

URTEIL DES GERICHTSHOFES

22. Mai 1985 \*

In der Rechtssache 13/83

**Europäisches Parlament**, vertreten durch den Generaldirektor in seinem Generalsekretariat F. Pasetti-Bombardella, seinen Rechtsberater R. Bieber und den Verwaltungsrat in seinem Generalsekretariat J. Schoo als Bevollmächtigte, Beistand: Professor J. Schwarze, Universität Hamburg, und Professor F. Jacobs, Barrister, Universität London, Zustellungsanschrift: Generalsekretariat des Europäischen Parlaments, Luxemburg-Kirchberg,

Kläger,

und

**Kommission der Europäischen Gemeinschaften**, vertreten durch den Generaldirektor ihres Juristischen Dienstes C.-D. Ehlermann, ihren Rechtsberater G. Close und das Mitglied ihres Juristischen Dienstes Chr. Bail als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: M. Beschel, Mitglied des Juristischen Dienstes der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Streithelferin,

gegen

**Rat der Europäischen Gemeinschaften**, vertreten durch seinen Rechtsberater H.-J. Glaesner als Bevollmächtigten und die Mitglieder seines Juristischen Dienstes A. Sacchetti und Frau J. Aussant als Mitbevollmächtigte, Beistand: Professor R. M. Chevallier, Universität Straßburg, Professor W. von Simson, Universität Freiburg, und das Mitglied seines Juristischen Dienstes Frau B. Laloux, Zustellungsbevollmächtigter: H. J. Pabbuwe, Direktor der Direktion für Rechtsfragen der Europäischen Investitionsbank, 100, boulevard Konrad-Adenauer, Luxemburg,

Beklagter,

und

**Königreich der Niederlande**, vertreten durch den stellvertretenden Rechtsberater im Außenministerium A. Bos als Bevollmächtigten, Beistand: Professor L. H. Klaassen, Erasmus-Universität Rotterdam, Zustellungsanschrift: Botschaft des Königreichs der Niederlande, 5, rue C.-M.-Spoo, Luxemburg,

Streithelfer,

\* Verfahrenssprache: Deutsch

wegen Feststellung der Untätigkeit des Rates auf dem Gebiet der gemeinsamen Verkehrspolitik gemäß Artikel 175 des Vertrages

erläßt

## DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten Mackenzie Stuart, der Kammerpräsidenten G. Bosco, O. Due und C. Kakouris, der Richter T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot und R. Joliet,

Generalanwalt: C. O. Lenz

Kanzler: H. A. Rühl, Hauptverwaltungsrat

folgendes

## URTEIL

### Inhaltsverzeichnis

Tatbestand .....	1558
I — Sachverhalt und Verfahren .....	1558
A — Das Vorverfahren .....	1558
B — Die Vorschriften des Vertrages .....	1561
C — Die Klage .....	1562
D — Das schriftliche Verfahren .....	1562
II — Anträge der Parteien .....	1563
III — Vorbringen der Beteiligten .....	1565
A — Zur Zulässigkeit .....	1565
1. Die Befugnis des Europäischen Parlaments zur Erhebung einer Untätigkeitsklage .....	1565
2. Die Voraussetzungen des Artikels 175 Absatz 2 des Vertrages .....	1567
3. Der auf Artikel 173 des Vertrages gestützte Hilfsantrag .....	1570

B — Zur Begründetheit .....	1570
1. Allgemeine Ausführungen .....	1570
2. Der erste Antrag: Fehlen einer gemeinsamen Verkehrspolitik .....	1573
3. Der zweite Antrag: Unterlassung des Rates, über vierzehn Vorschläge der Kommission zu entscheiden .....	1578
4. Die Rechtsfolgen des Fehlens einer gemeinsamen Verkehrspolitik .....	1580
IV — Mündliche Verhandlung .....	1582
Entscheidungsgründe .....	1583
A — Die Vorgeschichte des Rechtsstreits .....	1584
B — Die Zulässigkeit der Klage .....	1587
1. Die Klagebefugnis .....	1587
2. Die Voraussetzungen hinsichtlich des Vorverfahrens .....	1588
C — Der Gegenstand der Klage .....	1590
D — Der erste Antrag: Fehlen einer gemeinsamen Verkehrspolitik .....	1593
1. Die gemeinsame Verkehrspolitik .....	1593
2. Der freie Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs .....	1597
E — Der zweite Antrag: Unterlassung, über die sechzehn Vorschläge der Kommission zu entscheiden .....	1601
Kosten .....	1602

## Tatbestand

Der Sachverhalt, der Verfahrensablauf sowie die Anträge und das Vorbringen der Beteiligten lassen sich wie folgt zusammenfassen:

### I — Sachverhalt und Verfahren

#### A — *Das Vorverfahren*

Am 16. September 1982 nahm das Europäische Parlament in einer Plenarsitzung eine EntschlieÙung über eine Untätigkeitsklage gegen den Rat der Europäischen Gemein-

schaften auf dem Gebiet der Verkehrspolitik an (ABl. C 267, S. 62).

Diese EntschlieÙung hat folgenden Wortlaut:

„Das Europäische Parlament,

...

D. in Anbetracht der Tatsache, daß auf dem Gebiet der Verkehrspolitik nur minimale Maßnahmen ergriffen wurden, die keineswegs den Anforderungen des Gemeinsamen Marktes entsprechen,

- E. in Anbetracht der Tatsache, daß die Vorschriften der Artikel 3 e und 74 bis 84 des EWG-Vertrags nicht erfüllt wurden, was eine Vertragsverletzung darstellt,
- F. in Anbetracht der Tatsache, daß der Rat über eine große Zahl von Vorschlägen der Kommission, zu denen das Europäische Parlament bereits vor längerer Zeit befürwortend Stellung genommen hat, nicht entschieden hat,
- G. nach Ausschöpfung aller anderen verträglichsten Möglichkeiten, seiner Forderung nach Einführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik Geltung zu verschaffen,
- 1) beauftragt seinen Präsidenten, eine Klage nach Artikel 175 des EWG-Vertrags gegen den Rat der EG beim Gerichtshof der EG einzureichen;
  - 2) beauftragt seinen Präsidenten hierzu, zunächst unverzüglich im Sinne des anliegenden Entwurfs eine Aufforderung nach Artikel 175 Absatz 2 des EWG-Vertrags an den Rat zu übermitteln;
  - 3) beauftragt seinen Präsidenten für den Fall, daß der Rat innerhalb der vom EWG-Vertrag vorgesehenen Frist von zwei Monaten nicht antwortet, die Klage beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften innerhalb der hierfür vom Vertrag vorgesehenen weiteren Frist von zwei Monaten einzureichen;
  - 4) beauftragt seinen Präsidenten für den Fall, daß der Rat innerhalb der vom Vertrag vorgesehenen Zweimonatsfrist antwortet, den Verkehrsausschuß und den Rechtsausschuß anzuhören und aufgrund dieser Anhörung zu entscheiden, ob Klage erhoben werden sollte; falls die Anhörung innerhalb der Frist für die Einleitung eines Verfahrens nicht abgeschlossen

ist, alle erforderlichen Schritte zu unternehmen, um die Rechte des Parlaments zu wahren; falls nach der Anhörung beschlossen wird, keine Klage zu erheben, die Angelegenheit so bald wie möglich an das Parlament zurückzuüberweisen;

- 5) behält sich vor, in der nächstfolgenden Plenarsitzung die Entscheidung des Präsidenten zu überprüfen, und beauftragt seinen Verkehrsausschuß als federführenden und seinen Rechtsausschuß als mitberatenden Ausschuß, hierzu einen Bericht vorzulegen;
- 6) erklärt ausdrücklich, daß die Anlage einen integralen Teil dieser Entscheidung bildet;
- 7) bittet die Kommission, dem Prozeß beizutreten;
- 8) beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung und den Bericht dem Rat und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zuzuleiten.“

Gemäß dem ihm durch diese Entschließung erteilten Auftrag richtete der Präsident des Europäischen Parlaments am 21. September 1982 ein Schreiben an den Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften, dessen erste Absätze wie folgt lauten:

„1) Ich habe die Ehre, Ihnen mitzuteilen, daß das Europäische Parlament am 16. September 1982 beschlossen hat, ein Verfahren nach Artikel 175 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gegen den Rat einzuleiten, da der Rat es unter Verletzung des Vertrages unterlassen hat, aufgrund von Artikel 3 e, 61 und 74 den Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik zu beschließen, innerhalb dessen die Ziele des Vertrages verfolgt werden können, sowie zur Durchführung der Artikel 61 und 74 die in den Artikeln 75 bis 84 vorgesehenen Beschlüsse zu fassen.

- 2) Mit dem vorliegenden Schreiben darf ich den Rat zunächst auf der Grundlage von Artikel 175 Absatz 2 auffordern, im unten näher erläuterten Sinne tätig zu werden.
- 3) Ihrer eventuell innerhalb von zwei Monaten eingehenden Stellungnahme sehe ich mit Interesse entgegen. Sie wird eingehend geprüft werden. Sollte diese Prüfung ergeben, daß die Stellungnahme unbefriedigend ist, oder erfolgt keine Stellungnahme, so werde ich fristgemäß beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften Klage auf Feststellung der Vertragsverletzung erheben, wobei ich mir vorbehalte, alle oder nur einige der nachstehend genannten Punkte zum Gegenstand der Klage zu machen.“

In dem Schreiben wird weiter festgestellt, daß die vom Rat auf dem Gebiet des Verkehrs erlassenen Rechtsakte zusammengekommen weder Artikel 3 Buchstabe e des Vertrages, der die Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet des Verkehrs vorsehe, noch Artikel 74 des Vertrages, wonach die Ziele des Vertrages auf dem Gebiet des Verkehrs im Rahmen einer gemeinsamen Politik zu verfolgen seien, erfüllten.

In diesem Schreiben fordert das Parlament den Rat unter anderem auf,

- „den Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik nach Artikel 3 e und 74 auf der Grundlage der Mitteilung der Kommission vom 24. Oktober 1973 zu beschließen“,
- „den in Artikel 61 vorgesehenen freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs herzustellen und dazu die Bestimmungen der Artikel 74 bis 84 anzuwenden“,
- „nach Artikel 75 Absatz 1 Buchstabe c alle zweckdienlichen Vorschriften zu erlassen, um die Ziele des Vertrages im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik zu verfolgen“, und

— „unverzüglich die Beschlüsse zu fassen, die nach dem Wortlaut des Vertrages schon im Laufe der Übergangszeit hätten erlassen werden sollen, nämlich nach Artikel 75 Absatz 1

- a) für den internationalen Verkehr aus oder nach dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder für den Durchgangsverkehr durch das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gemeinsame Regeln aufzustellen;
- b) für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind, die Bedingungen festzulegen“.

Im einzelnen fordert das Parlament den Rat auf, unverzüglich über eine Reihe von 24 Vorschlägen der Kommission zu entscheiden, zu denen das Parlament bereits Stellung genommen habe. Gemäß dem Schreiben des Parlaments beziehen sich diese Vorschläge auf den internationalen Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr. Sie betreffen insbesondere die Sozialharmonisierung, die Steuerharmonisierung, die technische Harmonisierung, die Harmonisierung der Staatseingriffe, die Preispolitik, die Kapazitätspolitik, die Marktbeobachtung und die Infrastruktur. Es heißt in dem Schreiben, daß jeder dieser Vorschläge als der Frist des Artikels 75 Absatz 2 unterworfen angesehen werden könne.

Sodann wird der Rat aufgefordert, die Grundsatzelemente der Verkehrsordnung zu bestimmen, über die er nach Artikel 75 Absatz 3 meine, einstimmig entscheiden zu müssen, weil die Anwendung der fraglichen Vorschriften die Lebenshaltung und die Beschäftigungslage in bestimmten Gebieten sowie den Betrieb der Verkehrseinrichtungen ernstlich beeinträchtigen könnte. In dieser Hinsicht sollte der Rat außerdem gemäß Artikel 75 Absatz 3 darüber beschließen, in welchen Fällen, trotz der genannten Um-

stände, die fraglichen Vorschriften gleichwohl mit qualifizierter Mehrheit erlassen werden sollen, weil es sich um notwendige Anpassungen der Verkehrsordnung der Mitgliedstaaten an die sich aus der Errichtung des Gemeinsamen Marktes ergebende wirtschaftliche Entwicklung handelt.

Schließlich wird der Rat aufgefordert, nach Artikel 84 Absatz 2 des Vertrages zu entscheiden, inwieweit und nach welchem Verfahren geeignete Vorschriften für die Seeschifffahrt und Luftfahrt zu erlassen seien, und insbesondere unverzüglich zu drei bestimmten Vorschlägen auf diesem Gebiet, die ihm von der Kommission vorgelegt worden seien und zu denen das Parlament Stellung genommen habe, eine Entscheidung zu treffen.

Mit Schreiben vom 22. November 1982 an den Präsidenten des Europäischen Parlaments antwortete der Präsident des Rates wie folgt:

„Der Rat übermittelt Ihnen beiliegend — ohne zu den in Ihrem Schreiben genannten gerichtlichen Aspekten Stellung zu nehmen, jedoch eingedenk der guten Beziehungen zum Europäischen Parlament — eine Analyse der Maßnahmen des Rates. Diese Analyse enthält alle Gesichtspunkte, die es dem Parlament ermöglichen sollen, sich ein Bild davon zu machen, wie der Rat zur Zeit die Weiterentwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik beurteilt.

Der Rat teilt das Interesse, das das Europäische Parlament der Verwirklichung dieser Politik entgegenbringt. Der Rat hat im Laufe der letzten Jahre ein ganzes Bündel von Beschlüssen in den verschiedenen Sektoren des Verkehrs verabschiedet, die wichtige Maßnahmen bei der Durchführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik darstellen.

Der Rat ist sich jedoch dessen bewußt, daß für die gemeinsame Verkehrspolitik trotz der erzielten Fortschritte weitere Maßnahmen erforderlich sind.“

Wie aus dem Schreiben seines Präsidenten hervorgeht, hat der Rat den festen Willen, trotz des sehr komplexen Charakters der Angelegenheit und der schwierigen wirtschaftlichen und sozialen Lage, in der die Aussprachen stattfänden, neue wesentliche Fortschritte zu erzielen.

In einer Aufzeichnung im Anhang zu diesem Antwortschreiben nimmt der Rat eine Analyse seiner Maßnahmen auf dem Gebiet der gemeinsamen Verkehrspolitik vor. Dieser Analyse sind ein Verzeichnis der damals in diesem Bereich geltenden 71 Rechtsakte des Rates sowie Bemerkungen über den Stand der Prüfung jedes der im Schreiben des Parlamentspräsidenten genannten Vorschläge beigefügt. Daraus ergibt sich, daß der Rat in der Zwischenzeit über mehrere dieser Vorschläge entschieden hatte und daß einige Vorschläge von der Kommission geändert oder ersetzt werden konnten.

#### *B — Die Vorschriften des Vertrages*

Im Ersten Teil des Vertrages, der mit „Grundsätze“ überschrieben ist, zählt Artikel 3 die Faktoren auf, aus denen die Tätigkeit der Gemeinschaft im Sinne des Artikels 2 des Vertrages besteht. Zu diesen Faktoren gehört nach Buchstabe e die Einführung einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet des Verkehrs.

Der Verkehr ist Gegenstand des Titels IV des die „Grundlagen der Gemeinschaft“ betreffenden Zweiten Teils des Vertrages. Nach der ersten Vorschrift dieses Titels, Artikel 74, verfolgen die Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Verkehrs die Ziele des Vertrages im Rahmen einer gemeinsamen Politik.

Artikel 75 Absätze 1 und 2 lautet wie folgt:

„1) Zur Durchführung des Artikels 74 wird der Rat unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Verkehrs bis zum Ende der zweiten Stufe einstimmig, danach mit qualifizierter Mehrheit, auf Vorschlag der Kommission und nach

Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie der Versammlung

- a) für den internationalen Verkehr aus oder nach dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder für den Durchgangsverkehr durch das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gemeinsame Regeln aufstellen;
  - b) für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind, die Bedingungen festlegen;
  - c) alle sonstigen zweckdienlichen Vorschriften erlassen.
- 2) Die in Absatz 1 Buchstaben a und b genannten Vorschriften werden im Laufe der Übergangszeit erlassen.“

### C — Die Klage

Nach einer Prüfung der Antwort des Rates durch die zuständigen Ausschüsse des Parlaments gemäß dem in der EntschlieÙung vom 16. September 1982 vorgesehenen Verfahren beschloÙ der Präsident des Europäischen Parlaments, die vorliegende Klage nach Artikel 175 Absatz 1 des Vertrages einzureichen, da er der Ansicht war, daß diese Antwort gegenüber der Handlungsaufforderung, die er am 21. September 1982 an den Rat gerichtet hatte, keine Stellungnahme im Sinne von Artikel 175 Absatz 2 des Vertrages darstelle.

Die Klage zielt allgemein auf die Feststellung ab, daß der Rat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen hat, daß er es unterlassen hat, eine gemeinsame Verkehrspolitik einzuführen. Der Gegenstand der Klage ist jedoch in zwei verschiedene Anträge unterteilt.

Erstens ist die Klage darauf gerichtet, die Untätigkeit des Rates hinsichtlich der Aufstellung der Grundsätze der gemeinsamen Verkehrspolitik feststellen zu lassen, die den

Rahmen für die Durchführung der Artikel 74 bis 84 des Vertrages bilden sollten.

Sodann betrifft die Klage eine Reihe der besonderen Untätigkeitsvorwürfe, die in dem Aufforderungsschreiben, das der Präsident des Europäischen Parlaments an den Präsidenten des Rates gerichtet hat, erhoben werden. Was diese in der Klageschrift enthaltenen besonderen Vorwürfe betrifft, so ergibt sich aus der Erwiderung des Klägers, daß sich die Klage nicht mehr auf die Untätigkeit des Rates hinsichtlich zweier Kommissionsvorschläge bezieht, da der Rat inzwischen über diese entschieden hat durch Erlaß

— der Richtlinie 83/127 vom 28. März 1983 zur Änderung der Richtlinie 68/297 zur Vereinheitlichung der Vorschriften über die abgabefreie Einfuhr des in den Treibstoffbehältern der Nutzkraftfahrzeuge enthaltenen Treibstoffs (ABl. L 91, S. 28) und

— der Richtlinie 83/416 vom 25. Juli 1983 über die Genehmigung des interregionalen Linienflugverkehrs zur Beförderung von Personen, Post und Fracht zwischen den Mitgliedstaaten (ABl. L 237, S. 19).

Die Klage ist also zweitens auf die Feststellung gerichtet, daß der Rat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen hat, daß er es unterlassen hat, über 14 der vom Parlament in seiner Klageschrift namentlich bezeichneten 16 Vorschläge (s. unten, II — Anträge der Parteien) zu entscheiden, die ihm von der Kommission vorgelegt worden waren und zu denen das Parlament bereits Stellung genommen hatte.

Hilfsweise wird mit der Klage beantragt, die Antwort des Rates vom 22. November 1982 nach Artikel 173 des Vertrages aufzuheben.

### D — Das schriftliche Verfahren

Die Klageschrift des Europäischen Parlaments ist am 24. Januar 1983 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

Der Gerichtshof hat mit Beschlüssen vom 23. März und 22. Juni 1983 gemäß Artikel 93 der Verfahrensordnung die Kommission der Europäischen Gemeinschaften als Streit- helferin des Europäischen Parlaments und das Königreich der Niederlande als Streit- helferin des Rates zugelassen.

