

In dem Rechtsstreit

REGIERUNG DER ITALIENISCHEN REPUBLIK,

Klägerin,

vertreten durch Professor Riccardo Monaco,
Leiter der Rechtsabteilung des Außenministeriums,

Beistand: Dr. Pietro Peronaci, stellvertretender
Generalanwalt des Staates,

Zustellungsanschrift: italienische Botschaft in Luxemburg,

gegen

HOHE BEHÖRDE DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT FÜR
KOHLE UND STAHL,

Beklagte,

vertreten durch ihren Rechtsberater
Dr. Mario Berri als Bevollmächtigten,

Beistand: Rechtsanwalt Professor Arturo Carlo Jemolo,
zugelassen am italienischen Kassationshof,

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

wegen

Nichtigerklärung der Entscheidung Nr. 18/59 vom 18. Februar 1959 (veröffentlicht im Amtsblatt der europäischen Gemeinschaften vom 7. März 1959, S. 287 ff.) über die Veröffentlichung der im gewerblichen Kraftwagengüterverkehr mit Kohle und Stahl innerhalb der Gemeinschaft anzuwendenden Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen jeder Art beziehungsweise deren Bekanntgabe an die Hohe Behörde

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung

des *Präsidenten* A. M. Donner,

der *Kammerpräsidenten* L. Delvaux und R. Rossi,

der *Richter* O. Riese und

Ch. L. Hammes (*Berichterstatter*),

Generalanwalt: K. Roemer,

Kanzler: A. Van Houtte

folgendes

URTEIL**TATBESTAND****I. — Sachverhalt**

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

Am 21. Februar 1956 legte der in Anwendung von § 10 des Abkommens über die Übergangsbestimmungen gebildete Sachverständigenausschuß für Transportwesen seinen Bericht vor, der neben anderen Fragen auch die Frage der Veröffentlichung der Frachten und Beförderungsbedingungen im Kraftwagengüterverkehr behandelte.

Am 12. Juni 1956 fand in Rom eine Sitzung statt, an welcher der Präsident der Hohen Behörde, René Mayer, Vizepräsident Etzel und Herr Giacchero, Mitglied der Hohen Behörde, sowie der italienische Minister für Industrie und Handel, Cortese, und der italienische Minister für Verkehrswesen, Angelini, teilnahmen. Diese Sitzung diente einem Gedankenaustausch über die Veröffentlichung der Frachten und Beförderungsbedingungen im italienischen Straßengüterverkehr mit

Erzeugnissen, welche in den Rahmen des gemeinsamen Marktes für Kohle und Stahl fallen.

Der Bericht des Sachverständigenausschusses für Transportwesen wurde den Regierungen der Mitgliedstaaten von der Hohen Behörde am 12. Juli 1956 übermittelt. Auf der Grundlage dieses Berichts wurden im Besonderen Ministerrat Verhandlungen geführt mit dem Ziel, zur Anwendung der Vorschriften des Vertrages auf dem Gebiet des gewerblichen Kraftwagengüterverkehrs innerhalb der Gemeinschaft Maßnahmen durchzuführen, welche gemeinsam beraten werden sollten. Bei diesen Verhandlungen wurde kein Übereinkommen erzielt.

Mit Schreiben vom 12. August 1958 bat darauf 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. In jenem Schreiben führte die Hohe Behörde insbesondere folgendes aus:

„3. Die Hohe Behörde stellt der . . . Regierung anheim, die Mittel und Wege zu wählen, die sie für geeignet hält, die oben erwähnten Ziele zu erreichen. Hierzu bieten sich drei Möglichkeiten:

- a) Die zuständige Behörde veröffentlicht einen Transporttarif und verpflichtet die Transportunternehmen zu seiner Einhaltung.
- b) Die zuständige Behörde verpflichtet die Transportunternehmen, die Transporttarife, die sie selbst aufgestellt haben und bei der Ausübung ihres Gewerbes anwenden, in angemessener Form zu veröffentlichen oder der Hohen Behörde bekanntzugeben.
- c) Fehlen derartige Tarife oder enthalten die Tarife Mindest- und Höchstfrachten, so sind die Frachten und Transportbedingungen der Hohen Behörde unmittelbar nach Abschluß des Frachtvertrages zur Kenntnis zu bringen.

In diesem Falle müssen die erforderlichen Maßnahmen getroffen werden, damit der Hohen Behörde unmittelbar nach Abschluß jedes Frachtvertrages entweder eine Ausfertigung oder eine beglaubigte Abschrift des Frachtbriefes bzw. des Frachtvertrages oder ein vom Absender und vom Transportunternehmen unterzeichnetes

Schriftstück, das die wesentlichen Angaben über die Frachten und Beförderungsbedingungen enthält, übersandt werden.

Diese Dokumente müssen mindestens folgende Angaben enthalten:

- Ort und Tag der Ausstellung
- Name und Anschrift des Absenders
- Name und Anschrift des Transportunternehmens
- Stelle der Übernahme und Stelle der Ablieferung des Gutes
- Name und Anschrift des Empfängers
- genaue Bezeichnung des Gutes
- Bruttogewicht des Gutes oder andere Mengenangabe
- Fracht- und sonstige Kosten
- Beförderungsstrecke in Kilometern
- gegebenenfalls Grenzübergangspunkte.“

.

„5. Falls die . . . Regierung sich darauf beschränken sollte, lediglich die unverzügliche Bekanntmachung der bereits abgeschlossenen Frachtverträge vorzuschreiben (Punkt 3 c), wird die Hohe Behörde die Anwendung dieses Verfahrens aufmerksam verfolgen, um beurteilen zu können, ob das Verfahren es gestattet, die vorerwähnten Vertragsziele in befriedigender Weise zu verwirklichen. Wenn sich nach einer Erfahrungsperiode von nicht länger als vier Monaten herausstellen sollte, daß dies nicht der Fall ist, wird die Hohe Behörde prüfen, ob und gegebenenfalls welche anderen Maßnahmen sich als notwendig erweisen.“

Am Schluß jenes Schreibens stellte die Hohe Behörde an die italienische Regierung das Ersuchen,

- „— ihr entweder bis zum 1. Dezember 1958 zur Kenntnis zu bringen, welche Maßnahmen bis zu diesem Zeitpunkt auf dem Gebiet des gewerblichen Kraftwagengüterverkehrs mit dem Ziel durchgeführt worden sind, unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen den Vorschriften des Vertrages und insbesondere seinen Artikeln 2 bis 5 sowie 60 und 70 nachzukommen,
- oder ihr bis zum gleichen Zeitpunkt die Äußerung zuzuleiten, welche die italienische Regierung nach Artikel 88 Absatz 1 Satz 2 des Vertrages vorzubringen beabsichtigt“.

Die italienische Regierung bat zunächst mit ihrem Schreiben Nr. 1502 vom 29. November 1958, die ihr zur Abgabe ihrer Äußerung auf das Schreiben vom 12. August 1958 gesetzte Frist bis zum 10. Januar 1959 zu verlängern. In ihrem Schreiben Nr. 000038 vom 8. Januar 1959 gab sie dann der Meinung Aus-

druck, daß die gegenwärtig innerhalb Italiens auf dem Gebiet des Kraftwagengüterverkehrs geltende Regelung bereits den im Vertrag niedergelegten Verpflichtungen entspreche. Sie führte weiter aus, sie sei bereit, um dem gerade von Artikel 70 des Vertrages geforderten Geist der Zusammenarbeit zu entsprechen, der Hohen Behörde in der Weise entgegenzukommen, daß sie die verschiedenen italienischen Handelskammern beauftragen werde, die Frachten im Straßengüterverkehr auf den Hauptverkehrswegen über Strecken von mehr als 200 km und für Frachten von mehr als 5 Tonnen Gewicht listenweise zu erfassen. Diese Listen könnten der Hohen Behörde monatlich durch Vermittlung der italienischen Botschaft in Luxemburg zugeleitet werden.

Die Durchführung dieser Maßnahmen plante die italienische Regierung im Rahmen der von der Hohen Behörde in ihrem Schreiben vom 12. August 1958 angegebenen Lösung (c).

Im Anschluß an diese Antwort erging am 18. Februar 1959 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“.

