CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL M. DARMON van 2 juli 1991 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. Het in Keulen (Bondsrepubliek Duitsland) gevestigde bedrijf Pinaud Wieger GmbH Spedition (hierna: „Pinaud Wieger") verricht binnenlands goederenvervoer in Duitsland en beschikt daartoe over een door de nationale autoriteiten afgegeven vergunning.

2. Pinaud Wieger wenste met de Nederlandse vervoersonderneming Transvenlo BV (hierna: „Transvenlo") overeenkomsten te sluiten waarbij deze laatste in Duitsland binnenlands goederenvervoer in het „Fernverkehr" zou verrichten tegen lagere vervoersprijzen dan de door de Duitse autoriteiten voor dit soort van vervoer vastgestelde tarieven. Transvenlo is niet gevestigd in Duitsland en bezit er geen vergunning voor het verrichten van goederenvervoer in het „Fernverkehr".

3. Zoals blijkt uit de verwijzingsbeschikking van het Bundesverwaltungsgericht, was de Bundesanstalt für den Güterfernverkehr, verweerster in het hoofdgeding, van mening, dat dergelijke plannen onwettig waren en dreigde zij bij overtreding met maatregelen uit hoofde van het Duitse Güterkraftverkehrsgesetz (hierna: „GüKG") en met boetes.

4. Daarop vorderde Pinaud Wieger in rechte de vaststelling dat zij gerechtigd was Transvenlo vervoer te laten verrichten en lagere prijzen overeen te komen dan de naar geldend Duits recht vastgestelde tarieven. De vordering werd zowel in eerste aanleg als in hoger beroep afgewezen, op grond dat ingevolge het GüKG alleen ondernemingen die in de Bondsrepubliek Duitsland een vestiging hebben en over een vergunning beschikken in het kader van de bij besluit van de Bondsregering vastgestelde contingenten, op het grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland binnenlands goederenvervoer mogen verrichten, en dit slechts tegen de overeenkomstig § 22 GüKG vastgestelde tarieven.

5. In de uitspraken werd eveneens vastgesteld, dat deze wettelijke voorwaarden niet door het EEG-Verdrag waren aangetast. Meer bepaald had de omstandigheid dat de Raad sinds 1970 ten onrechte geen bepalingen als bedoeld in artikel 75 EEG-Verdrag heeft vastgesteld betreffende het internationaal vervoer en de toelating van vervoersondernemers tot nationaal vervoer in een Lid-Staat waarin zij niet woonachtig zijn (hierna: „cabotage"), zelfs niet na het arrest van het Hof van Justitie in zaak 13/83 [1],

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — Arrest van 22 mei 1985 (zaak 13/83, Parlement/Raad, Jurispr. 1985, blz. 1513); conclusie van advocaat-generaal Lenz.

waarin dit verzuim werd vastgesteld, niet tot gevolg gehad dat de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag betreffende het vrije verkeer van diensten binnen de Gemeenschap, rechtstreeks voor de vervoersector gelden. De ingewikkelde situatie in de vervoersector en de in artikel 75 erkende noodzaak van regels ter beperking van de volledige vrijheid van dienstverrichting, verzetten zich tegen een volledige liberalisering op basis van de artikelen 59 en 60.

6. Tegen deze uitspraak stelde Pinaud Wieger beroep in Revision in bij het Bundesverwaltungsgericht. Zakelijk weergegeven betoogde verzoekster daarbij, dat de in de Duitse wettelijke regeling vervatte beperkingen van cabotage door in een andere Lid-Staat gevestigde vervoersondernemers, door de rechtstreekse werking van de artikelen 59 en 60 niet meer golden. Zij gaf te kennen, dat het haar in de eerste plaats erom te doen was, Transvenlo vervoer te laten verrichten tegen lagere tarieven dan de op basis van § 22 GüKG vastgestelde. Evenwel zou zij Transvenlo ook voor haar rekening vervoersdiensten in de Bondsrepubliek Duitsland willen laten verrichten, indien zij daarbij — in haar visie ten onrechte — de in het kader van deze wettelijke regeling geldende tarieven moest toepassen.

7. In zijn beschikking zet het Bundesverwaltungsgericht duidelijk zijn standpunt uiteen ten aanzien van de primaire vordering van Pinaud Wieger, strekkende tot vaststelling dat zij het recht heeft om Transvenlo opdrachten te verstrekken voor binnenlands vervoer op Duits grondgebied beneden de aldaar geldende tarieven. Dienaangaande acht de nationale rechter in de eerste plaats de sinds het arrest Parlement/Raad verstreken tijdruimte van meer dan vier jaar een redelijke termijn waarbinnen de Raad kon voldoen aan zijn verplichtingen. Zelfs indien men er vanuit zou gaan dat het verzuim van de Raad — het niet vaststellen van bepalingen krachtens artikel 75 EEG-Verdrag — tot gevolg moet hebben dat de artikelen 59 en 60 rechtstreeks toepasselijk zijn geworden, dan zou dit nochtans niet betekenen dat de nationale tariefstelsels verdwijnen zonder dat er nieuwe voor in de plaats komen, aangezien de Raad geen gemeenschappelijke „hoofdlijnen" heeft vastgesteld.

8. Verder heeft de verwijzende rechter, hoewel hij ook vanuit dit oogpunt geneigd lijkt de vraag ontkennend te beantwoorden, betwijfeld of in een andere Lid-Staat gevestigde en alleen aldaar tot het vervoer toegelaten vervoersondernemers ingevolge de artikelen 59 en 60 toegang kunnen krijgen tot het vervoer op Duits grondgebied onder de in Duitsland geldende voorwaarden. De nationale rechter heeft het Hof in elk geval de volgende vraag ter prejudiciële beslissing voorgelegd:

„Zijn op grond van het aanhouden van het verzuim van de Raad van de Europese Gemeenschappen om het vrij verrichten van diensten op het gebied van het internationale vervoer te verzekeren en de voorwaarden vast te stellen waaronder vervoersondernemers moeten worden toegelaten tot vervoer in een Lid-Staat waarin zij niet gevestigd zijn, de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag in ieder geval in zoverre rechtstreeks toepasselijk, dat het een in de Bondsrepubliek Duitsland gevestigde onderneming niet kan worden verboden, aan een Nederlandse vervoersondernemer opdracht te geven om voor hem met in Nederland tot het goederenvervoer toegelaten voertuigen in de Bondsrepubliek Duitsland binnenlands goederenvervoer in het ‚Fernverkehr' te verrichten tegen de aldaar algemeen geldende vervoertarieven ?"

9. Om te beginnen zij opgemerkt, dat deze vraag weliswaar op het eerste gezicht betrekking lijkt te hebben op zowel het internationale vervoer als de cabotage, maar dat de verwijzende rechter in het tweede deel van zijn vraag concreet aangeeft voor welke rechtssituatie hij een oplossing zoekt: de deelneming van een ondernemer aan de nationale vervoermarkt in een Lid-Staat waarin hij niet woonachtig is, dat wil zeggen een geval van cabotage. Om de nationale rechter een nuttig antwoord te kunnen geven, hoeft de kwestie van het „aanhouden van het verzuim" van de Raad alleen maar te worden onderzocht met betrekking tot de cabotage in het vervoer over de weg; overigens hebben ook partijen in het hoofdgeding, die aldaar tegenover elkaar staan in een geschil over cabotage, in hun opmerkingen het internationale vervoer niet aan de orde gesteld.[2]

10. De juridische aspecten van de onderhavige zaak zijn niet nieuw voor het Hof, omdat het zich meerdere malen heeft moeten uitspreken over de moeilijkheden bij de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijke vervoerbeleid. Ik zal mij dan ook wat dat betreft beperken tot een schematische samenvatting van de fundamentele etappes op dit gebied.

