

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL  
 A. DUTHEILLET DE LAMOTHE  
 VAN 10 MAART 1971<sup>1</sup>

*Mijnheer de President,  
 mijne heren Rechters,*

Zoals U weet, wordt U thans voor de eerste maal geconfronteerd met een onenigheid die is gerezen bij het merkwaa- dige „tweespan” van de Raad en de Commissie van de Europese Gemeen- schappen.

Uit het oorspronkelijke en uitzonderlijke karakter van dit geschil blijkt de in we- zen goede verstandhouding bij dit paar, welks vruchtbaarheid wordt bewezen door de rond 7.000 gemeenschapsveror- deningen en de enkele duizenden be- schikkingen en richtlijnen, die het heeft voortgebracht.

Het geschil ontstond naar aanleiding van onderhandelingen met derde landen over een bijzonder netelig onderwerp, name- lijk de arbeidsvoorwaarden voor de be- manningen van motorrijtuigen in het internationale wegvervoer.

Een overzicht van de tot dusver vruchte- loze pogingen om deze kwestie in inter- nationaal verband te regelen, toont ge- noegzaam welke moeilijkheden zich hier- bij voordoen.

In 1939 had het IAB een overeenkomst voorgesteld.

Deze overeenkomst werd door slechts twee landen bekrachtigd en is dan ook nooit in werking getreden.

Het probleem werd in 1951 weer opge- vat door de Internationale Arbeidsorga- nisatie, die er in 1954 in slaagde een overeenkomst tot stand te brengen; ook deze is evenwel nimmer in werking ge- treden bij gebreke aan een voldoende aantal bekrachtigingen.

Daarop nam de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties het probleem ter hand.

In 1962 stelde zij de regeringen van de

verschillende Europese Staten de onder- tekening voor van een Europese Over- eenkomst betreffende de arbeidsvoor- waarden voor de bemanningen van mo- torrijtuigen voor het internationale ver- voer over de weg, doorgaans aangeduid met de afkorting AETR.

De overeenkomst werd ondertekend door 18 regeringen, waaronder die van de zes Lid-Staten, maar trad door het uitblijven van de vereiste bekrachtigingen evenmin in werking.

In 1966 begon de Gemeenschap zich met de zaak bezig te houden en werd een ge- meenschapsverordening voorbereid.

Naar aanleiding hiervan kwamen de onderhandelingen in Genève weer op gang.

In juli 1968 besprak de Raad een voor- stel van de Commissie voor een gemeen- schapsverordening en stelde daarop de gedragslijn vast voor een gezamenlijk optreden van de Lid-Staten om de AETR in die zin te doen wijzigen, dat zij ener- zijds door een voldoende aantal staten kon worden bekrachtigd en dat ander- zijds de oorspronkelijke bepalingen kon- den worden aangepast aan die van de ontwerp-verordening.

In maart 1969 stelde de Raad de in juli 1968 besproken ontwerp-verordening vast, die als verordening nr. 543/69 op 27 maart 1969 werd bekendgemaakt en op 1 april 1969 in werking trad.

Volgens de bepalingen van deze verorde- ning zou zij gelden voor het vervoer met voertuigen die vanaf 1 oktober 1969 in een Lid-Staat stonden ingeschreven, en voor het vervoer met voertuigen die van- af 1 oktober 1970 in een derde staat stonden ingeschreven.

Te Genève vonden de onderhandelingen tot wijziging van de AETR in de gewenst geachte zin inmiddels goede voortgang.

De Commissie had echter al in 1968 be-

1 — Vertaald uit het Frans.

zwaar gemaakt tegen de wijze waarop de onderhandelingen te Genève werden gevoerd.

Zonder ooit — *en dit is van belang* — het recht voor zich op te eisen zelf deze onderhandelingen namens de Gemeenschap te voeren en zonder hiertoe aan de Raad ooit formele en welomschreven voorstellen te doen, had zij telkens wanneer de kwestie ter sprake kwam, de wens te kennen gegeven nauwer bij de onderhandelingen te worden betrokken, met name door de tegenwoordigheid te Genève van haar deskundigen naast die van de Lid-Staten. Maar de Raad schijnt zich hiervoor doof te hebben gehouden.

Dit meningsverschil kreeg een veel scherper kant bij de zitting van de Raad van 20 maart 1970, dat wil zeggen slechts enkele dagen vóór de bijeenkomst te Genève op 2 en 3 april, waarop de definitieve tekst van de gewijzigde AETR zou worden vastgesteld.

De Commissie herhaalde met des te meer kracht haar reserves en bezwaren tegen de procedure die voor de onderhandelingen over en het sluiten van de overeenkomst werd gevolgd. De Raad nam daarop een beslissing, waarvan wij U de belangrijkste passages uit de niet weersproken — zij het naderhand opgestelde — notulen zullen voorlezen:

#### „Onderhandelingsprocedure

De Raad is overeengekomen dat de onderhandelingen met de derde landen overeenkomstig de in de Raadszitting van 18 en 19 juli 1968 vastgestelde gedragslijn zullen worden voortgezet en afgesloten door de zes Lid-Staten; deze zullen partij worden bij de AETR. Tijdens het gehele verloop der onderhandelingen en bij de sluiting van het akkoord zullen de Lid-Staten gemeenschappelijk optreden en hun standpunt volgens de gebruikelijke procedures voortdurend coördineren; de instellingen van de Gemeenschap zullen daarbij nauw worden betrokken; de delegatie van het land dat het voorzitterschap van de Raad waarneemt, zal optreden als woordvoerder. De Commissie bevestigde haar reser-

ves ten aanzien van deze procedure en verklaarde het door de Raad genomen besluit niet in overeenstemming met het Verdrag te achten.

.....