Mit am 2. März 1983 eingereichtem Schrift- satz hat der Rat nach Artikel 91 der Verfah- rensordnung beantragt, über die Zulässig- keit der Klage vorab zu entscheiden. Der Gerichtshof hat mit Beschluß vom 22. Juni 1983 die Entscheidung über die Einrede dem Endurteil vorbehalten.

Das schriftliche Verfahren ist im übrigen ordnungsgemäß abgelaufen.

Der Gerichtshof hat auf Bericht des Ber- richterstatters nach Anhörung des General- anwalts beschlossen, die mündliche Ver- handlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen. Er hat jedoch den Beteiligten mehrere Fragen gestellt, die diese innerhalb der festgesetzten Fristen beantwortet haben.

## II — Anträge der Parteien

Das *Europäische Parlament* beantragt,

— gemäß Artikel 175 des Vertrages festzu- stellen,

— daß der Rat der Europäischen Ge- meinschaften dadurch den EWG- Vertrag, insbesondere seine Artikel 3 Buchstabe e, 61, 74, 75 und 84, ver- letzt hat, daß er es unterlassen hat, eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet des Verkehrs einzuführen und speziell den Rahmen für diese Politik verbindlich festzulegen;

— daß der Rat der Europäischen Ge- meinschaften es unter Verletzung des EWG-Vertrages unterlassen hat, über die folgenden Vorschläge der Kommission der Europäischen Ge- meinschaften zu entscheiden:

1) Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im

Binnenschiffsgüterverkehr (ABl. 1975, C 259, S. 2, geändert durch ABl. 1979, C 206, S. 3, Stellungnahme des Europäischen Parlaments: ABl. 1977, C 57),

2) Vorschlag einer ersten Richtlinie zur Anpassung der nationalen Systeme der Steuern für Nutzfahrzeuge (ABl. 1968, C 95, S. 41, Stellungnahme des Europäischen Parlaments: ABl. 1969, C 63),

3) ... (Vorschlag inzwischen ange- nommen),

4) Vorschlag für eine Richtlinie über die Gewichte und Abmes- sungen der Nutzfahrzeuge und ergänzende Bau- und Betriebs- vorschriften (ABl. 1971, C 90, S. 25, geändert durch ABl. 1979, C 16, S. 3, und COM/81/510 vom 11. September 1981, Stellungnahme des Europäischen Parlaments: ABl. 1971, C 124, und Entschließung vom 7. Mai 1981, ABl. 1981, C 144, S. 82),

5) Vorschläge zur Ergänzung und Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Ver- pflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Bin- nenschiffsverkehrs (Dok. COM/ 72/1516 und ABl. 1981, C 268, S. 11, Stellungnahme des Euro- päischen Parlaments: ABl. 1973, C 37, und 1981, C 260),

6) Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1192/69 über ge- meinsame Regeln für die Nor- malisierung der Konten der Eisenbahnunternehmen (ABl. 1977, C 307, S. 5, Stellung- nahme des Europäischen Parla- ments: ABl. 1978, C 163),



- 7) Vorschlag einer Verordnung zur Anpassung der Kapazität für den gewerblichen Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten (ABl. 1978, C 247, S. 6, Stellungnahme des Europäischen Parlaments: ABl. 1979, C 67),
- 8) Vorschlag für eine Richtlinie über den Straßengüterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten (ABl. 1979, C 41, S. 10, Stellungnahme des Europäischen Parlaments: ABl. 1979, C 127),
- 9) Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der ersten Richtlinie des Rates über die Aufstellung gemeinsamer Regeln für bestimmte Beförderungen im Güterkraftverkehr zwischen Mitgliedstaaten sowie der Richtlinie 65/269/EWG (ABl. 1980, C 253, S. 6, Stellungnahme des Europäischen Parlaments: ABl. 1980, C 327),
- 10) Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 65/269/EWG zur Vereinheitlichung gewisser Regeln betreffend die Genehmigungen für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten (ABl. 1980, C 350, S. 19, Stellungnahme des Europäischen Parlaments: ABl. 1981, C 144),
- 11) Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3164/76 über das Gemeinschaftskontingent für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten (ABl. 1980, C 350, S. 18, Stellungnahme des Europäischen Parlaments: ABl. 1981, C 144),
- 12) Vorschlag einer Verordnung über den Zugang zum Markt im Binnenschiffgüterverkehr (ABl. 1968, C 95, S. 1, geändert durch Dok. COM/69/311 vom 25. April 1969, Stellungnahme des Europäischen Parlaments: ABl. 1968, C 108, in bezug auf die Kabotage-Regelung),
- 13) Vorschlag für eine Verordnung über ein Marktbeobachtungssystem für den Güterverkehr der Eisenbahnen, des Kraftverkehrs und der Binnenschifffahrt zwischen den Mitgliedstaaten (ABl. 1976, C 1, S. 44, geändert durch Dok. COM/80/785 vom 5. Dezember 1980, Stellungnahme des Europäischen Parlaments: ABl. 1976, C 293),
- 14) Vorschlag einer Verordnung des Rates über die Unterstützung von Vorhaben von gemeinschaftlicher Bedeutung auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur (ABl. 1976, C 207, S. 9, geändert durch ABl. 1977, C 249, S. 5, und 1980, C 89, S. 4, Stellungnahme des Europäischen Parlaments: ABl. 1976, C 293, und 1980, C 197),
- 15) Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Erfassung von Angaben über die Tätigkeiten von Güterkraftverkehrsunternehmen im Güterkraftverkehr mit bestimmten Drittländern (ABl. 1982, C 36, S. 8, Stellungnahme des Europäischen Parlaments: ABl. 1982, C 238),
- 16) ... (Vorschlag inzwischen angenommen);
- hilfsweise, die negative Antwort des Rates gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag aufzuheben;
- den Rat der Europäischen Gemeinschaften zu verurteilen, die Kosten des Rechtsstreits zu tragen.

Der Rat der Europäischen Gemeinschaften beantragt,

- die Klage als unzulässig abzuweisen;
- hilfsweise, die Klage als unbegründet abzuweisen;
- dem Kläger die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

### III — Vorbringen der Beteiligten

#### A — Zur Zulässigkeit

Nach Ansicht des Rates der Europäischen Gemeinschaften, ist die Frage der Zulässigkeit der Klage von zentraler Bedeutung für die zukünftige Entwicklung der Beziehungen zwischen den Gemeinschaftsorganen. Die Klage sei im Zusammenhang mit dem — im übrigen legitimen — Bestreben des Parlaments zu sehen, stärkeren Einfluß auf die Entscheidungsprozesse innerhalb der Gemeinschaft zu nehmen. Das Zusammenwirken der Gemeinschaftsorgane könne jedoch nicht durch Artikel 175 des Vertrages geregelt werden, und dem Parlament stehe zur Erreichung seiner politischen Ziele das Instrument der Untätigkeitsklage nach diesem Artikel nicht zur Verfügung.

Der Rat stützt seine Einrede der Unzulässigkeit auf zwei Einwände. Er spricht zunächst dem Europäischen Parlament das Recht zur Erhebung einer Untätigkeitsklage ab. Sodann macht er geltend, die Zulässigkeitsvoraussetzungen des Artikels 175 Absatz 2 des Vertrages seien nicht erfüllt. Der auf Artikel 173 des Vertrages gestützte Hilfsantrag des Parlaments sei ebenfalls unzulässig.

1. Die Befugnis des Europäischen Parlaments zur Erhebung einer Untätigkeitsklage

Der Rat räumt ein, daß Artikel 175 mit der Bezugnahme auf „die anderen Organe“ auf den ersten Blick zu den Organen zu zählen scheine, die beim Gerichtshof eine Untätig-

keitsklage erheben könnten. Nach seiner Ansicht widerspricht es jedoch der Systematik des Vertrages, dem Parlament ein solches Klagerecht zuzuerkennen.

Er bemerkt in dieser Hinsicht, daß Artikel 173 des Vertrages den Zugang zum Gerichtshof, was die Organe angehe, ausdrücklich auf den Rat und die Kommission beschränke. Wenn der Vertrag in dieser Weise dem Parlament die Kontrolle über die Rechtmäßigkeit des Handelns des Rates und der Kommission verschließe, sei systematisch nicht verständlich, warum das Parlament dem Gerichtshof den Fall eines rechtswidrigen Nichthandelns eines dieser beiden Organe vorlegen können solle. Denn die Klagemöglichkeiten der Artikel 173 und 175 seien als ein kohärentes Ganzes anzusehen.

Der Rat stellt sodann die Frage, ob die Zuerkennung einer Aktivlegitimation an das Parlament gemäß Artikel 175 nicht die vom Vertrag festgelegte Zuständigkeit des Parlaments ausweiten und ihm Kontrollmöglichkeiten zusprechen würde, die vom Vertrag nicht vorgesehen seien. In diesem Zusammenhang bezieht sich der Rat auf den in Artikel 4 des Vertrages niedergelegten Grundsatz der „compétence d'attribution“.

Nach Artikel 137 des Vertrages übe das Parlament die Beratungs- und Kontrollbefugnisse aus, die ihm nach dem Vertrag zustünden. Im System der vom Vertrag vorgenommenen Zuständigkeitsverteilung bestünden die Einflußmöglichkeiten des Parlaments in der Ausübung eines Kontrollrechts gegenüber der Kommission und einer Befugnis zur Abgabe seiner Stellungnahme gegenüber dem Rat. Auch wenn die — im Bereich des Verkehrs insbesondere in Artikel 75 vorgesehene — Konsultation des Parlaments ein wesentliches Formerfordernis für den Erlaß eines Beschlusses darstelle, so bleibe doch die Rechtsetzungsbefugnis ausschließlich dem Rat vorbehalten. Aufgrund dieser Regelung des Zusammenspiels der Organe habe das Parlament kein Kontroll-

recht gegenüber dem Rat als rechtsetzendem Organ, das durch die Erhebung einer Untätigkeitsklage konkretisiert werden könnte. Erlasse der Gerichtshof ein Urteil aufgrund von Artikel 175, das nach Artikel 176 durchzuführen sei, könnte nämlich das Parlament Rechtsetzungsbefugnisse übernehmen, die ihm der Vertrag nicht zuweise.

Aufgrund dieser Überlegungen gelangt der Rat zu der Schlußfolgerung, daß es nur durch eine ausdrückliche Kompetenzzuweisung möglich gewesen wäre, dem Parlament das Recht zur Erhebung einer Untätigkeitsklage zuzuerkennen. Der Umstand, daß gemäß dem Urteil vom 29. Oktober 1980 in der Rechtssache 138/79 (Roquette, Slg. 1980, 3333) das Parlament zu den in Artikel 37 der Satzung des Gerichtshofes genannten „Organen“ gehöre, die einem beim Gerichtshof anhängigen Rechtsstreit beitreten könnten, führe nicht zu einer anderen Beurteilung. Der Rat bemerkt hierzu, daß sich die Funktion des Beitrittsrechts von der des Klagerechts unterscheide und daß deshalb Artikel 37 der Satzung nicht im Lichte des Artikels 173 des Vertrages ausgelegt worden sei. Umgekehrt könne die Auslegung des Artikels 175 nicht von der Existenz des Beitrittsrechts abhängen.

Das *Europäische Parlament* und die *Kommission der Europäischen Gemeinschaften* verweisen auf den Wortlaut des Artikels 175, um geltend zu machen, daß an der Aktivlegitimation des Parlaments zur Erhebung einer Untätigkeitsklage kein Zweifel bestehen könne. Der klare Wortlaut des Artikels 175 gestatte keine andere Auslegung.

Das *Parlament* trägt vor, das in Artikel 175 ausdrücklich eingeräumte Klagerecht könne nicht durch eine Bezugnahme auf den abweichenden Wortlaut des Artikels 173 eingeschränkt werden. Da die Bestimmungen des Vertrages über das Klagerecht nicht restriktiv interpretiert werden dürften, sei höchstens Artikel 173 im Lichte der Vorschrift des Artikels 175 auszulegen. Allen in

Artikel 4 des Vertrages erwähnten Organen der Gemeinschaft sei nämlich die Aufgabe zugewiesen, die Einhaltung des Vertrages zu kontrollieren.

Unter diesem Gesichtspunkt habe das erwähnte Urteil vom 29. Oktober 1980 das in Artikel 37 der Satzung vorgesehene Recht, einem beim Gerichtshof anhängigen Rechtsstreit beizutreten, für alle Organe einschließlich des Parlaments mit der Begründung bestätigt, daß man die vom Vertrag und insbesondere von Artikel 4 Absatz 1 gewollte institutionelle Stellung eines Organs beeinträchtigen würde, wollte man es in der Ausübung dieses Rechts einschränken. Diese Überlegung gelte in gleicher Weise für ein sämtlichen Organen einzuräumendes Klagerecht.

Die *beiden Organe* sind nicht der Ansicht, daß ein Klagerecht des Parlaments nach Artikel 175 mit der vom Vertrag vorgenommenen Aufteilung der Befugnisse unvereinbar sei.

Das *Parlament* erklärt, es könne nicht auf seine eingeschränkten Kompetenzen bei der Rechtsetzung verwiesen werden, um ihm die Möglichkeit abzusprechen, die Ausübung der Rechtsetzungsbefugnisse durch den Rat gerichtlich kontrollieren zu lassen. Denn die Klagerechte des Parlaments dürften nicht mit seinen politischen Mitwirkungsrechten an der Gesetzgebung gleichgesetzt werden. Mit der Erhebung der vorliegenden Klage werde nicht bezweckt, politische Kontrollrechte auszuüben, sondern, von den Rechtsschutzmöglichkeiten Gebrauch zu machen, die ihm der Vertrag eröffne, um konkrete Versäumnisse, die er für vertragswidrig halte, feststellen zu lassen.

Das *Parlament* maße sich durch eine solche Klage keineswegs eine Rechtsetzungsbefugnis an, denn falls ein aufgrund von Artikel 175 ergangenes Urteil eine vertragswidrige Untätigkeit des Gesetzgebers feststelle, sei der Rat das zuständige Organ, das nach Artikel 176 die zur Durchführung des Urteils

erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen habe.

Die *Kommission* trägt vor, daß, wäre das Argument des Rates von der Ausschließlichkeit seiner Rechtsetzungsbefugnisse richtig, dann auch eine Untätigkeitsklage gegen den Rat, die von anderen in Artikel 175 genannten Klageberechtigten, wie den Mitgliedstaaten oder der Kommission, erhoben werde, unzulässig sein müßte. Eine solche Auffassung, die in Wirklichkeit darauf hinauslaufe, jede Untätigkeitsklage gegen den Rat als Gesetzgeber auszuschließen, sei jedoch mit dem weitgefaßten Wortlaut des Artikels 175 nicht zu vereinbaren.

## 2. Die Voraussetzungen des Artikels 175 Absatz 2 des Vertrages

Der *Rat* vertritt zunächst die Auffassung, das Schreiben des Präsidenten des Parlaments vom 21. September 1982 könne nicht als Aufforderung im Sinne von Artikel 175 Absatz 2 angesehen werden. Eine vertragswidrige Untätigkeit liege nur dann vor, wenn das betreffende Organ bewußt nicht tätig geworden sei, um die Erreichung der vom Vertrag gesetzten Ziele zu verhindern. In dem Schreiben des Präsidenten des Parlaments werde aber eine Untätigkeit in diesem Sinne nicht schlüssig behauptet. Außerdem gebe das Schreiben, indem es in allgemeinen Begriffen die Einführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik fordere, nicht hinreichend genau die zu fassenden Beschlüsse an.

Trotz der Bezeichnung, die der Präsident des Parlaments seinem Schreiben gegeben habe, habe der Rat es als einen Beitrag zu dem politischen Dialog zwischen Rat und Parlament angesehen. In diesem Sinne habe der Rat mit seinem Schreiben vom 22. November dem Parlament eine Analyse seiner Aktion auf dem Gebiet des Verkehrs übermittelt, die es dem Parlament ermögliche, sich ein Bild davon zu machen, wie der Rat die Weiterentwicklung auf diesem Gebiet beurteile.

Falls der Gerichtshof das Schreiben des Parlaments als Aufforderung gemäß Artikel 175 betrachte, so macht der Rat geltend, erfülle sein Antwortschreiben vom 22. November 1982 die Voraussetzungen einer Stellungnahme im Sinne dieses Artikels, was zur Folge habe, daß die Klage unzulässig sei.

Er bemerkt hierzu, Artikel 175 verlange im Unterschied zu Artikel 35 EGKS-Vertrag nicht die Annahme eines förmlichen Aktes. Artikel 175 unterscheide sorgfältig zwischen dem Terminus „Beschluss fassen“ in Absatz 1 und dem Begriff „Stellungnahme“ in Absatz 2, der die Zulässigkeit der Klage betreffe.

Nach Ansicht des Rates hat die Untätigkeitsklage nicht die Aufgabe, dem betreffenden Organ vorzuschreiben, einen speziellen, inhaltlich bestimmten Beschluss zu fassen, sondern sicherzustellen, daß dieses Organ, das zum Handeln verpflichtet sei, tätig werde. Daher sei es nicht möglich, eine abstrakte Definition des Begriffs der Stellungnahme in Artikel 175 zu entwickeln. In jedem einzelnen Fall müßten die Erfordernisse einer Stellungnahme aufgrund der konkreten Verpflichtung des betreffenden Organs gegenüber der Partei, die es zum Tätigwerden aufgefordert habe, bestimmt werden.

So entgehe ein Organ, das einen bestimmten Beschluss fassen müsse, ohne daß ihm ein Ermessen zustehe, nicht einer Untätigkeitsklage, wenn seine Stellungnahme einen anderen Inhalt habe als der zu erlassende Akt. Verpflichtete dagegen der Vertrag oder das abgeleitete Recht das betreffende Organ nicht, den beantragten Akt zu erlassen, oder räumten sie ihm einen Ermessensspielraum ein, so sei eine begründete Antwort dahin gehend, daß das Organ es nicht für angebracht erachte, seine Zuständigkeit auszuüben, bereits ausreichend. Eine Stellungnahme habe insbesondere dann die Unzulässigkeit einer Klage zur Folge, wenn sie den Stand des Verfahrens angebe und erkennen

lasse, wie weiterhin vorgegangen werden solle, und damit klarstelle, daß kein Ermessensmißbrauch vorliege.

Nach Ansicht des Rates ist der erste Vorwurf des Parlaments bereits deshalb zurückzuweisen, weil der gewünschte Akt nicht genau angegeben sei. Die Unterlassung einer Beschlußfassung und damit auch die Klage müßten sich auf eine Verpflichtung beziehen, einen oder mehrere konkret umschriebene Akte zu erlassen. Eine Anfechtungsklage nach Artikel 173 könne sich nicht gegen eine gemeinsame Politik als solche richten, sondern müsse auf die eine solche Politik verwirklichenden konkreten Akte abzielen. Ebenso könne die Untätigkeitsklage nicht die gemeinsame Verkehrspolitik im allgemeinen betreffen, ohne die für die Einführung dieser Politik notwendigen Einzelmaßnahmen anzugeben. Der Rat ist im übrigen der Auffassung, es bestehe auch hinsichtlich der Festlegung eines Rahmens für die Verwirklichung dieser Politik keine Verpflichtung, einen Beschluß zu fassen, d.h. einen Akt, der Rechtsfolgen habe, zu erlassen.

