FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 2. juli 1991 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. Firmaet Pinaud Wieger GmbH Spedition (herefter benævnt »Pinaud Wieger«), som har hjemsted i Köln (Forbundsrepublikken Tyskland), udøver virksomhed med intern godstransport i Tyskland og har en tilladelse hertil udstedt af de tyske myndigheder.

2. Pinaud Wieger ønskede at indgå aftale med Transvenlo BV (herefter benævnt »Transvenlo«), et nederlandsk transportfirma, hvorefter sidstnævnte skulle udføre intern fjerngodstransport i Tyskland til en lavere pris end de af de tyske myndigheder fastsatte takster for den pågældende form for transport. Transvenlo er ikke etableret i Tyskland og har ingen tilladelse til at udføre fjerngodstransport i dette land.

3. Ifølge dommen fra Bundesverwaltungsgericht, som har anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse, anså sagsøgte i hovedsagen, Bundesanstalt für den Güterfernverkehr, dispositionen for ulovlig og tilkendegav, at myndigheden i tilfælde af overtrædelse af bestemmelserne ville iværksætte den i den tyske Güterkraftverkehrsgesetz (lov om vejgodstransport, herefter benævnt »GüKG«) foreskrevne retsforfølgning og pålægge en bøde.

4. Pinaud Wieger anlagde herefter sag med henblik på at få fastslået, at virksomheden lovligt kan indgå aftale med Transvenlo om udførelse af transporter og herved aftale vederlag, der er lavere end de i den gældende tyske lovgivning fastsatte takster. Pinaud Wieger fik hverken medhold i første instans eller i appelinstansen, idet der blev henvist til bestemmelserne i GüKG, hvorefter intern godstransport i Forbundsrepublikken Tyskland kun må udføres af virksomheder, der har hjemsted i landet og har fået den nødvendige tilladelse inden for det maksimumskontingent, som fastsættes af forbundsregeringen, og kun til de i henhold til lovens § 22 fastsatte takster.

5. Det blev ligeledes lagt til grund i de pågældende domme, at lovens betingelser ikke var blevet berørt af EØF-Traktaten. Den omstændighed, at Rådet siden 1970 under tilsidesættelse af sine forpligtelser ikke har udstedt nogen bestemmelser i henhold til EØF-Traktatens artikel 75 vedrørende international transport og transportvirksomheders adgang til at udføre intern transport i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende (herefter benævnt »cabotage«) — selv efter Domstolens dom i en sag mellem Parlamentet og Rådet [1], hvormed Rådets passivitet blev fastslået — har ikke haft den virk-

* Originalsprog: fransk.

1 — Dom af 22.5.1985, sag 13/83, Sml. s. 1513, jf. generaladvokat Lenz' forslag til afgørelse.

ning, at EØF-Traktatens artikel 59 og 60 om den frie udveksling af tjenesteydelser inden for Fællesskabet er blevet direkte anvendelige på transportområdet. De komplicerede forhold inden for transportområdet og behovet for regler, der begrænser den frie udveksling af tjenesteydelser — et behov, som er anerkendt i artikel 75 — er til hinder for en fuldstændig frigivelse på grundlag af artikel 59 og 60.

6. Pinaud Wieger iværksatte herefter revisionsanke til Bundesverwaltungsgericht. Selskabet gjorde i det væsentlige gældende, at de i henhold til den tyske lovgivning gældende begrænsninger for cabotage udført af en virksomhed, der har hjemsted i en anden medlemsstat, ikke længere er gyldige på grund af den direkte virkning af artikel 59 og 60. Pinaud Wieger anførte, at selskabet i første række er interesseret i en aftale med Transvenlo om udførelse af transporter til lavere takster end de i henhold til § 22 i GüKG fastsatte. Selskabet understregede imidlertid, at det, selv om det — i modsætning til, hvad selskabet selv mener — måtte være forpligtet til at overholde de i henhold til den pågældende lovgivning gældende takster, alligevel er interesseret i at lade Transvenlo udføre transporter for selskabets regning i Forbundsrepublikken Tyskland.

7. Bundesverwaltungsgericht har i sin kendelse klart givet udtryk for sin opfattelse, for så vidt angår Pinaud Wiegers principale påstand om, at det fastslås, at selskabet lovligt kan indgå aftale med Transvenlo om udførelse af interne transporter i Tyskland til lavere takster end de i dette land gældende. Den nationale domstol har herved indledningsvis bemærket, at Rådet med de mere end fire år, der er forløbet siden dommen af 22. maj 1985, har haft en rimelig frist til at opfylde sine forpligtelser. Men selv om det måtte lægges til grund, at Rådets passivitet — den manglende vedtagelse af bestemmelser i henhold til Traktatens artikel 75 — medfører, at artikel 59 og 60 er direkte anvendelige, betyder dette dog ikke, de nationale takstordninger bortfalder fuldstændigt, da Rådet ikke har fastsat nogen retningslinjer på fællesskabsplan.

8. Den forelæggende ret har dernæst, om end den også på dette punkt synes at hælde til en benægtende besvarelse, udtrykt tvivl om, hvorvidt transportvirksomheder, der er hjemmehørende i en anden medlemsstat og kun i dette land har tilladelse til at udføre transporter, i medfør af artikel 59 og 60 kan udføre transporter i Tyskland på de i dette land gældende betingelser. Under alle omstændigheder har den nationale ret forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Indebærer Rådet for De Europæiske Fællesskabers fortsatte undladelse af at gennemføre den frie udveksling af tjenesteydelser inden for international transport og dets undladelse af at fastsætte de betingelser, hvorunder transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende, at EØF-Traktatens artikel 59 og 60 er direkte anvendelige, i det mindste i det omfang, at det ikke må forbydes en i Forbundsrepublikken Tyskland hjemmehørende virksomhed at indgå aftale med en nederlandsk transportvirksomhed, hvorefter denne under benyttelse af køretøjer, der er godkendt til godstransport i Nederlandene, skal levere tjenesteydelser i form af intern fjerngodstransport i Forbundsrepublikken Tyskland til de dér generelt gældende takster?«

9. Lad mig indledningsvis bemærke, at mens der i spørgsmålet først henvises til såvel international transport som cabotage, angiver den forelæggende ret i slutningen af sit spørgsmål den konkrete retlige situation, som ønskes afklaret, nemlig den situation, at en virksomhed udfører interne transporter i en medlemsstat, hvor den ikke er hjemmehørende, dvs. en cabotagesituation. For at give den nationale ret en relevant besvarelse må Domstolen derfor efter min opfattelse først behandle spørgsmålet om Rådets fortsatte passivitet på området for cabotagekørsel, idet det i øvrigt må understreges, at parterne i hovedsagen, som angår denne form for transport, ikke i deres indlæg har beskæftiget sig med den internationale transport [2].

10. De juridiske aspekter i sagen er Domstolen bekendt, idet der har verseret flere sager om vanskeligheder med gennemførelsen af den fælles transportpolitik. Jeg vil på den baggrund også kun kort henvise til nogle hovedtræk i udviklingen på området.

