

ARREST VAN HET HOF

22 mei 1985 *

In zaak 13/83,

Europees Parlement, vertegenwoordigd door F. Pasetti-Bombardella, directeur-generaal bij het secretariaat-generaal, zijn juridisch adviseur R. Bieber en J. Schoo, administrateur bij het secretariaat-generaal, als gemachtigden, bijgestaan door J. Schwarze, hoogleraar aan de Universiteit van Hamburg, en F. Jacobs, advocaat te Londen en hoogleraar aan de Universiteit van Londen, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg op zijn secretariaat-generaal, Plateau du Kirchberg,

verzoeker,

ondersteund door

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C.-D. Ehlermann, directeur-generaal van haar juridische dienst, haar juridisch adviseur G. Close en C. Bail, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden,

interveniente,

tegen

Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door zijn juridisch adviseur H.-J. Glaesner als gemachtigde, bijgestaan door A. Sacchetti en J. Ausant, leden van zijn juridische dienst, als mede-gemachtigden, R.M. Chevallier, hoogleraar aan de Universiteit van Straatsburg, W. von Simson, hoogleraar aan de Universiteit van Freiburg, en B. Laloux, lid van zijn juridische dienst, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij H.J. Pabbruwe, directeur van de juridische dienst van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad-Adenauer 100,

verweerder,

ondersteund door

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door A. Bos, adjunct juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, als gemachtigde, bijgestaan door L.H. Klaassen, hoogleraar aan de Erasmus-Universiteit te Rotterdam, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter ambassade van het Koninkrijk der Nederlanden, Rue C.-M.-Spoo 5,

intervenient,

* Procestaal: Duits.

betreffende een beroep krachtens artikel 175 EEG-Verdrag, strekkende tot vaststelling van het verzuim van de Raad op het gebied van het gemeenschappelijk vervoerbeleid,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: Mackenzie Stuart, president, G. Bosco, O. Due en C. Kakkouris, kamerpresidenten, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot en R. Joliet, rechters,

advocaat-generaal: C. O. Lenz

griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

het navolgende

ARREST

Inhoud

De feiten	1558
I — De feiten en het procesverloop	1558
A — De precontentieuze fase	1558
B — De bepalingen van het Verdrag	1561
C — Het beroep	1562
D — De schriftelijke procedure	1562
II — Conclusies van partijen	1563
III — Middelen en argumenten van partijen	1565
A — De ontvankelijkheid	1565
1. De bevoegdheid van het Europees Parlement om een beroep wegens nalaten in te stellen	1565
2. De voorwaarden van artikel 175, tweede alinea, EEG-Verdrag	1567
3. Het subsidiaire verzoek op grond van artikel 173 EEG-Verdrag	1570
	1557

B — Ten gronde	1570
1. Algemene opmerkingen	1570
2. De eerste conclusie: het verzuim om een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen.	1573
3. De tweede conclusie: het verzuim van de Raad om een besluit te nemen over 14 voorstellen van de Commissie	1578
4. De rechtsgevolgen van het ontbreken van een gemeenschappelijk vervoerbeleid .	1580
IV — Mondelinge behandeling	1582
In rechte	1583
A — De voorgeschiedenis	1584
B — De ontvankelijkheid van het beroep	1587
1. De actieve legitimatie	1587
2. De voorwaarden betreffende de precontentieuze procedure	1588
C — Het voorwerp van het beroep	1590
D — De eerste conclusie: het verzuim om een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen	1593
1. Het gemeenschappelijk vervoerbeleid in het algemeen	1593
2. Het vrije verkeer van diensten op het gebied van het vervoer	1597
E — De tweede conclusie: het verzuim om een besluit te nemen over de voorstellen van de Commissie	1601
Kosten	1602

De feiten

De feiten, het procesverloop en de conclusies, middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

A — De precontentieuze fase

Op 16 september 1982 nam het Europees Parlement in plenaire vergadering een resolutie aan, over de instelling van een beroep tegen de Raad wegens nalatigheid op het

gebied van het vervoerbeleid (PB 1982, C 267, blz. 62).

Deze resolutie luidt als volgt:

„Het Europese Parlement,

...

D. overwegende dat op het gebied van het vervoerbeleid slechts minimale maatregelen zijn genomen, die geenszins beantwoorden aan de eisen van de gemeenschappelijke markt;

E. overwegende dat de voorschriften van de artikelen 3 e) en 74 t/m 84 van het EEG-Verdrag niet werden vervuld, hetgeen schending van het Verdrag betekent;

F. overwegende dat de Raad over een groot aantal voorstellen van de Commissie, waarover het Europese Parlement reeds lang een gunstig advies heeft uitgebracht, geen besluit heeft genomen;

G. overwegende dat alle andere door het Verdrag geboden mogelijkheden om een gemeenschappelijk vervoerbeleid te doen realiseren zijn uitgeput,

1) draagt zijn Voorzitter op bij het Hof van Justitie een beroep overeenkomstig artikel 175 van het EEG-Verdrag tegen de Raad in te stellen;

2) draagt zijn Voorzitter op, allereerst onverwijld een uitnodiging als bedoeld in artikel 175, tweede alinea, van het EEG-Verdrag met bewoordingen in de zin van bijgaand ontwerp aan de Raad te doen toekomen;

3) draagt zijn Voorzitter op om, indien de Raad binnen de door het EEG-Verdrag gestelde termijn van twee maanden niet antwoordt, binnen de hiervoor door het Verdrag vastgestelde nieuwe termijn van twee maanden beroep bij het Hof van Justitie in te stellen;

4) draagt zijn Voorzitter op om, indien de Raad binnen de door het EEG-Verdrag gestelde termijn van twee maanden antwoordt, met de Commissie voor vervoer en de Juridische Commissie overleg te plegen, en in het licht van deze raadpleging te besluiten of er beroep moet worden ingesteld; indien de raadpleging niet voltooid is binnen de termijn die voor het in beroep gaan geldt, moet zij alle nodige stappen nemen om de rechten van het Parlement te doen gelden; indien, op grond van de

raadpleging, besloten wordt geen beroep in te stellen moet de zaak zo spoedig mogelijk weer voor het Parlement worden gebracht;

5) behoudt zich het recht voor in de eerste daaropvolgende plenaire vergadering het besluit van de Voorzitter te bestuderen en belast de Commissie voor vervoer als commissie ten principale en de Juridische Commissie als medeadviserende commissie met de opstelling van een verslag ter zake;

6) verklaart uitdrukkelijk dat de bijlage een integraal onderdeel van deze resolutie vormt;

7) verzoekt de Commissie zich in het geding te voegen;

8) verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie en het desbetreffende verslag te doen toekomen aan de Raad en de Commissie."

Overeenkomstig de opdracht die hem bij deze resolutie was verleend, richtte de voorzitter van het Europees Parlement op 21 september 1982 aan de voorzitter van de Raad van de Europese Gemeenschappen een brief, waarvan de eerste alinea's luiden als volgt:

„1) Ik heb de eer U mede te delen dat het Europese Parlement op 16 september 1982 heeft besloten de procedure van artikel 175 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap tegen de Raad in te stellen, omdat de Raad onder schending van het Verdrag heeft nagelaten op basis van de artikelen 3 e), 61 en 74 het kader te scheppen voor een gemeenschappelijk vervoerbeleid, waarbinnen de doelstellingen van het Verdrag kunnen worden nagestreefd, alsmede ter uitvoering van de artikelen 61 en 74 de in de artikelen 75 t/m 84 bedoelde besluiten te nemen.

- 2) Met deze brief nodig ik de Raad op basis van artikel 175, tweede alinea, voor eerst uit in de hieronder nader toegelichte zin te handelen.
- 3) Uw eventueel binnen twee maanden binnenkomend advies zie ik met belangstelling tegemoet. Het zal uitvoerig worden behandeld. Mocht uit deze behandeling blijken dat het advies onbevredigend is of wordt geen advies uitgebracht, dan zal ik binnen de gestelde termijn bij het Hof van Justitie beroep tot vaststelling van Verdragsschending instellen, waarbij ik mij het recht voorbehoud, alle of slechts enkele van de hieronder genoemde punten bij het beroep te betrekken."

In de brief wordt verder vastgesteld, dat de door de Raad op vervoergebied genomen besluiten alles bijeen niet voldoen aan artikel 3, sub e, EEG-Verdrag, waarin het tot stand brengen van een gemeenschappelijk beleid op het gebied van het vervoer wordt geregeld, en evenmin aan artikel 74 van het Verdrag, waarin wordt bepaald, dat de doelstellingen van het Verdrag op vervoergebied worden nagestreefd in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid.

Met deze brief nodigt het Parlement de Raad onder meer uit,

- „op grond van de artikelen 3 e) en 74 en op basis van de mededeling van de Commissie van 24 oktober 1973 het kader te scheppen voor een gemeenschappelijk vervoerbeleid”,
- „het in artikel 61 bedoelde vrije verkeer van de diensten op het gebied van het vervoer tot stand te brengen en daartoe de bepalingen van de artikelen 74 t/m 84 toe te passen”,
- „overeenkomstig artikel 75, lid 1 c), alle dienstige bepalingen vast te stellen om de doelstellingen van het Verdrag in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid na te streven”, en
- „onverwijld de besluiten te nemen die volgens de letter van het Verdrag reeds in de loop van de overgangperiode hadden moeten worden genomen, namelijk zoals in artikel 75, lid 1, bedoeld inzake
 - a) gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer van of naar het grondgebied van een Lid-Staat of over het grondgebied van één of meer Lid-Statens;
 - b) de voorwaarden waaronder vervoerondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een Lid-Staat waarin zij niet woonachtig zijn.”

In het bijzonder verzoekt het Parlement de Raad onverwijld een besluit te nemen over een reeks van 24 voorstellen van de Commissie, waarover het Parlement reeds advies heeft uitgebracht. Volgens de brief van het Parlement hebben deze voorstellen betrekking op het internationaal vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren. Zij beogen met name de harmonisatie van de voorschriften van sociale aard, de belastingharmonisatie, de technische harmonisatie, de harmonisatie van het overheidsingrijpen, het prijsbeleid, het capaciteitsbeleid, de marktobservatie en de infrastructuur. Op elk van deze voorstellen zou de termijn van artikel 75, lid 2, van toepassing zijn.

Vervolgens wordt de Raad verzocht te bepalen, over welke beginselen van het vervoerbestel hij krachtens artikel 75, lid 3, met eenparigheid van stemmen meent te moeten beslissen, omdat de toepassing van de betrokken bepalingen de levensstandaard en de werkgelegenheid in bepaalde streken alsook het gebruik van het vervoerapparaat ernstig zou kunnen aantasten. In dit verband zou de Raad ook overeenkomstig artikel 75, lid 3, een besluit moeten nemen over de vraag, in welke gevallen, ondanks de bo-

vengenoemde omstandigheden, de betrokken bepalingen met gekwalificeerde meerderheid moeten worden vastgelegd, omdat het gaat om noodzakelijke aanpassingen van het vervoerbestel van de Lid-Staten aan de uit de instelling van de gemeenschappelijke markt voortvloeiende economische ontwikkeling.

Tenslotte wordt de Raad verzocht overeenkomstig artikel 84, lid 2, te besluiten in hoeverre en volgens welke procedure passende bepalingen voor de zeevaart en luchtvaart moeten worden genomen, en met name onverwijld een besluit te nemen over drie welbepaalde voorstellen, die hem door de Commissie zijn voorgelegd en waarover het Parlement advies heeft uitgebracht.

Bij brief van 22 november 1982 zond de voorzitter van de Raad aan de voorzitter van het Europees Parlement het volgende antwoord:

„Zonder zich uit te spreken over de in uw brief genoemde gerechtelijke aspecten, maar de goede betrekkingen met het Europees Parlement indachtig, doet de Raad u in bijlage een analyse van haar maatregelen toekomen. Zij bevat alle gegevens die het Parlement in staat moeten stellen, zich een beeld te vormen van de wijze waarop de Raad momenteel de ontwikkeling van het gemeenschappelijk vervoerbeleid beoordeelt.

De Raad deelt de door het Europees Parlement getoonde politieke belangstelling voor de verwezenlijking van dit beleid. De Raad heeft in de loop van de laatste jaren in de verschillende sectoren van het vervoer een pakket besluiten genomen, die belangrijke maatregelen bij de totstandbrenging van het gemeenschappelijk vervoerbeleid vormen.

De Raad is zich niettemin ervan bewust, dat ondanks de gemaakte vorderingen, voor het gemeenschappelijk vervoerbeleid verdere maatregelen zijn vereist.”

Volgens de brief van zijn voorzitter heeft de Raad, ondanks de zeer complexe aard van het dossier en de moeilijke economische en

sociale situatie waarin het debat wordt gevoerd, de vaste wil een belangrijke nieuwe vooruitgang te boeken.

In een nota bij dit antwoord geeft de Raad een analyse van zijn activiteit op het gebied van het gemeenschappelijk vervoerbeleid. Bij deze analyse is een lijst gevoegd van de 71 besluiten van de Raad die op dit gebied reeds in werking zijn getreden, alsook een commentaar over de stand van het onderzoek van elk der in de brief van de parlementsvoorzitter genoemde voorstellen. Daaruit blijkt, dat de Raad in tussentijd over een aantal van die voorstellen een besluit had genomen en dat bepaalde voorstellen door de Commissie konden worden gewijzigd of vervangen.

B — De bepalingen van het Verdrag

In het Eerste deel van het Verdrag, „De beginselen”, geeft artikel 3 een opsomming van wat de activiteit van de Gemeenschap moet omvatten om de in artikel 2 van het Verdrag genoemde doelstellingen te bereiken. Zo spreekt het sub e van het tot stand brengen van een gemeenschappelijk beleid op het gebied van het vervoer.

Het vervoer wordt behandeld in titel IV van het Tweede deel van het Verdrag, betreffende de „grondslagen van de Gemeenschap”. Volgens artikel 74, dat deze titel inleidt, worden de doelstellingen van het Verdrag, wat het vervoer betreft, nagestreefd in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid.

De leden 1 en 2 van artikel 75 luiden als volgt:

„1) Ter uitvoering van artikel 74 stelt de Raad 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 gekwa-

lificeerde meerderheid van stemmen, vast:

- a) gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer van of naar het grondgebied van een Lid-Staat of over het grondgebied van een of meer Lid-Staten,
 - b) de voorwaarden waaronder vervoer-ondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een Lid-Staat waarin zij niet woonachtig zijn,
 - c) alle overige dienstige bepalingen.
- 2) De onder a) en b) van het voorgaande lid bedoelde bepalingen worden in de loop van de overgangperiode vastgesteld."

C — *Het beroep*

Nadat de bevoegde parlementaire commissies het antwoord van de Raad overeenkomstig de in de resolutie van 16 september 1982 neergelegde procedure hadden onderzocht, besloot de voorzitter van het Europees Parlement — van mening dat dit antwoord, gezien de uitnodiging tot handelen die hij op 21 september 1982 tot de Raad had gericht, geen standpuntbepaling in de zin van artikel 175, tweede alinea, EEG-Verdrag vormde — het onderhavige beroep krachtens artikel 175, eerste alinea, EEG-Verdrag in te stellen.

In het algemeen strekt het beroep ertoe, te doen vaststellen dat de Raad, door na te laten een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen, de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. Niettemin bestaat het beroep uit twee duidelijk onderscheiden onderdelen.

In de eerste plaats is het beroep erop gericht te doen constateren, dat de Raad heeft verzuimd de beginselen van het gemeenschappelijk vervoerbeleid vast te stellen, die het kader voor de toepassing van de artikelen 74-84 van het Verdrag moesten vormen.

Vervolgens betreft het beroep een aantal bijzondere grieven inzake verzuimen, die in de door de voorzitter van het Europees Parlement tot de voorzitter van de Raad gerichte ingebrekestelling zijn opgesomd. Wat de in het inleidend verzoekschrift vermelde bijzondere grieven betreft, blijkt uit verzoekers memorie van repliek dat het beroep geen betrekking meer heeft op 's Raads verzuimen in verband met twee voorstellen van de Commissie, waarover de Raad in tussentijd een besluit had genomen door vaststelling van

— richtlijn nr. 83/127 van de Raad van 28 maart 1983 tot wijziging van richtlijn nr. 68/297 betreffende de uniformisatie van de voorschriften ten aanzien van de toelating met vrijdom van recht van de zich in de reservoirs van bedrijfsautomobielen bevindende brandstof (PB 1983, L 91, blz. 28), en

— richtlijn nr. 83/416 van de Raad van 25 juli 1983 betreffende de toelating van geregelde interregionale luchtdiensten voor het vervoer van reizigers, post en goederen tussen de Lid-Staten (PB 1983, L 237, blz. 19).

Bijgevolg strekt het beroep in de tweede plaats tot vaststelling dat de Raad de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, door geen besluit te nemen over 14 van de 16 door het Parlement in zijn verzoekschrift met name genoemde voorstellen (zie onder II — Conclusies van partijen), die de Commissie hem had voorgelegd en waarover het Parlement reeds advies had uitgebracht.

Subsidiair strekt het beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 173 EEG-Verdrag van het antwoord van de Raad van 22 november 1982.

D — *De schriftelijke procedure*

Het inleidend verzoekschrift van het Parlement is op 24 januari 1983 ter griffie van het Hof ingeschreven.

Bij beschikkingen van 23 maart respectievelijk 22 juni 1983 heeft het Hof krachtens artikel 93 van het Reglement voor de procesvoering de Commissie van de Europese Gemeenschappen toegelaten als interveniënte aan de zijde van het Europees Parlement en het Koninkrijk der Nederlanden als interveniënte aan de zijde van de Raad.