Zum zweiten Vorwurf des Parlaments trägt der Rat vor, er könne nicht verpflichtet sein, konkret vom Parlament benannte Vorschläge anzunehmen. Denn das Bestehen und der Inhalt seiner Verpflichtung zum Handeln würden nicht durch die Vorschläge der Kommission bestimmt, sondern durch die Vorschrift des Vertrages, auf der sie beruhten. In dieser Hinsicht bezieht er sich auf den großen Ermessensspielraum, der sich für ihn aus den allgemein gehaltenen Artikel 75 Absatz 1 Buchstaben a und b ergebe. Dieser Ermessensspielraum werde nicht durch Absatz 2 dieses Artikels eingeschränkt, der nur eine Ordnungsvorschrift sei.

Im Lichte dieser Überlegungen stelle die Analyse der Maßnahmen des Rates in seinem Schreiben vom 22. November 1982, der Bemerkungen zu jedem der vom Parlament

genannten Vorschläge beigefügt seien, eine Stellungnahme dar, die hinreichend klar sei, um eine etwaige Untätigkeit, gegen die Klage erhoben werden könne, auszuschließen.

Das *Parlament* und die *Kommission* meinen, indem das Schreiben des Präsidenten des Parlaments vom 21. September 1982 deutlich zum Ausdruck bringe, welche Maßnahmen im Hinblick auf Artikel 175 verlangt würden, erfülle es den Zweck der Aufforderung im Sinne von Artikel 175 Absatz 2, nämlich es dem aufgeforderten Organ zu ermöglichen, sich darüber klar zu werden, welche Tätigkeit von ihm nach dem Vertrag verlangt werde, und ihm die Möglichkeit zu geben, eine etwaige Klage zu verhindern. Nach ihrer Ansicht kann die Aufforderung zum Tätigwerden auch komplexe Maßnahmen globalen Charakters betreffen, wie die Errichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik oder die Festlegung des Rahmens dieser Politik, denn die Wendung „Beschluß fassen“ in Artikel 175 Absatz 1 dürfe nicht restriktiv ausgelegt werden. Die näheren Ausführungen zu einem derartigen globalen Vorwurf gehörten zur Begründetheit der Klage.

Das Antwortschreiben des Rates vom 22. November 1982 könne jedoch nicht als Stellungnahme im Sinne von Artikel 175 angesehen werden.

Das *Parlament* trägt vor, eine Stellungnahme müsse, damit die Klage unzulässig werde, den Willen des zum Handeln aufgeforderten Organs, die begehrte Handlung vorzunehmen, endgültig artikulieren.

Nach Auffassung des Parlaments kann eine Weigerung, tätig zu werden, auch eine unausgesprochene Weigerung, keine Stellungnahme im Sinne von Artikel 175 darstellen. Das Parlament führt zu diesem Punkt aus, im Rechtssystem des EWG-Vertrages stelle die Untätigkeitsklage gegenüber der Nichtigkeitsklage ein eigenständiges Rechtsmittel dar. Die Klage aufgrund von Artikel

175 unterscheidet sich von der Klage nach Artikel 35 EGKS-Vertrag, da im System des Artikels 175 eine Weigerung, tätig zu werden, nicht als eine Entscheidung fingiert werde, die mit der Nichtigkeitsklage anzugreifen sei. Die Unterlassung, einen Beschluß zu fassen, bleibe also bei einer negativen Antwort nach wie vor bestehen, und diese Unterlassung bleibe mit der Untätigkeitsklage angreifbar.

Das Parlament trägt vor, der Begriff der Stellungnahme sei vom Gerichtshof noch nicht untersucht worden, da die bisher eingereichten Untätigkeitsklagen entweder wegen fehlender Klagebefugnis oder deswegen abgewiesen worden seien, weil das betreffende Organ gegenüber dem Kläger nicht verpflichtet gewesen sei, den beantragten Akt zu erlassen. Im vorliegenden Fall unterliege das Bestehen einer Handlungspflicht, die sich insbesondere aus den Artikeln 74 und 75 ergebe, jedoch keinem Zweifel. Die Tatsache, daß der Rat über ein Ermessen verfüge, entbinde ihn nicht von der Verpflichtung, innerhalb der vorgeschriebenen Fristen von dem Ermessen Gebrauch zu machen.

In diesem Zusammenhang hebt das Parlament hervor, es begehre mit seiner Klage nicht die Feststellung, daß der Rat es unterlassen habe, inhaltlich genau bestimmte gesetzgeberische Maßnahmen zu treffen; vielmehr werde gerügt, daß er sein Ermessen überhaupt nicht ausgeübt und damit die ihm nach dem Vertrag obliegenden Verpflichtungen nicht erfüllt habe. Die Antwort des Rates enthalte keine konkreten Zusagen, in welcher Weise er beabsichtige, seiner Verpflichtung zur Einführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik nachzukommen.

Die *Kommission* verweist auf den Text des Artikels 175 sowie auf Sinn und Zweck der Untätigkeitsklage, um den Begriff der Stellungnahme in einer Weise auszulegen, die von der Auslegung des Parlaments leicht ab-

weicht. Sie macht geltend, nach Artikel 175 Absatz 1 richte sich der Vorwurf der Untätigkeit darauf, daß das betreffende Organ es unterlassen habe, „einen Beschluß zu fassen“, zu dessen Erlaß es nach dem Vertrag verpflichtet sei. Die Untätigkeitsklage bezwecke, das Organ aus seiner Unentschlossenheit herauszuzwingen, es zu zwingen, „einen Beschluß zu fassen“. Wenn und soweit das Organ einen solchen Beschluß fasse und ihn binnen zwei Monaten dem Auffordernden mitteile, sei die vertragswidrige Untätigkeit beseitigt. Nach Auffassung der Kommission kann jedoch nicht nur eine positive Stellungnahme, sondern auch eine negative Stellungnahme des Organs im Sinne einer endgültigen Ablehnung, den von ihm verlangten Beschluß zu fassen, die Untätigkeit beenden. Desgleichen sei die Klage im Falle einer Stellungnahme, die teilweise positiv sei und im übrigen die Aufforderung zurückweise, unzulässig.

Das Organ brauche zwar keinen Standpunkt einzunehmen, der mit den sachlichen Wünschen des Auffordernden übereinstimme. Es müsse jedoch, um eine Untätigkeitsklage zu verhindern, seinen Standpunkt endgültig festlegen. Das Verfahren des Artikels 175 entspreche nicht den Erfordernissen eines angemessenen Rechtsschutzes, wenn man zuließe, daß eine Antwort, die den augenblicklichen Stand der Überlegungen beschreibe, die Untätigkeitsklage unzulässig mache.

Zu den besonderen Vorwürfen der Untätigkeit vertreten das *Parlament* und die *Kommission* die Auffassung, die Bemerkungen des Rates zu den in der Klageschrift erwähnten Vorschlägen der Kommission beschrieben lediglich den Stand der Prüfung und enthielten daher keine definitive Stellungnahme. Die Kommission weist jedoch darauf hin, daß der Rat zu dem im Schriftsatz des Parlaments unter Nr. 15 aufgeführten Vorschlag bemerke, er sei übereingekommen, hierüber keinen förmlichen Beschluß zu fassen. Sie fragt sich, ob diese Er-

klärung nicht als eine definitive negative Stellungnahme angesehen werden könne.

### 3. Der auf Artikel 173 des Vertrages gestützte Hilfsantrag

Nach Ansicht des *Rates* ist der Hilfsantrag auf Aufhebung der Antwort des Rates gemäß Artikel 173 bereits deshalb unzulässig, weil nach dem klaren Wortlaut dieser Bestimmung dem Parlament kein Klagerecht zustehe. Eine Auslegung im Hinblick auf Rechtsschutzerfordernisse, die aber über den Wortlaut des Artikels 173 hinausgehe, könne nicht als möglich angesehen werden, da das Handeln des Rates durch das Klagerecht der Kommission als Hüterin des Vertrages gerichtlich überwacht werden könne.

Außerdem könne die Antwort des Rates nicht mit einer Anfechtungsklage angegriffen werden, weil sie keine Handlung darstelle, die Rechtswirkungen erzeugen könne.

Das *Parlament* verweist auf seine These, wonach bei einer negativen Antwort die Untätigkeit bestehen bleibt und daher keine Stellungnahme darstellt, die die Untätigkeitsklage unzulässig macht. Würde eine Stellungnahme, die die Untätigkeit nicht beende, gleichwohl die Klage nach Artikel 175 ausschließen, so bliebe nur die Alternative, dem Parlament ein subsidiäres Klagerecht gemäß Artikel 173 zuzusprechen und eine solche Stellungnahme als einen aufgrund dieser Bestimmung anfechtbaren Akt anzusehen. Jedes andere Ergebnis würde zu einer Lücke im Rechtsschutzsystem führen.

## B — Zur Begründetheit

### 1. Allgemeine Ausführungen

Das *Europäische Parlament* und die *Kommission* legen zunächst das System und die Ziele des Vertrages auf dem Gebiet des Verkehrs dar.

Nach Ansicht des *Parlaments* bezieht sich der Begriff der gemeinsamen Verkehrspolitik im Sinne des Vertrages auf ein in sich zusammenhängendes System verbindlicher Rechtsakte, das auf der Ebene der Gemeinschaft die Ausrichtung und Planung der zur Überwindung räumlicher Entfernungen durch Personen, Güter und Nachrichten erforderlichen Maßnahmen steuere. Dieses System verbindlicher Rechtsakte solle dazu dienen, für die Verkehrswirtschaft im ganzen Gebiet der Gemeinschaft binnenmarktähnliche Verhältnisse zu schaffen.

Die gemeinsame Verkehrspolitik füge sich in die Gesamtstruktur des vom Vertrag vorgesehenen Integrationsprozesses ein. Unter den in Artikel 3 des Vertrages erwähnten Tätigkeiten der Gemeinschaft habe die gemeinsame Verkehrspolitik den gleichen Rang wie die gemeinsame Agrarpolitik oder die Errichtung eines Systems, das den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schütze. Sie müsse parallel zur Lage der übrigen Vertragsbereiche verwirklicht werden, denn eine unzureichende Entwicklung im Verkehrssektor könne die Erfüllung der vertraglichen Ziele in bestimmten anderen Bereichen, wie z. B. den freien Warenverkehr, gefährden.

Nach Auffassung des Parlaments setzt die Einführung der gemeinsamen Verkehrspolitik aufgrund der Artikel 74 bis 84 des Vertrages einen dreistufigen Planungs- und Umsetzungsprozeß voraus, der für die Gemeinschaftsverträge charakteristisch sei. Er erfordere zunächst die Festlegung der Ziele oder Grundsätze, die den Rahmen bildeten, in dem die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 74 im Verkehrsbereich die in Artikel 2 des Vertrages genannten Ziele zu verfolgen hätten. Sodann umfasse er die Festlegung der Instrumente zur Verwirklichung dieser Ziele oder Grundsätze und den Erlaß von Anwendungsbeschlüssen. Die in den Artikeln 75 Absatz 1 und 84 Absatz 2 verwendeten allgemeinen Begriffe „gemeinsame Regeln“, „Bedingungen“ und „zweckdienliche“ oder

„geeignete Vorschriften“ bezögen sich auf diese drei Arten von Regelungen.

Die *Kommission* erläutert die Gründe dafür, daß die gemeinsame Verkehrspolitik eine von zwei ausdrücklich im Vertrag vorgesehenen sektoralen Politiken sei. In seiner wirtschaftlichen Bedeutung sei der Verkehrssektor mit dem Agrarsektor vergleichbar. Über 6 Millionen Menschen seien im Verkehrssektor beschäftigt. Der Sektor trage, was den gewerblichen Verkehr betreffe, unmittelbar und mittelbar ungefähr 6,5 % zum Bruttosozialprodukt der Gemeinschaft bei, und 15 bis 20 %, wenn man den Werkverkehr und den privaten Verkehr mit einbeziehe. Außerdem spiele dieser Wirtschaftszweig eine wesentliche Rolle bei der Verwirklichung und dem Funktionieren des Gemeinsamen Marktes.

Der Verkehrssektor sei darüber hinaus durch ein hohes Ausmaß an verschiedenen Formen staatlichen Eingriffs gekennzeichnet, was sich durch die politische Empfindlichkeit, die mit seinen im öffentlichen Interesse liegenden Aufgaben verbunden sei, und durch die besonderen Probleme erkläre, die sich aus den Wettbewerbsverhältnissen zwischen den verschiedenen Verkehrsarten ergäben. Insbesondere erbrächten die Eisenbahnen wichtige Dienstleistungen im öffentlichen Interesse und neigten zu erheblichen Defiziten, die dann von den nationalen Haushalten getragen werden müßten. Aus der Sicht einiger Mitgliedstaaten stehe dies einer Politik entgegen, die sich auf die Liberalisierung des Güterverkehrs innerhalb der Gemeinschaft und auf die Anwendung der allgemeinen Vertragsregeln beschränke. Schließlich sei der Verkehr schon vor Abschluß des Vertrages Gegenstand zahlreicher bilateraler und multilateraler Vereinbarungen der Mitgliedstaaten untereinander und mit Drittländern gewesen.

Die Kommission folgert aus diesen Überlegungen, daß die Organisation des Verkehrssektors eng mit der Schaffung und der Ent-

wicklung des Gemeinsamen Marktes verknüpft sei und daß die Besonderheiten dieses Sektors eine eigene Politik im Sinne eines kohärenten Bündels von Maßnahmen in Ergänzung der Anwendung der allgemeinen Regeln des Vertrages erforderten. Aus dieser Perspektive sehe Artikel 3 Buchstabe e des Vertrages die Einführung einer gemeinsamen Politik vor. Diese Auffassung werde durch Artikel 74 bestätigt, indem er einen Grundsatz formuliere, der das Bestehen einer gemeinsamen Politik voraussetze, um es den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, im Verkehrsbereich die Ziele des Vertrages im Rahmen dieser Politik zu verfolgen. Artikel 75 schreibe die Durchführungsmaßnahmen für den Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr vor. Artikel 3 Buchstabe e unterscheide aber nicht zwischen den verschiedenen Verkehrsarten, und die gemeinsame Politik umfasse auch die in Artikel 84 Absatz 2 erwähnte Seeschifffahrt und Luftfahrt.

In bezug auf die Methode für die Einführung der gemeinsamen Politik bemerkt die Kommission, im Titel über den Verkehr seien nicht mit aller Deutlichkeit die Abfolge und das Niveau der zu fassenden Beschlüsse angegeben. Der Vertrag belasse den Gemeinschaftsorganen die Wahl, ob sie einem systematischen Ansatz oder einem mehr pragmatischen Ansatz einer schrittweisen Einführung der gemeinsamen Politik unter den gegebenen Umständen den Vorzug gäben, sofern das erzielte Ergebnis den Erfordernissen einer kohärenten Politik entspreche, die zur Verwirklichung der Vertragsziele beitrage.

Das *Parlament* skizziert sodann global die Tätigkeiten, die die Organe der Gemeinschaft im Laufe der Jahre auf dem Gebiet des Verkehrs entfaltet hätten. Mehrfach, unter anderem 1962, 1973, 1977 und 1980, habe die Kommission dem Rat Mitteilungen und Memoranda unterbreitet, um die Leitlinien einer gemeinsamen Politik sowie ein Programm vorrangiger Aktionen aufstellen



zu lassen. Das Parlament seinerseits habe immer wieder die Notwendigkeit betont, die Grundsätze einer gemeinsamen Politik festzulegen. In diesem Zusammenhang bezieht sich das Parlament insbesondere auf

- seine EntschlieÙung vom 25. September 1974 über die Grundsätze der gemeinsamen Verkehrspolitik (ABl. C 127, S. 24), angenommen aufgrund des Berichts Mursch (Dok. 215/74 des EP),
- seine EntschlieÙung vom 16. Januar 1979 zu Stand und Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik (ABl. C 39, S. 16), angenommen aufgrund des Berichts Seefeld (Dok. 512/78 des EP), und
- seine EntschlieÙung vom 9. März 1982 über die gemeinsame Verkehrspolitik (ABl. C 87, S. 42), angenommen aufgrund des Berichts Carossino (Dok. 1-996-81 des EP).

Auf der Ebene des Rates hätten diese vorbereitenden Arbeiten nur vereinzelt zu planenden Entscheidungen geführt, die in den 60er Jahren getroffen worden seien. Diese Entscheidungen, insbesondere die Entscheidung des Rates vom 13. Mai 1965 über die Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beeinflussen, (ABl. Nr. 88, S. 1500) seien jedoch bis heute noch nicht durchgeführt worden.

Im übrigen seien die bisher vom Rat getroffenen Rechtsetzungsmaßnahmen eher sporadischer Natur und ohne ein kohärentes verkehrspolitisches Konzept ergangen. Am 31. Dezember 1982 habe der Rat noch über etwa dreißig Vorschläge der Kommission, die ihm teilweise seit mehreren Jahren vorgelegen hätten, zu befinden gehabt, während eine etwa gleiche Anzahl von Vorschlägen von der Kommission zurückgezogen worden seien, weil sie nicht mehr aktuell gewesen seien. Infolgedessen bestünden in der Gemeinschaftsrechtsetzung wesent-

liche Lücken, insbesondere auf dem Gebiet der für die Einführung eines echten gemeinsamen Verkehrsmarktes erforderlichen sozialen, steuerlichen und technischen Harmonisierung sowie im Bereich der Eisenbahnen und der Verkehrsinfrastrukturen.

Auf eine Frage des Gerichtshofes hat das Parlament erläutert, daß nach seiner Ansicht eine gemeinsame Verkehrspolitik auf jeden Fall Maßnahmen umfassen müsse betreffend

- die Harmonisierung der technischen Vorschriften für die Fahrzeuge, darunter insbesondere derjenigen über die Gewichte und Abmessungen der Nutzfahrzeuge und über die durch den Verkehr verursachten Umweltbelastungen,
- die Regelung des Marktzugangs im internationalen und im Binnenverkehr,
- die technische Harmonisierung der Verkehrsnetze und Beseitigung von Lücken und Engpässen sowie
- die Harmonisierung der verkehrsspezifischen Sozialvorschriften.

Der Rat bemerkt, der Titel IV des Zweiten Teils des Vertrages über den Verkehr habe die Autoren des Vertrages wegen der sehr unterschiedlichen Konzeptionen zur Verkehrspolitik, die in den zukünftigen Mitgliedstaaten vorherrschten, vor besondere Schwierigkeiten gestellt. Die Bestimmungen dieses Titels gäben eine Einigung über ziemlich vage Kompromißformeln wieder, die materiellen Entscheidungen auswichen. Keine dieser Bestimmungen sehe die Festlegung der Hauptrichtlinien einer gemeinsamen Politik in einer Weise vor, wie das in Artikel 43 Absatz 1 für die gemeinsame Agrarpolitik der Fall sei. Außerdem enthalte der Titel IV keinen Zeitplan für die Verwirklichung der gemeinsamen Politik und lege im Gegensatz zu den Titeln II und III auch keine Ziele fest, die am Ende der Übergangszeit erreicht sein sollten.

