ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
22 Μαΐου 1985 *

Στην υπόθεση 13/83,

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εκπροσωπούμενο από τον F. Pasetti-Bombardella, γενικό διευθυντή της γενικής γραμματείας του, το νομικό του σύμβουλο R. Bieber και τον J. Schoo, υπάλληλο διοικήσεως της γενικής γραμματείας του Κοινοβουλίου, επικουρούμενους από τον J. Schwarze, καθηγητή του Πανεπιστημίου του Αμβούργου και τον F. Jacobs, δικηγόρο Λονδίνου και καθηγητή του Πανεπιστημίου του Λονδίνου, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο τη γενική γραμματεία του Κοινοβουλίου, Plateau du Kirchberg, Λουξεμβούργο,

προσφεύγον,

υποστηριζόμενο από την

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον C.-D. Ehlermann, γενικό διευθυντή της νομικής της υπηρεσίας, το νομικό της σύμβουλο G. Close και τον Chr. Bail, μέλος της νομικής της υπηρεσίας με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον M. Beschel, μέλος της νομικής της υπηρεσίας, κτίριο Jean Monnet, Plateau du Kirchberg, Λουξεμβούργο,

παρεμβαίνουσα,

κατά

Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενου από το νομικό του σύμβουλο H.-J. Glaesner, επικουρούμενο από τον A. Sacchettini και την J. Aussant, μέλη της νομικής του υπηρεσίας, και τον R. M. Chevallier, καθηγητή του Πανεπιστημίου του Στρασβούργου, τον W. von Simson, καθηγητή του Πανεπιστημίου του Freiburg, και την B. Laloux, μέλος της νομικής του υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον H. J. Pabbruwe, διευθυντή της νομικής υπηρεσίας της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

καθού,

υποστηριζόμενου από το

Βασίλειο των Κάτω Χωρών, εκπροσωπούμενο από τον A. Bos, βοηθό νομικό σύμβουλο στο Υπουργείο Εξωτερικών, επικουρούμενο από τον L. H. Klaassen, καθηγητή του Erasmus-Universiteit του Rotterdam, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την πρεσβεία του Βασιλείου των Κάτω Χωρών, 5, rue C.-M.-Spoo,

παρεμβαίνον,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

που έχει ως αντικείμενο προσφυγή η οποία ασκήθηκε βάσει του άρθρου 175 της Συνθήκης και με την οποία ζητείται να αναγνωριστεί η παράλειψη του Συμβουλίου στον τομέα της κοινής πολιτικής μεταφορών,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

συγκείμενο από τους Mackenzie Stuart, πρόεδρο, G. Bosco, O. Due και K. Κακούρη, προέδρους τμήματος, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot και R. Joliet, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: C. O. Lenz
γραμματέας: H. A. Rühl, κύριος υπάλληλος διοικήσεως

εκδίδει την ακόλουθη

ΑΠΟΦΑΣΗ

Πίνακας περιεχομένων

Περιστατικά 1558
I — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία 1558
A — Η προδικασία 1558
B — Οι διατάξεις της Συνθήκης 1561
Γ — Η προσφυγή 1562
Δ — Η έγγραφη διαδικασία 1563
II — Αιτήματα των διαδίκων 1563
III — Λόγοι και επιχειρήματα των διαδίκων 1565
A — Επί του παραδεκτού 1565
1. Το δικαίωμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να ασκήσει προσφυγή επί παραλείψει 1565
2. Οι προϋποθέσεις του άρθρου 175, παράγραφος 2, της Συνθήκης 1567
3. Το στηριζόμενο στο άρθρο 173 της Συνθήκης επικουρικό αίτημα 1570

Β — Επί της ουσίας ... 1570
1. Γενικές παρατηρήσεις ... 1570
2. Το πρώτο αίτημα: η παράλειψη θεσπίσεως κοινής πολιτικής μεταφορών ... 1573
3. Το δεύτερο αίτημα: η παράλειψη του Συμβουλίου να αποφασίσει επί δεκατεσσάρων προτάσεων της Επιτροπής ... 1578
4. Οι νομικές συνέπειες από την παράλειψη θεσπίσεως κοινής πολιτικής μεταφορών ... 1580
IV — Προφορική διαδικασία ... 1582
Σκεπτικό ... 1583
Α — Το ιστορικό της διαφοράς ... 1584
Β — Το παραδεκτό της προσφυγής ... 1587
1. Η ενεργητική νομιμοποίηση ... 1587
2. Οι προϋποθέσεις σχετικά με την προκαταρκτική διαδικασία ... 1588
Γ — Το αντικείμενο της προσφυγής ... 1590
Δ — Το πρώτο αίτημα: η παράλειψη θεσπίσεως κοινής πολιτικής μεταφορών ... 1593
1. Η κοινή πολιτική μεταφορών γενικώς ... 1593
2. Η ελεύθερη κυκλοφορία υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών ... 1597
Ε — Το δεύτερο αίτημα: παράλειψη λήψεως αποφάσεως επί των δεκαέξι προτάσεων της Επιτροπής ... 1601
Δικαστικά έξοδα ... 1602

Περιστατικά

Τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης, η εξέλιξη της διαδικασίας, τα αιτήματα καθώς και οι ισχυρισμοί και τα επιχειρήματα των διαδίκων συνοψίζονται ως εξής:

I — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

Α — Το ιστορικό της διαφοράς

Στις 16 Σεπτεμβρίου 1982, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συνεδρίασε εν ολομελεία και ενέκρινε ψήφισμα περί προσφυγής επί παραλείψει κατά του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας στον τομέα της πολιτικής μεταφορών (ΕΕ 1982, C 267, σ. 62).

Το κείμενο του εν λόγω ψηφίσματος έχει ως εξής:

« Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,

...

Δ. λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι στον τομέα της πολιτικής μεταφορών ελήφθησαν ελάχιστα μόνο μέτρα που δεν ανταποκρίνονται σε καμία περίπτωση στις απαιτήσεις της κοινής αγοράς·

Ε. λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι δεν εφαρμόσθηκαν οι διατάξεις των άρθρων 3, στοιχείο ε), και 74-84 της Συνθήκης ΕΟΚ πράγμα που συνιστά παράβαση των Συνθηκών·

ΣΤ. λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι το Συμβούλιο δεν έλαβε απόφαση για μεγάλο αριθμό προτάσεων της Επιτροπής, επί των οποίων το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχε ήδη εδώ και πολύ χρόνο γνωμοδοτήσει θετικά·

Ζ. μετά την εξάντληση όλων των άλλων συμβατικών δυνατοτήτων να προσδώσει νομικό κύρος στην απαίτησή του περί καθιερώσεως κοινής πολιτικής μεταφορών,

1) αναθέτει στον πρόεδρό του να ασκήσει βάσει του άρθρου 175 της Συνθήκης ΕΟΚ προσφυγή κατά του Συμβουλίου της ΕΟΚ ενώπιον του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων·

2) αναθέτει επίσης στον πρόεδρό του να διαβιβάσει χωρίς καθυστέρηση και στο πνεύμα του συνημμένου σχεδίου πρόσκληση προς το Συμβούλιο βάσει του άρθρου 175, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΟΚ·

3) αναθέτει στον πρόεδρό του για την περίπτωση κατά την οποία δεν απαντήσει το Συμβούλιο εντός της προβλεπομένης από τη Συνθήκη ΕΟΚ προθεσμίας να καταθέσει την προσφυγή στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων εντός της προβλεπομένης σχετικά από τη Συνθήκη δίμηνης περαιτέρω προθεσμίας·

4) αναθέτει στον πρόεδρό του, εφόσον το Συμβούλιο απαντήσει μέσα στην προθεσμία δύο μηνών που ορίζει η Συνθήκη, να διαβουλευθεί με την Επιτροπή Μεταφορών και τη Νομική Επιτροπή και υπό το φως των διαβουλεύσεών του να αποφασίσει κατά πόσο πρέπει να ασκηθεί προσφυγή· αν οι διαβουλεύσεις δεν έχουν ολοκληρωθεί μέσα στην προθεσμία που τάσσεται για την άσκηση προσφυγής, να λάβει όλα τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να μη στερηθεί το Κοινοβούλιο τα δικαιώματά του· αν, μετά τις διαβουλεύσεις, αποφασισθεί να μην ασκηθεί προσφυγή, να επαναφέρει το θέμα ενώπιον του Κοινοβουλίου όσο ταχύτερα είναι εκ των πραγμάτων δυνατόν·

5) επιφυλάσσεται του δικαιώματος, να εξετάσει στις επόμενες συνεδριάσεις της Ολομέλειας την απόφαση του προέδρου και αναθέτει επίσης στην Επιτροπή Μεταφορών ως αρμόδια επί της ουσίας και στη Νομική Επιτροπή ως γνωμοδοτική επιτροπή να υποβάλουν έκθεση·

6) δηλώνει ρητά ότι το παράρτημα αποτελεί αναπόσπαστο μέρος αυτού του ψηφίσματος·

7) παρακαλεί την Επιτροπή να συμμετάσχει στη διαδικασία·

8) αναθέτει στον πρόεδρό του να διαβιβάσει αυτό το ψήφισμα και την έκθεση στο Συμβούλιο και την Επιτροπή. »

Σύμφωνα με την εντολή που του ανατέθηκε με το ψήφισμα αυτό, ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου απηύθυνε στις 21 Σεπτεμβρίου 1982 στον πρόεδρο του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έγγραφο, οι πρώτες παράγραφοι του οποίου έχουν ως εξής:

« 1) Έχω την τιμή να σας ανακοινώσω ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποφάσισε, την 16η Σεπτεμβρίου 1982, να κινήσει κατά του Συμβουλίου τη διαδικασία του άρθρου 175 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, δεδομένου ότι το Συμβούλιο παρέλειψε κατά παράβαση της Συνθήκης να λαβει απόφαση βάσει των άρθρων 3, στοιχείο ε), 61 και 74 στα πλαίσια κοινής πολιτικής μεταφορών εντός των οποίων θα είναι δυνατό να επιδιώκονται οι στόχοι της Συνθήκης, καθώς και κατ' εφαρμογή των άρθρων 61 και 74 να λάβει τις αποφάσεις που προβλέπονται στα άρθρα 75 μέχρι 84.

2) Με την παρούσα επιστολή θα ήθελα κυρίως να καλέσω το Συμβούλιο βάσει του άρθρου 175, παράγραφος 2, να προβεί σε ενέργειες στο πνεύμα των όσων κατωτέρω αναλυτικότερα αναπτύσσονται.

3) Προσβλέπω με ενδιαφέρον σε ενδεχόμενη εντός προθεσμίας δύο μηνών γνωμοδότησή σας. Θα εξετασθεί διεξοδικά. Εάν από την εξέταση αυτή προκύψει ότι η γνωμοδότηση δεν είναι επαρκής ή εάν δεν υποβληθεί γνωμοδότηση, τότε πρόκειται να ασκήσω εμπροθέσμως προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αναγνωριστική της παραβάσεως της Συνθήκης, αλλά επιφυλάσσομαι να καταστήσω αντικείμενο της προσφυγής όλα ή μόνο ορισμένα από τα ακολούθως αναφερόμενα σημεία. »

Το έγγραφο συνεχίζει με τη διαπίστωση ότι οι πράξεις που εξέδωσε το Συμβούλιο στον τομέα των μεταφορών, στο σύνολό τους, δεν ανταποκρίνονται στην απαίτηση του άρθρου 3, στοιχείο ε), της Συνθήκης που προβλέπει τη θέσπιση κοινής πολιτικής στον τομέα των μεταφορών ούτε στο άρθρο 74 της Συνθήκης που ορίζει ότι οι στόχοι της Συνθήκης στον τομέα των μεταφορών επιδιώκονται στο πλαίσιο κοινής πολιτικής.

Με το έγγραφο αυτό, το Κοινοβούλιο καλεί το Συμβούλιο, ιδίως:

— « να καθορίσει το πλαίσιο κοινής πολιτικής μεταφορών, σύμφωνα με το άρθρο 3, στοιχείο ε), και το άρθρο 74, βάσει της ανακοινώσεως της Επιτροπής της 24ης Οκτωβρίου 1973.... »·

— « να θεσπίσει την ελεύθερη κυκλοφορία υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών που προβλέπεται στο άρθρο 61 και να εφαρμόσει προς το σκοπό αυτό τις διατάξεις των άρθρων 74 έως 84 »·

— « να θεσπίσει κάθε κατάλληλη διάταξη προς επιδίωξη των στόχων της Συνθήκης στο πλαίσιο κοινής πολιτικής μεταφορών σύμφωνα με το άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχείο γ) »· και

— « να λάβει αμέσως τις αποφάσεις, που έπρεπε να έχουν ληφθεί πριν από το τέλος της μεταβατικής περιόδου, ιδίως αυτές που προβλέπονται στο άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχεία α) και β), δηλαδή:

α) κοινούς κανόνες εφαρμοστέους στις διεθνείς μεταφορές που εκτελούνται από/ή προς την επικράτεια ενός κράτους μέλους ή που διέρχονται από την επικράτεια ενός ή περισσοτέρων κρατών μελών·

β) τους όρους υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές μεταφορές ενός κράτους μέλους μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σ' αυτό ».

Πιο συγκεκριμένα, το Κοινοβούλιο ζητεί από το Συμβούλιο να αποφασίσει αμέσως επί 24 προτάσεων της Επιτροπής, ως προς τις οποίες το Κοινοβούλιο έχει ήδη γνωμοδοτήσει. Σύμφωνα με το έγγραφο του Κοινοβουλίου, οι προτάσεις αυτές αναφέρονται στις διεθνείς σιδηροδρομικές, οδικές και εσωτερικές πλωτές μεταφορές και αφορούν ιδίως την εναρμόνιση των κοινωνικών διατάξεων, των φορολογικών επιβαρύνσεων, των τεχνικών διατάξεων και των κρατικών παρεμβάσεων, την πολιτική τιμών, την πολιτική χωρητικότητας μεταφοράς, την παρακολούθηση της αγοράς και την υποδομή. Για όλες αυτές τις προτάσεις μπορεί να θεωρηθεί ότι ισχύει η προθεσμία του άρθρου 75, παράγραφος 2.

Στη συνέχεια, το Συμβούλιο καλείται να καθορίσει τις αρχές του καθεστώτος των μεταφορών, επί των οποίων θεωρεί ότι πρέπει να ληφθεί ομόφωνη απόφαση, δυνάμει του άρθρου 75, παράγραφος 3, επειδή η εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων μπορεί να επηρεάσει σοβαρά το βιοτικό επίπεδο και την απασχόληση σε ορισμένες περιοχές καθώς και την εκμετάλλευση του εξοπλισμού των μεταφορών. Στο πλαίσιο αυτό, το Συμβούλιο πρέπει επίσης να αποφασίσει, σύμφωνα με το άρθρο 75, παράγραφος 3, σε ποιες περιπτώσεις, παρά τις προ-

αναφερθείσες περιστάσεις, πρέπει οι εν λόγω διατάξεις να θεσπιστούν με ειδική πλειοψηφία, λόγω του ότι πρόκειται για αναγκαίες προσαρμογές του καθεστώτος μεταφορών των κρατών μελών στην οικονομική ανάπτυξη που προκύπτει από την εγκαθίδρυση της κοινής αγοράς.

Τέλος, το Συμβούλιο καλείται να αποφασίσει σύμφωνα με το άρθρο 84, παράγραφος 2, της Συνθήκης κατά ποιο μέτρο και κατά ποια διαδικασία πρέπει να θεσπιστούν κατάλληλες διατάξεις για τις θαλάσσιες και αεροπορικές μεταφορές και ιδίως καλείται να αποφασίσει αμέσως επί τριών συγκεκριμένων προτάσεων στον εν λόγω τομέα, τις οποίες του έχει υποβάλει η Επιτροπή και ως προς τις οποίες το Κοινοβούλιο έχει γνωμοδοτήσει.

Με έγγραφο της 22ας Νοεμβρίου 1982 απευθυνόμενο στον πρόεδρο του Κοινοβουλίου, ο πρόεδρος του Συμβουλίου απάντησε ως εξής:

« Το Συμβούλιο, χωρίς να διατυπώσει την άποψή του στο στάδιο αυτό επί των δικαστικών απόψεων που αναφέρονται στο έγγραφό σας, αλλ' εν επιγνώσει των καλών του σχέσεων με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, σας διαβιβάζει συνημμένως ανάλυση της δράσεως του Συμβουλίου. Η ανάλυση αυτή περιέχει τα στοιχεία που θα επιτρέψουν στο Κοινοβούλιο να αντιληφθεί πώς κρίνει το Συμβούλιο στο παρόν στάδιο την εξέλιξη της κοινής πολιτικής μεταφορών.

Το Συμβούλιο συμμερίζεται το πολιτικό ενδιαφέρον που το Κοινοβούλιο αποδίδει στην υλοποίηση αυτής της πολιτικής. Το Συμβούλιο έχει εκδώσει στη διάρκεια των περασμένων ετών, στους διαφόρους τομείς των μεταφορών, δέσμη αποφάσεων που συνιστούν σημαντικά μέτρα κατά την εφαρμογή κοινής πολιτικής μεταφορών.

Το Συμβούλιο, εντούτοις, γνωρίζει ότι η κοινή πολιτική μεταφορών απαιτεί και άλλες επιπλέον ενέργειες παρά τις προόδους που έχουν επιτευχθεί. »

Όπως προκύπτει από το έγγραφο του προέδρου του, το Συμβούλιο επιθυμεί να πραγματοποιηθούν οπωσδήποτε νέες ουσιαστικές πρόοδοι, παρά τον πολύπλοκο χαρακτήρα του θέματος και τη δυσχερή οικονομική και κοινωνική κατάσταση, στο πλαίσιο της οποίας γίνονται οι συζητήσεις.

Σε σημείωμα που επισυνάπτεται στο εν λόγω απαντητικό έγγραφο, το Συμβούλιο επιχειρεί ανάλυση της δράσης του στον τομέα της κοινής πολιτικής μεταφορών. Η ανάλυση αυτή συνοδεύεται από κατάσταση των 71 πράξεων του Συμβουλίου που ίσχυαν τότε στον εν λόγω τομέα και από σχόλιο σχετικά με το στάδιο μελέτης καθεμιάς από τις προτάσεις που αναφέρονται στο έγγραφο του προέδρου του Κοινοβουλίου. Από αυτά προκύπτει ότι το Συμβούλιο είχε εν τω μεταξύ αποφασίσει για πολλές από τις εν λόγω προτάσεις και ότι ορισμένες προτάσεις μπορούσαν να τροποποιηθούν ή να αντικατασταθούν από την Επιτροπή.

Β — Οι διατάξεις της Συνθήκης

Στο πρώτο μέρος της Συνθήκης που φέρει τον τίτλο « Αρχές », το άρθρο 3 απαριθμεί τα στοιχεία που συνθέτουν τη δράση της Κοινότητας κατά την έννοια του άρθρου 2 της Συνθήκης. Μεταξύ αυτών αναφέρεται υπό στοιχείο ε) η θέσπιση κοινής πολιτικής στον τομέα των μεταφορών.

Οι μεταφορές αποτελούν το αντικείμενο του τέταρτου τίτλου του δεύτερου μέρους της Συνθήκης που αφορά « τις βάσεις της Κοινότητας ». Σύμφωνα με την πρώτη διάταξη αυτού του τίτλου, το άρθρο 74, τα κράτη μέλη επιδιώκουν τους στόχους της Συνθήκης όσον αφορά τις μεταφορές στο πλαίσιο κοινής πολιτικής.

Η πρώτη και η δεύτερη παράγραφος του άρθρου 75 έχουν ως εξής:

« 1) Για την εφαρμογή του άρθρου 74 και λαμβάνοντας υπόψη την ιδιομορφία των μεταφορών, το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεως με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και τη Συνέλευση, θεσπίζει ομοφώνως

μεν μέχρι το τέλος του δευτέρου σταδίου, με ειδική δε πλειοψηφία ακολούθως:

α) κοινούς κανόνες εφαρμοστέους στις διεθνείς μεταφορές που εκτελούνται από ή προς την επικράτεια ενός κράτους μέλους ή που διέρχονται από την επικράτεια ενός ή περισσοτέρων κρατών μελών·

β) τους όρους υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές μεταφορές ενός κράτους μέλους μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σ' αυτό·

γ) κάθε άλλη χρήσιμη διάταξη.

2) Οι διατάξεις που αναφέρονται στα στοιχεία α) και β) της προηγουμένης παραγράφου θεσπίζονται κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου. »

Γ — Η προσφυγή

Αφού εξέτασαν την απάντηση του Συμβουλίου οι αρμόδιες κοινοβουλευτικές επιτροπές, σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται από το ψήφισμα της 16ης Σεπτεμβρίου 1982, ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, κρίνοντας ότι η απάντηση αυτή δεν συνιστά λήψη θέσεως κατά την έννοια του άρθρου 175, παράγραφος 2, της Συνθήκης έναντι της προσκλήσεως προς ενέργεια που είχε απευθύνει στο Συμβούλιο στις 21 Σεπτεμβρίου 1982, αποφάσισε να ασκήσει την παρούσα προσφυγή βάσει του άρθρου 175, παράγραφος 1, της Συνθήκης.

