

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL

C. O. LENZ

van 7 februari 1985 \*

Indeling

|   |      |
|---|------|
| A — Feitenrelaas .....  | 1517 |
| B — Standpuntbepaling .....   | 1518 |
| I — Ontvankelijkheid van het beroep krachtens artikel 175 EEG-Verdrag .....                         | 1518 |
| 1. Kan met het beroep een politiek doel worden nagestreefd? .....                                   | 1518 |
| 2. De ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 175, eerste alinea, EEG-Verdrag .....                | 1518 |
| 2.1. Verzoekers bevoegdheid om beroep in te stellen .....   | 1518 |
| 2.1.1. Argumenten van partijen .....  | 1518 |
| 2.1.2. Juridische beoordeling .....   | 1519 |
| 2.1.2.1. Bewoordingen .....   | 1519 |
| 2.1.2.2. Rechtspraak van het Hof van Justitie inzake artikel 37 van het Statuut-EEG .....           | 1519 |
| 2.1.2.3. Vergelijking met artikel 173 EEG-Verdrag .....   | 1519 |
| 2.1.2.4. Inbreuk op de in het Verdrag voorziene bevoegdheidsverdeling tussen de instellingen? ..... | 1520 |
| 2.1.2.5. Inbreuk op de wetgevende bevoegdheid van de Raad? .....                                    | 1521 |
| 2.1.2.6. Inbreuk op de bevoegdheid van de Commissie? .....  | 1521 |
| 2.2. Is er een bijzonder belang vereist? .....  | 1521 |
| 2.3. Het wezensbestanddeel bij het nemen van een besluit .....                                      | 1521 |
| 2.3.1. Argumenten van partijen .....  | 1522 |
| 2.3.2. Juridische beoordeling .....   | 1522 |
| 2.3.2.1. Uitlegging van de conclusie van het verzoekschrift .....                                   | 1522 |
| — De bewoordingen van de conclusie .....  | 1523 |
| — Beperking en concretisering .....   | 1523 |
| — Concretisering van het kader .....  | 1523 |
| — Systematische of pragmatische benadering .....  | 1524 |
| — Minimumstandaard .....  | 1524 |
| — Het verzoek sub 2 .....   | 1525 |
| — De conclusies van het verzoekschrift aan het einde van de mondelinge behandeling .....            | 1525 |
| 2.3.2.2. Vragen die met het rechtskarakter van het besluit samenhangen .....                        | 1525 |
| 2.3.2.3. Relevantie van subjectieve beweegredenen voor de vaststelling van de naligheid? .....      | 1526 |
| 3. De ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 175, tweede alinea, EEG-Verdrag .....                | 1526 |
| 3.1. De uitnodigingsbrief .....   | 1526 |
| 3.2. De standpuntbepaling .....   | 1527 |
| 3.2.1. Argumenten van partijen .....  | 1527 |
| 3.2.2. Juridische beoordeling .....   | 1528 |
| 3.2.2.1. Bewoordingen .....   | 1528 |

\* Vertaald uit het Duits.

|          |   |      |
|----------|---|------|
| 3.2.2.2. | Rechtsbeschermende functie .....  | 1528 |
| 3.2.2.3. | De termijn van twee maanden .....   | 1528 |
| 3.2.2.4. | Een van de uitnodigingsbrief afwijkende standpuntbepaling .....   | 1528 |
| 3.2.2.5. | Dilatoir antwoord als standpuntbepaling? .....  | 1529 |
| 3.2.2.6. | Rechtspraak van het Hof van Justitie .....  | 1530 |
| 4.       | Samenvatting .....  | 1530 |
| II —     | Verzoekers subsidiaire verzoek .....  | 1531 |
| 1.       | De actieve legitimatie in artikel 173 EEG-Verdrag .....   | 1531 |
| 2.       | Rechtskarakter van de handelingen waartegen het beroep van artikel 173 EEG-Verdrag kan worden ingesteld .....   | 1531 |
| III —    | De gegrondheid van het beroep .....   | 1531 |
| 1.       | Bestaat er een rechtsplicht om een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen? .....  | 1531 |
| 1.1.     | Argumenten van partijen .....   | 1531 |
| 1.2.     | Juridische beoordeling .....  | 1533 |
| 1.2.1.   | De verdragsbepalingen .....   | 1533 |
|          | — Artikel 3, sub e, EEG-Verdrag .....   | 1533 |
|          | — Artikel 74 EEG-Verdrag .....  | 1534 |
|          | — Artikel 61 EEG-Verdrag .....  | 1534 |
| 1.2.2.   | Systematisch onderzoek .....  | 1534 |
| 1.2.3.   | Geldt de verplichting een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen ook voor de zeevaart en de luchtvaart overeenkomstig artikel 84 EEG-Verdrag? ..... | 1535 |
| 1.2.4.   | Tussentijds resultaat .....   | 1536 |
| 1.2.5.   | Inhoud van de algemene verplichting .....   | 1536 |
| 1.2.6.   | Is de verplichting voldoende geconcretiseerd? .....   | 1536 |
| 1.2.7.   | Ontbreken van termijnen .....   | 1537 |
| 1.2.7.1. | Ontbreken van termijnen voor artikel 75, lid 1, sub c, EEG-Verdrag .....  | 1538 |
| 1.2.7.2. | Ontbreken van termijnen voor artikel 84 EEG-Verdrag .....   | 1538 |
| 1.2.8.   | Termijnen wegens het risico van een scheefgetrokken integratie, en resultaat .....  | 1538 |
| 2.       | Bestaat er een rechtsplicht om bepalingen krachtens artikel 75, lid 1, sub a en b, EEG-Verdrag vast te stellen? .....   | 1538 |
| 2.1.     | Argumenten van partijen .....   | 1538 |
| 2.2.     | Juridische beoordeling .....  | 1541 |
| 2.2.1.   | Bewoordingen van artikel 75, lid 1, en artikel 75, lid 2, EEG-Verdrag .....   | 1541 |
| 2.2.2.   | De termijn van artikel 75, lid 2, EEG-Verdrag .....   | 1541 |
| 2.2.3.   | De besluitvormingsprocedure van artikel 75 EEG-Verdrag .....  | 1542 |
| 2.2.4.   | De verwijzing naar artikel 75, lid 1, in artikel 76 EEG-Verdrag .....   | 1542 |
| 2.2.5.   | Tussentijds resultaat .....   | 1542 |
| 2.2.6.   | Is de rechtsplicht voldoende geconcretiseerd? .....   | 1543 |
| 2.2.6.1. | Concretisering .....  | 1543 |
|          | — door het Verdrag en .....   | 1543 |
|          | — door de rechtspraak van het Hof van Justitie .....  | 1544 |
| 2.2.6.2. | Concretisering .....  | 1544 |
|          | — door de Raad .....  | 1544 |
| 2.2.6.3. | Concretisering .....  | 1545 |
|          | — door erkende onderdelen van het vervoerbeleid .....   | 1545 |
| 2.3.     | Resultaat .....   | 1545 |

|          |  |      |
|----------|--|------|
| 3.       | Is verweerders verzuim om bijzondere redenen gerechtvaardigd? .....  | 1546 |
| 3.1.     | Objectieve moeilijkheden van politieke en economische aard .....   | 1546 |
| 3.1.1.   | Bevat artikel 75, lid 1, EEG-Verdrag een vrijwaringsclausule? .....  | 1546 |
| 3.1.2.   | Vergelijking met de bepalingen betreffende het landbouwbeleid .....  | 1546 |
| 3.1.3.   | Theorieën van het administratiefrecht .....  | 1547 |
| 3.2.     | Vergelijking met artikel 169 EEG-Verdrag .....   | 1548 |
| 3.2.1.   | Structureel probleem van de wilsvorming in de Raad .....   | 1548 |
| 3.2.2.   | Vergelijking met de bepalingen betreffende het economisch en monetair beleid .....   | 1549 |
| 3.2.3.   | Kan het ontbreken van meerderheden de nalatigheid rechtvaardigen? .....  | 1549 |
| 3.3.     | Argumenten van de Nederlandse regering betreffende de rechtstreekse toepasselijkheid .....   | 1549 |
| 3.3.1.   | Argumenten van partijen .....  | 1550 |
| 3.3.2.   | Juridische beoordeling .....   | 1550 |
| 4.       | Het verwijt, dat de Raad in strijd met het Verdrag heeft verzuimd, bepalingen voor de in de voorstellen van de Commissie behandelde gebieden van een gemeenschappelijk vervoerbeleid vast te stellen ..... | 1551 |
| 4.1.     | De niet op artikel 75, lid 1, sub a en b, EEG-Verdrag gebaseerde voorstellen .....   | 1551 |
| 4.2.     | De overige voorstellen .....   | 1551 |
| 4.2.1.   | Tijdens de overgangperiode ingediende voorstellen .....  | 1551 |
| 4.2.2.   | De na het einde van de overgangperiode ingediende voorstellen .....  | 1552 |
| 4.2.2.1. | Voorstellen die voor het eerst bepaalde gebieden bestrijken .....  | 1552 |
| 4.2.2.2. | Wijzigings- of aanvullingsvoorstellen .....  | 1552 |
| IV       | — Kosten .....   | 1554 |
| V        | — Subsidiare overwegingen .....  | 1554 |
| C        | — Voorstel .....   | 1554 |

*Mijnheer de President,  
mijne heren Rechters,*

In de onderhavige zaak moet het Hof van Justitie voor het eerst kennis nemen van een beroep waarbij een instelling van de Gemeenschap verzoekt om vaststelling van het met het Verdrag strijdig verzuim van een andere instelling.

A — Het Europees Parlement besloot op 16 september 1982 tegen de Raad van de Europese Gemeenschappen een procedure krachtens artikel 175 EEG-Verdrag in te leiden, wegens nalatigheid op het gebied van het gemeenschappelijk vervoerbeleid. Bij brief van 21 september 1982, waarvan de inhoud later nog ter sprake komt, nodigde de voorzitter van het Parlement de Raad over-

eenkomstig artikel 175, tweede alinea, uit tot handelen op dit gebied. De voorzitter van de Raad beantwoordde deze brief op 22 november 1982.

Het *Europees Parlement* beschouwde deze brief niet als een standpuntbepaling in de zin van artikel 175, tweede alinea. Derhalve heeft het op 22 januari 1983 tegen de Raad beroep wegens nalatigheid op het gebied van het gemeenschappelijk vervoerbeleid ingesteld en *geconcludeerd dat het den Hove behage, krachtens artikel 175 EEG-Verdrag te verstaan,*

1) dat de Raad van de Europese Gemeenschappen het EEG-Verdrag, en met name de artikelen 3, sub e, 61, 74, 75 en 84 heeft geschonden door na te laten,

een gemeenschappelijk beleid op het gebied van het vervoer tot stand te brengen en inzonderheid het kader van dit beleid bindend vast te leggen;

- 2) dat de Raad het EEG-Verdrag heeft geschonden door na te laten, een besluit te nemen over oorspronkelijk 16, later 14, afzonderlijke, in de conclusie van het verzoekschrift opgesomde voorstellen van de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

Subsidiair heeft het Parlement verzocht, het negatieve antwoord van de Raad van 22 november 1982 krachtens artikel 173 EEG-Verdrag nietig te verklaren.

De Raad van de Europese Gemeenschappen heeft geconcludeerd, dat het den Hove behage het beroep niet ontvankelijk, subsidiair ongegrond te verklaren.

B — Mijn standpunt in deze is als volgt:

### I — Ontvankelijkheid van het beroep krachtens artikel 175 EEG-Verdrag

Naar de mening van verweerder is het beroep niet ontvankelijk, omdat het geding moet worden gezien in het spanningsveld van de politieke discussie tussen Raad en Parlement, waarin het Hof van Justitie wordt betrokken. Verweerder werpt verder op, dat het Parlement krachtens artikel 175, eerste alinea, niet bevoegd is een beroep wegens nalaten in te stellen en dat aan de bijzondere ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 175, tweede alinea, niet is voldaan.

#### 1. Kan met het beroep een politiek doel worden nagestreefd ?

Het staat niet aan het Hof, te oordelen over de vraag, of met het beroep politieke doelstellingen worden nagestreefd. Voor het Hof wordt volgens de regels van het procesrecht een rechtsgeding gevoerd over een rechtsvraag, namelijk de omvang van de

verplichtingen van een gemeenschapsinstelling. Dat geding wordt beslecht volgens de in casu relevante bepalingen, namelijk die van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap van 25 maart 1957. Het wordt gevoerd in het belang van de Gemeenschap en haar rechtsorde, die de omvang van de rechten en plichten van partijen dwingend vaststelt.

Ik ben overigens van mening, dat beide partijen bij hun optreden voor het Hof de indruk hebben vermeden, dat het om iets anders dan een rechtsgeding zou gaan.

### 2. De ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 175, eerste alinea, EEG-Verdrag

#### 2.1. Verzoekers bevoegdheid om beroep in te stellen

Artikel 175, eerste alinea, EEG-Verdrag bepaalt: „Ingeval de Raad of de Commissie, in strijd met dit Verdrag, nalaat een besluit te nemen, kunnen de Lid-Staten en de overige Instellingen van de Gemeenschap zich wenden tot het Hof van Justitie om deze schending te doen vaststellen.”

#### 2.1.1. Argumenten van partijen

Verweerder geeft toe, dat volgens de bewoordingen van deze bepaling het Parlement als een van de „overige instellingen” op het eerste gezicht bevoegd is om beroep wegens nalaten in te stellen. Volgens hem zijn die bewoordingen echter niet ondubbelzinnig, daar het Hof van Justitie, een eveneens in het Verdrag genoemde instelling, niet gerechtigd kan zijn om het beroep in te stellen. Bijgevolg is een systematische uitlegging nodig. Hieruit blijkt, dat de actieve legitiematie van het Parlement om een beroep wegens nalaten in te stellen, slechts op een uitdrukkelijke bevoegdheidstoewijzing had kunnen berusten. Dit blijkt in de eerste plaats uit de omstandigheid dat ook bij het beroep wegens nalaten krachtens artikel 173 EEG-Verdrag, dat met artikel 175 een coherent geheel vormt, het beroepsrecht uitdrukkelijk tot de Raad en de Commissie is

beperkt. Bovendien heeft verweerder principiële bezwaren, namelijk dat de erkenning van de actieve legitimatie de in het Verdrag voorziene bevoegdheid van het Parlement zou verruimen en het onvoorziene controle-mogelijkheden zou bieden. Hij vreest met name, dat een arrest dat het Parlement in het gelijk stelt, het een in het Verdrag niet voorziene wetgevende bevoegdheid zou verlenen en de weg zou openen voor nieuwe beroepen.

### 2.1.2. Juridische beoordeling

Verzoeker en de Commissie, die zich op verzoek van het Parlement als interveniënte in het rechtsgeding heeft gevoegd, zijn van mening, dat volgens de duidelijke *bewoordingen* van artikel 175, eerste alinea, het Parlement de actieve legitimatie tot instelling van een beroep wegens nalaten bezit. Daarmee ben ik het eens.

2.1.2.1. Luidens artikel 175, eerste alinea, „kunnen de Lid-Staten en de overige Instellingen van de Gemeenschap zich tegen de Raad of de Commissie wenden tot het Hof van Justitie.” Volgens artikel 4 en het Vijfde deel, titel I, hoofdstuk 1, van het Verdrag behoort het Parlement tot de instellingen van de Gemeenschap. Het wordt er als eerste vermeld.

Wanneer het Hof van Justitie niet tot de krachtens artikel 175 EEG-Verdrag tot beroep gerechtigde instellingen behoort, omdat het rechtsbescherming verleent, niet erom verzoekt, dan zegt dit niets over het beroepsrecht van het Parlement. Gezien deze duidelijke bewoordingen laten de erkende uitleggingsregels echter in beginsel geen plaats voor een afwijkende uitlegging en een ander resultaat.

2.1.2.2. Met name kan ook het beginsel van de zogenoemde „compétence d'attribu-

tion” in artikel 4 EEG-Verdrag, bepalende dat iedere instelling slechts kan handelen binnen de grenzen van de haar door het Verdrag verleende bevoegdheden, niet worden aangevoerd om de in het Verdrag uitdrukkelijk toegekende beroepsrechten te beperken. Dit heeft het Hof in de zaken-Roquette Frères<sup>1</sup> en Maizena<sup>2</sup> bevestigd. Het heeft daar onder meer voor recht verklaard: „In artikel 37, eerste alinea, wordt aan de onderscheiden instellingen van de Gemeenschap een zelfde recht op voeging toegekend. Beperkingen, ten aanzien van een dier instellingen aan de uitoefening van dat recht gesteld, kunnen slechts gaan ten koste van haar institutionele positie.”

De Raad heeft in deze zaken eveneens voor een beperkende uitlegging van de betrokken bepalingen gepleit. Overeenkomstig zijn vaste rechtspraak, bepalingen betreffende rechtsbescherming niet beperkend uit te leggen, heeft het Hof deze opvatting echter niet gevolgd, daar de bewoordingen van artikel 37, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie-EEG daarvoor geen steun bieden. Wanneer men het Parlement een uitdrukkelijk toegekend beroepsrecht zou onthouden, zou dit aan de door het EEG-Verdrag, inzonderheid artikel 4, lid 1, gewilde institutionele positie van het Parlement als gemeenschapsinstelling echter tenminste evenzeer afbreuk doen als de weigering van het recht tot voeging.

2.1.2.3. Ook valt niet in te zien in hoeverre het recht van het Parlement om beroep wegens nalaten in te stellen, kan worden beperkt door de afwijkende bewoordingen van *artikel 173, eerste alinea*, luidens hetwelk slechts de Lid-Staten, de Raad en de Commissie, maar niet het Parlement, het beroep tot nietigverklaring kunnen instellen. Beide rechtsgangen verschillen qua voor-

1 — Arrest van 29 oktober 1980, zaak 138/79, Roquette Frères, Jurispr. 1980, blz. 3333.

2 — Arrest van 29 oktober 1980, zaak 139/79, Maizena, Jurispr. 1980, blz. 3393.

waarden en rechtsgevolgen. Derhalve kan uit het feit dat het Parlement niet bevoegd is de nietigverklaring te vorderen, niet worden afgeleid dat het ook geen beroep wegens nalaten kan instellen, *en zults tegen de bewoordingen van het Verdrag in!*

Het tegendeel kan met name ook niet worden gelezen in het door de Raad aangehaalde arrest-Chevalley<sup>3</sup>. In deze op artikel 175 en subsidiair op artikel 173 gebaseerde zaak moest onder meer worden beslist over het rechtskarakter van een rechtens onverbindende handeling waarom een *particulier* had verzocht. Het Hof heeft beslist, dat tegen een onverbindende handeling geen beroep wegens nalaten krachtens artikel 175, derde alinea, noch beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 173 kan worden ingesteld. Slechts met het oog op het rechtskarakter van de litigieuze maatregel heeft het Hof vastgesteld, dat artikel 173 en artikel 175 dezelfde rechtsgang regelen.