11. In de eerste plaats het arrest van 22 mei 1985 in de zaak Parlement/Raad.[3] In deze uitspraak heeft het Hof 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. Het Hof heeft er namelijk op gewezen, dat de Raad in dit verband 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 verplichtingen in het Verdrag duidelijk is bepaald.[4] Het Hof heeft eveneens gewezen op zijn rechtspraak[5], volgens welke ingevolge de artikelen 59 en 60 de dwingende bepalingen betreffende de vrijheid van dienstverrichting de opheffing meebrengen 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.[6]

12. Hieruit heeft het Hof afgeleid, dat de Raad juist op het punt van de vrijheid van dienstverrichting niet beschikt over de discretionaire bevoegdheid waarop hij zich op andere gebieden van het gemeenschappelijk vervoerbeleid kan beroepen, en dat, 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, slechts ten aanzien van de wegen en middelen om — met inachtneming van de bijzondere aspecten van het vervoer, als bedoeld in artikel 75 — dat resultaat te bereiken, een zekere beoordelingsbevoegdheid kan worden uitgeoefend.[7]

13. Het Hof heeft dus vastgesteld dat de Raad in verzuim is, omdat hij heeft nagelaten, overeenkomstig artikel 75, lid 1, sub a en b, de vrijheid van dienstverrichting vóór het einde van de overgangsperiode uit te breiden tot de vervoersector, welke verplichting betrekking had op het internation-

2 — In haar opmerkingen heeft de Commissie het onderwerp van het internationale vervoer wel aangesneden en verklaard dat de Raad, door verordening (EEG) nr. 1841/88 van 21 juni 1988 vast te stellen, een einde heeft gemaakt aan zijn verzuim. In deze verordening wordt bepaald, dat de communautaire en bilaterale contingenten alsmede de contingenten inzake doorvoer naar of uit derde landen op 1 januari 1993 worden afgeschaft, met ingang van welke datum voor de toegang tot de markt van grensoverschrijdend vervoer een stelsel van communautaire vergunningen geldt, die worden verleend op de grondslag van kwalitatieve criteria.

3 — Reeds aangehaald, noot 1.

4 — Rechtsoverweging 64.

5 — Arrest van 17 december 1981 (zaak 279/80, Webb, Jurispr. 1981, blz. 3305).

6 — Reeds aangehaald, noot 4.

7 — Rechtsoverweging 65.

aal vervoer van of naar het grondgebied van een Lid-Staat of over het grondgebied van een of meer Lid-Staten (regeling inzake het internationaal vervoer) en de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een Lid-Staat waarin zij niet woonachtig zijn (regeling inzake cabotage).[8]

14. Hier moet evenwel worden gewezen op twee andere aspecten van het arrest Parlement/Raad, die in verband met de onderhavige prejudiciële vraag van bijzonder belang zijn.

15. Volgens de Nederlandse regering, interveniënt aan de zijde van de Raad, waren de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag sinds het einde van de overgangsperiode in de vervoersector rechtstreeks toepasselijk geworden, in welke rechtssituatie andere maatregelen van de Raad overbodig waren geworden, zodat deze geen verzuim zou kunnen worden verweten. Het Hof heeft dit standpunt verworpen, op grond dat ingevolge artikel 61, lid 1, EEG-Verdrag het vrije verkeer van de diensten op het gebied van het vervoer wordt geregeld door de bepalingen, voorkomende in de titel betreffende het vervoer, en dat derhalve de toepassing van het beginsel van het vrije dienstenverkeer op dit gebied moet worden verwezenlijkt door de totstandbrenging van het gemeenschappelijk vervoerbeleid en met name door de vaststelling van de in artikel 75, lid 1, sub a en b, bedoelde gemeenschappelijke regels voor internationaal vervoer en de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een Lid-Staat waarin zij niet woonachtig zijn.[9]

16. Vervolgens wezen het Europees Parlement, de Commissie en de Nederlandse regering op de rechtssituatie die zou ontstaan, indien de Raad nog steeds niet zou handelen na een arrest waarbij zijn verzuim was vastgesteld. Meer bepaald meende de Commissie, dat in geval de Raad blijvend, in strijd met het Verdrag, zou nalaten om regels vast te stellen voor de toepassing van het beginsel van het vrije verkeer van diensten op de vervoersector, dit beginsel na het verstrijken van een „passende termijn"[10] van toepassing moest worden geacht als gevolg van de vaststelling dat de Raad bleef weigeren zijn verplichtingen na te komen. Het bewijs van een dergelijke negatieve houding zou bij voorbeeld 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.

17. Het Hof sprak zich niet uit over de relevantie van deze constructie, omdat het een hypothetisch probleem betrof. Het Hof wees erop dat artikel 176, dat de Raad verplicht de maatregelen te nemen, welke nodig zijn ter uitvoering van zijn arrest waarbij het verzuim is vastgesteld, geen termijn noemt en dat derhalve moet worden aangenomen, dat de Raad daartoe over een „redelijke tijd" beschikt. Het Hof heeft het in het kader van zijn arrest niet nodig gevonden, te onderzoeken, wat de gevolgen zouden zijn van een eventueel langer stilzitten van de Raad.

18. Ongeveer vier jaar later moest het Hof zich in de zaak Lambregts[11] op het gebied van het wegvervoer opnieuw uitspreken over

8 — Rechtsoverweging 67.

9 — Rechtsoverweging 62.

10 — Zie rapport ter terechtzitting (Jurispr. 1985, blz. 1582).

11 — Arrest van 13 juli 1989 (zaak 4/88, Lambregts Transportbedrijf, Jurispr. 1989, blz. 2583); conclusie van advocaat-generaal Jacobs.

de toepassing van de vrijheid van dienstverrichting op de vervoersector.

19. Het hoofdgeding betrof een in 1982 gerezen geschil tussen de Belgische overheid en een Nederlandse vervoersondernemer, die zich in verband met een wettelijke regeling krachtens welke voor de afgifte van de vergunningen voor nationaal en internationaal vervoer was vereist, dat een vervoersondernemer over een „centrum van werkzaamheden" in België beschikte, beriep op de rechtstreekse werking van de artikelen 59 en 60.

20. Het Hof heeft toen duidelijk uitgemaakt, dat in de in geding zijnde periode op grond van de van kracht zijnde bepalingen het vrij verrichten van diensten in de vervoersector niet was toegestaan en dat het verstrijken van de overgangsperiode niet tot gevolg had, dat de artikelen 59 en 60 rechtstreeks toepasselijk waren geworden. Wat dat laatste betreft, is het arrest mijns inziens niet meer dan een bevestiging van het arrest Parlement/Raad, omdat het Hof toen reeds had uitgemaakt, dat de artikelen 59 en 60 op 1 januari 1970 in de vervoersector geen rechtstreekse werking hadden. In het arrest Lambregts trok het Hof derhalve, voor een geval dat zich ná deze datum, maar vóór de datum van het arrest Parlement/Raad voordeed, de consequenties uit deze beslissing.