Bij akte neergelegd op 2 maart 1983, heeft de Raad het Hof krachtens artikel 91 van het Reglement voor de procesvoering verzocht, uitspraak te doen over de ontvankelijkheid van het beroep zonder daarbij op de zaak ten principale in te gaan. Bij beschikking van 22 juni 1983 heeft het Hof besloten de exceptie met de hoofdzaak te voegen.

Voor het overige heeft de procedure een normaal verloop gehad.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft partijen echter een aantal vragen gesteld, die zij tijdig hebben beantwoord.

II — Conclusies van partijen

Het *Europees Parlement*, *verzoeker*, concludeert dat het den Hove behage:

— krachtens artikel 175 EEG-Verdrag vast te stellen,

— 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;

— dat de Raad van de Europese Gemeenschappen het EEG-Verdrag heeft geschonden door na te laten, een besluit te nemen over de volgende voorstellen van de Commissie van de Europese Gemeenschappen:

1) Voorstel voor een verordening van de Raad tot harmonisatie

van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het vervoer over de binnenwateren (PB 1975, C 259, blz. 2, wijzigingen in PB 1979, C 206, blz. 3; advies van het Europees Parlement PB 1977, C 57);

2) Voorstel voor een eerste richtlijn van de Raad betreffende de aanpassing van de nationale belastingstelsels voor bedrijfsautomobielen (PB 1968, C 95, blz. 41; advies van het Europees Parlement PB 1969, C 63);

3) ... (voorstel inmiddels vastgesteld);

4) Voorstel voor een richtlijn betreffende de afmetingen en gewichten van bedrijfsvoertuigen en betreffende bepaalde aanvullende technische voorwaarden (PB 1971, C 90, blz. 25, wijzigingen in PB 1979, C 16, blz. 3, en doc. COM/81/510 van 11 september 1981; advies van het Europees Parlement PB 1971, C 124, en resolutie van 7 mei 1981, PB 1982, C 144);

5) Voorstel 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 en PB 1981, C 268, blz. 11; advies van het Europees Parlement PB 1973, C 37, en 1981, C 260);

6) Voorstel voor een verordening tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1192/69 betreffende de gemeenschappelijke regels voor de normalisatie van de rekeningstelsels van de spoorwagondernemingen (PB 1977, C 307, blz. 5; advies van het Europees Parlement PB 1978, blz. 163);

- 7) Voorstel voor een verordening betreffende de aanpassing van de capaciteit ten behoeve van het beroepsgoederenvervoer over de weg tussen de Lid-Staten (PB 1978, C 247, blz. 6; advies van het Europees Parlement PB 1979, C 67);
 - 8) Voorstel voor een richtlijn betreffende het eigen vervoer van goederen over de weg tussen Lid-Staten (PB 1979, C 41, blz. 10; advies van het Europees Parlement PB 1979, C 127);
 - 9) Voorstel voor een richtlijn tot wijziging van de eerste richtlijn van de Raad inzake de vaststelling van gemeenschappelijke regels voor bepaalde soorten goederenvervoer over de weg tussen Lid-Staten, en van richtlijn 65/269/EEG (PB 1980, C 253, blz. 6; advies van het Europees Parlement PB 1980, C 327);
 - 10) Voorstel voor een richtlijn tot wijziging van richtlijn 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; advies van het Europees Parlement PB 1981, C 144);
 - 11) Voorstel voor een verordening tot wijziging van verordening (EEG) nr. 3164/76 betreffende het communautair contingent voor het goederenvervoer over de weg tussen de Lid-Staten (PB 1980, C 350, blz. 18; advies van het Europees Parlement PB 1981, blz. 144);
 - 12) Voorstel voor een verordening betreffende de toegang tot de markt van het goederenvervoer over de binnenwateren (PB 1968, C 95, blz. 1, wijzigingen in doc. COM/69/311 van 25 april 1969; advies van het Europees Parlement PB 1968, C 108, met betrekking tot de cabotageregeling);
 - 13) Voorstel voor een verordening betreffende een systeem ter observering van de markten van het goederenvervoer per spoor, over de weg en te water tussen de Lid-Staten (PB 1976, C 1, blz. 44, wijzigingen in doc. COM/80/785 van 5 december 1980; advies van het Europees Parlement PB 1976, C 293);
 - 14) Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende het verlenen van bijstand voor projecten van communautair-belang op het gebied van de vervoersinfrastructuur (PB 1976, C 207, blz. 9, wijzigingen in PB 1977, C 249, blz. 5, en 1980, C 89, blz. 4; advies van het Europees Parlement PB 1976, C 293 en 1980, C 197);
 - 15) Voorstel voor een beschikking van de Raad inzake het verzamelen van gegevens over de activiteiten van vervoersondernemingen die deelnemen aan het goederenverkeer over de weg van en naar bepaalde derde landen (PB 1982, C 36, blz. 8; advies van het Europees Parlement PB 1982, C 238);
 - 16) ... (voorstel inmiddels vastgesteld);
- subsidiair, het negatieve antwoord van de Raad krachtens artikel 173 EEG-Verdrag nietig te verklaren;
 - de Raad van de Europese Gemeenschappen te verwijzen in de kosten.

De Raad van de Europese Gemeenschappen, *verweerder*, concludeert dat het den Hove behage:

- het beroep niet ontvankelijk te verklaren;
- subsidiair, het beroep ongegrond te verklaren;
- verzoeker te verwijzen in de kosten.

III — Middelen en argumenten van partijen

A — De ontvankelijkheid

Volgens de Raad van de Europese Gemeenschappen, *verweerder*, is de vraag naar de ontvankelijkheid van het beroep van fundamenteel belang voor de verdere ontwikkeling van de betrekkingen tussen de gemeenschapsinstellingen. Hij merkt op, dat het beroep in de lijn ligt van de — overigens gerechtvaardigde — inspanningen van het Parlement, om zijn invloed op het besluitvormingsproces in de Gemeenschap te versterken. De samenwerking van de gemeenschapsinstellingen kan echter niet worden geregeld via artikel 175 EEG-Verdrag, en het Parlement kan zich niet van het beroep wegens nalaten bedienen om zijn politieke doelstellingen te bereiken.

De Raad baseert zijn exceptie van niet-ontvankelijkheid op twee middelen. In de eerste plaats betwist hij de bevoegdheid van het Europees Parlement om een beroep wegens nalaten in te stellen. Vervolgens voert hij aan, dat niet is voldaan aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 175, tweede alinea. De op artikel 173 EEG-Verdrag gebaseerde subsidiaire conclusie van het Parlement zou evenmin ontvankelijk zijn.

1. De bevoegdheid van het Europees Parlement om een beroep wegens nalaten in te stellen

De Raad geeft toe, dat artikel 175, waar het spreekt van „overige Instellingen” van de Gemeenschap, op het eerste gezicht het Europees Parlement lijkt te rekenen tot de instellingen die bij het Hof een beroep wegens nalaten kunnen instellen. Het is echter in strijd met het stelsel van het Verdrag, het Parlement een dergelijk beroepsrecht toe te kennen.

Artikel 173 EEG-Verdrag beperkt de toegang tot het Hof, wat de instellingen betreft, uitdrukkelijk tot de Raad en de Commissie. Waar het Verdrag op deze wijze het Parlement van de controle op de wettigheid van de handelingen van de Raad en de Commissie uitsluit, zou het onlogisch zijn dat het Parlement een onwettig verzuim van een van die beide instellingen aan het Hof zou kunnen voorleggen. De beroepsmogelijkheden van de artikelen 173 en 175 moeten immers als een coherent geheel worden beschouwd.

Vervolgens vraagt de Raad, of de toekenning aan het Parlement van een actieve legitimatie krachtens artikel 175, de in het Verdrag vervatte bevoegdheden van deze instelling niet verruimt en haar geen controlemogelijkheden biedt die het Verdrag niet had voorzien. In dit verband verwijst hij naar het in artikel 4 van het Verdrag neergelegde beginsel van de „pouvoirs d'attribution”.

Krachtens artikel 137 EEG-Verdrag oefent het Parlement de hem door het Verdrag verleende bevoegdheden om te beraadslagen en te besluiten uit. In het door het Verdrag voorziene stelsel van bevoegdheidsverdeling kan het Parlement zijn invloed uitoefenen via een controlerecht tegenover de Commissie en een bevoegdheid om advies uit te brengen tegenover de Raad. Al vormt de — op het gebied van het vervoer met name in artikel 75 voorgeschreven — raadpleging van het Parlement een wezenlijk vormvereiste voor het nemen van een besluit, de wetgevende bevoegdheid blijft uitsluitend in handen van de Raad. Gezien deze regeling van de interinstitutionele samenwerking,

kan het Parlement tegenover de Raad als wetgevend orgaan niet over een via een beroep wegens nalaten uit te oefenen controle-recht beschikken. Indien het Hof krachtens artikel 175 een overeenkomstig artikel 176 uit te voeren arrest zou wijzen, zou het Parlement zich immers wetgevende bevoegdheden kunnen aanmatigen, die het Verdrag hem niet toekent.

Uit deze overwegingen concludeert de Raad, dat het Parlement slechts aan een uitdrukkelijke toewijzing van bevoegdheid het recht had kunnen ontleen om een beroep wegens nalaten in te stellen. De omstandigheid dat, volgens het arrest van 29 oktober 1980 (zaak 138/79, Roquette, Jurispr. 1980, blz. 3333), het Parlement behoort tot de in artikel 37 van 's Hofs Statuut bedoelde „instellingen” die zich kunnen voegen in een voor het Hof aanhangig rechtsgeding, doet daaraan geen afbreuk. De Raad merkt hierbij op, dat het recht zich te voegen iets anders is dan het beroepsrecht, en dat artikel 37 van het Statuut dus niet in het licht van artikel 173 EEG-Verdrag is uitgelegd. Omgekeerd kan de uitlegging van artikel 175 niet van het bestaan van het recht op voeging afhangen.

Het *Europees Parlement*, *verzoeker*, en de *Commissie van de Europese Gemeenschappen*, *interveniënte*, verwijzen naar de bewoordingen van artikel 175, en betogen dat het Parlement zonder enige twijfel bevoegd is om een beroep wegens nalaten in te stellen. De duidelijke bewoordingen van artikel 175 laten geen andere uitlegging toe.

Het *Parlement* voert aan, dat het in artikel 175 uitdrukkelijk voorziene beroepsrecht niet kan worden beperkt door een verwijzing naar de afwijkende bewoordingen van artikel 173. Daar de verdragsbepalingen betreffende het beroepsrecht niet beperkend mogen worden uitgelegd, kan hooguit aan artikel 173 een met artikel 175 corresponderende uitlegging worden gegeven. De in ar-

tikel 4 EEG-Verdrag vermelde instellingen van de Gemeenschap hebben immers alle tot taak, te waken over de nakoming van het Verdrag.

Zo gezien, heeft voornoemd arrest van 29 oktober 1980 het in artikel 37 van 's Hofs Statuut voorziene recht om zich te voegen in een voor het Hof aanhangig rechtsgeding, bevestigd voor alle instellingen, met inbegrip van het Parlement, op grond dat beperkingen, ten aanzien van een dier instellingen aan de uitoefening van dat recht gesteld, slechts kunnen gaan ten koste van haar institutionele positie, zoals het Verdrag, en met name artikel 4, lid 1, die heeft gewild. Deze overweging klemmt te meer voor een aan alle instellingen toegekend beroepsrecht.

Beide instellingen betwisten, dat een beroepsrecht van het Parlement ex artikel 175 onverenigbaar zou zijn met de in het Verdrag voorziene bevoegdheidsverdeling.

Het *Parlement* verklaart, dat zijn beperkte bevoegdheden op wetgevend gebied niet kunnen worden ingeroepen om hem te belletten, de uitoefening door de Raad van zijn wetgevende bevoegdheden in rechte te laten controleren. De beroepsrechten van het Parlement mogen immers niet worden verward met zijn politieke rechten tot deelneming aan de wetgevende procedure. Met het instellen van het onderhavige beroep wil het Parlement geen politieke controlerechten uitoefenen, maar de hem door het Verdrag geopende beroepsmogelijkheden benutten, teneinde concrete verzuimen, die hij met het Verdrag in strijd acht, te doen vaststellen.

Het Parlement matigt zich door een dergelijk beroep geen enkele wetgevende bevoegdheid aan. Wanneer een krachtens artikel 175 gewezen arrest een met het Verdrag strijdig verzuim van de wetgever zou vaststellen, zou immers de Raad de bevoegde instelling zijn die volgens artikel 176 gehou-

den is de maatregelen te nemen welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest.

De *Commissie* betoogt, dat indien het argument van de Raad inzake de exclusiviteit van zijn wetgevende bevoegdheden juist zou zijn, ook het beroep wegens nalaten, dat krachtens artikel 175 door andere houders van het beroepsrecht, zoals een Lid-Staat of de *Commissie*, tegen de Raad zou worden ingesteld, niet ontvankelijk zou zijn. Een dergelijke opvatting, die in feite elk beroep wegens nalaten tegen de Raad als wetgever onmogelijk zou maken, is onverenigbaar met de bewoordingen van artikel 175.

2. De voorwaarden van artikel 175, tweede alinea, EEG-Verdrag

De *Raad* is in de eerste plaats van mening, dat de brief van de voorzitter van het Parlement van 21 september 1982 niet als een uitnodiging tot handelen in de zin van artikel 175, tweede alinea, kan worden beschouwd. Van een met het Verdrag strijdig verzuim is slechts sprake, wanneer de betrokken instelling bewust heeft stilgezeten, om de verwezenlijking van de in het Verdrag neergelegde doelstellingen te verhinderen. De brief van de voorzitter van het Parlement bevat echter geen enkele formele bevestiging van een verzuim in deze zin. Bovendien geeft de brief, waarin hij in algemene bewoordingen de totstandbrenging van een gemeenschappelijk vervoerbeleid verlangt, niet voldoende nauwkeurig aan, welke besluiten moeten worden genomen.

Ondanks de kwalificatie die de voorzitter van het Parlement eraan had gegeven, is de brief door de Raad beschouwd als een bijdrage aan de politieke dialoog tussen het Parlement en de Raad. In deze zin heeft de Raad het Parlement bij brief van 22 november een analyse van zijn activiteiten op het gebied van het vervoer toegezonden, die het Parlement in staat moest stellen, zich een beeld te vormen van de wijze waarop de Raad de toekomstige evolutie op dit gebied beoordeelde.

Voor het geval dat het Hof de brief van de voorzitter van het Parlement als een uitno-

diging krachtens artikel 175 zou beschouwen, stelt de Raad dat zijn antwoord van 22 november 1982 voldoet aan de voorwaarden van een standpuntbepaling in de zin van dat artikel, zodat het beroep niet ontvankelijk is.

In dit verband merkt hij op, dat artikel 175, anders dan artikel 35 EGKS-Verdrag, niet de vaststelling van een formele handeling verlangt. Artikel 175 maakt zorgvuldig onderscheid tussen de term „een besluit nemen” in de eerste alinea, en het begrip „standpuntbepaling” in de tweede alinea, die betrekking heeft op de ontvankelijkheid van het beroep.

Volgens de Raad heeft het beroep wegens nalaten niet ten doel de betrokken instelling te verplichten een besluit met een bepaalde inhoud te nemen, maar veeleer ervoor te zorgen dat deze instelling haar verplichting tot handelen nakomt. Bijgevolg is het niet mogelijk, het in artikel 175 gebezigd begrip standpuntbepaling abstract te definiëren. In elk individueel geval moeten de voorwaarden waaraan een standpuntbepaling moet voldoen, worden bepaald op grond van de concrete verplichting van de betrokken instelling jegens de partij die haar tot handelen heeft uitgenodigd.

Zo kan een instelling die een bepaald besluit moet nemen zonder daarbij over een beoordelingsmarge te beschikken, zich niet aan een beroep wegens nalaten onttrekken door een standpuntbepaling met een andere inhoud dan de vast te stellen handeling. Wanneer daarentegen het Verdrag of het afgeleide recht de betrokken instelling niet verplicht de gevraagde handeling vast te stellen, of hem een discretionaire bevoegdheid verleent, volstaat reeds een met redenen omkleed antwoord, waarin zij te kennen geeft dat zij het niet passend oordeelt haar bevoegdheid uit te oefenen. Een beroep is met name dan uitgesloten, wanneer in de standpuntbepaling de stand van de werkzaamheden wordt beschreven alsmede de voorwaarden waaronder deze voortgang kunnen vin-

den, en aldus duidelijk wordt gemaakt dat er geen sprake is van misbruik van beoordelingsbevoegdheid.

De Raad beschouwt de eerste grief van het Parlement reeds deswege als niet ontvankelijk, omdat de gewenste handeling er niet voldoende duidelijk in wordt aangegeven. Het verzuim een besluit te nemen, en bijgevolg het beroep, moet betrekking hebben op een verplichting om een of meer concreet omschreven handelingen vast te stellen. De Raad zet uiteen, dat een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 173 niet tegen een gemeenschappelijk beleid als zodanig kan zijn gericht, maar moet zien op de concrete handelingen die een dergelijk beleid tot stand brengen. Zo ook kan het beroep wegens nalaten niet het gemeenschappelijk vervoerbeleid in het algemeen betreffen, zonder aan te geven welke specifieke maatregelen voor de totstandbrenging daarvan nodig zijn. De Raad is voorts van mening, dat de verplichting om een besluit te nemen, dat wil zeggen een handeling met rechtsgevolgen vast te stellen, ook ontbreekt voor wat de vastlegging van een kader voor de totstandbrenging van dat beleid betreft.