Γενικώς, η προσφυγή επιδιώκει να αναγνωριστεί ότι το Συμβούλιο, παραλείποντας να θεσπίσει κοινή πολιτική μεταφορών, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη. Το αντικείμενο της προσφυγής περιλαμβάνει εντούτοις δύο διαφορετικά αιτήματα.

Πρώτον, η προσφυγή επιδιώκει να αναγνωριστεί η παράλειψη του Συμβουλίου να θεσπίσει τις αρχές της κοινής πολιτικής μεταφορών που θα αποτελούσαν το πλαίσιο για την εφαρμογή των άρθρων 74 έως 84 της Συνθήκης.

Στη συνέχεια, η προσφυγή αναφέρεται σε ορισμένο αριθμό ειδικών αιτιάσεων παραλείψεως, που περιέχονται στο έγγραφο προσκλήσεως που ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου απηύθυνε στον πρόεδρο του Συμβουλίου. Όσον αφορά τις ειδικές αιτιάσεις που περιλαμβάνονται στο εισαγωγικό δικόγραφο της δίκης, από το υπόμνημα απαντήσεως του προσφεύγοντος προκύπτει ότι η προσφυγή δεν αφορά την παράλειψη του Συμβουλίου να αποφασίσει επί δύο εκ των προτάσεων της Επιτροπής, δεδομένου ότι το Συμβούλιο αποφάσισε εν τω μεταξύ επ' αυτών, θεσπίζοντας:

— την οδηγία 83/127 του Συμβουλίου, της 28ης Μαρτίου 1983 για την τροποποίηση της οδηγίας 68/297 περί θεσπίσεως ομοιόμορφων διατάξεων περί της ατελούς εισαγωγής καυσίμων που περιέχονται στη δεξαμενή καυσίμων των εμπορικών οχημάτων (ΕΕ L 91, σ. 28), και

— την οδηγία 83/416 του Συμβουλίου, της 25ης Ιουλίου 1983, σχετικά με την έγκριση τακτικών διαπεριφερειακών αεροπορικών υπηρεσιών για τη μεταφορά επιβατών, ταχυδρομείου και εμπορευμάτων μεταξύ κρατών μελών (ΕΕ L 237, σ. 19).

Συνεπώς, η προσφυγή επιδιώκει, δεύτερο, να αναγνωριστεί ότι το Συμβούλιο παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη παραλείποντας να αποφασίσει επί δεκατεσσάρων από τις δεκαέξι προτάσεις που το Κοινοβούλιο αναφέρει ονομαστικώς στο δικόγραφό του (βλέπε πιο κάτω, αιτήματα των διαδίκων, υπό ΙΙ), τις οποίες του έχει υποβάλει η Επιτροπή και επί των οποίων το Κοινοβούλιο έχει ήδη γνωμοδοτήσει.

Επικουρικώς, με την προσφυγή επιδιώκεται να ακυρωθεί, δυνάμει του άρθρου 173 της Συνθήκης, η απάντηση του Συμβουλίου της 22ας Νοεμβρίου 1982.

Δ — Έγγραφη διαδικασία

Το εισαγωγικό δικόγραφο της δίκης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου πρωτοκολλήθηκε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 24 Ιανουαρίου 1983.

Με Διατάξεις της 23ης Μαρτίου και της 22ας Ιουνίου 1983, το Δικαστήριο έκανε αντιστοίχως δεκτές την παρέμβαση της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων υπέρ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και την παρέμβαση του Βασιλείου των Κάτω Χωρών υπέρ του Συμβουλίου.

Με δικόγραφο που κατέθεσε στις 2 Μαρτίου 1983 κατ' εφαρμογή του άρθρου 91 του κανονισμού διαδικασίας, το Συμβούλιο υπέβαλε αίτηση, ζητώντας από το Δικαστήριο να κρίνει επί του παραδεκτού της προσφυγής χωρίς να εισέλθει στην εξέταση της ουσίας. Με Διάταξη της 22ας Ιουνίου 1983, το Δικαστήριο αποφάσισε να εξετάσει την ένσταση μετά της ουσίας.

Κατά τα λοιπά, η έγγραφη διαδικασία εξελίχθηκε κανονικά.

Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετά από ακρόαση του γενικού εισαγγελέα, το Δικαστήριο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων. Έθεσε πάντως στους διαδίκους πολλά ερωτήματα στα οποία αυτοί απάντησαν εντός των ταχθεισών προθεσμιών.

II — Αιτήματα των διαδίκων

Το *προσφεύγον Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο* ζητεί από το Δικαστήριο:

— να αναγνωρίσει κατ' εφαρμογή του άρθρου 175 της Συνθήκης:

  — ότι το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων παρέβη τη Συνθήκη ΕΟΚ, ιδίως το άρθρο 3, στοιχείο ε), και τα άρθρα 61, 74, 75 και 84 της εν λόγω Συνθήκης, επειδή παρέλειψε να θεσπίσει κοινή πολιτική στον τομέα των μεταφορών και, ιδίως, να καθορίσει κατά τρόπο δεσμευτικό το πλαίσιο της πολιτικής αυτής·

  — ότι το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων παρέλειψε κατά παράβαση της Συνθήκης ΕΟΚ να αποφασίσει επί των ακολούθων προτάσεων της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων:

    1) επί της προτάσεως κανονισμού του Συμβουλίου περί εναρμονίσεως ορισμένων κοινωνικών διατάξεων στον τομέα των εσωτερικών πλωτών μεταφορών (ABl. 1975, C 259/75, σ. 2, όπως τροποποιήθηκε από την ABl. 1979, C 206/79, σ. 3· γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: ABl. 1977, C 57)·

    2) επί της προτάσεως πρώτης οδηγίας περί προσαρμογής των εθνικών ρυθμίσεων περί φόρων επί των εμπορικών οχημάτων (ABl. 1968, C 95, σ. 41· γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: ABl. 1969, C. 63)·

    3) ... (επί προτάσεως που εγκρίθηκε εν τω μεταξύ)·

    4) επί της προτάσεως οδηγίας σχετικά με το βάρος και τις διαστάσεις των εμπορικών οχημάτων και ορισμένους συμπληρωματικούς τεχνικούς όρους (ABl. 1971, C 90, σ. 25, όπως τροποποιήθηκε από την ABl. 1979, C 16, σ. 3, και το έγγρ. COM(81) 510 της 11. 9. 1981· γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: ABl. 1971, C 124, και ψήφισμα της 7. 5. 1981, ΕΕ 1982, C 144)·

    5) επί προτάσεων προς συμπλήρωση και τροποποίηση του κανονισμού 1191/69 περί των ενεργειών των κρατών μελών που αφορούν τις υποχρεώσεις που είναι συνυφασμένες με την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας στον τομέα των σιδηροδρομικών, οδικών και εσωτερικών πλωτών μεταφορών (έγγρ. COM(72) 1516 και ΕΕ 1981, C 268, σ. 11· γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: ABl. 1973, C 37, και ΕΕ 1981, C 260)·

    6) επί προτάσεως κανονισμού περί τροποποιήσεως του κανονισμού 1192/69 περί κοινών κανόνων για τη διευθέτηση των λογαριασμών των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων (ABl. 1977, C 307, σ. 5· γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: ABl. 1978, C. 163)·

7) επί της προτάσεως κανονισμού περί προσαρμογής της χωρητικότητας όσον αφορά τις οδικές εμπορευματικές μεταφορές για λογαριασμό τρίτων μεταξύ των κρατών μελών (ABl. 1978, C 247, σ. 6· γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: ABl. 1979, C 67)·

8) επί της προτάσεως οδηγίας σχετικά με τις οδικές μεταφορές εμπορευμάτων μεταξύ κρατών μελών (ABl. 1979, C 41, σ. 10· γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: ABl. 1979, C. 127)·

9) επί της προτάσεως οδηγίας περί τροποποιήσεως της πρώτης οδηγίας του Συμβουλίου περί της θεσπίσεως κοινών κανόνων ως προς ορισμένες οδικές μεταφορές εμπορευμάτων μεταξύ των κρατών μελών και της οδηγίας 65/269/ΕΟΚ (ABl. 1980, C 253, σ. 6· γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: ABl. 1980, C 327)·

10) επί της προτάσεως οδηγίας περί τροποποιήσεως της οδηγίας 65/269/ΕΟΚ περί ενοποιήσεως ορισμένων κανόνων σχετικά με τις άδειες για τις οδικές εμπορευματικές μεταφορές μεταξύ των κρατών μελών (ABl. 1980, C 350, σ. 19· γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: ΕΕ 1981, C 144)·

11) επί της προτάσεως κανονισμού περί τροποποιήσεως του κανονισμού 3164/76 περί κοινοτικής ποσοστώσεως για τις οδικές εμπορευματικές μεταφορές που εκτελούνται μεταξύ κρατών μελών (ABl. 1980, C 350, σ. 18· γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: ΕΕ 1981, C 144)·

12) επί της προτάσεως κανονισμού περί προσβάσεως στην αγορά των εσωτερικών πλωτών μεταφορών εμπορευμάτων (ABl. 1968, C 95, σ. 1, όπως τροποποιήθηκε με το έγγρ. COM(69) 311 της 25.4.1969· γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: ABl. 1968, C 108 σχετικά με τη ρύθμιση της ακτοπλοΐας)·

13) επί της προτάσεως κανονισμού περί συστήματος παρακολουθήσεως της αγοράς των σιδηροδρομικών, των οδικών και των πλωτών εμπορευματικών μεταφορών μεταξύ των κρατών μελών (ABl. 1976, C 1, σ. 44, όπως τροποποιήθηκε με το έγγρ. COM(80) 785 της 5.12.1980· γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: ABl. 1976, C 293)·

14) επί της προτάσεως κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με την υποστήριξη των σχεδίων κοινοτικού ενδιαφέροντος στον τομέα της υποδομής μεταφορών (ABl. 1976, C 207, σ. 9, όπως τροποποιήθηκε, ABl. 1977, C. 249, σ. 5 και 1980, C 89, σ. 4· γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: ABl. 1976, C 293 και 1980, C 197)·

15) επί της προτάσεως για απόφαση του Συμβουλίου περί συλλογής πληροφοριών σχετικά με τις δραστηριότητες των οδικών μεταφορέων εμπορευμάτων προς και από ορισμένες τρίτες χώρες (ΕΕ 1982, C 36, σ. 3· γνωμοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: ΕΕ 1982, C 238)·

16) ... (επί προτάσεως που εγκρίθηκε εν τω μεταξύ)·

— επικουρικώς, να ακυρώσει την αρνητική απάντηση του Συμβουλίου κατ' εφαρμογή του άρθρου 173 της Συνθήκης·

— να καταδικάσει το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στα δικαστικά έξοδα.

Το *καθού Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* ζητεί από το Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή ως απαράδεκτη·

— επικουρικώς, να απορρίψει την προσφυγή ως αβάσιμη·

— να καταδικάσει το προσφεύγον στα δικαστικά έξοδα.

III — Λόγοι και επιχειρήματα των διαδίκων

Α — Επί του παραδεκτού

Κατά την άποψη του *καθού Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, το ζήτημα του παραδεκτού της προσφυγής έχει θεμελιώδη σημασία ενόψει της μελλοντικής εξελίξεως των σχέσεων μεταξύ των κοινοτικών οργάνων. Παρατηρεί ότι η προσφυγή εντάσσεται στο πλαίσιο των κατά τα λοιπά θεμιτών προσπαθειών του Κοινοβουλίου προς ενίσχυση της επιρροής του στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων εντός της Κοινότητας. Η συνεργασία των κοινοτικών οργάνων, εν πάση περιπτώσει, δεν διέπεται από το άρθρο 175 της Συνθήκης και το Κοινοβούλιο δεν έχει το δικαίωμα να χρησιμοποιήσει την προσφυγή επί παραλείψει που προβλέπεται από την εν λόγω διάταξη για να επιτύχει τους πολιτικούς του σκοπούς.

Το Συμβούλιο στηρίζει την ένστασή του περί απαραδέκτου σε δύο λόγους. Αμφισβητεί καταρχάς το δικαίωμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να ασκεί προσφυγή επί παραλείψει. Περαιτέρω ισχυρίζεται ότι οι προϋποθέσεις παραδεκτού που προβλέπονται στο άρθρο 175, παράγραφος 2, της Συνθήκης δεν συντρέχουν. Το επικουρικό αίτημα του Κοινοβουλίου που στηρίζεται στο άρθρο 173 της Συνθήκης είναι επίσης απαράδεκτο.

1. Το δικαίωμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου να ασκήσει προσφυγή επί παραλείψει

Το *Συμβούλιο* δέχεται ότι το άρθρο 175, αναφερόμενο στα «άλλα όργανα» της Κοινότητας, φαίνεται εκ πρώτης όψεως ότι περιλαμβάνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μεταξύ των οργάνων που μπορούν να ασκήσουν προσφυγή επί παραλείψει στο Δικαστήριο. Κατά τη γνώμη του, η οικονομία της Συνθήκης είναι εντούτοις ασυμβίβαστη με την αναγνώριση του δικαιώματος ασκήσεως της εν λόγω προσφυγής στο Κοινοβούλιο.

Σχετικά παρατηρεί ότι το άρθρο 173 της Συνθήκης περιορίζει ρητώς την πρόσβαση στο Δικαστήριο, όσον αφορά τα κοινοτικά όργανα, στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή. Καθόσον η Συνθήκη αποκλείει με τον τρόπο αυτό το Κοινοβούλιο από τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων του Συμβουλίου και της Επιτροπής, θα ήταν παράλογο να μπορεί το Κοινοβούλιο να ασκεί προσφυγή στο Δικαστήριο σε περίπτωση παράνομης παραλείψεως ενός από τα εν λόγω δύο όργανα. Πράγματι, τα ένδικα μέσα των άρθρων 173 και 175 πρέπει να θεωρηθούν ως ενιαίο σύνολο.

Περαιτέρω, το Συμβούλιο θέτει το ερώτημα αν η αναγνώριση ενεργητικής νομιμοποιήσεως στο Κοινοβούλιο, βάσει του άρθρου 175, δεν θα έχει ως αποτέλεσμα να διευρυνθούν οι εξουσίες που παρέχονται στο όργανο αυτό από τη Συνθήκη και να του δοθούν δυνατότητες ελέγχου που δεν προβλέπονται από τη Συνθήκη. Στο πλαίσιο αυτό, το Συμβούλιο αναφέρεται στην αρχή των κατ' απονομήν αρμοδιοτήτων που διατυπώνεται στο άρθρο 4 της Συνθήκης.

Δυνάμει του άρθρου 137 της Συνθήκης, το Κοινοβούλιο ασκεί τις συμβουλευτικές και ελεγκτικές εξουσίες που του αναθέτει η Συνθήκη. Στο πλαίσιο του συστήματος κατανομής των εξουσιών που προβλέπεται από τη Συνθήκη, οι δυνατότητες επιρροής του Κοινοβουλίου συνίστανται στην άσκηση δικαιώματος ελέγχου έναντι της Επιτροπής και στην άσκηση γνωμοδοτικής εξουσίας σε σχέση προς το Συμβούλιο. Η διαβούλευση του Κοινοβουλίου, ιδίως στον τομέα των μεταφορών που προβλέπεται στο άρθρο 75, συνιστά μεν ουσιώδη τυπική προϋπόθεση για την έγκριση αποφάσεως αλλά, πάντως, η νομοθετική εξουσία ανήκει αποκλειστικά στο Συμβούλιο. Η ρύθμιση αυτή της συνεργασίας των οργάνων δεν επιτρέπει στο Κοινοβούλιο να διαθέτει έναντι του Συμβουλίου, ως νομοθετικού οργάνου, δικαίωμα

ελέγχου που να ασκείται μέσω προσφυγών επί παραλείψει. Σε περίπτωση που το Δικαστήριο εξέδιδε απόφαση δυνάμει του άρθρου 175, η οποία θα έπρεπε να εκτελεστεί σύμφωνα με το άρθρο 176, το Κοινοβούλιο θα μπορούσε στην πραγματικότητα να αναλάβει νομοθετικές αρμοδιότητες που δεν του παρέχει η Συνθήκη.

Οι σκέψεις αυτές οδηγούν το Συμβούλιο στο συμπέρασμα ότι μόνο με ρητή ανάθεση αρμοδιότητας θα μπορούσε να αναγνωριστεί στο Κοινοβούλιο το δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής επί παραλείψει. Το γεγονός ότι, σύμφωνα με την απόφαση της 29ης Οκτωβρίου 1980 (Roquette, 138/79, Slg. σ. 3333), το Κοινοβούλιο συγκαταλέγεται μεταξύ των « οργάνων » που προβλέπονται στο άρθρο 37 του οργανισμού του Δικαστηρίου, τα οποία μπορούν να παρέμβουν σε δίκη ενώπιον του Δικαστηρίου, δεν οδηγεί σε διαφορετική εκτίμηση. Το Συμβούλιο παρατηρεί ως προς το σημείο αυτό ότι ο σκοπός του δικαιώματος παρεμβάσεως είναι διαφορετικός από αυτόν του δικαιώματος προσφυγής και ότι, επομένως, το άρθρο 37 του οργανισμού δεν ερμηνεύτηκε υπό το φως του άρθρου 173 της Συνθήκης. Αντιστρόφως, η ερμηνεία του άρθρου 175 δεν μπορεί να εξαρτάται από την ύπαρξη του δικαιώματος παρεμβάσεως.

Το *προσφεύγον Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο* και η *παρεμβαίνουσα Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* αναφέρονται στο γράμμα του άρθρου 175 για να υποστηρίξουν ότι δεν υπάρχει καμία αμφιβολία ως προς το δικαίωμα του Κοινοβουλίου να ασκεί προσφυγή επί παραλείψει. Η σαφής διατύπωση του άρθρου 175 δεν επιτρέπει διαφορετική ερμηνεία.

Το *Κοινοβούλιο* ισχυρίζεται ότι το δικαίωμα προσφυγής που προβλέπεται ρητώς στο άρθρο 175 δεν μπορεί να περιοριστεί λόγω της διαφορετικής διατυπώσεως του άρθρου 173. Δεδομένου ότι οι διατάξεις της Συνθήκης περί των ενδίκων μέσων δεν μπορούν να ερμηνευτούν συσταλτικώς, το άρθρο 173 θα πρέπει το πολύ πολύ να ερμηνευτεί κατά τρόπο αντίστοιχο προς αυτόν του άρθρου 175. Πράγματι, όλα τα κοινοτικά όργανα που αναφέρονται στο άρθρο 4 της Συνθήκης έχουν ως αποστολή να μεριμνούν για την τήρηση της Συνθήκης.

Υπό αυτό το πρίσμα, η προαναφερθείσα απόφαση της 29ης Οκτωβρίου 1980 επιβεβαίωσε το δικαίωμα παρεμβάσεως σε δίκη που εκκρεμεί ενώπιον του Δικαστηρίου, σύμφωνα με το άρθρο 37 του Οργανισμού του Δικαστηρίου, όλων των οργάνων, συμπεριλαμβανομένου του Κοινοβουλίου, για το λόγο ότι δεν μπορεί να περιοριστεί η άσκηση του εν λόγω δικαιώματος ως προς το ένα από τα κοινοτικά όργανα χωρίς να θιγεί η θεσμική του θέση, όπως τη θέλησε η Συνθήκη και ιδίως το άρθρο 4, παράγραφος 1. Η σκέψη αυτή ισχύει ακόμη περισσότερο για δικαίωμα προσφυγής που απονέμεται σε όλα τα όργανα.

Τα *δύο όργανα* δεν συμφωνούν με την άποψη ότι το δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής του Κοινοβουλίου βάσει του άρθρου 175 είναι ασυμβίβαστο με την κατανομή των εξουσιών που προβλέπεται από τη Συνθήκη.

Το *Κοινοβούλιο* ισχυρίζεται ότι δεν μπορεί να γίνεται επίκληση των περιορισμένων νομοθετικών του αρμοδιοτήτων προκειμένου να το αποστερήσουν από το δικαίωμα προσβάσεως στο Δικαστήριο προς το σκοπό δικαστικού ελέγχου της ασκήσεως εκ μέρους του Συμβουλίου των νομοθετικών του εξουσιών. Πράγματι, τα ένδικα μέσα που διαθέτει το Κοινοβούλιο δεν πρέπει να συγχέονται με τα πολιτικά δικαιώματά του συμμετοχής στη νομοθετική διαδικασία. Η άσκηση της παρούσας προσφυγής δεν έχει ως σκοπό την άσκηση δικαιωμάτων πολιτικού ελέγχου αλλά τη χρησιμοποίηση των ενδίκων μέσων που του παρέχει η Συνθήκη για να αναγνωριστούν συγκεκριμένες παραλείψεις που θεωρεί αντίθετες προς τη Συνθήκη.