Wat betreft de aanpassing van de verordening om rekening te houden met de bepalingen van de AETR, constateert de Raad dat het, om de Lid-Staten in staat te stellen de uit de AETR-tekst voortvloeiende verplichtingen na te komen, nodig is de communautaire verordening nr. 543/69 tijdig voor 1 oktober te wijzigen, zodat beide regelingen naast elkaar kunnen bestaan.

In verband met deze noodzaak en om de toepassing van de sociale voorschriften te verbeteren en deze voorschriften tot geheel Europa uit te breiden, heeft de Raad . . . de Commissie verzocht hem tijdig de voorstellen voor te leggen, die de noodzakelijke aanpassingen van verordening nr. 543/69 aan de AETR mogelijk maken.”

De Commissie nu verzocht U bij het onderhavige beroep deze beslissing nietig te verklaren.

Alvorens hier nader op in te gaan, willen wij nog op twee feiten wijzen, die zich na maart 1970 hebben voorgedaan:

- enerzijds leidden de onderhandelingen te Genève op 2 en 3 april 1970 tot een ontwerp-overeenkomst die tot 1 april 1970 openstond voor ondertekening door de staten;
- anderzijds blijkt uit de onlangs gehouden pleidooien dat reeds vier Lid-Staten de overeenkomst hebben ondertekend en dat andere haar sinds Uw terechtzitting op 11 februari wellicht eveneens hebben getekend, al is ons dit niet bekend.

#### I

Tegen de ontvankelijkheid van het beroep werpt de Raad „in limine litis” twee excepties op.

Het lijkt ons volkomen juist dat zich naar aanleiding van het beroep der Commissie een vraag van ontvankelijkheid voordoet, maar ons inziens is deze in werkelijkheid zo nauw met bepaalde

aspecten van de hoofdzaak verbonden dat zij niet los van elkaar zijn te zien.

A — Om het probleem zuiver te stellen, moet het allereerst worden ontdaan van hetgeen naar onze mening bijzaken zijn.

Dit zijn er twee: de termijnoverschrijding en de moeilijkheden bij de interpretatie van de term „handeling” in artikel 173 van het Verdrag, waarop de Commissie haar beroep doet steunen.

1. Wat de termijnoverschrijding betreft: gesteld is dat de bestreden beslissing van de Raad slechts een bevestiging inhoudt van vroegere beslissingen van juli 1968 en maart 1969 en dat zelfs wanneer de beslissing van 1970 als een handeling in de zin van artikel 173 is te beschouwen, de termijn voor een beroep hiertegen van de Commissie is verstreken.

De eerste grond van niet-ontvankelijkheid is volgens ons echter om twee redenen niet te aanvaarden:

- het is op zichzelf al twijfelachtig of de bestreden beslissing exact dezelfde betekenis of waarde heeft als die van 1968 en 1969;
- zelfs dan is de bestreden beslissing geen loutere bevestiging van de vroegere beslissingen.

In de tijd daartussen hebben zich namelijk op zijn minst twee nieuwe, uiterst belangrijke rechtsfeiten voorgedaan:

- enerzijds de inwerkingtreding van verordening nr. 543/69;
- anderzijds het einde van de overgangsperiode der gemeenschappelijke markt op 1 januari 1970, hetgeen — naar wij U aanstonds zullen uiteenzetten — onder bepaalde omstandigheden van beslissend belang kan zijn voor de oplossing van de in deze zaak gezeezen vragen.

Het beroep der Commissie kan onzes inziens dan ook niet wegens termijnoverschrijding niet-ontvankelijk worden verklaard.

2. Het tweede aspect dat wij voor de ontvankelijkheidsvraag van ondergeschikt belang achten, betreft een interpretatie- en taalkwestie.

Volgens artikel 173 kan elke Lid-Staat, de Raad en de Commissie zich tot U

wenden met een beroep tegen de „handelingen” van een gemeenschapsinstelling, voor zover het geen aanbevelingen of adviezen betreft.

Over de inhoud van het begrip „handelingen” valt in twee opzichten stellig te twisten. Enerzijds in taalkundig opzicht en anderzijds op grond van een onderlinge vergelijking van artikel 173 met artikel 189 waarin een opsomming en kenschets wordt gegeven van de verschillende soorten maatregelen die de Raad of de Commissie voor de vervulling van hun taak moeten nemen: verordeningen, richtlijnen, beschikkingen, aanbevelingen of adviezen.

In casu lijkt ons een bespreking van deze twee vragen van relatief bijkomend belang:

Enerzijds mag het in taalkundig opzicht waar zijn dat de term in de Duitse tekst, „Handeln” — een zelfstandig gebruikte onbepaalde wijs —, en misschien vooral het woord „handelingen” in de Nederlandse tekst in sommige gevallen wellicht een ruimere betekenis hebben dan „actes” in de Franse tekst en „atti” in de Italiaanse, maar volgens mijn gegevens hebben de in het Verdrag gebruikte woorden in de Nederlandse, respectievelijk de Duitse rechtstaal praktisch dezelfde betekenis als „atti” in het Italiaans en „actes” in het Frans.

Anderzijds komt het ons voor dat de problemen waartoe een vergelijking van artikel 173 met artikel 189 aanleiding zou kunnen geven, reeds voor een deel zijn opgelost.

Zij werden door U reeds besproken naar aanleiding van de „beschikkingen” van gemeenschapsautoriteiten en Advocaat-Generaal Roemer heeft deze in zijn conclusie in de zaken 8-11/66 zo gezaghebbend geanalyseerd dat wij het niet nodig achten thans hierop terug te komen.