In verband met de tweede grief van het Parlement betoogt de Raad, dat hij niet verplicht kan zijn, de door het Parlement vermelde concrete voorstellen aan te nemen. Het bestaan en de inhoud van zijn verplichting tot handelen wordt immers niet bepaald door de voorstellen van de Commissie, maar door de verdragsbepaling waarop zij berusten. In dit verband verwijst hij naar de ruime beoordelingsbevoegdheid die voortvloeit uit de algemene bewoordingen van artikel 75, lid 1, sub a en b. Deze beoordelingsmarge wordt niet beperkt door het tweede lid van dit artikel, dat enkel een tijdschema vaststelt.

In het licht van deze overwegingen vormt de analyse van de activiteiten van de Raad, die tezamen met opmerkingen over elk door het Parlement genoemd voorstel in de brief van 22 november 1982 is opgenomen, een

standpuntbepaling die voldoende duidelijk is om een eventueel verzuim waartegen beroep kan worden ingesteld, uit te sluiten.

Het *Parlement* en de *Commissie* zijn van mening, dat de brief van de voorzitter van het Parlement van 21 september 1982, die duidelijk uiteenzet welke maatregelen met het oog op artikel 175 worden verlangd, beantwoordt aan het doel van de uitnodiging tot handelen in de zin van artikel 175, tweede alinea, namelijk de betrokken instelling in staat te stellen, zich rekenschap te geven van de activiteit die krachtens het Verdrag van haar wordt verwacht, en haar de mogelijkheid te bieden een eventueel beroep te voorkomen. De uitnodiging tot handelen kan ook betrekking hebben op complexe maatregelen van algemene aard, zoals de totstandbrenging van het gemeenschappelijk vervoerbeleid of de vastlegging van het kader hiervan. De woorden „een besluit nemen” in artikel 175, eerste alinea, mogen immers niet beperkend worden uitgelegd. De nadere uiteenzetting van de middelen en argumenten in verband met een dergelijke algemene grief behoort tot de grond van de zaak.

Daarentegen kan het antwoordschrijven van de Raad van 22 november 1982 niet als een standpuntbepaling in de zin van artikel 175 worden beschouwd.

Wil het beroep niet ontvankelijk zijn, dan moet volgens het *Parlement* uit de standpuntbepaling blijken dat de tot handelen uitgenodigde instelling zich definitief verbindt de gewenste handeling te verrichten.

In de opvatting van het Parlement kan ook een uitdrukkelijke weigering om te handelen, geen standpuntbepaling in de zin van artikel 175 zijn. In het rechtsbeschermingsstelsel van het EEG-Verdrag vormt het beroep wegens nalaten een autonome beroepsmogelijkheid naast het beroep tot nietigverklaring. Het beroep krachtens artikel 175

verschilt hierin van dat krachtens artikel 35 EGKS-Verdrag, dat in het stelsel van artikel 175 een weigering om te handelen niet met een voor beroep tot nietigverklaring vatbare beschikking wordt gelijkgesteld. Het verzuim om een besluit te nemen, blijft bij een negatief antwoord dus bestaan en levert grond op voor een beroep wegens nalaten.

Het Parlement betoogt, dat het Hof zich nog niet over het begrip standpuntbepaling heeft uitgesproken, daar de tot nog toe ingestelde beroepen wegens nalaten zijn verworpen, hetzij omdat een procesbelang ontbrak, hetzij omdat de betrokken instelling jegens verzoeker niet verplicht was de gevraagde handeling vast te stellen. In casu echter is het bestaan van de met name uit de artikelen 74 en 75 EEG-Verdrag voortvloeiende verplichting om een besluit te nemen, boven alle twijfel verheven. Het feit dat de Raad over een beoordelingsbevoegdheid beschikt, ontslaat hem niet van de verplichting om zijn bevoegdheid binnen de voorgescreven termijnen te gebruiken.

In dit verband beklemtoont het Parlement, dat het met zijn beroep niet de vaststelling verlangt, dat de Raad heeft nagelaten inhoudelijk welbepaalde wetgevende maatregelen te treffen, maar dat het hem verwijt, in het geheel geen gebruik te hebben gemaakt van zijn beoordelingsbevoegdheid en aldus de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet te zijn nagekomen. Het antwoord van de Raad nu bevat geen enkele concrete toezegging over de wijze waarop hij zijn verplichting om een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen, wil nakomen.

Onder verwijzing naar artikel 175 en naar het doel van het beroep wegens nalaten geeft de *Commissie* een iets andere uitlegging van het begrip standpuntbepaling dan het Parlement. Zij stelt, dat luidens artikel 175, eerste alinea, de grief inzake het ver-

zuim betrekking heeft op het feit dat de betrokken instelling „nalaat een besluit te nemen”, ofschoon zij krachtens het Verdrag daartoe is gehouden. Het beroep wegens nalaten heeft ten doel de instelling te dwingen haar besluiteloosheid te laten varen en „een besluit te nemen”. Wanneer de instelling een besluit neemt en degene die haar tot handelen heeft uitgenodigd, daarvan binnen twee maanden op de hoogte brengt, is er geen met het Verdrag strijdig verzuim meer. De *Commissie* is echter van mening, dat niet enkel een positieve, maar ook een negatieve standpuntbepaling van de instelling, in de zin van een definitieve weigering het van haar verlangde besluit te nemen, het verzuim kan beëindigen. Zo zou het beroep dus niet ontvankelijk zijn bij een standpuntbepaling die deels positief is en voor het overige de uitnodiging tot handelen afwijst.

De instelling behoeft niet per se een standpunt in te nemen dat beantwoordt aan de concrete wensen van degene die haar tot handelen uitnodigt, maar moet, ter voorkoming van een beroep wegens nalaten, haar standpunt op definitieve wijze bepalen. De procedure van artikel 175 zou niet aan de vereisten van een passende rechtsbescherming voldoen, indien werd aangenomen dat een antwoord dat de huidige stand van de onderhandelingen beschrijft, het beroep wegens nalaten niet ontvankelijk zou maken.

Wat de bijzondere grieven wegens nalaten betreft, zijn het *Parlement* en de *Commissie* van mening, dat de commentaren van de Raad bij de in het verzoekschrift genoemde voorstellen van de *Commissie* slechts de stand van de werkzaamheden beschrijven en dus geen definitieve standpuntbepaling inhouden. De *Commissie* wijst er echter op, dat de Raad bij het in de conclusies van het Parlement onder nummer 15 vermelde voorstel opmerkt, dat hij is overeengekomen hierover geen formeel besluit te nemen. Zij vraagt zich af, of deze verklaring niet als

een definitieve standpuntbepaling in negatieve zin kan worden beschouwd.

3. Het subsidiaire verzoek op grond van artikel 173 EEG-Verdrag

Naar de mening van de *Raad* is het subsidiaire verzoek tot nietigverklaring van zijn antwoord krachtens artikel 173, reeds deswege niet ontvankelijk, omdat het Parlement volgens de duidelijke bewoordingen van dat artikel niet het recht heeft een beroep tot nietigverklaring in te stellen. Een uitlegging die is ingegeven door de vereisten van de rechtsbescherming, maar verder gaat dan de bewoordingen van artikel 173, houdt hij niet voor mogelijk, aangezien het optreden van de Raad in rechte kan worden getoetst op grond van het beroepsrecht van de Commissie als hoedster van het Verdrag.

Voorts kan tegen het antwoord van de Raad geen beroep tot nietigverklaring worden ingesteld, daar het geen handeling is die rechtsgevolgen kan teweegbrengen.

Het *Parlement* verwijst naar zijn stelling, dat een negatief antwoord het verzuim doet voortbestaan en dus geen standpuntbepaling vormt die het beroep wegens nalaten niet ontvankelijk maakt. Indien een standpuntbepaling die het verzuim niet beëindigt, toch het beroep krachtens artikel 175 onmogelijk zou maken, blijft er niets anders over dan het Parlement een subsidiair beroepsrecht krachtens artikel 173 toe te kennen en een dergelijke standpuntbepaling als een op grond van dit artikel aanvechtbare handeling te beschouwen. Elke andere oplossing zou tot een hiaat in het stelsel van rechtsbescherming leiden.

B — Ten gronde

1. Algemene opmerkingen

Het *Europees Parlement*, *verzoeker*, en de *Commissie*, *interveniente*, beginnen met een uiteenzetting over het stelsel en de doelstellingen van het Verdrag op het gebied van het vervoer.

Volgens het *Parlement* doelt het begrip gemeenschappelijk vervoerbeleid in de zin van het Verdrag op 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 heeft ten doel, voor het vervoer op het gehele grondgebied van de Gemeenschap voorwaarden te scheppen die aan die van een interne markt beantwoorden.

Het gemeenschappelijk vervoerbeleid vormt een structureel onderdeel van het door het Verdrag beoogde integratieproces. Onder de in artikel 3 vermelde activiteiten van de Gemeenschap neemt het gemeenschappelijk vervoerbeleid dezelfde rang in als het gemeenschappelijk landbouwbeleid of de totstandbrenging van een stelsel dat ervoor zorgt dat de mededinging op de gemeenschappelijke markt niet wordt vervalst. Het moet parallel met de ontwikkeling op de andere onder het Verdrag vallende gebieden worden verwezenlijkt, want een achterblijvende ontwikkeling op het gebied van het vervoer dreigt de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag op bepaalde andere gebieden, zoals met name het vrije verkeer van goederen, in gevaar te brengen.

In de opvatting van het Parlement vooronderstelt de totstandbrenging van het gemeenschappelijk vervoerbeleid op grond van de artikelen 74-84 EEG-Verdrag een planings- en omzettingsproces op drie niveaus, dat typerend is voor de gemeenschapsverdragen. Zij vereist in de eerste plaats de vaststelling van de doelstellingen of beginselen die het kader vormen waarbinnen de Lid-Staten overeenkomstig artikel 74 op het gebied van het vervoer de in artikel 2 van het Verdrag vermelde doelstellingen nastreven. Vervolgens omvat zij de vaststelling van de instrumenten om die doelstellingen of beginselen te verwezenlijken, en het nemen van uitvoeringsbesluiten. De algemene begrippen „gemeenschappelijke regels”, „voorwaarden” en „nuttige” of „passende bepalingen”, die in de artikelen 75, lid 1, en

84, lid 2, worden gebezigd, omvatten die drie soorten maatregelen.

De *Commissie* zet uiteen, waarom het gemeenschappelijk vervoerbeleid een van de twee in het Verdrag uitdrukkelijk genoemde sectoriële politieken is. Qua economisch belang is de vervoersector vergelijkbaar met de landbouwsector. Hij biedt werk aan meer dan zes miljoen mensen. Wat het commercieel vervoer betreft, vertegenwoordigt de sector rechtstreeks en onrechtstreeks ongeveer 6,5% van het bruto sociaal produkt van de Gemeenschap, en 15-20% wanneer men het eigen vervoer en het particuliere vervoer meetelt. In de tweede plaats speelt deze bedrijfstak een wezenlijke rol bij de totstandbrenging en werking van de gemeenschappelijke markt.

De vervoersector is voorts gekenmerkt door een grote mate van overheidsinterventie in verschillende vormen, die te verklaren is door de politieke gevoeligheid wegens de taken van openbaar belang die hij vervult, en door de specifieke problemen die voortvloeien uit de concurrentieverhoudingen tussen de verschillende soorten van vervoer. Met name de spoorwegen verrichten belangrijke prestaties van openbaar belang en hebben vaak aanzienlijke tekorten, die dan ten laste van de nationale begroting komen. Volgens bepaalde Lid-Statens staat deze situatie in de weg aan een beleid dat zich beperkt tot de liberalisatie van het vervoer binnen de Gemeenschap en de eenvoudige toepassing van de algemene verdragsregels. Tenslotte zijn zowel vóór als na de totstandkoming van het Verdrag tal van bilaterale en multilaterale overeenkomsten betreffende het vervoer gesloten tussen de Lid-Statens en met derde landen.

Uit een en ander leidt de *Commissie* af, dat de organisatie van de vervoersector nauw samenhangt met de ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt, en dat de bijzon-

dere aspecten van deze sector een eigen beleid in de zin van een coherent geheel van maatregelen vereisen, als aanvulling op de toepassing van de algemene verdragsregels. Uit dit oogpunt voorziet artikel 3, sub e, EEG-Verdrag de totstandbrenging van een gemeenschappelijk beleid. Deze opvatting wordt bevestigd door artikel 74, in zoverre dit een beginsel formuleert dat het bestaan onderstelt van een gemeenschappelijk beleid dat de Lid-Statens in staat stelt de doelstellingen van het Verdrag op het gebied van het vervoer na te streven. Artikel 75 bepaalt welke uitvoeringsmaatregelen voor het vervoer over de weg, per spoor en over de binnenwateren moeten worden genomen. Artikel 3, sub e, maakt echter geen onderscheid volgens de verschillende soorten van vervoer en het gemeenschappelijk beleid omvat dus ook de in artikel 84, lid 2, bedoelde zeevaart en luchtvaart.

Wat de te volgen methode voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijk beleid betreft, wijst de *Commissie* erop, dat de titel betreffende het vervoer niet erg duidelijk de volgorde en het niveau van de te nemen besluiten bepaalt. Het Verdrag lijkt de gemeenschapsorganen de keuze te laten tussen een systematische benadering en een meer pragmatische, namelijk de geleidelijke totstandbrenging van het gemeenschappelijk beleid naar gelang van de omstandigheden, op voorwaarde dat het bereikte resultaat voldoet aan de vereisten van een coherent beleid, dat bijdraagt aan de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag.

Vervolgens schetst het *Parlement* in grote lijnen de activiteiten die de gemeenschapsinstellingen in de loop der jaren hebben ontplooid op het gebied van het vervoer. De *Commissie* heeft herhaaldelijk, onder meer in 1962, 1973, 1977 en 1980, bij de Raad mededelingen en memoranda ingediend, met het oog op de vaststelling van de richtsnoeren voor een gemeenschappelijk beleid en een programma van prioritaire acties.

Van zijn kant heeft het Parlement voortdurend gewezen op de noodzaak de beginselen van een gemeenschappelijk beleid vast te stellen. In dit verband vermeldt het met name

- zijn resolutie van 25 september 1974 over de beginselen van het vervoerbeleid (PB 1974, C 127, blz. 24), aangenomen op grond van het verslag-Mursch (doc. EP 215/74),
- zijn resolutie van 16 januari 1979 over de stand en ontwikkeling van het vervoerbeleid (PB 1979, C 39, blz. 16), aangenomen op grond van het verslag-Seefeld (doc. EP 512/78), en
- zijn resolutie van 9 maart 1982 over het gemeenschappelijk vervoerbeleid (PB 1982, C 87, blz. 42), aangenomen op grond van het verslag-Carossino (doc. EP 1-996/81).

Bij de Raad hebben die voorbereidende activiteiten slechts geleid tot enkele spaarzame planningsbesluiten in de loop van de jaren '60. Deze besluiten, met name de beschikking van de Raad 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), zijn echter een dode letter gebleven.

Overigens zijn de door de Raad genomen wetgevende maatregelen tot nog toe eerder sporadisch van aard en niet voortgekomen uit een coherente benadering. Op 31 december 1982 lagen een dertigtal voorstellen van de Commissie — soms sedert jaren — ter tafel bij de Raad, terwijl ongeveer evenveel voorstellen als niet meer actueel door de Commissie waren ingetrokken. Bijgevolg vertoont de communautaire wetgeving op het gebied van het vervoer belangrijke hiaten, met name op het gebied van de sociale, fiscale en technische harmonisatie die nodig

is voor de totstandbrenging van de gemeenschappelijke vervoersmarkt, en op het gebied van de spoorwegen en de vervoersinfrastructuur.

In antwoord op een vraag van het Hof heeft het Parlement gepreciseerd, dat een gemeenschappelijk vervoerbeleid in ieder geval maatregelen zou moeten omvatten betreffende

- de harmonisatie van de technische voorschriften voor voertuigen, waaronder met name die betreffende het gewicht en de afmetingen van bedrijfsvoertuigen en die betreffende de door het vervoer veroorzaakte vervuiling,
- de toegang tot de markt van het internationale en nationale vervoer,
- de technische harmonisatie van de verovernetten en de uitschakeling van knelpunten,
- de harmonisatie van de sociale bepalingen op het gebied van het vervoer.

De Raad, *verweerder*, merkt op, dat titel IV van het Tweede deel van het EEG-Verdrag, betreffende het vervoer, voor de auteurs van het Verdrag bijzondere moeilijkheden meebracht, wegens de zeer uiteenlopende opvattingen in de toekomstige Lid-Staten op het gebied van het vervoerbeleid. De bepalingen van deze titel weerspiegelen een akkoord over vrij vage compromisformuleringen, die materiële beslissingen uit de weg gaan. Geen van die bepalingen voorziet in de vaststelling van de hoofdlijnen van een gemeenschappelijk beleid, zoals artikel 43, lid 1, dat doet voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Ook bevat titel IV geen tijdschema voor de totstandbrenging van het gemeenschappelijk beleid en worden er, anders dan in de titels II en III, geen doelstellingen geformuleerd die aan het einde van de overgangperiode verwezenlijkt moesten zijn.

De vervoersector is immers een uiterst complex en gevarieerd gebied, waarvoor slechts geleidelijk een gemeenschappelijk beleid kan worden uitgewerkt door middel van specifieke regelingen voor de verschillende takken. Dienvolgens heeft de Raad een reeks maatregelen vastgesteld, die als de aanzet van een gemeenschappelijk beleid kunnen worden beschouwd. Aangezien doel en inhoud van het gemeenschappelijk beleid niet in het Verdrag is vastgelegd, lijkt het nauwelijks mogelijk met zekerheid te bepalen, wanneer de maatregelen die de Raad krachtens het Verdrag moet nemen, voldoende zijn geconcretiseerd om in hun geheel als een gemeenschappelijk vervoerbeleid te kunnen worden aangemerkt.