21. Maar advocaat-generaal Jacobs, die in deze zin had geconcludeerd, ging overigens subsidiair in op het „blijvende verzuim" van de Raad en de eventuele juridische consequenties daarvan. Hij besprak in dit verband de in het kader van deze prejudiciële procedure door de Nederlandse regering ingediende opmerkingen en verzocht het Hof om nader aan te geven, wanneer de in het arrest Parlement/Raad bedoelde redelijke termijn verstreek; hij was van mening, dat dit arrest

„aldus kan worden gelezen dat het de mogelijkheid openlaat, dat wanneer de Raad bij het verstrijken van een redelijke termijn vanaf de datum van dat arrest nog steeds in verzuim is, de verdragsbepalingen tot op zekere hoogte kunnen worden geacht rechten te creëren waarop particulieren zich voor de nationale rechter kunnen beroepen". [12]

Wat het verstrijken van de redelijke termijn betrof, achtte hij het niet

„meer dan waarschijnlijk dat, nu sinds de datum van dat arrest meer dan vier jaar zijn verlopen (en bijna twintig jaar sinds het einde van de overgangsperiode), het einde daarvan zeer snel in zicht zal zijn, zo zij al niet is verstreken". [13]

Er zij op gewezen dat advocaat-generaal Jacobs zijn conclusie nam op 15 juni 1989.

22. Op 9 november 1989 richtte het Bundesverwaltungsgericht zich tot het Hof met het verzoek om een prejudiciële beslissing.

23. Op 21 december 1989 aanvaardde de Raad verordening (EEG) nr. 4059/89 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder niet in een Lid-Staat woonachtige vervoersondernemers aldaar tot het binnenlands goederenvervoer over de weg worden toegelaten. [14]

12 — Punt 20.

13 — Punt 21.

14 — PB 1989, L 390, blz. 3; het Europees Parlement heeft een beroep tot nietigverklaring van deze verordening ingesteld (PB 1990, C 110, blz. 5), arrest van 16 juli 1992 (zaak C-65/90, Parlement/Raad, Jurispr. 1992, blz. I-4593).

24. Dit is in grote lijnen de voorgeschiedenis, op basis waarvan thans de prejudiciële vraag van de verwijzende rechter kan worden onderzocht. Deze gaat uit van het „aanhouden van het verzuim" van de Raad, waarvan het Bundesverwaltungsgericht wil weten of hierdoor de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag rechtstreeks toepasselijk zijn geworden. Maar nadat deze vraag aan het Hof was voorgelegd, werd verordening nr. 4059/89 vastgesteld. Op grond van het feit dat deze verordening is vastgesteld, is het Koninkrijk Spanje van mening, dat de prejudiciële vraag zonder voorwerp is geraakt, terwijl volgens de Commissie niet behoeft te worden vastgesteld, of de redelijke termijn al eerder was verstreken.

25. Deze standpunten dienen mijns inziens te worden verworpen.

26. Het lijdt geen twijfel, dat de bij de nationale rechter ingestelde actie een vordering tot vaststelling van een recht betreft, waardoor volgens de verwijzende rechter voor de beslechting van het geschil moet worden uitgegaan van de rechtssituatie op het tijdstip van de beslissing.

27. In zijn antwoord op de prejudiciële vraag kan het Hof evenwel niet volstaan met een simpele verwijzing naar verordening nr. 4059/89, door als vaststaand aan te nemen, dat op het tijdstip waarop deze verordening werd vastgesteld, de redelijke termijn niet was verstreken en dat om die reden bepaalde rechtsgevolgen zijn uitgebleven. Het Hof dient zich in dit verband uit te spreken over de vraag of het standpunt van Pinaud Wieger, zoals dat ter terechtzitting is uiteengezet, juist is.

28. Volgens verzoekster in het hoofdgeding zijn de artikelen 59 en 60 sinds 22 mei 1987 [15], dat wil zeggen na het verstrijken van een termijn van twee jaar sinds de datum van het arrest in de zaak Parlement/Raad, op vervoergebied rechtstreeks toepasselijk geworden. Als gevolg hiervan zou de Raad niet meer hebben kunnen tornen aan de hieruit voor particulieren voortvloeiende rechten door een zo „rudimentaire" verordening als verordening nr. 4059/89 vast te stellen.

29. Deze stelling dient mijns inziens op de volgende wijze te worden onderzocht. Eerst moet de vraag worden beantwoord, of de „redelijke termijn" was verstreken op het tijdstip waarop verordening nr. 4059/89 werd vastgesteld. Indien dit niet het geval is, moet nog worden nagegaan in hoeverre deze verordening kan worden geacht, op het gebied van de cabotage uitvoering te geven aan het arrest Parlement/Raad. Indien de „redelijke termijn" echter reeds was verstreken vóór de vaststelling van verordening nr. 4059/89, moet vervolgens worden vastgesteld, of als gevolg hiervan de artikelen 59 en 60 rechtstreeks toepasselijk zijn geworden, waardoor de Raad dan de betrokken verordening niet zou hebben kunnen vaststellen.

30. Als eerste stap moet derhalve worden onderzocht, of verordening nr. 4059/89 werd vastgesteld, toen de redelijke termijn waarbinnen de Raad maatregelen kon nemen ter uitvoering van het arrest van het Hof van 22 mei 1985 op het gebied van de cabotage, reeds was verstreken.

31. Het staat mijns inziens buiten kijf, dat de arresten van het Hof, of daarin nu een niet-nakoming door een Lid-Staat of een verzuim van een instelling wordt vastgesteld, onmiddellijk moeten worden uitgevoerd.

15 — In de schriftelijke opmerkingen van verzoekster in het hoofdgeding was sprake van 1 juli 1987.

32. Met betrekking tot de arresten van het Hof waarin een niet-nakoming is vastgesteld, blijkt uit de rechtspraak van het Hof, dat

„artikel 171 EEG-Verdrag zwijgt over de termijn waarbinnen uitvoering aan een arrest moet worden gegeven. Het staat echter vast, dat de uitvoering van een arrest terstond ter hand moet worden genomen en binnen zo kort mogelijke termijn moet worden voltooid". [16]

33. Bij uitspraken van het Hof waarbij een met het gemeenschapsrecht strijdige situatie wordt vastgesteld — en dat is het geval met de arresten waarin het verzuim van een instelling wordt vastgesteld — kan geen uitstel worden geduld. Dit is volgens mij het beginsel dat de grondslag moet zijn voor het onderzoek van de in het onderhavige geval verstreken termijn.

34. Hoewel in de rechtspraak van het Hof is neergelegd, dat „binnen zo kort mogelijke termijn" moet worden gehandeld, is in het arrest Parlement/Raad sprake van een „redelijke termijn".

35. Deze formulering is kennelijk niet synoniem met die van „zo kort mogelijke termijn". Ik ben overigens van mening, dat de betrokken passage uit het arrest niet in het algemeen aldus kan worden uitgelegd, dat de gemeenschapsinstellingen beschikken over een redelijke termijn ter uitvoering van de arresten van het Hof waarin hun verzuim is vastgesteld. Het Hof heeft verklaard:

„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". [17]

36. Naar mijn mening heeft deze termijn betrekking op de uitvoering van dit specifieke arrest, namelijk dat waarin het Hof heeft vastgesteld dat de Raad, in strijd met het Verdrag, het vrij verrichten van diensten in de vervoersector niet heeft verzekerd.

37. Ook al is het begrip „redelijke termijn" enkel beperkt tot de uitvoering van het arrest in kwestie, het is niettemin door het Hof gebruikt en laat duidelijk zien, dat de „bijzondere aspecten van het vervoer" in acht zijn genomen, naar aanleiding waarvan het Hof overigens heeft vastgesteld, dat de Raad, hoewel gebonden ten aanzien van het te bereiken resultaat, ten aanzien van de wegen en middelen om het vrij verrichten van diensten op dit gebied te realiseren, evenwel over een beoordelingsbevoegdheid beschikte.