11. Indledningsvis skal der henvises til dommen af 22. maj 1985 i sagen mellem Parlamentet og Rådet [3], hvor Domstolen fastslog, at Rådet i strid med Traktaten havde undladt at gennemføre den frie udveksling af tjenesteydelser inden for international transport samt undladt at fastsætte de betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende. Domstolen udtalte, at Rådet efter artikel 75, stk. 1, litra a) og b), er forpligtet til bl.a. at gennemføre den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet, og at omfanget af forpligtelserne klart fremgår af Traktaten [4]. Domstolen henviste desuden til sin egen praksis [5], hvorefter princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser, jf. artikel 59 og 60, indebærer et påbud om, at enhver forskelsbehandling af tjenesteyderen på grundlag af dennes nationalitet eller på grundlag af, at han er etableret i en anden medlemsstat end den, hvori tjenesteydelsen skal udføres, skal afskaffes [6].

12. I henhold til dommen følger det heraf, at Rådet med hensyn til den frie udveksling af tjenesteydelser ikke har det frie skøn, som det har inden for andre områder af den fælles transportpolitik. Eftersom det mål, der skal nås, utvetydigt fremgår af artikel 59, 60 og 61, jf. artikel 75, stk. 1, litra a) og b), kan Rådet — under hensyntagen til transportspørgsmålenes særlige karakter — alene udøve et vist skøn med hensyn til, hvorledes foranstaltningerne til realisering af dette mål nærmere skal udformes [7].

13. Domstolen fastslog videre, at Rådet havde udvist passivitet ved ikke at have gennemført den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet inden overgangsperiodens udløb, jf. artikel 75, stk. 1, litra a) og b), for så vidt angår international transport til eller fra en medlemsstats område el-

2 — Derimod har Kommissionen i sit indlæg henvist til den internationale transport til støtte for, at Rådet med udstedelsen af forordning (EØF) nr. 1841/88 af 21.6.1988 bragte sin passivitet til ophør. Ifølge forordningen ophæves fællesskabskontingenterne, de bilaterale kontingenter og kontingenterne for transit til og fra tredjelande med virkning fra den 1.1.1993, fra hvilken dato adgangen til markedet for grænseoverskridende transport vil blive undergivet en ordning med fællesskabslicenser, der udstedes på grundlag af kvalitative kriterier.

3 — Jf. ovenfor i note 1.

4 — Præmis 64.

5 — Dom af 17.12.1981, sag 279/80, Webb, Sml. s. 3305.

6 — Jf. ovenfor i note 4.

7 — Præmis 65.

ler gennem en eller flere medlemsstaters områder (international transport) og de betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende (cabotage) [8].

14. Jeg vil imidlertid her støtte mig til to andre aspekter i dommen, som har særlig betydning for det præjudicielle spørgsmål i denne sag.

15. Den nederlandske regering, som var interveneret i sagen til støtte for Rådets påstande, havde gjort gældende, at Traktatens artikel 59 og 60 efter overgangsperiodens udløb var blevet umiddelbart anvendelige på transportområdet, og at der således ikke var behov for andre foranstaltninger fra Rådet, hvorfor der ifølge regeringen ikke forelå nogen traktatstridig passivitet fra Rådets side. Domstolen afviste dette synspunkt, idet det bemærkedes, at den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet i henhold til Traktatens artikel 61, stk. 1, er omfattet af bestemmelserne i afsnittet vedrørende transport, og at princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser på dette område derfor skal gennemføres via indførelsen af den fælles transportpolitik, især ved fælles regler for international transport og ved fastsættelse af de betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende, dvs. de mål, der omhandles i henholdsvis artikel 75, stk. 1, litra a) og b) [9].

16. Endvidere havde Europa-Parlamentet, Kommissionen og den nederlandske regering kommenteret den situation, der ville opstå, såfremt Rådet fortsat ville forholde sig passivt efter afsigelse af en dom, hvorefter der forelå et traktatbrud. Kommissionen havde nærmere anført, at dersom Rådet i strid med Traktaten vedholdende undlod at fastsætte bestemmelser med henblik på gennemførelsen af princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet, måtte dette princip antages at finde anvendelse efter udløbet af et »passende tidsrum« [10] som følge af konstateringen af, at Rådet vedvarende havde afvist at opfylde sine forpligtelser. En sådan afvisende holdning kunne ifølge Kommissionen f.eks. anses for bevist, dersom Rådet, jf. artikel 176, undlod at træffe de nødvendige foranstaltninger til at opfylde en dom, hvorved Rådets passivitet var fastslået.

17. Domstolen undlod at tage stilling til dette problem under henvisning til dets hypotetiske karakter. Det bemærkedes, at artikel 176, hvorefter det påhviler Rådet at gennemføre de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af den dom, hvormed passiviteten bliver fastslået, ikke fastsætter nogen frist, og at det derfor må lægges til grund, at Rådet i så henseende har en »rimelig frist«. Domstolen fandt det ikke fornødent i forbindelse med sin afgørelse at tage stilling til følgerne af en eventuel fortsat passivitet fra Rådets side.

18. Omtrent fire år senere skulle Domstolen i Lambregts-sagen [11] igen træffe afgørelse om gennemførelsen af den frie udveksling af

8 — Præmis 67.

9 — Præmis 62.

10 — Jf. retsmøderapporten (Sml. s. 1582).

11 — Dom af 13.7.1989 (sag 4/88, Sml. s. 2583), jf. generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse.

tjenesteydelser på transportområdet, for så vidt angår landevejstransport.

19. Hovedsagen var anlagt i 1982 mod de belgiske myndigheder af et nederlandsk transportselskab, som gjorde gældende, at artikel 59 og 60 havde direkte virkning og således var til hinder for regler, hvorefter en transportvirksomhed skulle have et »center for sin virksomhed« i Belgien for at kunne opnå tilladelser til intern og international transport.

20. Domstolen gav det klare svar, at der i henhold til de på daværende tidspunkt gældende bestemmelser ikke var fri udveksling af tjenesteydelser på transportområdet, og at artikel 59 og 60 ikke var blevet direkte anvendelige som følge af overgangsperiodens udløb. Det skal herved bemærkes, at dommen efter min opfattelse blot bekræftede afgørelsen i sagen Parlamentet mod Rådet, idet Domstolen allerede dengang havde fastslået, at artikel 59 og 60 ikke fik direkte virkning på transportområdet efter den 1. januar 1970. Da der er tale om en situation, der ligger mellem dette tidspunkt og afsigelsen af dommen i sagen Parlamentet mod Rådet, drog Domstolen altså i Lambregts-dommen konsekvenserne af dommen fra 1985.