Diese Entscheidung beruht insbesondere auf folgenden Erwägungen:

„Diese Verpflichtung muß in der Weise erfüllt werden, daß das Funktionieren des gemeinsamen Marktes so gewährleistet ist, wie es die anderen Bestimmungen des Vertrages und insbesondere dessen Artikel 4, 5, 60 und 70 vorsehen.

Das Funktionieren des gemeinsamen Marktes erfordert insbesondere:

- a) daß eine Kontrolle des etwa diskriminierenden Charakters der innerhalb des gemeinsamen Marktes angewandten Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen gesichert ist,
- b) daß es den Produzenten möglich ist, ihre Preistafeln auch in den Fällen, in denen der Frachtvertrag mit dem Empfänger abgeschlossen wird, in voller Kenntnis der Einstandspreise ihrer eigenen Erzeugnisse aufzustellen,

- c) daß es den Produzenten möglich ist, ihre Preistafeln in voller Kenntnis der Einstandspreise der Erzeugnisse der mit ihnen im Wettbewerb stehenden Produzenten aufzustellen,
- d) daß es den Produzenten möglich ist, sich an die Einstandspreise anderer Produzenten anzugleichen.

Diese Bedingungen können nur erfüllt werden, wenn die Produzenten und Verbraucher des gemeinsamen Marktes von den Frachtafeln, Frachten und Tarifbestimmungen jeder Art, die auf die Binnentransporte im gewerblichen Straßengüterverkehr innerhalb der Gemeinschaft Anwendung finden, Kenntnis erhalten können, sei es, daß diese von der Regierung festgesetzt oder für zulässig erklärt oder unter Einschaltung der Regierung oder frei von den Transportunternehmen ohne Mitwirkung der Regierung aufgestellt werden.“

Diese Erwägungen ergänzte die Hohe Behörde durch eine ausführliche Darstellung der Vorgeschichte der Entscheidung.

Die Entscheidung Nr. 18/59 fußt auf den Artikeln 2, 3, 4, 5, 60, 70, 81, 86 und 88 des Vertrages.

In der Begründung dieser Entscheidung prüft die Hohe Behörde den von der niederländischen Regierung und von der französischen Regierung hinsichtlich der Empfehlung unter Buchstabe (c) bezogenen Standpunkt, nimmt jedoch nicht zu den von der italienischen Regierung in dem Schreiben Nr. 000038 vom 8. Januar 1959 zu dieser Frage entwickelten Ausführungen Stellung (zwölfte Erwägung).

Die Hohe Behörde stellt ohne Einschränkung fest, daß „keine Regierung die notwendigen Maßnahmen für die Verwirklichung einer der beiden anderen von der Hohen Behörde angeführten Lösungen in ihrem vollen Inhalt ergriffen oder sich bereit erklärt [hat], sie anzuwenden. Soweit einzelne Regierungen die Anwendung anderer Maßnahmen . . . angekündigt haben, entspricht keine dieser Maßnahmen den oben näher festgelegten Bedingungen und Anforderungen in befriedigender Weise“ (dreizehnte Erwägung).

Diese Prüfung führt die Hohe Behörde zu der Feststellung, sämtliche Mitgliedstaaten, somit auch der italienische Staat,

seien „einer ihnen nach dem Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl obliegenden Verpflichtung nicht nachgekommen“ (vierzehnte Erwägung).

Diese Verpflichtung soll, wie aus der Begründung weiter zu entnehmen ist, angeblich den Inhalt haben, daß eine von den beiden ersten Lösungen, welche der italienischen Regierung mit Schreiben vom 12. August 1958 empfohlen worden waren, mit gewissen Abschwächungen in Richtung auf eine größere Beweglichkeit der Tarife hin und unter zeitweiligem Ausschluß gewisser Fahrzeugarten und gewisser Beförderungsvorgänge über kurze Strecken anzuwenden sei.

Zur Durchführung dieser Maßnahmen wurde eine Frist bis zum 30. Juni 1960 gesetzt.

Am 4. April 1959 ist die vorliegende Klage, mit der Nichtigerklärung der genannten Entscheidung „entweder auf der Grundlage von Artikel 33 des Vertrages oder von Artikel 88“ begehrt wird, bei der Kanzlei des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften eingereicht worden.

II. — Anträge der Parteien

Die Klägerin beantragt Nichtigerklärung der Entscheidung der Hohen Behörde Nr. 18/59 vom 18. Februar 1959 über den Kraftwagengüterverkehr sowie Verurteilung der Hohen Behörde zur Tragung der Kosten des Rechtsstreits.

Die Beklagte beantragt Abweisung der Klage und Verurteilung der italienischen Regierung zur Tragung der Kosten des Rechtsstreits.

III. — Angriffs- und Verteidigungsmittel der Parteien

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

A. — VERLETZUNG DES VERTRAGES

1. Verletzung von Artikel 70 Absatz 5 des Vertrages

Die *Klägerin* entnimmt aus Artikel 70 Absatz 5, daß auf dem Gebiet des Transportwesens der Erlaß von Vorschriften durch die einzelnen Staaten die Regel, während ein Erlaß von Vorschriften durch die Gemeinschaft die Ausnahme sei.

Die mangelnde Übereinstimmung unter den Regierungen der Mitgliedstaaten, die für den Erlaß einschlägiger Vorschriften ausschließlich zuständig gewesen seien, bilde in keiner Weise eine wirksame Rechtsgrundlage für ein Eingreifen der Hohen Behörde, da diese nicht an Stelle der genannten Regierungen handeln dürfe.

Im übrigen solle der italienischen Regierung durch Artikel 5 der angefochtenen Entscheidung aufgegeben werden, die Nichtbeachtung der Vorschriften, zu deren Erlaß sie angeblich verpflichtet sei, unter Strafe zu stellen; solche Strafbestimmungen dürften jedoch nach der italienischen Rechtsordnung nur in einem Gesetz oder einer gleichwertigen Norm enthalten sein.

Die *Beklagte* ist der Meinung, diese Überlegung verkehre den Sinn der Vorschriften des Artikels 70 sowie der von der Hohen Behörde zur Durchführung dieser Vorschriften getroffenen Maßnahmen. Diese Maßnahmen würden nämlich nicht deshalb rechtswidrig, weil sie irgendeine Auswirkung auf die Wirtschaftspolitik der verschiedenen Staaten hätten. Die Freiheit der Mitgliedstaaten zum Erlaß von Gesetzen und Verordnungen gehe nicht so weit, daß sie die Vorschriften des Artikels 70 und ganz allgemein irgendwelche andere Vorschriften des Vertrages abändern oder aufheben könnten. Diese Freiheit sei nicht nur durch bestimmte Vorschriften eingeschränkt: Es sei ipso iure ausgeschlossen, aus ihr die Befugnis zu solchen Handlungen herzuleiten, die mit der Verwirklichung der Vertragsziele unvereinbar seien.

Im übrigen werde der Grundsatz, daß die Staaten bei der Festlegung ihrer eigenen Verkehrspolitik frei seien, sowie der Grundsatz, daß die Frachten nicht gebunden seien, durch die Verpflichtung zur Veröffentlichung der Frachtsätze nicht in Frage gestellt.

Mit der Weigerung, der Aufforderung der Hohen Behörde Folge zu leisten, habe es die italienische Regierung in Wahrheit abgelehnt, ihre „internationalen Verpflichtungen“ zu erfüllen.

Die Hohe Behörde betont zum Abschluß, es bestehe eine weitgehende Übereinstimmung zwischen Artikel 70 und dem die Preisvorschriften enthaltenden Artikel 60, ein Argument, dem sie allgemeine Geltungskraft beilegt. Sie verweist auf die Ausführungen des Gerichtshofes in seinem Urteil Nr. 1/54, wonach die Veröffentlichung vom Vertrag deshalb vorgeschrieben sei, damit verbotene Praktiken möglichst unterbunden würden und die Käufer sich unterrichten könnten; diese Ziele könnten nur dann erreicht werden, wenn neben die Preisvorschriften für Kohle und Stahl ähnliche Vorschriften über die Frachten treten würden.