Το Κοινοβούλιο δεν σφετερίζεται καμία νομοθετική αρμοδιότητα με την προσφυγή αυτή, διότι στην περίπτωση που αναγνωριστεί με απόφαση εκδιδόμενη δυνάμει του άρθρου 175 μία νομοθετική παράλειψη αντίθετη προς τη Συνθήκη, το Συμβούλιο είναι πράγματι το αρμόδιο όργανο που υποχρεούται, σύμφωνα

με το άρθρο 176, να λάβει τα αναγκαία μέτρα για την εκτέλεση της απόφασης.

Η Επιτροπή διευκρινίζει ότι αν το επιχείρημα του Συμβουλίου, που στηρίζεται στον αποκλειστικό χαρακτήρα των νομοθετικών του εξουσιών, ήταν προσφυές, η προσφυγή επί παραλείψει κατά του Συμβουλίου θα έπρεπε επίσης να είναι απαράδεκτη και όταν ασκείται από άλλους, στους οποίους το άρθρο 175 παρέχει το σχετικό δικαίωμα, όπως είναι τα κράτη μέλη ή η Επιτροπή. Η άποψη αυτή, που θα κατέληγε στην πραγματικότητα να αποκλείσει οποιαδήποτε προσφυγή επί παραλείψει κατά του Συμβουλίου υπό την ιδιότητά του του νομοθέτη, θα ήταν εντούτοις ασυμβίβαστη με την ευρεία διατύπωση του άρθρου 175.

2. Οι προϋποθέσεις του άρθρου 175, παράγραφος 2, της Συνθήκης

Το *Συμβούλιο* φρονεί καταρχάς ότι το έγγραφο του προέδρου του Κοινοβουλίου της 21ης Σεπτεμβρίου 1982 δεν μπορεί να θεωρηθεί ως πρόσκληση προς ενέργεια κατά την έννοια του άρθρου 175, παράγραφος 2. Παράλειψη κατά παράβαση της Συνθήκης θα υπήρχε μόνο αν το εν λόγω όργανο συνειδητώς παρέλειπε να ενεργήσει, προκειμένου να εμποδίσει την πραγματοποίηση των στόχων που καθορίζονται από τη Συνθήκη. Όμως, το έγγραφο του προέδρου του Κοινοβουλίου δεν περιέχει σαφή ισχυρισμό περί παραλείψεως υπό αυτή την έννοια. Εξάλλου, ζητώντας γενικώς τη θέσπιση κοινής πολιτικής μεταφορών δεν αναφέρει με αρκετή ακρίβεια τις αποφάσεις που έπρεπε να ληφθούν.

Παρά το χαρακτήρα που ο πρόεδρος του Κοινοβουλίου προσέδωσε στο έγγραφό του, το Συμβούλιο το θεώρησε ως συμβολή στον πολιτικό διάλογο μεταξύ Κοινοβουλίου και Συμβουλίου. Υπό αυτήν την έννοια, το Συμβούλιο διαβίβασε στο Κοινοβούλιο, με το έγγραφό του της 22ας Νοεμβρίου, ανάλυση της δράσης του στον τομέα των μεταφορών που θα επέτρεπε στο Κοινοβούλιο να σχηματίσει μία ιδέα του τρόπου με τον οποίο το Συμβούλιο έκρινε τη μελλοντική εξέλιξη του εν λόγω τομέα.

Για την περίπτωση που το Δικαστήριο κρίνει το έγγραφο του προέδρου του Κοινοβουλίου ως πρόσκληση δυνάμει του άρθρου 175, το Συμβούλιο ισχυρίζεται ότι το απαντητικό του έγγραφο της 22ας Νοεμβρίου 1982 συγκεντρώνει τις προϋποθέσεις λήψεως θέσεως κατά την έννοια του άρθρου αυτού, γεγονός που έχει ως συνέπεια το απαράδεκτο της προσφυγής.

Σχετικά με αυτό παρατηρεί ότι το άρθρο 175, διαφορετικά από ό, τι το άρθρο 35 της Συνθήκης ΕΚΑΧ, δεν απαιτεί την έκδοση τυπικής πράξεως. Το άρθρο 175 διακρίνει σαφώς μεταξύ της διατυπώσεως « αποφασίσουν » της πρώτης παραγράφου και της εκφράσεως « λάβει θέση » που χρησιμοποιείται στη δεύτερη παράγραφο η οποία αφορά το παραδεκτό της προσφυγής.

Κατά την άποψη του Συμβουλίου, με την προσφυγή επί παραλείψει δεν επιδιώκεται να διαταχθεί το οικείο όργανο να λάβει απόφαση με καθορισμένο περιεχόμενο, αλλά μάλλον να εξασφαλιστεί ότι το εν λόγω όργανο θα εκπληρώσει την υποχρέωση που έχει προς ενέργεια. Συνεπώς, δεν μπορεί να δοθεί γενικός ορισμός της έννοιας « λήψη θέσεως » που προβλέπεται στο άρθρο 175. Σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, οι προϋποθέσεις λήψεως θέσεως πρέπει να καθορίζονται σε συνάρτηση με τη συγκεκριμένη υποχρέωση του εν λόγω οργάνου έναντι αυτού που το καλεί να ενεργήσει.

Κατά τον τρόπο αυτό, το όργανο που δεν διαθέτει διακριτική εξουσία για τη λήψη συγκεκριμένης αποφάσεως δεν θα αποφύγει την προσφυγή επί παραλείψει, αν λάβει θέση με διαφορετικό περιεχόμενο από αυτό της πράξης που πρέπει να εκδοθεί. Αντιθέτως, σε περίπτωση που η Συνθήκη ή το παράγωγο δίκαιο δεν υποχρεώνει το εν λόγω όργανο να εκδώσει την πράξη που ζητείται ή του παρέχει διακριτική εξουσία, αρκεί ήδη αιτιολογημένη απάντηση στην οποία αναφέρει απλώς ότι κρίνει πως δεν ενδείκνυται να ασκήσει την αρμοδιότητά του. Η λήψη θέσεως θα είχε ιδίως ως αποτέλεσμα να καταστήσει απαράδεκτη την προσφυγή καθόσον, αναφέροντας το στάδιο εξελίξεως των εργασιών και εξηγώντας

τις προϋποθέσεις για την πρόοδό τους, θα αποδείκνυε ότι δεν συντρέχει καταχρηστική άσκηση διακριτικής εξουσίας.

Το Συμβούλιο θεωρεί ότι η πρώτη αιτίαση του Κοινοβουλίου είναι απαράδεκτη ήδη για το λόγο ότι η αιτουμένη πράξη δεν έχει διατυπωθεί με ακρίβεια. Η παράλειψη λήψεως αποφάσεως και συνεπώς και η προσφυγή πρέπει να αναφέρονται στην υποχρέωση εκδόσεως μιας ή περισσοτέρων ακριβώς καθορισμένων πράξεων. Το Συμβούλιο διευκρινίζει ότι η προσφυγή ακυρώσεως βάσει του άρθρου 173 δεν μπορεί να στρέφεται κατά κοινής πολιτικής ως τοιαύτης αλλ' ότι πρέπει να έχει ως στόχο τις συγκεκριμένες πράξεις που θέτουν σε εφαρμογή την πολιτική αυτή. Κατά παρόμοιο τρόπο, η προσφυγή επί παραλείψει δεν μπορεί να αφορά γενικώς την κοινή πολιτική μεταφορών χωρίς να καθορίζει ακριβώς τα ειδικά μέτρα που είναι αναγκαία για τη θέσπισή της. Το Συμβούλιο κρίνει εξάλλου ότι, όσον αφορά τον καθορισμό πλαισίου για τη θέση σε εφαρμογή της πολιτικής αυτής, επίσης δεν υπάρχει υποχρέωση για τη λήψη αποφάσεως, δηλαδή υποχρέωση εκδόσεως πράξεως που έχει έννομες συνέπειες.

Όσον αφορά το δεύτερο αίτημα της προσφυγής, το Συμβούλιο ισχυρίζεται ότι δεν μπορεί να υποχρεωθεί να εγκρίνει τις συγκεκριμένες προτάσεις που αναφέρει το Κοινοβούλιο. Πράγματι, η ύπαρξη και το περιεχόμενο της υποχρέωσής του να ενεργήσει δεν καθορίζονται από τις προτάσεις της Επιτροπής αλλά από τη διάταξη της Συνθήκης, στην οποία βασίζονται. Σχετικά, αναφέρεται στην ευρεία διακριτική εξουσία που του παρέχεται βάσει των γενικών όρων του άρθρου 75, παράγραφος 1, στοιχεία α) και β). Η εν λόγω διακριτική εξουσία δεν περιορίζεται από τη δεύτερη παράγραφο του ίδιου άρθρου που αποβλέπει μόνο στον καθορισμό ενός χρονοδιαγράμματος.

Υπό το φως αυτών των σκέψεων, η ανάλυση των μέτρων του Συμβουλίου στο έγγραφό του της 22ας Νοεμβρίου 1982 που συνοδεύεται από παρατηρήσεις σχετικά με κάθε μία από τις προτάσεις που αναφέρει το Κοινοβούλιο, συνιστά λήψη θέσεως αρκετά σαφή ώστε να αποκλείεται ενδεχόμενη παράλειψη κατά της οποίας να μπορεί να ασκηθεί προσφυγή.

Το *Κοινοβούλιο* και η *Επιτροπή* θεωρούν ότι το έγγραφο του προέδρου του Κοινοβουλίου της 21ης Σεπτεμβρίου 1982, αναφέροντας με σαφήνεια τα μέτρα που ζητούνται βάσει του άρθρου 175, ανταποκρίνεται στο σκοπό της πρόσκλησης προς ενέργεια κατά την έννοια του άρθρου 175, παράγραφος 2, δηλαδή να μπορέσει το όργανο προς το οποίο έγινε η πρόσκληση να αντιληφθεί ποια ενέργεια αναμένεται από αυτό δυνάμει της Συνθήκης και να του δοθεί η δυνατότητα να αποφύγει ενδεχόμενη προσφυγή. Κατά την άποψή τους, η πρόσκληση προς ενέργεια μπορεί επίσης να αφορά περίπλοκα μέτρα σφαιρικού χαρακτήρα όπως είναι η δημιουργία της κοινής πολιτικής μεταφορών ή ο καθορισμός του πλαισίου της, διότι ο όρος « αποφασίσουν » του άρθρου 175, παράγραφος 1, δεν πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικώς. Η πληρέστερη ανάπτυξη των λόγων και επιχειρημάτων όσον αφορά τη σφαιρική αυτή αιτίαση ανήκει στην εξέταση της ουσίας της υπόθεσης.

Αντιθέτως, το απαντητικό έγγραφο του Συμβουλίου της 22ας Νοεμβρίου 1982 δεν μπορεί να θεωρηθεί ως λήψη θέσεως κατά την έννοια του άρθρου 175.

Το *Κοινοβούλιο* αναφέρει ότι για να καταστεί η προσφυγή απαράδεκτη, η λήψη θέσεως πρέπει να εκφράζει κατά τρόπο οριστικό τη θέληση του οργάνου, που έχει κληθεί να ενεργήσει, να προβεί στην επιθυμητή ενέργεια.

Κατά την άποψη του Κοινοβουλίου, άρνηση προς ενέργεια, ακόμη και αν είναι ρητή, δεν μπορεί να αποτελέσει λήψη θέσεως κατά την έννοια του άρθρου 175. Ως προς το σημείο αυτό, το Κοινοβούλιο διευκρινίζει ότι εντός του συστήματος έννομης προστασίας της Συνθήκης ΕΟΚ, η προσφυγή επί παραλείψει συνιστά αυτοτελές ένδικο μέσο σε σχέση προς την προσφυγή ακυρώσεως. Η προσφυγή

δυνάμει του άρθρου 175 διακρίνεται από την προσφυγή που προβλέπεται στο άρθρο 35 της Συνθήκης ΕΚΑΧ, καθόσον στο σύστημα του άρθρου 175 η παράλειψη ενεργείας δεν εξομοιώνεται προς απόφαση που μπορεί να προσβληθεί με προσφυγή ακυρώσεως. Η παράλειψη λήψεως αποφάσεως εξακολουθεί επομένως να υφίσταται σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως και η παράλειψη αυτή μπορεί να προσβληθεί με προσφυγή επί παραλείψει.

Το Κοινοβούλιο αναφέρει ότι η έννοια της λήψεως θέσεως δεν έχει ακόμη εξεταστεί από το Δικαστήριο, δεδομένου ότι οι προσφυγές επί παραλείψει που ασκήθηκαν μέχρι τώρα απορρίφθηκαν είτε επειδή δεν υπήρχε έννομο συμφέρον είτε επειδή το οικείο όργανο δεν είχε υποχρέωση έναντι του προσφεύγοντος να εκδώσει την αιτουμένη πράξη. Στην προκειμένη περίπτωση πάντως, η ύπαρξη της υποχρέωσης προς λήψη αποφάσεως, που προκύπτει ιδίως από τα άρθρα 74 και 75 της Συνθήκης, δεν αμφισβητείται. Το γεγονός ότι το Συμβούλιο διαθέτει διακριτική εξουσία δεν το απαλλάσσει από την υποχρέωση να κάνει χρήση της εξουσίας του εντός των προβλεπομένων προθεσμιών.

Στο πλαίσιο αυτό, το Κοινοβούλιο τονίζει ότι με την προσφυγή του δεν ζητεί να γίνει δεκτό ότι το Συμβούλιο παρέλειψε να λάβει νομοθετικά μέτρα με ακριβώς καθορισμένο περιεχόμενο, αλλ' ότι του προσάπτει ότι δεν άσκησε καθόλου τη διακριτική του εξουσία και ότι με τον τρόπο αυτό παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη. Η απάντηση του Συμβουλίου όμως δεν περιέχει συγκεκριμένες δεσμεύσεις σχετικά με τον τρόπο που προτίθεται να εκπληρώσει την υποχρέωσή του περί θεσπίσεως κοινής πολιτικής μεταφορών.

Η *Επιτροπή* αναφέρεται στο κείμενο του άρθρου 175 και στο σκοπό της προσφυγής επί παραλείψει για να υποστηρίξει μία ερμηνεία της έννοιας της λήψεως θέσεως που διαφέρει ελαφρώς από αυτήν που προβάλλει το Κοινοβούλιο. Ισχυρίζεται ότι, σύμφωνα με το γράμμα του άρθρου 175, παράγραφος 1, η αιτίαση παραλείψεως αναφέρεται στο γεγονός ότι το εν λόγω όργανο « παραλείπει να αποφασίσει » ενώ υπέχει σχετική υποχρέωση από τη Συνθήκη. Η προσφυγή επί παραλείψει έχει ως σκοπό να εξαναγκάσει το όργανο να εγκαταλείψει την αναποφασιστικότητά του και να « αποφασίσει ». Εφόσον το όργανο αποφασίσει και εντός δύο μηνών ενημερώσει σχετικά αυτόν που το είχε καλέσει να ενεργήσει, δεν υπάρχει πλέον παράλειψη αντίθετη προς τη Συνθήκη. Πάντως, η Επιτροπή φρονεί ότι όχι μόνο η θετική λήψη θέσεως αλλά επίσης και η αρνητική λήψη θέσεως του οργάνου, υπό την έννοια οριστικής αρνήσεως λήψεως της αιτουμένης απόφασης, μπορεί να θέσει τέρμα στην παράλειψη. Ομοίως, η προσφυγή είναι απαράδεκτη στην περίπτωση λήψεως θέσεως που είναι μερικώς θετική και που κατά τα λοιπά απορρίπτει την πρόσκληση προς ενέργεια.

Αν και το όργανο δεν οφείλει να λάβει θέση που να συμπίπτει απαραιτήτως με τις συγκεκριμένες επιθυμίες αυτού που απηύθυνε την πρόσκληση πρέπει, προκειμένου να αποφύγει την προσφυγή επί παραλείψει, να καθορίσει τη θέση του κατά τρόπο οριστικό. Η διαδικασία του άρθρου 175 δεν θα ανταποκρινόταν στις απαιτήσεις μιας κατάλληλης έννομης προστασίας αν γινόταν δεκτό ότι μία απάντηση που περιγράφει το παρόν στάδιο προόδου των αποφάσεων καθιστά απαράδεκτη την προσφυγή επί παραλείψει.

Όσον αφορά τις ειδικές αιτιάσεις παραλείψεως, το *Κοινοβούλιο* και η *Επιτροπή* φρονούν ότι οι παρατηρήσεις του Συμβουλίου σχετικά με τις προτάσεις της Επιτροπής που αναφέρονται στην προσφυγή, περιγράφουν απλώς το στάδιο προόδου των εργασιών και, συνεπώς, δεν περιέχουν οριστική λήψη θέσεως. Η Επιτροπή επισημαίνει πάντως ότι ως προς την υπ' αριθμό 15 πρόταση που περιλαμβάνεται στα αιτήματα του Κοινοβουλίου, το Συμβούλιο αναφέρει ότι συμφώνησε να μη ληφθεί ρητή απόφαση. Η Επιτροπή προτείνει η διευκρίνιση

αυτή να θεωρηθεί ως οριστική αρνητική λήψη θέσεως.

3. Το στηριζόμενο στο άρθρο 173 της Συνθήκης επικουρικό αίτημα

Κατά την άποψη του *Συμβουλίου*, το επικουρικό αίτημα με το οποίο επιδιώκεται η ακύρωση της απάντησης του Συμβουλίου βάσει του άρθρου 173 είναι ήδη απαράδεκτο επειδή, σύμφωνα με το σαφές γράμμα της διάταξης αυτής, το Κοινοβούλιο δεν διαθέτει δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής ακυρώσεως. Ερμηνεία που εμπνέεται από απαιτήσεις έννομης προστασίας αλλά που βαίνει πέρα από το γράμμα του άρθρου 173, δεν νοείται, εφόσον οι πράξεις του Συμβουλίου μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο δικαστικού ελέγχου λόγω του δικαιώματος προσφυγής της Επιτροπής, η οποία είναι το επιφορτισμένο με την τήρηση της Συνθήκης όργανο.

Εξάλλου, η απάντηση του Συμβουλίου δεν μπορεί να προσβληθεί με προσφυγή ακυρώσεως διότι δεν συνιστά πράξη ικανή να παράγει έννομα αποτελέσματα.

Το *Κοινοβούλιο* παραπέμπει στην άποψή του κατά την οποία η παράλειψη εξακολουθεί να υφίσταται στην περίπτωση αρνητικής απαντήσεως και, επομένως, η εν λόγω απάντηση δεν συνιστά λήψη θέσεως που να καθιστά την προσφυγή επί παραλείψει απαράδεκτη. Σε περίπτωση που λόγω λήψεως θέσεως, με την οποία δεν τίθεται τέρμα στην παράλειψη, αποκλείεται εντούτοις η προσφυγή του άρθρου 175, η μόνη δυνατή εναλλακτική λύση θα ήταν να αναγνωριστεί στο Κοινοβούλιο δικαίωμα επικουρικής προσφυγής δυνάμει του άρθρου 173 και να θεωρηθεί αυτή η λήψη θέσεως ως πράξη που μπορεί να προσβληθεί βάσει της διατάξεως αυτής. Κάθε άλλη λύση θα οδηγούσε στην ύπαρξη κενού στο σύστημα έννομης προστασίας.

Β — Επί της ουσίας

1. Γενικές παρατηρήσεις

Το *προσφεύγον Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο* και η *παρεμβαίνουσα Επιτροπή* εκθέτουν καταρχάς το σύστημα και τους σκοπούς της Συνθήκης στον τομέα των μεταφορών.

Κατά την άποψη του *Κοινοβουλίου*, η έννοια της κοινής πολιτικής μεταφορών κατά τη Συνθήκη αναφέρεται σε ενιαίο σύστημα υποχρεωτικών πράξεων που διέπουν σε κοινοτικό επίπεδο τον προσανατολισμό και τον προγραμματισμό των αναγκαίων μέτρων για την αντιμετώπιση των αποστάσεων, ενόψει της κινητικότητας των προσώπων, των εμπορευμάτων και των ειδήσεων. Αυτό το σύστημα υποχρεωτικών πράξεων έχει ως σκοπό τη δημιουργία συνθηκών παρόμοιων με αυτές μιας εσωτερικής αγοράς, στον τομέα των μεταφορών σε ολόκληρο το κοινοτικό έδαφος.