38. Om te beginnen moet worden erkend, dat de interpretant hier bij de beoordeling van de redelijke termijn weet, dat de instelling uiteindelijk heeft gehandeld. Hierdoor — we hoeven er geen doekjes om te winden — moeten de perspectieven worden bijgesteld. In dit verband roept het begrip „redelijke termijn" een hele reeks van uiteenlopende, op een praktische beoordeling gestoelde overwegingen op, waardoor elk abstract, van te voren gedefinieerd en strikt criterium is uitgesloten. Het kan hier alleen

16 — Arrest van 6 november 1985 (zaak 131/84, Commissie/Italië, Jurispr. 1985, blz. 3531, r. o. 7); zie ook de arresten van 5 november 1986 (zaak 160/85, Commissie/Italië, Jurispr. 1986, blz. 3245); 14 januari 1988 (gevoegde zaken 227/85, 228/85, 229/85 en 230/85, Commissie/België, Jurispr. 1988, blz. 1); 12 februari 1987 (zaak 69/86, Commissie/Italië, Jurispr. 1987, blz. 773); 27 april 1988 (zaak 225/86, Commissie/Italië, Jurispr. 1988, blz. 2271); 13 juli 1988 (zaak 169/87, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1988, blz. 4093), en 19 februari 1991 (zaak C-375/89, Commissie/België, Jurispr. 1991, blz. I-383).

17 — R. o. 69, cursivering van mij.

maar gaan om het resultaat van een „in concreto" uitgevoerde analyse.

39. In casu heeft de Commissie op 5 december 1985 een voorstel voor een verordening tot vaststelling van de voorwaarden waaronder in een Lid-Staat niet-woonachtige vervoersondernemers aldaar tot binnenlands goederenvervoer over de weg worden toegelaten [18], ingediend. In dit voorstel was het beginsel neergelegd, dat met ingang van 1 januari 1987 niet in een Lid-Staat woonachtige vervoersondernemers aldaar tot binnenlands goederenvervoer over de weg werden toegelaten; daarnaast voorzag het voorstel in de mogelijkheid om vanaf dezelfde datum op de terugweg in een andere Lid-Staat dan die van vestiging twee opeenvolgende cabotagediensten te verrichten (vervoerprestaties verricht op de terugweg naar het land waar de vervoerder is toegelaten of naar zijn land van herkomst). Krachtens artikel 8 zou deze verordening op 1 juli 1986 in werking zijn getreden.

40. Het Europees Parlement bracht zijn advies uit op 12 september 1986. [19] In een „resolutie over liberalisatie en harmonisatie op het gebied van het vervoer" van dezelfde datum [20] verklaarde het Parlement „zich bewust (te zijn) van de aanzienlijke inspanningen" die men zich zal moeten getroosten met het oog op de voltooiing van de interne markt in 1992 en van de problemen die de tenuitvoerlegging van een gemeenschappelijk en coherent vervoerbeleid in de praktijk oproept. Overigens constateerde het Parlement, dat de Commissie één jaar na het arrest van het Hof van 22 mei 1985 vier specifieke voorstellen ter uitvoering van dit arrest had ingediend, maar had nagelaten aan de Raad een globaal plan voor te leggen van de maatregelen die genomen moesten worden en de termijnen waarbinnen deze in werking moesten treden. Het bestempelde deze situatie als een nalatigheid die een klimaat van onzekerheid schiep voor de ondernemingen, het personeel en de gebruikers van het vervoer en aldus een zware hypotheek legde op de spoedige goedkeuring van de door de Commissie ingediende voorstellen op het terrein van de communautaire wetgeving. Speciaal met betrekking tot de cabotage legde het Parlement de nadruk op de noodzaak van een geleidelijke liberalisering die tegelijkertijd vergezeld ging van harmonisatie van de concurrentieverhoudingen, met name op fiscaal gebied.

41. Het Parlement bleef evenwel ervan overtuigd, dat de uitvoering van het arrest Parlement/Raad „een eind zou moeten kunnen maken aan de impasse waarin de verwezenlijking van het gemeenschappelijk vervoerbeleid zich sedert meer dan een kwart eeuw bevindt".

42. In zijn advies inzake het voorstel voor een verordening van 11 maart 1987 [21] deed het Economisch en Sociaal Comité een beroep op de Commissie „om ervoor te zorgen dat de Raad tegelijk met dit voorstel voor een verordening ook een besluit kan nemen over de reeds genoemde harmoniserende maatregelen". [22] Het merkte dienaangaande op: „Dit is alleen al noodzakelijk op grond van het politieke gegeven dat door de constellatie van de belangen in de Raad het voorstel van de Commissie anders op nogal wat problemen zou kunnen stuiten." [23].

43. Tussen deze constatering en de vaststelling van verordening nr. 4059/89 zijn meer dan tweeënhalf jaar verstreken.

18 — PB 1985, C 349, blz. 26.

19 — PB 1986, C 255, blz. 234.

20 — T. a. p., blz. 227.

21 — Advies inzake het voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de in een Lid-Staat niet woonachtige vervoersondernemers aldaar tot binnenlands goederenvervoer over de weg worden toegelaten (PB 1987, C 180, blz. 37).

22 — PB 1987, C 180, blz. 38.

23 — T. a. p.

44. Het lijdt geen twijfel, dat de cabotage een „buitengewoon delicaat aspect van een gemeenschappelijk vervoerbeleid" [24] vormt en aangenomen wordt zelfs, dat de toelating van vervoersondernemers tot binnenlands vervoer in een Lid-Staat waarin zij niet woonachtig zijn, „de meest gevoelige" maatregel is, die de Raad moet nemen krachtens artikel 75 EEG-Verdrag. [25]

45. Wat dat aangaat, is het voor niemand een geheim dat in de Raad twee verschillende opvattingen werden gehuldigd over de vraag of aan de liberalisering op dit terrein al dan niet de voorwaarde moest worden verbonden, dat eerst de concurrentieverhoudingen moesten worden geharmoniseerd. Met het arrest Parlement/Raad nam „de eeuwige strijd tussen de voorstanders van de liberalisatie en de pleitbezorgers van de harmonisatie aanvankelijk" [26] niet in hevigheid af. Deze *politieke* kloof, die alles blokkeert nu een compromis ontbreekt, is niet te loochenen. Maar *juridisch* gezien, gaf het Hof in zijn arrest van 22 mei 1985 overduidelijk de omvang van de op de Raad rustende verplichting aan: de totstandbrenging van het vrij verrichten van diensten. [27]

46. Door bij de vaststelling van de redelijke termijn rekening te houden met de politieke moeilijkheden waarmee de Raad in zijn werkzaamheden werd geconfronteerd, zouden in dit stadium weer de meer of mindere moeilijkheden waarvoor die verplichting de instelling plaatst, worden beoordeeld, van welke omstandigheid het Hof uitdrukkelijk heeft uitgemaakt, dat zij geen enkel effect kan hebben op het bestaan van het verzuim. [28]

47. Ik parafraseer mijn collega advocaat-generaal Jacobs, wanneer ik in herinnering breng, dat op het tijdstip waarop verordening nr. 4059/89 werd vastgesteld, ongeveer twintig jaar waren verstreken sinds 1 januari 1970 en dat het Hof vier jaar en zeven maanden voor dat tijdstip had vastgesteld, dat de Raad zijn verplichtingen niet was nagekomen. De grijze zone was al erg donker of, om met de verwijzende rechter te spreken, „de sedert 22 mei 1985 verstreken tijdruimte van meer dan vier jaar (vormde) een redelijke termijn waarbinnen de Raad aan zijn (...) verplichting had kunnen voldoen". Door vast te stellen dat de Raad in het onderhavige geval over een redelijke termijn beschikte, heeft het Hof de bijzondere aspecten van het vervoer in aanmerking genomen. Het Hof heeft het niettemin niet aan de wisselvalligheden van politieke onderhandelingen overgelaten, de redelijke termijn vast te stellen die in dit geval dient te worden geëerbiedigd.