2. Verletzung von Artikel 70 Absatz 3 des Vertrages

Die Klägerin führt aus, im Unterschied zu den Absätzen 2 und 5 des Artikels 70 stelle der Absatz 3 ab auf „die Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen jeder Art, die auf die (Binnen)transporte von Kohle und Stahl . . . Anwendung finden“; damit seien die Frachten und Beförderungsbedingungen des nicht durch Tarife gebundenen Kraftwagengüterverkehrs von der Pflicht zur Veröffentlichung bzw. zur Bekanntgabe an die Hohe Behörde ausgenommen. Die angefochtene Entscheidung gebe der italienischen Regierung die Einführung von Tarifen für den Kraftwagengüterverkehr auf und verpflichte sie damit, den Güterkraftverkehrsunternehmen die vorherige Veröffentlichung der Frachten und Beförderungsbedingungen selbst für den Fall vorzuschreiben, daß diese nicht tarifgebunden sein sollten.

Die Beklagte vermag nicht einzusehen, wie man mit Hilfe einer derartigen Regelung Diskriminierungen vermeiden und die Verwirklichung der Vertragsziele fördern könne.

Die Schlüsse, welche die Klägerin aus einer allzu wörtlichen Auslegung von Artikel 70 ziehe, seien unzutreffend. Insbesondere erscheine ein Vergleich zwischen den Absätzen 3

und 5 des Artikels 70 ohne Beweiskraft: Es sei zwischen Frachten und Veröffentlichung zu unterscheiden. Wenn auch die Frachttafel lediglich Aufschluß über die Frachten gebe und der Tarif nur Mittel zur Bestimmung der konkreten Fracht im jeweiligen Einzelfall sei, so sei doch der wirtschaftliche Faktor die Fracht.

Der letzte Absatz des Artikels handele lediglich von dem „Faktor, den die Wirtschaftswissenschaftler berücksichtigen, nämlich der Fracht, und nicht von den Mitteln zu ihrer konkreten Bestimmung“.

Überdies lasse sich ebensowenig aus dem Partizip „appliqué“ in Artikel 70 Absatz 3 die Schlußfolgerung herleiten, daß allein die bestehenden Tarife zu veröffentlichen seien. Auch könne man das Substantiv „prix“ nicht hinwegdeuten und außer acht lassen, daß es immer einen „prix appliqué“ geben wird, ganz gleich, ob dieser bekannt sei oder nicht.

Die Hohe Behörde verweist auf das Urteil des Gerichtshofes Nr. 1/54, wo bereits eine ähnliche Formulierung, die des Artikels 60 § 2 Buchstabe b, ausgelegt worden sei.

Betrachte man die Rechtslage unter einem systematischen Gesichtspunkt, so dürfe man nach den Grundsätzen einer folgerichtigen Auslegung Artikel 70 Absatz 1 nicht unberücksichtigt lassen, wonach den Benutzern der Verkehrsträger Tarifunterlagen an die Hand gegeben werden müßten, damit sie Frachtvergleiche anstellen könnten: Hieraus folge, daß bei Fehlen einer vorherigen Angabe der Frachten im Wege der Veröffentlichung von Tarifen eine derartige Angabe herbeizuführen sei.

Die Beklagte zieht den Schluß, der Hohen Behörde sei, wie die Vorgeschichte des Rechtsstreits beweise, als einzige Möglichkeit die strenge Anwendung der Rechtsvorschriften verblieben, da ein begrenzter Eingriff, wie er zuerst mit Hilfe von Verhandlungen versucht worden sei, zu einem Mißerfolg geführt habe.

Die *Klägerin* behauptet in der Erwiderung, die Zitierung des Urteils des Gerichtshofes in der Rechtssache Nr. 1/54 sei „fehl am Platze“, und die Verweisung auf dieses Urteil sei willkürlich, da die behandelten Sachbereiche ungleich seien.

3. Verletzung von Artikel 5 des Vertrages

Die *Klägerin* führt aus, die Hohe Behörde habe gegen Artikel 5 des Vertrages verstoßen, in dem bestimmt sei, daß die Gemeinschaft ihre Aufgabe unter den im Vertrag vorgesehenen Bedingungen mit begrenzten Eingriffen erfülle; auf Grund ihres Inhalts und ihres Umfangs „verstoße“ die angefochtene Entscheidung „offensichtlich“ gegen diese Bestimmung.

Die *Beklagte* hält dem entgegen, daß der geltend gemachte Klagegrund „an sich wertlos“ sei, falls Artikel 70 den Erlaß der angegriffenen Entscheidung decke. Nach einem Versuch, ihr Ziel mit Verhandlungen zu erreichen, habe die Hohe Behörde lediglich das tun können, was „zur Durchsetzung der Vorschriften des Vertrages zwingend erforderlich war“.

4. Verletzung von Artikel 88 des Vertrages

Die *Klägerin* behauptet, infolge der Antwort der italienischen Regierung auf das Schreiben der Hohen Behörde vom 12. August 1958 — Schreiben und Antwort entsprechen dem Verfahren nach Artikel 88 Absatz 1 — habe diese keine andere Möglichkeit gehabt, als eine rein „deklaratorische“ Entscheidung zu erlassen.

Der *Klägerin* zufolge ist in keiner der Bestimmungen des Artikels 88 eine „Ersetzungsbefugnis“ vorgesehen, auf Grund deren es der Hohen Behörde gestattet wäre, den Staaten durch eine mehrere Anordnungen enthaltende Entscheidung „besondere Verpflichtungen normativer Art aufzuerlegen“.

Die *Beklagte* vertritt eine gegenteilige Ansicht. Wenn der Vertrag vorschreibe, daß die Hohe Behörde durch eine mit Gründen versehene Entscheidung festzustellen habe, daß ein Staat einer ihm obliegenden Verpflichtung nicht nachgekom-

men sei, und daß sie diesem Staat eine Frist setzen müsse, binnen derer er die in Rede stehende Verpflichtung zu erfüllen habe, so habe sie anzugeben, worin die von ihr geltend gemachte Verletzung bestehe. Bei einer neuen Rechtsmaterie sei es angebracht, darzulegen, was zur Erfüllung der Verpflichtung getan werden müsse und was für ihre Durchführung erforderlich sei.

Jede andere Auslegung von Artikel 88 laufe auf ein „Spiel mit Worten“ hinaus.

In der mündlichen Verhandlung hat sich die *Klägerin* auf einen weiteren Vorstoß gegen Artikel 88 berufen: Die Entscheidung Nr. 18/59 eröffne nur noch zwei Möglichkeiten zur Erfüllung der sich angeblich aus Artikel 70 ergebenden Verpflichtung, während das Schreiben vom 12. August 1958, auf das sich die Äußerungen der Staaten bezögen, deren drei eröffnet habe; die Lösung (c) sei in der Entscheidung Nr. 18/59 weggefallen.

Die *Beklagte* entgegnet zunächst, dieses Vorbringen sei verspätet; sie behauptet weiterhin, die Antworten der Regierungen auf das Schreiben vom 12. August 1958 hätten bewiesen, daß die dritte Möglichkeit nicht zweckentsprechend sei; damit sei dargetan, daß die Äußerungen der Mitgliedstaaten Berücksichtigung gefunden hätten.

5. Verletzung von Artikel 47 des Vertrages

Die *Klägerin* ist der Ansicht, aus der angegriffenen Entscheidung sei zu entnehmen, daß die Auskünfte über Frachten und Beförderungsbedingungen nach ihrer Übermittlung an die Hohe Behörde von dieser den Erzeugern, Käufern und Verbrauchern des gemeinsamen Marktes zur Verfügung gestellt würden. Nach Artikel 47 Absatz 2 sei aber die Hohe Behörde verpflichtet, Auskünfte, die ihrem Wesen nach unter das Berufsgeheimnis fallen, nicht bekanntzugeben; dies gelte insbesondere „für Auskünfte über Unternehmen, die ihre Geschäftsbeziehungen oder ihre Kostenelemente betreffen“. Das Berufsgeheimnis, um welches es hier gehe, besitze im Rah-

men des Vertrages eine eigenständige Bedeutung: es gelte für alle Unternehmen, die durch die Bekanntgabe ihrer Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse einen Schaden erleiden könnten. Diese Auslegung finde eine Bestätigung im Teitgen-Bericht über die Kontrollbefugnis der Gemeinsamen Versammlung (Schriftstück Nr. 5 der Sitzungsperiode 1954/55 der Gemeinsamen Versammlung).

Die angegriffene Entscheidung verstoße daher offensichtlich gegen Artikel 47.