21. Generaladvokat Jacobs, som havde foreslået samme resultat, havde imidlertid også subsidiært beskæftiget sig med en »vedvarende passivitet« fra Rådets side og de eventuelle retlige følger heraf. Under henvisning til den nederlandske regerings indlæg i den pågældende præjudicielle sag, hvori regeringen opfordrede Domstolen til at afklare spørgsmålet om, på hvilket tidspunkt den rimelige frist, som der henvises til i dommen i sagen Parlamentet mod Rådet, udløber, bemærkede generaladvokaten, at denne dom

»lader den mulighed stå åben, at Traktatens bestemmelser, såfremt Rådet fortsat undlader at handle efter udløbet af en rimelig frist fra dommens dato, inden for visse grænser kan antages at skabe visse rettigheder, som borgerne kan påberåbe sig for de nationale domstole« [12].

Endelig anførte generaladvokaten med hensyn til udløbet af den rimelige frist:

»[Det er] efter min mening klart sandsynligt, nu da der er gået mere end fire år siden datoen for denne dom (og næsten 20 år siden overgangsperiodens udløb), at vi meget snart vil nå det punkt, hvor denne frist vil udløbe, hvis den da ikke allerede er udløbet« [13].

Der henvises til, at Jacobs fremsatte sit forslag til afgørelse den 15. juni 1989.

22. Bundesverwaltungsgericht's forelæggelseskendelse blev afsagt den 9. november 1989.

23. Den 21. december 1989 udstedte Rådet forordning (EØF) nr. 4059/89 om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre intern vejgodstransport i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende [14].

12 — Punkt 20.

13 — Punkt 21.

14 — EFT L 390, s. 3. Europa-Parlamentet har anlagt annullationssøgsmål mod forordningen (EFT 1990 C 110, s. 5). dom af 16.7.1992 (sag C-65/90, Sml. I, s. 4593).

24. Dette er kort fortalt kronologien i sagen, hvorefter jeg kan hellige mig undersøgelsen af det præjudicielle spørgsmål fra den forelæggende ret. Spørgsmålet indeholder en forudsætning, nemlig Rådets fortsatte passivitet, med hensyn til hvilken Bundesverwaltungsgericht ønsker at få oplyst, om den har medført, at Traktatens artikel 59 og 60 har fået direkte virkning. Efter forelæggelsen af spørgsmålet er forordning nr. 4059/89 imidlertid blevet udstedt. Den spanske regering har på den baggrund konkluderet, at det præjudicielle spørgsmål ikke længere er relevant, mens Kommissionen finder, at det ikke er nødvendigt at afgøre, om den rimelige frist var udløbet forinden.

25. Disse synspunkter synes ikke at kunne tiltrædes.

26. Den ved den nationale ret anlagte sag er ganske vist et anerkendelsessøgsmål, der — som den forelæggende ret selv har bemærket — skal afgøres på grundlag af retstilstanden på tidspunktet for sagens afgørelse.

27. Domstolen kan imidlertid ikke som svar på spørgmålet blot henvise til forordning nr. 4059/89 og fastslå, at den rimelige frist ikke var udløbet på tidspunktet for udstedelsen af forordningen, hvorfor visse retlige følger ikke er indtrådt. Der må herved gives Pinaud Wieger medhold i de betragtninger, selskabet fremførte under retsmødet.

28. Ifølge sagsøgeren i hovedsagen har artikel 59 og 60 haft direkte virkning på transportområdet siden den 22. maj 1987 [15], dvs. efter udløbet af en frist på to år fra afsigelsen af Domstolens dom i sagen Parlamentet mod Rådet. Rådet kunne herefter ikke sætte spørgsmålstegn ved de rettigheder, bestemmelserne giver borgerne, ved at udstede en forordning, der er så »ufuldstændig« som forordning nr. 4059/89.

29. For at kunne tage stilling til det således anførte må det først afgøres, om den »rimelige frist« var udløbet på tidspunktet for udstedelsen af forordning nr. 4059/89. Såfremt dette ikke er tilfældet, skal det desuden fastlægges, i hvilket omfang den pågældende forordning kan betragtes som en opfyldelse af Domstolens dom i sagen Parlamentet mod Rådet med hensyn til cabotage. Hvis derimod den »rimelige frist« var udløbet før udstedelsen af forordning nr. 4059/89, skal det afgøres, om dette medførte, at artikel 59 og 60 fik direkte virkning og dermed udgjorde en hindring for Rådets senere udstedelse af den omhandlede forordning.

30. Det første led i min undersøgelse er således spørgsmålet, om forordning nr. 4059/89 blev udstedt på et tidspunkt, hvor Rådets rimelige frist til at træffe foranstaltninger til opfyldelse af Domstolens dom af 22. maj 1985 med hensyn til cabotage allerede var opfyldt.

31. Der er efter min mening ingen tvivl om, at Domstolens domme, hvad enten de fastslår et traktatbrud fra en stats side eller passivitet fra en institutions side, skal opfyldes straks.

15 — I sit skriftlige indlæg havde sagsøgeren anført datoen 1.7.1987.

32. For så vidt angår domme om traktatbrud, fremgår det af Domstolens praksis, at

»EØF-Traktatens artikel 171 fastsætter ikke nogen frist for, hvornår en dom skal være opfyldt. Det er imidlertid åbenbart, at der straks skal iværksættes foranstaltninger med henblik på at opfylde en dom, og at disse skal være gennemført så hurtigt som muligt« [16].

33. Når der er tale om domme fra Domstolen, hvorved det fastslås, at en situation er i strid med fællesskabsretten — herunder domme, hvorved der fastslås en passivitet fra en institutions side — kan der ikke tillades nogen forsinkelse. Dette må efter min opfattelse være udgangspunktet for bedømmelsen af den forløbne tid i det foreliggende tilfælde.

34. Selv om det i Domstolens praksis er fastslået, at domme skal opfyldes »så hurtigt som muligt«, tales der i dommen i sagen Parlamentet mod Rådet imidlertid om en »rimelig frist«.

35. Det er klart, at sidstnævnte formulering ikke er synonym med formuleringen »så hurtigt som muligt«. I øvrigt finder jeg, at man ikke kan fortolke den pågældende passus i dommen som et udtryk for, at fællesskabsinstitutionerne generelt har en rimelig frist til at opfylde domme fra Domstolen om institutionernes passivitet. Domstolen udtalte:

»I henhold til artikel 176 påhviler det Rådet at gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger; eftersom bestemmelsen ikke fastsætter nogen frist, må det lægges til grund, at Rådet i så henseende har en rimelig frist« [17].

36. Efter min opfattelse sigter denne frist til opfyldelsen af den konkrete dom, hvormed Domstolen fastslog, at Rådet i strid med Traktaten havde undladt at gennemføre den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet.

37. Selv om begrebet en rimelig frist kun vedrører opfyldelsen af den pågældende dom, er det ikke desto mindre blevet udformet af Domstolen, og det viser klart, at der er taget hensyn til »transportspørgsmålenes særlige karakter«, som i øvrigt foranledigede Domstolen til at anerkende, at Rådet, selv om det er bundet af det mål, der skal nås, dog kan udøve et skøn med hensyn til, hvorledes den frie udveksling af tjenesteydelser på det pågældende område nærmere skal gennemføres.