Der Verkehrssektor sei nämlich eine äußerst komplexe und vielfältige Materie, für die eine gemeinsame Politik nur graduell durch spezifische Regelungen für die verschiedenen Zweige erarbeitet werden könne. Dementsprechend habe der Rat eine Reihe verschiedener Maßnahmen beschlossen, die als der Beginn einer gemeinsamen Politik betrachtet werden könnten. Da Ziel und Inhalt einer gemeinsamen Politik nicht vom Vertrag festgelegt seien, erscheine es dem Rat kaum möglich, mit Sicherheit festzustellen, wann die Maßnahmen, die er gemäß dem Vertrag treffen müsse, so weit konkretisiert seien, daß man sie insgesamt als gemeinsame Verkehrspolitik bezeichnen könne.

Der Rat bestreite nicht, daß weitere Maßnahmen getroffen werden müßten. In dieser Hinsicht beruft er sich jedoch auf die Mitteilung der Kommission vom 9. Februar 1983, „Fortschritte auf dem Wege zu einer gemeinsamen Verkehrspolitik“ (ABl. C 154, S. 1), und hebt hervor, daß die Erarbeitung einer gemeinsamen Politik auf objektive Schwierigkeiten gestoßen sei, die mit der Divergenz der insoweit bestehenden nationalen Konzeptionen zusammenhängen. Die nationalen Politiken würden durch die geographischen, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen der Mitgliedstaaten bestimmt, die zu unterschiedlichen Verkehrsstrategien geführt hätten. Die Unterschiede in der Sechsergemeinschaft hätten sich infolge der späteren Erweiterungen der Gemeinschaft noch verstärkt. So seien die geographischen Randstaaten viel stärker auf den Straßenverkehr angewiesen als die Mittelstaaten, die sich mehr auf die Eisenbahn verließen.

Um die sich aus dieser Situation ergebenden Probleme zu veranschaulichen, verweist der Rat auf ein Memorandum der Gruppe der zehn Eisenbahnunternehmen der Europäischen Gemeinschaften über das Gemeinschaftskontingent für den Güterkraftverkehr. Dieses Memorandum zeige klar die Interdependenz der verschiedenen Ver-

kehrssektoren auf, die zur Folge habe, daß Fortschritte auf einem Sektor schwerwiegende Probleme für andere Sektoren mit sich bringen und für das Verkehrswesen insgesamt negative Auswirkungen haben könnten. Die Lösung des Problems des Wettbewerbs zwischen Schiene, Straße und bis zu einem gewissen Grade auch Wasserstraße sei nämlich die Voraussetzung für Fortschritte bei der Verwirklichung einer gemeinsamen Politik. Die Vorschläge der Kommission insbesondere hinsichtlich der Situation der Eisenbahnen hätten sich jedoch nur auf Teilaspekte bezogen und nicht erlaubt, das Problem umfassend zu lösen.

Der Rat weist außerdem darauf hin, daß eine Verkehrspolitik der Gemeinschaft nicht getrennt von der Entwicklung anderer Gemeinschaftspolitiken ausgearbeitet werden könne. Wie die Kommission es in ihrer letzten Mitteilung ausgedrückt habe, werde die Entwicklung eines einzigen, einheitlichen Verkehrsmarktes die Begleiterscheinung und nicht die Voraussetzung eines größeren Zusammenwachsens der nationalen Wirtschaftspolitiken sein.

## 2. Der erste Antrag: Fehlen einer gemeinsamen Verkehrspolitik

Das *Europäische Parlament*, unterstützt von der *Kommission*, trägt vor, alle bisher vom Rat auf dem Gebiet des Verkehrs erlassenen Maßnahmen entsprächen keineswegs den sich aus dem Vertrag ergebenden Erfordernissen einer gemeinsamen Politik.

Beide Organe sind der Ansicht, daß sich eine Rechtspflicht zur Einführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik sowohl aus dem Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen als auch aus der erwähnten Zielsetzung und Systematik des Vertrages ergebe. Die allgemeine Verpflichtung habe ihre Grundlage in der grundsätzlichen Bestimmung des Artikels 3 Buchstabe e des Vertrages. Der imperative Charakter dieser Regel werde durch die Verknüpfung bestätigt, die zwischen den

verschiedenen Teilen des Vertrages bestehe. Die Verfolgung der in diesem Artikel aufgestellten Ziele sei nämlich unerlässlich für die Erfüllung der Aufgaben der Gemeinschaft.

Nach Auffassung des *Parlaments* ergibt sich das Bestehen einer allgemeinen Verpflichtung auch aus Artikel 74 des Vertrages, der insbesondere das Vorhandensein eines verbindlichen Rahmens für die gemeinsame Politik als logische Voraussetzung für die Anwendung von Einzelmaßnahmen erfordere. Die Festlegung eines verbindlichen Rahmens entspreche der Notwendigkeit, eine Gesamtorientierung zu entwickeln, und könne ein unkoordiniertes oder sogar widersprüchliches, nur reaktives Verhalten der Gemeinschaft verhindern. Nach Artikel 8 Absatz 7 des Vertrages hätten die Grundlagen der gemeinsamen Politik bis zum Ende der Übergangszeit geschaffen werden müssen.

Das Parlament macht sodann geltend, Artikel 75 des Vertrages erlege dem Rat die unbedingte Verpflichtung auf, für den internationalen Verkehr gemeinsame Regeln aufzustellen, für die Zulassung zum nationalen Verkehr die Bedingungen festzulegen und alle sonstigen zweckdienlichen Vorschriften zu erlassen. Nach Artikel 75 Absatz 2 hätten die in Absatz 1 Buchstaben a und b vorgesehenen Regelungen während der Übergangszeit erlassen werden müssen. Das Parlament ist jedoch der Ansicht, daß der Rat auch im Falle des Artikels 75 Absatz 1 Buchstabe c, für den keine ausdrückliche Frist vorgeschrieben sei, verpflichtet sei, die erforderlichen Maßnahmen innerhalb einer angemessenen Frist zu erlassen, d. h. innerhalb einer Frist, die angemessen sei, um den Erwartungen der Rechtsbetroffenen hinsichtlich des Zustandekommens einer gemeinsamen Politik gerecht zu werden.

Nach Ansicht des *Parlaments* beschränkt sich das Ermessen, das dem Rat auf dem Gebiet des Verkehrs zustehe, auf die Festlegung des Inhalts der zu erlassenden Maßnahmen und auf die Bestimmung des Zeit-

punkts ihres Inkrafttretens innerhalb der bestehenden Frist. Dieses Ermessen beeinträchtige nicht das Bestehen einer Verpflichtung zur Beschlußfassung und erlaube dem Rat jedenfalls nicht, angesichts der Erfordernisse des Vertrages untätig zu bleiben.

Die *Kommission* trägt vor, nach dem Vertrag bestehe keine rechtliche Verpflichtung, bis zum Ende der Übergangszeit einen Rahmen für die gemeinsame Verkehrspolitik festzulegen. Sie unterstützt jedoch die Auffassung des *Parlaments*, daß die zuständigen Organe der Gemeinschaft rechtlich verpflichtet seien, die allgemeine Verpflichtung zur Einführung einer solchen Politik innerhalb eines angemessenen Zeitraums zu erfüllen. Der Inhalt dieser Verpflichtung sei in Übereinstimmung mit den besonderen Bestimmungen des Titels über den Verkehr zu ermitteln.

Sie fügt in dieser Beziehung hinzu, das Stillhaltegebot, das in Artikel 76 enthalten sei und das bis zum Erlaß der in Artikel 75 Absatz 1 genannten Vorschriften gelten solle, bestätige mittelbar das Bestehen besonderer Verpflichtungen nach Artikel 75. Außerdem weise Artikel 61, wonach für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs die Bestimmungen des Titels über den Verkehr gälten, auf eine Verpflichtung hin, den freien Dienstleistungsverkehr durch geeignete Maßnahmen auf der Rechtsgrundlage nicht nur des Artikels 75, sondern auch des Artikels 84 Absatz 2 des Vertrages zu verwirklichen.

Die *Kommission* ist nämlich der Ansicht, die allgemeine Verpflichtung des Artikels 3 Buchstabe e erstrecke sich nicht nur auf den Straßen-, Eisenbahn- und Binnenschiffsverkehr, sondern auch auf die Seeschifffahrt und Luftfahrt. Nach ihrer Auffassung betrifft das Ermessen, das dem Rat nach Artikel 84 Absatz 2 zustehe, um zu entscheiden, ob, inwieweit und nach welchen Verfahren geeignete Vorschriften für diese Bereiche zu erlassen seien, vor allem die Wahl dieser

Maßnahmen. Die Verpflichtung, innerhalb einer angemessenen Frist tätig zu werden, ergebe sich bereits daraus, daß die Wettbewerbsbedingungen der Seeschifffahrt und Luftfahrt die Verwirklichung der Integration dieser Märkte durch die bloße Anwendung der allgemeinen Vertragsregeln behinderten. Auch wenn das dem Rat nach Artikel 84 Absatz 2 eingeräumte weite Ermessen eine längere Frist für den Erlaß der in diesen Bereichen geeigneten Maßnahmen als für die anderen Verkehrsarten rechtfertige, so sei diese Frist doch mittlerweile abgelaufen.

Was den allgemeinen Vorwurf der Untätigkeit gegen den Rat betrifft, so verweist das *Parlament* auf seine Analyse der Tätigkeit der Organe. Der Rat habe zunächst seine Pflicht versäumt, die Grundsätze aufzustellen, die den Rahmen der gemeinsamen Politik bilden könnten, denn die in den 60er Jahren vereinzelt getroffenen planenden Entscheidungen hätten nicht zu einer zusammenhängenden Gesetzgebung führen können, wie sie z.B. für die Zollunion, den Wettbewerb im Gemeinsamen Markt und den Agrarbereich bestehe. Sogar in solchen Bereichen, in denen der Vertrag keinen festen Rahmen vorsehe, habe der Rat Aktionsprogramme als Grundlage für seine Tätigkeit aufgestellt. Seit 1970 habe er jedoch keine konkreten ordnungspolitischen Leitlinien auf dem Gebiet des Verkehrs mehr entwickelt.

In diesem Zusammenhang bezieht sich das Parlament auf das Urteil in der Rechtssache 12/82 und hebt hervor, die Vorschriften des Vertrages über den Verkehr bezweckten zwar die Liberalisierung der Wirtschaftsbeziehungen und die Herstellung einer Wettbewerbswirtschaft innerhalb der Gemeinschaft, jedoch folge aus der Konzeption einer gemeinsamen Politik, daß die Gemeinschaft auch die Aufgabe habe, einen ausgewogenen Handelsverkehr und einen redlichen Wettbewerb zu gewährleisten (Trinon, Slg. 1982, 4089). Das Fehlen einer gemein-

samen Verkehrspolitik habe aber schwerwiegende Wettbewerbsverzerrungen verursacht und sich negativ auf den Handelsverkehr ausgewirkt.

Der allgemeine Vorwurf der Untätigkeit werde noch erhärtet durch das vertragswidrige Unterlassen des Rates, über die ihm von der Kommission vorgelegten Vorschläge zu entscheiden. In dieser Beziehung verweist das Parlament insbesondere auf die in dem Aufforderungsschreiben aufgeführten 24 Vorschläge, für die sich die Verpflichtung zum Handeln aus Artikel 75 des Vertrages ergebe.

Zur Unterstützung des Vorbringens des Parlaments legt die *Kommission* eine Liste der vom Rat gefaßten Programmbeschlüsse mit einer detaillierten Analyse der daraufhin erlassenen Maßnahmen vor. Sie erklärt, im Bereich des Straßenverkehrs umfasse die Liberalisierung des Güterkraftverkehrs zwischen Mitgliedstaaten nur 40 % dieses Verkehrs, während die Beförderung innerhalb eines Mitgliedstaats den dort ansässigen Transportunternehmen vorbehalten bleibe. Was die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen betreffe, so fehlten Vorschriften über die Besteuerung der Nutzfahrzeuge und über die Gewichte und Abmessungen dieser Fahrzeuge. Außerdem behindere eine erhebliche Anzahl von Grenzkontrollen weiterhin den grenzüberschreitenden Verkehr.

Im Bereich der Eisenbahnen müßten noch eine Reihe von Maßnahmen getroffen werden, um die Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahnen zu verbessern, um ihre Zusammenarbeit untereinander zu intensivieren und um ihre Wirtschaftlichkeit allgemein zu verbessern.

Für den Verkehr auf Binnenwasserstraßen fehlten eine Regelung über die Zulassung zum Beruf und eine Harmonisierung der Sozialvorschriften. Darüber hinaus habe der Rat versäumt, gemeinsame Regeln aufzustellen, um die Wettbewerbsverzerrungen auf dem Gebiet der Frachtraten, die sich aus

den nationalen Politiken hinsichtlich der strukturellen Überkapazität in diesem Sektor ergäben, zu beseitigen.

Die Kommission trägt außerdem vor, die Aufteilung der Infrastrukturkosten auf die verschiedenen Verkehrsarten sei nicht geregelt und es sei keine Rechtsgrundlage für die gemeinsame Finanzierung von Infrastrukturvorhaben, die für die Gemeinschaft von Bedeutung seien, oder für die Koordinierung der nationalen Maßnahmen in diesem Bereich verabschiedet worden.

Die Kommission weist schließlich auf die Unzulänglichkeit der auf den Gebieten der Seeschifffahrt und Luftfahrt erzielten Fortschritte sowie darauf hin, daß der Rat sehr viel Widerstand dagegen geleistet habe, der Gemeinschaft die Ausübung ihrer Kompetenz in bezug auf die Außenbeziehungen auf dem Gebiet des Verkehrs zu ermöglichen. Beispielsweise sei die Gemeinschaft immer noch nicht Vertragspartei des Europäischen Übereinkommens über den Straßenverkehr oder Mitglied der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt.

Das *Parlament* und die *Kommission* sind der Ansicht, die Schwierigkeiten der Entscheidungsfindung im Rat bei komplexen Fragen, in denen divergierende Interessen bestünden, könnten nicht als Rechtfertigung für die Unterlassung des Erlasses der nach dem Vertrag erforderlichen Vorschriften innerhalb der vertraglich vorgeschriebenen Fristen gelten gelassen werden. Denn der Vertrag stelle dem Rat bestimmte Entscheidungsmechanismen zur Verfügung, um diese Probleme zu lösen. Nach Artikel 5 des Vertrages und den besonderen Vertragsvorschriften über den Entscheidungsprozeß seien die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Arbeit im Rat zu erleichtern und jede Anstrengung zur Zusammenarbeit zu unternehmen, um die sich aus dem Vertrag ergebenden rechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen. Diese Verpflichtung schließe die Anwendung der im Vertrag vorgesehenen Ab-

stimmungsverfahren in Fällen ein, in denen ein Konsens nicht erzielt werden könne und in denen Einstimmigkeit nicht verlangt werde.

Auf eine Frage des Gerichtshofes hat die *Kommission* erklärt, sie habe bei der Ausübung ihres Initiativrechts von Anfang an den wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Schwierigkeiten, mit denen die Mitgliedstaaten ihre ablehnende Haltung begründet hätten, Rechnung getragen. Sie sei daher der Auffassung, daß die Vorschläge, die sie dem Rat nach Artikel 75 Absatz 1 Buchstaben a und b gemacht habe, zum Zeitpunkt ihrer Vorlage das unerläßliche Minimum für die Sicherstellung einer adäquaten Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik parallel zu den Entwicklungen in den übrigen Bereichen des Gemeinsamen Marktes dargestellt hätten.

Der *Rat* bestreitet zunächst, daß der Vertrag für ihn eine Rechtspflicht zur Erstellung eines verbindlichen Rahmens für eine gemeinsame Verkehrspolitik festgelegt habe. Artikel 75 des Vertrages sehe zwar vor, daß zur Durchführung des Artikels 74 bestimmte Maßnahmen ergriffen werden sollten, nicht aber, daß ein verbindlicher Rahmen für diese Politik festzulegen sei. Der Rat ist im übrigen der Ansicht, daß ein solcher Rahmen auch nicht erforderlich sei, um die Ziele des Vertrages zu erreichen. Im Hinblick auf den evolutiven Charakter der Verkehrsprobleme bestände sogar die Gefahr, daß ein verbindlich festgelegter Gesamtplan die Konzeption der später zu ergreifenden Maßnahmen präkludieren und die nötige Anpassung an technische und wirtschaftliche Gegebenheiten erschweren würde.

Was die Einführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik als solche betreffe, so bestehe nach dem Vertrag keine hinsichtlich des Inhalts oder der Fristen hinreichend klar konkretisierte Rechtspflicht des Rates, die es erlauben würde, daß in einem Verfahren gemäß Artikel 175 eine Verletzung des Ver-

trages durch den Rat festgestellt werden könnte. Der Rat wiederholt in diesem Zusammenhang, daß der Begriff der gemeinsamen Verkehrspolitik inhaltlich im Vertrag nicht bestimmt sei.

Der Rat wendet sich gegen die vom Parlament und von der Kommission vorgeschlagene systematische Auslegung aufgrund der kombinierten Wirkung der Artikel 3 und 74 ff. des Vertrages. Artikel 3 schaffe nämlich keine autonome Handlungspflicht oder eine Rechtsgrundlage für besondere Rechtsakte des Rates. Auch wenn die Zielsetzungen in Artikel 3 maßgeblich für die Auslegung der Vertragsbestimmungen seien, die die einzelnen Sachgebiete regelten, so legten doch erst diese konkreten Vertragsbestimmungen die Handlungsermächtigungen und die Verpflichtungen der Organe zum Handeln fest. Aufgrund dieser Unterscheidung habe der Gerichtshof im Urteil vom 11. November 1981 zum Beispiel einen Zusammenhang zwischen Artikel 67 des Vertrages und Artikel 3 Buchstabe c hergestellt, um sodann ausschließlich aufgrund der Artikel 67 ff. zu untersuchen, in welchem Grade die Freiheit des Kapitalverkehrs vom Vertrag tatsächlich vorgesehen sei und in welchem Umfang dem Rat ein Beurteilungsspielraum eingeräumt sei (Rechtssache 203/80, Casati, Slg. 1981, 2613). Aus dieser Sicht trage eine Bezugnahme auf Artikel 61 des Vertrages über den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs auch nicht zur Begründung einer allgemeinen Verpflichtung zur Einführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik bei.

Der Rat trägt außerdem vor, Artikel 74 des Vertrages enthalte weder eine Handlungsverpflichtung noch eine Handlungsermächtigung für den Rat. Im übrigen zeige der Titel über den Verkehr einen Weg auf, der zu beschreiten sei, lege aber weder das Ziel inhaltlich fest, das zu erreichen sei, noch den Zeitpunkt, zu dem das Ziel erreicht sein müsse. Ein Vergleich mit den Bestimmungen des Vertrages über die Einführung der ge-

meinsamen Agrarpolitik mache den wenig bestimmten Charakter der Vertragsbestimmungen über die gemeinsame Verkehrspolitik deutlich. Außerdem seien die bereits zitierten Vorschriften über den Kapitalverkehr ein Beispiel für eine Handlungspflicht, versehen mit einem so weiten Beurteilungsspielraum, daß das zuständige Organ, im vorliegenden Fall der Rat, vom Erlaß von Liberalisierungsmaßnahmen absehen könne, falls sie seiner Ansicht nach für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes nicht notwendig seien.