Die *Beklagte* vertritt demgegenüber insbesondere die Ansicht, das Berufsgeheimnis sei dahingehend zu verstehen, daß darunter alle diejenigen Faktoren fielen, für die der Vertrag keine besonderen Vorschriften aufgestellt habe, und „die nicht veröffentlicht werden dürfen, damit die Vertragsziele erreicht werden können“. Die Transportkosten seien nur einer von mehreren preisbildenden Faktoren. Im übrigen sei es nach Artikel 70 Absätze 1 und 3 offensichtlich ausgeschlossen, daß die Frachten unter das Berufsgeheimnis fielen.

6. *Verletzung der im Vertrag vorgesehenen Preisvorschriften für Kohle und Stahl, insbesondere der Artikel 3, 4, 5 und 60*

a) *Verletzung von Artikel 3 Buchstabe c:*

Die *Klägerin* stellt fest, daß den Organen der Gemeinschaft durch Artikel 3 Buchstabe c die Pflicht auferlegt wird, auf die Bildung niedrigster Preise auf der Grundlage gesunder wirtschaftlicher Verhältnisse zu achten. Tarife mit festgesetzten Höchst- und Durchschnittsfrachten jedoch hinderten die Erzeuger daran, in den Genuß niedrigerer Frachten zu kommen, wie sie ihnen in einer auf dem Grundsatz der unbeschränkten Vertragsautonomie beruhenden Wirtschaftsordnung möglicherweise zugestanden würden; diese Tarife hätten somit zwangsläufig Auswirkungen auf den Preis der beförderten Güter.

Die *Beklagte* erwidert, solche „abstrakten wirtschaftspolitischen Erwägungen“ würden die Anwendung von Artikel 70 des Vertrages und die Bekämpfung von Diskriminierungen unmöglich machen.

b) Verletzung von Artikel 4 Buchstabe b:

Die *Klägerin* führt aus, zwingende Tarifvorschriften behinderten die freie Bildung der Frachten im Kraftwagengüterverkehr, denn solche Tarife gestatteten es durch die Wirkungsweise der Durchschnittsfrachten, die Kostenlast für einen bestimmten Beförderungsvorgang von einem Verbraucher auf den anderen überzuwälzen; der Preisaufschlag, den derjenige zu zahlen hätte, der einen bestimmten Transport vornehmen lasse, dessen Kosten höher seien als die Kosten vergleichbarer Beförderungsvorgänge, werde nämlich auf alle Verbraucher aufgeteilt, da der Tarif auf der Grundlage von Durchschnittswerten aufgestellt werde. Ein Hinweis auf diese Möglichkeit finde sich in Artikel 4, wenn dort zu den Maßnahmen oder Praktiken, welche geeignet seien, eine Diskriminierung herbeizuführen, die den Verbraucher an der freien Wahl seines Lieferanten hindere, allein die Beförderungstarife, nicht aber die von den Beteiligten im Einzelfall frei vereinbarten Frachten gerechnet würden.

Die *Beklagte* hält dem entgegen, die Möglichkeit einer Überwälzung der Kostenlast für einen bestimmten Beförderungsvorgang von einem Verbraucher auf den anderen sei in noch stärkerem Maße gegeben, wenn kein Tarif bestehe und wenn die Transportunternehmen die Fracht nach ihrem Ermessen in jedem Einzelfall festsetzten.

c) Verletzung von Artikel 5:

Die *Klägerin* behauptet, die angefochtene Entscheidung behindere die Aufrechterhaltung normaler Wettbewerbsbedingungen, wie sie auf dem italienischen Transportmarkt auf Grund der Beteiligung von 60000 Güterkraftverkehrsunternehmen am Marktgeschehen bereits herrschten. Durch die große Zahl von Unternehmen sehr beschränkten Umfangs, die bei ihrer Geschäftstätigkeit völlig frei seien, werde für jeden einzelnen Beförderungsvorgang die Festlegung solcher Frachten und Beförderungsbedingungen gewährleistet, die den technischen und wirtschaftlichen Merkmalen des Vorgangs und der Marktlage entsprächen. Infolgedessen verstoße die angegriffene Entscheidung gegen Artikel 5 des Vertrages, durch den der

Gemeinschaft u. a. die Aufgabe zugewiesen werde, für die Schaffung, Aufrechterhaltung und Beachtung normaler Wettbewerbsbedingungen zu sorgen.

Die *Beklagte* erwidert, zu normalen Wettbewerbsbedingungen gehöre nicht die Geheimhaltung der Frachten und außerdem sei niemals von der Anwendung vorgeschriebener Frachtsätze im Kraftwagengüterverkehr die Rede gewesen.

d) Verletzung von Artikel 60:

Die *Klägerin* ist der Ansicht, die vorherige Veröffentlichung der Frachten im Kraftwagengüterverkehr liefere nur einen annähernden und sehr mittelbaren Anhaltspunkt für den möglichen Frachtbetrag bei einer Beförderung von Gütern. Die betroffenen Unternehmen seien in der Lage, sich hinsichtlich dieser Daten mit Hilfe anderer Mittel in den Besitz ähnlicher Annäherungswerte zu setzen.

Mehrere Argumente werden zur Begründung dieser These vorgebracht:

1. die Fracht für den Kraftwagentransport sei weder der einzige noch der wichtigste Transportkostenfaktor;
2. die Frachten konkurrierender Verkehrsträger seien trotz des relativ höheren Umfangs des durch sie vermittelten Güterausstauschs nicht im voraus bekannt;
3. den Transportunternehmen dritter Länder könne die vorherige Veröffentlichung ihrer Frachten nicht vorgeschrieben werden; Gleiches gelte für Beförderungsvorgänge auf dem Gebiet jener Staaten;
4. die vorherige Veröffentlichung der Frachten im Kraftwagengüterverkehr sei nicht erforderlich, da die Verbraucher in der Lage seien, sich auch ohnedies über die Frachten auf den für sie wichtigen Verkehrslinien zu unterrichten;
5. ein Tarif für gewerbliche Transporte biete nur einen sehr mittelbaren Anhaltspunkt für die Berechnung der Kosten des Werkverkehrs.

Die Klägerin folgert, Artikel 60 des Vertrages sei insoweit verletzt, als die vorherige Veröffentlichung (bzw. die vorherige Bekanntgabe an die Hohe Behörde) der Kraftwagengüterverkehrstarife eine weder erforderliche noch ausreichende Voraussetzung dafür sei, daß die Unternehmen der Kohleförderung und der Stahlerzeugung ihre Listenpreise bzw. ihre Verkaufspreise an verschiedenen Orten — ausgehend von einem für die Aufstellung ihrer Preislisten maßgebenden Referenzort — genau berechnen oder die Möglichkeiten einer Preisangleichung genau abschätzen könnten.

Die *Beklagte* erwidert,

- es handele sich hier um unbewiesene Behauptungen;
- man wolle eine angreifbare Beweisführung zu wirtschaftlichen Fragen auf die juristische Ebene verlagern und dabei den Richter an die Stelle des zuständigen Organs setzen, um von diesem ermitteln zu lassen, welches die zweckmäßigsten Mittel zur Erreichung eines bestimmten Ziels seien, „Befugnisse, welche der Richter nicht einmal im Verfahren mit unbeschränkter Rechtsprechung („*pleine juridiction*“) besitzt“;
- eine Entscheidung werde nicht deshalb rechtswidrig, weil sie möglicherweise nicht alle von ihr angestrebten Ziele erreiche;
- werde die Veröffentlichung unterlassen, so bestehe jedenfalls weder für die Käufer noch für die Erzeuger der anderen Mitgliedstaaten die Möglichkeit, sich über die von den italienischen Unternehmen gehandhabten Frachten einen Überblick zu verschaffen;
- aus der Grundsatznorm des Artikels 60 müßten, falls notwendig, die Richtlinien für die Auslegung von Artikel 70 entnommen werden, der jedoch keine Einschränkung der Anwendung von Artikel 60 bedeute.

B. — OFFENSICHTLICHE VERKENNUNG DER SACHLAGE

(MANIFESTA INGIUSTIZIA DEL MERITO DELLA DECISIONE IMPUGNATA)

Die Klägerin faßt, wie sie in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, unter diesem rechtlichen Gesichtspunkt die Tatsachen zusammen, welche der Gerichtshof in Anbetracht des Umstandes, daß Artikel 88 ein Verfahren mit unbeschränkter Rechtsprechung („*pleine juridiction*“) eröffnet, ihrer Ansicht nach berücksichtigen muß.