Η κοινή πολιτική μεταφορών εντάσσεται στην όλη διαδικασία ολοκληρώσεως που προβλέπεται από τη Συνθήκη. Μεταξύ των στοιχείων της δράσεως της Κοινότητας που προβλέπονται στο άρθρο 3 της Συνθήκης, η κοινή πολιτική μεταφορών έχει την ίδια σημασία που έχει η κοινή γεωργική πολιτική ή η εγκαθίδρυση καθεστώτος που να εξασφαλίζει ανόθευτο ανταγωνισμό εντός της κοινής αγοράς. Η πολιτική αυτή πρέπει να υλοποιηθεί παράλληλα με την εξέλιξη των άλλων τομέων που ρυθμίζονται από τη Συνθήκη, διότι ανεπαρκής ανάπτυξη στον τομέα των μεταφορών μπορεί να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των σκοπών της Συνθήκης σε ορισμένους άλλους τομείς όπως είναι για παράδειγμα η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων.

Κατά την άποψη του Κοινοβουλίου, η θέσπιση της κοινής πολιτικής μεταφορών βάσει των άρθρων 74 έως 84 της Συνθήκης προϋποθέτει διαδικασία προγραμματισμού και μεταθέσεως στο εσωτερικό δίκαιο σε τρία στάδια, η οποία είναι χαρακτηριστική για τις κοινοτικές Συνθήκες. Καταρχάς, απαιτείται καθορισμός των σκοπών ή αρχών που συνιστούν το πλαίσιο εντός του οποίου, σύμφωνα με το άρθρο 74, τα κράτη μέλη επιδιώκουν στον τομέα των μεταφορών τους σκοπούς που αναφέρονται στο άρθρο 2 της Συνθήκης. Στη συνέχεια, η εν λόγω διαδικασία συνεπάγεται τον καθορισμό των μέσων για την πραγματοποίηση αυτών των σκοπών ή αρχών και την έκδοση αποφάσεων εφαρμογής. Οι γενικοί όροι « κοινοί κανόνες », « όροι » και « χρήσιμες » ή « κατάλληλες διατάξεις », που χρησιμοποι-

ούνται στα άρθρα 75, παράγραφος 1, και 84, παράγραφος 2, περιλαμβάνουν τα τρία αυτά είδη μέτρων.

Η *Επιτροπή* διευκρινίζει τους λόγους για τους οποίους η κοινή πολιτική μεταφορών είναι ο ένας από τους δύο τομείς για τους οποίους ρητώς προβλέπεται από τη Συνθήκη η θέσπιση κοινής πολιτικής. Από την άποψη της οικονομικής του σημασίας, ο τομέας των μεταφορών μπορεί να συγκριθεί με τον τομέα της γεωργίας. Περισσότερα από 6 εκατομμύρια άτομα απασχολούνται στον τομέα των μεταφορών. Ο τομέας αντιπροσωπεύει, άμεσα και έμμεσα, περίπου 6,5 % του ακαθάριστου κοινωνικού προϊόντος της Κοινότητας όσον αφορά τις εμπορικές μεταφορές και 15-20 % αν συμπεριληφθούν οι μεταφορές για ίδιο λογαριασμό και οι ιδιωτικές μεταφορές. Επιπλέον, ο κλάδος αυτός της οικονομίας παίζει ουσιαστικό ρόλο κατά την πραγματοποίηση και τη λειτουργία της κοινής αγοράς.

Ο τομέας των μεταφορών χαρακτηρίζεται εξάλλου από την παρέμβαση του Δημοσίου που πραγματοποιείται σε μεγάλο βαθμό και με διάφορες μορφές, γεγονός που εξηγείται από την πολιτική ευαισθησία που συνδέεται με τις δημοσίου συμφέροντος λειτουργίες που διασφαλίζει και από τα ειδικά προβλήματα που προκύπτουν από τις σχέσεις ανταγωνισμού μεταξύ των διαφόρων ειδών μεταφορών. Οι σιδηρόδρομοι ιδίως εξασφαλίζουν σημαντικές παροχές υπηρεσιών δημοσίου συμφέροντος και έχουν την τάση να εμφανίζουν σημαντικά ελλείμματα τα οποία πρέπει, κατόπιν αυτού, να συμπεριλαμβάνονται στους εθνικούς προϋπολογισμούς. Για ορισμένα κράτη μέλη η κατάσταση αυτή είναι αντίθετη προς μία πολιτική που περιορίζεται στην ελευθέρωση των μεταφορών στο εσωτερικό της Κοινότητας και στην απλή εφαρμογή των γενικών κανόνων της Συνθήκης. Τέλος, οι μεταφορές αποτελούν αντικείμενο πολυάριθμων διμερών και πολυμερών συμφωνιών που έχουν συναφθεί μεταξύ των κρατών μελών και με τρίτες χώρες πριν καθώς και μετά τη σύναψη της Συνθήκης.

Η Επιτροπή συνάγει από αυτές τις σκέψεις ότι η οργάνωση του τομέα των μεταφορών συνδέεται στενά με τη δημιουργία και την ανάπτυξη της κοινής αγοράς και ότι τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του εν λόγω τομέα απαιτούν ίδια πολιτική υπό την έννοια ενιαίου συνόλου μέτρων προς συμπλήρωση της εφαρμογής των γενικών κανόνων της Συνθήκης. Με αυτή την προοπτική, το άρθρο 3, στοιχείο ε), της Συνθήκης προβλέπει τη θέσπιση κοινής πολιτικής. Η άποψη αυτή επιβεβαιώνεται από το άρθρο 74, καθόσον αναγγέλλει μία αρχή που προϋποθέτει την ύπαρξη κοινής πολιτικής, η οποία να επιτρέπει στα κράτη μέλη να επιδιώξουν στον τομέα των μεταφορών τους στόχους της Συνθήκης στο πλαίσιο της πολιτικής αυτής. Το άρθρο 75 περιγράφει τα μέτρα εκτελέσεως που πρέπει να ληφθούν για τις οδικές, τις σιδηροδρομικές και τις εσωτερικές πλωτές μεταφορές. Πάντως, το άρθρο 3, στοιχείο ε), δεν διακρίνει ανάλογα με τα διάφορα είδη μεταφορών και, επομένως, η κοινή πολιτική περιλαμβάνει επίσης τις θαλάσσιες και αεροπορικές μεταφορές που προβλέπονται στο άρθρο 84, παράγραφος 2.

Όσον αφορά τη μέθοδο για τη θέσπιση της κοινής πολιτικής, η Επιτροπή παρατηρεί ότι ο τίτλος περί μεταφορών δεν αναφέρει με αρκετή σαφήνεια τη σειρά και τη φύση των ληπτέων αποφάσεων. Κρίνει ότι η Συνθήκη αφήνει στα κοινοτικά όργανα την ελευθερία να αποφασίσουν αν προτιμούν μία συστηματική ή μία περισσότερο πραγματιστική προσέγγιση που να συνεπάγεται τη σταδιακή θέσπιση της κοινής πολιτικής σε συνάρτηση με τις υπάρχουσες συνθήκες, υπό τον όρο ότι το αποτέλεσμα που επιτυγχάνεται ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις μιας ενιαίας πολιτικής που συμβάλλει στην πραγματοποίηση των στόχων της Συνθήκης.

Περαιτέρω, το *Κοινοβούλιο* προβαίνει σε σφαιρική περιγραφή των δραστηριοτήτων που τα κοινοτικά όργανα ανέπτυξαν στο πέρασμα του χρόνου στον τομέα των μεταφορών. Πολλές φορές, ιδίως το 1962, 1973, 1977 και 1980, η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο ανακοινώσεις και υπομνήματα επιδιώκοντας την εκπόνηση των κατευθυντήριων γραμμών μιας

κοινής πολιτικής καθώς και ενός προγράμματος πράξεων κατά προτεραιότητα. Από τη δική του πλευρά, το Κοινοβούλιο δεν σταμάτησε να επιμένει στην ανάγκη καθορισμού των αρχών κοινής πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό, αναφέρεται ιδίως:

— στο ψήφισμά του της 25ης Σεπτεμβρίου 1974 περί των αρχών της πολιτικής μεταφορών (ABl. C 127, σ. 24) που εγκρίθηκε βάσει της εκθέσεως Mursch (PE έγγρ. 215/74)·

— στο ψήφισμά του της 16ης Ιανουαρίου 1979 σχετικά με το στάδιο προόδου και την ανάπτυξη της πολιτικής μεταφορών (ABl. C 39, σ. 16), που εγκρίθηκε βάσει της εκθέσεως Seefeld (PE έγγρ. 512/78), και

— στο ψήφισμά του της 9ης Μαρτίου 1982 επί της κοινής πολιτικής μεταφορών (ΕΕ C 87, σ. 42), που εγκρίθηκε βάσει της εκθέσεως Carossino (PE έγγρ. 1-996/81).

Στο επίπεδο του Συμβουλίου, οι προπαρασκευαστικές αυτές ενέργειες κατέληξαν μόνο σε κάποιες μεμονωμένες αποφάσεις προγραμματισμού, που ελήφθησαν κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 60. Οι αποφάσεις αυτές, εντούτοις, ιδίως η απόφαση του Συμβουλίου της 13ης Μαΐου 1965 περί εναρμονίσεως ορισμένων διατάξεων που επηρεάζουν τον ανταγωνισμό στις σιδηροδρομικές, οδικές και εσωτερικές πλωτές μεταφορές (ΕΕ ειδ. έκδ. 07/001, σ. 66), δεν έχουν ακόμη μέχρι σήμερα εφαρμοστεί.

Κατά τα λοιπά, τα νομοθετικά μέτρα που έχει λάβει το Συμβούλιο μέχρι τώρα έχουν χαρακτήρα μάλλον σποραδικό και δεν απορρέουν από μία ενιαία αντίληψη όσον αφορά την πολιτική μεταφορών. Στις 32 Δεκεμβρίου 1982 υπήρχαν στο Συμβούλιο τριάντα περίπου προτάσεις της Επιτροπής που σε μερικές περιπτώσεις ήσαν εκκρεμείς από αρκετά χρόνια ήδη, ενώ περίπου ίσος αριθμός προτάσεων είχε αποσυρθεί από την Επιτροπή γιατί δεν ήταν πλέον επίκαιρες. Συνεπώς, η κοινοτική νομοθεσία όσον αφορά τις μεταφορές παρουσιάζει σημαντικά κενά, ιδίως στον τομέα της εναρμόνισης των κοινωνικών, δημοσιονομικών και τεχνικών διατάξεων που είναι αναγκαίες για τη δημιουργία πραγματικής κοινής αγοράς μεταφορών, και στους τομείς των σιδηροδρόμων και της υποδομής μεταφορών.

Απαντώντας σε ερώτημα που έθεσε το Δικαστήριο, το Κοινοβούλιο διευκρίνισε ότι κατά τη γνώμη του μία κοινή πολιτική μεταφορών πρέπει οπωσδήποτε να περιλαμβάνει μέτρα σχετικά με:

— την εναρμόνιση των τεχνικών διατάξεων για τα οχήματα, συμπεριλαμβάνοντας ιδίως μεταξύ αυτών τις διατάξεις σχετικά με το βάρος και τις διαστάσεις των εμπορικών οχημάτων και τις διατάξεις σχετικά με τη μόλυνση του περιβάλλοντος που προκαλείται από τις μεταφορές·

— την πρόσβαση στις αγορές των διεθνών και των εθνικών μεταφορών·

— την από τεχνική άποψη εναρμόνιση των δικτύων μεταφοράς και την εξαφάνιση των σημείων συμφορήσεως, και

— την εναρμόνιση των κοινωνικών διατάξεων στον τομέα των μεταφορών.

Το *καθού Συμβούλιο* παρατηρεί ότι ο τίτλος IV του δεύτερου μέρους της Συνθήκης περί μεταφορών δημιούργησε ιδιαίτερες δυσχέρειες στους συντάκτες της Συνθήκης εξαιτίας των πολύ διαφορετικών αντιλήψεων που είχαν τα μελλοντικά κράτη μέλη όσον αφορά την πολιτική μεταφορών. Οι διατάξεις του τίτλου αυτού αντικατοπτρίζουν μία συμφωνία επί αρκετά αορίστων συμβιβαστικών λύσεων, οι οποίες αποφεύγουν ουσιαστικές αποφάσεις. Καμία από αυτές τις διατάξεις δεν προβλέπει τον καθορισμό των κυρίων κατευθύνσεων μιας κοινής πολιτικής κατά τρόπο παρόμοιο με αυτόν του άρθρου 43, παράγραφος 1, για την κοινή γεωργική πολιτική. Εξάλλου, ο τίτλος IV δεν περιέχει χρονοδιάγραμμα για την πραγματοποίηση της κοινής πολιτικής και δεν καθορίζει, αντίθετα από τους τίτλους II και III, τους στόχους που πρέπει να έχουν επιτευχθεί στο τέλος της μεταβατικής περιόδου.

Ο τομέας των μεταφορών είναι πράγματι ένας εξαιρετικά περίπλοκος τομέας που παρουσιάζει μεγάλη ποικιλία θεμάτων, ως προς τον οποίο δεν μπορεί να εκπονηθεί κοινή πολιτική παρά μόνο προοδευτικά και μέσω ειδικών ρυθμίσεων για τους διαφόρους κλάδους. Σύμφωνα με αυτή την άποψη, το Συμβούλιο αποφάσισε διάφορα μέτρα που μπορούν να θεωρηθούν ως αφετηρία μιας κοινής πολιτικής. Δεδομένου ότι ο σκοπός και το περιεχόμενο μιας κοινής πολιτικής δεν καθορίζονται από τη Συνθήκη, το Συμβούλιο δεν θεωρεί ότι είναι δυνατό να καθορίσει με βεβαιότητα, σε ποια στιγμή τα μέτρα που το Συμβούλιο πρέπει να λάβει δυνάμει της Συνθήκης έχουν συγκεκριμενοποιηθεί επαρκώς, ώστε να μπορούν να χαρακτηριστούν στο σύνολό τους ως κοινή πολιτική μεταφορών.

Το Συμβούλιο δεν αμφισβητεί ότι πρέπει να ληφθούν ακόμη και άλλα μέτρα. Ως προς αυτό στηρίζεται, εντούτοις, στην ανακοίνωση της Επιτροπής της 9ης Φεβρουαρίου 1983 που τιτλοφορείται « προς μία κοινή πολιτική μεταφορών » (ΕΕ C 154, σ. 1) για να τονίσει ότι η εκπόνηση κοινής πολιτικής προσέκρουσε σε αντικειμενικές δυσχέρειες που είχαν σχέση ιδίως με τη διαφορά των σχετικών εθνικών αντιλήψεων. Οι εθνικές πολιτικές καθορίζονται από τις γεωγραφικές, οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες των κρατών μελών που οδηγούν σε διαφορετική στρατηγική στον τομέα των μεταφορών. Οι διαφορές που χαρακτήριζαν την Κοινότητα των Έξι έγιναν ακόμη πιο έντονες μετά τις διαδοχικές διευρύνσεις. Έτσι, τα από γεωγραφική άποψη περιφερειακά κράτη εξαρτώνται από τις οδικές μεταφορές πολύ περισσότερο απ' ό, τι τα κράτη του κέντρου τα οποία χρησιμοποιούν περισσότερο το σιδηρόδρομο.

Για να καταστούν σαφή τα προβλήματα που προκύπτουν από αυτή την κατάσταση, το Συμβούλιο αναφέρεται σε υπόμνημα της Ομάδας των Δέκα Επιχειρήσεων Σιδηροδρόμων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων επί της κοινοτικής ποσοστώσεως των οδικών εμπορευματικών μεταφορών. Το υπόμνημα αυτό εκθέτει με σαφήνεια την αλληλοεξάρτηση των διαφόρων τομέων των μεταφορών, η οποία έχει ως αποτέλεσμα ότι είναι δυνατό οι πρόοδοι που πραγματοποιούνται στον ένα τομέα να δημιουργούν σοβαρά προβλήματα σε άλλους τομείς και να έχουν αρνητικές επιπτώσεις επί των μεταφορών στο σύνολό τοι . Η λύση του προβλήματος του ανταγωνισμ ύ μεταξύ των σιδηροδρομικών, των οδικών και, μέχρις ορισμένου βαθμού, των εσωτερικών πλωτών μεταφορών αποτελεί στην πραγμα τικότητα την προϋπόθεση για την πρόοδο κατά την πραγματοποίηση κοινής πολιτικής. Πάντως, οι προτάσεις της Επιτροπής, ιδίως όσον αφορά την κατάσταση των σιδηροδρόμων, αναφέρονται μόνο σε ορισμένες μερικές απόψεις και δεν επιτρέπουν να λυθεί το πρόβλημα κατά τρόπο σφαιρικό.

Το Συμβούλιο υπενθυμίζει εξάλλου ότι η κοινή πολιτική μεταφορών δεν μπορεί να απομονωθεί από τις άλλες πολιτικές της Κοινότητας. Σύμφωνα με τη διατύπωση που χρησιμοποίησε η Επιτροπή στην τελευταία της ανακοίνωση, η δημιουργία ενιαίας αγοράς μεταφορών μάλλον θα επακολουθούσε παρά θα προηγείτο μιας νέας προσέγγισης της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών.

2. Το πρώτο αίτημα: η παράλειψη θεσπίσεως κοινής πολιτικής μεταφορών

Το *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο*, υποστηριζόμενο από την *Επιτροπή*, ισχυρίζεται ότι όλα τα μέτρα που ελήφθησαν μέχρι στιγμής από το Συμβούλιο στον τομέα των μεταφορών δεν ανταποκρίνονται, κατά κανένα τρόπο, στις απαιτήσεις για τη θέσπιση κοινής πολιτικής μεταφορών που απορρέουν από τη Συνθήκη.

Και τα δύο κοινοτικά όργανα ισχυρίζονται ότι η νομική υποχρέωση θεσπίσεως κοινής πολιτικής μεταφορών προκύπτει τόσο από το γράμμα των σχετικών διατάξεων όσο και από τους στόχους και το σύστημα της Συνθήκης που αναφέρθηκαν πιο πάνω. Η γενική υποχρέωση βασίζεται στη θεμελιώδη διάταξη του άρθρου 3, στοιχείο ε), της Συνθήκης. Ο επιτακτικός χαρακτήρας του κανόνα αυτού επιβεβαιώνεται από την αλληλοεξάρτηση που υπάρχει μεταξύ των διαφόρων μερών της Συν-

θήκης. Η επιδίωξη των στόχων που αναφέρονται στο άρθρο αυτό είναι πράγματι απαραίτητη για την ολοκλήρωση της αποστολής της Κοινότητας.

Κατά την άποψη του *Κοινοβουλίου*, η ύπαρξη γενικής υποχρεώσεως προκύπτει επίσης από το άρθρο 74 της Συνθήκης που απαιτεί ιδίως την ύπαρξη δεσμευτικού πλαισίου για την κοινή πολιτική ως εύλογη και αναγκαία προϋπόθεση για την εφαρμογή μεμονωμένων μέτρων. Η θέσπιση δεσμευτικού πλαισίου ανταποκρίνεται στην ανάγκη να δοθεί μία γενική κατεύθυνση και θα βοηθήσει την Κοινότητα να μην ενεργεί ασυντόνιστα ή ακόμη και αντιφατικά αντιδρώντας απλώς και μόνο στις εκάστοτε περιστάσεις. Σύμφωνα με το άρθρο 8, παράγραφος 7, της Συνθήκης, οι βάσεις της κοινής πολιτικής έπρεπε να έχουν τεθεί πριν από το τέλος της μεταβατικής περιόδου.

Το Κοινοβούλιο ισχυρίζεται στη συνέχεια ότι το άρθρο 75 της Συνθήκης επιβάλλει στο Συμβούλιο την απόλυτη υποχρέωση να θεσπίσει κοινούς κανόνες για τις διεθνείς μεταφορές, να καθορίσει τους όρους προσβάσεως στις εθνικές μεταφορές και να θεσπίσει κάθε άλλη χρήσιμη διάταξη. Δυνάμει του άρθρου 75, παράγραφος 2, οι διατάξεις που προβλέπονται στην παράγραφο 1, στοιχεία α) και β), έπρεπε να θεσπιστούν στη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου. Το Κοινοβούλιο κρίνει εντούτοις ότι ακόμη και στην περίπτωση του άρθρου 75, παράγραφος 1, στοιχείο γ), για το οποίο δεν προβλέπεται ρητώς καμία προθεσμία, το Συμβούλιο έχει την υποχρέωση να λάβει τα αναγκαία μέτρα εντός εύλογης προθεσμίας, δηλαδή εντός προθεσμίας κατάλληλης για να ανταποκριθεί στις προσδοκίες των υπηκόων των κρατών μελών όσον αφορά την εφαρμογή κοινής πολιτικής.

Το Κοινοβούλιο θεωρεί ότι η διακριτική εξουσία που διαθέτει το Συμβούλιο στον τομέα των μεταφορών περιορίζεται στον προσδιορισμό του περιεχομένου των ληπτέων μέτρων και στον καθορισμό, εντός της ταχθείσας προθεσμίας, της ημερομηνίας ενάρξεως της ισχύος τους. Η διάταξη αυτή δεν θίγει την ύπαρξη υποχρεώσεως για τη λήψη αποφάσεως και, εν πάση περιπτώσει, δεν επιτρέπει στο Συμβούλιο να παραμείνει αδρανές ενόψει των απαιτήσεων της Συνθήκης.