Hoewel Uw rechtspraak alleen betrekking had op „besluiten”, hebt U dienaangaande een aantal algemene beginselen ontwikkeld.

a) De artikelen 173 en 189 van het Verdrag staan logisch met elkaar in verband en bijgevolg vermag de term „handeling” in artikel 173 Uw bevoegdheid niet uit te

breiden tot kennisneming van wilsuitingen die op grond van hun wezen en gevolgen niet kunnen worden beschouwd als of gelijkgesteld met verordeningen, richtlijnen of beschikkingen;

b) Daarentegen wordt de ware aard van de bestreden wilsuiting juist door haar wezen, onderwerp, inhoud en gevolgen bepaald en niet door de vorm welke haar auteurs hebben gekozen.

Weliswaar gaat het in casu om een „beslissing” en kunnen sommige uitdrukkingen in de notulen, zoals „de Raad komt overeen . . . , de Raad nodigt uit . . . ” in formeel opzicht de indruk wekken dat de beslissing niet buiten het stadium van onderhandelingen en verklaringen van intentie is gekomen en geen maatregel is die rechtsgevolgen teweeg brengt.

Maar volgens genoemde rechtspraak is het juist het wezen, de aard en de betekenis van deze beslissing, die er een al dan niet voor beroep vatbare handeling van maakt; en met deze vraag naar „wezen en gevolg” treffen wij de kern van het probleem dat zich in deze zaak met betrekking tot de ontvankelijkheid voordoet.

B — De bevoegdheid die U aan artikel 173 van het Verdrag ontleent, brengt niet mede dat U als „goede mannen” tussen de andere Instellingen der Gemeenschap zoudt moeten arbitreran dan wel „raadgevende adviezen” zoudt hebben te geven, zoals het Internationaal Gerechtshof te 's-Gravenhage kan doen.

Dit artikel kent U op het punt dat hier van belang is, de bevoegdheid toe na te gaan of de handelingen die de Raad *als orgaan van de Gemeenschap* kan nemen, in overeenstemming zijn met het Verdrag.

Nu heeft zich sinds een tiental jaren een praktijk, een gewoonte zouden wij kunnen zeggen, gevestigd welke de Raad van de EEG tot een lichaam maakt, dat permanent geroepen is tweërlei functie uit te oefenen.

De Raad van de EEG is enerzijds en stellig vooral het communautaire orgaan welks bestaan, bevoegdheden en wijzen van optreden in het Verdrag zijn geregeld.

Maar ook is de Raad het kader waarin

de ministers van de regeringen der zes Lid-Staten overleg plegen en het beginsel en de modaliteiten van hetgeen zij te zamen willen ondernemen, vaststellen.

Volgens de formulering van sommige schrijvers is de Raad eensdeels een orgaan van de tussen de zes staten ingestelde *Gemeenschap* en anderdeels een orgaan van de door deze zes staten gevormde *collectiviteit* (Zie arrest van het Hof van 18 februari 1970, Commissie tegen Italiaanse Republiek, Jurisprudentie, Deel XVI, blz. 57).

Deze tweeledigheid heeft haar voor- en nadelen.

De voordelen voor de voortgang van de Europese opbouw in het algemeen zijn onmiskenbaar. Men moet het toejuichen dat de Raad van de ministers der zes staten zich niet beperkt tot de uitoefening van de hem in het Verdrag limitatief toegekende bevoegdheden, maar op zijn bijeenkomsten ook tracht de samenwerking tussen de zes te bevorderen.

In het verleden heeft overigens juist deze vorm van optreden van de Raad vaak de stoot gegeven tot belangrijke „stappen voorwaarts” op Europees vlak. Hierbij behoeft men slechts te denken aan de verschillende beslissingen van 1960, 1962 en 1963, waardoor het in het Verdrag aangegeven tempo voor de verwezenlijking van sommige verdragsdoelstellingen kon worden versneld.

Maar omgekeerd mogen de bezwaren niet over het hoofd worden gezien.

Ten eerste een betrekkelijk gering doch in de praktijk vrij hinderlijk bezwaar. Het onderscheid tussen de handelingen van de Raad als gemeenschapsinstantie en de beslissingen van de Raad als overlegorgaan tussen de Lid-Staten komt naar de vorm meestal nooit duidelijk tot uiting.

Wel trachten de juridische diensten voor de eerste groep maatregelen de in artikel 189 van het Verdrag gebezigde termen „verordeningen”, „beschikkingen”, „richtlijnen” enzovoort te reserveren en voor de tweede categorie afwijkende benamingen te gebruiken, zoals „resoluties”, „verklaringen van intentie”, „protocollen” of „overeenkomsten”, maar in vele gevallen tast men volkomen in het

duister, vooral bij bepaalde beslissingen die als besluiten worden aangeduid.

Uiteraard moet men geen overdreven formalisme aan den dag leggen en zou het belachelijk zijn van de ministers der zes Lid-Statens te verlangen, dat zij zich van de raadszaal naar de kamer van de fungerend voorzitter verplaatsen zodra zij niet meer als gemeenschapsautoriteit optreden, of dat zij steeds twee afzonderlijke agenda's opstellen. Wel zou een iets duidelijker procedure en terminologie gewenst zijn. De publikatie van het reglement van orde van de Raad zou hiertoe kunnen bijdragen.

Dit ware temeer gewenst, omdat de vrees gewettigd is dat het, behalve tot terminologische verwarring, ook zal komen tot veronachtzaming van de in het Verdrag neergelegde bevoegdheden en procedures.

Dit is het tweede en veel ernstiger bezwaar van de handelwijze die wordt gevolgd. Men kan zich immers afvragen of de Raad somtijds niet onder voorwaarden en volgens procedures, die afwijken van het Verdrag, handelingen verricht, welke hij als orgaan van de Gemeenschap had moeten verrichten, dat wil zeggen met inachtneming der bevoegdheden van de Commissie, het Parlement en het Economische en Sociaal Comité.