Die Klägerin betont, die 60000 italienischen Straßenverkehrsunternehmen seien zum größten Teil kleingewerbliche Unternehmen; diese Unternehmen befänden sich in einer Wirtschaftsordnung des völlig freien Wettbewerbs und seien keinerlei besonderen Vorschriften hinsichtlich ihrer Betriebsführung unterworfen; so sei es in Italien nicht Pflicht, bei jedem Transport einen Frachtbrief als Begleitpapier mitzuführen.

Die Klägerin macht geltend,

- die Verbraucher hätten sich bisher nie über die geltende Regelung beschwert;
- die angefochtene Entscheidung würde den Kraftwagengüterverkehrssektor mit dirigistischen Zügen durchsetzen, von denen die Politik der italienischen Regierung gegenwärtig frei sei;
- jeder Versuch, die Frachten im Kraftwagengüterverkehr zu erfassen, sei ein Hindernis für die Fähigkeit dieses Verkehrsträgers zur Anpassung an die Verhältnisse und führe zu der Anwendung von Durchschnitts-, wenn nicht sogar Höchstfrachten;
- die neue Regelung stehe nicht mit den hergebrachten italienischen Preisvorschriften im Einklang;

- die Entscheidung Nr. 18/59 erlege den Güterkraftverkehrsunternehmen ebenso wie auch den zuständigen Kontrollbehörden schwerwiegende Verpflichtungen auf;
- schließlich könne diese Entscheidung zur Bildung künstlicher Preise führen (vgl. Kapteyn-Bericht vom November 1957 für die Gemeinsame Versammlung).

Die *Beklagte* entgegnet, die Entscheidung Nr. 18/59 führe zu keiner „Störung“ des „Gleichheitsverhältnisses“ zwischen den italienischen Straßenverkehrsunternehmen und den „anderen Güterverkehrsträgern“.

Beförderungsvorgänge von weniger als fünf Tonnen, die gerade als Beförderungsvorgänge kleingewerblicher Art anzusehen seien, blieben von der neuen Regelung unberührt.

Im übrigen werde auf die Entscheidung selbst verwiesen, die den Kraftwagengüterverkehrsunternehmen sowie den Regierungen der Mitgliedstaaten eine weitgehende Handlungsfreiheit belasse.

Schließlich trügen die unvermeidlichen Lasten, welche die Entscheidung mit sich bringe, letzten Endes zum Wohle der Allgemeinheit bei.

Die *Klägerin* unterstreicht in der Erwiderung die Unschärfe, die in dem Ausdruck, „die anderen Güterverkehrsträger“ liege, da nähere Angaben hierzu fehlten.

Sie besteht darauf, daß der Gerichtshof die Frage nachprüfe, ob eine ungleichmäßige Behandlung der Güterverkehrsträger gegeben sei, und weist die von der Hohen Behörde hierzu entwickelten Ausführungen zurück.

C. — ERMESSENSMISSBRAUCH

1. Die *Klägerin* behauptet, die im Zusammenhang mit dem Klagegrund der Verletzung von Artikel 70 Absatz 5 des Vertrages vorgetragene(n) Tatsachen bewiesen, daß die Hohe Be-

hörde ein unrechtmäßiges Ziel verfolge und damit hinsichtlich der ihr verliehenen Befugnisse ihr Ermessen mißbrauche, wenn sie der italienischen Regierung auf einem Sachgebiet Verpflichtungen auferlege, welches „der freien Entscheidungsgewalt der Regierung selbst“ unterstehe.

Die *Beklagte* wendet sich gegen diesen Klagegrund mit Hilfe der gleichen Argumente, die sie gegenüber dem ersten Klagegrund der Verletzung des Vertrages geltend gemacht hat.

2. Die *Klägerin* behauptet, aus den im Zusammenhang mit dem Klagegrund der Verletzung von Artikel 88 des Vertrages vorgetragenen Tatsachen sei gleichfalls das Vorliegen eines Ermessensmißbrauchs zu entnehmen. Die Hohe Behörde sei bestrebt, unter Inanspruchnahme von Artikel 88 ein rechtswidriges Ziel zu verfolgen, indem sie auf Befugnisse übergreife, die ganz eindeutig allein in den inneren Zuständigkeitsbereich des betreffenden Staates fielen.

Die Gegenausführungen der *Beklagten* zu diesem Klagegrund stützen sich auf die gleichen Argumente, die sie auch gegen den vierten Klagegrund der Verletzung des Vertrages geltend gemacht hat.

3. Die *Klägerin* vertritt die Ansicht — und wiederholt damit den Klagegrund der Verletzung von Artikel 60 des Vertrages —, wenn die Hohe Behörde die vorherige Veröffentlichung der Kraftwagengüterverkehrstarife als notwendige Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Anwendung von Artikel 60 des Vertrages betrachte, so sei darin insoweit ein Ermessensmißbrauch zu erblicken, als sie sich auf diesen Artikel nur berufe, um ein anderes Ziel — die vorherige Veröffentlichung der Frachten im Kraftwagengüterverkehr — zu erreichen als das ihr vom Verträge vorgezeichnete Ziel.

Die Klagebeantwortung läßt der *Klägerin* zufolge erkennen, daß das Problem nicht in seiner Gesamtheit betrachtet wurde, „wodurch offenkundig der Nachweis für einen schwerwiegenden Ermessensmißbrauch erbracht ist“.

Die *Beklagte* entgegnet mit dem gleichen Vorbringen wie gegenüber dem entsprechenden Klagegrund der Verletzung des Vertrages.

IV. — Verfahren

Die Klage ist form- und fristgerecht erhoben worden. Das Verfahren hat seinen gewöhnlichen Verlauf genommen.

ENTSCHEIDUNGSGRÜNDE

I. - Vor Eintritt in die Erörterung des Streites sind die Rechtsgrundlage der angefochtenen Entscheidung (1) sowie das Verfahren zu prüfen, das dem Erlaß dieser Entscheidung vorausgegangen ist (2).

1. Die Rechtsgrundlage der Entscheidung erhellt aus ihrer Überschrift, nach der sie sich auf „die Veröffentlichung der im gewerblichen Kraftwagengüterverkehr mit Kohle und Stahl innerhalb der Gemeinschaft anzuwendenden Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen jeder Art beziehungsweise deren Bekanntgabe an die Hohe Behörde“ bezieht; damit wird der Wortlaut von Artikel 70 Absatz 3 des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl wiederholt, zu dem die Entscheidung Ausführungsbestimmungen enthält. Auch aus ihrer Begründung geht hervor, daß ihr Ziel die Durchführung dieses Artikels ist.

2. Der Form nach stellt sich die Entscheidung als eine Anwendung von Artikel 88 Absatz 1 dar. Sie erfüllt den Tatbestand der mit Gründen versehenen Entscheidung, durch welche die Hohe Behörde gemäß dieser Bestimmung feststellen darf, daß ein Staat einer ihm nach dem Vertrag obliegenden Verpflichtung nicht nachgekommen ist.

II. - Sieht man von einigen weniger bedeutsamen Punkten des beiderseitigen Parteivorbringens ab, so ergeben sich als Kernprobleme des vorliegenden Verfahrens wegen Nichtigerklärung

der Entscheidung Nr. 18/59 (A) in materiell-rechtlicher Hinsicht die Frage, welche Rechtsetzungsbefugnisse die Hohe Behörde auf dem Gebiet des Transportwesens gemäß Artikel 70 Absatz 3 für sich in Anspruch nehmen kann, (B) in formell-rechtlicher Hinsicht die Frage, ob Artikel 88, auf den die Hohe Behörde zur Ausübung der genannten Befugnisse zurückgegriffen hat, zu diesem Zweck angewendet werden darf, und (C) gegebenenfalls, ob dieser Artikel in der vorgeschriebenen Art und Weise angewendet worden ist.