Der Rat ist der Ansicht, Artikel 75 Absatz 1 Buchstaben a und b habe zwar für ihn eine Rechtspflicht zum Handeln festgelegt und diese sei in Artikel 75 Absatz 2 auch zeitlich bestimmt. Diese Handlungspflicht sei jedoch inhaltlich so wenig präzisiert und räume ihm einen so weiten Entscheidungsspielraum ein, daß sie nach seiner Auffassung nicht Gegenstand einer Klage gemäß Artikel 175 sein könne. Diese Feststellung gelte erst recht für den Fall des Artikels 75 Absatz 1 Buchstabe c. Denn der Vertrag lege nicht fest, welchen Umfang die zu erlassenden Regelungen haben sollten und welche Sachgebiete sie betreffen müßten. Wie im Bereich der gemeinsamen Agrarpolitik bringe der Erlaß von Gemeinschaftsregelungen in bezug auf den Verkehr eine Beurteilung komplexer wirtschaftlicher Situationen mit sich, die gemäß der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes einen weiten Ermessensspielraum rechtfertige.

Der Rat verneint außerdem das Bestehen einer Entscheidungspflicht aufgrund von Artikel 84 Absatz 2 in den Bereichen der Seeschifffahrt und Luftfahrt. Der Wortlaut des Artikels an sich zeige, daß dieser dem Rat ein Ermessen einräume, nicht nur um zu entscheiden, inwieweit und nach welchen Verfahren Vorschriften zu erlassen seien, sondern auch um die Frage zu beurteilen, ob Maßnahmen zu ergreifen seien.

Was die Beispiele für Maßnahmen betrifft, deren Fehlen zur Begründung des allgemeinen Untätigkeitsvorwurfs geltend gemacht wird, so ist der Rat der Ansicht, Artikel 175 des Vertrages erlaube es dem Gerichtshof nicht, festzustellen, welches der Umfang und der Inhalt der Regelungen sei, die vom Rat nach Artikel 75 Absatz 1 Buchstaben a und b hätten getroffen werden müssen. Ebenso wenig wie der Gerichtshof bei einer Klage nach Artikel 173 die Ausübung des Ermessens inhaltlich nachprüfe, könne er im Rahmen einer Unterlassungsklage die Ausübung des Ermessens vorschreiben.

Der Rat verweist im übrigen auf die bereits dargelegten Schwierigkeiten, die den Fortschritt bei der Ausarbeitung einer gemeinsamen Politik behinderten. Hierzu bezieht er sich auf bestimmte Lehrmeinungen des nationalen Verwaltungsrechts, wonach sich eine Behörde, die eine Verpflichtung mit einem bestimmten Inhalt zu erfüllen habe, keiner illegalen Unterlassung schuldig mache, wenn konkrete technische oder politische Umstände — z. B. bei einem Konflikt zwischen divergierenden politischen oder sozialen Interessen, der schwerwiegende Folgen haben könne — der Erfüllung der Verpflichtung entgegenstünden. Im Falle einer Verpflichtung zum Tätigwerden, die in bezug auf den Inhalt einen gewissen Spielraum lasse, sei die Unterlassung nur dann illegal, wenn sie einen Amtsmissbrauch oder eine Kompetenzüberschreitung darstelle. Der Rat fügt hinzu, daß sein Ermessensspielraum bei der Wahrnehmung seiner gesetzgeberischen Befugnis noch weniger strengen Beschränkungen unterliege, als sie für das Handeln einer Verwaltungsbehörde gälten.

In seiner Rolle als Vermittler zwischen Gemeinschaftsverpflichtungen und einzelstaatlichen Interessen, die in den Artikeln 74 und 75 hervorgehoben werde, müsse der Rat allen Umständen Rechnung tragen, die die Ausführung der Bestimmungen des Artikels 75 Absatz 1 Buchstaben a und b erschweren,

wenn nicht sogar verhindern und dadurch unabsehbare Folgen für die Gemeinschaft nach sich ziehen könnten. In diesem Zusammenhang wirft der Rat die Frage auf, inwieweit ihm als Gemeinschaftsorgan politische Situationen in den Mitgliedstaaten zugerechnet werden könnten, die seine Beschlußfassung beeinflussen. Zu dem Argument des Parlaments und der Kommission bezüglich des Beschlußverfahrens vertritt der Rat die Ansicht, er sei nicht Adressat der Bestimmungen von Artikel 5, der ausschließlich Verpflichtungen der Mitgliedstaaten enthalte.

3. Der zweite Antrag: Unterlassung des Rates, über vierzehn Vorschläge der Kommission zu entscheiden

Das *Europäische Parlament*, unterstützt von der *Kommission*, macht zweitens geltend, der Rat habe dadurch gegen seine Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen, daß er es unterlassen habe, über die in den Klageanträgen des Parlaments aufgeführten 14 Vorschläge der Kommission zu entscheiden.

Für jeden der Vorschläge hat die Kommission die Rechtsgrundlage sowie den Stand des Vorgangs angegeben, und die drei Organe haben Erklärungen eingereicht, die sich im wesentlichen wie folgt zusammenfassen lassen:

Acht Vorschläge beziehen sich auf das Gebiet des *Straßenverkehrs*. Fünf davon — die in den Anträgen des Klägers unter Nrn. 7 bis 11 aufgeführt sind — sind ausschließlich auf Artikel 75 Absatz 1 Buchstabe a gestützt und betreffen Liberalisierungsmaßnahmen für den Güterkraftverkehr zwischen Mitgliedstaaten. Nach Ansicht des *Parlaments* stellt insbesondere der Vorschlag über die Anpassung der Kapazitäten (Nr. 7) einen wichtigen Schritt auf dem Weg zur Ersetzung der bilateralen Kontingente durch das Gemeinschaftskontingent dar. Für die Vorschläge über die Erteilung von Genehmi-

gungen für zusammengekoppelte Fahrzeuge (Nrn. 10 und 11) bestehe im Rat eine qualifizierte Mehrheit. Somit stehe nichts der Annahme dieser Vorschläge entgegen. Die *Kommission* bemerkt, die Anpassung der Kapazitäten im Straßenverkehr (Nr. 7) wirke sich kaum auf den Eisenbahnverkehr aus. Der *Rat* ist dagegen der Ansicht, eine solche Anpassung könne nicht vorgesehen werden, ohne die globale Regelung der Kapazität der verschiedenen Verkehrsträger zu berücksichtigen. Im übrigen habe die *Kommission* zwei neue Vorschläge vorgelegt, die sich auf die gleichen Fragen wie die Vorschläge Nr. 7 und 8 bezögen.

Die Vorschläge Nr. 2 und 4, die die Harmonisierung der steuerlichen und technischen Vorschriften im Bereich des Straßenverkehrs betreffen, sind auf Artikel 75 Absatz 1 Buchstaben a und c und, was die Steuerharmonisierung angeht, auch auf Artikel 99 des Vertrages gestützt. Nach Auffassung des *Parlaments* handelt es sich um zwei wesentliche Maßnahmen zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen im Verkehrsmarkt. Indem der Rat es unterlassen habe, über die Anpassung der nationalen Steuersysteme (Nr. 2) zu entscheiden, habe er seiner eigenen Entscheidung vom 13. Mai 1965 zuwidergehandelt. Die Annahme dieses Vorschlags könne nicht von einer Entscheidung über die Gewichte und Abmessungen (Nr. 4) abhängen, die übrigens auch bis zum Ende der Übergangszeit hätte getroffen werden müssen. Die *Kommission* trägt vor, der Vorschlag Nr. 2 stelle einen ersten Schritt zu einem gemeinsamen System für die Anlastung der Wegekosten der Verkehrsträger dar. Das Fehlen einer Entscheidung hindere jeden Fortschritt auf diesem Weg. Der *Rat* verteidigt sich mit der Feststellung, daß über den Vorschlag hinsichtlich der Steuerharmonisierung (Nr. 2) einstimmig entschieden werden müsse und daß die Harmonisierung der Gewichte und Abmessungen (Nr. 4) erhebliche Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten verursache.

Der auf Artikel 213 des Vertrages gestützte Vorschlag Nr. 15 bezieht sich auf die Erfassung von Angaben über den Güterkraftverkehr mit bestimmten Staatshandelsländern. Die *Kommission* erläutert, sie brauche genaue Angaben, um die Interessen der Verkehrsunternehmer der Gemeinschaft gegen unlautere Praktiken dieser Länder schützen zu können. Da der Rat nicht über diesen Vorschlag entschieden habe, habe sie selbst begonnen, diese Informationen zu sammeln. Der Vorschlag sei jedoch nicht zurückgezogen worden, denn es sei eine formelle Entscheidung des Rates erforderlich. Der *Rat* erklärt, er habe den Vorschlag abgelehnt und betrachte ihn als erschöpft.

Die Vorschläge Nr. 5 und 6 in bezug auf die Situation der *Eisenbahnen* haben ihre Rechtsgrundlage in Artikel 75 Absatz 1 Buchstaben a und c sowie in Artikel 94 des Vertrages.

Der Vorschlag Nr. 5 ist auf eine Änderung der Verordnung Nr. 1191/69 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen gerichtet. Das *Parlament* hebt seine Bedeutung für die Wettbewerbsverhältnisse zwischen Schiene, Straße und Binnenschifffahrt hervor. Der *Rat* trägt vor, er wolle die Ergebnisse einer Erhebung der *Kommission* bei den nationalen Behörden abwarten.

Der Vorschlag Nr. 6 betrifft eine Anpassung der Verordnung Nr. 1192/69 über gemeinsame Regeln für die Normalisierung der Konten der Eisenbahnunternehmen. Das *Parlament* erklärt, dieser Vorschlag könne mit qualifizierter Mehrheit angenommen werden, denn nur ein Mitgliedstaat wende sich dagegen. Der *Rat* prüft diesen Vorschlag nicht weiter, der keine praktische Bedeutung habe.

Im Bereich des *Binnenschiffsverkehrs* sollte der Vorschlag Nr. 12, der auf Artikel 75 Absatz 1 Buchstaben a, b und c gestützt ist und dem Rat 1967 vorgelegt wurde, na-



mentlich den Zugang zum Markt des Güterverkehrs und den Abbau des strukturellen Kapazitätsüberhangs regeln. Das *Parlament* und die *Kommission* heben hervor, das Fehlen einer Entscheidung des Rates insbesondere über Artikel 38, der die Bedingungen für den Zugang gebietsfremder Verkehrsunternehmen zu innerstaatlichen Beförderungen in einem Mitgliedstaat festlege, stelle einen Verstoß gegen Artikel 75 Absatz 1 Buchstabe b dar. Nach Ansicht der *Kommission* ist die Konzeption einer Stillenregelung nicht mehr aktuell. Der *Rat* erklärt, er warte daher einen neuen Vorschlag nach Art des früheren Artikels 38 ab.

Der Vorschlag Nr. 1, der sich auf Artikel 75 Absatz 1 Buchstaben a und c stützt, bezieht sich auf die Harmonisierung der Sozialvorschriften im Binnenschiffgüterverkehr. Nach den Angaben des Rates und der *Kommission* ist die Prüfung dieses Vorschlags in Erwartung der Arbeitsergebnisse der Zentralkommission für die Rheinschiffahrt auf dem gleichen Gebiet ausgesetzt worden. Nach Auffassung des *Parlaments* besteht die Untätigkeit des Rates darin, daß er nicht vor der Aufnahme der Verhandlungen im Rahmen der Mannheimer Akte eine gemeinschaftliche Position durch Annahme dieses Vorschlags bezogen habe.

Zwei Vorschläge betreffen *mehrere Verkehrsarten*. Der Vorschlag Nr. 13, der auf Artikel 75 Absatz 1 Buchstabe c beruht, sieht die Einführung eines ständigen Marktbeobachtungssystems für den Güterverkehr der Eisenbahnen, des Straßenverkehrs und der Binnenschiffahrt zwischen den Mitgliedstaaten auf Gemeinschaftsebene vor und bezieht sich auf die Ermittlung sämtlicher verfügbarer Daten sowie auf die Prognose der kurz- und mittelfristigen Entwicklungstendenzen von Angebot und Nachfrage. Die *Kommission* ist der Ansicht, ein solches System stelle ein wesentliches Element für die Entwicklung ihrer Politik dar. Das *Parlament* bemerkt, wegen der Unfähigkeit des Rates zu einer endgültigen Entscheidung

habe die Kommission ein Versuchssystem geschaffen, das jedoch nicht ausreiche. Der *Rat* hat es im Hinblick auf die ersten Ergebnisse des Experiments und angesichts der Kosten vorgezogen, zusätzliche Auskünfte abzuwarten.

Der Vorschlag Nr. 14, der ebenfalls auf Artikel 75 Absatz 1 Buchstabe c gestützt ist, bezweckt die Einführung einer Grundregelung über die Unterstützung von Vorhaben von gemeinschaftlicher Bedeutung auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur. Die *Kommission* trägt vor, sie habe beim Erlaß einiger Übergangsmaßnahmen in bezug auf begrenzte Aktionen mitgewirkt, damit vor allem die für die Infrastruktur bewilligten Mittel nicht verfielen. Ihr Bericht von 1981 über die Engpässe in der Verkehrsinfrastruktur zeige jedoch die Bedeutung des Grundvorschlags. Das *Parlament* bezieht sich auf seine Entschließung vom 15. Oktober 1982, wonach der Erlaß einer Verordnung über ein begrenztes Vorgehen die Annahme der Basisverordnung nicht ersetzen könne. Der *Rat* meint, die Erfahrung mit den Übergangsmaßnahmen könne die Annahme einer allgemeineren Regelung nur erleichtern.

4. Die Rechtsfolgen des Fehlens einer gemeinsamen Verkehrspolitik

Die *Regierung des Königreichs der Niederlande* bemerkt, das Fehlen einer gemeinsamen Verkehrspolitik bedeute nicht in allen Fällen, daß der gemeinsame Verkehrsmarkt nicht funktionieren könne. Nach ihrer Auffassung wird bei der These des Europäischen Parlaments eine Auslegung des Vertrages übersehen, wonach infolge des Ablaufs der im Vertrag vorgesehenen Übergangszeit bestimmte Regelungen im Verkehrstitel in Verbindung mit den allgemeinen Bestimmungen des Vertrages unter bestimmten Voraussetzungen den Mitgliedstaaten unmittelbare Verpflichtungen auferlegen könnten.

Wie nämlich der Gerichtshof im Urteil vom 4. April 1974 (Rechtssache 167/73, Kommission/Französische Republik, Slg. 1974, 359) bestätigt habe, seien die allgemeinen Vertragsregeln auf den Verkehr anwendbar. Zwar verweise Artikel 61 des Vertrages für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs auf die Bestimmungen des Verkehrstitels, doch brauche daraus nicht die Schlußfolgerung gezogen zu werden, daß der Ablauf der Übergangszeit auch für diesen freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs keine Rechtsfolgen haben könne. Nach Artikel 8 Absatz 7 des Vertrages müßten die Vorschriften hinsichtlich der Errichtung des Gemeinsamen Marktes einschließlich des Gemeinsamen Verkehrsmarktes am Ende der Übergangszeit erlassen sein.

Was die Rechtsfolgen des Ablaufs der Übergangszeit betreffe, so ergebe sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes, daß das Fehlen von ausdrücklich im Vertrag vorgesehenen Durchführungsbestimmungen die Anwendung der allgemeinen Vertragsbestimmungen oder der ihnen zugrundeliegenden Grundsätze, wie des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung, die ihrer Natur nach unmittelbare Wirkung haben könnten, nicht hindere. Die Existenz des Artikels 61 in Verbindung mit Artikel 75 Absatz 1 Buchstaben a und b schließe es daher nicht aus, daß nach dem Ablauf der Übergangszeit für die in Artikel 75 Absatz 1 Buchstaben a und b genannten Gebiete ebenfalls die vom Gerichtshof aufgrund von Artikel 59 anerkannte Erfolgspflicht zur Liberalisierung gelte.

Die niederländische Regierung hebt hervor, daß eine solche Auslegung einer harmonischen Entwicklung des Gemeinsamen Marktes Rechnung trage. Sie meint, die besonderen Merkmale des Verkehrs brauchten nicht dazu zu führen, daß die wesentlichen Grundsätze des Gemeinsamen Marktes auf diesen Sektor nicht angewandt werden könnten.

Die niederländische Regierung ist deshalb der Auffassung, daß, auch wenn der Rat keine gemeinsamen Regeln erlassen habe, aufgrund von Artikel 75 die gleiche Erfolgsverpflichtung angenommen werden könne wie für die anderen durch Artikel 59 erfaßten Gebiete. In diesem Fall könne der Rat davon ausgehen, daß er nicht mehr verpflichtet sei, eine Reihe der in der Klageschrift aufgeführten Maßnahmen zu treffen, und daß er insoweit von den Untätigkeitsvorwürfen, die das Parlament gegen ihn gerichtet habe, entlastet sei.

Nach Ansicht der *Kommission* hat die These der niederländischen Regierung eine gewisse Anziehungskraft. Sie trägt vor, das Urteil vom 10. Dezember 1974 in der Rechtssache 48/74 (Charmasson, Slg. 1974, 1381) scheine diese Auslegung zu bestätigen. In diesem Urteil habe der Gerichtshof entschieden, daß die Ausnahmen von den allgemeinen Vertragsregeln, die eine einzelstaatliche Marktordnung enthalten könne, nur bis zum Ende der Übergangszeit zulässig seien, soweit sie für das Funktionieren der Marktordnung geboten seien und die im Zuge der Festlegung der gemeinsamen Agrarpolitik erforderlichen Anpassungen nicht behinderten. Bei Ablauf der Übergangszeit hätten die allgemeinen Regeln des Vertrages, im vorliegenden Fall Artikel 33, ihre volle Wirksamkeit entfalten müssen.

Die Kommission ist jedoch der Auffassung, daß diese Überlegungen nicht analog für die Artikel 61 und 75 gelten könnten. Denn es gebe keine Anhaltspunkte dafür, daß die Geltung von Artikel 61 auf die Übergangszeit beschränkt sein sollte. Dieser Artikel sei vielmehr eine Sonderbestimmung, mit der einigen Besonderheiten des Verkehrs, die mit dem Ende der Übergangszeit nicht wegfielen, Rechnung getragen werde. Die dem Artikel 61 zugrundeliegende Absicht sei es gewesen, den Rat zu verpflichten, eine Regelung für die Erbringung von Dienstleistungen auf dem Gebiet des Verkehrs zu treffen, die den Besonderheiten dieses Sek-

tors Rechnung trage und die vielleicht von einer einfachen Anwendung des in Artikel 59 verankerten Grundsatzes abweiche. Außerdem räume Artikel 75 Absatz 1 Buchstaben a und b dem Rat ein erhebliches Ermessen ein, das nur durch die allgemeinen Vertragsziele begrenzt werde. Es sei daher kaum vertretbar, festzustellen, daß Artikel 75 Absatz 1 Buchstaben a und b den Mitgliedstaaten eine Ergebnispflicht auferlege, die innerhalb einer bestimmten Frist zu erfüllen gewesen sei.