Beide vormen van beroep verschillen echter hierin, dat het beroep tot nietigverklaring van artikel 173 gericht is op nietigverklaring van handelingen van de Raad en de Commissie. Het beroep wegens nalaten strekt er daarentegen toe, te doen vaststellen dat deze gemeenschapsinstellingen op onrechtmatige wijze hebben verzuimd een besluit te nemen. Zijn ratio berust op het feit, dat het Verdrag de Raad en de Commissie vaak verplichtingen tot handelen oplegt, waarvan de niet-nakoming evenzeer als een onrechtmatige handeling het gemeenschapsrecht schendt. Het feit dat het Parlement geen beroep tot nietigverklaring kan instellen, is onder meer hierdoor te verklaren, dat het op zijn weg ligt „de handelingen van de Raad en van de Commissie” door de uitoefening van zijn bevoegdheden te beïnvloeden. Deze mogelijkheid ontbreekt echter wanneer deze

gemeenschapsinstellingen in strijd met het Verdrag stil blijven zitten. Derhalve is het in het belang van de werking van de Gemeenschap beslist zinvol, ook aan het Parlement de bevoegdheid te verlenen om een dergelijk beroep juist tegen de Raad en de Commissie in te stellen, aangezien de andere gerechtigden niet steeds in het instellen van een beroep wegens nalaten geïnteresseerd zullen zijn, vooral niet wanneer het te betwisten verzuim aan hun eigen handelen of stilzitten is toe te schrijven.

Zou het Parlement — in strijd met de bewoordingen van het Verdrag — niet over een beroepsrecht beschikken, dan zou juist de instelling die wegens haar onafhankelijkheid van de Raad het makkelijkst in staat is hem wegens verzuim voor de rechter te brengen, worden uitgeschakeld. Een dergelijke uitlegging druist in tegen de doelstellingen van het Verdrag. Dit heeft namelijk „het instellen van een gemeenschappelijke markt” (artikel 2 EEG-Verdrag) ten doel. Dit doel kan echter slechts door wetgevend *handelen* van de Raad, en niet door zijn stilzitten worden bereikt. Juist wegens de door de Raad terecht beklemtoonde risico's van het handelen, moet ook aan het stilzitten een juridische sanctie worden verbonden. Zou slechts tegen het handelen van de Raad (volgens artikel 173), maar niet tegen zijn stilzitten kunnen worden opgekomen, dan zou stilzitten minder risico's meebrengen. Dit zou juist tot stilzitten verleiden en de bereiking van de doelstellingen van het Verdrag ernstig in gevaar brengen. Een tot dit resultaat leidende uitlegging kan zich niet op de ratio van het Verdrag beroepen.

2.1.2.4. Een dergelijk beroepsrecht is tenslotte ook verenigbaar met de *in het Verdrag neergelegde bevoegdheidsverdeling* tussen de verschillende instellingen. Het beroep wegens nalaten beoogt geen politieke, maar een door het Hof van Justitie uitgeoefende juridische controle op de Raad. Volgens ar-

<sup>3</sup> — Arrest van 18 november 1970, zaak 15/70, Chevalley, Jurispr. 1970, blz. 975.

tikel 137 EEG-Verdrag behoort het tot de taken van het Parlement de hem door het Verdrag verleende controlebevoegdheden uit te oefenen. Het recht van het Parlement om het beroep wegens nalaten ex artikel 175 in te stellen, is derhalve geen redactionele fout, maar integendeel de uitdrukking van zijn controlebevoegdheden. Het vermijdt een hiaat in het stelsel van rechtsbescherming van de Gemeenschap en beantwoordt daarom aan de ratio van het EEG-Verdrag.

2.1.2.5. Ik zie voorts niet in, in hoeverre een door het Parlement ingesteld beroep wegens nalaten *inbreuk op de wetgevende bevoegdheid van de Raad* zou kunnen maken. Slaagt het beroep, dan kan het arrest enkel een verdragsschending vaststellen. Luidens artikel 176, eerste alinea, is de instelling wier verzuim strijdig met het Verdrag is verklaard, gehouden „de maatregelen te nemen, welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie.” Wanneer het met het Verdrag strijdig verzuim erin bestaat, dat wetgevende handelingen uitblijven, is de Raad derhalve gehouden in het kader van de bevoegdheden en verplichtingen die het Verdrag hem verleent, de passende handelingen vast te stellen. Het Parlement noch het Hof van Justitie treden aldus in de plaats van de Raad. Zou een dergelijk argument steek houden, dan zou dit, zoals de Commissie terecht beklemtont, tot gevolg hebben dat ook de door de Lid-Staten en de Commissie tegen de Raad ingestelde beroepen wegens nalatigheid op wetgevend gebied niet ontvankelijk zouden zijn. Het tegen de Raad ingestelde beroep wegens nalaten krachtens artikel 175, eerste alinea, zou dus zijn praktisch nut verliezen, daar de Raad voornamelijk wetgevende taken vervult.

2.1.2.6. Ook zie ik niet in, in hoever een beroepsrecht van het Parlement *afbreuk zou doen aan de bevoegdheid van de Commissie* ex artikel 149, tweede alinea, om haar oorspronkelijk voorstel te wijzigen zolang de Raad geen besluit heeft genomen. Verweer-

der heeft deze tegenwerping ook niet verder gemotiveerd.

## 2.2. Is er een bijzonder belang vereist ?

Het beroepsrecht van het Parlement hangt, anders dan de Raad meent, ook niet af van *het bewijs van een bijzonder belang*.

Uit een vergelijking van de eerste en derde alinea blijkt duidelijk, dat het door de Lid-Staten en de instellingen van de Gemeenschap ingestelde beroep wegens nalaten, in tegenstelling tot een beroep van particulieren, niet van een dergelijke voorwaarde afhangt. Ook het door het Parlement ingestelde beroep is, evenals een beroep van de andere instellingen of van een Lid-Staat, een beroep dat enkel de inachtneming en ontwikkeling van het recht beoogt en derhalve niet van het bewijs van een belang afhangt (zie ook zaak 167/73 betreffende het procesbelang van de Commissie in het kader van artikel 169 EEG-Verdrag <sup>4</sup>).

Verweerder is voorts van mening, dat het Parlement geen rechtmatig belang heeft bij het beroep, daar het in wezen een *politieke instelling* is die, anders dan de Commissie, niet tot taak heeft de toepassing van de Verdragen te controleren. Tegen de juistheid van dit argument pleit echter, in ieder geval in het kader van artikel 175, dat ook de Lid-Staten en de Raad, die eveneens politieke instellingen zijn, in beroep kunnen komen om het verzuim van de Commissie in rechte te doen vaststellen.

2.3. Artikel 175, eerste alinea, EEG-Verdrag stelt dan als verdere ontvankelijkheidsvoorwaarde, dat de verzoeker op afdoende

<sup>4</sup> — Arrest van 4 april 1974, zaak 167/73, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1974, blz. 359.

wijze moet aantonen, dat de Raad of de Commissie in strijd met dit Verdrag heeft verzuimd „een besluit te nemen”. Of dit inderdaad het geval is, moet in het kader van de grondigheid worden onderzocht.

### 2.3.1. Argumenten van partijen

Verweerder werpt de vraag op, of de in het Verdrag gebezigde uitdrukking „een besluit nemen” zo ruim kan worden uitgelegd, dat ook de totstandbrenging van een gemeenschappelijk beleid op vervoergebied respectievelijk het dwingend vastleggen van het kader van een dergelijk beleid daaronder kan vallen. Hij twijfelt er ernstig aan, of het instrument van het beroep wegens nalaten op zichzelf geschikt is om op te komen tegen de niet-invoering van een complex en afgerond geheel van rechtsregels, zoals het vervoerbeleid (vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren, infrastructuurmaatregelen, prijzen, vervoersvoorwaarden, vrijheid van vestiging, diensten, sociale problemen, mededingingskwesties enz.). De bewoordingen van artikel 175, eerste alinea, alsook de in artikel 175, tweede alinea, geformuleerde precontentieuze fase, lijken er volgens de Raad voor te pleiten, dat het beroep wegens nalaten slechts is afgestemd op de gevallen waarin een instelling juridisch verplicht is een *bepaalde* handeling vast te stellen, maar niet op die, waarin in een complex wetgevingsproces een stelsel van normen moet worden uitgevaardigd.

Bovendien moet volgens verweerder verzoekers eerste grief, dat hij heeft verzuimd een gemeenschappelijk beleid op het gebied van het vervoer tot stand te brengen en inzonderheid het kader van dit beleid dwingend vast te leggen, reeds deswege van de hand worden gewezen, omdat de gewenste handeling niet nauwkeurig is aangeduid. Het verzuim om een besluit te nemen, en bijgevolg ook het beroep, moet betrekking hebben op de verplichting een of meer concreet omschreven handelingen vast te stellen. Net zo min als een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 173 tegen een gemeen-

schappelijk beleid als zodanig kan worden gericht, kan ook het beroep wegens nalaten niet het gemeenschappelijk vervoerbeleid in het algemeen betreffen, maar moet het gericht zijn op de concrete handelingen waardoor een dergelijk beleid wordt verwezenlijkt.

In verband met de tweede grief van het Parlement, dat de Raad in strijd met het Verdrag heeft verzuimd over bepaalde voorstellen van de Commissie te *beslissen*, betoogt verweerder, dat hij wegens de hem door het Verdrag verleende beoordelingsbevoegdheid niet verplicht kan zijn, de in concreto genoemde voorstellen *aan te nemen*.

### 2.3.2. Juridische beoordeling

Bij de beoordeling van dit betoog moet in de eerste plaats *het voorwerp van het beroep*, zoals het er aan het einde van de mondelinge behandeling uitziet, aan een nader onderzoek worden onderworpen.

2.3.2.1. De conclusies van het verzoekschrift wekken de indruk, dat verzocht wordt om vaststelling dat de Raad heeft verzuimd een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen en inzonderheid het kader van dit beleid dwingend vast te leggen. Ik ben het met de Raad erover eens, dat een dergelijk verzoek, waarin de gevorderde maatregelen niet concreet zijn aangeduid, als niet ontvankelijk zou zijn te beschouwen, voor zover in het algemeen de totstandbrenging van een gemeenschappelijk vervoerbeleid zou worden verlangd. Daar het begrip gemeenschappelijk vervoerbeleid zonder nadere toelichtingen niet eenduidig bepaald is, ware, zoals de Raad moet worden toegegeven, in een procedure krachtens artikel 175 nauwelijks met zekerheid vast te stellen, wanneer de door de Raad genomen maatregelen voldoende zijn geconcretiseerd om ze tezamen als een gemeenschappelijk vervoerbeleid te kunnen bestempelen. Tegen de ontvankelijkheid van een dergelijk verzoek zou inzonderheid ook artikel 176, eerste alinea, pleiten, dat bepaalt dat de in-



stelling wier nalatigheid strijdig met het Verdrag is verklaard, gehouden is de maatregelen te nemen, welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie. Een arrest waarbij een dergelijk verzoek zou worden ingewilligd, zou niets bijbrengen, daar enkel de niet-nakoming van een onvoldoende geconcretiseerde rechtsplicht zou worden vastgesteld. Uit een dergelijk arrest zou niet kunnen worden opgemaakt, welke maatregelen de Raad in concreto had moeten nemen.

Een dergelijk verzoek zou zelfs dan niet ontvankelijk zijn, wanneer het met een algemene *definitie* van het vervoerbeleid zou worden aangevuld. Het Parlement verstaat onder gemeenschappelijk vervoerbeleid in de zin van het Verdrag bijvoorbeeld een coherent stelsel van dwingende handelingen, dat op het communautaire vlak de oriëntatie en planning regelt van de maatregelen die nodig zijn voor de overbrugging van afstanden door personen, goederen en informatie. Dit stelsel van dwingende handelingen zou ten doel hebben, voor het vervoer op het gehele grondgebied van de Gemeenschap voorwaarden te scheppen die aan die van een interne markt beantwoorden.

Op grond van een dergelijke omschrijving van een gemeenschappelijk vervoerbeleid zou het Hof van Justitie waarschijnlijk niet kunnen vaststellen of de Raad een op hem rustende verplichting al dan niet is nagekomen. Bovendien zou de Raad uit het betrokken arrest niet klaar en duidelijk kunnen opmaken welke activiteit in concreto van hem wordt verlangd.

Op grond van de bewoordingen van conclusie I. 1 van het verzoekschrift zou dit verzoek derhalve niet ontvankelijk moeten worden verklaard.

Ik acht het echter niet in overeenstemming met het belang van deze zaak, het verzoek van het Parlement wegens onnauwkeurige formulering niet ontvankelijk te verklaren, *wanneer* de wil van verzoeker op een geoorloofd doel was gericht en in zijn verklarin-

gen voldoende duidelijk tot uitdrukking komt. Ook hier moet het Romeinsrechtelijke beginsel gelden:

„Scire leges non est verba eorum tenere, sed vim ac potestatem” (Celsus, Libro Digestorum 1, 3, 17).

Bovendien moest verzoeker voor ogen houden, dat de Raad bij de totstandbrenging van een gemeenschappelijk vervoerbeleid over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt. Hij moest dus formuleringen vermijden, die de Raad op bepaalde wetgevende beslissingen dreigden vast te nagelen. Verzoeker moest ervoor zorgen dat zijn betoog noch op de Scylla van de onnauwkeurigheid, noch op de Charybdis van de inbreuk op 's Raads beoordelingsbevoegdheid te pletter sloeg.

Verzoeker heeft inderdaad in de loop van het geding de conclusies van zijn verzoekschrift *beperkt en geconcretiseerd*. Reeds uit de memories blijkt duidelijk, dat het Parlement met zijn beroep het Hof wil horen vaststellen dat de Raad de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichting een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen, niet is nagekomen, door zijn verzuim om het kader van een dergelijk beleid bindend vast te leggen *en* een besluit te nemen over de met name genoemde voorstellen van de Commissie. Beide doelstellingen mogen volgens verzoeker niet afzonderlijk worden beschouwd, maar moeten elkaar wederzijds beïnvloeden in die zin, dat enerzijds het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid met afzonderlijke handelingen moet worden aangevuld, maar anderzijds afzonderlijke stappen slechts zin hebben wanneer eerst een concept ter bereiking van de doelstellingen op vervoergebied is ontwikkeld.

Het Parlement heeft voorts verduidelijkt dat het, om geen inbreuk te maken op 's Raads beoordelingsbevoegdheid op wetgevend gebied met zijn beroep niet de vaststelling verlangt, dat de Raad heeft verzuimd *inhoudelijk* nauwkeurig *bepaalde maatregelen* te nemen. Veeleer wordt de Raad verweten, dat

hij van zijn beoordelingsbevoegdheid op het gebied van het vervoerbeleid geen of althans geen voldoende gebruik heeft gemaakt en zodoende de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. Om deze reden zou verzoeker zich, anders dan in zijn brief van 21 september 1982, waarin de Raad werd uitgenodigd „het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid... vast te leggen op grond van de mededeling van de Commissie van 24 oktober 1973”, in de conclusies van zijn verzoekschrift hebben beperkt tot de algemene grief, dat de Raad heeft verzuimd het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid dwingend vast te leggen.

Zoals verzoeker erkent, moet een dergelijk kader ook niet *uno actu* tot stand worden gebracht. Het kan bestaan uit een bundel afzonderlijke maatregelen, die kapitelsgewijs kunnen worden vastgesteld.

Zo zou volgens verzoeker met name een planning en omzetting in drie fasen — doelstellingen of beginselen van een gemeenschappelijk vervoerbeleid, instrumenten ter bereiking van deze doelstellingen of beginselen en vaststelling van uitvoeringsbesluiten — voor de verwezenlijking van het vervoerbeleid geschikt zijn geweest. Naar de mening van het Parlement had de Raad met name op grond van de door de Commissie in de jaren 1973, 1977 en 1980 ingediende mededelingen en memoranda een dergelijk globaal concept kunnen ontwikkelen (zie de mededeling van de Commissie aan de Raad betreffende de verdere ontwikkeling van het gemeenschappelijk vervoerbeleid (Bulletin van de Europese Gemeenschappen, bijlage 16/73)); de mededeling van de Commissie aan de Raad betreffende een werkprogramma tot 1980 met een ontwerp voor een resolutie van de Raad betreffende de prioriteiten en het tijdschema van de door de Raad te nemen besluiten in de loop van de periode gaande tot 1980 (Bulletin van de Europese Gemeenschappen, nr. 11/77); ontwerp voor een resolutie van de Raad betreffende de prioriteiten en het tijdschema voor

door de Raad op vervoersgebied te nemen besluiten tijdens de periode tot eind 1983 (PB 1980, C 294, blz. 6)).

Verzoeker heeft voorts toegegeven, dat het Verdrag de gemeenschapsinstellingen de *keus laat tussen een systematische en een eerder pragmatische benadering* bij de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijk vervoerbeleid, voor zover de afzonderlijke stappen ter verwezenlijking van dit beleid niet zonder enig plan en zonder globaal concept worden gedaan. Voor het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren, maar ook voor het luchtvervoer en de zeevaart moeten inzonderheid maatregelen betreffende de technische harmonisatie van de voertuigen, de regeling van de toegang tot de markt, de technische harmonisatie van de verkeersnetten en de opheffing van hiaten en knelpunten, alsook de harmonisatie van de op het vervoer toepasselijke voorschriften van sociale aard worden genomen.

Tenslotte heeft verzoeker zijn conclusies in die zin gepreciseerd, dat hij met het beroep enkel doet gelden dat de Raad de door het Verdrag vereiste *minimumstandaard* van een gemeenschappelijk vervoerbeleid in strijd met het Verdrag niet heeft verwezenlijkt. Aangaande de inhoud van deze minimumstandaard hebben verzoeker en de Commissie eenstemmig verduidelijkt, dat alle door de Commissie ingediende voorstellen in wezen het minimum vormden, van wat het Verdrag ter verwezenlijking van het gemeenschappelijk vervoerbeleid in de betrokken concrete situatie dwingend voorschrijft.

Verzoeker heeft verder beklemtoond, dat volgens hem vooral de krachtens artikel 75, lid 1, sub a en b, vast te stellen bepalingen, dus de gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer en cabotage, *wezenlijke bestanddelen van een gemeenschappelijk vervoerbeleid* vormen. Zij worden door de „overige dienstige bepalingen”, die de Raad volgens artikel 75, lid 1, sub c, heeft vast te

stellen, alsook door de in artikel 84, lid 2, EEG-Verdrag voorziene regels voor de zeevaart en de luchtvaart afgerond en vervolledigd. Het geheel van de aldus noodzakelijke bepalingen moet de liberalisatie van de economische betrekkingen en de totstandbrenging van een mededingingseconomie binnen de Gemeenschap mogelijk maken. Volgens verzoeker volstaat dus ten bewijze van het ontbreken van een gemeenschappelijk vervoerbeleid de constatering dat verweerder inzonderheid de bepalingen die hij volgens artikel 75, lid 1, sub a en b, in de loop van de overgangsperiode moest vaststellen, niet heeft vastgesteld. Door geen besluit te nemen over de op deze bepalingen gebaseerde voorstellen van de Commissie, heeft hij wezenlijke bestanddelen van een gemeenschappelijk vervoerbeleid niet tot stand gebracht.