A. - Der Gerichtshof stellt fest, daß der Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl zwar eine Reihe von Bestimmungen enthält, die ebenso wie die vom nationalen Gesetzgeber erlassenen Vorschriften einer unmittelbaren Durchführung in den Mitgliedstaaten zugänglich sind und infolge ihrer mit der Ratifikation des Vertrages erfolgten Eingliederung in die Rechtsordnung der Mitgliedstaaten auch ohne weiteres von Rechts wegen durchgeführt werden müssen; andere Vorschriften des Vertrages bedürfen dagegen, um anwendbar zu sein, des vorherigen Erlasses von Durchführungsbestimmungen. Dies ist der Fall bei Artikel 70 Absatz 3 des Vertrages, der zwar — wie der Gerichtshof bereits ausgeführt hat — auf dem Gebiet des Transportwesens einen sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die Hohe Behörde verbindlichen Rechtssatz aufstellt, dessen Anwendbarkeit auf die Rechtsunterworfenen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl jedoch von der vorherigen Inkraftsetzung von Durchführungsmaßnahmen abhängt. Im Hinblick auf diese Maßnahmen ist zu untersuchen, ob der Vertrag der Hohen Behörde entweder ausdrücklich (1) oder stillschweigend (2) Rechtsetzungsbefugnisse verleiht.

1. Artikel 70 Absatz 3 bestimmt: „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.“ Hiernach ist festzustellen, daß sich aus dieser Vorschrift weder

Näheres über die Art und Weise ihrer Anwendung noch über die erforderlichen Durchführungsmaßnahmen ergibt und daß sie mit Bestimmtheit der Hohen Behörde keine Rechtsetzungsbefugnis verleiht. Im übrigen zeigt ein Vergleich zwischen Artikel 70 Absatz 3 und Artikel 60 § 2 Buchstabe a, der ein ähnliches Rechtsgebiet regelt, daß der Vertrag an die in Artikel 60 vorgesehene Veröffentlichungspflicht die Befugnis der Hohen Behörde zum Erlaß entsprechender Durchführungsmaßnahmen geknüpft hat, indem er bestimmt, daß die Veröffentlichung „in dem Umfang und in der Form“ zu erfolgen habe, „welche die Hohe Behörde nach Anhörung des Beratenden Ausschusses vorschreibt“. Wenn der Vertrag der Hohen Behörde hinsichtlich der Veröffentlichung der auf dem gemeinsamen Markt angewandten Preistafeln und Verkaufsbedingungen Rechtsetzungsbefugnisse verliehen und diesbezüglich sogar eine Kontrolle durch den Beratenden Ausschuß vorgesehen hat, so beweist dies, welches Gewicht er diesem Sachgebiet und seiner näheren Regelung durch die Hohe Behörde beimißt. Das Fehlen jeder einschlägigen Vorschrift in Artikel 70 zeigt dagegen, daß der Hohen Behörde nach dem Wortlaut des Vertrages auf dem Gebiet des Transportwesens keinerlei Rechtsetzungsbefugnis zusteht.

2. Angesichts der unterschiedlichen Regelung, die zwei immerhin vergleichbare Sachbereiche im Vertrag gefunden haben, ist jedoch weiterhin zu prüfen, ob sich Rechtsetzungsbefugnisse der Hohen Behörde nicht stillschweigend aus anderen Bestimmungen des Vertrages (a) oder aus seinem Gesamtzusammenhang (b) herleiten lassen. In der Tat stimmen Lehre und Rechtsprechung darin überein, daß die von einem völkerrechtlichen Vertrag aufgestellten Vorschriften zugleich diejenigen Rechtssätze in sich schließen, ohne welche sie nicht sinnvoll und vernünftig angewendet werden können.

- a) Die Hohe Behörde macht im vorliegenden Rechtsstreit in erster Linie geltend, die Bestimmungen von Artikel 60 § 2 Buchstabe a, welche die Veröffentlichung der Preistafeln und Verkaufsbedingungen für Montan-

erzeugnisse vorschreiben, setzten stillschweigend voraus, daß auch die auf die Beförderung dieser Erzeugnisse angewandten Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen veröffentlicht würden; anderenfalls würde eine Veröffentlichung der Preise ihren Zweck verfehlen und ohne Nutzen für die Beteiligten sein. Diese könnten weder ihre Preise angleichen noch an einem gesunden Wettbewerb teilnehmen, wenn sie über für die Kalkulation ihres Angebots auf dem gemeinsamen Markt so wichtige Daten wie die Transportkosten im unklaren blieben. Aus dieser Auffassung folge, daß die Pflicht zur Veröffentlichung der Preise die Veröffentlichung der Beförderungstarife voraussetze und daß sich eine entsprechende Verpflichtung stillschweigend aus den in Artikel 60 enthaltenen Begriffen „Preise“ und „Verkaufsbedingungen“ ergebe.

Die Auffassung, daß mit den Ausdrücken „Preise“ und „Verkaufsbedingungen“ in Artikel 60 sowohl die Warenpreise als auch die Beförderungspreise (Frachten) gemeint seien, ist als rechtlich und tatsächlich unzutreffend zurückzuweisen. Ein Verkäufer kann lediglich verpflichtet sein, seine eigenen Preise zu veröffentlichen, nicht aber die von einem Transportunternehmen angewandten Frachten. Soweit etwa der Verkäufer dem Transportunternehmer die Fracht zu zahlen hätte, würde dieser Betrag zu den Elementen seines Einstandspreises gehören; diese zu veröffentlichen, ist er jedoch nicht verpflichtet.

Wenn die Hohe Behörde vorbringt, die vorherige Veröffentlichung der Beförderungstarife sei deswegen unerlässlich, weil es notwendig sei, daß die Beteiligten Kenntnis von ihren Preisen hätten, so wird dies im übrigen durch ihre eigene Praxis zu Artikel 60 § 2 Buchstabe a widerlegt. Wäre nämlich der Standpunkt zutreffend, den sie gegenwärtig verteidigt, wäre also im Verkaufspreis die Fracht eingeschlossen, so hätte sie

bei der Regelung der Frage, in welchem Umfang und in welcher Form die Preistafeln und Verkaufsbedingungen zu veröffentlichen sind, in den einschlägigen Entscheidungen (Nr. 3/53, 30/53, 31/53, 1-3/54) die Transportkosten als Preisbestandteil betrachten können. Sie ist jedoch nicht in dieser Weise verfahren. In den „Mitteilungen“, die sie im Anschluß an einige der vorerwähnten Entscheidungen über die Veröffentlichung der Preise herausgegeben hat, bezieht sie sich zwar auf die Transportkosten, dies aber lediglich hinsichtlich der Angleichung der Stahlpreise an den Einstandspreis eines anderen Unternehmens; selbst in diesem Fall jedoch zieht sie den tatsächlich bezahlten Preis in Betracht, der keiner vorherigen Veröffentlichung bedarf, sondern nur nachträglich einer Kontrolle unterworfen ist.

- b) Daß zwischen der Pflicht zur Veröffentlichung der Preise und der Pflicht zur Veröffentlichung der Transportkosten ein organischer und funktioneller Zusammenhang bestehe, läßt sich auch nicht aus einem anderen Gesichtspunkt herleiten, nämlich indem man sich auf den tragenden Grundsatz des Vertrages beruft, wonach zwar die wirtschaftliche Freiheit auf dem Gebiet des Wettbewerbs gewährleistet, zugleich aber das Ziel verfolgt werde, mit Hilfe des Verbots jeglicher Diskriminierung Mißbräuche dieser Freiheit einzuschränken, wobei es der Hohen Behörde zukomme, die Einhaltung jenes Verbots zu überwachen.

Es trifft zwar zu, daß kraft eines allgemeinen und in bezug auf das Transportwesen in Artikel 70 verankerten Grundsatzes Kontrollmaßnahmen zur Aufdeckung etwaiger Diskriminierungen sowie ein Einschreiten gegen diese in die Zuständigkeit der Hohen Behörde fallen. Aus diesem Grundsatz läßt sich jedoch nicht herleiten, daß die Hohe Behörde ermächtigt wäre, im Entscheidungswege eine Präventivkontrolle einzu-

führen und in diesem Zusammenhang anzuordnen, daß die Frachttafeln oder Frachten zu veröffentlichen sind; eine derartige Zuständigkeit trüge Ausnahmecharakter und hätte einen Verzicht der Staaten auf entsprechende Kompetenzen zur Voraussetzung, wie er im Vertrag weder ausdrücklich noch stillschweigend seinen Niederschlag gefunden hat. Eine Befugnis der Hohen Behörde, die Vorschriften von Artikel 70 Absatz 3 im Entscheidungswege durchzuführen, kann daher nicht anerkannt werden.