In het Parlement zijn stemmen opgegaan die beweren dat dit soms gebeurt.

In ieder geval is dit een punt dat U telkens wanneer een beslissing van de Raad voor U in het geding is, zult moeten onderzoeken.

Nu is dit in de onderhavige zaak juist de kern van de moeilijkheid die — zoals wij aanstonds uiteen zullen zetten — aanleiding moet zijn om de ontvankelijkheid te zamen met enkele aspecten van de hoofdzaak te behandelen.

Immers, van tweeën één:

— ofwel de onderhandelingen over en het sluiten van de AETR vielen na een bepaalde datum onder het toepassingsgebied van een der verdragsartikelen inzake de communautaire bevoegdheid tot het onderhandelen over en sluiten van akkoorden met derde landen — c.q. zijn daaronder komen te vallen —;

— ofwel zij vielen daar niet onder en zijn er ook nooit onder komen te vallen.

In het eerste geval is het beroep ontvankelijk, omdat de U voorgelegde beslissing is genomen door de Raad als gemeenschapsinstantie.

In het tweede geval is het niet-ontvankelijk, omdat de bestreden beslissing geen handeling is van een gemeenschapsinstantie, maar van de Raad als orgaan van de collectiviteit der Lid-Statens.

Afhangend van het antwoord op deze vraag zult U enkele beginselen moeten ontwikkelen voor de communautaire bevoegdheid inzake de onderhandelingen met derde landen. Deze vraag zullen wij thans onderzoeken.

## II

A — Van de 248 artikelen van het Verdrag van Rome zijn er 11 speciaal gewijd aan de verlening en regeling van een communautaire bevoegdheid in de betrekkingen met derde landen en met internationale organisaties, te weten:

— enerzijds zes artikelen in het derde deel van het Verdrag, de artikelen 111 tot en met 116, onder het hoofdstuk „Handelspolitiek”;

— anderzijds vijf artikelen in het zesde deel van het Verdrag, de „Algemene en slotbepalingen”, de artikelen 228 tot en met 231 en voorts artikel 238.

Verder is er nog een zeer algemene bepaling die in casu echter in zekere zin toepassing zou kunnen vinden, namelijk artikel 235.

Allereerst zij opgemerkt dat titel IV van het tweede deel van het Verdrag, de enige titel die betrekking heeft op het vervoer, geen enkele uitdrukkelijke bepaling bevat over de „treaty-making power” van de Gemeenschap, om deze angelsaksische rechtsterm te gebruiken.

Om aan de Gemeenschap een algemene of bijzondere bevoegdheid tot het onderhandelen over en sluiten van overeenkomsten met derde landen op vervoergebied te kunnen toekennen, dienen dus

— hetzij bepalingen in delen van het Verdrag, die betrekking hebben op andere aangelegenheden dan het ver-

voer, ten deze van toepassing te worden verklaard,

- hetzij bepaalde algemene verdragsvoorschriften zo te worden uitgelegd dat zij eveneens van toepassing zijn op vervoergebied.

Het komt ons voor, dat zowel de ene als de andere oplossing voor U een pretoariaanse rechtsconstructie — of, zo gij wilt, een opvatting van rechtspraak — meebrengt die de grenzen welke U zich tot dusver had gesteld bij de uitoefening van Uw bevoegdheid tot interpretatie van het Verdrag, verre te buiten gaat.

B — Toepassing op vervoergebied van bepalingen, voorkomende in delen van het Verdrag, die betrekking hebben op andere aangelegenheden.

De kwestie doet zich naar onze mening slechts bij één artikel voor, namelijk artikel 116 van het Verdrag, dat uit een merkwaardige omzichtigheid noch door de vertegenwoordiger van de Commissie noch door die van de Raad zelfs maar werd genoemd, al ware het slechts om de toepasselijkheid ervan af te wijzen.

Wanneer men het artikel echter op zichzelf beschouwt, lijkt het op het eerste gezicht stellig het best op het onderhavige geval te passen.

Dit artikel 116 zegt immers: „voor alle vraagstukken die van bijzonder belang zijn voor de gemeenschappelijke markt, treden de Lid-Staten, in het kader van de internationale organisaties die een economisch karakter dragen, na het einde van de overgangperiode nog slechts gezamenlijk op”. Voor de rest gaat het artikel over de overgangperiode en over de wijze van gezamenlijk optreden na de overgangperiode.

Als het artikel bij de algemene en slotbepalingen van het Verdrag had gestaan, was het in casu zeer zeker van toepassing geweest:

1. Het sluiten van de AETR is ongetwijfeld, vooral gelet op verordening nr. 543/69, een vraagstuk „dat van bijzonder belang is voor de gemeenschappelijke markt”.
2. Het onderhandelen over en sluiten van deze overeenkomst vond plaats in het kader van één der in artikel 116

stellig bedoelde internationale organisaties, de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties, en vormt zeker een van de wijzen van „gezamenlijk optreden”.

De toepassing van het artikel op het onderhavige geval stuit echter op moeilijkheden door zijn plaats in het Verdrag.

Het staat immers, zoals gezegd, in het derde deel van het Verdrag, waar de bepalingen over het vervoer niet in zijn ondergebracht; het is echter niet opgenomen onder de algemene bepalingen van dit derde deel, maar in het bijzondere hoofdstuk „Handelspolitiek”.

Derhalve betreft het hier bijzondere bepalingen: het omzetten van deze „specialia” in „generalia” is zeker een zeer gewaagde rechtsfiguur, naar onze mening té gewaagd om principiële redenen waarop wij aanstonds zullen terugkomen.

C — Toepassing op vervoergebied van bepalingen, opgenomen onder de algemene en slotbepalingen van het Verdrag.