Κατά την άποψη της *Επιτροπής*, στη Συνθήκη δεν προβλέπεται νομική υποχρέωση για την μέχρι το τέλος της μεταβατικής περιόδου καθιέρωση πλαισίου όσον αφορά την κοινή πολιτική μεταφορών. Υποστηρίζει εντούτοις τη θέση του Κοινοβουλίου, κατά την οποία τα αρμόδια κοινοτικά όργανα οφείλουν να εκπληρώσουν τη γενική υποχρέωση θεσπίσεως αυτής της πολιτικής εντός εύλογης προθεσμίας. Το περιεχόμενο της υποχρέωσης αυτής πρέπει να καθοριστεί σύμφωνα με τις ειδικές διατάξεις του τίτλου περί μεταφορών.

Σχετικά με αυτό, η Επιτροπή προσθέτει ότι η υποχρέωση « stand-still », που προβλέπεται στο άρθρο 76 και που ισχύει μέχρι να θεσπιστούν οι διατάξεις που προβλέπονται στο άρθρο 75, παράγραφος 1, επιβεβαιώνει έμμεσα την ύπαρξη ειδικών υποχρεώσεων που απορρέουν από το άρθρο 75. Εξάλλου, το άρθρο 61, κατά το οποίο η ελεύθερη κυκλοφορία υπηρεσιών, στον τομέα των μεταφορών, διέπεται από τις διατάξεις του τίτλου περί μεταφορών, προβλέπει την υποχρέωση πραγματοποιήσεως της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών με τη λήψη κατάλληλων μέτρων όχι μόνο βάσει του άρθρου 75, αλλά και βάσει του άρθρου 84, παράγραφος 2, της Συνθήκης.

Πράγματι, η Επιτροπή φρονεί ότι η γενική υποχρέωση του άρθρου 3, στοιχείο ε), δεν αφορά μόνο τις οδικές, σιδηροδρομικές και εσωτερικές πλωτές μεταφορές, αλλά επίσης και τις θαλάσσιες και τις αεροπορικές μεταφορές. Κατά την άποψή της, η διακριτική εξουσία που διαθέτει το Συμβούλιο βάσει του άρθρου 84, παράγραφος 2, για να αποφασίσει αν, κατά ποίο μέτρο και κατά ποία διαδικασία μπορούν να θεσπιστούν κατάλληλες διατάξεις για τους εν λόγω τομείς, αφορά κυρίως την επιλογή αυτών των μέτρων. Η υποχρέωση προς ενέρ-

γεια εντός εύλογης προθεσμίας προκύπτει ήδη από το γεγονός ότι οι όροι ανταγωνισμού στις θαλάσσιες και αεροπορικές μεταφορές παρεμποδίζουν την πραγματοποίηση της ολοκλήρωσης των αγορών αυτών με την εφαρμογή απλώς και μόνο των γενικών κανόνων της Συνθήκης. Ακόμη και αν η ευρεία διακριτική ευχέρεια που απονέμεται στο Συμβούλιο δυνάμει του άρθρου 84, παράγραφος 2, δικαιολογεί για τη θέσπιση των κατάλληλων μέτρων στους εν λόγω τομείς μεγαλύτερη προθεσμία απ' αυτήν που προβλέπεται ως προς τα άλλα είδη μεταφορών, η προθεσμία αυτή έχει εν τω μεταξύ παρέλθει.

Όσον αφορά τη γενική αιτίαση παραλείψεως κατά του Συμβουλίου, το *Κοινοβούλιο* παραπέμπει στην ανάλυσή του των ενεργειών των κοινοτικών οργάνων. Το Συμβούλιο παρέβη καταρχάς την υποχρέωσή του να καθορίσει τις αρχές που μπορούν να αποτελέσουν το πλαίσιο της κοινής πολιτικής, δεδομένου ότι οι μεμονωμένες αποφάσεις προγραμματισμού που ελήφθησαν στη διάρκεια της δεκαετίας του 60 δεν επέτρεψαν τη θέσπιση ενιαίας νομοθεσίας αντίστοιχης με αυτή που διέπει, για παράδειγμα, την τελωνειακή ένωση, τον ανταγωνισμό στην κοινή αγορά ή το γεωργικό τομέα. Ακόμη και σε τομείς που η Συνθήκη δεν προβλέπει σταθερό πλαίσιο, το Συμβούλιο υιοθέτησε προγράμματα δράσεως που χρησιμοποιούνται ως βάση για τις δραστηριότητές του. Από το 1970, πάντως, δεν διατύπωσε πλέον συγκεκριμένες κατευθυντήριες γραμμές στον τομέα των μεταφορών.

Στο πλαίσιο αυτό, το Κοινοβούλιο αναφέρεται στην απόφαση στην υπόθεση 12/82 για να τονίσει ότι μπορεί μεν οι διατάξεις της Συνθήκης στον τομέα των μεταφορών να αποβλέπουν στην ελευθέρωση των οικονομικών συναλλαγών και στη δημιουργία οικονομίας ανταγωνισμού εντός της Κοινότητας, αλλ' ότι πάντως, όπως προκύπτει από την ίδια την αντίληψη περί κοινής πολιτικής, η Κοινότητα έχει επίσης ως αποστολή να εξασφαλίζει την ισορροπία στις συναλλαγές και την ευθύτητα στον ανταγωνισμό (Trinon, Συλλογή 1982, σ. 4089). Όμως, η απουσία κοινής πολιτικής μεταφορών προκάλεσε σοβαρές στρεβλώσεις των όρων ανταγωνισμού και είχε αρνητικές επιπτώσεις στο εμπόριο.

Η γενική αιτίαση παραλείψεως ενισχύεται ακόμη από το γεγονός ότι το Συμβούλιο, κατά παράβαση της Συνθήκης, παρέλειψε να αποφασίσει επί των προτάσεων που του είχε υποβάλει η Επιτροπή. Εν προκειμένω, το Κοινοβούλιο αναφέρεται ιδίως στις 24 προτάσεις που περιλαμβάνονται στην πρόσκληση προς ενέργεια, ως προς τις οποίες υπάρχει η υποχρέωση λήψεως αποφάσεως που απορρέει από το άρθρο 75 της Συνθήκης.

Προς υποστήριξη της θέσεως του Κοινοβουλίου, η *Επιτροπή* διαβιβάζει πίνακα αποφάσεων-προγραμμάτων που έχει εκδώσει το Συμβούλιο, μαζί με λεπτομερή ανάλυση των μέτρων που ελήφθησαν στη συνέχεια των αποφάσεων αυτών. Διευκρινίζει ότι στον τομέα των οδικών μεταφορών η ελευθέρωση των εμπορευματικών μεταφορών μεταξύ κρατών μελών αφορά μόνο 40 % των μεταφορών αυτών, ενώ οι μεταφορές στο εσωτερικό των κρατών μελών εξακολουθούν να γίνονται μόνο από εγχώριους μεταφορείς. Όσον αφορά την εναρμόνιση των όρων ανταγωνισμού, δεν υπάρχουν διατάξεις περί φορολογικής επιβαρύνσεως των εμπορικών οχημάτων και περί του βάρους και των διαστάσεων των οχημάτων αυτών. Εξάλλου, σημαντικός αριθμός ελέγχων στα σύνορα συνιστούν εμπόδιο για τις διεθνείς μεταφορές.

Στον τομέα των σιδηροδρόμων απομένει ακόμη να ληφθεί σειρά μέτρων προκειμένου να βελτιωθεί η ανταγωνιστική τους ικανότητα, να ενταθεί η συνεργασία μεταξύ των σιδηροδρόμων και να βελτιωθεί γενικώς η αποδοτικότητά τους.

Όσον αφορά τις εσωτερικές πλωτές μεταφορές, δεν υφίσταται ρύθμιση σχετικά με την πρόσβαση στο επάγγελμα ούτε και εναρμόνιση των κοινοτικών διατάξεων. Επιπλέον, το Συμβούλιο παρέλειψε να θεσπίσει κοινούς κανόνες για να εξαλειφθούν οι στρεβλώσεις των όρων ανταγωνισμού που υπάρχουν στον τομέα του

ύψους των ναύλων και που προκύπτουν από τις εθνικές πολιτικές σχετικά με το διαρθρωτικό πλεόνασμα στον εν λόγω τομέα.

Η Επιτροπή ισχυρίζεται εξάλλου ότι δεν ρυθμίστηκε η κατανομή του κόστους υποδομής μεταξύ των διαφόρων ειδών μεταφορών και ότι δεν αποφασίστηκε καμία νομική βάση για την κοινή χρηματοδότηση σχεδίων υποδομής κοινοτικού ενδιαφέροντος ή για το συντονισμό εθνικών μέτρων στον τομέα αυτό.

Τέλος, τονίζει την ανεπάρκεια των προόδων που πραγματοποιήθηκαν στους τομείς των θαλάσσιων και αεροπορικών μεταφορών και την έντονη αντίδραση του Συμβουλίου κατά της ασκήσεως εκ μέρους της Επιτροπής της αρμοδιότητάς της όσον αφορά τις εξωτερικές σχέσεις στον τομέα των μεταφορών. Με τον τρόπο αυτό, η Κοινότητα εξακολουθεί να μην είναι συμβαλλόμενο μέρος της ευρωπαϊκής συμφωνίας περί των οδικών μεταφορών ούτε μέλος της Κεντρικής Επιτροπής για τη Ναυσιπλοΐα του Ρήνου.

Το *Κοινοβούλιο* και η *Επιτροπή* φρονούν ότι δεν μπορεί να γίνει επίκληση των δυσχερειών που αντιμετωπίζει το Συμβούλιο κατά την αναζήτηση λύσεως σε περίπλοκα ζητήματα, ως προς τα οποία υπάρχουν διαφορετικά συμφέροντα, για να δικαιολογηθεί η μη θέσπιση των αναγκαίων διατάξεων δυνάμει της Συνθήκης εντός των προθεσμιών που τάσσονται από αυτήν. Πράγματι, η Συνθήκη θέτει στη διάθεση του Συμβουλίου ορισμένους μηχανισμούς λήψεως αποφάσεων προκειμένου να λύσει τα προβλήματα αυτά. Δυνάμει του άρθρου 5 της Συνθήκης, τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση να διευκολύνουν τις εργασίες του Συμβουλίου και να προσπαθούν να συνεργάζονται όσον είναι δυνατό προκειμένου να εκπληρώνουν τις νομικές υποχρεώσεις που απορρέουν από τη Συνθήκη. Η υποχρέωση αυτή περιλαμβάνει την εφαρμογή των διαδικασιών ψηφοφορίας που προβλέπονται από τη Συνθήκη στις περιπτώσεις που δεν μπορεί να επιτευχθεί συμφωνία και που δεν απαιτείται ομοφωνία.

Απαντώντας σε ερώτημα που έθεσε το Δικαστήριο, η *Επιτροπή* διευκρίνισε ότι κατά την άσκηση του δικαιώματός της πρωτοβουλίας, έλαβε από την αρχή υπόψη της τις οικονομικές, πολιτικές και νομικές δυσχέρειες που επικαλέστηκαν τα κράτη μέλη για να δικαιολογήσουν την αρνητική τους στάση. Φρονεί συνεπώς ότι οι προτάσεις που υπέβαλε στο Συμβούλιο δυνάμει του άρθρου 75, παράγραφος 1, στοιχεία α) και β), συνιστούσαν κατά το χρόνο της υποβολής τους την ελάχιστη απαραίτητη ενέργεια για την εξασφάλιση κατάλληλης αναπτύξεως της κοινής πολιτικής μεταφορών παράλληλα με την ανάπτυξη στους άλλους τομείς της κοινής αγοράς.

Το *καθού Συμβούλιο* αμφισβητεί καταρχάς ότι η Συνθήκη του επιβάλλει τη νομική υποχρέωση να θεσπίσει δεσμευτικό πλαίσιο για μια κοινή πολιτική μεταφορών. Το άρθρο 75 της Συνθήκης προβλέπει μεν ότι πρέπει να ληφθούν ορισμένα μέτρα για τη θέση σε εφαρμογή του άρθρου 74, αλλά δεν προβλέπει ότι πρέπει να καθοριστεί δεσμευτικό πλαίσιο για την πολιτική αυτή. Το Συμβούλιο φρονεί εξάλλου ότι το δεσμευτικό αυτό πλαίσιο δεν είναι αναγκαίο για την πραγματοποίηση των σκοπών της Συνθήκης. Ενόψει του μεταβαλλόμενου χαρακτήρα των προβλημάτων που υπάρχουν στον τομέα των μεταφορών, υπάρχει ακόμη και ο κίνδυνος, ο καθορισμός υποχρεωτικού συνολικού σχεδίου να δεσμεύσει εκ των προτέρων ως προς το ποια θα είναι τα μέτρα που θα πρέπει να ληφθούν αργότερα, και να αποβεί δυσχερής η αναγκαία προσαρμογή στις τεχνικές και οικονομικές απαιτήσεις.

Περαιτέρω, το Συμβούλιο ισχυρίζεται ότι όσον αφορά την εγκαθίδρυση κοινής πολιτικής μεταφορών καθαυτήν, η Συνθήκη δεν προβλέπει καμία νομική υποχρέωση για το Συμβούλιο, που να καθορίζεται κατά τρόπο αρκετά σαφή και συγκεκριμένο από άποψη περιεχομένου και προθεσμιών, ώστε να μπορεί

να αναγνωριστεί βάσει της διαδικασίας του άρθρου 175 παράβαση της Συνθήκης εκ μέρους του Συμβουλίου. Στο σημείο αυτό, το Συμβούλιο επαναλαμβάνει ότι το περιεχόμενο της έννοιας της κοινής πολιτικής μεταφορών δεν καθορίζεται από τη Συνθήκη.

Το Συμβούλιο αντιτίθεται στη συστηματική ερμηνεία που προτείνεται από το Κοινοβούλιο και την Επιτροπή και που βασίζεται στο συνδυασμό των άρθρων 3 και 74 και επόμενα της Συνθήκης. Πράγματι, το άρθρο 3 δεν δημιουργεί αυτοτελή υποχρέωση προς ενέργεια ή νομική βάση για ειδικές πράξεις του Συμβουλίου. Οι στόχοι που καθορίζονται στο άρθρο 3 δίνουν μεν την κατεύθυνση για την ερμηνεία των διατάξεων της Συνθήκης που διέπουν τους διαφόρους τομείς, αλλά οι συγκεκριμένες αυτές διατάξεις κάθε τομέα καθορίζουν τις εξουσίες δράσεως και τις υποχρεώσεις προς ενέργεια των κοινοτικών οργάνων. Βάσει της διακρίσεως αυτής, στην απόφαση της 11ης Νοεμβρίου 1981 για παράδειγμα, το Δικαστήριο καθιέρωσε με τον τρόπο αυτό τη σχέση μεταξύ του άρθρου 67 της Συνθήκης και του άρθρου 3, στοιχείο γ), για να εξετάσει στη συνέχεια, με βάση μόνο τα άρθρα 67 και επόμενα, σε τι βαθμό προβλέπεται πράγματι από τη Συνθήκη η ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων και τι έκταση έχει η διακριτική εξουσία που το Συμβούλιο διαθέτει στο πλαίσιο αυτό (υπόθεση 203/80, Casati, Συλλογή 1981, σ. 2613). Από την άποψη αυτή, η αναφορά στο άρθρο 61 της Συνθήκης περί της ελεύθερης κυκλοφορίας υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών δεν συμβάλλει ούτε στην καθιέρωση ειδικής υποχρεώσεως για τη θέσπιση κοινής πολιτικής μεταφορών.

Το Συμβούλιο ισχυρίζεται επιπλέον ότι το άρθρο 74 της Συνθήκης δεν περιέχει ούτε υποχρέωση ούτε εξουσιοδότηση του Συμβουλίου προς ενέργεια. Κατά τα λοιπά, ο τίτλος περί μεταφορών δίνει μια κατεύθυνση, αλλά δεν καθορίζει ούτε το περιεχόμενο του επιδιωκόμενου σκοπού ούτε την προθεσμία εντός της οποίας πρέπει να επιτευχθεί ο εν λόγω σκοπός. Η σύγκριση με τις διατάξεις της Συνθήκης περί θεσπίσεως κοινής γεωργικής πολιτικής αποκαλύπτει ότι οι διατάξεις της Συνθήκης περί της κοινής πολιτικής μεταφορών δεν διατυπώνονται με μεγάλη ακρίβεια. Επιπλέον, οι προαναφερθείσες διατάξεις σχετικά με την κυκλοφορία των κεφαλαίων αποτελούν παράδειγμα υποχρεώσεως προς ενέργεια συνοδευόμενης από την ύπαρξη διακριτικής εξουσίας τόσο ευρείας ώστε το αρμόδιο όργανο, εν προκειμένω το Συμβούλιο, να μπορεί να παραλείψει τη λήψη μέτρων ελευθερώσεως αν κατά τη γνώμη του τα εν λόγω μέτρα δεν είναι αναγκαία για τη λειτουργία της κοινής αγοράς.

Το Συμβούλιο όμως κρίνει ότι οι διατάξεις του άρθρου 75, παράγραφος 1, στοιχεία α) και β), του επιβάλλουν μεν υποχρέωση προς ενέργεια για την εκπλήρωση της οποίας ορίζεται προθεσμία στο άρθρο 75, παράγραφος 2, αλλ' ότι εν πάση περιπτώσει το περιεχόμενο της υποχρέωσης αυτής δεν προσδιορίζεται ειδικότερα και παρέχεται στο Συμβούλιο τόσο ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως, ώστε κατά τη γνώμη του να μην μπορεί η εν λόγω υποχρέωση να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής δυνάμει του άρθρου 175. Η διαπίστωση αυτή ισχύει κατά κύριο λόγο για την περίπτωση του άρθρου 75, παράγραφος 1, στοιχείο γ). Πράγματι, η Συνθήκη δεν αναφέρει τίποτε περί της εκτάσεως, του περιεχομένου και του πεδίου εφαρμογής των κανόνων που πρέπει να θεσπιστούν. Όπως και στον τομέα της κοινής γεωργικής πολιτικής, η εκπόνηση κοινοτικών ρυθμίσεων στον τομέα των μεταφορών προϋποθέτει εκτίμηση περίπλοκων οικονομικών καταστάσεων, η οποία κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου δικαιολογεί ευρεία διακριτική εξουσία.

Το Συμβούλιο αρνείται, εξάλλου, την ύπαρξη υποχρεώσεως προς λήψη αποφάσεων δυνάμει του άρθρου 84, παράγραφος 2, στους τομείς των θαλασσίων και αεροπορικών μεταφορών. Από το ίδιο το γράμμα του άρθρου αυτού φαίνεται ότι παρέχεται στο Συμβούλιο διακριτική εξουσία όχι μόνο για να αποφασίσει κατά ποιο μέτρο και κατά ποια διαδικασία θα θεσπιστούν διατάξεις, αλλά επίσης για να κρίνει αν πρέπει να ληφθούν μέτρα.

Όσον αφορά τα παραδείγματα μέτρων, η μη λήψη των οποίων προβάλλεται προς στήριξη της γενικής αιτίασης παραλείψεως, το Συμβούλιο θεωρεί ότι το άρθρο 175 της Συνθήκης δεν επιτρέπει στο Δικαστήριο να κρίνει την έκταση και το περιεχόμενο των ρυθμίσεων που θα έπρεπε να έχουν θεσπιστεί από το Συμβούλιο δυνάμει του άρθρου 75, παράγραφος 1, στοιχεία α) και β). Όπως το Δικαστήριο δεν ελέγχει στην περίπτωση προσφυγής δυνάμει του άρθρου 173 την άσκηση διακριτικής ευχέρειας από την άποψη του περιεχομένου της, κατά τον ίδιο τρόπο δεν μπορεί να επιβάλει στο πλαίσιο προσφυγής επί παραλείψει την άσκηση διακριτικής ευχέρειας.

Εξάλλου, το Συμβούλιο αναφέρεται στις δυσχέρειες που έχουν ήδη αναπτυχθεί, οι οποίες παρεμποδίζουν την πρόοδο κατά την εκπόνηση κοινής πολιτικής μεταφορών. Στο σημείο αυτό, αναφέρεται σε ορισμένες θεωρίες του εθνικού διοικητικού δικαίου, κατά τις οποίες δεν είναι παράνομη η παράλειψη μιας αρχής που οφείλει να εκπληρώσει υποχρέωση με καθορισμένο περιεχόμενο, όταν ειδικές περιστάσεις τεχνικής ή πολιτικής φύσεως όπως είναι η σύγκρουση διαφορετικών πολιτικών ή κοινωνικών συμφερόντων, ικανών να έχουν σοβαρές επιπτώσεις, παρακωλύουν την εκπλήρωση της υποχρέωσης. Στην περίπτωση υποχρεώσεως προς ενέργεια που αφήνει κάποιο περιθώριο εκτιμήσεως όσον αφορά το περιεχόμενο, η παράλειψη της ενέργειας είναι παράνομη μόνο αν συνιστά καταστρατήγηση ή κατάχρηση δικαιώματος. Το Συμβούλιο προσθέτει ότι η διακριτική ευχέρεια που διαθέτει κατά την άσκηση της νομοθετικής του εξουσίας χαρακτηρίζεται από όρια που είναι λιγότερο αυστηρά από αυτά που ισχύουν για τη δράση δημόσιας διοικητικής αρχής.