B. - Da Artikel 70 Absatz 3 der Hohen Behörde zur Durchführung seiner Bestimmungen weder ausdrücklich noch stillschweigend Entscheidungsbefugnisse gewährt, bleibt noch zu prüfen, ob zu diesem Zweck zulässigerweise auf Artikel 88 des Vertrages zurückgegriffen werden konnte, wie dies die Hohe Behörde getan hat.

Nach Artikel 14 des Vertrages erläßt die Hohe Behörde „zur Erfüllung der ihr übertragenen Aufgaben . . . Entscheidungen [und] spricht Empfehlungen aus . . .“. Die Form der Ausübung ihrer Exekutivgewalt wird somit durch diese Vorschrift dahingehend bestimmt, daß die Ausübung der Verordnungsgewalt — soweit der Hohen Behörde eine solche zusteht — mittels Entscheidungen erfolgt, die „in allen ihren Teilen verbindlich“ sind. In den Fällen, in denen ihr eine derartige Verordnungsgewalt nicht zugestanden, sondern den Mitgliedstaaten vorbehalten worden ist, darf die Hohe Behörde jedoch, wenn sie die Staaten an ihre Verpflichtungen erinnern will, lediglich zu einer Empfehlung greifen und ihnen nicht von vornherein die Wahl aufzwingen, die sie selbst unter den in Betracht kommenden Mitteln getroffen hat. Weder der Wortlaut a) noch der Gesamtzusammenhang b) von Artikel 88 gestatten es der Hohen Behörde, sich auf die Vorschriften dieses Artikels zu stützen, um über die sich aus dem Vertrag ergebenden allgemeinen Befugnisse hinaus — von denen lediglich in den ihr von Artikel 14 zur Verfügung gestellten Rechtsformen Gebrauch gemacht werden kann — besondere Verordnungsbefugnisse auszuüben:

- a) Durch den Wortlaut von Artikel 88 wird der Hohen Behörde lediglich die Befugnis verliehen, festzustellen, daß ein Staat einer ihm nach dem Vertrag obliegenden Verpflichtung nicht nachgekommen ist. Eine derartige Verpflichtung muß sich aus einer zwingenden Vorschrift oder einer der Anwendung dieses Artikels vorausgegangenen Entscheidung oder Empfehlung ergeben. Die in Artikel 88 genannte „mit Gründen versehene Entscheidung“ darf lediglich die Feststellung der Verletzung unter Ausschluß selbständiger Normierungen zum Inhalt haben. Wollte man das Gegenteil behaupten, so wäre dies gleichbedeutend mit der Anerkennung einer aus dem Rahmen der allgemeinen Vorschriften herausfallenden Verordnungsgewalt der Hohen Behörde, die lediglich den Mitgliedstaaten gegenüber ausgeübt werden könnte.

Mit der durch Artikel 88 Absatz 1 vorgeschriebenen Begründung ist die Feststellung der Vertragsverletzung zu rechtfertigen; die dort vorgesehene Frist begrenzt den Zeitraum, innerhalb dessen nicht etwa eine Verpflichtung, die von einer auf der Grundlage dieses Artikels ergangenen Entscheidung begründet wurde, sondern eine vor Ergehen der Entscheidung bereits bestehende Verpflichtung zu erfüllen ist. Wäre es zulässig, die Entscheidungen nach Artikel 88 den Entscheidungen im Sinne von Artikel 14 gleichzustellen, mit denen die Hohe Behörde die ihr übertragenen Aufgaben erfüllt, so ließe es sich kaum erklären, weshalb eine auf Grund von Artikel 88 erlassene Anordnung im Wege eines Verfahrens mit unbeschränkter Ermessensnachprüfung angefochten werden kann, in welchem nicht nur die Rechtswidrigkeit der betreffenden Entscheidung mit sämtlichen Klagegründen gerügt werden darf, sondern auch alle die Nichterfüllung rechtfertigenden Umstände geltend gemacht werden können, während im Gegensatz dazu Entscheidungen nach Artikel 14 den Vorschriften des Artikels 33 unterworfen sind und nur innerhalb der dort fest-

gelegten kürzeren Klagefristen angefochten werden können.

- b) Artikel 88 eröffnet ein Vollstreckungsverfahren und stellt somit die ultima ratio zum Schutze der im Vertrag verankerten Belange der Gemeinschaft gegen die Untätigkeit oder den Widerstand der Mitgliedstaaten dar. Es handelt sich hier um ein Verfahren zur Durchsetzung der Erfüllung der Pflichten der Mitgliedstaaten, welches bei weitem über das hinausgeht, was nach den bisher anerkannten Sätzen des klassischen Völkerrechts galt. Infolgedessen ist Artikel 88 eng auszulegen.

Zwar sind die Regierungen gegebenenfalls gehalten, gegen die Entscheidungen und Empfehlungen der Hohen Behörde die vom Vertrag vorgesehenen Rechtswege form- und fristgerecht zu beschreiten, und können, sobald die Hohe Behörde das Vollstreckungsverfahren nach Artikel 88 eingeleitet hat, sich nicht nachträglich auf die Fehlerhaftigkeit oder Nichtigkeit jener Maßnahmen berufen; jedoch hat die Hohe Behörde ihrerseits bei der Ausübung ihrer „Gesetzgebungs“-Gewalt die von Artikel 14 des Vertrages vorgeschriebenen Formen und Modalitäten zu beachten. Niemals hat sie die Wahl zwischen der Ausübung dieser „Gesetzgebungs“-Gewalt und dem Verfahren zwecks Feststellung einer Pflichtverletzung, wie es in Artikel 88 geregelt worden ist. Keinesfalls darf sie von diesem Artikel zur Verfolgung von Zielen Gebrauch machen, welche sie nach dem Vertrag nicht unmittelbar im Entscheidungswege verwirklichen darf.

- c) Die Hohe Behörde kann im übrigen nicht mit Erfolg behaupten, die angefochtene Entscheidung stelle lediglich auf Grund von Artikel 88 eine Pflichtverletzung des italienischen Staates fest, da die Verpflichtungen, die laut der angefochtenen Entscheidung nicht erfüllt worden sind, bereits im Schreiben vom 12. August 1958 an den genannten Staat näher bestimmt worden seien. Die Überschrift der angefochtenen Entscheidung wider-

legt diese Behauptung und gibt eindeutig zu erkennen, daß mit der Entscheidung allgemein verbindliche Normen erlassen werden sollten, wofür in Artikel 70 Absatz 3 jedoch keine Grundlage zu finden ist.

Ein Vergleich zwischen Artikel 1 und den folgenden Artikeln der angefochtenen Entscheidung zeigt ebenfalls, daß es sich im vorliegenden Fall nicht lediglich um die Feststellung einer Verletzung handeln konnte. Die Entscheidung konnte nicht davon ausgehen, daß die im Schreiben vom 12. August 1958 ausgesprochenen Verpflichtungen verletzt worden seien, denn diese stimmen mit den in der angefochtenen Entscheidung selbst bezeichneten Pflichten nicht überein. Die Hohe Behörde hat zu Unrecht und unter Verletzung von Artikel 88 von dieser Vorschrift Gebrauch gemacht, um Durchführungsbestimmungen zu Artikel 70 Absatz 3 zu erlassen. Sie hat damit nicht nur die Tragweite des erstgenannten Artikels verkannt, sondern gleichzeitig das darin vorgesehene Vollstreckungsverfahren mißbraucht, um Rechtsnormen zu setzen, für deren Erlaß sie nicht zuständig war.