Dit punt doet zich met name voor bij artikel 228, en subsidiair bij artikel 235 van het Verdrag.

a) Artikel 228 bepaalt dat in de gevallen dat de bepalingen van het Verdrag voorzien in het sluiten van akkoorden tussen de Gemeenschap en een of meer staten of een internationale organisatie, de Commissie over die akkoorden onderhandelt en de Raad deze sluit, na in bepaalde gevallen de Vergadering te hebben geraadpleegd. Volgens de tweede zin van lid 1 van dit artikel kan Uw advies worden ingewonnen over de verenigbaarheid van het beoogde akkoord met de bepalingen van het Verdrag.

In wezen vraagt de Commissie U de eerste zin van lid 1 van dit artikel, welke de toepassing ervan beperkt tot de in het Verdrag genoemde gevallen, extensief te interpreteren, dat wil zeggen uit te spreken dat deze bepaling niet alleen slaat op de gevallen die „expressis verbis” in het Verdrag zijn voorzien (zoals in de artikelen 111 tot en met 116 — tarief- en handelsakkoorden —, 238 — associatieakkoorden —, of zelfs 229 en 230 — betrekkingen met de organen van de Verenigde Naties, de Raad van Europa en

de OESO —), maar mede toepassing moet vinden op het gebied van het vervoer, zowel op grond van artikel 75 van het Verdrag als vanwege de in 1969 vastgestelde gemeenschapsverordening nr. 543/69.

Tegen dit betoog zijn ons inziens zeer ernstige bezwaren in te brengen.

1. Weliswaar bepaalt artikel 75 dat de Raad „gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer” naar het grondgebied van een Lid-Staat vaststelt en „alle overige dienstige bepalingen” kan treffen.

De Commissie ziet met name in de vier laatstaangehaalde woorden de erkenning voor een in het Verdrag neergelegde externe communautaire bevoegdheid, en derhalve een der gevallen waarin artikel 228 van toepassing is.

Deze stelling is echter om twee redenen moeilijk houdbaar.

Uit het artikel in zijn geheel blijkt dat de in een der alinea's gebruikte term „internationaal vervoer” in feite doelt op intracommunautair vervoer, omdat de gemeenschappelijke regels alleen hierop rechtstreeks van toepassing kunnen zijn.

Voorts is het nauwelijks aan te nemen dat de zeer vage uitdrukking „alle overige dienstige bepalingen” een zo uitgesproken bevoegdheid voor de Gemeenschap om in plaats van de Lid-Staten over overeenkomsten met derde landen te onderhandelen en deze te sluiten, kan dekken.

In de verdragsvoorschriften over de handelspolitiek komen meer dan eens zulke algemene bepalingen voor als die van artikel 75, lid 1, sub c).

Maar voor de auteurs van het Verdrag waren dergelijke bepalingen zeker niet voldoende om een externe bevoegdheid van de Gemeenschap te funderen, omdat zij het nodig hebben geacht daartoe in het Verdrag zes speciaal hieraan gewijde artikelen op te nemen.

2. Veel moeilijker is de vraag of door verordening nr. 543/69 of sommige bepalingen hiervan geen communautaire bevoegdheid is ontstaan, zodat artikel 228 van het Verdrag van toepassing is geworden op de onderhandelingen over en het sluiten van de AETR.

In het algemeen kan men zich inderdaad afvragen of, buiten de in het Verdrag uitdrukkelijk genoemde gevallen van internationale bevoegdheid der Gemeenschap, de Gemeenschap door de inwerkingtreding van een communautaire verordening niet de bevoegdheid heeft gekregen tot het onderhandelen over en sluiten van overeenkomsten die de toepassing van de gemeenschapsregels kunnen beïnvloeden.

Wegens bepaalde bijzonderheden van het onderhavige geval is er veel te zeggen voor deze opvatting.

Het is immers zo dat

— enerzijds in verordening nr. 543/69 juist dezelfde onderwerpen worden geregeld als in de AETR,

— anderzijds althans op één punt, namelijk de datum met ingang waarvan de bepalingen over de dagelijkse maximum rijtijd zullen gelden, de AETR afwijkt van de gemeenschapsverordening,

— ten slotte artikel 3 van de gemeenschapsverordening de bevoegdheids-overdracht uitdrukkelijk schijnt te bevestigen, omdat hierin wordt bepaald dat „de Gemeenschap met derde landen de onderhandelingen voert die eventueel nodig zijn voor de toepassing van deze verordening”.

De stelling dat op grond van een communautaire verordening een externe bevoegdheid aan de Gemeenschap is overgedragen, leek ons aanvankelijk — wij geven het gaarne toe — zeer plausibel, en het is dan ook met enige spijt dat wij U bij nader inzien voorstellen deze niet te volgen.

Uit een oogpunt van communautaire „ethiek” heeft deze stelling namelijk veel aantrekkelijks. Juist wanneer een bepaald onderwerp als gevolg van een verordening uit de nationale sfeer wordt overgebracht naar de gemeenschaps sfeer, kan worden gesteld dat de Lid-Staten zowel individueel als collectief niet meer in staat zijn geldige verplichtingen met derde staten over dit onderwerp aan te gaan.

Alleen de Gemeenschap zou hiertoe op het toepassingsgebied van het gemeenschapsrecht in staat zijn.

Bovendien zou dit in praktisch opzicht waarschijnlijk het beste systeem zijn om te voorkomen dat de Lid-Staten met derde landen overeenkomsten sluiten, die naderhand moeilijk met de gemeenschapsverordeningen te verenigen blijken; ten slotte is het in het Verdrag verankerde evenwicht tussen de instellingen der Gemeenschap door dit systeem wellicht het beste verzekerd.