In dit verband zij beklemtoond, dat verzoeker niet beweert dat de Raad de op artikel 75, lid 1, sub a en b, gebaseerde voorstellen moest *aannemen*, maar hem enkel verwijt, over die voorstellen geen *besluit te hebben genomen*, hetgeen betekent dat hij de betrokken voorstellen had kunnen aannemen of verwerpen, dan wel om nieuwe voorstellen had kunnen verzoeken. Uiteindelijk wordt dus enkel het verwijt gemaakt, dat de Raad niet de bestanddelen van een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand heeft gebracht, die in de op artikel 75, lid 1, sub a en b, gebaseerde voorstellen van de Commissie tot uitdrukking komen.

Samenvattend moet dus worden vastgesteld, dat het Parlement met het beroep, zoals het aan het einde van de mondelinge behandeling is geformuleerd, *verzoekt om vaststelling* dat de Raad in strijd met het Verdrag heeft verzuimd een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen, door met name geen bepalingen vast te stellen voor de gebieden waarop de op artikel 75, lid 1, sub a en b, gebaseerde voorstellen van de Commissie betrekking hebben.

Een dergelijk verzoek, dat een *geconcretiseerde minimumstandaard* van een gemeenschappelijk vervoerbeleid betreft, vermijdt de tegenstrijdigheid die het oorspronkelijk opgesplitste verzoek op het eerste gezicht bevatte, en die kon worden gezien in het feit dat enerzijds wegens de aan de Raad verleende beoordelingsbevoegdheid op wetgevend gebied het gewenste kader *niet voldoende concreetiseerd* is, maar anderzijds vaststelling wordt verlangd, dat de Raad, door geen besluit te nemen over bepaalde gedetailleerde voorstellen van de Commissie, zijn verplichtingen niet is nagekomen. Het beperkt het oorspronkelijke verzoek, concreetiseert het en verschaft het een stevige rechtsgrondslag.

Daar verzoeker de Raad ook niet verwijt dat hij de genoemde voorstellen van de Commissie niet heeft aangenomen, maar enkel betoogt dat hij daarover geen besluit heeft genomen en dus van zijn bevoegdheid op een met het Verdrag strijdige wijze geen gebruik heeft gemaakt, kan in dit verband ook geen sprake zijn van een inbreuk op 's Raads beoordelingsbevoegdheid op wetgevend gebied.

2.3.2.2. Zoals het verzoek aan het einde van de mondelinge behandeling luidt, behoeft niet meer uitvoerig te worden ingegaan op de door verweerder opgeworpen vraag, of met een beroep wegens nalaten slechts het onrechtmatig verzuim van een „besluit” in de zin van een rechtens dwingend handelen kan worden aangeklaagd. Ik beperk mij derhalve tot de vaststelling, dat een dergelijke beperkende uitlegging van het woord „besluit”, met name wordt tegengesproken door de Engelse, Franse en Duitse versie van de tekst (fail to act, s'abstient de statuer, si astengano dal pronunciarci), waaruit blijkt dat tegen elk verzuim om te *handelen* beroep wegens nalaten kan worden ingesteld, voor zover er een rechtsplicht tot een dergelijk handelen bestaat. Voor deze uitlegging pleit ook de tweede

alinea van artikel 175, waarin de voorgescreven activiteit nogmaals als „handelen, tätig werden, act, agir, agire, handle, or εεπεργήσει” wordt aangemerkt.

Bovendien moet het om redenen van proces-economie geoorloofd zijn, bij wege van een beroep wegens nalaten te doen gelden dat verweerder heeft verzuimd, niet enkel *een* besluit, maar een heel *pakket* besluiten te nemen.

2.3.2.3. Verweerder is voorts van mening, dat de verzoeker niet enkel op afdoende wijze moet aantonen dat de tot handelen uitgenodigde instelling bepaalde doelstellingen van het Verdrag niet heeft bereikt, maar ook moet beweren dat de verweerder *bewust en gewild* is stil blijven zitten om te verhinderen dat de doelstellingen van het Verdrag zouden worden bereikt. Een dergelijke ontvankelijkheidsvoorwaarde, die oog heeft voor subjectieve beweegredenen, kan echter, zoals verzoeker en de hem ondersteunende interveniënte terecht beklemtonen, uit die bepaling niet worden afgeleid. De vraag onder welke voorwaarden sprake is van een met het Verdrag strijdig verzuim, kan ten hoogste in het kader van het onderzoek naar de gegrondheid van het beroep wegens nalaten worden onderzocht. Voor de ontvankelijkheid daarentegen moet het volstaan, dat op afdoende wijze wordt aangetoond dat de Raad een verplichting tot handelen objectief niet is nagekomen.

### 3. De ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 175, tweede alinea, EEG-Verdrag

3.1. Volgens artikel 175, tweede alinea, is het beroep wegens nalaten slechts ontvankelijk „indien de betrokken Instelling vooraf tot handelen is *uitgenodigd*.”

Verweerder heeft vooreerst betwist, dat hij door verzoeker geldig is uitgenodigd in de zin van dat artikel. Overeenkomstig zijn opvatting, dat het Parlement niet bevoegd is het beroep wegens nalaten in te stellen, wilde hij oorspronkelijk de brief van de

voorzitter van het Parlement van 21 september 1982 slechts als een bijdrage aan de politieke dialoog tussen Raad en Parlement beschouwen.

Zoals verzoeker terecht beklemtoont, kan verweerder de door het Verdrag bevolen voorafgaande voorlegging aan de Raad niet haar effect ontnemen, door te weigeren ze als een uitnodiging in de zin van artikel 175, tweede alinea, te beschouwen. Deze ontvankelijkheidsvoorwaarde heeft ten doel de betrokken instelling duidelijk te maken, dat haar houding door de potentiële verzoeker als een met het Verdrag strijdig verzuim wordt beschouwd. Dit moet de instelling de mogelijkheid bieden, het beroep wegens nalaten door een passende standpuntbepaling te voorkomen. Voor de ontvankelijkheid moet het derhalve volstaan, dat de Raad, onder vermelding dat in geval van verzuim beroep zal worden ingesteld, tot handelen is uitgenodigd. De betrokken brief bevat echter onder meer in de punten 2 en 3 een duidelijke verwijzing naar artikel 175, tweede alinea, EEG-Verdrag en een aankondiging van het beroep wegens nalaten.

Verweerder acht het beroep niet ontvankelijk, „voor zover de uitnodigingsbrief in algemene bewoordingen de totstandbrenging van een gemeenschappelijk vervoerbeleid vraagt, en zonder concrete verwijzing besluiten krachtens de artikelen 3, sub e, 61, 74, 75 en 84 van het Verdrag tot voorwerp van zijn uitnodiging maakt.”

In feite is uit de brief echter klaar en duidelijk op te maken welk handelen van de Raad wordt verlangd. In strijd met de tegenwerping van de Raad, dat de brief niet voldoende nauwkeurig aangeeft welke besluiten moeten worden genomen, worden in deze uitnodigingsbrief alle gewenste maatregelen voldoende nauwkeurig omschreven. In punt 8 wordt de Raad uitgenodigd het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid vast te stellen; in punt 13 wordt van hem verlangd, dat hij onverwijld de besluiten neemt, die volgens artikel 75, lid 1, reeds vóór het einde van de overgangs-

periode hadden moeten worden genomen. In punt 12 wordt hij uitgenodigd krachtens artikel 75, lid 1, sub c, alle dienstige bepalingen voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijk vervoerbeleid vast te stellen. In de punten 21 e.v. wordt de Raad verzocht krachtens artikel 84, lid 2, passende bepalingen voor de zeevaart en de luchtvaart te nemen. Tenslotte bevat de brief in punt 18 ook de uitnodiging een besluit te nemen, met name over een groot aantal voorstellen van de Commissie, waartoe ook de in het verzoekschrift genoemde voorstellen behoren en waarover het Europees Parlement reeds zijn standpunt had bepaald.

Ook verzoekers uitnodigingsbrief moet worden gezien in het licht van het dilemma, zowel te enge als te ruime formuleringen te vermijden.

Derhalve staat vast, dat bedoelde brief een voldoende duidelijke en geldige uitnodiging in de zin van artikel 175 EEG-Verdrag bevat. Vast te stellen blijft, of deze uitnodiging verder gaat dan de conclusies van het verzoekschrift. Doel van de aan het beroep wegens nalaten voorafgaande procedure is, evenals bij de artikelen 169 en 170, de grenzen van het petitum vast te leggen. Daar de conclusies van het verzoekschrift in casu enger zijn dan de uitnodigingsbrief, moet het beroep ook in dit opzicht als ontvankelijk worden beschouwd.

3.2. Het beroep wegens nalaten is voorts slechts ontvankelijk indien de verwerende instelling niet binnen twee maanden nadat zij tot handelen is uitgenodigd „haar standpunt heeft bepaald”.

### 3.2.1. Argumenten van partijen

Voor het geval dat het Hof verzoekers uitnodiging als geldig zou beschouwen, stelt de Raad, dat zijn antwoordbrief van 22 november 1982 voldoet aan de voorwaarden voor een „standpuntbepaling” in de zin van artikel 175, tweede alinea. Derhalve is het beroep niet ontvankelijk. Uit de verschillende bewoordingen van artikel 35 EGKS-Verdrag, dat voor het daar bedoelde beroep wegens nalaten als voorwaarde stelt, dat de Hoge Autoriteit na verloop van een termijn van twee maanden geen beschikking heeft gegeven of geen aanbeveling heeft gedaan, alsook uit de bewoordingen van artikel 175, eerste alinea, zelf, waarin ervan sprake is, dat de instelling heeft nagelaten een besluit te nemen, concludeert de Raad, dat een standpuntbepaling in de zin van artikel 175 iets anders kan zijn dan het verrichten van een formele handeling of het nemen van een besluit.

Volgens de Raad heeft het beroep wegens nalaten uitsluitend ten doel te voorkomen dat de betrokken instelling stil blijft zitten, maar niet ze te verplichten een specifiek besluit met een bepaalde inhoud te nemen. Derhalve moet overeenkomstig 's Hofs rechtspraak in elk afzonderlijk geval worden nagegaan of de standpuntbepaling volstaat om de grief betreffende het verzuim te weerleggen en het beroep dus niet ontvankelijk te maken. Wanneer het Verdrag een instelling een discretionaire bevoegdheid tot handelen toekent, volstaat een antwoord dat aangeeft waarom de betrokken instelling nog geen besluit heeft genomen en wat zij verder denkt te doen, of dat zij het niet aangewezen acht de bevoegdheid uit te oefenen, om vast te stellen dat er van een verzuim in de zin van artikel 175 geen sprake is. Aan deze voorwaarden is in het onderhavige geval voldaan. Daar de Raad bij de totstandbrenging van het vervoerbeleid over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt en hij het Parlement ondubbelzinnig te kennen heeft gegeven, in het kader van de geboden mogelijkheden de hangende problemen op te lossen, moet de antwoord-

brief in zijn geheel als een aan artikel 175 voldoende antwoord op de grief van het Parlement worden beschouwd.

Ook de relatief korte termijn van twee maanden, waarbinnen het vrijwel onmogelijk is wetgevend op te treden, toont aan, dat ook een standpuntbepaling die een positieve noch een negatieve beslissing bevat, tot niet-ontvankelijkheid van het beroep kan leiden.

Verzoeker en de hem ondersteunende interveniënte zijn het met verweerster eens, dat een positieve standpuntbepaling, dat wil zeggen een antwoord waarmee de tot handelen uitgenodigde instelling definitief te kennen geeft de gewenste handeling te willen verrichten, het beroep niet ontvankelijk maakt. Zij verschillen echter van mening over de rechtsgevolgen die een afwijzende standpuntbepaling, dat wil zeggen een weigering te handelen, meebrengt. Verzoeker is van mening, dat een dergelijke standpuntbepaling het beroep niet onontvankelijk maakt, daar het verzuim blijft bestaan. De Commissie daarentegen komt tot de slotsom, dat ook een ongewenst besluit of een negatieve standpuntbepaling in de zin van een definitieve weigering het gewenste besluit te nemen, het verzuim kan beëindigen. Beide procespartijen zijn het er echter over eens, dat antwoorden van een instelling, waarbij niet op de uitnodiging wordt ingegaan en ook geen van deze uitnodiging afwijkend *besluit ten gronde* wordt genomen en meegedeeld, om redenen van rechtsbescherming niet als een „standpuntbepaling” in de zin van artikel 175, tweede alinea, EEG-Verdrag kunnen worden beschouwd.

### 3.2.2. Juridische beoordeling

Met de Commissie ben ik van mening, dat een „besluit ten gronde” moet worden genomen. Verweerder beklemtoont daarbij terecht, dat een standpuntbepaling niet per se met de vaststelling van een formele handeling is gelijk te stellen.

3.2.2.1. Uit de *bewoordingen* van alle taalversies van artikel 175, tweede alinea, tweede zin, blijkt echter duidelijk, dat een antwoord waarbij de instelling zijn wil, al dan niet de gewenste handeling te verrichten, ondubbelzinnig en definitief te kennen heeft gegeven (standpunt bepaald, pris position, preso posizione, defined its position, taget stilling, να λάβει θέση), het beroep niet ontvankelijk maakt.

3.2.2.2. Dit kan ook worden afgeleid uit de *rechtsbeschermende functie* van het beroep wegens nalaten. Zou men een antwoord waaruit niet valt op te maken of, wanneer en hoe de uitgenodigde instelling de gestelde verdragsschending wil beëindigen, en dat niet als een „handeling” in de zin van artikel 173 kan worden opgevat en bestreden, beschouwen als een standpuntbepaling die het beroep wegens nalaten niet ontvankelijk maakt, dan zou deze rechtsgang zijn inhoud verliezen.

3.2.2.3. Evenmin overtuigend is ook verweerdters tegenwerping, dat het bij de op het Verdrag gebaseerde samenstelling van de Raad en de daaruit voortvloeiende besluitvormingsstructuren vaak onmogelijk zal zijn, de voorbereiding van een besluit binnen een *termijn van twee maanden* te voltooien. Aan het vereiste van een standpuntbepaling zou voldaan zijn geweest, indien verweerder, bij wie de voorstellen van de Commissie reeds geruime tijd waren ingediend, voldoende duidelijk te kennen had gegeven, of en wanneer hij een besluit over de voorstellen wilde nemen.

3.2.2.4. Of in dit verband ook een ontkenkend antwoord, waarbij de uitgenodigde instelling weigert te handelen, en dat van zijn kant krachtens artikel 173 EEG-Verdrag kan worden bestreden, als een standpuntbepaling in de zin van artikel 175, tweede ali-

nea, kan worden beschouwd, behoeft in casu niet te worden uitgemaakt.

Ook kan in het midden worden gelaten, of een antwoord waarin duidelijk een ander dan het gewenste besluit wordt aangekondigd, als een standpuntbepaling in bedoelde zin kan worden beschouwd. Verweerder heeft namelijk niet geweigerd te handelen in de door verzoeker gewenste zin, maar ook niet concreet en ondubbelzinnig aangekondigd, of en hoe hij van zijn beoordelingsbevoegdheid gebruik wil maken. In plaats daarvan bevat zijn brief onder meer

- een „analyse van de (reeds genomen) maatregelen”, „zonder zich uit te spreken over de in uw brief genoemde gerechtelijke aspecten”,
- de verklaring „de Raad is zich... ervan bewust, dat... voor het gemeenschappelijk vervoerbeleid verdere maatregelen zijn vereist”;
- de bevestiging van de „vaste wil, bij de verwezenlijking van dit beleid een belangrijke nieuwe vooruitgang te boeken”,
- het voornemen, op zijn volgende vergadering „een reeks dossiers te onderzoeken die voor het gemeenschappelijk vervoerbeleid van belang zijn”.

Hij eindigt met de zin:

„Ondanks de talrijke moeilijkheden die zich hebben voorgedaan, is de Raad echter vastbesloten het *onderzoek* van de nog niet aangenomen voorstellen, alsook van de nieuwe voorstellen die de Commissie zal voorleggen, *op actieve wijze te bespoedigen*” (eigen cursivering).

Dit antwoord van verweerder op verzoekers brief moet in de woorden van verweerder „als een bijdrage aan de politieke dialoog tussen Raad en Parlement worden beschouwd”; het kan echter noch als een afwijzing van de uitnodiging tot handelen in de zin van een negatieve standpuntbepaling,

noch als een handelen in de zin van een positieve standpuntbepaling worden beschouwd.

Dat geldt ook voor de opmerkingen van de Raad ter zake van de in het verzoekschrift vermelde voorstellen van de Commissie, die slechts de stand van het onderzoek weergeven en dus geen definitieve standpuntbepaling bevatten.

Hetzelfde geldt ook voor het in punt 15 van het verzoekschrift vermelde voorstel. In verband hiermee heeft de Raad opgemerkt, dat hij is overeengekomen over dit voorstel geen formeel besluit te nemen, maar zich toch in beginsel met de door de Commissie voorgestelde maatregelen akkoord heeft verklaard. Tijdens de mondelinge behandeling heeft hij dit antwoord aldus toegelicht, dat hij op dit voorstel van de Commissie niet is ingegaan, maar zich ertoe heeft beperkt, kennis te nemen van het voornemen van de Commissie om bepaalde inlichtingen in te winnen. Ook uit deze ambivalente uitspraak is niet duidelijk op te maken, of de Raad op het in het voorstel bedoelde gebied al dan niet tot handelen bereid was. Tot tijdens de mondelinge behandeling verkeerde de Commissie in de waan, dat haar voorstel nog bij de Raad ter tafel lag. Eerst tijdens de mondelinge behandeling heeft verweerder desgevraagd verklaard, dat dit antwoord een afwijzing van het voorstel betekende. Zo was dus in elk geval op het ogenblik waarop het beroep werd ingesteld, van geen geldige standpuntbepaling sprake.

3.2.2.5. Bijgevolg moet het ervoor worden gehouden, dat het antwoord van de Raad geen definitief standpunt inhoudt over de vraag, of en hoe de Raad op een bepaald ogenblik wilde handelen op de in de uitnodigingsbrief van het Parlement vermelde gebieden. Een dergelijk antwoord, dat neerkomt op een *dilatoir antwoord*, is geen „handeling” in de zin van artikel 173, eerste alinea, en kan derhalve ook niet krachtens artikel 173 met een beroep tot nietigverklaring worden bestreden. Indien men een dergelijk dilatoir antwoord als een standpuntbepaling in de zin van artikel 175, tweede

alinea, zou beschouwen, dan zou dit het beroep wegens nalaten elke concrete werking ontnemen en uiteindelijk tot rechtswegering leiden.