48. De verleiding om vast te stellen, dat de redelijke termijn in december 1989 nog niet was verstreken, bergt gevaarlijke kiemen in zich voor het gezag van de arresten van het Hof, de stiptheid waarmee deze moeten worden uitgevoerd en uiteindelijk de nako-

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

25 — T. a. p.

26 — Resolutie van het Europees Parlement, t. a. p. (blz. 228).

27 — Het Hof was van mening, dat de Raad gehouden was, het vrij verrichten van diensten te verzekeren, maar stelde echter niet het verzuim van de Raad ten aanzien van andere aspecten van het gemeenschappelijk vervoerbeleid vast, omdat het de aard van het verzuim op dit punt niet voldoende bepaald achtte om in de termen van artikel 175 te vallen; het Economisch en Sociaal Comité analyseert het arrest als volgt: „Het Europees Hof van Justitie stelt dat juridisch gezien aan de invoering van het vrije verkeer van diensten in het vervoer niet de voorwaarde mag worden verbonden dat eerst de concurrentieverhoudingen moeten worden geharmoniseerd" (advies inzake het voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van de voorwaarden waaronder de in een Lid-Staat niet woonachtige vervoersondernemers aldaar tot binnenlands goederenvervoer over de weg worden toegelaten, PB 1987, C 180, blz. 37).

28 — „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." (arrest Parlement/Raad, r. o. 48).

ming door de instellingen van hun verplichtingen.

49. Om deze redenen ben ik van mening, dat niet kan worden aangenomen, dat verordening nr. 4059/89 vóór het verstrijken van de redelijke termijn werd vastgesteld.

50. Indien het Hof op dit punt tot deze conclusie mocht komen, dient het vervolgens vast te stellen, of dit ertoe heeft geleid, dat de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag op het gebied van de cabotage rechtstreeks toepasselijk zijn geworden.

51. Als vervolg op deze bepalingen, wordt in artikel 61, lid 1, EEG-Verdrag immers bepaald:

„Het vrije verkeer van de diensten op het gebied van het vervoer wordt geregeld door de bepalingen voorkomende in de titel betreffende het vervoer."

Zoals het Hof heeft vastgesteld in zijn arrest Parlement/Raad, volgt uit deze bepaling, dat

„(d)e toepassing van de beginselen van het vrije dienstenverkeer, zoals die met name zijn neergelegd in de artikelen 59 en 60 EEG-Verdrag, volgens het Verdrag dus moet 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 vervoersondernemers 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." [29]

29 — Rechtsoverweging 62.

Hieruit heeft het Hof afgeleid, dat het standpunt, als zou het verstrijken van de overgangsperiode tot gevolg hebben dat de artikelen 59 en 60 ook in de vervoersector rechtstreeks toepasselijk zijn, niet kan worden aanvaard. Het lijkt mij nog steeds onmogelijk, dat de artikelen 59 en 60 als zodanig toepasselijk kunnen worden door het verstrijken van de redelijke termijn, omdat die er niet toe kan leiden, dat de regels van het „gemene recht" worden toegepast op een gebied, dat daaraan door artikel 61 uitdrukkelijk is onttrokken.

52. Er is echter een diepere analyse nodig. In het EEG-Verdrag is zonder twijfel duidelijk uitgesloten, dat de artikelen 59 en 60 van toepassing zijn in de vervoersector. Even duidelijk wordt in het Verdrag bepaald, dat het vrij verrichten van diensten op dit gebied tot stand moet worden gebracht.

53. Zo gezien heeft het Hof in zijn arrest van 22 mei 1985 ondubbelzinnig vastgesteld, dat de Raad verplicht was, het vrij verrichten van diensten in de vervoersector tot stand te brengen.

54. Mijns inziens bevat deze verplichting geen enkele onzekerheid omtrent het door de Raad op het gebied van de cabotage te bereiken doel: het uiteindelijk verzekeren dat vervoersondernemers zonder discriminatie toegang kunnen verkrijgen tot binnenlands vervoer in de andere Lid-Staten dan die waarin zij woonachtig zijn, onder de voorwaarden die gelden voor de vervoersondernemers uit de betrokken Lid-Staat. Dit is ongetwijfeld een eis voor het vrij verrichten van diensten die wordt gepostuleerd door artikel 60, waarin wordt bepaald, dat „degene die de diensten verricht, (...) zijn werkzaamheden tijdelijk (kan) uitoefenen in het land waar de dienst wordt verricht, on-

der dezelfde voorwaarden als die welke dat land aan zijn eigen onderdanen oplegt".

55. Maar ook al is artikel 60 in elk geval niet toepasselijk in de vervoersector, toch staat de verplichting om juist in deze sector het vrij verrichten van diensten te verzekeren, onomstotelijk vast. Er kan echter geen sprake zijn van vrij verrichten van diensten zonder dat het beginsel van nationale behandeling, dat uiteindelijk slechts een bijzondere toepassing van het non-discriminatiebeginsel is, wordt verwezenlijkt. Indien de nationale behandeling ontbreekt, bestaat er immers geen werkelijke vrijheid van dienstverrichting, hoewel deze in de vervoersector *moet* worden gerealiseerd.

56. Anders gezegd, toen de opstellers van het EEG-Verdrag bepaalden, dat het vrij verrichten van diensten in de vervoersector, en met name ten aanzien van de cabotage, tot stand moest worden gebracht, legden zij aan de Raad de verplichting op om *in elk geval* het beginsel van nationale behandeling op dit gebied te verwezenlijken. Dit resultaat dient de Raad uiteindelijk hoe dan ook te bereiken.

57. De vraag is juist, of particulieren zich op dit resultaat zouden kunnen beroepen, indien het Hof van mening is, dat de redelijke termijn was verstreken.

58. Voor een dergelijke mogelijkheid pleiten een aantal zeer belangrijke redenen. Indien geen rechtsgevolgen zijn verbonden aan de nalatigheid van de Raad na het verstrijken van een concrete redelijke termijn sinds de vaststelling van het verzuim door het Hof, zouden particulieren geen enkele waarborg hebben, dat zij zich zouden kunnen beroepen op het vrij verrichten van diensten (hier met betrekking tot de cabotage), dat toch onbetwistbaar is neergelegd in het EEG-Verdrag. Dientengevolge zou op de Raad een verplichting rusten en zouden particulieren volkomen „weerloos" zijn, indien deze blijvend niet zou worden nagekomen, en voor onbepaalde tijd op een hypothetisch optreden van de Raad moeten wachten. In dat geval zou het obligatoire karakter van de totstandbrenging van het vrij verrichten van diensten verdwijnen, omdat niet-nakoming van deze verplichting geen enkele juridische sanctie zou meebrengen.