Maar afgezien van deze, ook naar onze mening zeer klemmende, overwegingen stuit deze stelling van implicite en automatische bevoegdheidsoverdracht buiten de in het Verdrag genoemde gevallen op zeer ernstige bezwaren naast een algemeen bezwaar betreffende de wijze van interpretatie van het Verdrag, waarop wij reeds zinspeelden en aanstonds zullen terugkomen.

Om te beginnen zou het volgens ons praktisch onmogelijk zijn een dergelijk effect toe te kennen aan alle gemeenschapsverordeningen, waarvan sommige betrekking hebben op kwesties die naar hun aard niets uitstaande behoeven te hebben met punten welke in de bepalingen van een internationaal verdrag worden geregeld.

Ook door de vertegenwoordiger van de Commissie is dit trouwens niet gesteld. Derhalve zal moeten worden gezocht naar een kenmerkend onderscheid tussen de verordeningen die een overdracht van externe bevoegdheid aan de Gemeenschap tot gevolg hebben, en de verordeningen waarbij dit niet het geval is.

Wat zal dit zijn? Het feit dat een verordening min of meer rechtstreeks aansluit op één der in het Verdrag bedoelde vormen van gemeenschappelijk beleid? Of moet men de tekst beschouwen tegen de achtergrond van de voorgenomen onderhandelingen en zo ja, in welk stadium van die onderhandelingen? Men ziet dat het uiterst moeilijk is een criterium te vinden dat niet op dubbelzinnigheid of rechtsonzekerheid strandt.

Eveneens — en dit is ons tweede bezwaar — is het mogelijk dat op deze wijze een vermenging tussen de in het Verdrag genoemde procedures plaatsvindt

en dat wellicht zelfs de groei van het gemeenschapsrecht wordt geremd.

Wat de in het Verdrag genoemde procedures betreft, zij opgemerkt dat het Verdrag ten aanzien van eventuele afwijkingen tussen overeenkomsten met derde landen en gemeenschapsverordeningen in twee procedures voorziet:

- een *repressieve procedure*: deze procedure wegens schending van een verplichting kan alleen door de Commissie en eventueel door een Lid-Staat worden ingeleid en geldt in alle gevallen;
- en *preventieve procedure*: deze is gebaseerd op een samenwerking tussen Raad en Commissie, doch geldt alleen in bepaalde gevallen, zoals die bedoeld in de artikelen 111-113.

Nu komt het ons voor dat, wanneer deze preventieve procedure ook zou gelden in andere dan de in het Verdrag uitdrukkelijk genoemde gevallen, er sprake zou zijn van vermenging daar waar de auteurs van het Verdrag juist een onderscheid beoogden aan te brengen.

Wat de ontwikkeling van gemeenschappelijke beleidsvormen betreft, zou men moeten vrezen dat de ministers de vaststelling van verordeningen gaan tegenhouden, indien hun als gevolg hiervan in niet door het Verdrag voorziene gevallen internationale bevoegdheden zouden worden ontnomen.

3. Laten wij thans het argument bezien, dat wordt ontleend aan het zojuist geciteerde artikel 3 van verordening nr. 543/69.

Om te beginnen zij opgemerkt dat wanneer U, in tegenstelling tot hetgeen wij U voorstelden, aanneemt dat verordening nr. 543/69 op zichzelf een overdracht aan de Gemeenschap van de bevoegdheid tot het sluiten van overeenkomsten op vervoergebied met derde landen tot gevolg heeft gehad, U hieruit de consequentie zult moeten trekken dat dit artikel 3 een zuiver erkennend karakter heeft en als zodanig geen rechtsgevolgen kan hebben.

Indien U daarentegen ons voorstel volgt, zult U tevens moeten erkennen dat deze bepaling, die — ons inziens ten onrechte



— in een als verordening aangemerkte handeling voorkomt, geen normatief karakter heeft maar een eenvoudige verklaring van intentie is.

Artikel 3 van verordening nr. 543/69 komt immers neer op een soort voorbehoud en programma-aanduiding:

Men hoopt dat tussen 1 april 1969, datum van inwerkingtreding der verordening, en 1 oktober 1970, wanneer de verordening op alle vervoer van toepassing is (dus ook op de in derde landen geregistreeerde voertuigen voor het traject *binnen de Gemeenschap*, de lopende onderhandelingen te Genève zullen leiden tot een vermindering van de verschillen en tot een aanpassing van de Europese ontwerp-overeenkomst aan de communautaire regeling.

Indien dit echter onmogelijk blijkt, zullen voor de toepassing van de verordening *nieuwe* onderhandelingen met de derde landen nodig zijn.

Het is derhalve een soort *ontbindings-* of *herzienings-*clausule die overigens voortkomt uit het volgende wijzigingsvoorstel van het Parlement:

„Uiterlijk twee jaar na de inwerkingtreding van de onderhavige verordening (dat wil zeggen 1 januari 1970) doet de Commissie voorstellen aan de Raad voor de herziening van deze verordening”.

Dit artikel heeft ten doel om de rijvoorwaarden, ten aanzien van het traject over het grondgebied *van de derde landen*, voor de voertuigen uit deze landen en voor de communautaire voertuigen via onderhandelingen nader te preciseren. Het is immers duidelijk dat de Gemeenschap in haar verordening geen rijvoorwaarden voor voertuigen uit derde landen op het grondgebied dezer landen vermag vast te stellen, tenzij door overeenkomsten met deze landen.

Juist vanwege het niet-normatieve karakter van dit artikel heeft de Raad dit overigens — zonder met zichzelf in tegenspraak te komen — kunnen uitwerken tijdens dezelfde zitting van juli 1968, waar werd afgesproken dat de onderhandelingen over de AETR door de Lid-Staten zouden worden gevoerd; dit is de reden van het „interpretatieve voorbehoud”

dat in de notulen wordt gemaakt en speciaal op dit punt betrekking heeft.

b) Rest ten slotte het door de Commissie, overigens subsidiair, opgeworpen probleem van artikel 235.

