einstandspreisen anderer Unternehmen auszurichten.

Die Geheimhaltung von Abweichungen von den veröffentlichten Tarifen, die zugunsten einzelner Unternehmen vorgenommen wurden, nimmt diesen Tarifen jeden Wert und beschwört sogar die Gefahr herauf, daß Konkurrenzunternehmen ihre Kalkulationen auf der Grundlage von Tarifen vornehmen, die sie vernünftigerweise für effektiv gültig ansehen konnten, und somit von falschen Voraussetzungen ausgehen.

Die Hohe Behörde ist daher zu Recht der Auffassung, die Verpflichtung, eine zweckentsprechende Veröffentlichung der Frachten zu gewährleisten, gehöre zu ihrer allgemeinen Aufgabe, die Erreichung der durch den Vertrag festgelegten Ziele sicherzustellen, und sie könne verlangen, daß die Mitgliedstaaten diese Aufgabe respektieren, indem sie die in Artikel 1 Absatz 1 der Empfehlung genannten Maßnahmen ergreifen.

Die Hohe Behörde war somit befugt, als Zweck der angefochtenen Empfehlung die Erreichung der Ziele von Artikel 60 anzuführen.

Aus dieser Feststellung folgt weiter, daß für die auf Grund dieses Artikels von der Hohen Behörde erlassenen Durchführungsentscheidungen ein Gleiches gelten muß.

2. Gegen Artikel 2 der Empfehlung erhebt die Klägerin den Vorwurf, er lasse die Souveränität der Mitgliedstaaten außer acht, indem er ihnen die Verpflichtung auferlege, alle geeigne-

ten Maßnahmen zu ergreifen, die es gestatten, die Befolgung der bestehenden oder noch zu erlassenden, der Verwirklichung der in Artikel 1 bezeichneten Ziele dienenden Rechtsvorschriften zu kontrollieren und ihre Übertretung zu ahnden.

Es bestünde jedoch die Gefahr, daß die den Mitgliedstaaten zur Erfüllung der sich aus Artikel 70 des Vertrages ergebenden Verpflichtungen obliegenden Maßnahmen, auf die in Artikel 1 der Empfehlung hingewiesen wird, wirkungslos bleiben würden, wenn es an einer Kontrolle ihrer Befolgung oder an der Möglichkeit zur Verhängung von Erzwingungsstrafen fehlte. Die entsprechenden Vorkehrungen stellen daher eine selbstverständliche, unumgängliche Ergänzung zu den Verpflichtungen der Regierungen dar, denn diese haben nicht nur die für die Zwecke von Artikel 70 notwendigen Vorschriften zu erlassen, sondern sind auch verpflichtet, deren Befolgung sicherzustellen.

3. Die Klägerin macht zu der den Regierungen durch Artikel 4 Absatz 1 der Empfehlung gesetzten Durchführungsfrist folgendes geltend:

a) Entweder bedeute diese Fristsetzung, daß die Artikel 1 und 2 der Empfehlung den Mitgliedstaaten neue Verpflichtungen auferlegten, die dann in Ermangelung einer Rechtsgrundlage nichtig wären und so auch die Nichtigkeit von Artikel 4 Absatz 1 nach sich ziehen würden, oder

b) sie sei nur auf die Erfüllung schon bestehender Verpflichtungen gerichtet, deren Nichtbeachtung nur gemäß Artikel 88 festgestellt werden könne.

Zu a) Diese Argumentation verwechselt die Begründung einer neuen Verpflichtung mit der Konkretisierung einer bestehenden. Vorliegend ist der zweite dieser Fälle gegeben. Eine solche Konkretisierung schließt bei vernünftiger Betrachtung auch die Möglichkeit einer Fristsetzung ein.

Zu b) Durch die Bestimmung einer Frist wird die angefochtene Empfehlung nicht der Einleitung eines Verfahrens nach Artikel 88 gleichgestellt. Das Verfahren nach dieser Vor-

schrift wird nicht ipso iure durch den Ablauf einer Frist ausgelöst, sondern setzt voraus, daß die Hohe Behörde nach Prüfung der Sachlage zu „der Auffassung" gelangt, es liege ein Verstoß vor.

Die Feststellung eines solchen Verstoßes zu Lasten der Regierungen ist im vorliegenden Fall solange ausgeschlossen, als die diesen für die Erfüllung ihrer Verpflichtungen gesetzte Frist nicht abgelaufen ist.

4. Die Klägerin sieht eine Verletzung des Vertrages schließlich auch darin, daß Artikel 4 Absatz 2 der angefochtenen Empfehlung den Regierungen der Mitgliedstaaten vorschreibt, der Hohen Behörde bis zum 31. Oktober 1961 den Inhalt der Maßnahmen mitzuteilen, die sie zur Durchführung der Empfehlung zu ergreifen beabsichtigen.

Diese Vorschrift soll jedoch nur einen Gedankenaustausch zwischen der Hohen Behörde und den Mitgliedstaaten auf nichtstreitiger Ebene ermöglichen. Ein solches Verfahren der Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten kann die Klägerin nicht beschweren und gibt dem Gerichtshof daher keine Veranlassung zu einer Beanstandung.

Die gegen Artikel 4 vorgebrachten Rügen sind hiernach nicht begründet.

KOSTEN

Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin mit ihrem gesamten Klagevorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Auf Grund der Prozeßakten,

nach Anhörung des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Parteien,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,

auf Grund der Artikel 2, 3, 4, 5, 8, 14, 15, 33, 60, 70, 86, 88 und 95 des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl,

auf Grund von § 10 des Abkommens über die Übergangsbestimmungen,

auf Grund des Protokolls über die Satzung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl,

auf Grund der Verfahrensordnung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften

hat

DER GERICHTSHOF

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

1. Die Klage wird abgewiesen.

2. Die Klägerin wird zur Tragung der Kosten verurteilt.

Luxemburg, den 12. Juli 1962

DONNER RIESE ROSSI

DELVAUX HAMMES TRABUCCHI LECOURT

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 12. Juli 1962.

Der Kanzler *Der Präsident*

A. VAN HOUTTE A. M. DONNER