59. Het lijdt geen twijfel, dat de Raad krachtens artikel 75, lid 1, bevoegd is, de voorwaarden vast te stellen waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot binnenlands vervoer in een Lid-Staat waarin zij niet woonachtig zijn. Dienaangaande heeft het Hof in zijn arrest Parlement/Raad overwogen, dat

„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 (kan) worden uitgeoefend".[30]

Voor de gemeenschapswetgever bestaat echter duidelijk een resultaatsverbintenis, op grond waarvan hij uiteindelijk het vrij verrichten van diensten tot stand dient te brengen, dat wil zeggen in elk geval elke discriminatie dient op te heffen.

60. De verplichting om op dit gebied het vrij verrichten van diensten te verwezenlijken en de bevoegdheid om de wegen en middelen hiertoe te beoordelen, zijn dus niet met elkaar in tegenspraak. Wat dat aangaat, omvat de bevoegdheid tot vaststelling van de voorwaarden met name de mogelijkheid etappegewijze maatregelen te nemen, met andere woorden het vrij verrichten van diensten geleidelijk te verwezenlijken. Het

30 — Rechtsoverweging 65.

eindresultaat dient echter hoe dan ook te zijn, dat vervoersondernemers in het kader van het vrij verrichten van diensten, dat wil zeggen zonder discriminatie, worden toegelaten tot binnenlands vervoer in een Lid-Staat waarin zij niet woonachtig zijn.

61. Om duidelijk te zijn, dit resultaat is onvoorwaardelijk. En het recht voor particulieren om zich op dit resultaat te beroepen in een situatie waarin de redelijke termijn is verstreken nadat het Hof het verzuim van de Raad heeft vastgesteld, zou voor deze particulier derhalve een essentiële waarborg en de sanctie voor de niet-nakoming door de Raad van een onbetwistbaar voor hem bestaande resultaatsverbintenis vormen.

62. In zijn conclusie in de zaak Lambregts was advocaat-generaal Jacobs van mening, dat het arrest Parlement/Raad de mogelijkheid openliet, dat wanneer de Raad bij het verstrijken van de redelijke termijn nog steeds in verzuim is,

„de verdragsbepalingen *tot op zekere hoogte* kunnen worden geacht rechten te creëren waarop particulieren zich voor de nationale rechter kunnen beroepen".[31]

63. Ik zal niet dezelfde formulering als mijn collega gebruiken, maar ik kan niet uitsluiten, dat hem daarbij mogelijk een zelfde oplossing voor ogen stond als die welke ik thans in overweging geef.

64. Wel zal het Hof vervolgens nader moeten aangeven, hoe een dergelijke consequentie zich verhoudt tot de bepalingen van verordening nr. 4059/89. Vanuit deze optiek stelt Pinaud Wieger namelijk, dat de Raad de rechtstreekse werking van de artikelen 59 en 60, die inmiddels bij uitsluiting de cabotage zouden regelen, niet kon beperken. Mutatis mutandis zou deze redenering het standpunt opleveren, dat indien particulieren een beroep kunnen doen op het beginsel van nationale behandeling, zulks ten gevolge zou hebben dat de Raad daarna niet, zoals in het onderhavige geval, een — over de staten verdeeld — cabotagecontingent voor de elders gevestigde vervoersondernemers zou kunnen instellen. Zodra immers voor de elders gevestigde vervoersondernemers een contingent is voorzien, wordt ongetwijfeld het beginsel van gelijke toegang tot het binnenlands vervoer geschonden.

65. Is de Raad, doordat hij een redelijke termijn heeft laten verstrijken, inmiddels definitief de mogelijkheid ontnomen om bij de totstandbrenging van het vrij verrichten van diensten ook maar enigerlei geleidelijkheid te betrachten en dient hij dit integendeel uno actu te realiseren ?

66. Voor deze oplossing pleit, dat het nauwelijks bevredigend lijkt, dat het handelen van de Raad ertoe leidt, dat een cabotageregeling wordt ingevoerd, die voorlopig minder liberaal zou kunnen zijn dan die welke zou hebben kunnen gelden na het verstrijken van de redelijke periode.

67. Ik wil er echter op wijzen, dat onderzoek van de rechtspraak van het Hof minstens een geval aan het licht heeft gebracht, dat bepaalde overeenkomsten met deze situatie vertoont. In de zaak Kirk[32] heeft het Hof namelijk vastgesteld, dat bij het verstrijken van de in de artikelen 100 en 101 van de Toetredingsakte van 1972 bedoelde periode van tien jaar, gedurende welke het

31 — Punt 20 van de conclusie, cursivering van mij.

32 — Arrest van 10 juli 1984 (zaak 63/83, Kirk, Jurispr. 1984, blz. 2689).

was toegestaan voor schepen van de Lid-Staten af te wijken van het beginsel van gelijke voorwaarden voor de toegang tot de wateren van de Lid-Staten, dit gelijkheidsbeginsel ten volle toepasselijk was, hoewel de Raad nadien op grond van artikel 103 van de Toetredingsakte een verordening vaststelde, die de handhaving van afwijkende regelingen toestond. Anders gezegd, het fundamentele beginsel van non-discriminatie was als zodanig gedurende een periode toepasselijk geworden, voordat regelingen van kracht werden die van dit beginsel afweken.

68. Het komt mij hoe dan ook voor, dat de mogelijkheid voor een particulier om zich te beroepen op het beginsel van nationale behandeling, hier de „ultima ratio" zou zijn die de consequenties trekt uit het feit dat de Raad geen maatregelen heeft genomen om het nauwkeurig omschreven resultaat te bereiken, dat hij dient te verwezenlijken.

69. Indien de Raad echter een einde maakt aan zijn nalatigheid, mag hij evenwel bij de vaststelling van de wegen en middelen waarmee hij het door hem te realiseren resultaat kan bereiken, niet worden beroofd van zijn beoordelingsbevoegdheid. Maar aan de hand van de in dat geval door hem vastgestelde handeling moet kunnen worden nagegaan, of de Raad werkelijk de ter zake op hem rustende verplichtingen is nagekomen, opdat de door zijn nalatigheid voor de particulieren ontstane rechtsgevolgen worden opgeheven. Derhalve dient de inhoud van verordening nr. 4059/89 vanuit deze optiek te worden onderzocht, om vast te stellen of moet worden aangenomen dat de cabotage alleen door deze verordening wordt geregeld.

70. Laten we eerst de overwegingen van de verordening bekijken, op basis waarvan de door de opsteller gevolgde benadering kan worden samengevat. Volgens de eerste overweging houdt het tot stand brengen van een gemeenschappelijk vervoerbeleid overeenkomstig artikel 75, lid 1, sub b, van het Verdrag de vaststelling in van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers in een Lid-Staat waarin zij niet woonachtig zijn, worden toegelaten tot het binnenlands vervoer, dat wil zeggen de „cabotage". Luidens de tweede overweging impliceert de bij deze bepaling bedoelde vrijheid van dienstverrichting in het binnenlands vervoer, dat ten aanzien van degene die de diensten verricht, elke beperking op grond van nationaliteit of vestiging in een andere Lid-Staat dan die waarin de dienst moet worden verricht, wordt opgeheven. Volgens de derde overweging dient echter voor een soepele en ongehinderde tenuitvoerlegging van deze vrijheid van dienstverrichting voorzien te worden in de toepassing van een tijdelijke cabotageregeling, alvorens de definitieve regeling wordt vastgesteld. Ingevolge de laatste overweging ten slotte moet met inachtneming van het Verdrag de definitieve cabotageregeling worden opgesteld die van toepassing zal zijn na het verstrijken van deze verordening.