De Raad betwist niet dat nog andere maatregelen nodig zijn. In dit verband verwijst hij echter naar de mededeling van de Commissie van 9 februari 1983, „Op weg naar een gemeenschappelijk vervoerbeleid” (PB 1981, C 154, blz. 1), en wijst hij erop, dat de uitwerking van een gemeenschappelijk beleid is gestuit op zakelijke moeilijkheden, onder meer verband houdend met de verschillen tussen de nationale opvattingen terzake. Het nationale beleid van elk der Lid-Staten wordt bepaald door de aldaar bestaande economische, geografische en sociale omstandigheden, die tot verschillende strategieën op vervoergebied hebben geleid. De verschillen binnen de Gemeenschap van de Zes zijn door de achtereenvolgende uitbreidingen nog versterkt. Zo zijn de aan de rand van de Gemeenschap liggende staten veel meer aangewezen op het wegvervoer dan de centrale staten, die meer op spoorwegvervoer zijn ingesteld.

Ter illustratie van de hieruit voortvloeiende problemen verwijst de Raad naar een memorandum van de Groep der tien Spoorwegondernemingen van de Europese Gemeenschappen over de communautaire contingering van het goederenvervoer over de weg. Uit dit memorandum blijkt duidelijk de onderlinge afhankelijkheid van de verschillende vervoersectoren, die tot gevolg heeft dat de in één sector gemaakte vorderingen voor andere sectoren ernstige proble-

men kunnen meebrengen en het vervoer in zijn geheel ongunstig kunnen beïnvloeden. Zolang het probleem van de mededinging tussen spoorwegvervoer, wegvervoer en in zekere mate de binnenscheepvaart niet is opgelost, is immers geen vooruitgang mogelijk bij de totstandbrenging van een gemeenschappelijk beleid. De voorstellen van de Commissie, met name inzake de positie van de spoorwegen, hadden echter slechts betrekking op bepaalde deelaspecten en volstonden niet om het probleem in zijn geheel op te lossen.

De Raad brengt voorts in herinnering, dat het gemeenschappelijk vervoerbeleid niet kan worden losgemaakt van het gemeenschappelijk beleid op andere gebieden. Zoals de Commissie het in haar laatste mededeling heeft geformuleerd, dient de totstandbrenging van één enkele vervoersmarkt samen te vallen met — en niet vooraf te gaan aan — een nieuwe aanloop tot het nader tot elkaar brengen van de nationale economische politieken.

2. De eerste conclusie: het verzuim om een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen

Het *Europees Parlement*, ondersteund door de *Commissie*, voert aan, dat het geheel van de maatregelen die de Raad tot nog toe op het gebied van het vervoer heeft vastgesteld, geenszins voldoet aan de uit het Verdrag voortvloeiende vereisten van een gemeenschappelijk beleid.

Beide instellingen verklaren, dat de rechtsplicht om een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen, zowel voortvloeit uit de bewoordingen van de relevante bepalingen als uit vorenbeschreven doel en stelsel van het Verdrag. De algemene verplichting berust op de principiële bepaling van artikel 3, sub e, EEG-Verdrag. De dwingende aard van deze regel wordt bevestigd door de onderlinge samenhang tussen de verschillende

delen van het Verdrag. Wil de Gemeenschap de haar toevertrouwde taken kunnen vervullen, dan zal zij de in dat artikel genoemde doelstellingen moeten verwezenlijken.

Volgens het *Parlement* vloeit het bestaan van een algemene verplichting ook voort uit artikel 74 EEG-Verdrag, dat met name de aanwezigheid van een dwingend kader voor het gemeenschappelijk beleid onderstelt als logische en noodzakelijke voorwaarde voor de toepassing van bijzondere maatregelen. De vastlegging van een dwingend kader beantwoordt aan het vereiste een algemene oriëntatie te ontwikkelen, en kan voorkomen dat het optreden van de Gemeenschap leidt tot ongecoördineerde of zelfs tegenstrijdige resultaten, die enkel een reactie zijn op feitelijke omstandigheden. Overeenkomstig artikel 8, lid 7, EEG-Verdrag hadden de grondslagen van het gemeenschappelijk beleid vóór het einde van de overgangperiode moeten worden gelegd.

Het Parlement betoogt vervolgens, dat artikel 75 EEG-Verdrag de Raad onvoorwaardelijk verplicht gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer, de voorwaarden voor toelating tot nationaal vervoer en alle overige dienstige bepalingen vast te stellen. Krachtens artikel 75, lid 2, hadden de in lid 1, sub a en b, bedoelde bepalingen in de loop van de overgangperiode moeten worden vastgesteld. Het Parlement meent echter, dat zelfs in het geval van artikel 75, lid 1, sub c, dat niet uitdrukkelijk een termijn noemt, de Raad de nodige maatregelen binnen een redelijke termijn moet vaststellen, dat wil zeggen een termijn die beantwoordt aan de verwachtingen van de justitiabelen betreffende de totstandbrenging van een gemeenschappelijk beleid.

Volgens het Parlement heeft de Raad op het gebied van het vervoer enkel een beoordelingsvrijheid met betrekking tot de inhoud van de te nemen maatregelen en met betrekking tot de datum — die binnen de voorziene termijn moet liggen — van hun in-

werkingtreding. Deze bevoegdheid doet geen afbreuk aan het bestaan van een verplichting om een besluit te nemen, en verleent de Raad niet het recht, de eisen van het Verdrag naast zich neer te leggen.

Volgens de *Commissie* legt het Verdrag geen rechtsplicht op om vóór het einde van de overgangperiode een kader voor het gemeenschappelijk vervoerbeleid vast te leggen. Zij is het echter eens met het Parlement, dat de bevoegde instellingen van de Gemeenschap rechtens gehouden zijn, de algemene verplichting om een dergelijk beleid tot stand te brengen, binnen een passende termijn na te komen. De inhoud van deze verplichting moet worden vastgesteld overeenkomstig de bijzondere bepalingen van de titel betreffende het vervoer.

Zij voegt daaraan toe, dat de „standstill”-verplichting van artikel 76, die geldt totdat de in artikel 75, lid 1, bedoelde bepalingen zijn vastgesteld, indirect het bestaan van de verplichtingen ex artikel 75 bevestigt. Voorts wijst artikel 61, bepalende 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, op een verplichting om de vrijheid van dienstverrichting op het gebied van het vervoer te verwezenlijken door passende maatregelen die niet enkel op artikel 75, maar ook op artikel 84, lid 2, EEG-Verdrag zijn gebaseerd.

De Commissie is immers van mening, dat de algemene verplichting van artikel 3, sub e, zich niet enkel uitstrekt tot het vervoer over de weg, per spoor en over de binnenwateren, maar ook tot de zeevaart en de luchtvaart. Volgens haar betreft de beoordelingsbevoegdheid waarover de Raad krachtens artikel 84, lid 2, beschikt om te besluiten of, in hoeverre en volgens welke procedure, passende bepalingen voor die sectoren kunnen genomen, vooral de keuze van die

maatregelen. De verplichting om te handelen binnen een passende termijn, blijkt reeds uit het feit, dat de concurrentievoorwaarden in het zee- en luchtvervoer in de weg staan aan de integratie van die markten door de enkele toepassing van de algemene verdragsregels. Ook al rechtvaardigt de ruime discretionaire bevoegdheid waarover de Raad krachtens artikel 84, lid 2, beschikt, een langere termijn voor het nemen van passende maatregelen op die gebieden dan op het gebied van de andere soorten van vervoer, die termijn is inmiddels wel verstreken.

Met betrekking tot de algemene grief betreffende het verzuim van de Raad verwijst het *Parlement* naar zijn analyse van de activiteiten van de instellingen. In de eerste plaats heeft de Raad niet voldaan aan zijn verplichting om de beginselen vast te stellen die het kader van het gemeenschappelijk beleid kunnen vormen, want de in de loop van de jaren '60 genomen planningsbesluiten maakten het niet mogelijk om tot een coherente wetgeving te komen, zoals bij voorbeeld bestaat op het gebied van de douane-unie, de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt of de landbouw. Zelfs op de gebieden waarvoor het Verdrag geen vast kader voorziet, heeft de Raad als grondslag voor zijn activiteit actieprogramma's opgesteld. Sinds 1970 heeft hij echter geen concrete politieke richtsnoeren op voorgebied meer vastgesteld.

In dit verband verwijst het Parlement naar het arrest in zaak 12/82 (Trinon, Jurispr. 1982, blz. 4089) en beklemtoont het, dat waar het bij de verdragsbepalingen op het gebied van het vervoer gaat om de vrijmaking van het economisch verkeer en de totstandbrenging van een mededingingseconomie binnen de Gemeenschap, uit het begrip gemeenschappelijk vervoerbeleid zelf volgt, dat de Gemeenschap ook het evenwicht in het handelsverkeer en de eerlijkheid in de mededinging dient te waarborgen. Het ontbreken van een gemeenschappelijk vervoer-

beleid heeft echter tot ernstige distorsies van de mededinging geleid en het handelsverkeer ongunstig beïnvloed.

De algemene grief van nalatigheid wordt nog versterkt door het feit, dat de Raad in strijd met het Verdrag heeft verzuimd een besluit te nemen over de voorstellen die de Commissie hem had voorgelegd. In dit verband verwijst het Parlement met name naar de 24 in de uitnodiging tot handelen vermelde voorstellen, waarvoor de verplichting een besluit te nemen uit artikel 75 EEG-Verdrag voortvloeit.

Ter ondersteuning van de stelling van het Parlement, legt de *Commissie* een lijst over van de door de Raad genomen programma-besluiten, te zamen met een gedetailleerd overzicht van het eraan gegeven gevolg. Zij beklemtoont, dat voor wat het wegvervoer betreft, het goederenvervoer tussen Lid-Staten nog slechts voor 40% is geliberaliseerd, terwijl het vervoer binnen de Lid-Staten nog geheel aan de nationale vervoersondernemingen is voorbehouden. Wat de harmonisatie van de concurrentievoorwaarden betreft, ontbreken bepalingen over de belasting van bedrijfsvoertuigen en over het gewicht en de afmetingen van die voertuigen. Bovendien blijven talrijke grenscontroles het internationaal vervoer belemmeren.

Op het gebied van de spoorwegen moet nog een reeks maatregelen tot verbetering van het concurrentievermogen worden genomen, ten einde de samenwerking tussen de spoorwegondernemingen te intensiveren en ze in het algemeen meer rendabel te maken.

Voor het vervoer over de binnenwateren ontbreekt een regeling inzake de toegang tot het beroep en een harmonisatie van de sociale bepalingen. Voorts heeft de Raad verzuimd, gemeenschappelijke regels vast te stellen om een einde te maken aan de distorsies van de mededinging op het gebied van de vrachttarieven, die een gevolg zijn

van het nationale beleid in verband met de structurele overcapaciteit in deze sector.

Voorts betoogt de Commissie, dat de verdeling van de infrastructuurkosten tussen de verschillende vormen van vervoer niet is geregeld, en dat geen rechtsgrondslag bestaat voor de gemeenschappelijke financiering van infrastructuurprojecten van communautair belang of voor de coördinatie van de nationale maatregelen terzake.

Tenslotte wijst zij op de geringe vooruitgang op het gebied van het zee- en luchtvervoer, en op het hevige verzet van de Raad tegen de uitoefening door de Gemeenschap van haar bevoegdheid inzake externe betrekkingen op vervoergebied. Zo is de Gemeenschap nog steeds geen partij bij de Europese Overeenkomst inzake het wegvervoer en ook geen lid van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart.

Het *Parlement* en de *Commissie* zijn van mening, dat de moeilijkheden die de Raad ontmoet bij het zoeken van een oplossing voor complexe vraagstukken waarmee uiteenlopende belangen zijn gemoeid, niet kunnen worden aangevoerd ter rechtvaardiging van het feit dat de door het Verdrag vereiste bepalingen niet binnen de voorgeschreven termijnen zijn vastgesteld. Het Verdrag geeft de Raad immers de beschikking over bepaalde besluitvormingsmechanismen om die problemen op te lossen. Ingevolge artikel 5 EEG-Verdrag en de bijzondere verdragsbepalingen betreffende het besluitvormingsproces, zijn de Lid-Staten gehouden de werkzaamheden van de Raad te vergemakkelijken, en zoveel mogelijk samen te werken om de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen na te komen. Een van de middelen daartoe is de toepassing van de in het Verdrag voorziene stemprocedures in gevallen waarin geen consensus kan worden bereikt of geen eenstemmigheid is vereist.

In antwoord op een vraag van het Hof heeft de *Commissie* verklaard, dat zij bij de oefening van haar initiatiefrecht van meet af aan rekening heeft moeten houden met de economische, politieke en juridische moeilijkheden, waarmee de Lid-Staten hun terughoudendheid motiveerden. Zij is dan ook van mening, dat de voorstellen die zij krachtens artikel 75, lid 1, sub a en b, aan de Raad heeft gedaan, op het ogenblik waarop zij werden ingediend, het onontbeerlijke minimum vormden om een passende ontwikkeling van het gemeenschappelijk vervoerbeleid, parallel met de ontwikkelingen van de andere gebieden van de gemeenschappelijke markt, te verzekeren.

De *Raad, verweerder*, betwist in de eerste plaats, dat het Verdrag hem een rechtsplicht oplegt om een dwingend kader voor een gemeenschappelijk vervoerbeleid vast te stellen. Weliswaar bepaalt artikel 75 EEG-Verdrag, dat ter uitvoering van artikel 74 bepaalde maatregelen moeten worden genomen, maar niet dat een dwingend kader voor dit beleid moet worden vastgelegd. De Raad acht een dergelijk dwingend kader overigens niet noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag. Gezien het veranderend karakter van de vervoerproblemen, bestaat zelfs het gevaar, dat een dwingend algemeen plan een hypotheek legt op de later te nemen maatregelen en de noodzakelijke aanpassing aan de technische en economische eisen bemoeilijkt.

Vervolgens stelt de Raad, dat het Verdrag hem, wat de totstandbrenging van een gemeenschappelijk vervoerbeleid als zodanig betreft, geen enkele rechtsplicht oplegt die qua inhoud en termijnen zo duidelijk is geconcretiseerd, dat in een procedure krachtens artikel 175 een verdragsschending door

de Raad zou kunnen worden vastgesteld. Te dezen herhaalt hij, dat het begrip gemeenschappelijk vervoerbeleid in het Verdrag niet inhoudelijk is bepaald.

De Raad verzet zich tegen de door het Parlement en de Commissie voorgestelde en op de gecombineerde werking van de artikelen 3 en 74 e.v. berustende systematische uitlegging. Artikel 3 schept immers geen autonome verplichting tot handelen of een rechtsgrondslag voor specifieke handelingen van de Raad. Weliswaar zijn de in artikel 3 neergelegde doelstellingen bepalend voor de uitlegging van de verdragsbepalingen betreffende de verschillende sectoren, maar het zijn de concrete bepalingen voor iedere sector die de handelingsbevoegdheid en verplichtingen van de instellingen regelen. Op grond van dit onderscheid heeft het Hof bij voorbeeld in het arrest van 11 november 1981 (zaak 203/80, Casati, Jurispr. 1981, blz. 2613) het verband gelegd tussen artikel 67 en artikel 3, sub c, en vervolgens, enkel op grond van de artikelen 67 e.v., onderzocht in hoeverre de vrijheid van het kapitaalverkeer daadwerkelijk in het Verdrag is voorzien en de Raad terzake over een beoordelingsbevoegdheid beschikt. Zo gezien, kan een verwijzing naar artikel 61 EEG-Verdrag betreffende het vrije verkeer van de diensten op het gebied van het vervoer, evenmin ertoe bijdragen, dat een algemene verplichting om een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen, aanmerkelijk wordt gemaakt.

Vervolgens stelt de Raad, dat artikel 74 EEG-Verdrag geen tot de Raad gerichte verplichting of machtiging tot handelen inhoudt. Voor het overige wijst de titel betreffende het vervoer de weg aan die moet worden gevolgd, maar hij zwijgt over de inhoud van het te bereiken doel en de termijn waar-

binnen dit doel moet worden bereikt. Uit een vergelijking met de verdragsbepalingen inzake de instelling van het gemeenschappelijk landbouwbeleid blijkt duidelijk, hoe weinig nauwkeurig de verdragsbepalingen betreffende het gemeenschappelijk vervoerbeleid zijn. Bovendien zijn de vorenbedoelde bepalingen betreffende het kapitaalverkeer een voorbeeld van een verplichting tot handelen, die gepaard gaat met een zo ruime beoordelingsbevoegdheid, dat de bevoegde instelling, in dit geval de Raad, zich van liberalisatiemaatregelen kan onthouden indien zij ze niet noodzakelijk acht voor de werking van de gemeenschappelijke markt.

De Raad geeft toe, dat artikel 75, lid 1, sub a en b, hem een verplichting tot handelen oplegt en dat artikel 75, lid 2, een termijn bepaalt. Deze verplichting is echter inhoudelijk zo onnauwkeurig en laat hem een zodanige beoordelingsmarge, dat zij niet het voorwerp van een beroep krachtens artikel 175 kan zijn. Dit klemte te meer in het geval van artikel 75, lid 1, sub c. Het Verdrag bepaalt immers niets over de omvang, inhoud en werkingssfeer van de vast te stellen regels. Zoals op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, onderstelt de uitwerking van communautaire regelingen betreffende het vervoer een evaluatie van complexe economische situaties, die overeenkomstig 's Hof's vaste rechtspraak een ruime beoordelingsmarge rechtvaardigt.