38. Det skal i første omgang bemærkes, at bedømmelsen af den rimelige frist nu foretages med kendskab til, at institutionen til syvende og sidst handlede. Man kan ikke komme uden om, at dette forhold nødvendigvis ændrer situationen. Selve begrebet en rimelig frist forudsætter en række overvejelser, som må foretages konkret, mens enhver form for abstrakte, forud fastsatte og unuancerede kriterier er udelukket. Der kan

16 — Dom af 6.11.1985, sag 131/84, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3531, præmis 7; jf. ligeledes dom af 5.11.1986, sag 160/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3245, af 14.1.1988, forenede sager 227/85-230/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 1, af 12.2.1987, sag 69/86, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 773, af 27.4.1988, sag 225/86, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2271, af 13.7.1988, sag 169/87, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 4093, og af 19.2.1991, sag C-375/89, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 383.

17 — Præmis 69.

kun være tale om resultatet af en undersøgelse foretaget »in concreto«.

39. I det foreliggende tilfælde forelagde Kommissionen den 5. december 1985 Rådet et forslag til forordning om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre intern godstransport ad landevej i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende [18]. Forslaget indførte dels med virkning fra den 1. januar 1987 princippet om transportvirksomheders adgang til at udføre intern godstransport ad landevej i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende, dels med virkning fra samme tidspunkt muligheden for at udføre to på hinanden følgende cabotagetransporter under tilbageturen i en anden medlemsstat end den, i hvilken transportvirksomheden er hjemmehørende (transporter på tilbageturen til det land, hvor virksomheden er registreret, eller hvor den kom fra). Ifølge artikel 8 trådte forordningen i kraft den 1. juli 1986.

40. Europa-Parlamentet afgav sin udtalelse den 12. september 1986 [19]. I en »beslutning om liberalisering og harmonisering på transportområdet« af samme dato [20] gav Parlamentet udtryk for at være »klar over, at der skal gøres en stor indsats« for at nå til gennemførelsen af det interne marked i 1992, og hvilke vanskeligheder der er forbundet med den praktiske gennemførelse af en fælles og sammenhængende transportpolitik. Desuden konstaterede det, at Kommissionen i et år efter Domstolens dom af 22. maj 1985 havde forelagt fire specifikke forslag til opfyldelse af dommen, men at den endnu ikke havde forelagt Rådet en samlet plan for de foranstaltninger, der skulle træffes, og for fristerne for deres ikrafttrædelse. Parlamentet betegnede dette som en undladelse, der havde skabt et klima af usikkerhed hos transportvirksomhederne og disses ansatte samt hos transportbrugerne og bragt en hurtig vedtagelse af Kommissionens forslag til fælleskabsretsakter i fare. Hvad særligt angår cabotage, påpegede Parlamentet nødvendigheden af en tiltagende liberalisering og parallelt hermed en harmonisering af konkurrencevilkårene, navnlig med hensyn til afgifter.

41. Parlamentet var dog fortsat overbevist om, at opfyldelsen af Domstolens dom i sagen Parlamentet mod Rådet ville gøre det muligt at »bringe udarbejdelsen af en fælles politik ud af det dødvande, hvori den har befundet sig i mere end 25 år«.

42. Det Økonomiske og Sociale Udvalg opfordrede i sin udtalelse af 11. marts 1987 om forslaget til forordning [21] Kommissionen til, »at den sætter Rådet i stand til, sideløbende med forordningsforslaget, også at tage beslutning om de omtalte harmoniseringstiltag« [22]. Udvalget bemærkede herved: »Alene den omstændighed, at man rent politisk kan regne med, at Kommissionens forslag, i betragtning af de interesser, der er repræsenteret i Rådet, ellers vil kunne løbe ind i en række vanskeligheder, taler herfor« [23].

43. Der gik mere end to et halvt år efter denne udtalelse, inden forordning nr. 4059/89 blev udstedt.

18 — EFT C 349, s. 26.

19 — EFT C 255, s. 234.

20 — Ibid., s. 227.

21 — Udtalelse om forslag til Rådets forordning (EØF) om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre intern godstransport ad landevej i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende (EFT C 180, s. 37).

22 — EFT C 180, s. 38.

23 — Ibid.

44. Der er ingen tvivl om, at cabotage udgør et »yderst vanskeligt emne i forbindelse med en fælles transportpolitik« [24] og det antages endda, at transportvirksomheders adgang til at udføre transport i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende, er »den mest omtålelige« af de foranstaltninger, som Rådet skal træffe i medfør af Traktatens artikel 75 [25].

45. Det er herved ingen hemmelighed, at to modsatte opfattelser splittede Rådet med hensyn til spørgsmålet, om liberaliseringen på området skulle gøres betinget af, at der forinden skete en harmonisering af konkurrencevilkårene. »Den evige strid mellem tilhængerne af liberalisering og forkæmperne for, at der først sker en harmonisering« [26], fortonede sig ikke efter Domstolens dom i sagen Parlamentet mod Rådet. Denne *politiske* kløft, som, indtil der foreligger et kompromis, klart er medvirkende til at hindre fri bevægelighed, er ubestridelig. *Juridisk* blev det imidlertid i dommen af 22. maj 1985 klart fastlagt, hvilken forpligtelse der påhvilede Rådet, nemlig forpligtelsen til at gennemføre den frie udveksling af tjenesteydelser [27].

46. At tage hensyn til de politiske vanskeligheder, som er forbundet med Rådets arbejde, ved afgørelsen af, om der var tale om en rimelig frist, ville være ensbetydende med en bedømmelse af omfanget af de vanskeligheder, som institutionen må overvinde for at opfylde sin forpligtelse. Domstolen fastslog udtrykkeligt, at dette kriterium ikke kan tillægges nogen som helst betydning for så vidt angår spørgsmålet, om der foreligger passivitet [28].

47. Jeg skal under henvisning til min kollega, generaladvokat Jacobs, erindre om, at der på tidspunktet for udstedelsen af forordning nr. 4059/89 var gået næsten 20 år siden den 1. januar 1970, mens det var fire år og syv måneder siden, at Domstolen fastslog, at Rådet havde tilsidesat sine forpligtelser. Den grå zone var blevet mørkegrå, eller — for at anvende den forelæggende rets egne ord — »Rådet [havde] med de mere end fire år, der [var] forløbet siden den 22. maj 1985, ... haft en rimelig frist, inden for hvilken dets... forpligtelse... kunne have været opfyldt«. Domstolen fastslog med hensyntagen til transportspørgsmålenes særlige karakter, at Rådet i det konkrete tilfælde havde en rimelig frist. Domstolen overlod imidlertid ikke fastsættelsen af den rimelige frist, der skal overholdes på det pågældende område, til politiske forhandlingers tilfældige spil.