71. Onderzoek van de normatieve bepalingen van de verordening leert vervolgens in de eerste plaats, dat volgens artikel 1 met ingang van 1 juli 1990 alle ondernemers in het beroepsgoederenvervoer over de weg, die in een Lid-Staat overeenkomstig de daar geldende wetgeving gevestigd zijn en door deze wetgeving gemachtigd zijn internationaal goederenvervoer over de weg te verrichten, worden toegelaten tot het tijdelijk verrichten van binnenlands beroepsgoederenvervoer over de weg in een andere Lid-Staat zonder aldaar een zetel of andere vestiging te hebben en dit onder de in deze verordening vastgestelde voorwaarden.

72. Dienaangaande wordt in artikel 2 bepaald, dat de cabotage wordt verricht in het kader van een communautair contingent, dat bestaat uit 15 000 cabotagevergunningen, die twee maanden geldig zijn en die

overeenkomstig artikel 2, lid 3, over de Lid-Staten worden verdeeld. Overigens wordt bepaald, dat de Commissie het contingent jaarlijks vanaf 1 juli 1991 verhoogt naar gelang van de ontwikkelingen in het goederenvervoer over de weg, waarbij deze verhoging niet minder dan 10% mag bedragen. Bovendien kunnen de Lid-Staten, indien de binnenlandse vervoermarkt in een bepaalde geografische zone ernstig verstoord wordt door cabotageactiviteiten, de kwestie aan de Commissie voorleggen, zodat vrijwaringsmaatregelen kunnen worden genomen, krachtens welke de betrokken zone tijdelijk van de werkingssfeer van de verordening kan worden uitgesloten.

73. Volgens artikel 3 geven de cabotagevergunningen de houder vrije toegang tot het grondgebied van de Lid-Staat van ontvangst, om aldaar alle vormen van beroepsgoederenvervoer over de weg te verrichten. Verder wordt bepaald, dat de cabotagevergunning, die op naam van een vervoersondernemer is gesteld en door deze niet aan een derde kan worden overgedragen, slechts door één voertuig tegelijk mag worden gebruikt.

74. In artikel 5 is het beginsel neergelegd, dat onder voorbehoud van de toepassing van de communautaire voorschriften, de wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften van de Lid-Staat van ontvangst van toepassing zijn op het verrichten van cabotage, voor wat betreft de tarieven en contractuele voorwaarden van het vervoer, de afmetingen en gewichten van bedrijfsvoertuigen, de voorschriften inzake het vervoer van sommige categorieën van goederen (gevaarlijke goederen, bederfelijke levensmiddelen, levende dieren), de rij- en rusttijden alsmede de BTW op vervoersdiensten. Overigens zijn de technische normen waaraan voertuigen moeten voldoen die voor het verrichten van cabotage worden gebruikt, die welke gelden voor voertuigen die tot het internationale vervoer worden toegelaten.

75. Verder moeten volgens artikel 5 de hierboven bedoelde voorschriften van de Lid-Staat van ontvangst op de niet in de Lid-Staat woonachtige vervoersondernemers worden toegepast onder dezelfde voorwaarden als die waaraan die staat zijn eigen onderdanen onderwerpt, en op zodanige wijze dat discriminatie op grond van nationaliteit of plaats van vestiging daadwerkelijk wordt uitgesloten.

76. Ten slotte wordt in artikel 9 bepaald, dat de verordening op 1 juli 1990 in werking treedt en tot en met 31 december 1992 van toepassing is, en dat „de Raad voor 1 juli 1992 (...), op een door de Commissie uiterlijk op 31 december 1991 in te dienen voorstel, onder de in het Verdrag genoemde voorwaarden, een verordening aanneemt waarin de definitieve cabotageregeling wordt vastgesteld, die op 1 januari 1993 in werking treedt".

77. Dit zijn de essentiële bepalingen van de betrokken verordening.

78. Ter terechtzitting heeft verzoekster in het hoofdgeding, volgens wie het daarbij hoogstens gaat om een eerste, zeer bescheiden stap op weg naar de instelling van de communautaire cabotage, betoogd dat tegen deze verordening twee fundamentele bezwaren kunnen worden ingebracht. In de eerste plaats wordt door het stelsel van cabotagevergunningen de effectiviteit van de cabotage beperkt en is er derhalve sprake van een „rudimentaire" cabotage. In de tweede plaats treedt verordening nr. 4059/89 op 31 december 1992 buiten werking, zonder dat vaststaat, dat op dat tijdstip een cabotageverordening zal zijn vastgesteld. Pinaud Wieger is verder van mening, dat, zelfs indien verordening nr. 4059/89 als wettig dient te worden beschouwd, zij toch lacunes bevat, nu bepalin-

gen inzake de voorwaarden en de tarieven van het vervoer ontbreken, als gevolg waarvan het vrij verrichten van diensten plaatsvindt onder de in de „Cassis de Dijon"-rechtspraak vastgelegde voorwaarden. In het onderhavige geval zouden dus het Nederlandse vervoerstelsel en de Duitse wettelijke regeling met elkaar moeten concurreren.

79. Dit argument moet mijns inziens worden verworpen en wel om de volgende redenen. In de eerste plaats komt het mij voor, dat, gelet op de beoordelingsbevoegdheid die het Hof heeft toegekend aan de Raad ten aanzien van de wegen en de middelen om het vrij verrichten van diensten in de vervoersector tot stand te brengen, het tijdelijke karakter van de bij de verordening vastgestelde regeling juridisch gezien niet onregelmatig is. Ofschoon de Raad uiteindelijk dit resultaat moet verwezenlijken, beschikt hij toch over een zekere discretionaire bevoegdheid ten aanzien van de middelen waarmee hij dit doel wil bereiken. Zoals reeds is opgemerkt, ligt juist een dergelijke beoordeling, door middel waarvan rekening wordt gehouden met de „bijzondere aspecten van het vervoer", ten grondslag aan de stapsgewijze of geleidelijke handelwijze van de Raad op dit gebied.

80. Bovendien houdt het stelsel van een over de Lid-Staten verdeeld communautair contingent, waarvoor in het kader van deze tijdelijke regeling is gekozen, voor de elders gevestigde vervoersondernemers noodzakelijkerwijze een beperking in ten aanzien van de toegang tot het binnenlands vervoer. Maar enerzijds is in het stelsel de onmogelijkheid „van een onderneming om vervoer te verrichten op het grondgebied van een andere Lid-Staat waar zij geen vestiging (heeft)" [33], vervangen door het recht dit voortaan binnen kwantitatieve grenzen te doen. Ook al bestaat er nog geen echte vrijheid van dienstverrichting, de concrete rechtssituatie is niet meer dezelfde. Anderzijds is het voor de tenuitvoerlegging van de aldus gecreëerde cabotagemogelijkheden krachtens de verordening verboden, dat de toepassing van nationale bepalingen leidt tot enige vorm van directe of indirecte discriminatie. De verordening voorziet derhalve in een regeling die de cabotage daadwerkelijk, zij het beperkt, mogelijk maakt en die binnen haar eigen grenzen het fundamentele beginsel van non-discriminatie waarborgt. Overigens wordt het progressieve karakter van de regeling gegarandeerd door het in artikel 2 bedoelde jaarlijkse minimale verhogingspercentage van het contingent.

81. Voorts is in de verordening een *exact tijdstip* voor de vaststelling van een definitieve regeling vastgelegd en bevat zij daartoe een tijdschema. Om te beginnen moet worden opgemerkt dat de overwegingen van de verordening in geen enkel opzicht onduidelijk zijn omtrent de eisen waaraan de definitieve regeling moet voldoen: de opheffing van elke beperking op grond van de nationaliteit van degene die de diensten verricht of van de vestiging in een andere Lid-Staat dan die waarin de dienst moet worden verricht. Op het tijdstip waarop deze conclusie wordt genomen, kan het Hof mijns inziens deze informatie voor kennisgeving aannemen, zonder dat het zich hoeft uit te spreken over de gevolgen die zich zouden voordoen, indien de definitieve regeling, die de dag na 31 december 1992 in werking moet treden, niet mocht zijn vastgesteld.