Υπό την ιδιότητά του του μεσολαβητή μεταξύ των κοινοτικών επιταγών και των εθνικών συμφερόντων, η οποία διαγράφεται στα άρθρα 74 και 75, το Συμβούλιο πρέπει να λάβει υπόψη του κάθε περίσταση ικανή να περιπλέξει ή ακόμη να εμποδίσει την εφαρμογή των διατάξεων που προβλέπονται στο άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχεία α) και β), και που μπορεί, επομένως, να έχει απρόβλεπτες συνέπειες για την Κοινότητα. Στο πλαίσιο αυτό, το Συμβούλιο θέτει το ερώτημα, μέχρι ποίου σημείου μπορούν να καταλογιστούν στο Συμβούλιο, υπό την ιδιότητά του του κοινοτικού οργάνου, πολιτικές καταστάσεις των κρατών μελών που επηρεάζουν τις αποφάσεις του. Ως προς το επιχείρημα σχετικά με τη διαδικασία λήψεως αποφάσεων που προβάλλουν το Κοινοβούλιο και η Επιτροπή, φρονεί εξάλλου ότι το Συμβούλιο δεν είναι αποδέκτης των διατάξεων του άρθρου 5 που περιέχουν αποκλειστικά υποχρεώσεις των κρατών μελών.

3. Το δεύτερο αίτημα: η παράλειψη του Συμβουλίου να αποφασίσει επί δεκατεσσάρων προτάσεων της Επιτροπής

Το *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο*, υποστηριζόμενο από την Επιτροπή, ισχυρίζεται κατά δεύτερο λόγο ότι το Συμβούλιο παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη παραλείποντας να αποφασίσει επί δεκατεσσάρων προτάσεων της Επιτροπής που αναφέρονται στα αιτήματά του.

Για καθεμία από τις προτάσεις, η Επιτροπή διευκρίνισε τη νομική της βάση καθώς και το στάδιο εξελίξεως του θέματος, και τα τρία όργανα κατέθεσαν παρατηρήσεις που κατ' ουσίαν συνοψίζονται ως εξής:

Οι προτάσεις που αναφέρονται στον τομέα των *οδικών μεταφορών* είναι οκτώ. Μεταξύ αυτών, πέντε προτάσεις — που αναφέρονται στα αιτήματα του προσφεύγοντος με τους αριθμούς 7 έως 11 — βασίζονται αποκλειστικά στο άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχείο α), και αφορούν μέτρα ελευθερώσεως για τις οδικές εμπορευματικές μεταφορές μεταξύ κρατών μελών. Κατά την άποψη του *Κοινοβουλίου*, ιδίως η πρόταση περί προσαρμογής των χωρητικοτήτων (αριθ. 7), συνιστά σημαντικό βήμα προς την αντικατάσταση των διμερών ποσοστώσεων από μία κοινοτική ποσόστωση. Φρονεί ότι για τις προτάσεις περί της χορηγή-

σεως αδείας για τα συζευγμένα οχήματα (αριθ. 10 και 11) συγκεντρώνεται στο Συμβούλιο ειδική πλειοψηφία. Συνεπώς, τίποτε δεν αντιτίθεται στην υιοθέτηση αυτών των προτάσεων. Η *Επιτροπή* παρατηρεί ότι η προσαρμογή των χωρητικοτήτων στις οδικές μεταφορές (αριθ. 7) δεν έχει καμία επίπτωση στις σιδηροδρομικές μεταφορές. Το *Συμβούλιο* κρίνει αντιθέτως ότι η προσαρμογή αυτή δεν μπορεί να προβλεφθεί χωρίς να ληφθεί υπόψη η σφαιρική ρύθμιση της χωρητικότητας των διαφόρων ειδών μεταφοράς. Εξάλλου, η Επιτροπή υπέβαλε δύο νέες προτάσεις που αναφέρονται στα ίδια θέματα που αναφέρονται και οι προτάσεις αριθ. 7 και 8.

Οι προτάσεις αριθ. 2 και 4, που προβλέπουν την εναρμόνιση των φορολογικών και τεχνικών διατάξεων στον τομέα των οδικών μεταφορών, βασίζονται στο άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχεία α) και γ), και, όσον αφορά την εναρμόνιση των φορολογικών διατάξεων, επίσης στο άρθρο 99 της Συνθήκης. Κατά την άποψη του *Κοινοβουλίου*, πρόκειται για δύο σημαντικά μέτρα για την εναρμόνιση των όρων του ανταγωνισμού στην αγορά των μεταφορών. Παραλείποντας να αποφασίσει επί της προσαρμογής των εθνικών φορολογικών συστημάτων (αριθ. 2), το Συμβούλιο παρέβη την ίδια την απόφασή του της 13ης Μαΐου 1965. Η υιοθέτηση αυτής της πρότασης δεν μπορεί να εξαρτάται από μία απόφαση περί του βάρους και των διαστάσεων (αριθ. 4) η οποία, εξάλλου, επίσης έπρεπε να είχε εκδοθεί μέχρι το τέλος της μεταβατικής περιόδου. Η *Επιτροπή* τονίζει ότι η πρόταση αριθ. 2 συνιστά ένα πρώτο βήμα προς ένα κοινό σύστημα καταλογισμού του κόστους υποδομής. Η έλλειψη αποφάσεως εμποδίζει κάθε πρόοδο προς αυτήν την κατεύθυνση. Το *Συμβούλιο* αντιτάσσει ότι η πρόταση περί εναρμονίσεως των φορολογικών διατάξεων (αριθ. 2) απαιτεί ομοφωνία και ότι η εναρμόνιση του βάρους και των διατάξεων (αριθ.4) προκαλεί σημαντικές διαφορές απόψεων μεταξύ των κρατών μελών.

Η πρόταση αριθ. 15, στηριζόμενη στο άρθρο 213 της Συνθήκης, αποβλέπει στη συλλογή πληροφοριών περί των οδικών εμπορευματικών μεταφορών με ορισμένες χώρες κρατικού εμπορίου. Η *Επιτροπή* εξηγεί ότι χρειάζεται ακριβή στοιχεία για να μπορέσει να υπερασπιστεί τα συμφέροντα των κοινοτικών μεταφορέων κατά των αθέμιτων πρακτικών των κρατών αυτών. Δεδομένου ότι το Συμβούλιο δεν έλαβε απόφαση επ' αυτής της προτάσεως, η Επιτροπή άρχισε μόνη της να συλλέγει τις εν λόγω πληροφορίες. Πάντως, η πρόταση δεν αποσύρθηκε διότι είναι απαραίτητη μία τυπική απόφαση του Συμβουλίου. Το *Συμβούλιο* δηλώνει ότι απέρριψε την πρόταση και την θεωρεί εξηντλημένη.

Οι προτάσεις αριθ. 5 και 6 σχετικά με τους σιδηροδρόμους στηρίζονται από νομική άποψη στο άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχεία α) και γ), και στο άρθρο 94 της Συνθήκης.

Η πρόταση αριθ. 5 αποσκοπεί στην τροποποίηση του κανονισμού 1191/69 περί των ενεργειών των κρατών μελών που αφορούν τις υποχρεώσεις που είναι συνυφασμένες με την έννοια της δημόσιας υπηρεσίας. Το *Κοινοβούλιο* υπογραμμίζει τη σημασία της για τις σχέσεις ανταγωνισμού μεταξύ των σιδηροδρομικών, των οδικών και των εσωτερικών πλωτών μεταφορών. Το *Συμβούλιο* ισχυρίζεται ότι αναμένει τα αποτελέσματα της έρευνας που διεξάγει η Επιτροπή στις εθνικές διοικητικές αρχές.

Η πρόταση αριθ. 6 αφορά προσαρμογή του κανονισμού 1192/69 περί κοινών κανόνων για τη διευθέτηση των λογαριασμών των σιδηροδρομικών επιχειρήσεων. Το *Κοινοβούλιο* ισχυρίζεται ότι η πρόταση αυτή μπορεί να υιοθετηθεί με ειδική πλειοψηφία δεδομένου ότι μόνο ένα κράτος μέλος είναι αντίθετο. Το *Συμβούλιο* εγκατέλειψε την εξέταση της πρότασης αυτής που κατά την άποψή του δεν είχε πρακτική σημασία.

Στον τομέα της *εσωτερικής ναυσιπλοΐας* η πρόταση αριθ. 12, που στηρίζεται στο άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχεία α), β) και γ), και υποβλήθηκε στο Συμβούλιο το 1967, όφειλε

ιδίως να ρυθμίσει την πρόσβαση στην αγορά εμπορευματικών μεταφορών και τη μείωση του διαρθρωτικού πλεονάσματος χωρητικότητας. Το *Κοινοβούλιο* και η *Επιτροπή* τονίζουν ότι το Συμβούλιο παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχείο β), επειδή παρέλειψε να αποφανθεί επί του άρθρου 38 που καθορίζει τους όρους υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές μεταφορές ενός κράτους μέλους μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σ' αυτό. Κατά την άποψη της *Επιτροπής* η ιδέα περί συστήματος ακινητοποιήσεως δεν είναι πλέον επίκαιρη. Το *Συμβούλιο* δηλώνει ότι αναμένει, επομένως, νέα πρόταση κατά το πρότυπο του παλαιού άρθρου 38.

Η πρόταση αριθ. 1 που στηρίζεται στο άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχεία α) και γ), αποσκοπεί στην εναρμόνιση των κοινωνικών διατάξεων στον τομέα των εσωτερικών πλωτών μεταφορών εμπορευμάτων. Σύμφωνα με τα στοιχεία που προσκόμισε το *Συμβούλιο* και η *Επιτροπή*, η εξέταση της πρότασης αυτής ανεστάλη εν αναμονή των αποτελεσμάτων των εργασιών της Κεντρικής Επιτροπής για τη Ναυσιπλοΐα του Ρήνου στον ίδιο τομέα. Κατά την άποψη του *Κοινοβουλίου*, η παράλειψη του Συμβουλίου έγκειται στο γεγονός ότι δεν διαμόρφωσε κοινοτική θέση υιοθετώντας την πρόταση αυτή πριν αρχίσουν οι διαπραγματεύσεις στο πλαίσιο της πράξης του Mannheim.

Δύο προτάσεις αφορούν *πολλά είδη μεταφορών*. Η πρόταση αριθ. 13 που βασίζεται στο άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχείο γ), προβλέπει τη θέσπιση σε κοινοτικό επίπεδο μονίμου συστήματος παρακολουθήσεως των αγορών για τις σιδηροδρομικές, οδικές και εσωτερικές πλωτές μεταφορές μεταξύ των κρατών μελών και αποσκοπεί στη συλλογή όλων των διαθέσιμων στοιχείων καθώς και στην πρόβλεψη των μεταβαλλομένων τάσεων της ζήτησης και της προσφοράς βραχυπροθέσμως και μακροπροθέσμως. Η *Επιτροπή* θεωρεί ότι το σύστημα αυτό αποτελεί ουσιώδες στοιχείο για την ανάπτυξη της πολιτικής της. Το *Κοινοβούλιο* παρατηρεί ότι λόγω της ανικανότητας του Συμβουλίου να λάβει οριστική απόφαση, η Επιτροπή δημιούργησε ένα εμπειρικό σύστημα που, εν πάση περιπτώσει, δεν επαρκεί. Το *Συμβούλιο*, εκτιμώντας τα πρώτα αποτελέσματα του πειράματος και λαμβάνοντας υπόψη το κόστος, προτίμησε να αναμείνει συμπληρωματικές πληροφορίες.

Η πρόταση αριθ. 14, η οποία επίσης στηρίζεται στο άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχείο γ), έχει ως αντικείμενο τη θέσπιση βασικής ρυθμίσεως σχετικά με την οικονομική υποστήριξη σχεδίων κοινοτικού ενδιαφέροντος στον τομέα της υποδομής μεταφορών. Η *Επιτροπή* παρατηρεί ότι συμμετείχε στη λήψη ορισμένων μεταβατικών μέτρων που αφορούν περιορισμένες ενέργειες, προκειμένου ιδίως να μη χαθούν οι πιστώσεις του προϋπολογισμού που είχαν χορηγηθεί για την υποδομή. Πάντως, η έκθεσή της του 1981 επί των σημείων συμφορήσεως στην υποδομή δείχνει τη σημασία της βασικής πρότασης. Το *Κοινοβούλιο* αναφέρεται στο ψήφισμά του της 15ης Οκτωβρίου 1982, κατά το οποίο η έκδοση κανονισμού περί περιορισμένης ενέργειας δεν μπορεί να αντικαταστήσει την έκδοση του βασικού κανονισμού. Το *Συμβούλιο* φρονεί ότι η εμπειρία των μεταβατικών μέτρων δεν μπορεί παρά να διευκολύνει τη θέσπιση μιας γενικότερης ρύθμισης.

4. Οι νομικές συνέπειες από την παράλειψη θεσπίσεως κοινής πολιτικής μεταφορών

Η *παρεμβαίνουσα υπέρ του Συμβουλίου κυβέρνηση του Βασιλείου των Κάτω Χωρών* παρατηρεί ότι η έλλειψη κοινής πολιτικής μεταφορών δεν έχει υποχρεωτικά ως αποτέλεσμα την παρεμπόδιση της λειτουργίας της κοινής αγοράς μεταφορών. Κρίνει ότι η άποψη την οποία υποστηρίζει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο παραβλέπει μία ερμηνεία της Συνθήκης, κατά την οποία, λόγω της λήξεως της μεταβατικής περιόδου που προβλέπεται στη Συνθήκη, ορισμένες διατάξεις στον τομέα των μεταφορών, σε συνδυασμό με τους γενικούς κανόνες της Συνθήκης, μπορούν να επιβάλουν άμεσες υποχρεώσεις στα κράτη μέλη.

Πράγματι, όπως το Δικαστήριο επιβεβαίωσε με την απόφαση της 4ης Απριλίου 1984 (Επιτροπή κατά Γαλλικής Δημοκρατίας, 167/73, Slg. σ. 359), οι γενικοί κανόνες της Συνθήκης εφαρμόζονται στις μεταφορές. Είναι μεν αλήθεια ότι όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών, το άρθρο 61 της Συνθήκης παραπέμπει στις διατάξεις του τίτλου περί μεταφορών, δεν πρέπει όμως να συναχθεί από αυτό ότι η λήξη της μεταβατικής περιόδου δεν μπορεί επίσης να έχει έννομες συνέπειες και για την ελεύθερη κυκλοφορία υπηρεσιών. Δυνάμει του άρθρου 8, παράγραφος 7, της Συνθήκης, οι κανόνες σχετικά με τη δημιουργία της κοινής αγοράς συμπεριλαμβανομένης της κοινής αγοράς των μεταφορών, έπρεπε να έχουν θεσπιστεί κατά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου.

Όσον αφορά τις νομικές συνέπειες της λήξης της μεταβατικής περιόδου, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι η παράλειψη θεσπίσεως εκτελεστικών μέτρων που προβλέπονται ρητώς από τη Συνθήκη δεν εμποδίζει την εφαρμογή των γενικών κανόνων της Συνθήκης ή των αρχών που αποτελούν τη βάση τους, όπως είναι η αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων και οι οποίες από τη φύση τους μπορούν να έχουν άμεσο αποτέλεσμα. Συνεπώς, ο συνδυασμός των άρθρων 61 και 75, παράγραφος 1, στοιχεία α) και β), δεν αποκλείει ότι, μετά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου θα ισχύει επίσης και για τους τομείς που προβλέπονται στο άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχεία α) και β), η υποχρέωση παραγωγής αποτελέσματος σχετικά με την ελευθέρωση την οποία αναγνώρισε το Δικαστήριο βάσει του άρθρου 59.

Η ολλανδική κυβέρνηση τονίζει ότι η ερμηνεία αυτή λαμβάνει υπόψη της την αρμονική ανάπτυξη της κοινής αγοράς. Θεωρεί ότι τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των μεταφορών δεν πρέπει να έχουν ως αποτέλεσμα να μη μπορούν να εφαρμοστούν στον τομέα αυτό οι βασικές αρχές της κοινής αγοράς.

Η ολλανδική κυβέρνηση συνάγει ότι, ακόμη και όταν το Συμβούλιο δεν εθέσπισε κοινούς κανόνες, μπορεί να γίνει δεκτό ότι δυνάμει του άρθρου 75, επιβάλλεται η ίδια υποχρέωση παραγωγής αποτελέσματος με αυτή που υπάρχει στους άλλους τομείς που προβλέπονται από το άρθρο 59. Στην περίπτωση αυτή, το Συμβούλιο μπορεί να κρίνει ότι δεν υποχρεούται πλέον να λάβει ορισμένα μέτρα από τα απαριθμούμενα στο δικόγραφο και ότι ως προς αυτά τα ορισμένα μέτρα απαλλάσσεται από τις αιτιάσεις παραλείψεως που έχει διατυπώσει εναντίον του το Κοινοβούλιο.

Κατά την άποψη της *Επιτροπής*, η άποψη της ολλανδικής κυβέρνησης παρουσιάζει κάποιο ενδιαφέρον. Αναφέρει ότι η απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 1974 στην υπόθεση 48/74 (Charmasson, Slg. 1974, σ. 1381) φαίνεται να επιβεβαιώνει την ερμηνεία αυτή. Στην εν λόγω απόφαση, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι παρεκκλίσεις που μία εθνική οργάνωση αγοράς μπορεί να επιφέρει στους γενικούς κανόνες της Συνθήκης επιτρέπονταν μόνο μέχρι το τέλος της μεταβατικής περιόδου, στο βαθμό που ήταν αναγκαίες για να εξασφαλιστεί η λειτουργία της, και χωρίς να εμποδίζει τις απαραίτητες προσαρμογές στο πλαίσιο της δημιουργίας της κοινής γεωργικής πολιτικής. Κατά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου, οι γενικοί κανόνες της Συνθήκης, στην απόφαση αυτή το άρθρο 33, έπρεπε να είχαν πλήρη ισχύ.

Η Επιτροπή θεωρεί εντούτοις ότι η επιχειρηματολογία αυτή δεν μπορεί να εφαρμοστεί κατά τρόπο ανάλογο στα άρθρα 61 και 75. Πράγματι, δεν υπάρχει κανένα στοιχείο από το οποίο να προκύπτει ότι η εφαρμογή του άρθρου 61 πρέπει να περιοριστεί στη μεταβατική περίοδο. Το άρθρο αυτό είναι μάλλον διάταξη με την οποία εισάγεται εξαίρεση και με την οποία επιχειρείται να ληφθούν υπόψη ορισμένα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των μεταφορών που εξακολουθούν να υπάρχουν μετά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου. Η πρόθεση που διαφαίνεται πίσω από το άρθρο 61 συνίσταται στο να υποχρεωθεί το Συμβούλιο να θεσπίσει για τις παροχές υπηρεσιών στον

τομέα των μεταφορών μία ρύθμιση, η οποία να λαμβάνει υπόψη τα ιδιαίτερα αυτά χαρακτηριστικά και η οποία να μπορεί ενδεχομένως να παρεκκλίνει από την απλή εφαρμογή της αρχής που διατυπώνει το άρθρο 59. Εξάλλου, το άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχεία α) και β), αναθέτουν στο Συμβούλιο σημαντική διακριτική ευχέρεια που τα όριά της καθορίζονται από τους γενικούς στόχους της Συνθήκης. Είναι επομένως δύσκολο να υποστηριχτεί ότι το άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχεία α) και β), επιβάλλει στα κράτη μέλη υποχρέωση παραγωγής αποτελέσματος που πρέπει να πραγματοποιηθεί εντός ορισμένης προθεσμίας.

Η Επιτροπή κρίνει εντούτοις ότι η διαρκής παράλειψη του Συμβουλίου, κατά παράβαση της Συνθήκης, να θεσπίσει διατάξεις ενόψει της εφαρμογής της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών δεν πρέπει να παραμείνει χωρίς νομικές συνέπειες. Σε σχέση με αυτό, προτείνει η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας υπηρεσιών να θεωρηθεί ότι εφαρμόζεται στους τομείς των μεταφορών για τους οποίους το Συμβούλιο, κατά τη λήξη εύλογης προθεσμίας, δεν έχει θεσπίσει καμία ρύθμιση. Αντί για τον ορισμό ακριβούς ημερομηνίας, η Επιτροπή προτιμά να συνδυάσει την εφαρμογή της αρχής αυτής με τη διαπίστωση διαρκούς αρνήσεως εκ μέρους του Συμβουλίου να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του. Η απόδειξη παρόμοιας αρνητικής στάσεως μπορούσε, για παράδειγμα, να προκύψει από την παράλειψη του Συμβουλίου να λάβει τα αναγκαία μέτρα δυνάμει του άρθρου 176, προκειμένου να συμμορφωθεί με απόφαση που αναγνωρίζει την παράλειψή του.