48. Det kan måske være fristende at anerkende, at den rimelige frist ikke var udløbet i december 1989, men dette ville i alvorlig grad undergrave autoriteten i Domstolens domme og de strenge krav til opfyldelsen heraf og således i den sidste ende medvirke

24 — La politique commune des transports de la CEE dans la perspective du marché unique de 1992, Prométhée, s. 7.

25 — Ibid.

26 — Europa-Parlamentets ovennævnte beslutning (s. 228).

27 — Domstolen fastslog, at Rådet havde pligt til at gennemføre den frie udveksling af tjenesteydelser, mens der ikke blev statueret passivitet fra Rådets side med hensyn til andre aspekter af den fælles transportpolitik, idet Domstolen fandt, at passiviteten i så henseende ikke var af et så bestemt indhold, at den var undergivet Domstolens kontrol i henhold til artikel 175. Det Økonomiske og Sociale Udvalg fortolker dommen således: EF-Domstolen [fastslår], at gennemførelsen af fri udveksling af tjenesteydelser på transportområdet ikke juridisk bør være betinget af en forudgående harmonisering af konkurrencebetingelserne (udtalelse om forslag til Rådets forordning (EØF) om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre intern godstransport ad landevej i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende (EFT C 180, s. 37)).

28 — Herved bemærkes først, at de objektive vanskeligheder, der efter Rådets opfattelse er til hinder for de fornødne fremskridt i retning af en fælles transportpolitik, ikke kan tillægges nogen betydning under den foreliggende retstvist. I henhold til artikel 175 skal Domstolen i givet fald statuere, at Rådet eller Kommissionen har tilsidesat Traktaten derved, at de har undladt at træffe afgørelse i en situation, hvor vedkommende institution havde pligt hertil. Omfanget af de vanskeligheder, som institutionen må overvinde for at opfylde denne forpligtelse, tillægges i artikel 175 ingen betydning, præmis 48 i dommen i sagen Parlamentet mod Rådet.

til, at institutionerne ikke overholder deres forpligtelser.

49. Af disse grunde finder jeg, at det ikke kan anerkendes, at forordning nr. 4059/89 blev udstedt inden udløbet af den rimelige frist.

50. Såfremt dette lægges til grund, skal det dernæst afgøres, om det følger heraf, at Traktatens artikel 59 og 60 har direkte virkning, for så vidt angår cabotage.

51. Der er i fortsættelse af de to bestemmelser anført følgende i Traktatens artikel 61, stk. 1:

»Den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet omfattes af bestemmelserne i afsnittet vedrørende transport.«

Som Domstolen udtalte i dommen i sagen Parlamentet mod Rådet, fremgår det af bestemmelsen, at

»[efter] Traktaten skal de for den frie udveksling af tjenesteydelser gældende principper, der navnlig defineres i EØF-Traktatens artikel 59 og 60, således gennemføres via indførelsen af den fælles transportpolitik, især ved fælles regler for international transport og ved fastsættelse af de betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende; begge disse mål, der omhandles i henholdsvis artikel 75, stk. 1, litra a) og b), omfatter nødvendigvis realiseringen af den frie udveksling af tjenesteydelser« [29].

29 — Præmis 62.

Domstolen konkluderede på den baggrund, at den opfattelse, at overgangsperiodens udløb havde medført, at artikel 59 og 60 også var blevet umiddelbart anvendelige på transportområdet, således ikke kunne tiltrædes. Det synes fortsat udelukket, at artikel 59 og 60 kan blive umiddelbart anvendelige som følge af udløbet af den rimelige frist, som ikke kan medføre, at nogle fællesskabsretlige regler kommer til at omfatte et område, der udtrykkelig er undtaget herfra i artikel 61.

52. Undersøgelsen må imidlertid føres videre. Det er ganske vist i henhold til Traktaten klart, at artikel 59 og 60 ikke finder anvendelse på transportområdet. Det er imidlertid lige så klart, at der efter Traktaten skal gennemføres fri udveksling af tjenesteydelser på dette område.

53. Således fastslog Domstolen i dommen af 22. maj 1985 helt utvetydigt, at Rådet havde pligt til at gennemføre den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet.

54. Der er efter min opfattelse ingen usikkerhed om forpligtelsens indhold, for så vidt angår det mål, som Rådet skal nå med hensyn til cabotage, nemlig at det i den sidste ende gøres muligt for transportvirksomheder at udføre interne transporter i medlemsstater, hvor de ikke er hjemmehørende, på samme vilkår som transportvirksomhederne i den pågældende medlemsstat, uden forskelsbehandling. Der er her ganske vist tale om et krav, der er forudsat for den frie udveksling af tjenesteydelser i artikel 60, hvorefter »tjenesteyderen midlertidigt [kan] udøve sin virksomhed i det land, hvor ydelsen præsteres, på samme vilkår, som det pågæl-

dende land fastsætter for sine egne statsborgere«.

55. Selv om artikel 60 under ingen omstændigheder finder anvendelse på transportområdet, kan det imidlertid på den anden side ikke diskuteres, at der er pligt til at sikre fri udveksling af tjenesteydelser på dette område. Der kan dog ikke blive tale om fri udveksling af tjenesteydelser, før reglen om national behandling, der i den sidste ende blot er udtryk for anvendelse af forbuddet mod forskelsbehandling, er gennemført. Uden en regel om national behandling er der nemlig reelt ikke fri udveksling af tjenesteydelser, som *skal* gennemføres på transportområdet.

56. Med andre ord har ophavsmændene til Traktaten ved at fastsætte, at der skal gennemføres fri udveksling af tjenesteydelser på transportområdet og navnlig, for så vidt angår cabotage, pålagt Rådet, at det *i hvert fald* skal indføre reglen om national behandling på området. Dette er det resultat, som Rådet under alle omstændigheder har pligt til at nå frem til i den sidste ende.

57. Såfremt det lægges til grund, at den rimelige frist var udløbet, er spørgsmålet netop, om borgerne kan påberåbe sig dette resultat.

58. Meget væsentlige hensyn taler til støtte herfor. Hvis der ikke var nogen retlige konsekvenser forbundet med, at Rådet ikke handler efter udløbet af en konkret, rimelig frist fra det tidspunkt, hvor Domstolen har fastslået dets passivitet, ville der ikke være sikret borgerne mulighed for at påberåbe sig den frie udveksling af tjenesteydelser (i det foreliggende tilfælde for så vidt angår cabotage), som imidlertid klart er foreskrevet i Traktaten. Der ville herefter påhvile Rådet en forpligtelse, hvis vedvarende manglende overholdelse ville efterlade borgerne fuldstændig »afvæbnede«, henvist til på ubestemt tid at afvente en eventuel handling fra Rådets side. Under disse omstændigheder ville forpligtelsen til at gennemføre den frie udveksling af tjenesteydelser ikke længere være bindende, da der ikke ville være nogen retlig sanktion forbundet med en manglende opfyldelse heraf.