Zoals bekend, zegt dit artikel:

„indien een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt om, in het kader van de gemeenschappelijke markt, een der doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken, zonder dat dit Verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, neemt de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie en na raadpleging van de Vergadering de passende maatregelen”.

De Commissie denkt kennelijk dat op grond hiervan in casu een verplichting voor de Raad is ontstaan om aan de Gemeenschap de bevoegdheid tot het onderhandelen over en sluiten van de AETR toe te kennen, voor zover deze bevoegdheid niet reeds uit de verdragsbepalingen voortvloeide.

Naar onze mening heeft artikel 235 deze betekenis niet.

Zelfs aangenomen dat het ook geldt voor de externe betrekkingen der Gemeenschap, dan nog stelt het de Raad slechts in staat op voorstel van de Commissie de bevoegdheden van de Gemeenschap op dit gebied uit te breiden.

Maar enerzijds verplicht het de Raad hiertoe niet en anderzijds — en vooral — kan de Raad te dier zake alleen optreden op voorstel der Commissie; deze heeft echter nimmer een voorstel in die zin gedaan.

Bij de beschouwing van artikel 235 komen wij vanzelf tot een overweging van algemene aard betreffende de wijzen van interpretatie van het Verdrag; hiermede zouden wij onze opmerkingen willen afsluiten.

Ongeacht de door U aan te geven rechtsbasis, houdt een erkenning van een externe bevoegdheid voor de Gemeenschap tot het onderhandelen over en sluiten van de AETR in, dat de gemeenschapsautoriteiten naast de hun in het Verdrag uitdrukkelijk toegekende bevoegdheden, zouden beschikken over im-

pliciete bevoegdheden, „implied powers”, op grond waarvan het Supreme Court van de Verenigde Staten de bevoegdheden van de federale instellingen kon uitbreiden ten koste van die der gefedereerde staten.

Nu is het naar onze mening zo dat de communautaire bevoegdheden in de terminologie van het Europese recht moeten worden beschouwd als „*attributieve bevoegdheden*” (in het Duits „*Enumerationsprinzip*”).

Deze attributieve bevoegdheden kunnen vrij ruim worden opgevat, indien zij slechts het rechtstreeks en noodzakelijk complement zijn van bevoegdheden inzake *intercommunautaire* aangelegenheden; dit werd door U reeds aangenomen voor de EGKS.

Is een extensieve opvatting echter ook mogelijk met betrekking tot de bevoegdheid van de Gemeenschap om overeenkomsten op vervoergebied met derde landen te sluiten?

Dit ligt geenszins zo voor de hand als men onlangs voor U trachtte aan te tonen. Zelfs zonder de erkenning van „implied powers”, is de Gemeenschap op vervoergebied niet permanent machteloos, zoals de gemachtigde van de Commissie hier laatst stelde. Juist op grond van artikel 235 kunnen aan de Gemeenschap de benodigde bevoegdheden worden verleend.

Juridisch is dit op basis van de thans geldende teksten echter uiterst moeilijk.

Uit de gehele opzet van het Verdrag van Rome blijkt dat de auteurs van het Verdrag de externe bevoegdheid van de Gemeenschap strikt hebben willen beperken tot de aldaar uitdrukkelijk genoemde gevallen.

Een vergelijking tussen het EGKS-Verdrag en het EEG-Verdrag is in dit opzicht veelzeggend. Terwijl in het EGKS-Verdrag bij de onderhandelingen van 1951 werd bepaald (artikel 6): „in het internationale verkeer bezit de Gemeenschap de handelingsbevoegdheid die nodig is voor het uitoefenen van haar taak en voor het bereiken van haar doelstellingen”, resulteerden de onderhandelingen in 1957 over het Verdrag van Rome

slechts in de vaststelling van de rechtspersoonlijkheid der Gemeenschap (artikel 210); ten aanzien van de externe betrekkingen werd echter uitdrukkelijk in artikel 228 bepaald dat de Gemeenschap slechts bevoegd was in de gevallen „die in het Verdrag zijn voorzien”.

Zou een erkenning van „implied powers” voor de Gemeenschap ter zake van onderhandelingen met derde landen niet veel verder gaan dan in de bedoeling lag van de verdragsauteurs en van de staten die het Verdrag hebben ondertekend en aanvaard?

Wijzelf menen van wel en vooral hierom willen wij U voorstellen het Verdrag op dit punt betrekkelijk eng te interpreteren.

Ziehier de redenen waarom wij geloven dat de bestreden beslissing van de Raad niet is genomen in het kader van een door het Verdrag ingestelde communautaire bevoegdheid en bijgevolg geen communautaire handeling vormt, die vatbaar is voor beroep uit hoofde van artikel 173.

### III

Wellicht meent U echter dat, ondanks de zojuist genoemde bezwaren, een stoutmoediger interpretatiemethode dan de door ons voorgestelde kan worden gevolgd. Derhalve zullen wij in het laatste deel van onze conclusie in het kort de problemen nagaan, die zich zouden voordoen, wanneer U het beroep van de Commissie ontvankelijk zoudt achten.

Onzerzijds menen wij dat het beroep in dat geval ten principale zou moeten worden verworpen, zij het dan uitsluitend op grond van de typische kenmerken van deze zaak.

A — Indien U meent dat het onderhandelen over en sluiten van de AETR onder de toepassing van artikel 116 van het Verdrag valt, dus dat de algemene termen van dit artikel voor de bepaling van zijn toepassingsgebied zwaarder wegen dan zijn plaats in het Verdrag, zult U niettemin moeten uitspreken dat de bestreden beslissing het artikel niet schendt.