C. - Da der Hohen Behörde keine unmittelbaren Verordnungsbefugnisse zur Anwendung von Artikel 70 Absatz 3 zustehen, wie sich sowohl aus Wortlaut und Tragweite dieses Artikels als auch aus der Fassung und dem Gesamtzusammenhang von Artikel 88 ergibt, ist noch zu prüfen, ob die angefochtene Entscheidung, wie dies die Hohe Behörde behauptet, nicht als eine selbständige Regelung, sondern als eine „mit Gründen versehene Entscheidung“ betrachtet werden kann, durch welche eine Vertragsverletzung festgestellt wird. Geht man von dieser Unterstellung aus, so wäre durch das Schreiben vom 12. August 1958 den Mitgliedstaaten im allgemeinen und der Klägerin im besonderen Gelegenheit gegeben worden, sich zu der Verpflichtung zu äußern, deren Nichterfüllung in der angefochtenen Entscheidung festgestellt wird. In dieser Hinsicht läßt eine Prüfung des Schreibens der Hohen Behörde vom 12. August 1958 an die italienische Regierung erkennen, daß die

Hohe Behörde darin bestimmte Forderungen bezüglich der Vorschriften aufstellt, welche die Regierungen auf dem Gebiet des Transportwesens erlassen sollen. Diese Forderungen sollten verbindlich hinsichtlich des von ihnen bestimmten Ziels sein, nämlich der Pflicht zur Veranlassung der Veröffentlichung der im Kraftwagengüterverkehr anzuwendenden Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen jeder Art nachzukommen, wie sie sich nach Auffassung der Hohen Behörde aus Artikel 70 Absatz 3 des Vertrages ergibt.

Mit Schreiben vom 8. Januar 1959 hatte sich die italienische Regierung bereit erklärt, „den Absichten der Hohen Behörde entgegenzukommen“, und zwar indem sie die italienischen Handelskammern damit beauftragen würde, die Frachten auf den hauptsächlichen Verkehrswegen listenweise zu erfassen und die Listen der Hohen Behörde monatlich zuzuleiten. Die Hohe Behörde jedoch, die ihrem Schreiben vom 12. August 1958 bereits einen warnenden Hinweis auf Artikel 88 Absatz 1 des Vertrages beigefügt hatte und das Schreiben vom 8. Januar 1959 für nicht im Einklang mit den Erfordernissen von Artikel 70 Absatz 3 stehend hielt, reagierte auf die Stellungnahme der italienischen Regierung zu der von ihr ausgesprochenen Empfehlung mit der Entscheidung Nr. 18/59 vom 18. Februar 1959 „über die Veröffentlichung der im gewerblichen Kraftwagengüterverkehr mit Kohle und Stahl innerhalb der Gemeinschaft anzuwendenden Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen jeder Art beziehungsweise deren Bekanntgabe an die Hohe Behörde“. Darin stellt sie fest, sämtliche Mitgliedstaaten seien ihren Verpflichtungen gegenüber der Gemeinschaft nicht nachgekommen, da sie sich nicht vorbehaltlos für eine der drei von der Hohen Behörde vorgeschlagenen „Möglichkeiten“ entschieden hätten.

- a) Diese Feststellung konnte nur unter der Voraussetzung formell zulässig sein, daß die Hohe Behörde dem italienischen Staat zuvor gemäß Artikel 88 Absatz 1 Gelegenheit zur „Äußerung“ gegeben hatte. Sie glaubt, dieser Vorschrift entsprochen zu haben, da ihrer Auffassung nach das Schreiben der italienischen Regierung

vom 8. Januar 1959 diese „Äußerung“ darstellt; hierbei stützt sie sich auf die Erwägung, daß das Schreiben vom 12. August 1958 am Schluß eine Verweisung auf Artikel 88 Absatz 1 Satz 2 des Vertrages enthielt.

Der Gerichtshof vermag jedoch in diesem Briefwechsel nicht die endgültigen Äußerungen zu erblicken, die der schwerwiegenden Feststellung voranzugehen haben, daß ein Staat seinen Vertragsverpflichtungen nicht nachgekommen sei; dies um so weniger, als in der Haltung der italienischen Regierung nicht ohne weiteres eine entschiedene Weigerung zu erblicken war, sich um die Erreichung des in Artikel 70 niedergelegten und von der Hohen Behörde in Erinnerung gerufenen Ziels zu bemühen. Der Umstand nämlich, daß einer verbindlichen Aufforderung ein Hinweis auf Artikel 88 Absatz 1 angefügt ist, rechtfertigt noch nicht die Annahme, jede abweichende Stellungnahme einer Regierung, die sich der Auffassung der Hohen Behörde hinsichtlich der geeigneten Mittel zur Erreichung der von dieser verfolgten Ziele nicht anschließen kann, sei ohne weiteres als Äußerung gemäß Artikel 88 Absatz 1 und als abschließende Darlegung der Argumente zu betrachten, welche die betroffene Regierung im Hinblick auf die Klarstellung der sich tatsächlich oder angeblich aus dem Vertrag für sie ergebenden Pflichten vorzubringen hat. Dies trifft insbesondere im vorliegenden Fall zu, wo die Hohe Behörde nach Lage der Dinge nur das dem Staat aufzugebende Ziel ins Auge fassen konnte und die Wahl der Mittel dem Ermessen der italienischen Regierung anheimzustellen hatte.

Es ist daher nicht einzusehen, inwiefern der abweichenden Haltung der italienischen Regierung, welche den von der Hohen Behörde vorgeschlagenen „Möglichkeiten“ eine konkrete Lösung gegenüberstellte, die im Hinblick auf das Ziel von Artikel 70 Absatz 3 nicht als Weigerung angesehen werden konnte, die rechtliche Eigenschaft einer Äußerung zu einer bestimmten

oder zumindest ausreichend bezeichneten Vertragsverletzung zuerkannt werden könnte. Da die Hohe Behörde der italienischen Regierung somit nicht die Gelegenheit gegeben hat, sich gemäß Artikel 88 zu äußern, macht die Klägerin zu Recht geltend, daß die Entscheidung wegen Verletzung einer wesentlichen Formvorschrift fehlerhaft ist, insoweit darin festgestellt wird, daß der italienische Staat eine ihm nach dem Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl obliegende Verpflichtung verletzt hat.

- b) Die angefochtene Entscheidung verstößt ferner auch deshalb gegen den Vertrag, weil sie auf einer unzutreffenden Anwendung von Artikel 88 beruht. Die Feststellung, daß der klagende Staat seinen Pflichten nicht nachgekommen ist, durfte sich nur auf die einzige ihm obliegende Pflicht beziehen, nämlich das in Artikel 70 Absatz 3 niedergelegte Ziel zu verwirklichen. In der angefochtenen Entscheidung wird die angebliche Vertragsverletzung dagegen aus der Feststellung hergeleitet, daß die von der italienischen Regierung ergriffenen Maßnahmen allein deshalb nicht zur Erreichung des Ziels von Artikel 70 Absatz 3 geeignet seien, weil sie nicht einschränkungslos auf eine der drei von der Hohen Behörde für allein zweckentsprechend gehaltenen „Möglichkeiten“ zurückgriffen. Die Hohe Behörde hat somit lediglich eine Verletzung in bezug auf die von ihr angegebenen Mittel und Wege festgestellt, während sie im vorliegenden Fall von Rechts wegen hätte feststellen müssen, inwiefern eine Vertragsverletzung hinsichtlich der Verwirklichung eines angegebenen Ziels begangen worden war. Sie hat somit sowohl gegen Artikel 88 als auch gegen Artikel 70 des Vertrages verstoßen.

III. - Nach alledem ist die Entscheidung der Hohen Behörde Nr. 18/59 für nichtig zu erklären; eine Prüfung der von der Klägerin vorgetragene sonstigen Rügen erübrigt sich.

IV. - Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung hat die Hohe Behörde die Kosten zu tragen.

Nach Kenntnisnahme von den Schriftsätzen der Parteien,
nach Anhörung des Berichts des Berichterstatters,
nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Parteien,
nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts,
auf Grund der Artikel 4, 14, 60, 70 und 88 des Vertrages
über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle
und Stahl,

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:

Die Entscheidung der Hohen Behörde Nr. 18/59 vom 18. Februar 1959 (veröffentlicht im Amtsblatt der europäischen Gemeinschaften vom 7. März 1959) über die Veröffentlichung der im gewerblichen Kraftwagengüterverkehr mit Kohle und Stahl innerhalb der Gemeinschaft anzuwendenden Frachttafeln, Frachten und Tarifbestimmungen jeder Art beziehungsweise deren Bekanntgabe an die Hohe Behörde wird für nichtig erklärt.

Die Hohe Behörde der europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl wird zur Tragung der Kosten verurteilt.

Luxemburg, den 15. Juli 1960

DONNER

DELVAUX

ROSSI

RIESE

HAMMES

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 15. Juli 1960.

Der Kanzler

A. VAN HOUTTE

Der Präsident

A. M. DONNER