59. Der er ganske vist i artikel 75, stk. 1, givet Rådet kompetence til at fastsætte de betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende. Endvidere har Domstolen i dommen i sagen Parlamentet mod Rådet anerkendt, at

»Rådet — under hensyntagen til transportspørgsmålenes særlige karakter — ... [kan] udøve et vist skøn med hensyn til, hvorledes foranstaltningerne til realisering af dette mål nærmere skal udformes« [30].

Der påhviler imidlertid klart fællesskabslovgiveren en forpligtelse til at opnå et resultat, som i den sidste ende skal udmunde i gennemførelsen af den frie udveksling af tjenesteydelser, dvs. i hvert fald fjerne enhver forskelsbehandling.

60. Der er således ikke nogen modstrid mellem forpligtelsen til at gennemføre den frie udveksling af tjenesteydelser på området og kompetencen til at bestemme, hvorledes dette nærmere skal ske. Kompetencen til at fastsætte betingelserne indebærer herved navnlig en mulighed for at træffe gradvise foranstaltninger eller med andre ord bestemme, at gennemførelsen af den frie ud-

30 — Præmis 65.

veksling af tjenesteydelser skal være progressiv. Det endelige resultat skal imidlertid under alle omstændigheder indebære, at transportvirksomheder får adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende, som led i en ordning med fri udveksling af tjenesteydelser, dvs. uden forskelsbehandling.

61. Udtrykt mere klart er kravet om at nå dette resultat ubetinget. Borgernes ret til at påberåbe sig det efter udløbet af en rimelig frist, efter at Domstolen har fastslået Rådets passivitet, udgør således en nødvendig garanti for borgerne og en sanktion for den manglende overholdelse af en forpligtelse til at opnå et resultat, som uomtvisteligt påhviler Rådet.

62. Generaladvokat Jacobs gav i sit forslag til afgørelse i Lambregts-sagen udtryk for den opfattelse, at Domstolens dom i sagen Parlamentet mod Rådet havde ladt den mulighed stå åben, at Traktatens bestemmelser, såfremt Rådet fortsat undlod at handle efter udløbet af den rimelige frist

»*inden for visse grænser* kan antages at skabe visse rettigheder, som borgerne kan påberåbe sig for de nationale domstole« [31].

63. Jeg kan ikke tilslutte mig min kollegas ordvalg, men jeg kan ikke udelukke, at han herved har haft en løsning i tankerne, der svarer til den, jeg foreslår i nærværende sag.

64. Det må imidlertid dernæst afgøres, hvorledes en sådan følge skal vurderes set i sammenhæng med forordning nr. 4059/89. Pinaud Wieger har nemlig i så henseende anført, at Rådet ikke kunne sætte sig ud over den direkte virkning af artikel 59 og 60, som fremover er de eneste bestemmelser, der regulerer cabotagen. Ifølge selskabet medfører denne argumentation mutatis mutandis, såfremt princippet om national behandling kan påberåbes af borgerne, at Rådet ikke — som i det foreliggende tilfælde — efterfølgende kunne indføre et kontingent for cabotagekørsel, der er åbent for ikke-hjemmehørende transportvirksomheder, og som fordeles mellem landene. Da der er fastsat et kontingent for ikke-hjemmehørende transportvirksomheder, foreligger der nemlig uden tvivl en tilsidesættelse af princippet om lige adgang til de nationale transporter.

65. Er Rådet efter udløbet af en rimelig frist fremover definitivt afskåret fra at kunne vedtage nogen som helst form for progressivitet, men tværtimod forpligtet til at indføre den frie udveksling af tjenesteydelser ved en enkeltstående retsakt?

66. Til støtte for dette resultat taler, at det ikke er særligt tilfredsstillende, at Rådets handlen fører til, at der indføres en cabotageordning, som midlertidigt kan være mindre liberal end den, der ville være gældende efter udløbet af den rimelige frist.

67. Ved en gennemgang af Domstolens praksis støder man imidlertid i hvert fald på én antagelse, som har visse lighedspunkter med den nævnte situation. I Kirk-sagen [32] udtalte Domstolen således, at efter udløbet af den i artikel 100 og 101 i tiltrædelsesakten af 1972 fastsatte periode på ti år, hvor

31 — Punkt 20 i forslaget, min fremhævelse.

32 — Dom af 10.7.1984, sag 63/83, Sml. s. 2689.

princippet om ens betingelser for medlemsstaternes fartøjers adgang til medlemsstaternes farvande kunne fraviges, var det pågældende lighedsprincip fuldt ud anvendeligt, selv om Rådet senere på grundlag af tiltrædelsesaktens artikel 103 måtte træffe afgørelse om at tillade, at undtagelsesordninger opretholdes. Med andre ord fandtes det grundlæggende forbud mod forskelsbehandling at kunne anvendes direkte i et vist tidsrum hen til ikrafttrædelsen af undtagelsesbestemmelser herfra.

68. Det er under alle omstændigheder min opfattelse, at borgernes mulighed for at påberåbe sig reglen om national behandling her udgør »ultima ratio«, hvorved man drager konsekvenserne af, at Rådet ikke har truffet nogen foranstaltninger med henblik på at nå frem til det bestemte resultat, det har pligt til at opnå.

69. Såfremt Rådet bryder sin passivitet, skal det imidlertid ikke fratages sit skøn ved fastsættelsen af de nærmere regler, som skal gøre det muligt at nå frem til det resultat, det skal opnå. Men den retsakt, som Rådet således udsteder, skal også indeholde en reel konkretisering af Rådets forpligtelser på det pågældende område, for at de retlige konsekvenser, som passiviteten havde medført for borgerne, alene herved bringes til ophør. Der skal derfor i denne forbindelse foretages en undersøgelse af indholdet af forordning nr. 4059/89 med henblik på at fastlægge, om denne forordning skal anses for alene at regulere cabotagen.

70. Lad mig først erindre om betragtningerne til forordningen, hvoraf man kan udlede den vej, fællesskabslovgiver valgte at gå i forbindelse med forordningen. Ifølge den første betragtning indebærer vedtagelsen af en fælles transportpolitik, i henhold til Traktatens artikel 75, stk. 1, litra b), bl.a. fastsættelse af de betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende, dvs. »cabotage«. I den anden betragtning anføres det, at fri udveksling af tjenesteydelser inden for intern transport som omhandlet i nævnte bestemmelse omfatter fjernelse af enhver restriktion over for den virksomhed, der udfører tjenesteydelsen, på grundlag af nationalitet eller som følge af, at virksomheden er etableret i en anden medlemsstat end den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen udføres. Ifølge den tredje betragtning bør der imidlertid, for at sikre en smidig og gnidningsløs iværksættelse af denne form for fri udveksling af tjenesteydelser, indføres en overgangsordning for cabotage inden vedtagelsen af den endelige ordning. Endelig siges det i den sidste betragtning, at der under overholdelse af Traktaten bør fastlægges en endelig ordning for cabotage, som skal finde anvendelse fra udløbsdatoen for denne forordning.