82. Ten slotte zij opgemerkt, dat ik het niet eens ben met verzoekster in het hoofdgeding, wanneer zij stelt dat, indien de verordening „een normatieve handeling zou zijn die moet worden nageleefd", het ontbreken van bepalingen inzake de voorwaarden en de tarieven van het vervoer, een lacune vormt die ertoe leidt dat de artikelen 59 en 60 toepasselijk zijn, waardoor degene die de diensten verricht, zijn activiteit kan uitoefenen onder de voorwaarden van de Lid-Staat van herkomst.

33 — Arrest Lambregts, r. o. 13.

83. De Commissie en verweerster in het hoofdgeding stellen dienaangaande terecht, dat de bedoelde gebieden niet vallen onder artikel 75, lid 1, sub b, maar onder artikel 75, lid 1, sub c („alle overige dienstige bepalingen"). Deze bepaling verschilt van de verplichting van de Raad om het vrij verrichten van diensten tot stand te brengen. Het Hof heeft in zijn arrest van 22 mei 1985 het verzuim van de Raad enkel vastgesteld met betrekking tot de verplichtingen van artikel 75, lid 1, sub a en b, maar heeft daarentegen het ontbreken van een gemeenschappelijk beleid „als zodanig" niet aangemerkt als een verzuim waarvan de aard voldoende is bepaald om in de termen van artikel 175 te vallen. Derhalve kan het verzuim van de Raad niet worden ingeroepen ten aanzien van het ontbreken van een gemeenschappelijke regeling van de voorwaarden en de tarieven van het vervoer.

84. Dienaangaande deel ik de opvatting van de Commissie, dat de nationale *non-discriminatoire* voorwaarden inzake de tarieven van het vervoer — waarvan de toepassing is voorzien in artikel 5 van verordening nr. 4059/89 —, indien zij voor het overige natuurlijk in overeenstemming zijn met de bepalingen van het Verdrag en inzonderheid de mededingingsregels daarvan, verenigbaar zijn met de eisen van het vrij verrichten van diensten op dit gebied.

85. Bovendien wijs ik erop dat, indien het Hof, anders dan mijn conclusie op dit punt, van mening mocht zijn, dat de Raad door het verstrijken van de redelijke termijn de tijdelijke regeling van verordening nr. 4059/89 niet meer kon vaststellen, hieruit mijns inziens zou voortvloeien, dat particulieren zich wel op het beginsel van nationale behandeling, maar niet op de artikelen 59 en 60 kunnen beroepen. Anders gezegd, gesteld dat deze artikelen zouden moeten worden uitgelegd in overeenstemming met de stelling van Pinaud Wieger, die uit deze bepalingen voor degene die de diensten verricht, het recht afleidt om zijn activiteiten uit te oefenen onder de voorwaarden van zijn staat van herkomst, dan zou hieruit op het gebied van de cabotage geenszins een dergelijke gevolgtrekking voortvloeien, maar wel de mogelijkheid om toegang te verkrijgen tot het binnenlands vervoer zonder discriminatie ten aanzien van de voorwaarden die de Lid-Staat van ontvangst aan de aldaar gevestigde vervoersondernemers stelt.

86. Bij onderzoek van verordening nr. 4059/89 blijkt dus, dat zij de cabotage werkelijk effectief en geleidelijk, zij het beperkt, mogelijk maakt. In het aldus uitgezette voorlopige kader is de naleving van het beginsel van nationale behandeling gewaarborgd. In duidelijke bepalingen is geregeld, dat op een bepaald tijdstip een definitieve regeling wordt vastgesteld ter verwezenlijking van het vrij verrichten van diensten op dit gebied.

87. Ik ben derhalve van mening, dat het Hof kan vaststellen, dat de Raad met de vaststelling van de betrokken verordening een begin heeft gemaakt met de uitvoering van het arrest Parlement/Raad op het gebied van de cabotage. Maar gelet op de inhoud van de van kracht zijnde tijdelijke regeling en de omstandigheid, dat de definitieve regeling die voldoet aan de door het Verdrag op dit gebied gestelde eisen, nog moet worden vastgesteld, kan niet worden vastgesteld, dat het verzuim volledig ongedaan is gemaakt. Deze constatering moet echter worden getoetst aan de beoordelingsbevoegdheid waarover de Raad beschikt bij de vaststelling van de wegen en middelen om het vrij verrichten van diensten in de vervoersector te verwezenlijken. Daarom verzoek ik het Hof vast te stellen, dat de Raad met de vaststelling van verordening nr. 4059/89 een begin heeft gemaakt met de nakoming van de krachtens artikel 75 EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen en dat dientengevolge de toelating van

elders gevestigde vervoersondernemers tot het binnenlands vervoer tot 31 december 1992, het tijdstip waarop de verordening buiten werking treedt om te worden vervangen door de definitieve cabotageregeling, uitsluitend wordt beheerst door de bij de verordening ingestelde tijdelijke regeling. Ik ga in dit verband niet in op de rechtssituatie die zou ontstaan, indien op 31 december 1992 geen definitieve cabotageregeling zou zijn vastgesteld.

88. Nog een laatste opmerking. Bij de verwijzende rechter is een vordering tot vaststelling van een recht aanhangig, waarover hij, zoals reeds is opgemerkt, dient te beslissen naar de stand van het toepasselijke recht op het moment van zijn beslissing.

89. Ook al ben ik van mening dat de redelijke termijn was verstreken op het tijdstip waarop verordening nr. 4059/89 werd vastgesteld, het precieze tijdstip waarop deze termijn was verstreken, behoeft dus niet te worden vastgesteld, omdat de daaruit voortvloeiende rechtssituatie — de mogelijkheid voor particulieren om zich te beroepen op een nationale behandeling — niet meer de actuele stand van het recht weergeeft, waarop het Bundesverwaltungsgericht zich in deze zaak uitsluitend mag baseren.

90. Op grond van voorgaande argumenten geef ik het Hof in overweging, voor recht te verklaren:

„1) Met de vaststelling van verordening (EEG) nr. 4059/89 van 21 december 1989 heeft de Raad een begin gemaakt met de nakoming van zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 75, lid 1, sub b, EEG-Verdrag met betrekking tot het wegvervoer.

2) De toelating van elders gevestigde vervoersondernemingen tot het goederenvervoer over de weg in een andere Lid-Staat dan die waar zij zijn gevestigd, wordt tot 31 december 1992, het tijdstip waarop verordening (EEG) nr. 4059/89 van 21 december 1989 buiten werking treedt, beheerst door de bij die verordening ingevoerde tijdelijke regeling.

3) Volgens artikel 5 van genoemde verordening valt het verrichten van cabotage onder de nationale voorschriften inzake tarieven en contractuele voorwaarden van het vervoer die gelden in de staat waar de verrichting geschiedt; deze voorschriften moeten op elders gevestigde vervoersondernemers onder dezelfde voorwaarden worden toegepast als die welke de Lid-Staat voor zijn eigen onderdanen voorschrijft, met dien verstande dat de voorschriften bovendien in overeenstemming moeten zijn met de bepalingen van het EEG-Verdrag, inzonderheid de mededingingsregels."