3.2.2.6. Het tegendeel kan, anders dan verweerder meent, ook niet uit 's Hof's rechtspraak worden afgeleid. Alle op artikel 175 gebaseerde zaken die hij aanhaalt en die door het Hof niet ontvankelijk werden verklaard, waren aanhangig gemaakt door natuurlijke of rechtspersonen krachtens de derde alinea van dat artikel. Die bepaalt dat ook deze personen het recht hebben om beroep in te stellen, voor zover is voldaan aan de verdere ontvankelijkheidsvoorwaarde, dat een der instellingen van de Gemeenschap heeft nagelaten te hunnen aanzien een andere handeling te verrichten dan het geven van een aanbeveling of een advies. In alle door de Raad genoemde zaken (Lütticke <sup>5</sup>, Nordgetreide <sup>6</sup>, GEMA <sup>7</sup>, Deutscher Komponistenverband <sup>8</sup>), alsook in de daarnaast door verzoeker geanalyseerde gevallen, werd de afwijzing van het beroep aldus gemotiveerd, dat er geen verzuim was omdat de uitgenodigde instelling zich over het verzoek van de verzoeker had uitgesproken (zaken-Lütticke <sup>5</sup>, GEMA <sup>7</sup> en Deutscher Komponistenverband <sup>8</sup>), dat het bestaan van een verplichting tot handelen niet was bewezen, of dat de verzoekers geen beroepsrecht krachtens artikel 175, derde alinea, EEG-Verdrag bezaten, omdat zij de vaststelling verlangden van een met het Verdrag strijdig verzuim om een niet tot hen te richten handeling te verrichten (Nordgetreide <sup>6</sup>). Zoals verzoeker terecht beklemtoont, moest in geen van deze zaken het antwoord van de instelling in detail worden onderzocht, om na te gaan of het om een „standpuntbepaling” ging.

5 — Arrest van 1 maart 1966, zaak 48/65, Lütticke, Jurispr. 1966, blz. 28.

6 — Arrest van 8 maart 1972, zaak 42/71, Nordgetreide, Jurispr. 1972, blz. 105.

7 — Arrest van 18 oktober 1979, zaak 125/78, GEMA, Jurispr. 1979, blz. 3173.

8 — Arrest van 13 juli 1971, zaak 8/71, Deutscher Komponistenverband, Jurispr. 1971, blz. 705.

Zoals gezegd, wijkt het onderhavige geval echter op beslissende wijze van deze casusposities af, daar het Parlement zijn beroep kan baseren op artikel 175, eerste alinea, EEG-Verdrag, zonder voor zijn actieve legitimatie te moeten aantonen dat het *rechtstreeks en individueel is geraakt*. Het Parlement heeft bovendien, zoals ook reeds is gezegd, op afdoende wijze aangetoond dat de Raad verplicht is zijn beoordelingsbevoegdheid uit te oefenen, en dat het niet gebruiken ervan een verdragsschending oplevert.

#### 4. *Samenvatting*

Verweerder baseert zijn exceptie van niet-ontvankelijkheid van het beroep hoofdzakelijk op

- 1) de betwisting van het beroepsrecht van het Europees Parlement,
- 2) zijn uitlegging van het begrip „besluit” in artikel 175, eerste alinea, die de wetgeving van de werkingssfeer van deze bepaling uitsluit, en
- 3) zijn uitlegging van het begrip „standpuntbepaling” in artikel 175, tweede alinea, waarbij de opgave van de redenen voor het verzuim volstaat om het beroep wegens nalaten uit te sluiten.

Hiervan is slechts het eerste middel tegen het beroepsrecht van het Parlement als instelling gericht; de andere kunnen evenzeer tegen andere houders van het beroepsrecht, zoals de Commissie of de Lid-Staten, worden ingeroepen. Evenals het eerste middel zijn zij gericht tegen een rechterlijke toetsing van 's Raads verzuim op wetgevend gebied, en zouden, indien zij zouden worden aanvaard, een dergelijke toetsing onmogelijk maken.



lijk maken. Dit resultaat vindt echter geen steun in de bewoordingen en doelstellingen van het Verdrag, en verdient dan ook geen aanbeveling.

Daar dus ervan moet worden uitgegaan, dat het beroep aan alle in artikel 175, leden 1 en 2, gestelde ontvankelijkheidsvoorwaarden voldoet, moet het door het Parlement ingestelde beroep wegens nalaten ontvankelijk worden geacht.

## II — Verzoekers subsidiaire verzoek

Het Parlement huldigt subsidiair de opvatting, dat het beroep, indien het niet volgens artikel 175 EEG-Verdrag voor ontvankelijk zou zijn te houden, krachtens artikel 173 EEG-Verdrag ontvankelijk moet zijn.

Op grond van het voorgaande bestaat er geen aanleiding om op dit verzoek in te gaan. Subsidiair en heel in het kort zij hierbij enkel opgemerkt, dat ik, zoals de Raad, een dergelijk beroep om twee redenen niet ontvankelijk acht.

1. In tegenstelling tot de andersluidende bewoordingen van artikel 175 is het *beroepsrecht* in artikel 173 uitdrukkelijk beperkt tot de Lid-Staten, de Raad en de Commissie. Indien aan het verzoek van het Parlement op grond van artikel 175 kan worden voldaan, is er geen reden om deze kring van houders van het beroepsrecht, tegen de bewoordingen in, uit te breiden.

2. Volgens de bewoordingen van artikel 173, eerste alinea, staat het beroep tot nietigverklaring bovendien slechts open tegen die *handelingen* van de instellingen, welke bedoeld zijn om *rechtsgevolgen teweeg te brengen*. Zoals gezegd, is het dilatoire antwoord van de Raad, dat geen bindende regeling inhoudt, niet van die aard.

## III — De gegrondheid van het beroep

Het beroep is gegrond wanneer vaststaat, dat „de Raad ... in strijd met dit Verdrag

[heeft nagelaten] een besluit te nemen.” Het verzuim kan dus slechts worden vastgesteld, wanneer uit het Verdrag een voldoende geconcretiseerde verplichting tot handelen volgt, die de Raad niet is nagekomen.

1. *Bestaat er een rechtsplicht om een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen ?*

### 1.1. Argumenten van partijen

Alle partijen zijn het erover eens, dat een gemeenschappelijk vervoerbeleid in de zin van de artikelen 3, sub e, en 74, dat wil zeggen een coherent en geen tegenstrijdigheden bevattend stelsel van bepalingen met als doel, voor het vervoer op het gehele grondgebied van de Gemeenschap voorwaarden te scheppen, die aan die van een interne markt beantwoorden, niet bestaat. Zij zijn het slechts oneens over de vraag, of deze stand van zaken, die verweerder in zijn eigen woorden niet betwist maar betreurt, aan een met het Verdrag strijdig verzuim van de Raad is toe te schrijven.

Alle in de procedure optredende partijen hebben zich, uitgaande van de eerste conclusie van het verzoekschrift zoals zij oorspronkelijk was geformuleerd, breedvoerig uitgelaten over de vraag of het EEG-Verdrag voor de Raad een voldoende geconcretiseerde verplichting inhoudt om een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen, en of bij toetsing aan deze verplichting van 's Raads optreden tot nog toe, een met het Verdrag strijdig verzuim kan worden vastgesteld. Volgens het in de loop van het geding gepreciseerde verzoek, volgens hetwelk nog enkel vaststelling wordt verlangd, dat verweerder in strijd met het Verdrag heeft verzuimd een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen, met name voor zover hij de volgens artikel 75, lid 1, sub a en b, binnen de overgangsperiode voor te schrijven gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer en cabotage niet heeft vastgesteld, behoeft op de algemene problematiek, of er een recht op de totstandbrenging van een gemeen-

schappelijk beleid op vervoergebied en inzonderheid op de vastlegging van het kader van dit beleid bestaat, in beginsel niet te worden ingegaan.

Toch acht ik het nuttig, vooraf enkele opmerkingen te maken over de algemene vraag, in hoever het EEG-Verdrag een voldoende geconcretiseerde en voor beroep in rechte vatbare *verplichting een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen* oplegt, die de vaststelling van een met het Verdrag strijdig verzuim mogelijk maakt. Mijs inziens kan moeilijk worden betwist en wordt, naar ik begrijp, ook door de Raad niet ernstig bestreden, dat de totstandbrenging van een gemeenschappelijk beleid op vervoergebied tot de taken van de Gemeenschap behoort. Voorts lijkt het mij onbetwistbaar, dat de verplichting tot invoering van passende gemeenschappelijke regels volgens het Verdrag in beginsel rust op alle instellingen van de Gemeenschap, dus met name ook op de Raad. Dit blijkt reeds uit artikel 3, sub e, EEG-Verdrag, bepalende dat, teneinde de in artikel 2 genoemde doelstellingen te bereiken, de activiteit van de Gemeenschap onder de voorwaarden en volgens het ritme van het Verdrag het tot stand brengen van een gemeenschappelijk beleid op het gebied van het vervoer omvat. De procespartijen lijken het in wezen ook erover eens te zijn, dat verweerders concrete verplichting een dergelijk beleid tot stand te brengen niet *alleen* uit deze bepaling, maar eventueel, zoals reeds uit hun bewoordingen blijkt, uit alle verdragsbepalingen betreffende het vervoer kan worden afgeleid.

De meningen van de betrokkenen lopen pas uiteen bij de vraag of het geheel van deze bepalingen een *voldoende geconcretiseerde rechtsplicht* tot invoering van een gemeenschappelijk vervoerbeleid inhoudt, die de vaststelling van een met het Verdrag strijdig verzuim van de Raad mogelijk maakt.

Verzoeker en de hem ondersteunende interveniënte zijn de opvatting toegedaan, dat een rechtsplicht tot invoering van een gemeenschappelijk vervoerbeleid zowel uit de bewoordingen van de desbetreffende bepalingen als uit het doel en de structuur van het Verdrag voortvloeit. De bewoordingen van artikel 3, sub e, in samenhang met de andere daartoe betrekkelijke verdragsbepalingen, inzonderheid de artikelen 61, 74, 75 en 84, lid 2, pleiten duidelijk voor het bestaan van een algemene rechtsplicht om een gemeenschappelijk beleid op vervoergebied tot stand te brengen, dat de vijf in artikel 84 opgesomde soorten van vervoer, te weten het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren alsook de zeevaart en de luchtvaart omvat.

Volgens *verzoeker* volgt de verplichting om een bindend kader vast te leggen inzonderheid uit artikel 74 van het Verdrag, dat een dergelijke algemene oriëntatie logisch onderstelt om een ongecoördineerd of tegenstrijdig optreden van de Gemeenschap te voorkomen. Volgens artikel 8, lid 7, van het Verdrag hadden de *grondslagen* van het gemeenschappelijk beleid *vóór het einde van de overgangperiode* moeten worden gelegd.

De *Commissie* stelt zich daarentegen op het standpunt, dat het Verdrag *geen rechtsplicht* inhoudt om *vóór het einde van de overgangperiode* een kader voor het gemeenschappelijk vervoerbeleid vast te leggen. Voor het overige deelt zij echter de opvatting van verzoeker, dat de bevoegde instellingen van de Gemeenschap reeds ten tijde van zijn gehouden de algemene verplichting om een dergelijk beleid tot stand te brengen, *binnen een passende tijd* na te komen. *Deze termijn is echter*, ofschoon hij in artikel 75, lid 1, voor de vaststelling van alle overige dienstige bepalingen, anders dan voor de op a en b gebaseerde maatregelen, niet uitdrukkelijk is voorgeschreven, in tussentijd *verstrekken*. De omstandigheid, dat het Verdrag zelf slechts

voor het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren bijzondere regels bevat, terwijl het de vastlegging van een passende regeling voor de zeevaart en de luchtvaart ter vervollediging van de algemene verdragsbepalingen in artikel 84, tweede lid, voor een latere periode aan verweerder overlaat, kan volgens de Commissie voor de vaststelling van de wezenlijke bestanddelen van een gemeenschappelijk beleid voor de zeevaart en de luchtvaart een langere termijn rechtvaardigen dan voor de andere soorten van vervoer. Het feit dat sinds de inwerkingtreding van het Verdrag meer dan 25 jaren zijn verstreken, de toetreding van nieuwe Lid-Staten die voor de intracommunautaire handel in aanzienlijke mate van de zeevaart afhangen, het feit dat zich onder de Lid-Staten een aantal belangrijke zeevarende naties bevinden, en het belang van het luchtvervoer pleiten er echter voor, dat ook de periode waarbinnen bepaalde voorschriften voor de zeevaart en de luchtvaart moesten worden vastgesteld, in tussentijd is verstreken.

*Verweerder* daarentegen komt na een analyse van de relevante bepalingen tot de conclusie, dat het Verdrag hem geen rechtsplicht tot vaststelling van een bindend kader voor een gemeenschappelijk vervoerbeleid heeft opgelegd. Volgens hem bevat het Verdrag ook geen naar inhoud of termijnen voldoende geconcretiseerde rechtsplicht om een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen, op grond waarvan een met het Verdrag strijdig verzuim zou kunnen worden vastgesteld. De bepalingen betreffende het vervoer wijzen immers enkel een weg die moet worden bewandeld, maar leggen het te bereiken *doel niet* inhoudelijk vast, en *evenmin* het *tijdstip* waarop dit doel moet zijn bereikt. Nog meer dan op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, onderstelt de vaststelling van communautaire regelingen in verband met het vervoer een beoordeling van complexe economische situaties, die volgens 's Hof's vaste rechtspraak een ruime beoordelingsbevoegd-

heid rechtvaardigt en bijgevolg niet tot vaststelling van een met het Verdrag strijdig verzuim kan leiden. De Raad huldigt in dit verband de opvatting, dat hij niet onrechtmatig handelt noch zijn bevoegdheden overschrijdt, wanneer hij wegens aantoonbare moeilijkheden van een aan een termijn gebonden beslissing afziet. Dit geldt met name ook voor de bepalingen van artikel 75, lid 1, sub c, en 84, lid 2, die de Raad uitdrukkelijk een ruime beoordelingsbevoegdheid verlenen.

## 1.2. Juridische beoordeling

Bij dat betoog moet het volgende worden opgemerkt: Met verzoeker en de Commissie ben ik van mening, dat uit artikel 3, sub e, juncto titel IV van het Verdrag (Het vervoer), voor de Raad een verplichting voortvloeit om een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen.

1.2.1. Reeds uit de *bewoordingen* van artikel 3, sub e, luidens hetwelk de activiteit van de Gemeenschap het tot stand brengen van een gemeenschappelijk beleid op het gebied van het vervoer „omvat” (in dit verband is de Engelse tekst „shall include” bijzonder duidelijk), kan worden afgeleid, dat deze bepaling niet slechts een rechtens onverbindend algemeen programma bevat, maar dat artikel 3, zoals het Hof in de zaak-Continental Can<sup>9</sup> heeft beklemtoond, „het streven naar de aldaar genoemde doelstellingen onontbeerlijk [acht] voor de vervulling van de taken der Gemeenschap.”

<sup>9</sup> — Arrest van 21 februari 1973, zaak 6/72, Europemballage en Continental Can, Jurispr. 1973, blz. 215.

Het Hof heeft bovendien in de zaak-Charmasson<sup>10</sup> in verband met het in artikel 3, sub d, genoemde landbouwbeleid bevestigd, dat het ontbreken van een dergelijk beleid „in strijd is met het dwingend voorschrift van artikel 3, sub d, van het Verdrag.” Tenslotte heeft het Hof in het arrest-Schumalla<sup>11</sup> voor recht verklaard, dat de harmonisatie van bepaalde nationale voorschriften die de mededinging in het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren beïnvloeden „tot de in artikel 3 van het Verdrag omschreven doelstellingen van de Gemeenschap behoort.” In dat arrest wordt voorts overwogen, dat een dergelijke harmonisatie de vaststelling van gemeenschappelijke regels vereist en „een wezenlijk onderdeel is van het gemeenschappelijk vervoerbeleid, waarvan de uitvoering door artikel 3, sub e, van het Verdrag wordt voorgeschreven en dat tot de grondslagen van de Gemeenschap behoort” (blz. 2317).

Aan verweerder moet evenwel worden toegegeven dat, zoals blijkt uit de formulering „... onder de voorwaarden en volgens het ritme in dit Verdrag voorzien” en door het Hof in de zaak-Casati<sup>12</sup> is bevestigd, de inhoud van deze verplichting overeenkomstig de bijzondere bepalingen betreffende het vervoer in titel IV van het Verdrag moet worden bepaald.

Volgens artikel 74 worden de doelstellingen van het Verdrag, wat het in deze titel geregelde onderwerp betreft, door de Lid-Staten nagestreefd in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid. Zoals verzoeker en de hem ondersteunende interveniënte terecht beklemtonen, onderstelt deze bepaling logischerwijs het bestaan en dus de nood-

zaak tot ontwikkeling van een gemeenschappelijk vervoerbeleid, opdat de Lid-Staten hunnerzijds in het kader van dit beleid zouden kunnen optreden. Dit heeft het Hof met name bevestigd in de zaak-Trinon<sup>13</sup>, waarin het overwoog, dat ingevolge artikel 75 verweerder in het kader van het in artikel 74 bedoelde gemeenschappelijk vervoerbeleid onder meer *tot taak heeft* de in lid 1, sub a, bedoelde gemeenschappelijke regels vast te stellen. Dat deze verplichting niet enkel voor de in artikel 75, lid 1, sub a en b, bedoelde bepalingen geldt, werd met name bevestigd in het arrest-Schumalla<sup>11</sup>, waarin wordt overwogen, dat volgens artikel 75, lid 1, sub c, van het Verdrag „de Raad tot taak heeft om, ter uitvoering van artikel 74 en rekening houdend met de bijzondere aspecten van het vervoer, naast de regels en voorwaarden genoemd sub a en b, „alle overige dienstige bepalingen” vast te stellen” (blz. 2318).

Een indirecte bevestiging van een dergelijke verplichting kan tenslotte ook worden gezien in artikel 61, lid 1, EEG-Verdrag, bepaling dat het *vrije* verkeer van de diensten op het gebied van het vervoer wordt geregeld door de bepalingen voorkomende in de titel betreffende het vervoer. Deze verwijzing zou onbegrijpelijk zijn, indien het verweerder zou vrijstaan, op het economisch belangrijke gebied van het vervoer de vrijheid tot het verrichten van diensten al dan niet tot stand te brengen.

1.2.2. Het bestaan van een uit het Verdrag voortvloeiende verplichting om een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen, blijkt voorts, zoals verzoeker en de Commissie eveneens terecht opmerken, uit een *systematisch onderzoek* van het Verdrag en zijn doelstellingen.

10 — Arrest van 10 december 1974, zaak 48/74, Charmasson, Jurispr. 1974, blz. 1383.

11 — Arrest van 28 november 1978, zaak 97/78, Schumalla, Jurispr. 1978, blz. 2311.

12 — Arrest van 11 november 1981, zaak 203/80, Casati, Jurispr. 1981, blz. 2595.

13 — Arrest van 30 november 1982, zaak 12/82, Trinon, Jurispr. 1982, blz. 4089.

Het gemeenschappelijk vervoerbeleid is één van de twee uitdrukkelijk in het Verdrag genoemde sectoriële politieken, die moeten bijdragen tot de verwezenlijking van de in artikel 2 neergelegde principiële doelstellingen van het Verdrag. Kennelijk doorslaggevend voor de uitdrukkelijke verankering van dit beleid in het Verdrag was het economisch belang van de vervoersector, die nauw met de instelling van een gemeenschappelijke markt en inzonderheid met de verwezenlijking van het vrije verkeer van goederen samenhangt. De onderlinge samenhang tussen de in artikel 2 verwoorde doelstellingen van het Verdrag en het vervoerbeleid komt met name tot uiting in artikel 74, dat naar de doelstellingen van het Verdrag verwijst. Hetzelfde geldt voor artikel 75, lid 3, naar luid waarvan verweerder bij de vaststelling van bepaalde beginselen van het vervoerbestel rekening moet houden met de noodzaak van een aanpassing aan de economische ontwikkeling die voortvloeit uit de instelling van de gemeenschappelijke markt. De Raad heeft deze noodzaak in zijn beschikking van 13 mei 1965 (PB 1965, blz. 1500) erkend in de laatste overweging van de considerans en in de tweede zin van artikel 15.