71. Hvis man herefter går over til at se på forordningens normative bestemmelser, konstaterer man først, at det i artikel 1 bestemmes, at fra den 1. juli 1990 har enhver transportvirksomhed, der udfører vejgodstransport for fremmed regning, og som er etableret i en medlemsstat i overensstemmelse med denne medlemsstats lovgivning og i henhold hertil har ret til at udføre international vejgodstransport, adgang til midlertidigt at udføre intern vejgodstransport for fremmed regning i en anden medlemsstat uden at have hjemsted eller andet forretningssted dér — på de betingelser, der er fastsat i forordningen.

72. Det bestemmes herved i artikel 2, at cabotagen udføres inden for rammerne af et fællesskabskontingent, der omfatter 15 000

tilladelser til cabotagekørsel med en gyldighedsperiode på to måneder. Tilladelserne fordeles mellem medlemsstaterne i artikel 2, stk. 3. Det er i øvrigt fastlagt, at Kommissionen hvert år fra den 1. juli 1991 forhøjer kontingentet under hensyn til udviklingen i vejtransporten, idet det er præciseret, at forhøjelsen ikke kan være på under 10%. Desuden kan enhver medlemsstat i tilfælde af alvorlige forstyrrelser på markedet for intern transport i et bestemt geografisk område, som skyldes cabotagekørslen, forelægge sagen for Kommissionen med henblik på vedtagelse af beskyttelsesforanstaltninger, der kan gå så vidt som til midlertidigt at udelukke det pågældende område fra forordningens anvendelsesområde.

73. Ifølge artikel 3 giver tilladelserne til cabotagekørsel indehaveren fri adgang til værtsmedlemsstaternes område for at udføre enhver form for vejgodstransport for fremmed regning. Tilladelsen til cabotagekørsel, som udfærdiges i en transportvirksomheds navn og ikke af denne kan overdrages til tredjemand, kan kun benyttes for ét køretøj ad gangen.

74. I artikel 5 fastslås det, at udførelsen af cabotagetransport, med forbehold af anvendelsen af fællesskabsforskrifterne, er undergivet værtsmedlemsstatens love og administrative bestemmelser med hensyn til priser og betingelser gældende for transportkontrakter, køretøjers vægt og dimensioner, forskrifter vedrørende transport af visse kategorier af gods (farligt gods, letfordærvelige levnedsmidler, levende dyr), køre- og hviletid samt moms på transportydelser. De tekniske standarder, som køretøjer, der anvendes til cabotagekørsel, skal opfylde, er dem, der gælder for køretøjer, som er godkendt til kørsel i international transport.

75. Stadig ifølge artikel 5 skal de førnævnte bestemmelser i værtsmedlemsstaten finde anvendelse på ikke-hjemmehørende transportvirksomheder på samme betingelser som dem, medlemsstaten pålægger de i staten hjemmehørende virksomheder, for effektivt at forhindre, at der sker forskelsbehandling som følge af nationalitet eller etableringssted.

76. Endelig bestemmes det i artikel 9, at forordningen træder i kraft den 1. juli 1990 og finder anvendelse indtil den 31. december 1992, samt at »Rådet, som træffer afgørelse på de i Traktaten fastsatte betingelser, ... inden den 1. juli 1992 på forslag af Kommissionen, forelagt senest den 31. december 1991, [vedtager] en forordning om den endelige ordning for cabotagekørsel, der skal træde i kraft den 1. januar 1993«.

77. Dette er de væsentlige bestemmelser i den omhandlede forordning.

78. Sagsøgeren i hovedsagen har under retsmødet fremført to grundlæggende kritikpunkter mod forordningen, som efter selskabets opfattelse allerhøjest udgør et første — men meget beskedent — skridt i retningen af indførelse af cabotage inden for Fællesskabet. For det første begrænser ordningen med tilladelser cabotagens effektivitet, og der er derfor tale om en »uudviklet« cabotage. For det andet udløber forordning nr. 4059/89 den 31. december 1992, uden at man kan være sikker på, at der på dette tidspunkt vil være udstedt en »cabotageforordning«. Pinaud Wieger har i øvrigt anført, at selv om forordning nr. 4059/89 måtte anses for lovlig, er der ikke desto mindre la-

kuner i den, idet den ikke indeholder bestemmelser om transportvilkår og -priser, og at der følgelig er fri udveksling af tjenesteydelser på de i »Cassis de Dijon«-dommen fastslåede betingelser. I det foreliggende tilfælde må man altså sammenholde den nederlandske transportordning og de tyske regler.

79. Den pågældende opfattelse må efter min mening afvises af følgende grunde. Den ved forordningen indførte ordnings foreløbige karakter synes ikke at være juridisk ukorrekt i betragtning af det skøn, som Domstolen har fastslået, at Rådet har ved fastlæggelsen af, hvorledes den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet nærmere skal gennemføres. Selv om Rådet i den sidste ende skal nå frem til dette resultat, har det dog en vis skønsbeføjelse, for så vidt angår de foranstaltninger, der skal træffes i dette øjemed. Som allerede nævnt ligger det netop inden for en sådan skønsbeføjelse, som skal udøves under hensyntagen til »transportspørgsmålenes særlige karakter«, at Rådet giver de regler, det vælger at indføre på området, en gradvis eller progressiv karakter.

80. Derfor indebærer det i forbindelse med overgangsordningen valgte system med et fællesskabskontingent, der fordeles mellem medlemsstaterne, nødvendigvis en begrænsning af adgangen til interne transporter for transportvirksomheder, der ikke er hjemmehørende i det pågældende land. Systemet indebærer imidlertid for det første den ændring, at hvor det tidligere var umuligt for en virksomhed »at foretage transporter i indlandet i en anden medlemsstat, hvor den ikke [er] etableret« [33], har den nu ret hertil inden for nogle kvantitative grænser. Selv om der endnu ikke er nogen egentlig fri udveksling af tjenesteydelser, er den konkrete juridiske situation dog blevet ændret. For det andet indeholder forordningen med henblik på gennemførelsen af de således skabte muligheder for cabotage et forbud mod enhver direkte eller indirekte forskelsbehandling gennem anvendelse af nationale bestemmelser. Der indføres således med forordningen en ordning, som faktisk — om end i begrænset omfang — indfører cabotage, og som inden for de grænser, den opstiller, er i overensstemmelse med det grundlæggende forbud mod forskelsbehandling. I øvrigt er progressiviteten i ordningen sikret ved det i artikel 2 fastsatte minimum for den årlige forhøjelse af kontingentet.