Die Kommission ist gleichwohl der Ansicht, daß ein andauerndes vertragswidriges Unterlassen des Rates, Vorschriften zur Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs auf dem Gebiet des Verkehrs zu erlassen, nicht ohne rechtliche Folgen bleiben sollte. Sie meint in dieser Beziehung, der Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs könne auf die Bereiche des Verkehrs für anwendbar gehalten werden, für die der Rat bei Ablauf eines angemessenen Zeitraums keine Vorschriften erlassen habe. Anstatt auf einen bestimmten Zeitpunkt abzustellen, würde sie es vorziehen, die Anwendung dieses Grundsatzes an die Feststellung zu knüpfen, daß der Rat es andauernd abgelehnt habe, seine Verpflichtungen zu erfüllen. Der Nachweis einer derartigen negativen Entschlossenheit könnte z. B. in einem Unterlassen des Rates zu sehen sein, nach Artikel 176 die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um einem seine Untätigkeit feststellenden Urteil nachzukommen.

Schließlich weist die Kommission auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur gemeinsamen Fischereipolitik hin. Auch wenn diese Rechtsprechung nicht unmittelbar auf den Verkehrssektor übertragen werden könne, so besäßen ihre Grundgedanken doch auch ihre Gültigkeit für andere Sektoren, in denen der Gemeinschaftsgesetzgeber verpflichtet gewesen sei, Vorschriften vor Ablauf einer bestimmten Frist zu erlassen, und er dies unterlassen habe. Der Grund-

gedanke sei gewesen, den Mitgliedstaaten zwar das Treffen einstweiliger Maßnahmen in diesem Fall zu ermöglichen, sie jedoch dazu zu verpflichten, dies nur im gemeinsamen Interesse und unter Überwachung durch die Kommission zu tun. Das Verstreichen der Frist bewirke daher eine Verstärkung der Kooperationspflichten der Mitgliedstaaten nach Artikel 5 sowie eine entsprechende Verstärkung der Befugnisse der Kommission nach Artikel 155, die Übereinstimmung der den Mitgliedstaaten erlaubten Maßnahmen mit dem gemeinsamen Interesse zu kontrollieren. Im Bereich des Verkehrs sei die Anwendung dieses Grundsatzes verbunden mit der in Artikel 74 verankerten Verpflichtung der Mitgliedstaaten, im Verkehrssektor die Ziele des Vertrages im Rahmen einer gemeinsamen Politik zu verfolgen.

Nach dieser Auffassung dürften die Mitgliedstaaten einseitige Maßnahmen in bezug auf den Verkehr, die sich auf die Gestaltung der gemeinsamen Politik auswirken könnten, nur treffen, soweit sie erforderlich seien, und nur nach Konsultation der Kommission, die sich ihnen gegebenenfalls widersetzen könne. In diesem Zusammenhang weist die Kommission auf die Existenz von Notifizierungsverfahren für die Binnenverkehrsarten und für die Seeschifffahrt und Luftfahrt hin. Diese Verfahren müßten jedoch noch verstärkt werden.

#### IV — Mündliche Verhandlung

In der Sitzung vom 17. und 18. September 1984 haben die Beteiligten mündlich verhandelt.

In der Sitzung hat das *Parlament* in bezug auf den genauen Gegenstand seines ersten Klageantrags ausgeführt, daß es deshalb kein inhaltlich vollständig ausformuliertes Konzept einer gemeinsamen Verkehrspolitik vorgelegt habe, weil es sich nicht die Funktion eines Gemeinschaftsgesetzgebers habe

anmaßen wollen, die der Vertrag ihm nicht übertragen habe. Der erste Klageantrag sei dahin zu verstehen, daß das Parlament geltend mache, der Rat habe nicht den vom EWG-Vertrag verlangten Mindeststandard einer gemeinsamen Verkehrspolitik festgelegt. Gemäß der Rechtsprechung des Gerichtshofes gehörten zu diesem Mindeststandard die Liberalisierung des Handels und die Herstellung einer Wettbewerbswirtschaft im Bereich des Verkehrs. Im übrigen seien die wesentlichen Elemente vor allem Artikel 75 Absatz 1 Buchstaben a und b EWG-Vertrag zu entnehmen.

Die *Kommission* hat dazu vorgetragen, die gemeinsame Verkehrspolitik sei zwar umfassender als die Dienstleistungsfreiheit, sie müsse aber jedenfalls die Verwirklichung dieser Freiheit einschließen. Artikel 61 EWG-Vertrag enthalte insoweit eine Art Verfassungsauftrag. Es sei nämlich undenkbar, daß der Verkehr als einziger Wirtschaftszweig vom Grundsatz der Dienstleistungsfreiheit ausgenommen sein sollte. Die Dienstleistungsfreiheit in den Bereichen des Artikels 75 Absatz 1 Buchstaben a und b EWG-Vertrag ergebe sich nicht vom Ende der Übergangszeit an unmittelbar aus Artikel 59 EWG-Vertrag. Der Rat hätte die er-

forderlichen Mechanismen schaffen müssen, um die Dienstleistungsfreiheit für die fünf Verkehrsarten schrittweise zu verwirklichen. Bei einer systematischen, am Zweck der einschlägigen Vorschriften orientierten Auslegung sei der Mindestinhalt der gemeinsamen Verkehrspolitik daher hinreichend bestimmt für die Feststellung, daß der Rat verpflichtet sei, im Bereich des Verkehrs die Dienstleistungsfreiheit schrittweise zu verwirklichen, auch wenn dieser Prozeß nicht zeitlich durch das Ende der Übergangszeit eingegrenzt werden könne.

Die Kommission hat weiterhin unter Bezugnahme auf das deutsche Verfassungsrecht unterstrichen, daß der Rechtsstreit verfassungsrechtlicher Natur sei. Es sei Sache des Gerichtshofes, festzustellen, ob und wann der dem Rat für die Verwirklichung dieses Mindeststandards der gemeinsamen Verkehrspolitik zur Verfügung stehende Zeitraum abgelaufen sei. An diesem Tag trete die von der niederländischen Regierung genannte Rechtsfolge ein, nämlich die unmittelbare Wirkung der einschlägigen Bestimmungen.

Der Generalanwalt hat seine Schlußanträge in der Sitzung vom 7. Februar 1985 vorgebracht.

## Entscheidungsgründe

- 1 Das Europäische Parlament hat mit Klageschrift, die am 24. Januar 1983 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 175 Absatz 1 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Feststellung, daß der Rat dadurch gegen den EWG-Vertrag, insbesondere die Artikel 3 Buchstabe e, 61, 74, 75 und 84, verstoßen hat, daß er es unterlassen hat, eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet des Verkehrs einzuführen und speziell den Rahmen für diese Politik verbindlich festzulegen, und daß der Rat es unter Verletzung des EWG-Vertrages unterlassen hat, über 16 konkret bezeichnete Vorschläge zu entscheiden, die die Kommission ihm für den Bereich des Verkehrs unterbreitet hatte.

2 Die gemeinsame Verkehrspolitik gehört zu den Tätigkeiten der Gemeinschaft, die Artikel 3 EWG-Vertrag zum Zwecke der Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und der schrittweisen Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten vorschreibt. Sie ist Gegenstand von Titel IV des Zweiten Teils („Grundlagen der Gemeinschaft“) des EWG-Vertrages. Nach der ersten Vorschrift dieses Titels, Artikel 74, sind die Ziele des Vertrages auf dem Gebiet des Verkehrs „im Rahmen einer gemeinsamen Politik“, zu verfolgen. Zur Durchführung dieser Vorschrift muß der Rat gemäß Artikel 75 Absatz 1 auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Europäischen Parlaments.

- „a) für den internationalen Verkehr aus oder nach dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder für den Durchgangsverkehr durch das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gemeinsame Regeln aufstellen;
- b) für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind, die Bedingungen festlegen;
- c) alle sonstigen zweckdienlichen Vorschriften erlassen“.

Nach Artikel 75 Absatz 2 sind die in Absatz 1 Buchstaben a und b genannten Vorschriften im Laufe der Übergangszeit zu erlassen.

#### *A — Die Vorgeschichte des Rechtsstreits*

- 3 Das Europäische Parlament weist darauf hin, daß es bereits 1968, gegen Ende der im EWG-Vertrag vorgesehenen Übergangszeit, eine EntschlieÙung über den Stand der Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik (ABl. C 10, S. 8) angenommen hat, in der es unter Hinweis auf eine frühere EntschlieÙung über die Verzögerungen bei der Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik „auf seinen ausdrücklichen Willen“ hingewiesen hat, „daß unverzüglich eine gemeinsame Verkehrspolitik festgelegt und verwirklicht wird, die als wesentlicher Bestandteil des Gemeinsamen Marktes zu betrachten ist“. Zwei Jahre später, 1970, nahm das Parlament eine ähnliche EntschlieÙung an (ABl. C 40, S. 27), in der es erneut auf die Verzögerung in diesem Bereich hinwies und den Rat ersuchte, ein Arbeitsprogramm mit einem genauen Zeitplan der zu fassenden Beschlüsse aufzustellen.
- 4 Gleichzeitig mit seiner Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission an den Rat vom Oktober 1973 über die weitere Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik nahm das Parlament am 25. September 1974 eine EntschlieÙung über die Grundsätze der gemeinsamen Verkehrspolitik (ABl. C 127, S. 24) an. Das Parlament

erneuerte seine Forderung an den Rat, unverzüglich eine zusammenhängende gemeinsame Verkehrspolitik einzuführen, mit Entschlüssen vom 16. Januar 1979 (ABl. C 39, S. 16) und vom 3. März 1982 (ABl. C 87, S. 42).

- 5 Schließlich nahm das Europäische Parlament, nachdem es festgestellt hatte, daß es an der vom EWG-Vertrag gewollten gemeinsamen Politik immer noch fehle, am 16. September 1982 eine Entschlußung über eine Untätigkeitsklage gegen den Rat der EG auf dem Gebiet der Verkehrspolitik (ABl. C 267, S. 62) an. Diese Entschlußung enthält die Feststellung, daß auf dem Gebiet der Verkehrspolitik nur minimale Maßnahmen ergriffen worden seien, die keineswegs den Anforderungen des Gemeinsamen Marktes entsprächen, und daß somit die Vorschriften der Artikel 3 Buchstabe e sowie 74 bis 84 EWG-Vertrag nicht erfüllt worden seien. Außerdem heißt es in der Entschlußung, „daß der Rat über eine große Zahl von Vorschlägen der Kommission, zu denen das Europäische Parlament bereits vor längerer Zeit befürwortend Stellung genommen hat, nicht entschieden hat“.
- 6 Durch diese Entschlußung vom 16. September 1982 beauftragte das Parlament seinen Präsidenten, zunächst den Rat gemäß Artikel 175 Absatz 2 EWG-Vertrag zum Tätigwerden aufzufordern und sodann gemäß Artikel 175 Absatz 1 eine Klage gegen den Rat zu erheben. Daraufhin teilte der Präsident des Parlaments dem Rat mit Schreiben vom 21. September 1982 mit, das Parlament beabsichtige, gegen den Rat eine Untätigkeitsklage zu erheben, da er es unterlassen habe, aufgrund der Artikel 3 Buchstabe e, 61 und 74 den Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik zu beschließen, innerhalb dessen die Ziele des Vertrages verfolgt werden können, sowie zur Durchführung der Artikel 61 und 74 die in den Artikeln 75 bis 84 vorgesehenen Beschlüsse zu fassen.
- 7 In dem Schreiben vom 21. September 1982 wird der Rat aufgefordert, eine Reihe von Maßnahmen zu treffen, insbesondere
  - den Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik nach Artikel 3 Buchstabe e und 74 EWG-Vertrag zu beschließen,
  - den in Artikel 61 vorgesehenen freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs herzustellen und dazu die Bestimmungen der Artikel 74 bis 84 anzuwenden,
  - unverzüglich die Beschlüsse zu fassen, die bereits vor dem Ende der Übergangszeit hätten erlassen werden müssen, vor allem die in Artikel 75 Absatz 1 Buchstaben a und b vorgesehenen Beschlüsse,

- nach Artikel 75 Absatz 1 Buchstabe c alle zweckdienlichen Vorschriften zu erlassen, um die Ziele des Vertrages im Rahmen einer gemeinsamen Verkehrspolitik zu verfolgen,
  - unverzüglich über eine Reihe von konkret bezeichneten Vorschlägen der Kommission zu entscheiden, zu denen das Parlament bereits Stellung genommen habe.
- 8 Der Präsident des Rates antwortete mit Schreiben vom 22. November 1982. Darin heißt es, der Rat übermittele, „ohne zu den [vom Parlamentspräsidenten] genannten gerichtlichen Aspekten Stellung zu nehmen, jedoch eingedenk der guten Beziehungen zum Europäischen Parlament“, diesem eine Analyse, deren Gesichtspunkte es dem Parlament ermöglichen sollten, sich ein Bild davon zu machen, „wie der Rat zur Zeit die Weiterentwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik beurteilt“. Der Rat führte weiter aus, er teile das Interesse, das das Europäische Parlament der Verwirklichung dieser Politik entgegenbringe; er habe bereits ein ganzes Bündel von Beschlüssen in verschiedenen Sektoren des Verkehrs verabschiedet, die wichtige Maßnahmen bei der Durchführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik darstellten, sei sich jedoch dessen bewußt, daß für die gemeinsame Verkehrspolitik trotz der erzielten Fortschritte noch weitere Maßnahmen erforderlich seien.
- 9 Eine diesem Schreiben beigefügte Aufzeichnung enthält einen Überblick über die 71 Rechtsakte, die der Rat im Verkehrsbereich erlassen hat, sowie Bemerkungen über den Stand der Prüfung jedes einzelnen der im Schreiben des Parlamentspräsidenten genannten Vorschläge der Kommission.
- 10 Nach Prüfung der Antwort des Rates durch die zuständigen Ausschüsse des Parlaments entsprechend dem in der Entschließung vom 16. September 1982 vorgesehenen Verfahren vertrat der Präsident des Europäischen Parlaments die Auffassung, diese Antwort sei keine „Stellungnahme“ im Sinne von Artikel 175 Absatz 2 EWG-Vertrag. Er beschloß deshalb, die vorliegende Klage zu erheben.
- 11 Dem Rechtsstreit sind die Kommission als Streithelferin des Europäischen Parlaments und das Königreich der Niederlande als Streithelfer des Rates beigetreten.

*B — Die Zulässigkeit der Klage*

12 Der beklagte Rat hält die Klage aus zwei Gründen für unzulässig: Zum einen sei der Kläger nicht klagebefugt, und zum anderen seien die Voraussetzungen des Artikels 175 hinsichtlich des Vorverfahrens nicht erfüllt.

1. Die Klagebefugnis

13 Der Rat trägt zunächst vor, die vorliegende Klage sei im Zusammenhang mit dem Bestreben des Parlaments zu sehen, stärkeren Einfluß auf den Entscheidungsprozeß innerhalb der Gemeinschaft zu nehmen. Für dieses durchaus legitime Bestreben stehe dem Parlament jedoch nicht das Instrument der Untätigkeitsklage nach Artikel 175 zur Verfügung, denn das Zusammenwirken der Gemeinschaftsorgane unterliege nicht dieser Vorschrift. Die politischen Ziele des Parlaments müßten auf anderem Wege verfolgt werden.

14 Der Rat räumt zwar ein, daß Artikel 175 die Möglichkeit, bei Nichthandeln des Rates und der Kommission Untätigkeitsklage zu erheben, den Mitgliedstaaten und den „anderen Organen der Gemeinschaft“ eröffnet. Aufgrund der dargelegten Überlegungen wirft er jedoch die Frage auf, ob das Kontrollrecht, das dem Parlament nach dem EWG-Vertrag zustehe, nicht auf die Befugnisse aus den Artikeln 137, 143 und 144 EWG-Vertrag beschränkt sei, in denen die Einflußmöglichkeiten des Parlaments auf das Handeln der Kommission und des Rates geregelt seien. Unter diesen Umständen könne dem Parlament kein Kontrollrecht gegenüber dem Rat zustehen, das durch die Erhebung einer Untätigkeitsklage ausgeübt werden könnte.

15 Außerdem spreche eine systematische Auslegung des Vertrages gegen die Klagebefugnis des Parlaments. Das Parlament dürfe nämlich keine Nichtigkeitsklage gemäß Artikel 173 erheben, mit der die Rechtmäßigkeit des Handelns des Rates und der Kommission kontrolliert werden könne. Wenn der Vertrag aber dem Parlament die Kontrolle über die Rechtmäßigkeit des Handelns dieser beiden Organe verwehre, sei es systematisch nicht verständlich, warum dem Parlament eine Klagemöglichkeit im Hinblick auf ein rechtswidriges Nichthandeln eines dieser beiden Organe eröffnet sein sollte. Dem Parlament hätte daher die Befugnis zur Erhebung



einer Untätigkeitsklage nur durch eine ausdrückliche Kompetenzzuweisung zuerkannt werden können.

- 16 Das Europäische Parlament und die Kommission treten dieser Argumentation unter Hinweis auf den Wortlaut des Artikels 175 entgegen. Dieser lasse keinen Raum für eine Auslegung, die dem Parlament die Befugnis zur Erhebung einer Untätigkeitsklage abspreche. Die Anerkennung einer solchen Befugnis sei auch nicht mit der im EWG-Vertrag vorgesehenen Zuständigkeitsverteilung unvereinbar.
- 17 Dazu ist zu bemerken, daß Artikel 175 Absatz 1, wie auch der Rat einräumt, die Möglichkeit, eine Untätigkeitsklage gegen den Rat und die Kommission zu erheben, unter anderem ausdrücklich den „anderen Organen der Gemeinschaft“ eröffnet. Nach dieser Vorschrift haben somit alle Organe der Gemeinschaft dieselbe Befugnis zur Erhebung der Untätigkeitsklage. Man würde die vom Vertrag und insbesondere von Artikel 4 Absatz 1 gewollte institutionelle Stellung eines Organs beeinträchtigen, wollte man es in der Ausübung dieser Befugnis einschränken.
- 18 Die Tatsache, daß das Europäische Parlament zugleich das Organ der Gemeinschaft ist, das die Aufgabe hat, das Handeln der Kommission und in gewissem Umfang auch das Handeln des Rates auf politischer Ebene zu kontrollieren, läßt die Auslegung der Vorschriften des Vertrages, in denen die Klagemöglichkeiten der Organe geregelt sind, unberührt.
- 19 Der erste Unzulässigkeitsseinwand ist daher zurückzuweisen.

## 2. Die Voraussetzungen hinsichtlich des Vorverfahrens

- 20 Der Rat macht geltend, die das Vorverfahren betreffenden Voraussetzungen des Artikels 175 seien nicht erfüllt. Zum einen habe es sich bei dem Schreiben des Präsidenten des Europäischen Parlaments vom 21. September 1982 nicht um eine „Aufforderung zum Tätigwerden“ im Sinne von Artikel 175 gehandelt; zum anderen habe der Rat zu diesem Schreiben gemäß Artikel 175 „Stellung genommen“, indem er dem Parlament eine vollständige Analyse der Maßnahmen des Rates auf dem Gebiet der in dem Schreiben vom 21. September 1982 angesprochenen gemeinsamen Verkehrspolitik habe zukommen lassen.