Dit artikel voorziet namelijk in twee systemen naar gelang de overgangperiode al dan niet is verstreken.

Gedurende de overgangperiode „plegen de Lid-Staten overleg teneinde hun optreden op elkaar af te stemmen en, voorzover mogelijk, een gelijke houding aan te nemen”. Dit is wat zij tijdens de zitting van de Raad van maart 1969 ook hebben gedaan.

In maart 1970 was de overgangperiode inmiddels bijna drie maanden verstreken. Maar de onderhandelingen over de AETR waren praktisch afgesloten, omdat op 2 en 3 april, dus nog geen twee weken na de bestreden beslissing, de slottekst van de AETR te Genève werd vastgesteld.

Was het nu mogelijk dat deze onderhandelingen door de beëindiging van de overgangperiode ineens vielen onder lid 1 van artikel 116, volgens hetwelk inzake een gezamenlijk optreden der Lid-Staten na de overgangperiode nog slechts door de Raad op voorstel der Commissie kan worden besloten?

Wij geloven dit niet, doch menen integendeel dat bij zulke moeilijke onderhandelingen het gezamenlijk optreden der Lid-Staten — dat immers vóór de afloop van de overgangperiode was begonnen en bijna tot het einde was voortgezet overeenkomstig het bepaalde in de tweede alinea van artikel 116 — in dezelfde vorm voortgang moest vinden en dat de eerste alinea van artikel 116 alleen van toepassing is op een gezamenlijk optreden dat na de overgangperiode, dus na 1 januari 1970, een aanvang had genomen (zie in deze zin ook de beschikking van de Raad van 16 december 1969, Publikatieblad nr. L 326/69 van 29 december 1969).

B — Op grond van een soortgelijke redenering stellen wij U eveneens voor het beroep van de Commissie ten principale te verwerpen, indien U meent dat door de vaststelling van verordening nr. 543/69 aan de Gemeenschap de bevoegdheid werd overgedragen om op de voet van artikel 228 met derde staten over overeenkomsten op vervoergebied te onderhandelen en deze te sluiten.

Ook in dit geval menen wij dat, gezien de altijd moeilijke omstandigheden waarin onderhandelingen over dergelijke internationale akkoorden verlopen, het nieuwe feit dat U in de vaststelling van een gemeenschapsverordening gelegen zoudt kunnen achten, slechts effect behoort te hebben voor *toekomstige onderhandelingen* en niet voor *lopende onderhandelingen*.

Hoever waren de onderhandelingen over de AETR gevorderd, toen verordening nr. 543/69 verscheen? Zonder twijfel zeer ver.

Men moet immers niet vergeten dat reeds in 1962 een eerste versie van de AETR was vastgesteld en dat de latere onderhandelingen niet ten doel hadden een nieuwe overeenkomst op te stellen, maar slechts enkele aanpassingen aan te brengen om enerzijds het vereiste aantal ondertekeningen voor de inwerkingtreding der overeenkomst te krijgen en anderzijds na juli 1968 enkele voor deze overeenkomst voorgestelde bepalingen in overeenstemming te brengen met een tekst die reeds in behandeling was bij de Raad en in maart 1969 als verordening nr. 543/69 het licht zag.

Volgens ons zou het dan ook te ver gaan te verlangen dat deze onderhandelingen, die op het punt stonden resultaat af te werpen, na het verschijnen van verordening nr. 543/69 zouden worden afgebroken of een geheel andere opzet zouden krijgen, en dat de contacten tussen de derde landen en de Lid-Staten op die datum zouden worden vervangen door onderhandelingen tussen de Commissie en de derde landen, wat aan deze onderhandelingen op dat moment uiteraard een geheel nieuw karakter had gegeven.

Zo heeft volgens ons het feit dat de onderhandelingen voor het einde van de overgangperiode of voor de komst van de communautaire verordening gaande waren en zelfs in een vergevorderd stadium verkeerden, tot gevolg dat — op welk standpunt men zich ook plaatst — de Raad deze onderhandelingen aan de vooravond van hun slagen terecht kon laten voortzetten op dezelfde voet als waarop zij waren gestart.

Dit is wellicht ook de verklaring voor twee punten van deze zaak die min of meer in het duister zijn gebleven:

- enerzijds het feit dat de Commissie aan de Raad nooit een voorstel heeft voorgelegd, dat uitdrukkelijk en welbepaald betrekking had op de AETR-onderhandelingen;
- anderzijds vooral het feit dat de Commissie nooit uitdrukkelijk heeft gevraagd zelf namens de Gemeenschap over de AETR te onderhandelen, maar alleen heeft verzocht nauwer — met name door de aanwezigheid van haar vertegenwoordigers te Genève — bij deze onderhandelingen te worden betrokken.

Ten slotte kan worden opgemerkt dat, wanneer de AETR in 1972 in werking

treedt en enkele bepalingen hiervan onverenigbaar zouden zijn met de dan geldende gemeenschapsregeling, de Commissie gebruik kan maken van de haar in artikel 169 van het Verdrag verleende bevoegdheden.

Rest dan nog de vraag van de kosten, die ons in verlegenheid heeft gebracht.

De Raad heeft in geen zijner conclusies gevorderd deze bij verwerping van het beroep ten laste der Commissie te brengen.

Ons inziens moogt U in het kader van de U in artikel 169 van Uw reglement voor de procesvoering verleende bevoegdheden aannemen dat partijen stilzwijgend zijn overeenkomen dat elk een zijn eigen kosten draagt.

Wij concluderen derhalve dat het Uw Hove behage

- het beroep der Commissie ten principale niet ontvankelijk en subsidiair ongegrond te verklaren,
- te verstaan dat elk der partijen haar eigen kosten draagt.