81. Desuden fastsættes der i forordningen en *bestemt dato* for vedtagelsen af en endelig ordning og en tidsplan herfor. Det skal i første række bemærkes, at betragtningerne til forordningen er fuldstændig utvetydige, for så vidt angår de krav, den endelige ordning skal opfylde, nemlig fjernelse af enhver restriktion over for den virksomhed, der udfører tjenesteydelsen, på grundlag af nationalitet eller som følge af, at virksomheden er etableret i en anden medlemsstat end den medlemsstat, hvor tjenesteydelsen udføres. På tidspunktet for fremsættelsen af nærværende forslag til afgørelse synes Domstolen efter min opfattelse at kunne tage disse angivelser til efterretning uden at behøve at tage stilling til konsekvenserne af en eventuel manglende vedtagelse af den endelige ordning, som skal træde i kraft dagen efter den 31. december 1992.

82. Endelig kan jeg ikke dele den af sagsøgeren i hovedsagen udtrykte opfattelse, at selv om forordningen »måtte være en bindende normativ retsakt«, udgør mangelen på bestemmelser om transportvilkår og -priser lakuner, der medfører, at artikel 59 og 60 skal anvendes, hvorefter tjenesteyderen kan udøve sin virksomhed på de i hjemlandet gældende betingelser.

33 — Lambregts-dommen, præmis 13.

83. Kommissionen og sagsøgte i hovedsagen har herved meget korrekt anført, at de omhandlede områder ikke henhører under artikel 75, stk. 1, litra b), men under artikel 75, stk. 1, litra c), (»alle andre formålstjenlige bestemmelser«). Denne bestemmelse må ikke forveksles med Rådets pligt til at indføre den frie udveksling af tjenesteydelser. Ved Domstolens dom af 22. maj 1985 blev der kun fastslået passivitet fra Rådets side, for så vidt angår forpligtelserne i henhold til artikel 75, stk. 1, litra a) og b), hvorimod det udtaltes, at den omstændighed, at der ikke var indført en fælles politik, ikke »i sig selv« betød, at der forelå en passivitet af et så bestemt indhold, at den var undergivet Domstolens kontrol i henhold til artikel 175. Der kan følgelig ikke støttes ret på Rådets passivitet, for så vidt angår mangelen på fælles bestemmelser om transportvilkår og -priser.

84. Jeg er herved enig med Kommissionen i, at *ikke-diskriminerende* nationale betingelser med hensyn til transportpriser — som i henhold til artikel 5 i forordning nr. 4059/89 finder anvendelse — naturligvis så længe de i øvrigt er i overensstemmelse med Traktatens bestemmelser og navnlig konkurrencereglerne, er forenelige med kravene til den frie udveksling af tjenesteydelser på området.

85. Jeg skal i øvrigt bemærke, at såfremt Domstolen i modsætning til, hvad jeg har foreslået på dette punkt, måtte finde, at Rådet som følge af udløbet af den rimelige frist ikke længere kunne vedtage den midlertidige ordning, som er indeholdt i forordning nr. 4059/89, medfører dette efter min opfattelse, at borgerne kan påberåbe sig reglen om national behandling, men ikke artikel 59 og 60. Med andre ord: Selv om det antages, at disse bestemmelser skal fortolkes i overensstemmelse med det af Pinaud Wieger anførte, hvorefter de giver tjenesteyderen ret til at udøve sin virksomhed på de i hjemlandet gældende betingelser, gælder dette ikke med hensyn til cabotage, idet der blot opstår mulighed for at udføre interne transporter uden forskelsbehandling på de betingelser, som værtslandet fastsætter for de heri hjemmehørende transportvirksomheder.

86. Hvis man foretager en nærmere undersøgelse af forordning nr. 4059/89, kan man således konstatere, at der hermed rent faktisk progressivt indføres cabotage, om end i begrænset omfang. Inden for de således afstukne midlertidige rammer er princippet om national behandling overholdt. Der er klare bestemmelser om vedtagelsen af en endelig ordning, der gennemfører den frie udveksling af tjenesteydelser på området inden en bestemt dato.

87. Jeg finder derfor, at Domstolen kan fastslå, at Rådet ved udstedelsen af den omhandlede forordning startede udviklingen mod opfyldelse af Domstolens dom i sagen Parlamentet mod Rådet, for så vidt angår cabotage. Indholdet af den gældende overgangsordning og den omstændighed, at den endelige ordning, der er i overensstemmelse med Traktatens krav på området, endnu ikke er vedtaget, betyder dog, at passiviteten ikke kan betragtes som fuldstændig ophørt. Dette forhold skal imidlertid ses i lyset af det skøn, Rådet har ved fastlæggelsen af, hvorledes den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet nærmere skal gennemføres. Jeg opfordrer derfor Domstolen til at fastslå, at udstedelsen af forordning nr. 4059/89 udgør et første skridt mod opfyldelsen af Rådets forpligtelser i henhold til Traktatens artikel 75, og at transportvirksomheders adgang til at udføre intern transport i et land, hvor de ikke er

hjemmehørende, herefter udelukkende reguleres af den i forordningen fastsatte overgangsordning indtil den 31. december 1992, hvor ordningen bliver uanvendelig og erstattet med den endelige ordning for cabotagekørsel. Jeg skal undlade på dette sted at beskæftige mig med den juridiske situation, som ville opstå, såfremt der ikke foreligger en endelig ordning for cabotagekørsel den 31. december 1992.

88. En sidste bemærkning: Sagen for den forelæggende ret er et anerkendelsessøgsmål, og retten skal som tidligere nævnt afgøre sagen ud fra den gældende retstilstand på tidspunktet for afgørelsen.

89. Selv om det er min opfattelse, at den rimelige frist var udløbet på tidspunktet for udstedelsen af forordning nr. 4059/89, er det herefter ikke nødvendigt at fastsætte det nøjagtige tidspunkt, hvor fristen udløb, eftersom den juridiske situation, fristens udløb resulterede i — borgernes mulighed for at påberåbe sig princippet om national behandling — ikke længere er den gældende retstilstand, som er den eneste relevante for Bundesverwaltungsgericht i denne sag.

90. På grundlag af disse betragtninger skal jeg foreslå Domstolen følgende afgørelse:

»1) Rådet har ved udstedelse af forordning (EØF) nr. 4059/89 af 21. december 1989 påbegyndt opfyldelsen af de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-Traktatens artikel 75, stk. 1, litra b), med hensyn til landevejstransport.

2) Udenlandske transportvirksomheders adgang til at udføre intern vejtransport i en anden medlemsstat end den, hvor virksomheden har hjemsted, er omfattet af den overgangsordning, der blev indført ved Rådets forordning (EØF) nr. 4059/89 af 21. december 1989, indtil den 31. december 1992, fra hvilket tidspunkt forordningen ikke længere finder anvendelse.

3) I henhold til forordningens artikel 5 er udførelsen af vejcabotagetransport undergivet nationale bestemmelser med hensyn til priser og betingelser for transportkontrakter i den medlemsstat, hvor ydelsen udføres, således at disse skal finde anvendelse på ikke-hjemmehørende transportvirksomheder på samme betingelser som dem, medlemsstaten pålægger de i staten hjemmehørende virksomheder, idet disse bestemmelser skal være i overensstemmelse med Traktaten, og navnlig dennes bestemmelser om konkurrenceret.«