Τέλος, η Επιτροπή εφιστά την προσοχή στη νομολογία του Δικαστηρίου στον τομέα της κοινής αλιευτικής πολιτικής. Η νομολογία αυτή δεν μπορεί μεν να μεταφερθεί κατά τρόπο άμεσο στον τομέα των μεταφορών, αλλά οι σκέψεις που περιέχει ισχύουν εξίσου και για άλλους τομείς, στους οποίους ο κοινοτικός νομοθέτης ήταν υποχρεωμένος να θεσπίσει διατάξεις πριν από τη λήξη ορισμένης προθεσμίας και παρέλειψε να το κάνει. Η βασική ιδέα ήταν να επιτραπεί στα κράτη μέλη να λάβουν στην περίπτωση αυτή προσωρινά μέτρα, υποχρεώνοντάς τα όμως να τα λάβουν προς το κοινό συμφέρον και υπό τον έλεγχο της Επιτροπής. Η λήξη της προθεσμίας θα ενίσχυε επομένως τις υποχρεώσεις των κρατών μελών προς συνεργασία κατά την έννοια του άρθρου 5 καθώς και τις αρμοδιότητες της Επιτροπής δυνάμει του άρθρου 155 να ελέγχει αν τα μέτρα που τα κράτη μέλη μπορούν να λάβουν συνάδουν προς το κοινό συμφέρον. Στον τομέα των μεταφορών, η εφαρμογή αυτής της αρχής συνδέεται με την υποχρέωση των κρατών μελών που προβλέπεται στο άρθρο 74, να επιδιώξουν στον τομέα των μεταφορών τους στόχους της Συνθήκης στο πλαίσιο κοινής πολιτικής.

Σύμφωνα με αυτή την άποψη, τα κράτη μέλη μπορούν να λάβουν μονομερή μέτρα στον τομέα των μεταφορών που να μπορούν να επηρεάσουν την εκπόνηση της κοινής πολιτικής, μόνο καθόσον αυτά είναι αναγκαία και μετά από διαβούλευση με την Επιτροπή, η οποία ενδεχομένως μπορεί να αντιταχθεί σε αυτά. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή υπενθυμίζει την ύπαρξη διαδικασιών κοινοποιήσεως για τα είδη εσωτερικών μεταφορών και για τις θαλάσσιες και αεροπορικές μεταφορές. Οι διαδικασίες αυτές εντούτοις πρέπει να ενισχυθούν.

IV — Προφορική διαδικασία

Οι διάδικοι αγόρευσαν κατά τη συνεδρίαση της 17ης και 18ης Σεπτεμβρίου 1984.

Κατά τη διάρκεια της συνεδρίασης, το *Κοινοβούλιο* ανέφερε, όσον αφορά το ακριβές αντικείμενο του πρώτου του αιτήματος, ότι δεν υπέβαλε ολοκληρωμένη πρόταση κοινής πολιτικής μεταφορών γιατί δεν θέλησε να αναλάβει το ρόλο του κοινοτικού νομοθέτη, ρόλο που η Συνθήκη δεν του αναθέτει. Το πρώτο αίτημα

της προσφυγής πρέπει να νοηθεί υπό την έννοια ότι το Κοινοβούλιο προβάλλει ότι το Συμβούλιο δεν καθόρισε το ελάχιστο επίπεδο μιας κοινής πολιτικής μεταφορών που απαιτεί η Συνθήκη. Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, η ελευθέρωση των συναλλαγών και η καθιέρωση οικονομίας ανταγωνισμού στον τομέα των μεταφορών αποτελούν μέρος αυτού του ελάχιστου επιπέδου. Εξάλλου, τα ουσιώδη στοιχεία προκύπτουν ιδίως από το άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχεία α) και β), της Συνθήκης.

Η *Επιτροπή* διευκρίνισε ως προς αυτό το σημείο ότι η κοινή πολιτική μεταφορών είναι μεν ευρύτερη της ελεύθερης κυκλοφορίας υπηρεσιών αλλά εν πάση περιπτώσει περιλαμβάνει την πραγματοποίηση της ελευθερίας αυτής. Από αυτή την άποψη, το άρθρο 61 της Συνθήκης συνιστά κατά κάποιο τρόπο συνταγματική διάταξη. Είναι πράγματι αδιανόητο, οι μεταφορές ως μόνος οικονομικός τομέας να αποκλείονται από την ελευθερία υπηρεσιών. Κατά την άποψη της Επιτροπής, η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στους τομείς του άρθρου 75, παράγραφος 1, στοιχεία α) και β), δεν προκύπτει από το τέλος της μεταβατικής περιόδου άμεσα από το άρθρο 59. Κρίνει εντούτοις ότι το Συμβούλιο ήταν υποχρεωμένο να δημιουργήσει τους αναγκαίους μηχανισμούς για να τεθεί σε βαθμιαία εφαρμογή η ελευθερία υπηρεσιών για τα πέντε είδη μεταφορών. Κατά μία συστηματική ερμηνεία των εφαρμοστέων διατάξεων, η οποία κατευθύνεται από τους στόχους των εν λόγω διατάξεων, το ελάχιστο περιεχόμενο της κοινής πολιτικής μεταφορών καθορίζεται επομένως με αρκετή σαφήνεια ώστε να μπορεί να αναγνωριστεί ότι το Συμβούλιο υποχρεούται να πραγματοποιήσει βαθμιαία την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών, ακόμη και αν η διαδικασία αυτή δεν μπορεί να περιοριστεί από το τέλος της μεταβατικής περιόδου.

Υπογραμμίζοντας κατ' εξοχήν το συνταγματικό χαρακτήρα της διαφοράς, η Επιτροπή αναφέρεται στο γερμανικό συνταγματικό δίκαιο για να τονίσει ότι εναπόκειται στο Δικαστήριο να διαπιστώσει αν και εντός ποιας προθεσμίας παρήλθε το χρονικό διάστημα που διέθετε το Συμβούλιο για να πραγματοποιήσει αυτό το ελάχιστο επίπεδο της κοινής πολιτικής μεταφορών. Από τη στιγμή αυτή επέρχεται η συνέπεια που ανέφερε η ολλανδική κυβέρνηση, δηλαδή η άμεση ισχύ των σχετικών διατάξεων.

Ο γενικός εισαγγελέας ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 7ης Φεβρουαρίου 1985.

Σκεπτικό

1 Με δικόγραφο που πρωτοκολλήθηκε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 24 Ιανουαρίου 1983 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο άσκησε, δυνάμει του άρθρου 175, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΟΚ, προσφυγή με την οποία ζητεί να αναγνωριστεί ότι το Συμβούλιο παρέβη τη Συνθήκη ΕΟΚ και ιδίως τα άρθρα 3, στοιχείο ε), 61, 74, 75 και 84 της εν λόγω Συνθήκης παραλείποντας να θεσπίσει κοινή πολιτική στον τομέα των μεταφορών και, ειδικότερα, να καθορίσει κατά τρόπο υποχρεωτικό το πλαίσιο αυτής της πολιτικής και ότι το Συμβούλιο, κατά παράβαση της εν λόγω Συνθήκης, παρέλειψε να αποφασίσει επί δεκαέξι προτάσεων που αναφέρονται ονομαστικώς, τις οποίες του είχε υποβάλει η Επιτροπή στον τομέα των μεταφορών.

2 Η κοινή πολιτική των μεταφορών περιλαμβάνεται στη δράση της Κοινότητας, την οποία ορίζει το άρθρο 3 της Συνθήκης ΕΟΚ, προκειμένου να δημιουργηθεί κοινή αγορά και να επιτευχθεί η προοδευτική προσέγγιση της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών. Στην πολιτική αυτή αναφέρεται ο τίτλος IV του δεύτερου μέρους της Συνθήκης σχετικά με τις « βάσεις της Κοινότητας ». Το εισαγωγικό άρθρο αυτού του τίτλου, το άρθρο 74, προβλέπει ότι οι στόχοι της Συνθήκης στον τομέα των μεταφορών επιδιώκονται « στο πλαίσιο κοινής πολιτικής μεταφορών ». Για την εφαρμογή αυτής της διάταξης, το Συμβούλιο οφείλει σύμφωνα με το άρθρο 75, παράγραφος 1, προτάσει της Επιτροπής και μετά από γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, να θεσπίσει:

« α) κοινούς κανόνες εφαρμοστέους στις διεθνείς μεταφορές που εκτελούνται από/ή προς την επικράτεια ενός κράτους μέλους ή που διέρχονται από την επικράτεια ενός ή περισσοτέρων κρατών μελών·

β) τους όρους υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές μεταφορές ενός κράτους μέλους μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σ' αυτό·

γ) κάθε άλλη χρήσιμη διάταξη. »

Σύμφωνα με το άρθρο 75, παράγραφος 2, οι διατάξεις της παραγράφου 1, στοιχεία α) και β), πρέπει να θεσπιστούν κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου.

Α — Το ιστορικό της διαφοράς

3 Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο παρατηρεί ότι ήδη το 1968, προς το τέλος της μεταβατικής περιόδου που προέβλεπε η Συνθήκη ΕΟΚ, είχε εγκρίνει ψήφισμα σχετικά με το στάδιο πραγματώσεως της κοινής πολιτικής μεταφορών (ΑΒl. C 10, σ. 8) στο οποίο, αφού αναφερόταν σε προηγούμενο ψήφισμα σχετικά με την καθυστέρηση κατά την εφαρμογή της κοινής πολιτικής μεταφορών, τόνιζε « τη ρητή του βούληση να καθοριστεί και να εφαρμοστεί, χωρίς καθυστέρηση, κοινή πολιτική μεταφορών, την οποία θεωρεί ουσιαστικό συστατικό στοιχείο της κοινής αγοράς ». Δύο χρόνια αργότερα, το 1970, το Κοινοβούλιο ενέκρινε παρόμοιο ψήφισμα (ΑΒl. C 40, σ. 27), στο οποίο επισήμαινε ξανά την καθυστέρηση στον εν λόγω τομέα και καλούσε το Συμβούλιο να καθορίσει πρόγραμμα εργασίας που να περιλαμβάνει ακριβές χρονοδιάγραμμα των υπό λήψη αποφάσεων.

4 Ταυτόχρονα με τη γνωμοδότησή του επί της ανακοινώσεως της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, του Οκτωβρίου 1973, σχετικά με την περαιτέρω εξέλιξη της κοινής πολιτικής μεταφορών, το Κοινοβούλιο ενέκρινε στις 25 Σεπτεμβρίου 1974 ψήφισμα περί των αρχών της κοινής πολιτικής μεταφορών (ΑΒl. C 127, σ. 24). Το Κοινοβούλιο

επανέλαβε το αίτημά του προς το Συμβούλιο περί θεσπίσεως χωρίς καθυστέρηση ενιαίας κοινής πολιτικής στον τομέα των μεταφορών με τα ψηφίσματα της 16ης Ιανουαρίου 1979 (ΑΒΙ. C 39, σ. 16) και της 3ης Μαρτίου 1982 (ΕΕ C 87, σ. 42).

5 Αφού διαπίστωσε ότι η κοινή πολιτική την οποία επιδίωκε η Συνθήκη παρέμενε απραγματοποίητη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε τελικά, στις 16 Σεπτεμβρίου 1982, ψήφισμα περί προσφυγής επί παραλείψει κατά του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στον τομέα της πολιτικής μεταφορών (ΕΕ C 267, σ. 62). Στο ψήφισμα αυτό περιλαμβάνεται η διαπίστωση ότι η πολιτική μεταφορών αποτέλεσε αντικείμενο μηδαμινών μέτρων που δεν ανταποκρίνονται καθόλου στις ανάγκες της κοινής αγοράς και ότι, με τον τρόπο αυτό, οι διατάξεις του άρθρου 3, στοιχείο ε), και των άρθρων 74 έως 84 της Συνθήκης ΕΟΚ δεν τηρήθηκαν. Το ψήφισμα αναφέρει εξάλλου « ότι το Συμβούλιο δεν έλαβε απόφαση για μεγάλο αριθμό προτάσεων της Επιτροπής, επί των οποίων το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχε ήδη εδώ και πολύ χρόνο γνωμοδοτήσει θετικά ».

6 Με το εν λόγω ψήφισμα της 16ης Σεπτεμβρίου 1982, το Κοινοβούλιο ανέθεσε στον πρόεδρό του να ασκήσει προσφυγή κατά του Συμβουλίου, κατ' εφαρμογή του άρθρου 175, παράγραφος 1, της Συνθήκης, αφού καλέσει προηγουμένως το Συμβούλιο να ενεργήσει σύμφωνα με το άρθρο 175, παράγραφος 2. Με έγγραφο της 21ης Σεπτεμβρίου 1982, ο πρόεδρος του Κοινοβουλίου ενημέρωσε πράγματι το Συμβούλιο σχετικά με την πρόθεση του Κοινοβουλίου να ασκήσει προσφυγή επί παραλείψει κατά του Συμβουλίου επειδή παρέλειψε να καθορίσει, δυνάμει των άρθρων 3, στοιχείο ε), 61 και 74, το πλαίσιο κοινής πολιτικής μεταφορών, μέσα στο οποίο να μπορούν να επιδιωχθούν οι στόχοι της Συνθήκης, καθώς και να λάβει τις αποφάσεις που προβλέπονται στα άρθρα 75 έως 84 για την εφαρμογή των άρθρων 61 και 74.

7 Με το ίδιο έγγραφο της 21ης Σεπτεμβρίου 1982 το Συμβούλιο καλείται να προβεί σε σειρά ενεργειών και ιδίως:

— να καθορίσει το πλαίσιο κοινής πολιτικής μεταφορών σύμφωνα με το άρθρο 3, στοιχείο ε), και το άρθρο 74 της Συνθήκης·

— να θεσπίσει την ελεύθερη κυκλοφορία υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών που προβλέπεται στο άρθρο 61 και να εφαρμόσει προς το σκοπό αυτό τις διατάξεις των άρθρων 74 έως 84·

— να λάβει αμέσως τις αποφάσεις που έπρεπε να έχουν ληφθεί πριν από το τέλος της μεταβατικής περιόδου, ιδίως αυτές που προβλέπονται στο άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχεία α) και β)·

— να θεσπίσει κάθε κατάλληλη διάταξη προς επιδίωξη των στόχων της Συνθήκης στο πλαίσιο κοινής πολιτικής μεταφορών σύμφωνα με το άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχείο γ)·

— να αποφασίσει χωρίς καθυστέρηση σχετικά με σειρά προτάσεων της Επιτροπής που αναφέρονται ονομαστικώς, ως προς τις οποίες το Κοινοβούλιο έχει ήδη γνωμοδοτήσει.

8 Ο πρόεδρος του Συμβουλίου απάντησε με έγγραφο της 22ας Νοεμβρίου 1982. Σύμφωνα με το έγγραφο αυτό το Συμβούλιο, « χωρίς να διατυπώσει την άποψή του στο στάδιο αυτό επί των δικαστικών απόψεων » που αναφέρει ο πρόεδρος του Κοινοβουλίου, αλλά « εν επιγνώσει των καλών σχέσεων του Συμβουλίου με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο », διαβιβάζει προς αυτό ανάλυση, τα στοιχεία της οποίας θα επιτρέψουν στο Κοινοβούλιο να αντιληφθεί « πώς κρίνει το Συμβούλιο, στο παρόν στάδιο, την εξέλιξη της κοινής πολιτικής μεταφορών ». Το Συμβούλιο αναφέρει επιπλέον ότι συμμερίζεται το ενδιαφέρον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την υλοποίηση αυτής της πολιτικής, ότι έχει ήδη εκδώσει σε διαφόρους τομείς των μεταφορών δέσμη αποφάσεων που συνιστούν σημαντικά μέτρα κατά την εφαρμογή κοινής πολιτικής μεταφορών, αλλ' ότι εντούτοις γνωρίζει πως η κοινή πολιτική μεταφορών απαιτεί και άλλες επιπλέον ενέργειες παρά τις προόδους που έχουν επιτευχθεί.

9 Σε σημείωμα που επισυνάπτεται στο έγγραφο αυτό περιλαμβάνεται κατάσταση των 71 πράξεων που το Συμβούλιο θέσπισε στον τομέα των μεταφορών καθώς και παρατηρήσεις σχετικά με το στάδιο στο οποίο βρίσκεται η εξέταση καθεμιάς από τις προτάσεις της Επιτροπής που αναφέρονται στο έγγραφο του προέδρου του Κοινοβουλίου.

10 Μετά την εξέταση της απάντησης του Συμβουλίου από τις αρμόδιες κοινοβουλευτικές επιτροπές, σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο ψήφισμα της 16ης Σεπτεμβρίου 1982, ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου έκρινε ότι αυτή η απάντηση δεν συνιστούσε « λήψη θέσεως » κατά την έννοια του άρθρου 175, παράγραφος 2, της Συνθήκης. Κατόπιν αυτού, αποφάσισε να ασκήσει την παρούσα προσφυγή.

11 Η Επιτροπή παρενέβη στη διαφορά υπέρ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου· το Βασίλειο των Κάτω Χωρών παρενέβη υπέρ του Συμβουλίου.

Β — Το παραδεκτό της προσφυγής

12 Το καθού Συμβούλιο θεωρεί την προσφυγή απαράδεκτη για δύο λόγους: πρώτον, επειδή ο προσφεύγων δεν έχει το δικαίωμα προς άσκηση προσφυγής ή δε νομιμοποιείται ενεργητικώς και δεύτερον επειδή δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις σχετικά με την προκαταρκτική διαδικασία που προβλέπονται στο άρθρο 175.

1. Η ενεργητική νομιμοποίηση

13 Το Συμβούλιο αναφέρει καταρχάς ότι, κατά τη γνώμη του, η παρούσα προσφυγή εντάσσεται στις προσπάθειες του Κοινοβουλίου για την ενίσχυση της επιρροής του στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων εντός της Κοινότητας. Στο πλαίσιο αυτών των προσπαθειών, οι οποίες κατά τα λοιπά είναι θεμιτές, δεν πρέπει εντούτοις να χρησιμοποιηθεί η προσφυγή επί παραλείψει που προβλέπεται στο άρθρο 175 δεδομένου ότι η συνεργασία μεταξύ των κοινοτικών οργάνων δεν διέπεται από την εν λόγω διάταξη. Οι πολιτικοί στόχοι του Κοινοβουλίου πρέπει να επιδιωχθούν με άλλες μεθόδους.

14 Υπό το φως αυτής της σκέψεως, το Συμβούλιο, παρόλον ότι αναγνωρίζει ότι με το άρθρο 175 δίνεται στα κράτη μέλη και « τα άλλα κοινοτικά όργανα » η δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής επί παραλείψει κατά των παραλείψεων του Συμβουλίου και της Επιτροπής, αναρωτιέται μήπως το δικαίωμα ελέγχου που η Συνθήκη χορηγεί στο Κοινοβούλιο περιορίζεται στις αρμοδιότητες που προβλέπονται στα άρθρα 137, 143 και 144 της Συνθήκης, τα οποία ρυθμίζουν τις δυνατότητες επιρροής του Κοινοβουλίου επί των δραστηριοτήτων της Επιτροπής και του Συμβουλίου. Υπ' αυτές τις συνθήκες, το Κοινοβούλιο δεν μπορεί να διαθέτει έναντι του Συμβουλίου δικαίωμα ελέγχου που να μπορεί να ασκηθεί με προσφυγή επί παραλείψει.

15 Το Συμβούλιο προσθέτει ότι η συστηματική ερμηνεία της Συνθήκης κωλύει την ενεργητική νομιμοποίηση του Κοινοβουλίου. Πράγματι, η προσφυγή ακυρώσεως που προβλέπεται στο άρθρο 173, η οποία επιτρέπει τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων του Συμβουλίου και της Επιτροπής, δεν μπορεί να ασκηθεί από το Κοινοβούλιο. Εφόσον η Συνθήκη δεν προβλέπει ότι το Κοινοβούλιο μπορεί να ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων αυτών των δύο οργάνων, θα ήταν παράλογο να του παρέχεται η δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής σε περίπτωση παράνομης παραλείψεως ενός από τα εν λόγω δύο

όργανα. Επομένως, μόνο με ρητή ανάθεση αρμοδιότητας μπορεί να αναγνωριστεί στο Κοινοβούλιο το δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής επί παραλείψει.