De Raad ontkent voorts, dat hij krachtens artikel 84, lid 2, verplicht is een besluit te nemen op het gebied van het zee- en luchtvervoer. Blijkens zijn bewoordingen verleent dit artikel de Raad een discretionaire bevoegdheid, niet enkel om uit te maken in hoeverre en volgens welke procedure bepalingen zullen worden vastgesteld, maar ook om te beoordelen of maatregelen nodig zijn.

Ten aanzien van de voorbeelden van maatregelen waarvan het ontbreken wordt aangevoerd om de algemene grief van nalatigheid te staven, meent de Raad, dat artikel 175 EEG-Verdrag het Hof niet toestaat, de omvang en inhoud te bepalen van de regelingen die de Raad krachtens artikel 75, lid 1, sub a en b, had moeten vaststellen. Evenmin als het Hof bij een beroep krachtens artikel 173 de uitoefening van een beoordelingsbevoegdheid op haar inhoud beoordeelt, kan het in het kader van een beroep wegens nalaten de uitoefening van een beoordelingsbevoegdheid voorschrijven.

Voorts verwijst de Raad naar de reeds vermelde moeilijkheden, die de uitwerking van een gemeenschappelijk beleid vertragen. In dit verband refereert hij aan bepaalde theorieën van het nationale administratiefrecht, volgens welke de overheidsinstantie waarop een inhoudelijk bepaalde verplichting rust, geen onrechtmatig verzuim begaat, wanneer concrete omstandigheden van technische of politieke aard — zoals conflicterende politieke of sociale belangen —, die ernstige gevolgen kunnen hebben, de nakoming van de verplichting verhinderen. In het geval van een verplichting tot handelen, die inhoudelijk een zekere beoordelingsmarge laat, is het verzuim slechts onrechtmatig bij misbruik van bevoegdheid of willekeur. De Raad voegt daaraan toe, dat zijn beoordelingsmarge in de uitoefening van zijn wetgevende bevoegdheid nog minder strict is afgebakend dan die van een overheidsinstantie in het administratieve vlak.

In zijn rol van bemiddelaar tussen communautaire imperatieven en nationale belangen, die in de artikelen 74 en 75 op de voorgrond wordt geplaatst, moet de Raad echter acht slaan op elke omstandigheid die de uitvoering van de in artikel 75, lid 1, sub a en b, bedoelde bepalingen kan bemoeilijken of zelfs beletten, en dus voor de Gemeenschap onvoorzienbare gevolgen kan hebben. In dit verband werpt de Raad de vraag op, in hoe-

verre politieke situaties in de Lid-Staten, die zijn besluitvorming beïnvloeden, aan de Raad als gemeenschapsorgaan kunnen worden toegerekend. Wat het door het Parlement en de Commissie aangevoerde argument inzake de besluitvormingsprocedure betreft, is hij overigens van mening, dat de Raad als zodanig geen adressaat is van het bepaalde in artikel 5, dat uitsluitend verplichtingen ten laste van de Lid-Staten bevat.

3. De tweede conclusie: het verzuim van de Raad om een besluit te nemen over 14 voorstellen van de Commissie

Het *Europees Parlement*, ondersteund door de Commissie, doet in de tweede plaats gelden, dat de Raad de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen door geen besluit te nemen over de 14 in de conclusies van het Parlement vermelde voorstellen van de Commissie.

Voor elk van de voorstellen heeft de Commissie de rechtsgrondslag en de huidige stand van het dossier gepreciseerd en hebben de drie instellingen opmerkingen ingediend, die kunnen worden samengevat als volgt:

De voorstellen op het gebied van het *wegvervoer* zijn acht in getal. Vijf daarvan — opgesomd in de conclusies van verzoeker onder de nummers 7-11 — berusten uitsluitend op artikel 75, lid 1, sub a, en betreffen liberalisatiemaatregelen voor het goederenvervoer over de weg tussen Lid-Staten. Volgens het *Parlement* vormt met name het voorstel betreffende de aanpassing van de capaciteit (nr. 7), een belangrijke stap vooruit voor de vervanging van de bilaterale contingenten door een communautair contingent. Voor de voorstellen betreffende de

afgifte van vergunningen voor samenstellen van voertuigen (nrs. 10 en 11), bestond er binnen de Raad een gekwalificeerde meerderheid, zodat niets zich tegen de vaststelling van deze voorschriften verzette. De *Commissie* merkt op, dat de aanpassing van de capaciteit in het wegvervoer (nr. 7) nauwelijks invloed heeft op het vervoer per spoor. De *Raad* meent daarentegen, dat een dergelijke aanpassing niet denkbaar is zonder de algemene regeling van de capaciteit van de verschillende vormen van vervoer in aanmerking te nemen. De *Commissie* heeft overigens twee nieuwe voorstellen ingediend, die dezelfde vraagstukken als de voorstellen nrs. 7 en 8 betreffen.

De voorstellen nrs. 2 en 4, strekkende tot harmonisatie van de fiscale en technische bepalingen op het gebied van het wegvervoer, berusten op artikel 75, lid 1, sub a en b, en wat de fiscale harmonisatie betreft, eveneens op artikel 99 EEG-Verdrag. Volgens het *Parlement* zijn dit twee belangrijke maatregelen voor de harmonisatie van de concurrentievoorwaarden op de vervoermarkt. Door na te laten een besluit te nemen over de aanpassing van de nationale belastingstelsels (nr. 2), heeft de Raad zijn eigen beschikking van 13 mei 1965 geschonken. De aanneming van dit voorstel kan niet afhangen van een besluit betreffende de afmetingen en gewichten (nr. 4), dat overigens ook vóór het einde van de overgangperiode had moeten worden genomen. De *Commissie* beklemtoont dat voorstel nr. 2 een eerste stap is naar een gemeenschappelijk stelsel voor de aanrekening van de infrastructuurkosten. Zonder besluit is elke voortgang op deze weg onmogelijk. De *Raad* brengt hiertegen in, dat het voorstel betreffende de fiscale harmonisatie (nr. 2) eenstemmigheid vereist, en dat er omtrent de harmonisatie van de afmetingen en gewichten ernstige verschillen van mening tussen de Lid-Staten bestaan.

Voorstel nr. 15, gebaseerd op artikel 213 EEG-Verdrag, betreft het verzamelen van

gegevens over het goederenverkeer over de weg van en naar bepaalde landen met staatshandel. De *Commissie* stelt, dat zij nauwkeurige gegevens nodig heeft om de belangen van de communautaire vervoersondernemingen te kunnen verdedigen tegen oneerlijke praktijken van die staten. Daar de Raad over dit voorstel geen besluit heeft genomen, is de *Commissie* zelf die inlichtingen gaan inwinnen. Het voorstel is echter niet ingetrokken, omdat een formeel besluit van de Raad vereist is. De *Raad* verklaart, dat hij het voorstel heeft verworpen en het als afgehandeld beschouwt.

De voorstellen nrs. 5 en 6, betreffende de positie van de *spoorwegen*, vinden hun rechtsgrondslag in artikel 75, lid 1, sub a en c, en in artikel 94 EEG-Verdrag.

Voorstel nr. 5 strekt tot wijziging van verordening nr. 1191/69 betreffende het optreden van de Lid-Staten ten aanzien van met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen. Het *Parlement* beklemtoont het belang ervan voor de concurrentieverhoudingen tussen het spoorwegvervoer, het wegvervoer en de binnenscheepvaart. De *Raad* verklaart de resultaten te willen afwachten van een door de *Commissie* bij de nationale administraties ingesteld onderzoek.

Voorstel nr. 6 beoogt een aanpassing van verordening nr. 1192/69 betreffende de gemeenschappelijke regels voor de normalisatie van de rekeningstelsels van de spoorwegondernemingen. Het *Parlement* verklaart, dat dit voorstel met een gekwalificeerde meerderheid kan worden aangenomen, aangezien slechts een enkele Lid-Staat zich ertegen verzet. De *Raad* heeft dit voorstel terzijde gelegd, omdat het volgens hem geen praktisch belang heeft.

Op het gebied van de *binnenscheepvaart* moest voorstel nr. 12, gebaseerd op artikel 75, lid 1, sub a, b en c, en in 1967 aan de Raad

voorgelegd, met name de toegang tot de markt van het goederenvervoer en de beperking van de structurele overcapaciteit regelen. Het *Parlement* en de *Commissie* beklemtonen dat de Raad, door zich niet uit te spreken over artikel 38, dat de voorwaarden bepaalt waaronder vervoerondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een Lid-Staat waarin zij niet woonachtig zijn, de krachtens artikel 75, lid 1, sub b, op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. Volgens de *Commissie* is de idee van een stelsel van oplegging niet meer actueel. De *Raad* verwacht dan ook een nieuw voorstel naar het voorbeeld van het oude artikel 38.

Voorstel nr. 1, berustend op artikel 75, lid 1, sub a en c, beoogt de harmonisatie van de voorschriften van sociale aard voor het vervoer over de binnenwateren. Naar de *Raad* en de *Commissie* hebben verklaard, is het onderzoek van dit voorstel opgeschort en wacht men op de resultaten van de werkzaamheden van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart op hetzelfde gebied. Naar de mening van het *Parlement* ligt het verzuim van de Raad in het feit, dat hij, door dit voorstel te laten liggen, geen communautair standpunt heeft ontwikkeld alvorens in het kader van de Akte van Mannheim onderhandelingen te beginnen.

Twee voorstellen betreffen *meer vormen van vervoer*. Voorstel nr. 13, gebaseerd op artikel 75, lid 1, sub c, voorziet in de invoering door de Gemeenschap van een permanent systeem ter observering van de markten van het goederenvervoer per spoor, over de weg en te water tussen de Lid-Staten, met het oog op het bijeenbrengen van alle beschikbare gegevens en het opstellen van prognoses van de ontwikkeling van vraag en aanbod op korte en middellange termijn. De *Commissie* acht een dergelijk systeem essentieel voor de ontwikkeling van haar beleid. Het *Parlement* merkt op, dat de Commissie, gezien het onvermogen van de Raad om een definitief besluit te nemen, een experimen-

teel systeem heeft ingevoerd, dat echter niet voldoet. De *Raad* heeft, gelet op de eerste resultaten van het experiment en met het oog op de kosten, verkozen op verdere inlichtingen te wachten.

Voorstel nr. 14, eveneens gegrond op artikel 75, lid 1, sub c, beoogt de totstandbrenging van een basisregeling betreffende het verlenen van bijstand voor projecten van communautair belang op het gebied van de vervoersinfrastructuur. De *Commissie* merkt op, dat zij aan bepaalde overgangsmaatregelen betreffende beperkte acties heeft meegewerkt, vooral om de op de begroting uitgetrokken bedragen voor infrastructuur niet te verliezen. Haar rapport van 1981 over de knelpunten in de infrastructuur toont echter het belang van het basisvoorstel aan.

Het *Parlement* verwijst naar zijn resolutie van 15 oktober 1982, inhoudende dat de vaststelling van een verordening inzake een beperkte actie de vaststelling van de basisverordening niet kan vervangen. De *Raad* meent, dat de ervaring met de tijdelijke maatregelen de vaststelling van een meer algemene regeling slechts kan vergemakkelijken.

4. De rechtsgevolgen van het ontbreken van een gemeenschappelijk vervoerbeleid

De regering van het Koninkrijk der Nederlanden, interveniënt aan de zijde van de Raad, merkt op, dat het ontbreken van een gemeenschappelijk vervoerbeleid niet noodzakelijk de werking van de gemeenschappelijke vervoermarkt belemmert. Het Europees Parlement schijnt geen oog te hebben voor een uitlegging van het Verdrag, die inhoudt dat, door het verstrijken van de in het Verdrag voorziene overgangperiode, sommige bepalingen op vervoergebied, in samenhang met de algemene regels van het Verdrag, voor de Lid-Staten rechtstreekse verplichtingen kunnen meebrengen.

Het Hof heeft immers in het arrest van 4 april 1974 (zaak 167/73, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1974, blz. 359) bevestigd, dat de algemene regels van het Verdrag van toepassing zijn op het vervoer. Weliswaar verwijst artikel 61 EEG-Verdrag, wat het vrije verkeer van de diensten op het gebied van het vervoer betreft, naar de bepalingen voorkomende in de titel betreffende het vervoer, maar dit belet niet, dat het verstrijken van de overgangperiode ook voor het vrije verkeer van diensten een rechtsgevolg kan hebben. Krachtens artikel 8, lid 7, EEG-Verdrag moesten de regels betreffende het tot stand brengen van de gemeenschappelijke markt, met inbegrip van de gemeenschappelijke vervoermarkt, zijn vastgesteld bij het verstrijken van de overgangperiode.

Wat de rechtsgevolgen van het verstrijken van de overgangperiode betreft, blijkt uit 's Hofs rechtspraak, dat het ontbreken van uitdrukkelijk in het Verdrag voorziene uitvoeringsbepalingen niet in de weg staat aan de toepassing van de algemene regels van het Verdrag of van de hieraan ten grondslag liggende beginselen, zoals het non-discriminatiebeginsel, die naar hun aard rechtstreekse werking kunnen hebben. Bijgevolg sluiten de artikelen 61 en 75, lid 1, sub a, in hun onderlinge samenhang beschouwd, niet uit, dat na afloop van de overgangperiode de resultaatsverbintenis betreffende de liberalisering, die het Hof op grond van artikel 59 heeft erkend, ook op de in artikel 75, lid 1, sub a en b genoemde gebieden geldt.

De Nederlandse regering beklemtoont, dat een dergelijke uitlegging oog heeft voor een harmonische ontwikkeling van de gemeenschappelijke markt. De bijzondere kenmerken van het vervoer behoeven niet ertoe te leiden, dat de wezenlijke beginselen van de gemeenschappelijke markt niet op deze sector kunnen worden toegepast.

Zij komt tot de slotsom dat, ook wanneer de Raad geen gemeenschappelijke regels heeft vastgesteld, kan worden aangenomen dat krachtens artikel 75 dezelfde resultaatsverbintenis geldt als voor de andere in artikel 59 bedoelde gebieden. In dit geval kan de Raad ervan uitgaan, dat hij niet meer gehouden is een aantal in het verzoekschrift opgesomde maatregelen te nemen, en dat in zoverre de door het Parlement geformuleerde grieven van nalatigheid geen doel meer treffen.

Volgens de *Commissie* is het standpunt van de Nederlandse regering niet onaantrekkelijk. Zij wijst erop, dat het arrest van 10 december 1974 (zaak 48/74, Charmasson, Jurispr. 1974, blz. 1383) deze uitlegging lijkt te bevestigen. In dat arrest heeft het Hof geoordeeld, dat een nationale marktorganisatie slechts van de algemene verdragsregels mag afwijken voor zover zulks noodzakelijk is om haar te doen werken en zulks geen belemmering vormt voor de aanpassingen welke de totstandkoming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid meebrengt. Na afloop van de overgangperiode dienen de algemene verdragsregels, in deze zaak artikel 33, onverkort te werken.

Volgens de *Commissie* kan deze redenering echter niet op overeenkomstige wijze van toepassing zijn op de artikelen 61 en 75. Niets wijst er immers op, dat de toepassing van artikel 61 moet worden beperkt tot de overgangperiode. Dit artikel is integendeel een uitzonderingsbepaling, die rekening houdt met een aantal bijzondere kenmerken van het vervoer, die niet verdwijnen met het einde van de overgangperiode. De bedoeling van artikel 61 was, de Raad te verplichten om voor het verrichten van diensten op het gebied van het vervoer een regeling vast te stellen, die oog heeft voor bedoelde bijzondere kenmerken en eventueel kan afwij-

ken van de eenvoudige toepassing van het beginsel van artikel 59. Bovendien staat artikel 75, lid 1, sub a en b, de Raad een aanzienlijke beoordelingsmarge toe, die slechts door de algemene doelstellingen van het Verdrag wordt beperkt. Men kan dus moeilijk staande houden dat artikel 75, lid 1, sub a en b, de Lid-Staten een resultaatsverbintenis oplegt, die binnen een bepaalde termijn moest worden nagekomen.

Niettemin meent de Commissie dat een blijvend, met het Verdrag strijdig verzuim van de Raad om het beginsel van het vrije verkeer van diensten op de vervoersector toe te passen, niet zonder rechtsgevolgen kan blijven. In dit verband oppert zij, dat het beginsel van het vrije verkeer van diensten van toepassing kan worden geacht op de gebieden van het vervoer, waarvoor de Raad, na verloop van een passende termijn, geen regeling heeft vastgesteld. Veeleer dan een precieze datum voorop te stellen, geeft zij er de voorkeur aan, de toepasselijkheid van dit beginsel te verbinden aan de vaststelling dat de Raad blijft weigeren zijn verplichtingen na te komen. Het bewijs van een dergelijke negatieve houding zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat de Raad nalaat om overeenkomstig artikel 176 de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van een arrest waarbij zijn verzuim is vastgesteld.

Tenslotte vestigt de Commissie de aandacht op 's Hof's rechtspraak inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid. Weliswaar kan die rechtspraak niet zonder meer worden getransponeerd op de vervoersector, maar de gedachten die eraan ten grondslag liggen, gelden ook voor de andere sectoren waarin de communautaire wetgever vóór het verstrijken van een bepaalde termijn bepalingen moest vaststellen en dit niet heeft gedaan. De grondgedachte was, dat de Lid-Staten in dit geval voorlopige maatregelen konden nemen, zij het onder de verplichting om dit

slechts te doen in het gemeenschappelijk belang en onder toezicht van de Commissie. Het verstrijken van de termijn versterkt dus de verplichting van de Lid-Staten tot samenwerking in de zin van artikel 5, alsmede de bevoegdheden van de Commissie ex artikel 155 om de conformiteit met het gemeenschappelijk belang van de maatregelen die de Lid-Staten mogen nemen, te controleren. Op het gebied van het vervoer sluit de toepassing van dit beginsel aan bij de in artikel 74 neergelegde verplichting van de Lid-Staten om de doelstellingen van het Verdrag op vervoergebied na te streven in het kader van een gemeenschappelijk beleid.