- 21 Zum ersten Punkt trägt der Rat vor, das Schreiben des Parlamentspräsidenten sei seinerzeit nicht als Aufforderung zum Tätigwerden im Sinne von Artikel 175 aufgefaßt worden. Dem Antwortschreiben des Rates sei zu entnehmen, daß der Rat in dem Schriftwechsel zwischen den beiden Organen einen Beitrag zum politischen Dialog und nicht den ersten Abschnitt eines Rechtsstreits gesehen habe. Aus diesem Grund habe der Rat dem Parlament alle erforderlichen Gesichtspunkte übermittelt, um deutlich zu machen, wie der Rat die Weiterentwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik beurteile.
- 22 Zum zweiten Punkt führt der Rat aus, der genaue Inhalt einer „Stellungnahme“ im Sinne von Artikel 175 hänge von dem Untätigkeitsvorwurf ab, der dem betreffenden Organ gemacht werde. Sei dieses verpflichtet, einen Beschluß zu fassen, ohne daß ihm das geringste Ermessen zustehe, so sei es schwer vorstellbar, daß eine Äußerung, die einen anderen Inhalt habe als den zu erlassenden Akt, eine Klage unzulässig machen könnte. Räume der Vertrag dagegen dem Organ für sein Tätigwerden einen weitgehenden Ermessensspielraum ein, wie es hier der Fall sei, so stelle sich die Situation anders dar: Eine Antwort des betreffenden Organs, die den Stand des Verfahrens angebe und erkennen lasse, aus welchen Gründen das Organ noch keinen Beschluß gefaßt habe und wie es weiter vorzugehen gedenke, reiche in einer derartigen Situation aus, um klarzustellen, daß eine Untätigkeit im Sinne von Artikel 175 nicht vorliege und deshalb die Klage unzulässig sei.
- 23 Nach Ansicht des Parlaments und der Kommission bringt das Schreiben des Parlamentspräsidenten vom 21. September 1982 hinreichend deutlich zum Ausdruck, welche Maßnahmen das Parlament im Rahmen des Artikels 175 Absatz 2 verlange, während das Antwortschreiben des Ratspräsidenten vom 22. November 1982 gerade dadurch gekennzeichnet sei, daß es zu keiner dieser Maßnahmen Stellung nehme und somit den vom Parlament erhobenen Vorwurf der Untätigkeit unbeantwortet lasse.
- 24 Es ist festzustellen, daß die Voraussetzungen des Artikels 175 Absatz 2 im vorliegenden Fall erfüllt sind. Das Parlament hat in dem Schreiben seines Präsidenten unter ausdrücklichem Hinweis auf diese Vorschrift deutlich gemacht, daß es den Rat gemäß Artikel 175 aufforderte, tätig zu werden. Außerdem hat es die Maßnahmen aufgezählt, die der Rat nach Auffassung des Parlaments treffen müßte, um seiner Untätigkeit ein Ende zu setzen.

- 25 Der Rat hat demgegenüber in seiner Antwort nur die Maßnahmen aufgeführt, die er im Verkehrssektor bereits getroffen hatte, ohne „zu den gerichtlichen Aspekten“ des vom Parlament veranlaßten Schriftwechsels Stellung zu nehmen. Die Antwort hat die behauptete Untätigkeit weder bestritten noch zugegeben und auch in keiner Weise erkennen lassen, welche Haltung der Rat zu den Maßnahmen einnimmt, die dem Parlament zufolge noch getroffen werden sollten. Eine solche Antwort kann nicht als Stellungnahme im Sinne von Artikel 175 Absatz 2 angesehen werden.
- 26 Der Gerichtshof ist im übrigen der Ansicht, daß im vorliegenden Fall die Ausführungen des Rates über den Ermessensspielraum, der ihm bei der Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik zustehe, nicht die Frage betreffen, ob die besonderen Voraussetzungen des Artikels 175 erfüllt sind, sondern im Zusammenhang mit der allgemeineren Frage zu sehen sind, ob das Fehlen einer gemeinsamen Politik auf dem Gebiet des Verkehrs eine Untätigkeit im Sinne von Artikel 175 darstellen kann; diese Frage wird später in diesem Urteil geprüft.
- 27 Auch der zweite Unzulässigkeitseinwand ist daher zurückzuweisen.

### *C — Der Gegenstand der Klage*

- 28 In seiner Klagebeantwortung wirft der Rat dem Parlament vor, sich nicht zu der für den Ausgang des Rechtsstreits entscheidenden Frage geäußert zu haben, ob der Ausdruck „einen Beschluß fassen“ in Artikel 175 dahin ausgelegt werden könne, daß darunter die Einführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik falle. Bei dieser Politik handele es sich um eine äußerst komplexe Materie, die zahlreiche Elemente wie Infrastruktur, Preise, Transportkonditionen, Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit, Sozialprobleme, Wettbewerbsfragen usw. enthalte. Eine gemeinsame Politik in diesem Bereich, die sowohl den Straßenverkehr als auch die Binnenschifffahrt und die Eisenbahn umfassen müsse, könne daher nicht durch einen einzigen Beschluß eingeführt werden, sondern müsse schrittweise durch spezifische Regelungen erarbeitet werden.
- 29 Das Verfahren nach Artikel 175 sei auf Fälle zugeschnitten, in denen das betreffende Organ zum Erlaß eines bestimmten Rechtsaktes rechtlich verpflichtet sei, und eigne sich schlecht für die Lösung von Fällen, in denen es darum gehe, in einem komplexen Gesetzgebungsprozeß ein ganzes System von Normen zu errichten. Stelle nämlich der Gerichtshof fest, daß ein Organ es unter Verletzung des

EWG-Vertrages unterlassen habe, „einen Beschluß zu fassen“, so habe dieses Organ gemäß Artikel 176 die sich aus dem Urteil des Gerichtshofes ergebenden „Maßnahmen zu ergreifen“. Der Kläger habe aber nicht angegeben, hinsichtlich welcher konkreter Maßnahmen dem Rat eine Untätigkeit zum Vorwurf gemacht werde.

- 30 Das Europäische Parlament räumt ein, daß eine gemeinsame Verkehrspolitik wahrscheinlich nicht „*uno actu*“ verwirklicht werde, sondern in mehreren Schritten vollzogen werden müsse, die innerhalb eines in sich zusammenhängenden Systems aufeinander abzustimmen seien. Es liege jedoch auf der Hand, daß eine „Beschlußfassung“ in der einen oder anderen Richtung erforderlich sei, um die Gesamtheit der hierfür erforderlichen Maßnahmen nach einem vorher aufgestellten Plan zu verwirklichen.
- 31 Nach Ansicht der Kommission, die das Vorbringen des Parlaments insoweit unterstützt, besteht aufgrund des EWG-Vertrages eine allgemeine Verpflichtung zur Einführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik. Danach seien zunächst in Übereinstimmung mit den allgemeinen Vertragszielen die Grundsätze einer gemeinsamen Verkehrspolitik festzulegen, die als Basis für den Erlaß von Durchführungsvorschriften unerläßlich seien. Durch die Verabschiedung lediglich sporadischer Maßnahmen, die die wesentlichen Bereiche einer gemeinsamen Politik nicht erfaßten, werde diesem Erfordernis nicht Genüge getan. Wie frei auch immer der Rat aufgrund des Vertrages darin sei, über die Art der zu treffenden Maßnahmen innerhalb des von ihm festgelegten Rahmens und über die Reihenfolge des Erlasses dieser Maßnahmen zu entscheiden, die Verpflichtung zum Tätigwerden, die sich sowohl aus den Artikeln 74 und 75 als auch aus Artikel 3 Buchstabe e ergebe, sei hinreichend klar, um im Falle eines Verstoßes zum Gegenstand einer Untätigkeitsklage gemäß Artikel 175 gemacht werden zu können.
- 32 Das Parlament und die Kommission führen weiter aus, Artikel 75 setze jedenfalls für die Maßnahmen, die in den vom Vertrag offensichtlich als wesentlich angesehenen Bereichen zu treffen seien, eine sehr genaue Frist, denn die gemeinsamen Regeln für den internationalen Verkehr und die Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig seien, hätten während der Übergangszeit, also bis Ende 1969, erlassen werden müssen. Diese beiden Bereiche stünden in engem Zusammenhang mit der Dienstleistungsfreiheit, deren Verwirklichung im Vertrag grundsätzlich bis zum Ende der Übergangszeit vorgesehen sei, die jedoch auf dem Gebiet des Verkehrs gemäß Artikel 61 von der Verwirklichung einer gemeinsamen Politik abhängen.

- 33 Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß das Parlament zwei unterschiedliche Anträge gestellt hat: Der eine bezieht sich darauf, daß der Rat es unterlassen habe, eine gemeinsame Verkehrspolitik einzuführen und speziell ihren Rahmen festzulegen, der andere darauf, daß er es unterlassen habe, über sechzehn ihm von der Kommission unterbreitete Vorschläge auf dem Gebiet des Verkehrs zu entscheiden. Nur hinsichtlich des ersten Antrags stellt sich die Frage, ob der Gerichtshof unter Berücksichtigung des Wortlauts von Artikel 175 und der Stellung dieser Vorschrift innerhalb des Klagesystems des Vertrages gegebenenfalls feststellen kann, daß eine Beschlußfassung unter Verletzung des Vertrages unterlassen worden ist.
- 34 Der Wortlaut des Artikels 175, insbesondere der deutschen und niederländischen Fassung, scheint zwar für eine Auslegung zu sprechen, wonach es auf das Fehlen eines bestimmten Rechtsaktes ankommt. Dieses Argument ist jedoch nicht entscheidend. Zum einen sind die anderen sprachlichen Fassungen dieser Vorschrift so formuliert, daß sie eine weniger deutlich umschriebene Untätigkeit erfassen. Zum anderen würde es für den Fall, daß es zu den im Vertrag festgelegten Pflichten eines Organs gehört, mehrere Beschlüsse oder ein Bündel von Beschlüssen zu fassen, der Zielsetzung des Artikels 175 zuwiderlaufen, wenn ein Kläger vor dem Gerichtshof nicht geltend machen könnte, daß das Organ es unterlassen habe, diese Beschlüsse zu fassen.
- 35 Unter diesen Umständen geht die vom Rat aufgeworfene Frage dahin, ob das Europäische Parlament in seinem ersten Klageantrag die Maßnahmen, deren Fehlen es dem Rat vorwirft, so genau bezeichnet hat, daß ein diesem Antrag stattgebendes Urteil des Gerichtshofes vom Rat gemäß Artikel 176 vollzogen werden könnte.
- 36 Eine derartige Genauigkeit ist um so mehr geboten, als im Klagesystem des Vertrages ein enger Zusammenhang besteht zwischen der Klage nach Artikel 173, mit der die Nichtigerklärung rechtswidriger Akte des Rates und der Kommission erreicht werden kann, und der Klage nach Artikel 175, die zu der Feststellung führen kann, daß der Rat oder die Kommission es unter Verletzung des Vertrages unterlassen hat, bestimmte Akte zu erlassen. Angesichts dieses Zusammenhangs müssen in beiden Fällen diejenigen Akte, die Gegenstand des Streits sind, hinreichend konkretisiert sein, damit der Gerichtshof die Rechtmäßigkeit ihres Erlasses beziehungsweise ihres Nichterlasses beurteilen kann.

37 Dem ersten Antrag des Parlaments kann folglich, selbst wenn er sich als begründet herausstellen sollte, nur dann stattgegeben werden, wenn das dem Rat vorgeworfene Fehlen einer gemeinsamen Verkehrspolitik darin besteht, daß der Rat es unterlassen hat, Maßnahmen zu treffen, deren Tragweite sich hinreichend bestimmen läßt, so daß sie konkretisiert werden und Gegenstand eines Vollzugs im Sinne von Artikel 176 sein können. Deshalb ist nunmehr das Vorbringen der Beteiligten dazu, ob es an einer gemeinsamen Verkehrspolitik fehlt oder nicht, zu prüfen.

*D — Der erste Antrag: Fehlen einer gemeinsamen Verkehrspolitik*

1. Die gemeinsame Verkehrspolitik im allgemeinen

38 Das Europäische Parlament räumt ein, daß der Vertrag dem Rat einen weiten Ermessensspielraum in bezug auf den Inhalt der gemeinsamen Verkehrspolitik lasse. Dieses Ermessen sei aber in zweifacher Hinsicht begrenzt: Erstens dürfe der Rat nicht über den Ablauf der im Vertrag, insbesondere in Artikel 75 Absatz 2, vorgesehenen Fristen hinaus untätig bleiben; zweitens habe der Rat einen allgemeinen Rahmen in Form eines in sich zusammenhängenden Systems von Grundsätzen festzulegen, der die komplexen wirtschaftlichen Gegebenheiten des Verkehrssektors in ihrer Gesamtheit berücksichtige. Diese Grundsätze müßten den Orientierungsrahmen für die verschiedenen Einzelmaßnahmen bilden, die für die Verwirklichung der allgemeinen Vertragsziele in diesem Sektor erforderlich seien.

39 In einer solchen Situation müßten die Grundprinzipien, die vom Rat aufzustellen gewesen wären, zumindest gewisse Ziele einhalten und gewisse Bereiche abdecken. Es liege im Wesen einer gemeinsamen Verkehrspolitik, daß gewisse Ziele erreicht werden müßten, damit insbesondere das Verkehrswesen liberalisiert und der grenzüberschreitende Verkehr erleichtert werde. Die betreffenden Grundsätze müßten auch etwas darüber aussagen, welche Bereiche von dem zu errichtenden Regelsystem erfaßt würden; die wirtschaftliche Lage im Verkehrssektor mache es erforderlich, daß zu diesen Aktionsbereichen vor allem die Wettbewerbsbeziehungen zwischen Schienen- und Straßenverkehr sowie die Regelung zur Beschränkung der Kapazitäten in der Binnenschifffahrt und im Güterkraftverkehr gehörten.

40 Die Kommission weist darauf hin, daß es in allen Bereichen der Verkehrspolitik trotz der zahlreichen Vorschläge, die sie dem Rat seit mehr als zwanzig Jahren vorgelegt habe, noch bedeutende Lücken gebe. Sie verweist insbesondere auf die Unzulänglichkeit der Maßnahmen, die im Bereich des gewerblichen Güterkraftverkehrs getroffen worden seien, wo Kapazitätsbeschränkungen im wesentlichen

durch bilaterale Vereinbarungen zwischen Mitgliedstaaten aufgrund sehr unterschiedlicher Kriterien festgelegt würden, die wegen der zahlreichen Leerrückfahrten oft eine optimale Nutzung der vorhandenen Verkehrskapazität verhinderten, und wo außerdem die Beförderung innerhalb eines jeden Mitgliedstaats den dort ansässigen Unternehmen vorbehalten sei. Schließlich hindere eine erhebliche Anzahl von Grenzkontrollen weiterhin den grenzüberschreitenden Verkehr.

- 41 In diesem Zusammenhang nennt die Kommission ferner die unzulängliche Haushaltslage der Eisenbahnen und die unbefriedigenden Beziehungen zwischen Eisenbahnen und Staat, die erhebliche strukturelle Überkapazität im Binnenschiffsverkehr, die durch das Fehlen koordinierter Abwrackmaßnahmen verschlimmert werde, den fehlenden Fortschritt bei der Durchführung von Infrastrukturmaßnahmen, die von Bedeutung für die Gemeinschaft seien, und die fehlende Koordinierung der nationalen Infrastrukturmaßnahmen sowie das fast völlige Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen im Bereich der Seeschifffahrt und der Luftfahrt.
- 42 Der Rat stellt die von der Kommission genannten Lücken nicht in Abrede. Er führt jedoch eine Reihe von Argumenten an, um darzulegen, daß diese Lücken nicht einer Untätigkeit im Sinne von Artikel 175 EWG-Vertrag gleichgestellt werden könnten. Insoweit beruft er sich insbesondere auf den ihm bei der Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik zustehenden Ermessensspielraum sowie auf die objektiven Schwierigkeiten geographischer, wirtschaftlicher und sozialer Art, die einen schnelleren Fortschritt hemmten. Außerdem verweist er auf das Problem der Sonderstellung, die die Eisenbahnen auf dem Verkehrsmarkt einnahmen, und auf die besondere Rolle, die die Mitgliedstaaten in Verkehrsangelegenheiten beim Entscheidungsprozeß innerhalb des Rates spielten.
- 43 Der Rat bezieht sich sodann auf die Maßnahmen, die er in diesem Bereich bereits getroffen und in einer Aufzeichnung zusammen mit dem Schreiben seines Präsidenten vom 22. November 1982 dem Parlament mitgeteilt habe, sowie auf seinen Beschluß vom 13. Mai 1965 (ABl. 1965, S. 1500), in dem die im Bereich der Harmonisierung von Steuer- und Sozialvorschriften auf dem Verkehrsgebiet zu erreichenden Ziele festgelegt seien, und auf seinen Beschluß vom 14. Dezember 1967 (ABl. 1967, Nr. 322, S. 4), der ein Programm von Maßnahmen enthalte, die geeignet seien, die spätere Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik zu gewährleisten. Diese Beschlüsse zeigten im übrigen, daß die von der Kommission mehrfach bestätigte Interdependenz der verschiedenen Verkehrssektoren und der verschiedenen noch ungelösten Probleme sich für das Vorgehen des Rates als hinderlich erwiesen habe.

- 44 Dazu trägt der Rat vor, nach seiner Sicht der Dinge sei die Liberalisierung des gewerblichen Güterkraftverkehrs ohne eine wesentliche Angleichung der Wettbewerbsbedingungen kaum vorstellbar, wobei diese Angleichung wiederum nicht erreichbar sei, wenn nicht das Problem der Eisenbahnen und ihrer Beziehungen zum Staat gelöst werde. Dem Rat sei jedoch niemals ein Vorschlag der Kommission vorgelegt worden, der es erlaubt hätte, dieses grundlegende Problem zu regeln.
- 45 Die niederländische Regierung unterstützt den Rat in diesem Punkt, ohne seine Argumentation in vollem Umfang zu teilen. Sie ist der Ansicht, das Fehlen einer gemeinsamen Verkehrspolitik bedeute nicht zwangsläufig, daß die allgemeinen Vorschriften des Vertrages und die durch sie gewährleisteten Freiheiten auf den Verkehr keine Anwendung fänden. Zwar unterliege der freie Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs gemäß Artikel 61 EWG-Vertrag den Vertragsbestimmungen über die gemeinsame Verkehrspolitik; daraus könne jedoch nicht geschlossen werden, daß der Ablauf der Übergangszeit auf die Dienstleistungsfreiheit in diesem Sektor keine Auswirkungen gehabt hätte. Der Gerichtshof habe in anderen Bereichen, z.B. bei der Organisation der Agrarmärkte und der Erhaltung der Meeresschätze, entschieden, daß der Ablauf der Übergangszeit für sich allein Rechte und Pflichten entstehen lassen könne, die auf den allgemeinen Regeln des Vertrages beruhten.
- 46 Eine Schlußfolgerung läßt sich ohne weiteres aus diesem Vorbringen der vier Verfahrensbeteiligten ziehen: Die Beteiligten stimmen darin überein, daß es ein in sich zusammenhängendes Regelwerk, das als gemeinsame Verkehrspolitik im Sinne der Artikel 74 und 75 EWG-Vertrag bezeichnet werden könnte, noch nicht gibt. Diese Schlußfolgerung kann auf mehrere Umstände gestützt werden, nämlich auf das vom Parlament geltend gemachte Fehlen eines geschlossenen Rahmens für die Verwirklichung einer solchen Politik, auf die von der Kommission hervorgehobene Tatsache, daß die wesentlichen Probleme im Verkehrsbereich weiterbestehen, auf die vom Rat angeführte fehlende Durchführung der Beschlüsse von 1965 und 1967, mit denen der Zeitplan für Aktionen in diesem Bereich festgelegt wurde, oder auf die von der niederländischen Regierung erwähnten fortbestehenden Beeinträchtigungen der Dienstleistungsfreiheit auf dem Gebiet des Verkehrs.
- 47 Es muß daher geprüft werden, ob angesichts des Fehlens einer Gesamtheit von Maßnahmen, die geeignet wären, eine gemeinsame Verkehrspolitik darzustellen, in der mangelnden Beschlußfassung durch den Rat eine Untätigkeit zu sehen ist, die nach Artikel 175 EWG-Vertrag justiziabel ist.