Dat de bepalingen betreffende het vervoer in het Verdrag zijn opgenomen, is kennelijk ook hieraan toe te schrijven, dat de vervoersector, evenals de landbouw, door een grote mate van staatsinterventie, zoals bijvoorbeeld marktreglementering, overheidssubsidies en staatseigendom wordt gekenmerkt. Om deze bijzondere aspecten tot hun recht te laten komen, is het niet voldoende liberalisatiemaatregelen te nemen, maar moet de sector ook worden georganiseerd, met name ter voorkoming van distorsies van de mededinging. Het zou echter in strijd zijn met deze doelstellingen van het Verdrag, de totstandbrenging van een gemeenschappelijk vervoerbeleid, nog afgezien van de *bijzondere* verplichtingen ex artikel 75, geheel aan 's Raads beoordelingsvrijheid over te laten.

1.2.3. Ik deel ook de opvatting van verzoeker en de Commissie, dat de verplichting een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen, zich niet enkel tot het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren, maar in beginsel ook tot de *zeevaart en luchtvaart* uitstrekt. Artikel 84, lid 1, bepaalt, dat titel IV van toepassing is op het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren. Volgens lid 2 *kan* de Raad met eenparigheid van stemmen besluiten *of, in hoeverre en volgens welke procedure*, passende bepalingen voor de zeevaart en de luchtvaart zullen kunnen worden genomen. Uit de bewoordingen van deze bepaling zou men op het eerste gezicht kunnen concluderen, dat verweerder niet verplicht is, bepalingen voor de zeevaart en de luchtvaart te nemen en dat het hem in dit opzicht volkomen vrijstaat te besluiten *of, in hoeverre en volgens welke procedure*, passende bepalingen voor deze soorten van vervoer moeten worden genomen. Tegen een dergelijke uitlegging kan worden aangevoerd, dat de hierboven uit het stelsel van het Verdrag afgeleide overwegingen op overeenkomstige wijze voor de zeevaart en de luchtvaart moeten gelden. Beide soorten van vervoer vertonen, zoals de Commissie op overtuigende wijze aantoonde, vooral sinds de verruiming van de Gemeenschap een aanzienlijk economisch belang, en hangen ook nauw samen met de andere gebieden van de gemeenschappelijke markt.

Gezien deze samenhang kwam het Hof van Justitie in de zaak Commissie/Frankrijk<sup>4</sup> tenslotte tot de vaststelling, dat artikel 84, lid 2, de toepasselijkheid van het Verdrag op de daarin genoemde soorten van vervoer niet uitsluit. Het is volgens dat arrest enkel bedoeld om duidelijk te maken, dat de specifieke bepalingen van de titel betreffende

4 — Arrest van 4 april 1974, zaak 167/73, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1974, blz. 359.

het vervoer niet van rechtswege op de zeevaart en de luchtvaart van toepassing zijn. Daaruit heeft het Hof geconcludeerd, dat deze soorten van vervoer — ofschoon, zolang de Raad niets anders heeft besloten, krachtens artikel 84, lid 2, onttrokken aan de regels van titel IV betreffende het gemeenschappelijk vervoerbeleid — op dezelfde voet als de andere takken van vervoer *onderworpen blijven aan de algemene regels van het Verdrag*, waaronder artikel 3, sub e.

Dat betekent dat de algemene, krachtens het Verdrag op verweerder rustende verplichting een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen, zich ook uitstrekt tot de zeevaart en de luchtvaart, en dat verweorders beoordelingsbevoegdheid beperkt is tot de vraag, of en in hoeverre hij met het oog op deze beide soorten van vervoer van het bepaalde in titel IV wil afwijken.

Voorts heeft het Hof verduidelijkt, dat de toepassing van de bepalingen inzake het *vrije verkeer van werknemers* op het gebied van het vervoer, voor de Lid-Staten niet louter een bevoegdheid, maar een verplichting vormt. In deze samenhang zou het tenslotte nauwelijks te begrijpen zijn, dat verweerder volledig vrij zou kunnen beslissen of de *vrijheid van dienstverrichting* op het gebied van de zeevaart en de luchtvaart al dan niet moet worden gewaarborgd.

1.2.4. Samenvattend moet dus worden vastgesteld, dat het Verdrag (artikel 4) voor de instellingen de *verplichting* inhoudt om een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen, waarvan de inhoud moet worden bepaald met inachtneming van alle verdragsbepalingen — inzonderheid die van de titel betreffende het vervoer — en het stelsel van het Verdrag.

1.2.5. Wat de *inhoud* van deze algemene verplichting betreft, deed het Parlement oorspronkelijk gelden, dat de doelstellingen

en beginselen van een gemeenschappelijk vervoerbeleid volgens het Verdrag worden vastgelegd in de vorm van een *kader* dat de noodzakelijke grondslag voor de vaststelling van uitvoeringsmaatregelen vormt. Zoals reeds gezegd bij de behandeling van de ontvankelijkheidsvraag, heeft het Parlement zich echter in de loop van het geding, en naar ik meen op goede gronden, van deze rechtsopvatting gedistancieerd. Hoe wenselijk een dergelijk kader ook moge zijn, de voorschriften betreffende het vervoer bevatten, anders dan die betreffende de vrijheid van vestiging (artikel 54, lid 1), het vrij verrichten van diensten (artikel 63, lid 1) en de landbouw (artikel 43), geen enkele bepaling die de vastlegging van een dergelijk kader of zelfs een procedure in verschillende stappen voorziet. Artikel 74, waarin sprake is van het „kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid”, kan, zoals ook de Raad en de Commissie beklemtone, enkel aldus worden uitgelegd, dat de Lid-Staten de doelstellingen van het Verdrag moeten nastreven in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid. Zij moeten dus samenwerken met het oog op de totstandbrenging van een gemeenschappelijk vervoerbeleid en mogen niet op geïsoleerde wijze nationale en mogelijk uiteenlopende doelstellingen nastreven. Uit het feit dat op het gebied van het vervoerbeleid geen dergelijk kader is voorzien, volgt a contrario dat het Verdrag de gemeenschapsinstellingen de keus laat tussen een systematische benadering, waarbij zij bepaalde procedurele stappen doen, en een pragmatische, waarbij zij het gemeenschappelijk vervoerbeleid stapsgewijs tot stand brengen, voor zover het resultaat voldoet aan het verdragsvereiste van een coherent beleid dat de fundamentele doelstellingen van het Verdrag helpt verwezenlijken, en aan de bijzondere verplichtingen voortvloeiend uit de bepalingen inzake vervoer.

1.2.6. Aangaande de verdere inhoud van deze verplichting een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen, deel ik de mening van verweerder, dat deze *rechts-*

*plicht niet voldoende geconcretiseerd* is om als maatstaf voor de gerechtelijke vaststelling van een met het Verdrag strijdig verzuim te dienen. Hiervoor pleit in de eerste plaats de omstandigheid, dat de bepalingen van titel IV, anders dan die van titel II betreffende de landbouw, het te bereiken doel niet gedetailleerd omschrijven (artikel 39), geen meerfasenplan voor de totstandbrenging van een dergelijk beleid (artikelen 40 en 43) voorzien en de middelen ter bereiking van een dergelijk resultaat niet voldoende duidelijk ter beschikking stellen of voorschrijven (artikelen 40 en 41). Wegens de complexiteit van de materie, en inzonderheid wegens de uiteenlopende organisatie van het vervoerbeleid in de verschillende Lid-Statens en de onmiskenbare samenhang met het beleid in andere sectoren, hebben de auteurs van het Verdrag kennelijk zeer bewust de inhoud van de verplichting een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen, niet nader geconcretiseerd, en dit deel van het Verdrag, zoals ook door verzoeker wordt toegegeven, opgezet als een „pactum de contrahendo”. Zelfs indien, zoals verzoeker en de Commissie menen, de bewoordingen, het stelsel en het doel van het Verdrag enige concretisering mogelijk maken, valt niet te betwisten dat de Raad op dit gebied over een zeer verreikende beoordelingsbevoegdheid beschikt. Dit blijkt met name uit het feit, dat het Verdrag voor de totstandbrenging van een dergelijk beleid — afgezien van artikel 75 — geen bepaalde handelingen, geen bepaalde besluitvormings- en stemprocedure en geen uitdrukkelijke tijdsbepaling voorziet. Verweerder heeft derhalve krachtens artikel 145 EEG-Verdrag beslissingsbevoegdheid ter bereiking van deze doelstellingen, zonder aan de besluitvormingsprocedure van artikel 149 EEG-Verdrag, bedoeld voor het geval dat de Commissie van haar initiatiefrecht gebruik maakt, gebonden te zijn. Daaruit volgt, dat ook de talrijke, door de Commissie en verzoeker opgestelde mededelingen en memoranda, die onbetwistbaar modellen voor een algemeen concept bevatten maar niet zijn ingediend als bindende voorstellen voor een

normatief besluit, weliswaar zijn te beschouwen als een poging tot concretisering van de algemene verplichting een vervoerbeleid tot stand te brengen, maar verweerder niet binden. Dit is ook het geval met de talrijke pogingen tot definiëring van een gemeenschappelijk vervoerbeleid, die door verzoeker en de hem ondersteunende interveniënte zijn ingediend en bovendien slechts op algemene wijze de verschillende doelstellingen van een dergelijk beleid beschrijven.

1.2.7. Aan de vaststelling van een met het Verdrag strijdig verzuim om een dergelijk beleid tot stand te brengen, staat voorts met name ook het ontbreken van in het Verdrag gestelde termijnen in de weg. Artikel 8, lid 7, EEG-Verdrag, bepalende dat behoudens de uitzonderingen of afwijkingen in dit Verdrag genoemd het einde van de overgangperiode het uiterste tijdstip vormt waarop alle gestelde regels in werking moeten treden en waarop alle maatregelen welke het tot stand brengen van de gemeenschappelijke markt meebrengt, moeten zijn verwezenlijkt, is in dit opzicht niet duidelijk. Artikel 75, lid 2, bepaalt immers uitdrukkelijk, dat slechts de in lid 1, sub a en b, bedoelde bepalingen, die als wezenlijke bestanddelen van een gemeenschappelijk vervoerbeleid zijn te beschouwen, in de loop van de overgangperiode moeten worden vastgesteld. A contrario volgt daaruit, dat voor het nemen van de andere maatregelen die een gemeenschappelijk vervoerbeleid omvat, in beginsel geen uitdrukkelijke termijn geldt. Wegens de interactie tussen de ontwikkeling van een gemeenschappelijk vervoerbeleid en de werking van de gemeenschappelijke markt, moet men het echter met verzoeker en de hem ondersteunende interveniënte eens zijn, dat verweerder niet volkomen vrij kan bepalen *wanneer* een dergelijk beleid tot stand moet worden gebracht.

1.2.7.1. Dit moet in beginsel ook gelden voor verweerders verplichting ex artikel 75, lid 1, sub c, om alle overige dienstige bepalingen vast te stellen. Dit voorschrift is iets concreter dan de algemene verdragsverplichting een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen, maar laat de Raad toch een ruime beoordelingsmarge, wat de te nemen uitvoeringsmaatregelen betreft. In tegenstelling tot de in artikel 75, lid 1, sub a en b, bedoelde bepalingen moet aan deze verplichting ook niet vóór het einde van de overgangperiode zijn voldaan.

1.2.7.2. Tenslotte moeten deze overwegingen a fortiori ook gelden voor de verplichting tot het nemen van maatregelen op grond van artikel 84, lid 2. Daar deze bepaling de vaststelling van een passende regeling voor de zeevaart en de luchtvaart ter vervollediging van de algemene verdragsbepalingen geheel aan de Raad overlaat, zou althans voor de vaststelling van de wezenlijke bestanddelen van een gemeenschappelijk beleid voor deze vormen van vervoer een langere termijn moeten kunnen gelden dan voor die bedoeld in titel IV.

1.2.8. Bij het onderzoek van de vraag, welke termijn als passend moet worden beschouwd om voor verweerder een verplichting tot handelen mee te brengen, moet enerzijds in aanmerking worden genomen dat de organisatie van het gemeenschappelijk vervoerbeleid, wegens de voortdurende veranderingen in economisch, technisch en sociaal opzicht, moet gebeuren in het kader van een doorlopend ontwikkelingsproces. Voorts moet worden bedacht, dat als gevolg van het dynamisch integratieproces ook de behoeften van de gemeenschappelijke markt kunnen veranderen. De bepaling van de passende termijn hangt dus enerzijds af van de beoordeling van de behoeften van de gemeenschappelijke markt en anderzijds van een evaluatie van de noodzaak om uitvoeringsmaatregelen vast te stellen en de daarmee verbonden risico's. Aangezien ver-

weerder, zowel wat de inhoud van de te nemen maatregelen als wat het tijdstip van hun inwerkingtreding betreft, over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, lijkt het mij *niet met voldoende zekerheid bewezen*, dat de Raad thans de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid heeft overschreden en in dit opzicht het Verdrag heeft geschonden.

2. *Bestaat er een rechtsplicht om bepalingen krachtens artikel 75, lid 1, sub a en b, vast te stellen?*

Na deze algemene beschouwingen over de verdragsverplichting om een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen, moet thans worden ingegaan op artikel 75, lid 1, sub a en b, dat volgens het verzoek, zoals het is geformuleerd aan het einde van de mondelinge behandeling, de eigenlijke kern van het beroep wegens nalaten uitmaakt.

## 2.1. Argumenten van partijen

Zoals reeds gezegd, voert verzoeker aan, dat de door deze bepalingen verlangde minimumstandaard van een gemeenschappelijk vervoerbeleid door verweerder niet is verwezenlijkt. De tot nog toe krachtens deze bepalingen genomen besluiten zijn louter sporadisch en geven geen blijk van een coherent verkeerspolitiek concept. In strijd met de klare en duidelijke verplichting ex artikel 75, lid 1, sub a en b, heeft de Raad inzonderheid nagelaten een besluit te nemen over de op deze bepalingen gebaseerde voorstellen van de Commissie, die soms al sinds jaren waren ingediend. Derhalve vertoont het gemeenschappelijk vervoerbeleid belangrijke hiaten, vooral op het gebied van de voor de totstandbrenging van een echte gemeenschappelijke vervoersmarkt noodzakelijke



sociale, fiscale en technische harmonisatie, alsook op het gebied van de noodzakelijke vervoersinfrastructuur. De door deze bepalingen aan de Raad verleende beoordelingsbevoegdheid betreft hooguit de vaststelling van de inhoud van de te nemen maatregelen en het tijdstip van hun inwerkingtreding binnen de in artikel 75, lid 2, gestelde termijn. Wanneer de Raad, in strijd met de uit bedoelde bepaling voortvloeiende verplichting, van de hem toegekende beoordelingsbevoegdheid helemaal geen gebruik heeft gemaakt, betekent dit in elk geval een misbruik van bevoegdheid. Naar de mening van verzoeker en de hem ondersteunende interveniënte kunnen moeilijkheden bij het zoeken van een oplossing voor complexe vraagstukken niet als rechtvaardiging worden aangevoerd voor het feit dat verweerder heeft verzuimd om binnen de in het Verdrag gestelde termijnen en met gebruikmaking van de door het Verdrag ter beschikking gestelde besluitvormingsmechanismen de vereiste bepalingen vast te stellen.

Verweerder is het met verzoeker en de hem ondersteunende interveniënte in beginsel eens, dat artikel 75, lid 1, de in de artikelen 3, sub e, en 74 voorziene rechtsplicht tot handelen concretiseert. Hij geeft verder ook toe, dat niet alle op grond van artikel 75, lid 1, sub a en b, „mogelijke of noodzakelijke regelingen” zijn vastgesteld. Bovendien heeft hij in de loop van het geding meermaals gewezen op zijn inspanningen om, overeenkomstig het Verdrag, de reeds vastgestelde regelingen aan te vullen en te komen tot een gemeenschappelijke vervoersmarkt met zoveel mogelijk vrije mededinging in het belang van de vervoersondernemingen. Volgens verweerder is echter de op artikel 75, lid 1, gebaseerde verplichting tot handelen inhoudelijk zo weinig nauwkeurig omschreven en laat zij een zo ruime beoor-

delingsmarge, dat zij niet het voorwerp van een beroep tot vaststelling van een met het Verdrag strijdig verzuim kan zijn. De betrokken bepaling bevat in de ruimste zin des woords slechts kadervoorwaarden voor besluiten en verleent hiertoe beslissingsbevoegdheid.

Tot staving voert verweerder voornamelijk aan, dat hij volgens de bewoordingen van artikel 75, lid 1, enkel verplicht is de vereiste bepalingen vast te stellen „met inachtneming van de bijzondere aspecten van het vervoer”. Daardoor beschikt hij niet enkel over een bijzonder ruime beoordelingsmarge, maar is hij ook verplicht om specifieke, vooral structurele omstandigheden van het vervoer in aanmerking te nemen. Zoals echter reeds tijdens de onderhandelingen voor het Verdrag duidelijk is geworden, is het vervoerbeleid van de verschillende Lid-Staten, met name wegens de uiteenlopende geografische, economische en politieke omstandigheden, in zeer verschillende mate georganiseerd. Bovendien mag men niet vergeten, dat ook de vervoersondernemingen, wegens de aard van de diensten die zij verrichten, bijzonder gevoelig zijn voor maatregelen die de marktsituatie plotseling wijzigen. Daarbij komt, dat de onderling concurrerende vervoersondernemingen, als gevolg van de verschillende structuur van de nationale vervoerssystemen, aanzienlijk verschillen qua omvang en prestatievermogen. De verhouding tussen de door de staat gesubsidieerde spoorwegen en de wegvervoersondernemingen is verschillend georganiseerd, en ook het prestatievermogen van de wegvervoersondernemingen heeft zich in de verschillende Lid-Staten wegens het verschillende spoorwegbeleid in uiteenlopende richting ontwikkeld. Een liberalisatie van het wegvervoer tussen de Lid-Staten moet met deze uitgangspositie rekening houden en kan, wegens de hoge investeringen en de

gevolgen voor het algemeen economisch en tewerkstellingsbeleid, slechts stapsgewijs en gespreid over een bepaalde periode worden gerealiseerd. De liberalisatie van het grensoverschrijdend wegvervoer ondersteelt voorts, inzonderheid met het oog op de gelijkheid van de vervoersondernemingen der verschillende Lid-Staten uit het oogpunt van de mededinging, dat de deelneming van de betrokken vervoersondernemingen in de infrastructuur is geharmoniseerd. Wat de spoorwegen betreft, moet de Raad ook de omstandigheid in acht nemen, dat deze in vrijwel alle Lid-Staten deficitair zijn en aangewezen op subsidies uit openbare middelen, die in het belang van de economie in haar geheel moeten worden opgebracht.

Het gemeenschappelijk vervoerbeleid kan volgens de Raad tenslotte ook slechts worden verwezenlijkt met inachtneming van de gevolgen voor andere politieke en economische doelstellingen. De onderlinge afhankelijkheid tussen de vervoersector en andere economische sectoren, inzonderheid het regionaal, sociaal, milieu- en energiebeleid, is door de Commissie in haar mededeling van oktober 1973 uitdrukkelijk erkend.