In deze opvatting mogen de Lid-Staten eenzijdige maatregelen op vervoergebied, die de totstandbrenging van het gemeenschappelijk beleid kunnen beïnvloeden, slechts nemen voor zover zij noodzakelijk zijn, en na raadpleging van de Commissie, die zich in voorkomend geval ertegen kan verzetten. In dit verband herinnert de Commissie aan het bestaan van kennisgevingsprocedures voor de vormen van binnenlands vervoer en voor de zee- en luchtvaart. Deze procedures moeten echter worden versterkt.

IV — Mondelinge behandeling

Partijen zijn ter terechtzitting van 17 en 18 december 1984 in hun pleidooien gehoord.

Met betrekking tot het precieze voorwerp van zijn eerste verzoek heeft het *Parlement* ter terechtzitting uiteengezet, dat het geen uitgewerkt concept voor een gemeenschappelijk vervoerbeleid heeft voorgelegd, omdat het niet de rol van communautaire wetgever

heeft willen spelen, die het Verdrag hem niet toevertrouwt. De eerste conclusie van het verzoekschrift dient aldus te worden begrepen, dat het Parlement de Raad verwijt, niet de door het Verdrag vereiste minimumstandaard van een gemeenschappelijk vervoerbeleid te hebben vastgesteld. Volgens 's Hofs rechtspraak omvat deze minimumstandaard de liberalisering van het handelsverkeer en de verwezenlijking van een mededingingseconomie op vervoergebied. De wezenlijke elementen kunnen overigens worden ontleend aan artikel 75, lid 1, sub a en b, EEG-Verdrag.

De *Commissie* heeft op dat punt gepreciseerd, dat het gemeenschappelijk vervoerbeleid weliswaar ruimer is dan het vrije verkeer van diensten, maar zeker de verwezenlijking van deze vrijheid moet omvatten. In zoverre vormt artikel 61 EEG-Verdrag als het ware een constitutionele bepaling. Het is immers ondenkbaar dat het vervoer als enige economische sector van de vrijheid van dienstverrichting zou zijn uitgesloten. Volgens de *Commissie* vloeit na het verstrijken van de overgangperiode de vrijheid van dienstverrichting op de gebieden van artikel 75, lid 1, sub a en b, niet rechtstreeks voort uit artikel 59. Zij meent echter, dat de Raad

verplicht was de nodige voorzieningen te treffen om de vrijheid van dienstverrichting voor de vijf vormen van vervoer geleidelijk tot stand te brengen. Bij een systematische en doelgerichte uitlegging van de betrokken bepalingen is de minimuminhoud van het gemeenschappelijk vervoerbeleid dus voldoende bepaald om te kunnen vaststellen, dat de Raad verplicht is het vrije verkeer van de diensten op het gebied van het vervoer geleidelijk te verwezenlijken, ook al vindt dit proces van geleidelijkheid niet zijn einde aan het einde van de overgangperiode.

Onder verwijzing naar het Duitse staatsrecht heeft de *Commissie* nogmaals beklemtoond dat het geschil van constitutionele aard is, en dat het aan het Hof staat vast te stellen, of en wanneer de tijd waarbinnen de Raad deze minimumstandaard van het gemeenschappelijk vervoerbeleid diende te verwezenlijken, is verstreken. Op dat ogenblik treedt het door de Nederlandse regering genoemde gevolg, namelijk de rechtstreekse werking van de relevante bepalingen, in.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 7 februari 1985 conclusie genomen.

In rechte

- 1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 24 januari 1983, heeft het Europees Parlement krachtens artikel 175, eerste alinea, EEG-Verdrag beroep ingesteld strekkende tot vaststelling dat de Raad, door na te laten een gemeenschappelijk beleid op vervoergebied tot stand te brengen en inzonderheid het kader van dit beleid bindend vast te leggen, het EEG-Verdrag, met name de artikelen 3, sub e, 61, 74, 75 en 84 heeft geschonden, en dat de Raad in strijd met dit Verdrag heeft nagelaten een besluit te nemen over 16 met name genoemde voorstellen van de *Commissie* op vervoergebied.

- 2 Het gemeenschappelijk vervoerbeleid behoort tot de activiteiten die de Gemeenschap volgens artikel 3 EEG-Verdrag moet ontwikkelen, ten einde een gemeenschappelijke markt in te stellen en het economisch beleid van de Lid-Staten geleidelijk nader tot elkaar te brengen. Het wordt behandeld in titel IV van het Tweede deel van het Verdrag, betreffende „de grondslagen van de Gemeenschap”. Artikel 74, dat deze titel inleidt, bepaalt dat de doelstellingen van het Verdrag in de sector vervoer worden nagestreefd „in het kader van een gemeenschappelijk beleid.” Ter uitvoering van deze bepaling moet de Raad volgens artikel 75, lid 1, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en van het Europees Parlement, vaststellen:

- „a) gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer van of naar het grondgebied van een Lid-Staat of over het grondgebied van een of meer Lid-Staten,
- b) de voorwaarden waaronder vervoerondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een Lid-Staat waarin zij niet woonachtig zijn,
- c) alle overige dienstige bepalingen.”

Volgens lid 2 van dit artikel moeten de sub a en b bedoelde bepalingen worden vastgesteld in de loop van de overgangsperiode.

A — De voorgeschiedenis

- 3 Verzoeker merkt op, dat het Parlement reeds in 1968, tegen het einde van de in het EEG-Verdrag voorziene overgangsperiode, een resolutie nopens de stand van uitvoering van het gemeenschappelijk vervoerbeleid (PB 1968, C 10, blz. 8) had aangenomen, waarin het herinnerde aan een vroegere resolutie nopens de vertraging bij de totstandbrenging van het gemeenschappelijk vervoerbeleid, en uitdrukking gaf aan „zijn uitdrukkelijke wens dat onverwijld een gemeenschappelijk vervoerbeleid wordt vastgesteld en uitgevoerd, dat het beschouwt als een essentieel onderdeel van de gemeenschappelijke markt.” Twee jaar later, in 1970, nam het Parlement een soortgelijke resolutie aan (PB 1970, C 40, blz. 27), waarin het andermaal wees op de terzake opgelopen achterstand en de Raad uitnodigde een werkprogramma met een nauwkeurig tijdschema van de te treffen besluiten op te stellen.
- 4 Tegelijk met zijn advies over de mededeling van de Commissie betreffende de ontwikkeling van het gemeenschappelijk vervoerbeleid, nam het Parlement op 25 september 1974 een resolutie aan nopens de grondbeginselen van het gemeenschappelijk vervoerbeleid (PB 1974, C 127, blz. 24). Het Parlement herhaalde zijn verzoek

aan de Raad onverwijld een coherent gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen, in de resoluties van 16 januari 1979 (PB 1979, C 39, blz. 16) en 3 maart 1982 (PB 1982, C 87, blz. 42).

- 5 Na te hebben vastgesteld dat het door het Verdrag gewenste gemeenschappelijk vervoerbeleid nog steeds ontbrak, nam het Europees Parlement tenslotte op 16 september 1982 een resolutie aan over de instelling van een beroep tegen de Raad wegens nalatigheid op het gebied van het vervoerbeleid (PB 1982, C 267, blz. 62). In deze resolutie wordt overwogen, dat op het gebied van het vervoerbeleid slechts minimale maatregelen zijn genomen, die geenszins beantwoorden aan de eisen van de gemeenschappelijke markt, en dat dus niet is voldaan aan de voorschriften van de artikelen 3, sub e, en 74 t/m 84 EEG-Verdrag. Voorts wordt eraan herinnerd, „dat de Raad over een groot aantal voorstellen van de Commissie, waarover het Europese Parlement reeds lang een gunstig advies heeft uitgebracht, geen besluit heeft genomen.”
- 6 Bij deze resolutie van 16 september 1982 droeg het Parlement zijn voorzitter op, een beroep krachtens artikel 175, eerste alinea, EEG-Verdrag tegen de Raad in te stellen, na hem overeenkomstig artikel 175, tweede alinea, tot handelen te hebben uitgenodigd. Bij brief van 21 september daaraanvolgend deelde de voorzitter van het Parlement de Raad mee, dat het Parlement voornemens was een beroep wegens nalaten tegen de Raad in te stellen, omdat hij had verzuimd op basis van de artikelen 3, sub e, 61 en 74 het kader te scheppen voor een gemeenschappelijk vervoerbeleid, waarbinnen de doelstellingen van het Verdrag kunnen worden nagestreefd, alsmede ter uitvoering van de artikelen 61 en 74 de in de artikelen 75 t/m 84 bedoelde besluiten te nemen.
- 7 Bij dezelfde brief van 21 september 1982 werd de Raad verzocht een reeks maatregelen te nemen, en inzonderheid:
 - overeenkomstig de artikelen 3, sub e, en 74 EEG-Verdrag het kader te scheppen voor een gemeenschappelijk vervoerbeleid;
 - het in artikel 61 bedoelde vrije verkeer van de diensten op het gebied van het vervoer tot stand te brengen en daartoe de bepalingen van de artikelen 74 t/m 84 toe te passen;
 - onverwijld de besluiten te nemen die vóór het einde van de overgangsperiode hadden moeten worden genomen, met name die bedoeld in artikel 75, lid 1, sub a en b;

- overeenkomstig artikel 75, lid 1, sub c, alle dienstige bepalingen vast te stellen om de doelstellingen van het Verdrag in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid na te streven;
 - onverwijld een besluit te nemen over een reeks met name genoemde voorstellen van de Commissie, waarover het Parlement reeds advies had uitgebracht.
- 8 De voorzitter van de Raad antwoordde bij brief van 22 november 1982. Luidens deze brief deed de Raad, „zonder zich uit te spreken over de [door de voorzitter van het Parlement] genoemde gerechtelijke aspecten, maar de goede betrekkingen met het Europees Parlement indachtig”, het Parlement een analyse toekomen welker gegevens het in staat moesten stellen, „zich een beeld te vormen van de wijze waarop de Raad momenteel de ontwikkeling van het gemeenschappelijk vervoerbeleid beoordeelt.” De Raad verklaarde voorts, dat hij de door het Europees Parlement getoonde belangstelling voor de verwezenlijking van dit beleid deelde, dat hij reeds in verschillende sectoren van het vervoer een pakket besluiten had genomen, die belangrijke maatregelen bij de totstandbrenging van het gemeenschappelijk vervoerbeleid vormden, maar dat hij zich niettemin ervan bewust was, dat ondanks de gemaakte vorderingen, voor het gemeenschappelijk vervoerbeleid verdere maatregelen waren vereist.
- 9 In een bij deze brief gevoegde nota gaf de Raad een overzicht van de 71 handelingen die hij op vervoergebied had vastgesteld, alsook een commentaar over de stand van het onderzoek van elk der in de brief van de parlementsvoorzitter genoemde voorstellen van de Commissie.
- 10 Nadat de bevoegde parlementaire commissies overeenkomstig de in de resolutie van 16 september 1982 neergelegde procedure het antwoord van de Raad hadden onderzocht, kwam de voorzitter van het Europees Parlement tot de slotsom, dat dit antwoord geen „standpuntbepaling” in de zin van artikel 175, tweede alinea, EEG-Verdrag vormde. Hij besloot mitsdien het onderhavige beroep in te stellen.
- 11 De Commissie heeft geïntervenieerd tot ondersteuning van de conclusies van het Parlement; het Koninkrijk der Nederlanden heeft geïntervenieerd tot ondersteuning van de conclusies van de Raad.

B — De ontvankelijkheid van het beroep

- 12 De Raad, verweerder, heeft een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen en tot staving daarvan twee middelen aangevoerd. Het eerste middel is ontleend aan het ontbreken bij verzoeker van de bevoegdheid om beroep in te stellen — actieve legitimatie —, het tweede houdt in, dat niet is voldaan aan de in artikel 175 gestelde voorwaarden betreffende de precontentieuze procedure.

1. De actieve legitimatie

- 13 De Raad merkt op, dat het beroep in de lijn ligt van het streven van het Parlement om zijn invloed op het besluitvormingsproces in de Gemeenschap te versterken. Voor dit, overigens gerechtvaardigd, streven zou het zich echter niet kunnen bedienen van het beroep wegens nalaten krachtens artikel 175, aangezien de samenwerking tussen de gemeenschapsinstellingen niet door deze bepaling wordt beheerst. De politieke doelstellingen van het Parlement zouden met andere middelen moeten worden nagestreefd.
- 14 In dit licht werpt de Raad, onder erkenning van het feit dat artikel 175 het beroep wegens nalaten tegen het verzuim van de Raad en de Commissie openstelt voor de Lid-Staten en de „overige instellingen van de Gemeenschap”, de vraag op, of het door het Verdrag aan het Parlement verleende controlerecht niet volledig opgaat in de bevoegdheden bedoeld in de artikelen 137, 143 en 144 EEG-Verdrag, waarin de mogelijkheden voor het Parlement om de werkzaamheden van de Commissie en de Raad te beïnvloeden, zijn geregeld. In deze omstandigheden zou het Parlement jegens de Raad niet kunnen beschikken over een bij wege van beroep wegens nalaten uit te oefenen controlerecht.
- 15 Bovendien zou een systematische uitlegging van het Verdrag zich verzetten tegen een actieve legitimatie van het Parlement. Het beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 173, dat een wettigheidstoetsing van de handelingen van de Raad en de Commissie mogelijk maakt, zou immers niet door het Parlement kunnen worden ingesteld. Daar het Verdrag het Parlement niet toestaat, toezicht uit te oefenen op de wettigheid van de handelingen van de Raad en de Commissie, zou het onlogisch zijn, het in geval van een onwettig verzuim van een van die beide instellingen wel een beroepsrecht toe te kennen. Bijgevolg had het Parlement slechts aan een

uitdrukkelijke toewijzing van bevoegdheid het recht kunnen ontleen om beroep wegens nalaten in te stellen.

- 16 Het Europees Parlement en de Commissie betwisten deze redenering onder verwijzing naar de bewoordingen van artikel 175; deze zouden zich immers niet lenen voor een uitlegging die het Parlement het recht ontzegt om beroep wegens nalaten in te stellen. Beide instellingen zijn ook van mening, dat de erkenning van een dergelijk recht geenszins onverenigbaar is met de in het Verdrag voorziene bevoegdheidsverdeling.
- 17 Er zij op gewezen, dat artikel 175, eerste alinea, zoals de Raad overigens heeft erkend, het beroep wegens nalaten tegen de Raad en de Commissie uitdrukkelijk openstelt voor, onder meer, „de overige instellingen van de Gemeenschap”. Deze bepaling verleent dus een zelfde beroepsrecht aan alle instellingen van de Gemeenschap. Men kan de uitoefening van dat recht voor een van die instellingen dus niet beperken zonder afbreuk te doen aan haar door het Verdrag, inzonderheid artikel 4, lid 1, toegekende institutionele positie.
- 18 De omstandigheid dat het Europees Parlement tevens de gemeenschapsinstelling is die tot taak heeft politieke controle uit te oefenen op de werkzaamheden van de Commissie en, in zekere mate, op die van de Raad, kan geen invloed hebben op de uitlegging van de verdragsbepalingen betreffende de beroepsmogelijkheden van de instellingen.
- 19 De als eerste aangevoerde niet-ontvankelijkheidsgrond moet mitsdien worden verworpen.

2. De voorwaarden betreffende de precontentieuze procedure

- 20 De Raad is van mening, dat aan de voorwaarden betreffende de precontentieuze procedure, omschreven in artikel 175, niet is voldaan. Enerzijds zou de brief van de voorzitter van het Europees Parlement van 21 september 1982 niet een „uitnodiging tot handelen” in de zin van artikel 175 zijn geweest, en anderzijds zou de Raad met betrekking tot deze brief „zijn standpunt hebben bepaald” — in de zin van datzelfde artikel — door het Parlement een volledige analyse te verschaffen van de activiteiten van de Raad op het gebied van het in die brief aan de orde gestelde gemeenschappelijk vervoerbeleid.

- 21 Op het eerste punt betoogt de Raad, dat de brief van de voorzitter van het Parlement destijds niet als een uitnodiging tot handelen in de zin van artikel 175 werd beschouwd. Uit het antwoord van de Raad zou kunnen worden opgemaakt, dat de briefwisseling tussen beide instellingen voor de Raad een bijdrage tot de politieke dialoog was en niet de eerste fase van een geding. Om deze reden zou de Raad het Parlement alle nodige gegevens hebben meegedeeld, opdat dit zich een beeld kon vormen van de wijze waarop de Raad de toekomstige evolutie van het gemeenschappelijk vervoerbeleid zag.
- 22 Wat het tweede punt betreft, vestigt de Raad de aandacht op het feit, dat de juiste inhoud van een „standpuntbepaling” in de zin van artikel 175 afhangt van het verzuim dat aan de betrokken instelling wordt verweten. Wanneer deze verplicht is een besluit te nemen zonder daarbij over enige beoordelingsvrijheid te beschikken, zou het nauwelijks denkbaar zijn, dat een standpuntbepaling met een andere inhoud dan de vast te stellen handeling een beroep niet ontvankelijk zou kunnen maken. Wanneer daarentegen het Verdrag de instelling een ruime discretionaire bevoegdheid verleent, zoals in casu het geval is, zou de situatie anders zijn: een antwoord waarin de betrokken instelling meedeelt hoever de werkzaamheden zijn gevorderd, waarom zij nog geen besluit heeft genomen, en hoe zij verder te werk denkt te gaan, zou dan immers volstaan om te kunnen vaststellen dat er geen sprake is van een verzuim in de zin van artikel 175 en dat het beroep bijgevolg niet ontvankelijk is.
- 23 Het Parlement en de Commissie zijn van mening, dat de brief van het Parlement van 21 september 1982 voldoende duidelijk aangeeft, welke maatregelen het Parlement in het kader van artikel 175, tweede alinea, vastgesteld wenst te zien, en dat het antwoord van de voorzitter van de Raad van 22 november 1982 juist wordt gekenmerkt door het feit dat hij ten aanzien van geen van die maatregelen zijn standpunt bepaalt, en dus het Parlement geen antwoord geeft voor wat het verweten verzuim betreft.
- 24 Te dezen moet worden vastgesteld, dat in casu aan de vereisten van de tweede alinea van artikel 175 was voldaan. Onder uitdrukkelijke verwijzing naar die bepaling heeft het Parlement in de brief van zijn voorzitter duidelijk te kennen gegeven dat het de Raad in de zin van artikel 175 tot handelen uitnodigde, en daarbij een opsomming gevoegd van de maatregelen die de Raad volgens hem zou moeten vaststellen om aan zijn verzuim een einde te maken.