- 48 Dazu ist zunächst zu bemerken, daß die objektiven Schwierigkeiten, die dem Rat zufolge den notwendigen Fortschritten auf dem Weg zu einer gemeinsamen Verkehrspolitik entgegenstehen, im Rahmen des vorliegenden Rechtsstreits unerheblich sind. Der Gerichtshof hat nach Artikel 175 gegebenenfalls die Vertragsverletzung festzustellen, die darin besteht, daß der Rat oder die Kommission in einer Situation eine Beschlußfassung unterlassen hat, in der das betreffende Organ dazu verpflichtet war. Das Ausmaß der Schwierigkeit, die für das Organ mit der Erfüllung dieser Verpflichtung verbunden sein kann, spielt im Rahmen des Artikels 175 keine Rolle.
- 49 Dagegen beruft sich der Rat grundsätzlich zu Recht auf seinen Ermessensspielraum. Zwar wird dieser Ermessensspielraum durch die Erfordernisse der Errichtung des Gemeinsamen Marktes und durch gewisse präzise Bestimmungen des Vertrages wie diejenigen, in denen bestimmte Fristen gesetzt sind, begrenzt. Jedoch ist es im System des Vertrages Sache des Rates, nach den im Vertrag vorgesehenen Verfahrensregeln die Ziele und die Mittel einer gemeinsamen Verkehrspolitik zu bestimmen.
- 50 Der Rat hat zwar im Rahmen seiner Verpflichtung zur Einführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik alle notwendigen Entscheidungen zu treffen, um eine solche Politik schrittweise zu verwirklichen. Der Inhalt dieser Entscheidungen ist jedoch im Vertrag nicht näher festgelegt. So überläßt der Vertrag dem Rat zum Beispiel die Entscheidung, ob die Maßnahmen im Verkehrssektor zunächst die Beziehungen zwischen den Eisenbahnen und den Staaten oder das Wettbewerbsverhältnis zwischen Straßen- und Schienenverkehr betreffen sollen. Auch ist es Sache des Rates, die Prioritäten bei der Harmonisierung der Rechtsvorschriften und der Verwaltungspraktiken in diesem Sektor festzulegen sowie zu entscheiden, welchen Inhalt eine solche Harmonisierung haben soll. Auf diesem Gebiet räumt der Vertrag dem Rat ein Ermessen ein.
- 51 Diese Überlegung wird durch die Ausführungen bestätigt, die die drei betroffenen Organe und die niederländische Regierung in dem Rechtsstreit gemacht haben. Daraus geht hervor, daß sich die Auffassungen zum Inhalt einer gemeinsamen Verkehrspolitik seit dem erwähnten Beschluß des Rates von 1965 weiterentwickelt haben und daß insbesondere die jeweilige Bedeutung der verschiedenen Bestandteile einer solchen Politik im Laufe der Zeit unterschiedlich beurteilt worden ist.

- 52 Diese Ausführungen lassen noch eine zweite Feststellung zu. Es ergibt sich daraus in der Tat, daß das Parlament als Kläger in diesem Rechtsstreit trotz dahin gehender Aufforderungen nicht angegeben hat, welche Maßnahmen der Rat aufgrund des Vertrages treffen müßte und in welcher Reihenfolge dies geschehen sollte. Das Parlament hat lediglich erklärt, diese Maßnahmen müßten ein zusammenhängendes System bilden, für alle Mitgliedstaaten gleich sein und die Ziele des Vertrages im Verkehrssektor verwirklichen.
- 53 Wie bereits dargelegt wurde, stellt das Fehlen einer gemeinsamen Politik, deren Verwirklichung der Vertrag vorschreibt, als solches nicht notwendig eine inhaltlich hinreichend bestimmte Untätigkeit dar, um nach Artikel 175 justiziabel zu sein. Diese Feststellung gilt auch im vorliegenden Fall, wengleich die aufgrund von Artikel 75 in Angriff genommenen Arbeiten ständig weiterzuführen sind, damit eine gemeinsame Verkehrspolitik schrittweise verwirklicht werden kann, und wengleich ein wesentlicher Teil dieser Arbeiten gemäß Artikel 75 Absatz 2 vor Ablauf der Übergangszeit abgeschlossen sein mußte.

## 2. Der freie Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs

- 54 Das Parlament und die Kommission tragen dazu vor, die Vorschriften des Artikels 75 Absatz 1 Buchstaben a und b über die gemeinsamen Regeln für den internationalen Verkehr sowie über die Bedingungen für die Zulassung von nicht gebietsansässigen Verkehrsunternehmern zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaats seien nicht nur innerhalb einer bestimmten Frist zu erlassen, sondern erlegten dem Rat auch hinreichend bestimmte Verpflichtungen auf, so daß sie Gegenstand eines die Untätigkeit feststellenden Urteils nach Artikel 175 EWG-Vertrag sein könnten. Zwischen diesen Bestimmungen und der Dienstleistungsfreiheit, deren Verwirklichung zu den wichtigsten Aufgaben der Gemeinschaft gehöre, bestehe ein enger Zusammenhang.
- 55 Der Rat ist demgegenüber der Ansicht, daß auch im Bereich des Artikels 75 Absatz 1 Buchstaben a und b der Inhalt und das Ziel der zu erlassenden Vorschriften nicht hinreichend bestimmt seien.
- 56 Die Kommission weist darauf hin, daß jedenfalls ein Bestandteil der vom Vertrag gewollten gemeinsamen Verkehrspolitik inhaltlich hinreichend umschrieben sei, so daß von einer bestimmten Verpflichtung gesprochen werden könne, nämlich die Dienstleistungsfreiheit. Der Umfang dieser Verpflichtung könne anhand der Vor-

schriften des Vertrages über die Dienstleistungen, insbesondere der Artikel 59 und 60, sowie der einschlägigen Richtlinien und Rechtsprechung ermittelt werden.

- 57 Die niederländische Regierung hebt ebenfalls die Bedeutung der Dienstleistungsfreiheit hervor.
- 58 Im folgenden ist daher auf das Vorbringen der Beteiligten zur Dienstleistungsfreiheit im Verkehrssektor einzugehen und zu prüfen, welcher Zusammenhang zwischen der Dienstleistungsfreiheit und der Einführung der gemeinsamen Verkehrspolitik besteht.
- 59 Die Kommission und die niederländische Regierung führen an, daß nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes die Artikel 59 und 60 seit Ablauf der Übergangszeit unmittelbar anwendbar sind. Der Umstand, daß die Dienstleistungen auf dem Gebiet des Verkehrs gemäß Artikel 61 im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik zu liberalisieren seien, sei für sich allein kein hinreichender Grund dafür, die Vorschriften über die Dienstleistungen auf unbestimmte Zeit ohne Wirkung zu lassen, wenn der Rat es seit Jahren unterlasse, diese gemeinsame Politik einzuführen.
- 60 Die niederländische Regierung meint, gemäß Artikel 8 Absatz 7 EWG-Vertrag sei das Ende der Übergangszeit der Endtermin für die Durchführung aller für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes notwendigen Maßnahmen gewesen; es gebe keinen Grund, den Verkehrsmarkt davon auszunehmen. Außerdem habe die Tatsache, daß im Vertrag ausdrücklich vorgeschriebene Durchführungsbestimmungen nicht zustandegekommen seien, niemals der Anwendung allgemeiner Bestimmungen oder Grundsätze des Vertrages entgegengestanden. Die niederländische Regierung folgert daraus, daß seit dem Ende der Übergangszeit die Dienstleistungsfreiheit auch im Verkehrssektor anerkannt werden müsse. Da die unmittelbare Geltung der Artikel 59 und 60 für sich allein für die Erreichung der Ziele einer gemeinsamen Verkehrspolitik ausreiche, ohne daß es anderer Maßnahmen von seiten des Rates bedürfe, sei diesem keine Untätigkeit vorzuwerfen.
- 61 Nach Auffassung der Kommission sind die Artikel 59 und 60 dagegen im Verkehrssektor nicht unmittelbar anwendbar. Gemäß Artikel 61 müsse die Dienstleistungsfreiheit auf dem Gebiet des Verkehrs nach Maßgabe des Artikels 75 Absatz 1 Buchstaben a und b verwirklicht werden. Nach dieser Bestimmung solle dem Rat für seine Aufgabe, den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs

im Rahmen einer gemeinsamen Politik zu verwirklichen, eine angemessene Frist zur Verfügung stehen, die gegebenenfalls über den Ablauf der Übergangszeit hinausgehe. Diese angemessene Frist könne jedoch nicht endlos währen, und mehr als 15 Jahre nach dem Ablauf der Übergangszeit müsse sie bald abgelaufen sein. Anderenfalls bliebe von der Dienstleistungsfreiheit, obwohl sie vom Vertrag garantiert sei, ein einziger Wirtschaftszweig ausgenommen; dies wäre auf die Dauer geeignet, Wettbewerbsverzerrungen zu verursachen. Unter diesen Umständen müsse der Gerichtshof in seinem Urteil mahndend darauf hinweisen, wann die angemessene Frist nach Artikel 61 ablaufe.

- 62 Zunächst ist festzustellen, daß gemäß Artikel 61 Absatz 1 für den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Gebiet des Verkehrs die Bestimmungen des Titels über den Verkehr gelten. Die Anwendung der insbesondere in den Artikeln 59 und 60 EWG-Vertrag niedergelegten Grundsätze der Dienstleistungsfreiheit muß daher nach dem Vertrag durch die Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik erreicht werden, und zwar vor allem durch die Festlegung der gemeinsamen Regeln für den internationalen Verkehr und der Bedingungen für die Zulassung von nicht gebietsansässigen Verkehrsunternehmern zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, wie sie in Artikel 75 Absatz 1 Buchstaben a und b vorgesehen sind und welche notwendigerweise die Dienstleistungsfreiheit betreffen.
- 63 Der von der niederländischen Regierung vertretenen Ansicht, der Ablauf der Übergangszeit habe dazu geführt, daß die Artikel 59 und 60 EWG-Vertrag auch im Verkehrssektor unmittelbar anwendbar seien, kann somit nicht gefolgt werden.
- 64 Dagegen machen das Parlament, die Kommission und die niederländische Regierung zu Recht geltend, daß der Rat gemäß Artikel 75 Absatz 1 Buchstaben a und b unter anderem zur Einführung der Dienstleistungsfreiheit auf dem Gebiet des Verkehrs verpflichtet ist und daß der Umfang dieser Verpflichtung durch den Vertrag eindeutig bestimmt wird. Aufgrund der Artikel 59 und 60 umfassen nämlich die zwingenden Erfordernisse der Dienstleistungsfreiheit, wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 17. Dezember 1981 in der Rechtssache 279/80 (Webb, Slg. 1981, 3305) entschieden hat, das Gebot der Beseitigung sämtlicher Diskriminierungen des Leistungserbringers aufgrund seiner Staatsangehörigkeit oder des Umstands, daß er in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen ansässig ist, in dem die Dienstleistung erbracht werden soll.

- 65 Daraus folgt, daß der Rat insoweit nicht über den Ermessensspielraum verfügt, auf den er sich in anderen Bereichen der gemeinsamen Verkehrspolitik berufen kann. Da das zu erreichende Ergebnis aufgrund der Artikel 59, 60 und 61 in Verbindung mit Artikel 75 Absatz 1 Buchstaben a und b feststeht, kann nur hinsichtlich der näheren Einzelheiten, die zur Herbeiführung dieses Ergebnisses unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Verkehrs gemäß Artikel 75 in Betracht zu ziehen sind, ein gewisses Ermessen ausgeübt werden.
- 66 Unter diesen Umständen sind die in Artikel 75 Absatz 1 Buchstaben a und b vorgesehenen Verpflichtungen, soweit sie die Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit zum Inhalt haben, hinreichend genau bestimmt, so daß ihre Nichterfüllung Gegenstand eines die Untätigkeit feststellenden Urteils nach Artikel 175 sein kann.
- 67 Der Rat war verpflichtet, die Dienstleistungsfreiheit gemäß Artikel 75 Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 2 vor Ablauf der Übergangszeit auf den Verkehrssektor zu erstrecken, soweit dies den internationalen Verkehr aus oder nach dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder den Durchgangsverkehr durch das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten betraf, sowie im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit in diesem Sektor gemäß Artikel 75 Absatz 1 Buchstabe b und Absatz 2 die Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmern zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind, festzulegen. Die hierfür erforderlichen Maßnahmen sind unstreitig noch nicht ergriffen worden.
- 68 In diesem Punkt ist also die Untätigkeit des Rates festzustellen, denn der Rat hat es unterlassen, Maßnahmen zu ergreifen, die vor Ablauf der Übergangszeit hätten ergriffen werden müssen und deren Gegenstand und Wesen mit hinreichender Genauigkeit bestimmt werden können.
- 69 Das Parlament, die Kommission und die niederländische Regierung weisen noch auf die Rechtslage hin, die sich ergäbe, wenn der Rat es nach einer etwaigen Verurteilung immer noch unterließe, einen Beschluß zu fassen. Diese Frage ist jedoch hypothetisch. Der Rat hat nach Artikel 176 die sich aus diesem Urteil ergebenden Maßnahmen zu ergreifen; da in dieser Bestimmung keine Frist festgesetzt wurde, ist davon auszugehen, daß er hierfür über einen angemessenen Zeitraum verfügt. Es besteht keine Veranlassung, in diesem Urteil zu prüfen, welche Folgen es hätte, wenn der Rat weiterhin untätig bliebe.

- 70 Es ist somit festzustellen, daß der Rat es unter Verletzung des Vertrages unterlassen hat, die Dienstleistungsfreiheit auf dem Gebiet des internationalen Verkehrs sicherzustellen und die Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmern zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind, festzulegen.
- 71 Dabei steht es dem Rat frei, zusätzlich zu den gebotenen Liberalisierungsmaßnahmen Begleitmaßnahmen zu ergreifen, die er für erforderlich hält, und zwar in der Reihenfolge, die ihm richtig erscheint.

*E — Der zweite Antrag: Unterlassung, über die sechzehn Vorschläge der Kommission zu entscheiden*

- 72 Mit seinem zweiten Klageantrag wirft das Europäische Parlament dem Rat vor, er habe es unterlassen, über sechzehn in der Klageschrift aufgelistete Vorschläge der Kommission zu entscheiden. Zu allen diesen Vorschlägen hatte das Parlament bereits Stellung genommen.
- 73 Zwei dieser Vorschläge wurden vom Rat vor der mündlichen Verhandlung angenommen; das Parlament hat erklärt, daß es deshalb diese beiden Vorschläge aus der vorgelegten Liste streiche. Einen dritten Vorschlag, der in geänderter Form vom Rat nach der mündlichen Verhandlung angenommen und zum Gegenstand der Richtlinie über die Gewichte, Abmessungen und bestimmte andere technische Merkmale bestimmter Fahrzeuge des Güterkraftverkehrs (Richtlinie 85/3 vom 19. Dezember 1984, ABl. 1985, L 2, S. 14) gemacht worden ist, hat das Parlament nicht mehr streichen können. Es steht fest, daß ein vierter Vorschlag aus der Liste des Parlaments vom Rat abgelehnt und ein fünfter gegenstandslos geworden ist, da sein Inhalt vom Rat in eine andere Richtlinie aufgenommen wurde.
- 74 Nach Ansicht des Parlaments ist der Rat aufgrund der Artikel 74 und 75 EWG-Vertrag verpflichtet, binnen einer angemessenen Frist über die ihm von der Kommission im Verkehrsbereich unterbreiteten Vorschläge zu entscheiden. Der Rat brauche einen Vorschlag nicht in der Form anzunehmen, wie die Kommission ihn vorlege; er müsse jedoch in der einen oder anderen Richtung entscheiden.
- 75 Diese Darlegung bedeutet, daß die vom Parlament geltend gemachte Verpflichtung des Rates mit der allgemeinen Verpflichtung des Rates zusammenfällt, eine

gemeinsame Verkehrspolitik einzuführen, soweit diese Politik innerhalb einer gewissen Frist festgelegt werden muß. Unter diesen Umständen können nur die Vorschläge in Betracht kommen, die sich auf die Sachgebiete des Artikels 75 Absatz 1 Buchstaben a und b beziehen.

- 76 Ein einziger dieser Vorschläge ist auf Artikel 75 Absatz 1 Buchstabe b gestützt: der dem Rat 1967 unterbreitete Vorschlag einer Verordnung über den Zugang zum Markt im Binnenschiffsgüterverkehr. Aus den Erklärungen des Rates und der Kommission geht hervor, daß dieser Vorschlag in seiner ursprünglichen Form nicht mehr aktuell ist. Die Kommission hat den Rat wissen lassen, sie erhalte nur Artikel 38 des Vorschlags aufrecht; die anderen Bestimmungen seien Gegenstand der Diskussion über das Mandat der Kommission für die Verhandlungen mit der Schweiz im Rahmen der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt.
- 77 Die Mehrzahl der auf Artikel 75 Absatz 1 Buchstabe a gestützten Vorschläge betrifft den Straßenverkehr. Dies gilt für die beiden Vorschläge über die Genehmigungen für zusammengekoppelte Fahrzeuge und für den Vorschlag betreffend die Liberalisierung der Beförderung von lebenden Tieren und von Kunstgegenständen mit Spezialfahrzeugen.
- 78 Soweit die auf Artikel 75 Absatz 1 Buchstaben a und b beruhenden Vorschläge zur Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit im Verkehrsbereich beitragen sollen, ergibt sich die Verpflichtung des Rates, darüber zu entscheiden, bereits aus der getroffenen Feststellung, daß der Rat untätig geblieben ist. Soweit diese Vorschläge nicht in diesen Rahmen fallen, gehören sie zur Kategorie der Begleitmaßnahmen, die zusätzlich zu den gebotenen Liberalisierungsmaßnahmen ergriffen werden können und deren Erlaß im Ermessen des Rates steht.
- 79 Daher braucht nicht mehr im einzelnen auf die Verpflichtung des Rates, über die betreffenden Vorschläge zu entscheiden, eingegangen zu werden.

### Kosten

- 80 Nach Artikel 69 § 3 der Verfahrensordnung kann der Gerichtshof die Kosten gegeneinander aufheben, wenn jede Partei teils obsiegt, teils unterliegt. Im vorliegenden Fall sind daher die Kosten der Verfahrensbeteiligten gegeneinander aufzuheben.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

- 1) Der Rat hat es unter Verletzung des Vertrages unterlassen, die Dienstleistungsfreiheit auf dem Gebiet des internationalen Verkehrs sicherzustellen und die Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmern zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind, festzulegen.
- 2) Im übrigen wird die Klage abgewiesen.
- 3) Die Kosten der Verfahrensbeteiligten werden gegeneinander aufgehoben.

Mackenzie Stuart

Bosco

Due

Kakouris

Koopmans

Everling

Bahlmann

Galmot

Joliet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 22. Mai 1985.

Der Kanzler

P. Heim

Der Präsident

A. J. Mackenzie Stuart