Gezien deze uitgangspositie kon men volgens de Raad redelijkerwijs niet verwachten, dat in de eerste jaren van de Gemeenschap een harmonisatie van de nationale vervoerstructuur, die de liberalisatie van het grensoverschrijdend vervoer en de vrije vestiging van de vervoersondernemingen mogelijk zou hebben gemaakt, zou worden bereikt. Derhalve kan niet worden aangenomen, dat de auteurs van het Verdrag een dwingende verplichting hebben willen opleggen, om tijdens de overgangperiode de in artikel 75, lid 1, sub a en b, bedoelde bepalingen vast

te stellen. Deze termijn kan dus hooguit als een termijn van orde worden opgevat.

Wanneer, zoals de Raad erkent, ook thans, bijna 14 jaar na het einde van de overgangperiode, de vorderingen bij de totstandbrenging van een gemeenschappelijk vervoerbeleid op het eerste gezicht onbevredigend lijken, dan ligt dit volgens hem aan de onderlinge samenhang van de problemen en niet aan het feit dat hij geen vooruitgang wil boeken. Men zou in elk geval niet kunnen beweren, dat hij zijn beoordelingsbevoegdheid omtrent de doelmatigheid of ondoelmatigheid van een besluit verkeerd zou hebben uitgeoefend, wanneer hij overeenkomstig zijn verplichting ex artikel 75 wegens de bijzondere aspecten van het vervoer tot nog toe ervan heeft afgezien een besluit te nemen over de betrokken voorstellen. Hij zou integendeel over een ruimere beoordelingsbevoegdheid moeten beschikken om, rekening houdende met de bestaande prioriteiten, besluiten te nemen of ze uit te stellen tot aan de noodzakelijke voorwaarden is voldaan. In dit verband bestrijdt verweerder verzoekers bewering, dat hij in het belang van de eenstemmigheid geen besluiten heeft genomen, ook al was een gekwalificeerde meerderheid van stemmen mogelijk geweest. Volgens hem ziet verzoeker over het hoofd, dat enerzijds krachtens artikel 75, lid 3, in afwijking van de in lid 1 neergelegde procedure, zekere bepalingen betreffende de beginselen van het vervoerbestel, waarvan de toepassing zowel de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde streken als het gebruik van het vervoerapparaat ernstig zou kunnen aantasten, met eenparigheid van stemmen moeten worden vastgesteld. Anderzijds is in ieder geval eenparigheid van stemmen vereist, wanneer de Raad van de voorstellen van de Commissie wil afwijken en de Commissie haar voorstellen niet op grond van het resultaat van de onderhandelingen in de Raad heeft gewijzigd. Zeer in het algemeen mag men bij de beoordeling van zijn houding niet buiten beschouwing laten, dat de Raad volgens de bepalingen van het Verdrag is samengesteld uit de vertegenwoordigers van de regeringen van de

Lid-Staten, die op hun beurt in hun parlementen ter verantwoording kunnen worden geroepen. Het is juist de bedoeling van het Verdrag, dat de houding van de respectieve regeringen op legitieme wijze in de Raad tot uitdrukking kan worden gebracht. Derhalve moet de Raad ook met meningsverschillen tussen de afzonderlijke Lid-Staten rekening houden en zeer zorgvuldig nagaan of er geen bezwaren zijn die de uitvoering van dergelijke maatregelen, waarvoor een gekwalificeerde meerderheid voorhanden is, zouden belemmeren of zelfs onmogelijk maken. De Raad is de instelling waarin de uiteenlopende opvattingen en behoeften met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht. Hijzelf kan deze overeenstemming niet bevelen, maar er slechts naar toewerken, hetgeen niet bij wege van besluit, als het ware over de hoofden van de afzonderlijke regeringen heen, kan geschieden. De in artikel 75, lid 1, opgesomde voorwaarden moeten dus verzekeren, dat de Raad als wetgevend orgaan slechts gemeenschapsrechtelijke verplichtingen kan invoeren, wanneer is voldaan aan de voorwaarden waaronder de Lid-Staten de nakoming van de hun opgelegde verplichtingen kunnen garanderen. Gezien deze realiteit is de verwijzing van verzoeker en de hem ondersteunende interveniënte naar de zogenaamde verplichtingen van verweerder ex artikel 5 van het Verdrag, dat slechts tot de Lid-Staten is gericht, niet relevant. Wanneer verzoeker kritiek heeft op de resultaten van de werkzaamheden op vervoergebied, moet hij ze niet tot verweerder, maar tot de regeringen van de Lid-Staten richten.

Verweerder concludeert hieruit, dat hij van de hem verleende beoordelingsbevoegdheid geen misbruik heeft gemaakt. Volgens hem kan het Hof echter slechts een met het Verdrag strijdig verzuim vaststellen, wanneer het stilzitten uit geen enkel redelijk oogpunt is te verdedigen.

## 2.2. Juridische beoordeling

2.2.1. Bij dit betoog van verweerder moet vooraf worden opgemerkt, dat reeds de *beoordelingen* van artikel 75, lid 1, voldoende duidelijk pleiten tegen het door verweerder ingenomen standpunt dat deze bepaling geen in de tijd beperkte verplichting tot handelen inhoudt, maar slechts een algemeen programma, waarvan de uitvoering qua inhoud en termijnen enkel aan de beoordelingsbevoegdheid van de Raad wordt overgelaten. Dat artikel geeft de Raad een duidelijke opdracht, waar het bepaalt dat de Raad ter uitvoering van artikel 74 met inachtneming van de bijzondere aspecten van het vervoer, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en van de Vergadering, tot aan het einde van de tweede etappe met eenparigheid en vervolgens met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de sub a, b en c genoemde maatregelen *vaststelt* (der Rat wird aufstellen, festlegen, bzw. erlassen, le Conseil ... établit, the Council shall ... lay down, il Consiglio ... stabilisce, fastsætter Rådet, το Συμβούλιο ... θεσπίζει).

2.2.2. Met de termijn vervat in lid 2 — naar luid waarvan de in lid 1, sub a en b, bedoelde bepalingen in de loop van de overgangperiode *worden vastgesteld* (erlassen werden, sont arrêtées, shall be laid down, sono stabilite, fastsættes, θεσπίζονται) — geeft het Verdrag tenslotte te kennen, dat er een inhoudelijk omschreven rechtsplicht tot handelen bestaat. De bewoordingen van deze bepaling verschaffen in ieder geval geen aanwijzing dat het, zoals de Raad meent, niet om een duidelijk tijdschema maar om een eenvoudige bepaling van orde zou kunnen gaan.

Tegen een dergelijke uitlegging pleit voorts de overweging dat, zo de Raad over de discretionaire bevoegdheid zou beschikken om onafhankelijk van deze termijn zijn tijdstip van handelen te bepalen, de duidelijke tijds-

bepaling geen *zin* zou hebben. In dit verband zij verwezen naar het arrest-Defrenne II<sup>14</sup>, waarin het Hof uitdrukkelijk heeft bevestigd, dat zelfs resoluties van de Lid-Staten of andere handelingen van instellingen een in het Verdrag bepaalde termijn niet geldig kunnen wijzigen. Wanneer het Hof in bepaalde zaken, bijvoorbeeld de zaak-Kind<sup>15</sup>, een verordening waarbij een gemeenschappelijke marktordening met vertraging en aanvankelijk slechts voorlopig werd ingesteld, als rechtmatig heeft erkend, zonder de Raad een met het Verdrag strijdig verzuim te verwijten, kan daaruit niet worden afgeleid dat de Raad bevoegd is, van de dwingende verdragsbepalingen af te wijken.

2.2.3. Naast het concrete tijdschema bevat artikel 75 voorts een bepaalde *besluitvormingsprocedure*, die ook kenmerkend is voor de andere gebieden waarop de Raad een verplichting tot handelen heeft. Het initiatiefrecht van de Commissie, het adviesrecht van het Economisch en Sociaal Comité en het Parlement alsook de concreet voorgeschreven stemprocedure zouden geen *zin* hebben indien de Raad geheel vrij zou kunnen beslissen of en eventueel wanneer en met welke meerderheid hij van de hem toegekende beoordelingsbevoegdheid gebruik wil maken.

Voor de opvatting, dat artikel 75, lid 1, sub a en b, voor de Raad een bindende verplichting inhoudt om binnen de voorgeschreven termijn van zijn beoordelingsbevoegdheid gebruik te maken, pleit voorts de omstandigheid, dat het Verdrag hem de mogelijkheid biedt om dergelijke bepalingen na afloop van de tweede etappe met gekwalificeerde meerderheid van stemmen vast te stellen. Besluitvorming met eenparigheid van

stemmen is volgens artikel 75, lid 3, onder de daar genoemde voorwaarden slechts „in afwijking” (in Abweichung, par dérogation, by way of derogation, in deroga, under hensyntagen, κατά παρέκκλιση) van dit beginsel voorgeschreven, en wordt dus slechts uitzonderlijk toegestaan. Daar echter volgens 's Hof's vaste rechtspraak uitzonderingen op de regel strikt moeten worden uitgelegd, staat het aan de Raad, telkens opnieuw aan te tonen dat aan deze voorwaarden is voldaan.

2.2.4. Voor de opvatting dat artikel 75, lid 1, voor beroep vatbare verplichtingen inhoudt, pleit ook *het bepaalde in artikel 76*. Volgens dit artikel mogen Lid-Staten de bestaande nationale rechtsregels niet „zodanig veranderen dat zij daardoor... minder gunstig worden voor de vervoerondernemers der overige Lid-Staten dan voor de nationale vervoerondernemers”, *totdat de in artikel 75, lid 1, bedoelde bepalingen zijn vastgesteld*. Een dergelijke bepaling heeft slechts *zin* wanneer zij in rechte afdwingbaar is. In rechte afdwingbaar is een bepaling slechts, wanneer zij voldoende nauwkeurig is. Maatstaf voor de verplichting ex artikel 76 is artikel 75, lid 1. Ook de auteurs van het Verdrag vonden dus artikel 75, lid 1, voldoende nauwkeurig om in rechte te worden afgedwongen.

2.2.5. Concluderend moet dus worden vastgesteld, dat met name de in het Verdrag voorgeschreven termijn om een besluit te nemen, de stemprocedure en de standstill-verplichting van artikel 76 bewijzen, dat artikel 75 niet slechts een algemeen programma bevat, maar de Raad de verplichting oplegt, van de hem toegekende beoordelingsbevoegdheid uiterlijk vóór het einde van de overgangperiode gebruik te maken. Sinds dat ogenblik is hij in verzuim.

14 — Arrest van 8 april 1976, zaak 43/75, Defrenne, Jurispr. 1976, blz. 455.

15 — Arrest van 15 september 1982, zaak 106/81, Kind, Jurispr. 1982, blz. 2885.

De Raad kan voor de besluiten die hij krachtens artikel 75, lid 2, tijdens de overgangperiode moet nemen, volstaan met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Dit geldt, zoals met name de Commissie terecht heeft opgemerkt, *a fortiori* wanneer deze termijn reeds is verstreken.

Het is zelfs zo, dat de Raad, wanneer hij reeds in verzuim is, van de vereenvoudigde besluitvormingsprocedure — stemming met gekwalificeerde meerderheid — gebruik moet maken, om de toestand van onrechtmatig verzuim zo snel mogelijk te beëindigen en de situatie te regulariseren.

2.2.6. Met verzoeker en de hem ondersteunende interveniënte ben ik het voorts eens, dat de krachtens artikel 75, lid 1, sub a en b, op de Raad rustende verplichting tot handelen ook inhoudelijk *voldoende geconcretiseerd* is om het Hof in staat te stellen een met het Verdrag strijdig verzuim te constateren. Dit geldt inzonderheid voor de in artikel 75, lid 1, sub b, neergelegde verplichting om volgens de procedure van dat artikel binnen de overgangperiode „de voorwaarden waaronder vervoerondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een Lid-Staat waarin zij niet woonachtig zijn” vast te stellen. Uit deze bepaling volgt, dat ook niet in een Lid-Staat woonachtige vervoerondernemers tot nationaal vervoer in deze Lid-Staat moeten worden toegelaten en dat de Raad te dien einde alle nodige voorwaarden moet vaststellen, waarbij zijn beoordelingsbevoegdheid beperkt is tot de nadere uitwerking van deze voorwaarden.

Iets minder concreet is de omvang van de verplichting tot handelen die voortvloeit uit artikel 75, lid 1, sub a. Dit bepaalt dat de Raad „gemeenschappelijke regels voor in-

ternationaal vervoer van of naar het grondgebied van een Lid-Staat of over het grondgebied van een of meer Lid-Staten” vaststelt. Deze bepaling is weliswaar minder concreet dan de sub b bedoelde verplichting, maar verleent de Raad toch geen onbeperkte beoordelingsmarge voor de uitwerking van deze gemeenschappelijke regels.

2.2.6.1. Ik ben het met verzoeker en de hem ondersteunende interveniënte in zoverre eens, dat de minimuminhoud van deze verplichting reeds voldoende duidelijk uit het *Verdrag* kan worden opgemaakt. Evenals bij de concretisering van 's Raad algemene verplichting een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen, moet ook hier voor de concretisering van deze minimuminhoud te rade worden gegaan met de algemene doelstellingen van het *Verdrag*. Dit heeft het Hof reeds in de zaak *Commissie/Frankrijk*<sup>4</sup> uitdrukkelijk bevestigd. Het heeft onder meer voor recht verklaard, dat artikel 74, ter uitvoering waarvan de Raad de in artikel 75 genoemde maatregelen moet nemen, met de vermelding van de doelstellingen van het *Verdrag* verwijst naar de artikelen 2 en 3, aan de verwezenlijking waarvan in de eerste plaats wordt bijgedragen door de fundamentele bepalingen die op het geheel der economische activiteit van toepassing zijn. De regels betreffende het gemeenschappelijk vervoerbeleid hebben, zoals door het Hof werd beklemtoond, „wel verre van die fundamentele regels terzijde te stellen, derhalve tot doel... deze ten uitvoer te leggen en door een gemeenschappelijk optreden aan te vullen.” Voor zover bedoelde algemene bepalingen die doelstellingen kunnen helpen bereiken, moeten zij dus worden toegepast. Daaruit volgt, dat het gemeenschappelijk vervoerbeleid meer dan alleen maar de vrijheid van het dienstenverkeer omvat.

<sup>4</sup> — Arrest van 4 april 1974, zaak 167/73, *Commissie/Frankrijk*, Jurispr. 1974, blz. 359.

Dienovereenkomstig heeft het Hof in de zaak-Trinon<sup>13</sup> vastgesteld, dat het bij de uitvoering van de artikelen 74 en 75 gaat „om de vrijmaking van het economisch verkeer en de totstandbrenging van een mededingingseconomie binnen de Gemeenschap.” Uit de preambule van het EEG-Verdrag en uit het begrip gemeenschappelijk vervoerbeleid heeft het voorts afgeleid, dat de Gemeenschap ook het evenwicht in het handelsverkeer en de eerlijkheid in de mededinging dient te waarborgen en dat de Raad ter verwezenlijking van deze doelstellingen de vervoerondernemingen in de Gemeenschap verplichtingen en beperkingen kan opleggen.

Zoals reeds gezegd, moet met de totstandbrenging van een gemeenschappelijk vervoerbeleid ook de vrijheid van dienstverrichting worden verwezenlijkt. Artikel 61 spreekt van het *vrije* verkeer van diensten. Derhalve kan deze bepaling niet ten doel hebben het vervoer als enige bedrijfstak van het beginsel van de vrijheid van dienstverrichting uit te zonderen. De ratio van die bepaling bestaat, zoals het Hof in de zaak Commissie/Frankrijk<sup>4</sup> heeft bevestigd, enkel hierin, „dat, alhoewel vervoer voornamelijk dienstverlening is, het noodzakelijk werd geacht om, gelet op de bijzondere aspecten van deze bedrijfstak, het vervoer te dezen aan een afzonderlijke regeling te onderwerpen.” Derhalve moet de vrijheid van dienstverrichting ook in de door artikel 75, lid 1, sub a en b, bestreken gebieden worden verwezenlijkt. Zij vormt, zoals het Hof in de zaak-Schumalla<sup>11</sup> heeft beklemtoond, een wezenlijk onderdeel van het gemeenschappelijk vervoerbeleid.

2.2.6.2. Tenslotte heeft de Raad zelf in de op de artikelen 75 en 99 EEG-Verdrag ge-

4 — Arrest van 4 april 1974, zaak 167/73, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1974, blz. 359.

11 — Arrest van 28 november 1978, zaak 97/78, Schumalla, Jurispr. 1978, blz. 2311.

13 — Arrest van 30 november 1982, zaak 12/82, Trinon, Jurispr. 1982, blz. 4089.

baseerde en tot de Lid-Staten gerichte beschikking nr. 65/271/EEG van 13 mei 1965 met betrekking tot de harmonisatie van bepaalde voorschriften die van invloed zijn op de mededinging in het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren (PB 1965, blz. 1500), de in artikel 75, lid 1, vervatte verplichting tot handelen geconcretiseerd. In de considerans van die krachtens artikel 189, vierde alinea, voor de Lid-Staten verbindende beschikking heet het:

„Overwegende dat de opheffing van de dispariteiten die de mededingingsvoorwaarden in het vervoer wezenlijk kunnen vervalsen, een der doeleinden van het gemeenschappelijk vervoerbeleid moet vormen; dat het bijgevolg noodzakelijk is maatregelen te nemen tot harmonisatie of aanpassing met betrekking tot bepaalde wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen op het gebied van het vervoer; dat deze maatregelen naar gelang het geval op communautair niveau zowel de betrekkingen tussen de takken van vervoer als binnen een zelfde tak van vervoer de betrekkingen tussen de ondernemingen in de verschillende Lid-Staten moeten betreffen.”

Deswege verplicht de beschikking de Lid-Staten, binnen de daarin gestelde termijnen — die alle vóór het einde van de overgangperiode verstrijken — de volgende maatregelen te nemen:

— met betrekking tot de belastingvoorschriften: de opheffing van dubbele heffingen op motorrijtuigen, de eenmaking van de voorschriften ten aanzien van de vrijdom van rechten bij de invoer van de in de reservoires van de voertuigen aanwezige brandstof, de eenmaking van de grondslagen voor de berekening van de motorrijtuigenbelasting, de onderlinge aanpassing van de regelingen inzake de specifieke belastingen op het eigen vervoer en het beroepsgoederenvervoer en de onderwerping van de vervoerprestaties aan een toekomstig gemeenschappelijk stelsel van omzetbelasting;

- met betrekking tot het ingrijpen van de Staat op het gebied van het vervoer: een zo ver mogelijk gaande vermindering van de verplichtingen die met het begrip openbare dienst zijn verbonden, een billijke compensatie voor de lasten welke uit de gehandhaafde verplichtingen voortvloeien en voor de lasten uit hoofde van lagere tarieven om sociale redenen, de normalisatie van het rekeningstelsel van de spoorwegondernemingen, de totstandbrenging van de financiële zelfstandigheid van deze ondernemingen en de vaststelling van de steunregeling voor het vervoer met inachtneming van de bijzondere kenmerken ervan;
- met betrekking tot de sociale regelingen: de aanpassing op de weg van de vooruitgang, van de specifieke bepalingen betreffende de arbeidsvoorwaarden die op vervoergebied gelden, de eenmaking van de voorschriften met betrekking tot de samenstelling van de bemanning, de harmonisatie van de voorschriften met betrekking tot de werk- en rusttijden, alsmede de harmonisatie van de overurenregelingen, de instelling van een boekje dat individueel toezicht op de naleving van de bepalingen inzake de werktijden mogelijk maakt.