- 25 De Raad daarentegen bepaalde zich in zijn antwoord ertoe, een overzicht te geven van de maatregelen die hij op vervoergebied reeds had genomen, zonder zich uit te spreken „over de gerechtelijke aspecten” van de briefwisseling met het Parlement. Hij bestreed noch erkende het gestelde verzuim en zweeg over het standpunt van de Raad met betrekking tot de acties die naar het oordeel van het Parlement nog moesten worden ondernomen. Een dergelijk antwoord kan niet worden beschouwd als een standpuntbepaling in de zin van artikel 175, tweede alinea.
- 26 Het Hof is overigens van oordeel, dat in casu de opmerkingen van de Raad betreffende de discretionaire bevoegdheid waarover hij bij de totstandbrenging van het gemeenschappelijk vervoerbeleid zou beschikken, geen verband houden met de vraag of aan de specifieke voorwaarden van artikel 175 is voldaan, maar met het meer algemene probleem, of het ontbreken van een gemeenschappelijk beleid in de vervoersector een verzuim in de zin van die bepaling kan opleveren. Dit probleem zal verderop in dit arrest worden onderzocht.
- 27 Bijgevolg moet ook het tweede middel dat tot staving van de exceptie van niet-ontvankelijkheid is aangevoerd, worden verworpen.

C — Het voorwerp van het beroep

- 28 In zijn verweerschrift verwijt de Raad het Parlement, niet te zijn ingegaan op de voor de uitslag van het geding beslissende vraag, of de in artikel 175 gebezigde uitdrukking „een besluit nemen” aldus kan worden uitgelegd, dat zij mede ziet op de totstandbrenging van een gemeenschappelijk vervoerbeleid. Dit beleid, aldus de Raad, betreft een uiterst complex gebied met talrijke aspecten, zoals de infrastructuur, de prijzen, de vervoersvoorwaarden, de vrijheid van vestiging en dienstverrichting, de sociale en mededingingsproblemen enzovoort. Mitsdien zou een gemeenschappelijk beleid in deze sector, die zowel het wegvervoer als de binnenscheepvaart en de spoorwegen omvat, niet *uno actu* tot stand kunnen worden gebracht: het zou geleidelijk moeten worden uitgewerkt door middel van specifieke regelingen.
- 29 De procedure van artikel 175 zou volgens de Raad zijn bedoeld voor de gevallen waarin de betrokken instelling verplicht is een bepaalde rechtshandeling vast te stellen, en zich slecht lenen voor het oplossen van gevallen waarin in het kader van een complexe wetgevende procedure een heel stelsel van maatregelen tot stand moet worden gebracht. Wanneer immers het Hof vaststelt dat een instelling in

strijd met het Verdrag heeft nagelaten „een besluit te nemen”, is deze instelling gehouden „de maatregelen te nemen” welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof. Verzoeker zou echter geenszins hebben aangegeven, welke in concreto de maatregelen zijn waarvan de Raad wordt verweten dat hij ze niet heeft vastgesteld.

- 30 Het Europees Parlement erkent, dat een gemeenschappelijk vervoerbeleid waarschijnlijk niet *uno actu* zal worden vastgesteld, maar moet worden gerealiseerd door middel van een reeks maatregelen die in het kader van een coherent systeem op elkaar moeten zijn afgestemd. Het zou echter duidelijk zijn, dat in een of andere zin „een besluit moet worden genomen” om, volgens een vooraf vastgesteld plan, alle in dat verband noodzakelijke maatregelen tot stand te brengen.
- 31 Volgens de Commissie, die op dit punt de zienswijze van het Parlement deelt, bevat het Verdrag een algemene verplichting tot invoering van een gemeenschappelijk vervoerbeleid. Op grond van die verplichting zouden eerst, overeenkomstig de algemene doelstellingen van het Verdrag, de beginselen van een gemeenschappelijk vervoerbeleid moeten worden omschreven, die onontbeerlijk zijn als grondslag voor de vaststelling van uitvoeringsmaatregelen. Met de vaststelling van enkele sporadische maatregelen, die niet de essentiële aspecten van een gemeenschappelijk beleid omvatten, zou niet aan dit vereiste worden voldaan. Hoeveel vrijheid het Verdrag de Raad ook laat om de aard en de volgorde van de binnen het door hem vastgelegde kader te nemen maatregelen te bepalen, de verplichting tot handelen voortvloeiend uit de artikelen 74 en 75 EEG-Verdrag alsook uit artikel 3, sub e, zou voldoende duidelijk zijn om in geval van niet-nakoming het voorwerp te kunnen zijn van een beroep wegens nalaten krachtens artikel 175.
- 32 Het Parlement en de Commissie voegen daaraan toe, dat artikel 75 in elk geval een zeer nauwkeurige termijn bepaalt voor de maatregelen die het Verdrag kennelijk als essentieel beschouwt, want de gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer en de voorwaarden waaronder vervoerondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een Lid-Staat waarin zij niet woonachtig zijn, moesten in de loop van de overgangperiode, dat wil zeggen vóór einde 1969, worden vastgesteld. Beide instellingen brengen in herinnering, dat deze twee aspecten nauw samenhangen met de vrijheid van dienstverrichting, die volgens het Verdrag in beginsel vóór het einde van de overgangperiode moest zijn gerealiseerd, maar ingevolge artikel 61 op het gebied van het vervoer afhangt van de verwezenlijking van een gemeenschappelijk beleid.

- 33 Vooreerst zij eraan herinnerd, dat het Parlement twee verschillende conclusies heeft geformuleerd: de ene betreft het verzuim om een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen en, meer in het bijzonder, het kader ervan vast te leggen, de andere heeft betrekking op het verzuim van de Raad om een besluit te nemen over 16 door de Commissie ingediende voorstellen op het gebied van het vervoer. Het is enkel in verband met de eerste conclusie dat men zich de vraag dient te stellen, of de bewoordingen van artikel 175 en zijn plaats in het geheel van de in het Verdrag voorziene beroepsmogelijkheden het Hof toestaan vast te stellen, dat in strijd met het Verdrag is nagelaten een besluit te nemen.
- 34 Weliswaar lijken de bewoordingen van artikel 175, met name in de Duitse en Nederlandse versie, te pleiten voor een uitlegging die ervan uitgaat dat een bepaald besluit niet is genomen, maar dit argument is niet beslissend. Enerzijds zijn de andere taalversies van die bepaling aldus geformuleerd, dat zij een meer algemeen verzuim kunnen omvatten; anderzijds zou het doel van artikel 175 worden miskend, indien een verzoeker, wanneer het tot de krachtens het Verdrag op een instelling rustende verplichtingen behoort om verscheidene besluiten of een bundel besluiten te nemen, zich voor het Hof er niet over kon beklagen dat die instelling dat heeft nagelaten.
- 35 Het door de Raad opgeworpen probleem komt dus hierop neer: heeft het Europees Parlement in zijn eerste conclusie de maatregelen waarvan het de Raad verwijt ze niet te hebben vastgesteld, zo nauwkeurig aangegeven, dat het Hof, zo het het Parlement in het gelijk zou stellen, in staat is een arrest te wijzen dat door de Raad overeenkomstig artikel 176 kan worden uitgevoerd ?
- 36 Een dusdanige nauwkeurigheid is des te noodzakelijker, omdat in het stelsel van de door het Verdrag geboden beroepsmogelijkheden een nauwe samenhang bestaat tussen het beroep van artikel 173, strekkende tot nietigverklaring van onwettige handelingen van de Raad en de Commissie, en dat van artikel 175, strekkende tot vaststelling dat de Raad of de Commissie in strijd met het Verdrag heeft nagelaten bepaalde besluiten te nemen. Gezien deze samenhang, moet worden geconcludeerd, dat in beide gevallen de besluiten waarop het geding betrekking heeft, in die mate moeten zijn geïndividualiseerd, dat het Hof kan beoordelen of de instelling die ze genomen respectievelijk niet genomen heeft, wettig heeft gehandeld.

- 37 Uit het voorgaande volgt, dat de eerste conclusie van het Parlement, zelfs indien zij gegrond zou blijken, slechts kan worden ontvangen voor zover het aan de Raad verweten verzuim om een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen, erin bestaat, dat hij heeft nagelaten maatregelen vast te stellen waarvan de strekking zo nauwkeurig kan worden bepaald, dat zij kunnen worden geïndividualiseerd en voorwerp kunnen zijn van uitvoering in de zin van artikel 176. Bijgevolg dient thans te worden overgegaan tot het onderzoek van de argumenten van partij en betreffende het al dan niet ontbreken van een gemeenschappelijk vervoerbeleid.

D — De eerste conclusie: het verzuim om een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen

1. Het gemeenschappelijk vervoerbeleid in het algemeen

- 38 Het Europees Parlement erkent dat het Verdrag de Raad een ruime beoordelingsbevoegdheid toekent met betrekking tot de inhoud van het gemeenschappelijk vervoerbeleid. Deze bevoegdheid zou echter in twee opzichten zijn beperkt: in de eerste plaats zou het de Raad niet zijn toegestaan, ook na het verstrijken van de in het Verdrag gestelde termijnen, inzonderheid die van artikel 75, lid 2, stil te blijven zitten; in de tweede plaats zou de Raad gehouden zijn een gemeenschappelijk kader vast te leggen, bestaande in een coherent systeem van beginselen die globaal zijn afgestemd op de complexe economische realiteiten van de vervoersector. Deze beginselen zouden richtinggevend moeten zijn voor de verschillende specifieke maatregelen die nodig zijn om de algemene doelstellingen van het Verdrag in deze sector te verwezenlijken.
- 39 In een dergelijke situatie, aldus het Parlement, zouden de grondbeginselen die de Raad had moeten vaststellen, ten minste aan bepaalde doelstellingen moeten beantwoorden en bepaalde gebieden moeten bestrijken. De aard zelf van een gemeenschappelijk vervoerbeleid impliceert immers de noodzaak om althans bepaalde doelstellingen te verwezenlijken, met name om te komen tot liberalisatie van het vervoer en vergemakkelijking van het grensoverschrijdend verkeer. De betrokken beginselen zouden ook moeten aangeven welke aspecten door de vast te stellen regeling zullen worden geregeld; de economische situatie in de vervoersector zou vereisen, dat met name de concurrentieverhoudingen tussen spoorweg- en wegvervoer en de regeling voor de beheersing van de capaciteit in de binnenscheepvaart en het wegvervoer daartoe behoren.
- 40 De Commissie vermeldt de belangrijke lacunes die op alle gebieden van het vervoerbeleid zijn blijven bestaan, ondanks de talrijke voorstellen die zij sinds meer dan 20 jaar bij de Raad heeft ingediend. Zij wijst met name op de ontoereikendheid van de getroffen maatregelen op het gebied van het goederenvervoer over de

weg, waar capaciteitsbeperkingen hoofdzakelijk tot stand komen door middel van bilaterale overeenkomsten tussen Lid-Staten op grond van zeer uiteenlopende criteria, die vaak een optimaal gebruik van de bestaande capaciteit verhinderen wegens de talrijke terugritten zonder vracht, en waar bovendien het vervoer binnen elk van de Lid-Staten is voorbehouden aan de daar gevestigde ondernemingen. Tenslotte zou het internationaal vervoer nog steeds worden belemmerd door een groot aantal grenscontroles.

- 41 In dit verband noemt de Commissie voorts de onbevredigende situatie bij de rekeningstelsels van de spoorwegen en hun betrekkingen met de staat; de grote structurele overcapaciteit van de binnenscheepvaart, verergerd door het ontbreken van gecoördineerde maatregelen voor het slopen van schepen; het gebrek aan vooruitgang bij de verwezenlijking van infrastructuurprojecten van communautair belang en de gebrekkige coördinatie van nationale infrastructuurmaatregelen; en tenslotte het vrijwel volledig ontbreken van communautaire maatregelen op het gebied van de zeevaart en de luchtvaart.
- 42 De Raad betwist de door de Commissie gesignaleerde lacunes niet, maar voert een reeks argumenten aan die moeten aantonen dat bij die lacunes niet kan worden gesproken van een verzuim in de zin van artikel 175 EEG-Verdrag. Met name beroept hij zich op de beoordelingsmarge waarover hij bij de totstandbrenging van het gemeenschappelijk vervoerbeleid beschikt, alsook op de objectieve moeilijkheden van geografische, economische en sociale aard, die een snellere vooruitgang in de weg staan. De Raad herinnert voorts aan de problemen die verband houden met de bijzondere positie die de spoorwegen op de vervoermarkt innemen, en aan de bijzondere rol die de Lid-Staten, als het om het vervoer gaat, spelen in het besluitvormingsproces van de Raad.
- 43 Vervolgens verwijst de Raad naar de activiteiten die hij terzake reeds heeft ontplooid, en waarvan hij het Parlement bij brief van zijn voorzitter van 22 november 1982 een overzicht heeft bezorgd, alsook naar zijn beschikkingen van 13 mei 1965 tot vaststelling van de te bereiken doelstellingen op het gebied van de fiscale en sociale harmonisatie in de vervoersector (PB 1965, blz. 1500) en van 14 december 1967 houdende een programma van maatregelen die de verdere ontwikkeling van het gemeenschappelijk vervoerbeleid kunnen verzekeren (PB 1967, L 322, blz. 4). Uit deze beschikkingen zou overigens blijken, dat de Raad is gestuit op de — door de Commissie herhaaldelijk erkende — onderlinge afhankelijkheid van de diverse vervoersectoren en van de verschillende op te lossen problemen.

- 44 In dit verband brengt de Raad in herinnering, dat zijns inziens de liberalisatie van het goederenvervoer over de weg nauwelijks denkbaar is zonder een vérgaande harmonisatie van de concurrentievoorwaarden. Deze harmonisatie zou echter onmogelijk zijn zolang het probleem van de spoorwegen en hun betrekkingen met de overheid niet is opgelost. De Raad zou evenwel nooit een voorstel van de Commissie hebben ontvangen, waarmee dit fundamentele probleem kon worden geregeld.
- 45 De Nederlandse regering ondersteunt op dit punt de conclusies van de Raad, zonder hem echter over de gehele linie te volgen. Zij is immers van mening, dat het ontbreken van een gemeenschappelijk vervoerbeleid niet betekent dat de algemene verdragsregels en de vrijheden die zij verzekeren, niet op het vervoer van toepassing zouden zijn. Ofschoon volgens artikel 61 EEG-Verdrag het vrije verkeer van diensten op vervoergebied wordt geregeld door de verdragsbepalingen betreffende het gemeenschappelijk vervoerbeleid, zou daaruit niet mogen worden afgeleid dat het verstrijken van de overgangperiode geen gevolgen heeft gehad voor het vrije verkeer van diensten in deze sector. De Nederlandse regering herinnert eraan, dat het Hof op andere gebieden, zoals dat van de organisatie van de landbouwmarkten en het behoud van de rijkdommen van de zee, heeft verklaard dat het verstrijken van de overgangperiode op zichzelf rechten en verplichtingen kan doen ontstaan die op de algemene verdragsregels berusten.
- 46 Eén conclusie kan gemakkelijk uit de hiervoor weergegeven opmerkingen worden getrokken: partijen zijn het erover eens, dat er nog geen coherent geheel van regelingen bestaat, dat als een gemeenschappelijk vervoerbeleid in de zin van de artikelen 74 en 75 EEG-Verdrag kan worden aangemerkt. Dit volgt zowel uit het door het Parlement gestelde ontbreken van een coherent kader voor de totstandbrenging van een dergelijk beleid, en de door de Commissie belichte omstandigheid dat de wezenlijke problemen op vervoergebied nog steeds bestaan, als uit het door de Raad vermelde feit dat de beschikkingen van 1965 en 1967 houdende vaststelling van een werkschema op dit gebied niet zijn uitgevoerd, en het voortbestaan van belemmeringen van het vrij verrichten van diensten op het gebied van het vervoer, waarop de Nederlandse regering heeft gewezen.
- 47 Mitsdien moet worden nagegaan of, bij gebreke van een geheel van maatregelen dat een gemeenschappelijk vervoerbeleid zou kunnen vormen, het feit dat de Raad geen besluiten heeft genomen, een verzuim in de zin van artikel 175 EEG-Verdrag oplevert.