Artikel 14 bepaalt voorts, dat de Raad de voor de uitvoering van de beschikking noodzakelijke bepalingen (met uitzondering van de daar genoemde), op de grondslag van de artikelen 75 en 99 van het Verdrag uiterlijk zes maanden, respectievelijk een jaar vóór hun geplande inwerkingtreding vaststelt. Al deze termijnen zijn dus vóór het einde van de overgangperiode verstreken.

Weliswaar zijn de in deze beschikking genoemde termijnen al lang afgelopen, maar dit betekent niet, dat zij niet meer dwingend zouden zijn. Zij tonen aan, dat de Raad sinds het verstrijken ervan in verzuim is.

Bovendien kan de Raad de door hemzelf in deze beschikking neergelegde concretisering

van zijn verplichtingen tot handelen ex artikel 75, lid 1, sub a, niet als te onbepaald of als een inbreuk op zijn beoordelingsbevoegdheid bekritisieren.

2.2.6.3. Als ik het goed begrijp, betwist de Raad voorts ook niet ernstig, dat met name de maatregelen betreffende de technische harmonisatie, de toepassing van een eenvormig prijs- en capaciteitsbeleid, alsook de observering van de markten en de totstandbrenging van een vervoersinfrastructuur, die in de memoranda en mededelingen van de Commissie en de resoluties van het Parlement meermaals ter sprake zijn gekomen en door de in de uitnodigingsbrief van het Parlement van 21 september 1982 vervatte voorstellen van de Commissie zijn geconcretiseerd, tot de noodzakelijke onderdelen van het krachtens artikel 75, lid 1, tot stand te brengen vervoerbeleid moeten worden gerekend.

2.3. Derhalve kan als ander tussentijds resultaat worden vastgesteld, dat de op artikel 75, lid 1, sub a en b, gebaseerde verplichting tot handelen van de Raad, zowel qua termijnen als inhoudelijk voldoende duidelijk is bepaald. Na het einde van de overgangperiode strekt de beoordelingsbevoegdheid van de Raad zich dus niet meer uit tot de vraag, of hij op de genoemde gebieden eigenlijk wel wil handelen. Hij beschikt enkel nog over een beoordelingsmarge voor de uitwerking van de verschillende regelingen. Indien de Raad dus op de gebieden waarop de op artikel 75, lid 1, sub a en b, gebaseerde voorstellen van de Commissie betrekking hebben, geen besluiten heeft genomen, heeft hij aan zijn verplichting tot handelen niet voldaan en is hij in strijd met het Verdrag stil blijven zitten. Een dergelijk, met het Verdrag strijdig verzuim moet met name ook dan worden vastgesteld, wanneer de voorstellen van de Commissie eerst na het einde van de overgangperiode zijn ingediend. Zoals ik heb aangetoond, blijft 's Raads verplichting om op bedoelde gebieden een besluit te nemen, immers voortbestaan.

3. *Is verweerders verzuim om bijzondere redenen gerechtvaardigd?*

Tenslotte moet dus nog enkel worden nagegaan, of de op zichzelf bestaande verplichting tot handelen van de Raad wordt gerelativeerd door het feit dat de Raad „met inachtneming van de bijzondere aspecten van het vervoer” de sub a en b bedoelde regels respectievelijk voorwaarden moet vaststellen, dan wel of andere relevante omstandigheden zich tegen verweerders veroordeling wegens een met het Verdrag strijdig verzuim kunnen verzetten.

3.1. De Raad wijt het ontbreken van de vereiste handelingen aan *objectieve moeilijkheden*, die met name voortvloeien uit het verschil in de nationale opvattingen over het vervoerbeleid, uit de onderlinge afhankelijkheid van de verschillende vervoersectoren, alsook uit de gevolgen van een gemeenschappelijk vervoerbeleid voor andere politieke en economische doelstellingen. Hij is van mening, dat hij op grond van de zinsnede „met inachtneming van de bijzondere aspecten van het vervoer” gehouden is, bij de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid met deze moeilijkheden rekening te houden.

Geen der procespartijen betwist echter, dat de Raad zijn bevoegdheid moet uitoefenen met inachtneming van de bijzondere aspecten van het vervoer, en dat in deze zinsnede dus een *verwijzing naar een bijzonder ruime beoordelingsmarge* moet worden gezien. In casu rijst echter de vraag, of deze beoordelingsmarge zo ver gaat, dat zij na het einde van de overgangperiode het stilzitten van de Raad kan rechtvaardigen, wanneer concrete, op artikel 75, lid 1, sub a en b, gebaseerde voorstellen van de Commissie ter tafel liggen.

3.1.1. Tegen een dergelijke uitlegging, die in bedoelde zinsnede een soort *vrijwaringsclausule* ziet, pleit echter reeds de omstandigheid dat, zoals verzoeker terecht beklemtoont, het stelsel van het EEG-Verdrag buiten de uitdrukkelijk toegestane vrijwaringsmaatregelen geen vrijwaringsclausules kent, die de niet-nakoming van verdragsverplichtingen zouden kunnen rechtvaardigen. Zou door het gemeenschapsrecht een bedrijfstak in moeilijkheden geraken of in een bedrijfstak schade dreigen, voorziet het Verdrag in bijzondere of algemene vrijwaringsmaatregelen. Zo staat bijvoorbeeld artikel 75, lid 3, de Raad toe, in een dergelijk geval — in afwijking van de hoofdregel — met eenparigheid van stemmen te beslissen. Krachtens artikel 226 EEG-Verdrag was het de Lid-Staten bovendien tijdens de overgangperiode geoorloofd, van de verdragsbepalingen afwijkende vrijwaringsmaatregelen te nemen. Een overeenkomstige mogelijkheid wordt geboden door artikel 135 van de Toetredingsakte van 1972 en artikel 130 van de Akte van Toetreding van Griekenland. Indien men van de toetreding van de nieuwe Lid-Staten ernstige gevaren of hinderpalen voor de totstandbrenging van een gemeenschappelijk vervoerbeleid vreesde, had het bovendien voor de hand gelegen, de betrokken Toetredingsakten te wijzigen of van overgangsbepalingen te voorzien. Daar zulks niet is gebeurd, moet er dus van worden uitgegaan, dat de verplichting van de Raad tot nakoming van de bestaande verdragsbepalingen, zoals die in artikel 2 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden en de aanpassing der Verdragen van 1972 (PB 1972, L 73) en 1979 (PB 1979, L 252) is neergelegd, onverkort blijft.

3.1.2. De stelling van de Raad, dat de bijzondere aspecten van het vervoer zijn stilzitten kunnen rechtvaardigen, kan bovendien, zoals met name de Commissie beklemtoont, worden weerlegd door een verwijzing naar de corresponderende bepalingen betreffende de totstandbrenging van een gemeenschappelijk landbouwbeleid. Artikel 39, lid 1,



EEG-Verdrag somt de doelstellingen van dit beleid op. Daar dit onderling concurrerende doelstellingen zijn, heeft het Hof in een vaste rechtspraak beklemtoond dat de Raad, met het oog op de verplichting voor alle landbouwprodukten gemeenschappelijke marktordeningen in te stellen, een ruime beoordelingsbevoegdheid op wetgevend gebied geniet.

zaak-Tymen<sup>19</sup>). Blijkens deze rechtspraak brengt 's Raads verzuim om overeenkomstig de op hem rustende verplichtingen te handelen, een samenwerkingsverplichting van de Lid-Staten mee. Deze onderstelt echter, dat de Raad tijdens de overgangperiode, dat wil zeggen binnen de in artikel 102 Toetredingsakte bepaalde *tijd had* moeten optreden, en in strijd met deze *verplichting* is stil blijven zitten.

Evenals artikel 75, bepaalt ook artikel 39, lid 2, dat er bij het tot stand brengen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid onder meer rekening zal worden gehouden met de bijzondere aard van het landbouwbedrijf, welke voortvloeit uit de maatschappelijke structuur van de landbouw en uit de structurele en natuurlijke ongelijkheid tussen de verschillende landbouwgebieden, alsook met het feit, dat de landbouwsector in de Lid-Staten nauw verweven is met de gehele economie. Dat ondanks deze bepaling een verplichting bestond om tijdens de overgangperiode, dus binnen een bepaalde tijd, gemeenschappelijke marktordeningen in te stellen, wordt echter algemeen erkend. Van het bestaan van een dergelijke verplichting wordt onder meer uitgegaan in 's Hof's rechtspraak betreffende de landbouwsector, en inzonderheid betreffende het gemeenschappelijk visserijbeleid, waarin het Hof zich had uit te spreken over de gevolgen van een met het Verdrag strijdig verzuim van de Raad (zie Commissie/Verenigd Koninkrijk<sup>16</sup>, Commissie/Frankrijk<sup>17</sup>, Commissie/Verenigd Koninkrijk<sup>18</sup> en de

3.1.3. Niet steekhoudend is in dit verband ook 's Raads verwijzing naar bepaalde theorieën van het Franse en Italiaanse administratiefrecht, volgens welke de autoriteit die een verplichting met een bepaalde inhoud moet nakomen, zich niet aan een onwettig verzuim schuldig maakt, wanneer concrete technische of politieke omstandigheden de nakoming van die verplichting beletten. Zoals verzoeker en inzonderheid de hem ondersteunende interveniënte terecht beklemtonen, gaat het in casu niet om een administratiefrechtelijk, maar om een constitutioneelrechtelijk geschil. Het Parlement als instelling stelt tegen de Raad, een andere instelling, beroep in tot vaststelling van een met het Verdrag strijdig verzuim. Daarom kan ten hoogste een parallel worden gezocht in de rechtsstelsels van de Lid-Staten die, zoals bijvoorbeeld de Bondsrepubliek Duitsland of de Italiaanse Republiek, een Constitutioneel Hof hebben, dat tot beslechting van zulke geschillen bevoegd is. Verweerder heeft echter niet betwist, dat noch het Duitse noch het Italiaanse Constitutionele Hof van oordeel is dat een constitutioneel orgaan, waaraan de grondwet een welomschreven taak heeft toevertrouwd, zich ter rechtvaardiging van zijn verzuim met

16 — Arrest van 29 maart 1979, zaak 231/78, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1979, blz. 1447.

17 — Arrest van 25 september 1979, zaak 232/78, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1979, blz. 2729.

18 — Arrest van 5 mei 1981, zaak 804/79, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1981, blz. 1045.

19 — Arrest van 16 december 1981, zaak 269/80, Tymen, Jurispr. 1981, blz. 3079.

succes op dergelijke moeilijkheden kan be-  
roepen.

De opvatting van verweerder, dat hij on-  
danks een aan een termijn gebonden ver-  
plichting tot handelen niet gehouden is bin-  
nen de gestelde termijn op te treden, wan-  
neer hij „wegens aanwijsbare moeilijkheden  
van een beslissing afziet”, staat gelijk met  
een stilzwijgende wijziging van het Verdrag  
door het stilzitten van de Raad. Een derge-  
lijke bevoegdheid komt de Raad niet toe.  
De Raad is van mening, dat de ons welbe-  
kende moeilijkheden op het gebied van het  
vervoerbeleid hem ervan ontslaan de termij-  
nen in acht te nemen. Ik voel meer voor de  
opvatting, dat deze moeilijkheden, die de  
auteurs van het Verdrag welbekend waren,  
hen ertoe hebben gebracht de termijnen  
voor te schrijven, om te voorkomen dat de  
noodzakelijke besluiten „sine die” zouden  
worden verdaagd.

3.2. Zou het Hof het argument van de  
„onoverkomelijke moeilijkheden” aanvaar-  
den, dan zou het, zoals verzoeker en de  
hem ondersteunende interveniënte eveneens  
terecht beklemtonen, de Lid-Staten en de  
Gemeenschap met twee maten meten. Het  
Hof heeft in een vaste rechtspraak beklem-  
toond, dat de Lid-Staten zich tegenover  
een welomschreven gemeenschapsrechtelijke  
verplichting tot handelen niet op politieke of  
economische moeilijkheden kunnen beroep-  
en om hun met het Verdrag strijdig ver-  
zuim te rechtvaardigen. Dat moet ook gel-  
den voor de Raad, wanneer het gemeen-  
schapsrecht hem een welomschreven ver-  
plichting tot handelen heeft opgelegd.

3.2.1. Uit 's Hof's rechtspraak inzake het  
met het Verdrag strijdig verzuim van de  
Lid-Staten kan worden afgeleid, dat ook het  
door de Raad aangevoerde structurele pro-  
bleem van de wilsvorming hem niet bevrijdt  
van de verantwoordelijkheid zijn verdrags-  
verplichtingen na te komen. Te dezen kan

de Raad niet worden beschouwd als een  
vergadering van de regeringen, die tot taak  
heeft *af te wachten* tot de uitvoerbaarheid  
van een besluit in de Lid-Staten is gewaar-  
borgd.

Hij heeft integendeel tot taak te *handelen* en  
met name te zorgen voor de coördinatie van  
het economisch beleid van de Lid-Staten.  
Daartoe heeft hij beslissingsbevoegdheid  
(artikel 145). Enerzijds is hij een gemeen-  
schapsinstelling (artikel 4, lid 1), maar an-  
derzijds bestaat hij uit vertegenwoordigers  
van de Lid-Staten (artikel 146, eerste alinea,  
eerste zin). De leden van de Raad bevinden  
zich dus van rechtswege in een spannings-  
veld, waarin zij enerzijds lid zijn van een  
gemeenschapsinstelling en anderzijds verte-  
genwoordiger van de Lid-Staten, dat wil  
zeggen van hun staat van herkomst. Ik acht  
het echter niet toelaatbaar dit spanningsveld  
van rechtswege op te heffen, zodat slechts  
één functie wordt beklemtoond en de an-  
dere wordt verwaarloosd, door de Raad  
hetzij slechts als gemeenschapsinstelling,  
hetzij slechts als „vergadering van de rege-  
ringen van de Lid-Staten” te bestempelen,  
hetgeen reeds wegens de bevoegdheden van  
de Commissie tot medewerking in het kader  
van de Raad onjuist is. Van zijn plicht als  
gemeenschapsinstelling heeft de Raad zich  
bij de uitvoering van artikel 75, lid 1, sub a  
en b, in ieder geval niet gekweten.

De Raad lijkt te suggereren, dat de „verte-  
genwoordigers van de Lid-Staten” wegens  
de uiteenlopende belangen van hun landen  
van herkomst niet in staat zijn hun commu-  
nautaire taak te vervullen.

Daartegen moet worden ingebracht, dat de  
Lid-Staten, en dus ook hun organen, waar-  
onder de regeringen, krachtens artikel 5 tot  
een gemeenschapsvriendelijk gedrag ver-  
plicht zijn. De leden van de Raad zijn dus  
ook als „vertegenwoordigers van de Lid-  
Staten” hiertoe verplicht. In dit verband

heeft het Hof in het arrest-AETR<sup>20</sup> bevestigd, dat de Lid-Staten bij de totstandbrenging van het gemeenschappelijk vervoerbeleid ter behartiging van de gemeenschapsbelangen (in casu op het gebied van de externe betrekkingen) solidair moeten optreden. Dit beginsel geldt a fortiori in de interne betrekkingen van de Gemeenschap.

Het is ook tegenstrijdig, dat de Raad enerzijds van het beroep een inbreuk op zijn politieke, inzonderheid wetgevende, bevoegdheid als *gemeenschapsinstelling* vreest, en anderzijds de verantwoordelijkheid voor de niet-nakoming van zijn verdragsverplichtingen op het gebied van het vervoerbeleid niet op zich wil nemen en zich op de politieke en economische moeilijkheden van de *Lid-Staten* wenst te beroepen.

Het Hof heeft overigens in de zaak Italië/Raad<sup>21</sup> duidelijk onderscheid gemaakt tussen de rechten en plichten van de Lid-Staten en die van de Raad als gemeenschapsinstelling. Het heeft uitdrukkelijk bevestigd, dat een Lid-Staat ook dan krachtens artikel 173, eerste alinea, om nietigverklaring van een verordening van de Raad kan verzoeken, wanneer hij in de Raad met de betrokken verordening heeft ingestemd. Evenmin als de rechten van de Lid-Staten afhangen van het standpunt dat de Raad in zijn geheel als gemeenschapsinstelling inneemt, kan deze laatste zich omgekeerd op omstandigheden uit de sfeer van de Lid-Staten beroepen, om de niet-nakoming van de hem als gemeenschapsinstelling opgelegde verplichtingen te rechtvaardigen of te verontschuldigen.

3.2.2. Artikel 75, lid 1, dat de Raad verplicht de daar bedoelde maatregelen te ne-

20 — Arrest van 31 maart 1971, zaak 22/70, Commissie/Raad, „AETR”, Jurispr. 1971, blz. 263.

21 — Arrest van 12 juli 1979, zaak 166/78, Italië/Raad, Jurispr. 1979, blz. 2575.

men, verschilt tenslotte fundamenteel van de verdragsbepalingen betreffende het gemeenschappelijk economisch en monetair beleid. Deze laatste zijn in de eerste plaats gericht tot de Lid-Staten, die hun economisch beleid moeten coördineren. Aan de Raad als gemeenschapsinstelling daarentegen, is op dit gebied, anders dan op dat van het vervoer, slechts een zeer beperkte beslissingsbevoegdheid ingeruimd. Zoals verzoeker terecht beklemtoont, kunnen dus uit de totstandbrenging van een gemeenschappelijk economisch en monetair beleid geen conclusies voor de totstandbrenging van een gemeenschappelijk vervoerbeleid worden getrokken.

3.2.3. Wanneer de Raad echter als gemeenschapsinstelling een op hem rustende verdragsverplichting niet is nagekomen, kan het voor het krachtens artikel 175 vast te stellen, met het Verdrag strijdig verzuim niet beslissend zijn, of de vereiste *meerderheden voor de besluitvorming* al dan niet voorhanden waren, iets waarover tussen partijen onenigheid bestaat. Bepalend is slechts, of de Raad heeft gehandeld, hetgeen ontegenzeggelijk niet het geval was. Zoals de Lid-Staten zich in de niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 169 niet met succes op problemen bij de interne wilsvorming kunnen beroepen, zal ook de Raad in de procedure krachtens artikel 175 — gericht op de loutere vaststelling van een met het Verdrag strijdig verzuim — de niet-nakoming van dwingende verdragsverplichtingen niet kunnen rechtvaardigen of verontschuldigen met een beroep op moeilijkheden bij de interne wilsvorming.

3.3. Tenslotte moet nog de vraag van de *Nederlandse regering*, interveniënte aan de zijde van de Raad, worden onderzocht, namelijk of de rechtstreekse toepassing van de verdragsbepalingen betreffende het vrij verichten van diensten op het gebied van het

vervoer, de Raad niet heeft bevrijd van de verplichting om een reeks maatregelen te nemen waarvan sprake is in het verzoekschrift.