- 48 Daarbij moet in de eerste plaats worden opgemerkt, dat de objectieve moeilijkheden die volgens de Raad de noodzakelijke vorderingen op de weg naar een gemeenschappelijk vervoerbeleid belemmeren, irrelevant zijn in het kader van het onderhavige geding. Ingevolge artikel 175 staat het aan het Hof, in voorkomend geval de verdragsschending, bestaande in het verzuim van de Raad of de Commissie om een besluit te nemen in een situatie waarin die instelling daartoe gehouden was, vast te stellen. De meer of mindere moeilijkheden waarvoor die verplichting de betrokken instelling plaatst, spelen in het kader van artikel 175 geen rol.
- 49 Voor zover de Raad zich echter beroept op zijn beoordelingsbevoegdheid, dient zijn verweer in beginsel te worden aanvaard. Ook al wordt die beoordelingsbevoegdheid beperkt door de vereisten die voortvloeien uit de instelling van een gemeenschappelijke markt, en door een aantal nauwkeurige verdragsbepalingen, zoals die betreffende termijnen, dit neemt niet weg, dat in het stelsel van het Verdrag het de Raad is die, met inachtneming van de in het Verdrag voorziene procedurevoorschriften, de doelstellingen en middelen van een gemeenschappelijk vervoerbeleid heeft te bepalen.
- 50 Immers, wel moet de Raad in het kader van zijn verplichting om een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen, alle noodzakelijke keuzen doen om tot een geleidelijke uitbouw van dat beleid te komen, doch de inhoud van die keuzen wordt door het Verdrag niet gepreciseerd. Zo laat het Verdrag het bij voorbeeld aan de Raad over te bepalen, of de acties in de vervoersector eerst de betrekkingen tussen de spoorwegondernemingen en de overheid moeten betreffen, dan wel de concurrentieverhouding tussen het spoorweg- en wegvervoer. Zo staat het ook aan de Raad om de prioriteiten bij de harmonisatie van de wetgevingen en administratieve praktijken in deze sector vast te stellen en te beslissen wat die harmonisatie dient in te houden. Op dit gebied verleent het Verdrag de Raad een discretionaire bevoegdheid.
- 51 Deze gedachte vindt steun in de gegevens die de drie betrokken instellingen en de Nederlandse regering in de loop van het geding hebben verstrekt. Daaruit blijkt dat de opvattingen over de inhoud van een gemeenschappelijk vervoerbeleid sinds vorengenoemde beschikking van de Raad van 1965 een ontwikkeling hebben doorgemaakt en dat met name het relatief belang van de diverse onderdelen van een dergelijk beleid in de loop van de tijd verschillend is beoordeeld.

52 Bedoelde gegevens leveren nog een tweede bijdrage aan dit debat. Er blijkt immers uit, dat het Parlement, verzoeker in dit geding, ofschoon daartoe uitgenodigd, niet heeft aangegeven welke maatregelen de Raad ingevolge het Verdrag zou moeten nemen en in welke volgorde dit zou moeten geschieden. Het Parlement heeft zich ertoe beperkt te verklaren, dat die maatregelen een coherent geheel moeten vormen, aan alle Lid-Staten gemeen moeten zijn en de doelstellingen van het Verdrag in de vervoersector moeten verwezenlijken.

53 Gelijk hiervóór reeds vastgesteld, levert het ontbreken van een gemeenschappelijk beleid, waarvan de totstandbrenging door het Verdrag is voorgeschreven, als zodanig niet noodzakelijk een verzuim op dat inhoudelijk voldoende bepaald is om in de termen van artikel 175 te vallen. Deze vaststelling geldt in het onderhavige geval, ook al is het juist, dat de ingevolge artikel 75 verrichte werkzaamheden voortdurend moeten worden voortgezet om de geleidelijke uitbouw van een gemeenschappelijk vervoerbeleid mogelijk te maken, en al is het eveneens juist, dat een groot deel van die werkzaamheden ingevolge het tweede lid van artikel 75 vóór het einde van de overgangsperiode voltooid had moeten zijn.

2. Het vrije verkeer van diensten op het gebied van het vervoer

54 Het Parlement en de Commissie betogen, dat in artikel 75, lid 1, voor de vaststelling van de aldaar sub a en b bedoelde gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer en de voorwaarden waaronder vervoerondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een Lid-Staat waarin zij niet woonachtig zijn, niet enkel een termijn is bepaald, doch dat deze bepalingen de Raad ook voldoende nauwkeurige verplichtingen opleggen om een verzuim in de zin van artikel 175 EEG-Verdrag te kunnen vaststellen. Beide instellingen wijzen op de nauwe samenhang tussen die bepalingen en de vrijheid van dienstverrichting, waarvan de verwezenlijking een der belangrijkste taken van de Gemeenschap vormt.

55 De Raad heeft dit standpunt betwist met het argument, dat zelfs op het gebied van artikel 75, lid 1, sub a en b, de inhoud en het doel van de vast te stellen regels niet voldoende bepaald zijn.

56 De Commissie heeft erop gewezen, dat in ieder geval één onderdeel van het door het Verdrag beoogde gemeenschappelijk vervoerbeleid inhoudelijk voldoende is omschreven om als een nauwkeurige verplichting te kunnen worden aangemerkt, namelijk de vrijheid van dienstverrichting. De omvang van deze verplichting zou kunnen worden bepaald aan de hand van de verdragsbepalingen betreffende het

verrichten van diensten, inzonderheid de artikelen 59 en 60, en van de desbetreffende richtlijnen en rechtspraak.

- 57 Van haar kant heeft ook de Nederlandse regering het belang van de vrijheid van dienstverrichting beklemd.
- 58 Bijgevolg moet nader worden ingegaan op de argumenten van partijen betreffende de vrijheid van dienstverrichting in de vervoersector en op de samenhang tussen deze vrijheid en de totstandbrenging van een gemeenschappelijk beleid op dit gebied.
- 59 De Commissie en de Nederlandse regering brengen in herinnering, dat volgens 's Hofs rechtspraak de artikelen 59 en 60 sinds het einde van de overgangperiode rechtstreeks toepasselijk zijn. Zij zijn het erover eens, dat de enkele omstandigheid dat het verrichten van diensten op het gebied van het vervoer ingevolge artikel 61 zal worden geliberaliseerd in het kader van het gemeenschappelijk vervoerbeleid, niet volstaat om de bepalingen betreffende de diensten voor onbepaalde tijd buiten toepassing te laten, wanneer de Raad sinds jaren nalaat dit gemeenschappelijk beleid tot stand te brengen.
- 60 De Nederlandse regering herinnert eraan, dat ingevolge artikel 8, lid 7, EEG-Verdrag het einde van de overgangperiode het uiterste tijdstip vormt waarop alle maatregelen welke het tot stand brengen van de gemeenschappelijke markt meebrengt, moeten zijn verwezenlijkt; zij ziet geen reden om een uitzondering te maken voor de vervoermarkt. Voorts stelt zij, dat het ontbreken van uitdrukkelijk in het Verdrag voorziene uitvoeringsbepalingen nooit de toepassing van de algemene regels of grondbeginselen van het Verdrag heeft belet. Zij leidt daaruit af, dat sinds het einde van de overgangperiode de vrijheid van dienstverrichting ook in de vervoersector moet worden erkend. Daar de rechtstreekse toepasselijkheid van de artikelen 59 en 60 op zichzelf volstaat om de doelstellingen van een gemeenschappelijk vervoerbeleid te verwezenlijken, zonder dat de Raad andere maatregelen behoeft te nemen, zou deze geen verzuim kunnen worden verweten.
- 61 De Commissie meent daarentegen, dat de artikelen 59 en 60 niet rechtstreeks toepasselijk zijn in de vervoersector. Krachtens artikel 61 zou de vrijheid van dienstverrichting op het gebied van het vervoer moeten worden verwezenlijkt in het kader van de in artikel 75, lid 1, sub a en b, bedoelde regels. Deze bepaling zou ten doel hebben, de Raad een passende termijn te gunnen — eventueel tot na het

verstrijken van de overgangperiode — om het vrije verkeer van diensten op vervoergebied in het kader van een gemeenschappelijk beleid te verwezenlijken. Deze passende termijn zou echter niet eindeloos kunnen voortduren en zou meer dan 15 jaar na het verstrijken van de overgangperiode wel bijna ten einde moeten lopen; anders zou de vrijheid van dienstverrichting, ofschoon door het Verdrag gewaarborgd, toepassing missen in een enkele sector van het economisch leven, hetgeen op den duur tot distorsies van de mededinging moet leiden. In deze omstandigheden zou het Hof in het onderhavige arrest bij wijze van vermaning moeten aangeven, wanneer de in artikel 61 bedoelde redelijke termijn verstrijkt.

- 62 Vooreerst zij eraan herinnerd, dat volgens artikel 61, lid 1, het vrije verkeer van de diensten op het gebied van het vervoer wordt geregeld door de bepalingen voorkomende in de titel betreffende het vervoer. De toepassing van de beginselen van het vrije dienstenverkeer, zoals die met name zijn neergelegd in de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag, moet volgens het Verdrag dus worden verwezenlijkt door de totstandbrenging van het gemeenschappelijk vervoerbeleid en met name door de vaststelling van de gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer en de voorwaarden waaronder vervoerondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een Lid-Staat waarin zij niet woonachtig zijn. Deze regels en voorwaarden, bedoeld in artikel 75, lid 1, sub a en b, raken noodzakelijkerwijs de vrijheid van dienstverrichting.
- 63 Het standpunt van de Nederlandse regering, als zou het verstrijken van de overgangperiode tot gevolg hebben dat de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag ook in de vervoersector rechtstreeks toepasselijk zijn, kan dus niet worden aanvaard.
- 64 Terecht is echter door het Parlement, de Commissie en de Nederlandse regering aangevoerd, dat de Raad krachtens artikel 75, lid 1, sub a en b, onder meer verplicht is de vrijheid van dienstverrichting op vervoergebied tot stand te brengen, en dat de omvang van deze verplichting in het Verdrag duidelijk is bepaald. Immers, gelijk het Hof overwoog in zijn arrest van 17 december 1981 (zaak 279/80, Webb, Jurispr. 1981, blz. 3305), brengen de dwingende bepalingen betreffende de vrijheid van dienstverrichting ingevolge de artikelen 59 en 60 de opheffing mee van alle discriminaties jegens degene die de diensten verricht, welke zijn gebaseerd op zijn nationaliteit of op de omstandigheid dat hij is gevestigd in een andere Lid-Staat dan die waar de dienst moet worden verricht.

- 65 Bijgevolg beschikt de Raad op dit punt niet over de discretionaire bevoegdheid waarop hij zich op andere gebieden van het gemeenschappelijk vervoerbeleid kan beroepen. Daar het te bereiken resultaat vaststaat krachtens de artikelen 59, 60, 61 en artikel 75, lid 1, sub a en b, in hun onderlinge samenhang gelezen, kan slechts ten aanzien van de wegen en middelen om — met inachtneming van de bijzondere aspecten van het vervoer overeenkomstig artikel 75 — dat resultaat te bereiken, een zekere beoordelingsbevoegdheid worden uitgeoefend.
- 66 In deze omstandigheden zijn de in artikel 75, lid 1, sub a en b, bedoelde verplichtingen voor zover betrekking hebbend op de verwezenlijking van de vrijheid van dienstverrichting, voldoende nauwkeurig bepaald om de niet-nakoming ervan als een verzuim in de zin van artikel 175 te kunnen aanmerken.
- 67 De Raad was gehouden, overeenkomstig artikel 75, leden 1, sub a, en 2, de vrijheid van dienstverrichting vóór het einde van de overgangperiode uit te breiden tot de vervoersector, voor zover deze uitbreiding het internationaal vervoer van of naar het grondgebied van een Lid-Staat of over het grondgebied van een of meer Lid-Statens betrof, en, overeenkomstig artikel 75, leden 1, sub b, en 2, in het kader van de liberalisatie van het dienstenverkeer in deze sector de voorwaarden vast te stellen, waaronder vervoerondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een Lid-Staat waarin zij niet woonachtig zijn. Vaststaat dat de daartoe noodzakelijke maatregelen nog niet zijn genomen.
- 68 Op dit punt moet dus worden vastgesteld dat de Raad in verzuim is. Hij heeft immers nagelaten maatregelen te nemen die vóór het verstrijken van de overgangperiode hadden moeten worden genomen en waarvan inhoud en aard met voldoende nauwkeurigheid kunnen worden bepaald.
- 69 Het Parlement, de Commissie en de Nederlandse regering hebben nog gewezen op de rechtssituatie die zou ontstaan, indien de Raad na een eventuele veroordeling wederom zou nalaten een besluit te nemen. Dit probleem is hypothetisch. Artikel 176 verplicht de Raad de maatregelen te nemen, welke nodig zijn ter uitvoering van het onderhavige arrest; daar dit artikel geen termijn noemt, moet worden aangenomen dat de Raad daartoe over een redelijke tijd beschikt. In het onderhavige arrest behoeft niet te worden onderzocht, wat de gevolgen zouden zijn van een eventueel langer stilzitten van de Raad.

70 Mitsdien moet worden vastgesteld, dat de Raad het Verdrag heeft geschonden door na te laten de vrijheid van dienstverrichting op het gebied van het internationaal vervoer te verzekeren en de voorwaarden voor de toelating van niet in een Lid-Staat gevestigde vervoerders tot het binnenlands vervoer in die Lid-Staat vast te stellen.

71 Vanzelfsprekend staat het aan de Raad om, in de volgorde die hem goedgevindt, de maatregelen te nemen die hij noodzakelijk acht ter begeleiding van de vereiste liberalisatiemaatregelen.

E — De tweede conclusie: het verzuim om een besluit te nemen over de 16 voorstellen van de Commissie

72 De tweede conclusie van het Europees Parlement betreft 's Raads verzuim een besluit te nemen over 16 in het verzoekschrift opgesomde voorstellen van de Commissie. Over al deze voorstellen had het Parlement reeds advies uitgebracht.

73 Twee van deze voorstellen zijn door de Raad vóór de terechtzitting aangenomen; het Parlement heeft verklaard, ze derhalve van de ingediende lijst te schrappen. Een derde voorstel, dat door de Raad na de terechtzitting in gewijzigde vorm is vastgesteld als richtlijn nr. 85/3 van 19 december 1984 betreffende de gewichten, de afmetingen en sommige andere technische kenmerken van bepaalde wegvoertuigen (PB 1985, L 2, blz. 14), heeft het Parlement niet meer kunnen doorhalen. Vaststaat dat het vierde voorstel op de lijst van het Parlement door de Raad is afgewezen en dat een vijfde zijn belang heeft verloren doordat de inhoud ervan door de Raad in een andere richtlijn is opgenomen.

74 Het Parlement is van mening, dat de Raad krachtens de artikelen 74 en 75 EEG-Verdrag verplicht is, zich binnen een redelijke termijn uit te spreken over de voorstellen die de Commissie hem op vervoergebied voorlegt. De Raad zou niet verplicht zijn een voorstel aan te nemen in de vorm waarin de Commissie het hem voorlegt; hij zou echter in de ene of andere zin een besluit moeten nemen.

75 Deze voorstelling van zaken houdt in, dat de door het Parlement bedoelde verplichting van de Raad samenvalt met diens algemene verplichting een gemeen-

schappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen, voor zover dit binnen een bepaalde termijn moet gebeuren. Zo gezien, kan het slechts gaan om de voorstellen die betrekking hebben op de in artikel 75, lid 1, sub a en b, omschreven onderwerpen.

- 76 Eén van deze voorstellen berust op artikel 75, lid 1, sub b, te weten het in 1967 bij de Raad ingediende voorstel voor een verordening betreffende de toegang tot de markt van het goederenvervoer over de binnenwateren. Volgens hetgeen de Raad en de Commissie hebben opgemerkt, is dit voorstel in zijn oorspronkelijke vorm niet meer actueel. De Commissie heeft de Raad doen weten, dat zij enkel artikel 38 van het voorstel handhaaft daar de andere bepalingen onderwerp zijn van de discussie over het mandaat van de Commissie voor de onderhandelingen met Zwitserland in het kader van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart.
- 77 De voorstellen op grond van artikel 75, lid 1, sub a, betreffen voor het merendeel het wegvervoer. Dit is het geval met de twee voorstellen betreffende de vereiste vergunningen voor samenstellen van voertuigen, en met het voorstel tot liberalisering van het vervoer van levende dieren en kunstwerken met gespecialiseerde voertuigen.
- 78 Voor zover de op artikel 75, lid 1, sub a en b, gebaseerde voorstellen ten doel hebben bij te dragen tot de verwezenlijking van de vrijheid van dienstverrichting op vervoergebied, vloeit de verplichting van de Raad om daaromtrent een besluit te nemen, reeds voort uit het hiervóór geconstateerde verzuim van de Raad. Voor zover die voorstellen buiten dat kader vallen, behoren zij tot de maatregelen die de vereiste liberalisatiemaatregelen kunnen begeleiden en ten aanzien waarvan de Raad over een discretionaire bevoegdheid beschikt.
- 79 Mitsdien behoeft niet meer apart te worden ingegaan op de verplichting van de Raad om over de betrokken voorstellen een besluit te nemen.

Kosten

- 80 Volgens artikel 69, paragraaf 3, van het Reglement voor de procesvoering kan het Hof de proceskosten compenseren, indien partijen onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld. In casu zijn er termen aanwezig om de proceskosten te compenseren in die zin, dat elk der partijen en elk der interveniënten de eigen kosten zal dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtsdoende, verstaat:

- 1) De Raad heeft het Verdrag geschonden door na te laten de vrijheid van dienstverrichting op het gebied van het internationaal vervoer te verzekeren en de voorwaarden voor de toelating van niet in een Lid-Staat gevestigde vervoerders tot het binnenlands vervoer in die Lid-Staat vast te stellen.
- 2) Het beroep wordt voor het overige verworpen.
- 3) Elk der partijen en elk der interveniënten zal zijn eigen kosten dragen.

Mackenzie Stuart	Bosco	Due	Kakouris	
Koopmans	Everling	Bahlmann	Galmot	Joliet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 22 mei 1985.

De griffier

P. Heim

De president

A. J. Mackenzie Stuart