### 3.3.1. Argumenten van partijen

De Nederlandse regering houdt in hoofdzaak staande, dat wanneer de Raad krachtens de artikelen 61 en 75, lid 1, sub a en b, geen gemeenschappelijke regels inzake het vrij verrichten van diensten op het gebied van het vervoer heeft vastgesteld, de bepalingen van de artikelen 59 e.v. betreffende de vrijheid van dienstverrichting, na het einde van de overgangperiode ook op dit gebied rechtstreeks toepasselijk zijn. Volgens haar volgt uit 's Hof's rechtspraak inzake de rechtstreekse toepassing van de verdragsbepalingen, dat het vereiste van gedetailleerde uitvoeringsbepalingen de rechtstreekse werking van die bepalingen niet uitsluit, wanneer tijdens de overgangperiode geen gemeenschappelijke regels zijn vastgesteld. Als rechtspolitek argument voor deze uitlegging voert zij aan, dat een andere uitlegging van deze bepaling minder gunstig zou zijn voor een harmonische ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt, en dat het beroep op de bijzondere aspecten van het vervoer niet tot gevolg kan hebben, dat het volledig vrije verkeer van goederen door het ontbreken van een gemeenschappelijk vervoerbeleid onmogelijk wordt gemaakt. Indien deze uitlegging zou worden gevolgd, zou de Raad in zoverre verschoond zijn van de grief, niet tijdig besluiten te hebben genomen.

Volgens de *Commissie* zijn de bepalingen inzake het vrije verkeer van diensten aan het einde van de overgangperiode *nog niet* als rechtstreeks toepasselijk te beschouwen. Zij baseert zich daarbij vooral op artikel 61, lid 1, dat voor de regeling van het vrije verkeer van diensten zonder termijn verwijst naar de bepalingen van de titel betreffende het ver-

voer, alsook op het feit dat artikel 75, lid 1, sub a en b, de Raad een aanzienlijke, slechts door de doelstellingen van het Verdrag beperkte beoordelingsbevoegdheid toekent. Volgens haar is het echter niet uitgesloten dat het Hof, wanneer de Raad blijft weigeren een verplichting tot handelen na te komen, in de door het verzuim van de Raad ontstane leemte voorziet door de bepalingen inzake het vrije verkeer van diensten ook op vervoergebied rechtstreeks toepasselijk te verklaren.

### 3.3.2. Juridische beoordeling

Mijns inziens kan de vraag, of de bepalingen betreffende het vrije verkeer van diensten na het einde van de overgangperiode of eventueel na verloop van een passende tijd ook op het gebied van het vervoer als rechtstreeks toepasselijk zijn te beschouwen, in het onderhavige geval onbeantwoord blijven. De rechtstreekse toepasselijkheid van de bepalingen betreffende het vrije verkeer van diensten kan immers, gesteld dat zij moet worden aanvaard, volgens vaste rechtspraak van het Hof ten hoogste tot gevolg hebben dat *particulieren* zich op die bepalingen kunnen beroepen. Het Hof heeft echter in de zaak *Commissie/België*<sup>22</sup> met het oog op de rechtstreekse toepasselijkheid van richtlijnen voor recht verklaard, dat deze minimumwaarborg, die voortvloeit uit het dwingend karakter van de verplichting die ingevolge artikel 189, derde alinea, krachtens de richtlijnen op de Lid-Staten rust, geen rechtvaardiging kan vormen voor het verzuim van een *Lid-Staat* om tijdig de aan het doel van elke richtlijn beantwoordende uitvoeringsmaatregelen te nemen. Dit moet ook het geval zijn wanneer de Raad als gemeenschapsinstelling, ondanks de dwingende verdragsverplichting, is stil blijven zitten. Ook hier kon een aan de economische

22 — Arrest van 6 mei 1980, zaak 102/79, *Commissie/België*, Jurispr. 1980, blz. 1473.

subjecten verleende minimumwaarborg om zich eventueel voor nationale rechterlijke instanties op de bepalingen inzake het vrije verkeer van diensten te beroepen, de Raad niet ontslaan van de in artikel 75, lid 1, sub a en b, neergelegde verdragsverplichtingen die, zoals gezegd, voldoende geconcretiseerd zijn.

4. Aangaande de grief, dat de Raad in strijd met het Verdrag heeft nagelaten, op de in de voorstellen van de Commissie behandelde gebieden van een gemeenschappelijk vervoerbeleid passende bepalingen vast te stellen, zij nog het volgende opgemerkt:

4.1. Daar, gelet op het voorgaande, ervan moet worden uitgegaan, dat een met het Verdrag strijdig verzuim van verweerder slechts met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld voor de in artikel 75, lid 1, sub a en b, neergelegde verplichtingen, moeten alle overige grieven betreffende het verzuim, die niet op deze bepalingen berusten, mijns inziens ongegrond worden verklaard. De onder de nrs. 13 en 14 van het verzoekschrift genoemde voorstellen van de Commissie voor een verordening (EEG) van de Raad betreffende een systeem ter observatie van de markten van het goederenvervoer per spoor, over de weg en te water tussen de Lid-Staten<sup>23</sup>, alsook voor een verordening van de Raad betreffende het verlenen van bijstand voor projecten van communautair belang op het gebied van de vervoersinfrastructuur<sup>24</sup>, zijn volgens de Commissie zelf uitsluitend op artikel 75, lid 1, sub c, gebaseerd. Bijgevolg kan niet met voldoende zekerheid worden vastgesteld, dat verweerder *in strijd met het Verdrag* heeft nagelaten, bepalingen voor deze gebieden vast te stellen.

Het onder nr. 15 genoemde voorstel voor en beschikking van de Raad inzake het

verzamelen van gegevens over de activiteiten van vervoersondernemingen die deelnemen aan het goederenvervoer over de weg van en naar bepaalde derde landen<sup>25</sup> berust ook niet op artikel 75, lid 1, sub a en b, maar op artikel 213 EEG-Verdrag. Ondervraagd door het Hof van Justitie heeft de Raad tijdens de mondelinge behandeling uitdrukkelijk verklaard, dit voorstel te hebben afgewezen. De Commissie heeft overwogen, dat zij tot dan toe ervan was uitgegaan dat het voorstel nog steeds bij de Raad ter tafel lag, maar thans de verklaring van de Raad accepteerde. Verzoeker heeft verklaard, dat hij bereid was „nota te nemen” van de afwijzing van het voorstel door de Raad. Dientengevolge rijst de vraag of deze verklaring aldus kan worden uitgelegd, dat het beroep zich niet meer uitstrekt tot 's Raads verzuim in verband met dit voorstel. Mijns inziens moet die vraag echter ontkennend worden beantwoord, daar zowel een afstand van instantie als een verklaring dat het geding zonder voorwerp is geraakt, slechts door een uitdrukkelijke wilsverklaring ten processe kan geschieden. Mitsdien moet ervan worden uitgegaan, dat het beroep zich ook verder tot dit voorstel uitstrekt, hetgeen tot gevolg heeft, dat het ook in dit opzicht ongegrond moet worden verklaard.

4.2. De overige elf voorstellen op het gebied van het vervoer, die strekken tot harmonisatie op sociaal, fiscaal en technisch gebied en op het gebied van de overheidsinterventies, en die een gemeenschappelijk capaciteitsbeleid tot stand moeten brengen, onderscheiden zich hierdoor, dat zij alle tenminste ook op artikel 75, lid 1, sub a, berusten. Drie voorstellen werden tijdens de overgangperiode ingediend.

4.2.1. Het oudste voorstel, dat in zijn oorspronkelijke versie reeds op 7 september 1962 bij de Raad werd ingediend, komt voor onder nr. 4 en berust op artikel 75, lid 1, sub a en b. Het gaat om het voorstel voor

23 — PB 1976, C 1, blz. 44.

24 — PB 1976, C 207, blz. 9.

25 — PB 1982, C 36, blz. 8.

een richtlijn betreffende de afmetingen en gewichten van bedrijfsvoertuigen en betreffende bepaalde aanvullende technische voorwaarden<sup>26</sup> (laatstelijk gewijzigd op 21 juni 1971). Sinds 29 november 1967 ligt bij de Raad het onder punt 12 genoemde voorstel voor een verordening betreffende de toegang tot de markt van het goederenvervoer over de binnenwateren<sup>27</sup> (laatstelijk gewijzigd op 28 april 1969) ter tafel, dat op artikel 75, lid 1, sub a, b en c, berust. Eveneens nog binnen de in het Verdrag voorziene overgangperiode, werd op 17 juli 1968 bij de Raad het onder nr. 2 vermelde voorstel voor een eerste richtlijn van de Raad betreffende de aanpassing van de nationale belastingstelsels voor bedrijfsautomobielen<sup>28</sup> ingediend. Zoals ik heb aangegevoerd, kan de omstandigheid dat dit op artikel 75, lid 1, sub a en b, en artikel 99 gebaseerde voorstel slechts met eenparigheid van stemmen had kunnen worden aangenomen, het verzuim van de Raad, die zijn verplichting om tijdens de overgangperiode passende bepalingen vast te stellen, in de beschikking van 13 mei 1965 uitdrukkelijk heeft erkend, niet rechtvaardigen.

4.2.2. De overige acht in het verzoekschrift genoemde voorstellen werden eerst na het einde van de overgangperiode bij de Raad ingediend. Het gaat deels om voorstellen die voor het eerst een bepaald gebied van het vervoerbeleid bestrijken, en deels om voorstellen tot wijziging en aanvulling van de reeds bestaande handelingen.

4.2.2.1. Het onder nr. 1 genoemde voorstel voor een verordening van de Raad tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van

sociale aard voor het vervoer over de binnenwateren<sup>29</sup>, gebaseerd op artikel 75, lid 1, sub a en c, ligt in zijn oorspronkelijke versie bij de Raad ter tafel sinds 17 september 1975. De Raad heeft in vorenbedoelde beschikking van 1965 erkend, dat hij op dit gebied tot handelen verplicht is. Het onder nr. 7 vermelde, uitsluitend op artikel 75, lid 1, sub a, gebaseerde voorstel voor een verordening betreffende de aanpassing van de capaciteit ten behoeve van het beroepsgoederenvervoer over de weg tussen de Lid-Staten<sup>30</sup> ligt bij de Raad sinds 5 oktober 1978. Het onder nr. 8 genoemde, eveneens op artikel 75, lid 1, sub a, gebaseerde voorstel voor een richtlijn betreffende het eigen vervoer van goederen over de weg tussen Lid-Staten<sup>31</sup> werd op 1 februari 1979 met het oog op een besluit aan de Raad voorgelegd.

4.2.2.2. De overige vijf voorstellen hebben de wijziging of aanvulling van reeds bestaande handelingen ten doel. De onder de nrs. 5 en 6 vermelde voorstellen beogen een harmonisatie van de staatsinterventies en berusten op artikel 75, lid 1, sub a en b, alsook op artikel 94. Het gaat om twee voorstellen voor een verordening van de Raad tot aanvulling van verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad van 26 juni 1969 betreffende het optreden van de Lid-Staten ten aanzien van met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren<sup>32</sup>, die op 18 december 1972 bij de Raad werden ingediend,

26 — Doc. COM (62) blz. 244, laatste wijzigingsvoorstel van 21 juni 1971, PB 1971, C 90, blz. 25.

27 — PB 1968, C 95, blz. 1.

28 — PB 1968, C 95, blz. 41.

29 — PB 1975, C 259, blz. 2, laatstelijk gewijzigd op 17 juli 1979, PB 1979, C 206, blz. 3.

30 — PB 1978, C 247, blz. 6.

31 — PB 1979, C 41, blz. 10, laatstelijk gewijzigd op 26 mei 1983, PB 1983, C 155, blz. 83.

32 — Doc. COM/72/1516 van 7 december 1972 en PB 1981, C 268, blz. 11.

en om het voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1192/69 betreffende de gemeenschappelijke regels voor de normalisatie van de rekeningstelsels van de spoorwegondernemingen<sup>33</sup>, dat op 7 december 1977 aan de Raad werd overgemaakt. De onder de nrs. 9-11 vermelde voorstellen berusten uitsluitend op artikel 75, lid 1, sub a, en betreffen verdere liberalisatiemaatregelen voor het goederenvervoer over de weg tussen de Lid-Staten. Het voorstel tot wijziging van de eerste richtlijn inzake de vaststelling van gemeenschappelijke regels voor bepaalde soorten goederenvervoer over de weg tussen Lid-Staten, en van richtlijn nr. 65/269/EEG<sup>34</sup> ligt bij de Raad sinds 18 december 1980 ter tafel. De voorstellen tot wijziging van de eerste richtlijn nr. 65/269/EEG van de Raad van 23 juli 1962 betreffende de eenmaking van bepaalde regels met betrekking tot de machtigingen voor het goederenvervoer over de weg tussen de Lid-Staten<sup>35</sup> en tot wijziging van verordening (EEG) nr. 3164/76 van de Raad van 16 december 1976 betreffende het communautair contingent voor het goederenvervoer over de weg tussen de Lid-Staten<sup>36</sup> werden beide op 15 december 1980 met het oog op een besluit aan de Raad overgemaakt.

Daar deze laatste groep voorstellen in wezen bedoeld is om reeds bestaande bepalingen te wijzigen, kan verweerder niet worden verweten dat hij is stil blijven zitten. Hij heeft immers reeds handelingen vastgesteld, zoals blijkt uit het intitulé van de voorstellen. De vraag is slechts, of zijn verplichting tot handelen verder reikte. Deze vraag moet bevestigend worden beantwoord. De verplichting overeenkomstig artikel 75, lid 1, sub a, gemeenschappelijke regels vast te stellen, blijft, zoals ik heb aangetoond, ook na het verstrijken van de in artikel 75, lid 2,

gestelde termijn bestaan. Daaruit volgt, dat de reeds door de Raad vastgestelde regels in voorkomend geval moeten worden aangepast aan de vereisten van een gemeenschappelijk vervoerbeleid. Bijgevolg was verweerder verplicht binnen een passende termijn een besluit te nemen over de voorstellen van de Commissie tot wijziging of aanvulling van de bestaande regelingen. Hij had ze kunnen aannemen, afwijzen, of overeenkomstig artikel 149 EEG-Verdrag met eenparigheid van stemmen wijzigen. In geen geval kan de Raad zich echter aan de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichting tot handelen onttrekken door zijn beoordelingsbevoegdheid niet uit te oefenen en over de door de Commissie bij hem ingediende voorstellen helemaal geen besluit te nemen.

In dit verband zou men zich ten hoogste kunnen afvragen, of de vaststelling van een met het Verdrag strijdig verzuim van de Raad niet door de tardieve indiening van de uit 1980 daterende wijzigingsvoorstellen onmogelijk wordt gemaakt. Met verzoeker en de hem ondersteunende interveniënte ben ik echter van mening, dat ook in dit opzicht een met het Verdrag strijdig verzuim van de Raad moet worden vastgesteld.

Hierbij mag niet uit het oog worden verloren, dat deze voorstellen geen nieuw gebied bestrijken, maar slechts een aanpassing of verdere ontwikkeling van het sinds jaren bestaande recht beogen. Verweerder heeft ook niet betwist, dat hij de moeilijkheden kende, die bij de toepassing van dit recht waren gezeten. Er is geen reden om aan te nemen, dat de Commissie overdreven lang met de indiening van de wijzigingsvoorstellen heeft gewacht. Anders had verweerder tenslotte overeenkomstig artikel 152 EEG-Verdrag tijdig de Commissie kunnen verzoeken,

33 — PB 1977, C 307, blz. 5.

34 — PB 1980, C 253, blz. 6.

35 — PB 1980, C 350, blz. 19.

36 — PB 1980, C 350, blz. 18.

„alle studies die hij wenselijk acht ter verwezenlijking van de gemeenschappelijke doelstellingen te verrichten en hem alle ter zake dienende voorstellen te doen.”

Derhalve moet ook de sinds het tijdstip van deze voorstellen verstreken periode worden beschouwd als een voldoende en passende termijn, waarbinnen verweerder een besluit had moeten nemen over de op artikel 75, lid 1, sub a, gebaseerde wijzigingsvoorstellen van de Commissie tot liberalisatie van het goederenvervoer over de weg.

IV — Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Krachtens artikel 69, para-

graaf 3, van het Reglement voor de procesvoering kan het Hof de proceskosten geheel of gedeeltelijk compenseren, indien partijen, zoals hier, onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Bijgevolg heeft iedere partij de haar in verband met de procedure opgekomen kosten te dragen.

V — Ik heb mij ook afgevraagd, of het zinvol of nuttig zou zijn, de mondelinge behandeling voort te zetten om bepaalde problemen uit te diepen of een deskundig advies in te winnen, zoals verweerder heeft gevraagd. Ik ben er echter van overtuigd, dat de voorbije schriftelijke en mondelinge behandeling een voldoende grondslag voor een beslissing biedt.

C — Concluderend stel ik het Hof voor:

I. het beroep ontvankelijk te verklaren;

II. vast te stellen

1) dat verweerder in strijd met het Verdrag heeft nagelaten een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen, voor zover hij de krachtens artikel 75, lid 1, sub a en b, vereiste bepalingen

a) tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het vervoer over de binnenwateren,

b) tot aanpassing van de nationale belastingstelsels voor bedrijfsautomobielen,

c) betreffende de afmetingen en gewichten van bedrijfsvoertuigen en betreffende bepaalde aanvullende technische voorwaarden,

d) betreffende het eigen vervoer van goederen over de weg tussen Lid-Statens,

e) betreffende de toegang tot de markt van het goederenvervoer over de binnenwateren,

niet heeft vastgesteld;



- 2) dat verweerder in strijd met het Verdrag heeft nagelaten een besluit te nemen over de volgende, op artikel 75, lid 1, sub a, gebaseerde wijzigings- en aanvullingsvoorstellen van de Commissie:
- a) voorstellen tot aanvulling en wijziging van verordening (EEG) nr. 1191/69 betreffende het optreden van de Lid-Staten ten aanzien van met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren (Doc. COM/72/1516 van 7 december 1972 en PB 1981, C 268, blz. 11),
  - b) voorstel voor een verordening van de Raad tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1192/69 betreffende de gemeenschappelijke regels voor de normalisatie van de rekeningstelsels van de spoorwegondernemingen (PB 1977, C 307, blz. 5),
  - c) voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van de eerste richtlijn van de Raad van 23 juli 1962 inzake de vaststelling van gemeenschappelijke regels voor bepaalde soorten goederenvervoer over de weg tussen Lid-Staten, en van richtlijn nr. 65/269/EEG van de Raad (PB 1980, C 253, blz. 6),
  - d) voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van richtlijn nr. 65/269/EEG betreffende de eenmaking van bepaalde regels met betrekking tot de machtigingen voor het goederenvervoer over de weg tussen de Lid-Staten (PB 1980, C 350, blz. 19),
  - e) voorstel voor een verordening (EEG) van de Raad tot wijziging van verordening (EEG) nr. 3164/76 van de Raad van 16 december 1976 betreffende het communautair contingent voor het goederenvervoer over de weg tussen de Lid-Staten (PB 1980, C 350, blz. 18);

III. het beroep te verwerpen voor het overige;

IV. de kosten van partijen te compenseren.