16 Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Επιτροπή αμφισβητούν αυτή την επιχειρηματολογία, αναφέρονται δε σχετικά στο ίδιο το γράμμα του άρθρου 175. Η διατύπωση της διάταξης αυτής δεν αφήνει περιθώρια για ερμηνεία που να αποστερεί το Κοινοβούλιο από το δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής επί παραλείψει. Τα δύο όργανα θεωρούν επίσης ότι η αναγνώριση παρόμοιου δικαιώματος δεν είναι κατά κανένα τρόπο ασυμβίβαστη με την κατανομή των εξουσιών που προβλέπεται στη Συνθήκη.

17 Πρέπει να παρατηρηθεί σχετικά ότι το άρθρο 175, παράγραφος 1, όπως δέχεται και το Συμβούλιο, αναγνωρίζει ρητώς τη δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής επί παραλείψει κατά του Συμβουλίου και της Επιτροπής, μεταξύ άλλων, στα « άλλα όργανα της Κοινότητας ». Επομένως, η διάταξη αυτή προβλέπει εξίσου για όλα τα όργανα της Κοινότητας το δικαίωμα ασκήσεως της εν λόγω προσφυγής. Δεν μπορεί να περιοριστεί η άσκηση αυτού του δικαιώματος ως προς ένα από τα κοινοτικά όργανα χωρίς να θιγεί η θεσμική του θέση όπως τη θέλησε η Συνθήκη και ιδίως το άρθρο της 4, παράγραφος 1.

18 Το γεγονός ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι ταυτόχρονα το όργανο της Κοινότητας που έχει ως αποστολή να ασκεί πολιτικό έλεγχο στις δραστηριότητες της Επιτροπής και, ως ένα ορισμένο βαθμό, και στις δραστηριότητες του Συμβουλίου, δεν μπορεί να επηρεάσει την ερμηνεία των διατάξεων της Συνθήκης σχετικά με τα ένδικα μέσα που διαθέτουν τα όργανα.

19 Επομένως, η πρώτη ένσταση περί απαραδέκτου της προσφυγής πρέπει να απορριφθεί.

2. Οι προϋποθέσεις σχετικά με την προκαταρκτική διαδικασία

20 Το Συμβούλιο θεωρεί ότι δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις σχετικά με την προκαταρκτική διαδικασία που προβλέπονται στο άρθρο 175. Αφενός, το έγγραφο του προέδρου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 21ης Σεπτεμβρίου 1982, δεν αποτέλεσε « πρόσκληση προς ενέργεια » κατά την έννοια του άρθρου 175· αφετέρου, το Συμβούλιο « έλαβε θέση » επί του εγγράφου αυτού κατά την έννοια της ίδιας διάταξης, διαβιβάζοντας στο Κοινοβούλιο πλήρη ανάλυση των δραστηριοτήτων του Συμβουλίου στον τομέα της κοινής πολιτικής μεταφορών που αναφέρονται στο προαναφερθέν έγγραφο της 21ης Σεπτεμβρίου 1982.

21 Επί του πρώτου θέματος, το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι το έγγραφο του προέδρου του Κοινοβουλίου δεν θεωρήθηκε τότε ως πρόσκληση προς ενέργεια, κατά την έννοια του άρθρου 175. Η απάντηση του Συμβουλίου επέτρεψε να διαπιστωθεί ότι η ανταλλαγή εγγράφων μεταξύ των δύο οργάνων αποτελούσε, κατά την άποψη του Συμβουλίου, συμβολή στον πολιτικό διάλογο και όχι το πρώτο στάδιο διαφοράς. Για το λόγο αυτό, το Συμβούλιο διαβίβασε στο Κοινοβούλιο όλα τα αναγκαία στοιχεία ώστε να καταστεί σαφής ο τρόπος με τον οποίο το Συμβούλιο έκρινε τη μελλοντική εξέλιξη της κοινής πολιτικής μεταφορών.

22 Ως προς το δεύτερο σημείο, το Συμβούλιο εφιστά την προσοχή στο γεγονός ότι το ακριβές περιεχόμενο της κατά την έννοια του άρθρου 175 « θέσεως που λαμβάνει » το συγκεκριμένο όργανο εξαρτάται από την αιτίαση παραλείψεως που προσάπτεται στο εν λόγω όργανο. Αν αυτό έχει υποχρέωση να λάβει απόφαση χωρίς να διαθέτει την ελάχιστη διακριτική εξουσία, δύσκολα μπορεί να γίνει αντιληπτό ότι η λήψη θέσεως με περιεχόμενο διαφορετικό από την πράξη που πρέπει να εκδοθεί, μπορεί να καταστήσει απαράδεκτη την προσφυγή. Αν, αντιθέτως, η Συνθήκη παρέχει στο όργανο ευρέα όρια διακριτικής εξουσίας για να ενεργήσει, όπως συμβαίνει στην προκειμένη περίπτωση, η κατάσταση εμφανίζεται διαφορετική: πράγματι, αρκεί σ' αυτή την περίπτωση μια απάντηση του εν λόγω οργάνου που να αναφέρει το στάδιο προόδου των εργασιών και να εμφανίζει τους λόγους για τους οποίους δεν έχει ακόμη αποφασίσει καθώς και τον τρόπο με τον οποίο προτίθεται να ενεργήσει στη συνέχεια, για να αποδειχθεί ότι δεν υπάρχει παράλειψη κατά την έννοια του άρθρου 175 και ότι συνεπώς η προσφυγή είναι απαράδεκτη.

23 Το Κοινοβούλιο και η Επιτροπή έχουν τη γνώμη ότι το έγγραφο του προέδρου του Κοινοβουλίου της 21ης Σεπτεμβρίου 1982 εκφράζει με αρκετή σαφήνεια τα μέτρα που απαιτεί το Κοινοβούλιο στο πλαίσιο του άρθρου 175, παράγραφος 2, και ότι το απαντητικό έγγραφο του προέδρου του Συμβουλίου της 22ας Νοεμβρίου 1982 χαρακτηρίζεται ακριβώς από το γεγονός ότι δεν λαμβάνει θέση ως προς κανένα από αυτά τα μέτρα και δεν δίνει συνεπώς απάντηση στο Κοινοβούλιο όσον αφορά την αιτίαση παραλείψεως που είχε προβάλει.

24 Πρέπει να γίνει δεκτό ότι στην προκειμένη περίπτωση συντρέχουν οι προϋποθέσεις που απαιτούνται από το άρθρο 175, παράγραφος 2. Αφού αναφέρθηκε ρητώς στην εν λόγω διάταξη, το Κοινοβούλιο κατέστησε σαφές με το έγγραφο του προέδρου του ότι καλούσε το Συμβούλιο να ενεργήσει κατά την έννοια του άρθρου 175, απαριθμώντας και τα μέτρα που κατά τη γνώμη του έπρεπε να ληφθούν από το Συμβούλιο για να τεθεί τέρμα στην παράλειψή του.

25 Η απάντηση του Συμβουλίου, αντιθέτως, περιορίστηκε στη μνεία των μέτρων που το Συμβούλιο είχε ήδη λάβει στον τομέα των μεταφορών, χωρίς να εκφράζει την άποψή του « επί των δικαστικών απόψεων » που προκύπτουν από την ανταλλαγή εγγράφων που προκάλεσε το Κοινοβούλιο. Με την απάντηση, δεν αμφισβητήθηκε ούτε επιβεβαιώθηκε η προβαλλόμενη παράλειψη και δεν διαφάνηκε με κανένα τρόπο η στάση του Συμβουλίου έναντι των μέτρων που κατά την άποψη του Κοινοβουλίου έπρεπε ακόμη να ληφθούν. Η απάντηση αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί ως λήψη θέσεως κατά την έννοια του άρθρου 175, παράγραφος 2.

26 Το Δικαστήριο εξάλλου θεωρεί ότι, στην προκειμένη περίπτωση, οι παρατηρήσεις του Συμβουλίου σχετικά με τη διακριτική εξουσία που διαθέτει για την εφαρμογή της κοινής πολιτικής μεταφορών δεν αφορούν το ζήτημα αν συνέτρεχαν οι ειδικές προϋποθέσεις του άρθρου 175, αλλά εντάσσονται στο γενικότερο πρόβλημα, αν η απουσία κοινής πολιτικής στον τομέα των μεταφορών μπορεί να αποτελεί παράλειψη κατά την έννοια αυτής της διάταξης, πρόβλημα που εξετάζεται πιο κάτω στην παρούσα απόφαση.

27 Επομένως, και η δεύτερη ένσταση περί απαραδέκτου της προσφυγής πρέπει επίσης να απορριφθεί.

Γ — Το αντικείμενο της προσφυγής

28 Στο υπόμνημα αντικρούσεώς του, το Συμβούλιο προσάπτει στο Κοινοβούλιο ότι δεν έθιξε το θέμα που είναι καθοριστικό για την έκβαση της διαφοράς, αν δηλαδή η έκφραση « να αποφασίσουν » που περιέχεται στο άρθρο 175 μπορεί να ερμηνευτεί υπό την έννοια ότι περιλαμβάνει τη θέσπιση κοινής πολιτικής μεταφορών. Το Συμβούλιο εξηγεί ότι αυτή η πολιτική αφορά έναν εξαιρετικά πολύπλοκο τομέα που περιλαμβάνει πολυάριθμα θέματα, όπως είναι η υποδομή, οι τιμές, οι όροι των μεταφορών, η ελευθερία εγκαταστάσεως και η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, τα κοινωνικά προβλήματα, τα προβλήματα του ανταγωνισμού και λοιπά. Επομένως, κοινή πολιτική σ' αυτόν τον τομέα, που πρέπει να συμπεριλάβει τόσο τις οδικές μεταφορές όσο και την εσωτερική ναυσιπλοΐα και τους σιδηροδρόμους δεν μπορεί να θεσπιστεί με μία και μόνη απόφαση: πρέπει να εκπονηθεί βαθμιαίως με ειδικές ρυθμίσεις.

29 Το Συμβούλιο θεωρεί ότι η διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 175 προορίζεται για τις περιπτώσεις που το εν λόγω όργανο έχει τη νομική υποχρέωση να εκδώσει ορισμένη νομική πράξη και δεν αρμόζει για τη λύση περιπτώσεων στις οποίες πρόκειται για θέσπιση ολόκληρου συστήματος μέτρων στο πλαίσιο πολύπλοκης νομοθετικής διαδικασίας. Πράγματι, σε περίπτωση που το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι

κάποιο όργανο παρέλειψε, κατά παράβαση της Συνθήκης, να « αποφασίσει », το εν λόγω όργανο έχει υποχρέωση, δυνάμει του άρθρου 176, να « λάβει τα μέτρα » που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου. Το προσφεύγον όμως δεν υπέδειξε τα συγκεκριμένα μέτρα των οποίων η μη θέσπιση προσάπτεται στο Συμβούλιο.

30 Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αναγνωρίζει ότι, πιθανώς, κοινή πολιτική μεταφορών δεν μπορεί να θεσπιστεί « uno actu » αλλ' ότι πρέπει να πραγματοποιηθεί με τη λήψη διαδοχικών μέτρων που πρέπει να είναι εναρμονισμένα μεταξύ τους και να περιλαμβάνονται σ' ένα και μόνο ενιαίο σύστημα. Εντούτοις, είναι προφανές ότι απαιτείται « η λήψη αποφάσεως », είτε έτσι είτε αλλιώς, για να τεθεί σ' εφαρμογή, σύμφωνα με προκαθορισμένο σχέδιο, το σύνολο των αναγκαίων προς το σκοπό αυτό μέτρων.

31 Σύμφωνα με την άποψη της Επιτροπής που υποστηρίζει τη θέση του Κοινοβουλίου ως προς το σημείο αυτό, η Συνθήκη συνεπάγεται γενική υποχρέωση θεσπίσεως κοινής πολιτικής στον τομέα των μεταφορών. Βάσει της υποχρεώσεως αυτής απαιτείται καταρχάς να καθοριστούν, σύμφωνα με τους γενικούς στόχους της Συνθήκης, οι αρχές της κοινής πολιτικής μεταφορών που θα αποτελέσουν την απαραίτητη βάση για τη θέσπιση μέτρων εκτελέσεως. Η θέσπιση σποραδικών μόνο μέτρων που δεν περιλαμβάνουν τους κύριους τομείς μιας κοινής πολιτικής δεν ανταποκρίνονται στην απαίτηση αυτή. Η Επιτροπή θεωρεί ότι όποια κι αν είναι η ελευθερία που η Συνθήκη παρέχει στο Συμβούλιο για τον προσδιορισμό της φύσης των μέτρων που πρέπει να ληφθούν, μέσα στο πλαίσιο που αυτό καθορίζει, και τη σειρά με την οποία τα μέτρα αυτά θα ληφθούν, η υποχρέωση προς ενέργεια που συνεπάγονται τα άρθρα 74 και 75, καθώς επίσης και το άρθρο 3, στοιχείο ε), της Συνθήκης, είναι αρκετά σαφής, ώστε να μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής επί παραλείψει βάσει του άρθρου 175 σε περίπτωση παραβάσεως.

32 Το Κοινοβούλιο και η Επιτροπή προσθέτουν ότι, εν πάση περιπτώσει, το άρθρο 75 καθορίζει απολύτως ακριβή προθεσμία για τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν στους τομείς που η Συνθήκη θεωρεί προδήλως ως ουσιώδεις, δεδομένου ότι οι κοινοί κανόνες που εφαρμόζονται στις διεθνείς μεταφορές και οι όροι υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές μεταφορές ενός κράτους μέλους μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σ' αυτό πρέπει να θεσπιστούν κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου, δηλαδή μέχρι το τέλος του έτους 1969. Οι εν λόγω δύο τομείς συνδέονται στενά με την ελευθερία παροχής υπηρεσιών για την οποία η Συνθήκη προβλέπει ότι πραγματοποιείται καταρχήν πριν από το τέλος της μεταβατικής περιόδου αλλ' ότι, σύμφωνα με το άρθρο 61, στον τομέα των μεταφορών εξαρτάται από την πραγματοποίηση κοινής πολιτικής.

33 Πρέπει καταρχάς να σημειωθεί ότι το Κοινοβούλιο διατύπωσε δύο διαφορετικά αιτήματα: το ένα αφορά την παράλειψη θεσπίσεως κοινής πολιτικής στον τομέα των μεταφορών και ειδικότερα την παράλειψη καθορισμού του πλαισίου της και το άλλο την παράλειψη του Συμβουλίου να αποφασίσει επί 16 προτάσεων στον τομέα των μεταφορών, που του είχε υποβάλει η Επιτροπή. Μόνο όσον αφορά το πρώτο αίτημα τίθεται το ερώτημα αν το γράμμα του άρθρου 175 και η θέση αυτής της διάταξης μέσα στο σύστημα των διατάξεων περί ενδίκων μέσων που προβλέπει η Συνθήκη επιτρέπουν στο Δικαστήριο να διαπιστώσει παράλειψη λήψεως αποφάσεως κατά παράβαση της Συνθήκης.

34 Το γράμμα του άρθρου 175 φαίνεται μεν ότι ευνοεί την ερμηνεία που προϋποθέτει την απουσία ορισμένης νομικής πράξεως, ιδίως στη γερμανική και ολλανδική του διατύπωση, το επιχείρημα όμως αυτό δεν είναι αποφασιστικό. Αφενός, οι άλλες γλωσσικές αποδόσεις του ίδιου κειμένου έχουν γίνει κατά τρόπο που να μπορούν να περιλαμβάνουν παράλειψη λιγότερο σαφώς προσδιορισμένη· αφετέρου, θα αντέκειτο στο άρθρο 175 το να μη μπορεί ο προσφεύγων να προσβάλει ενώπιον του Δικαστηρίου την παράλειψη ενός οργάνου να λάβει πολλές αποφάσεις ή μια δέσμη αποφάσεων, στην περίπτωση που η λήψη των αποφάσεων αυτών συγκαταλέγεται μεταξύ των υποχρεώσεων που η Συνθήκη επιβάλλει στο εν λόγω όργανο.

35 Υπ' αυτές τις συνθήκες, το ζήτημα που έθεσε το Συμβούλιο έγκειται στο αν, εν προκειμένω, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο περιέγραψε στο πρώτο του αίτημα τα μέτρα των οποίων τη μη λήψη προσάπτει στο Συμβούλιο με τέτοια ακρίβεια, ώστε το Δικαστήριο κάνοντας δεκτή την προσφυγή του Κοινοβουλίου, να εκδώσει απόφαση που να μπορέσει να εκτελεστεί από το Συμβούλιο κατ' εφαρμογή του άρθρου 176.

36 Η ακρίβεια αυτή επιβάλλεται ακόμη περισσότερο επειδή το σύστημα των ενδίκων μέσων που θεσπίζεται από τη Συνθήκη συνεπάγεται στενή σχέση μεταξύ της προσφυγής που προβλέπεται στο άρθρο 173, με την οποία μπορεί να επιτευχθεί η ακύρωση παράνομων πράξεων του Συμβουλίου και της Επιτροπής και αυτής που στηρίζεται στο άρθρο 175, η οποία μπορεί να καταλήξει στη διαπίστωση ότι η παράλειψη του Συμβουλίου ή της Επιτροπής να εκδώσουν ορισμένες πράξεις είναι αντίθετη προς τη Συνθήκη. Ενόψει αυτής της σχέσεως πρέπει να συναχθεί ότι και στις δύο περιπτώσεις οι πράξεις που αποτελούν αντικείμενο της διαφοράς πρέπει να συγκεκριμενοποιούνται επαρκώς ώστε το Δικαστήριο να είναι σε θέση να κρίνει τη νομιμότητα της έκδοσής τους ή αντιστοίχως της μη έκδοσής τους.

37 Από τις προηγούμενες σκέψεις προκύπτει ότι το πρώτο αίτημα του Κοινοβουλίου μπορεί να γίνει δεκτό, ακόμη και αν αποδειχθεί βάσιμο, μόνο στο βαθμό που η έλλειψη κοινής πολιτικής στον τομέα των μεταφορών που προσάπτεται στο Συμβούλιο συνίσταται σε παράλειψη λήψεως των μέτρων, των οποίων η σπουδαιότητα μπορεί να καθορίζεται επαρκώς ώστε να μπορούν να συγκεκριμενοποιούνται και να εκτελούνται κατά την έννοια του άρθρου 176. Συνεπώς, πρέπει να εξεταστούν τα επιχειρήματα των διαδίκων σχετικά με την έλλειψη ή όχι κοινής πολιτικής στον τομέα των μεταφορών.

Δ — Το πρώτο αίτημα: η παράλειψη θεσπίσεως κοινής πολιτικής μεταφορών

1. Η κοινή πολιτική μεταφορών γενικώς

38 Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αναγνωρίζει ότι η Συνθήκη αφήνει ευρεία διακριτική εξουσία στο Συμβούλιο όσον αφορά το περιεχόμενο της κοινής πολιτικής μεταφορών. Αυτή η εξουσία περιορίζεται εντούτοις διττώς: πρώτον, δεν επιτρέπεται στο Συμβούλιο να παραμείνει αδρανές πέρα από τη λήξη των προθεσμιών που προβλέπονται από τη Συνθήκη και ιδίως αυτής του άρθρου 75, παράγραφος 2· δεύτερον, το Συμβούλιο έχει υποχρέωση να καθορίσει κοινό πλαίσιο συνιστάμενο σε ενιαίο σύστημα αρχών, το οποίο να λαμβάνει υπόψη του τα πολύπλοκα οικονομικά δεδομένα που είναι συμφυή με τον τομέα των μεταφορών στο σύνολό τους. Οι αρχές αυτές πρέπει να διέπουν τα διάφορα ειδικά μέτρα που είναι αναγκαία για την πραγματοποίηση των γενικών αρχών της Συνθήκης στον εν λόγω τομέα.

39 Υπ' αυτές τις συνθήκες, οι βασικές αρχές που το Συμβούλιο όφειλε να θεσπίσει, έπρεπε, πάντοτε κατά την άποψη του Κοινοβουλίου, τουλάχιστον να λαμβάνουν υπόψη τους ορισμένους στόχους και να καλύπτουν ορισμένους τομείς. Η ίδια η φύση μιας κοινής πολιτικής μεταφορών συνεπάγεται, πράγματι, την ανάγκη να εξασφαλιστεί η πραγματοποίηση ορισμένων στόχων, ιδίως προκειμένου να επιτευχθεί η ελευθέρωση των μεταφορών και να διευκολυνθούν οι διεθνείς μεταφορές. Οι εν λόγω αρχές πρέπει επίσης να προσδιορίζουν ποιοι τομείς περιλαμβάνονται στο σύστημα κανόνων που πρόκειται να τεθεί σε εφαρμογή· η οικονομική κατάσταση στον τομέα των μεταφορών απαιτεί να περιλαμβάνονται σ' αυτούς τους τομείς δράσεως ιδίως οι σχέσεις ανταγωνισμού μεταξύ σιδηροδρομικών και οδικών συγκοινωνιών, καθώς και οι κανόνες για τον περιορισμό του δυναμικού της εσωτερικής ναυσιπλοΐας και των οδικών μεταφορών.

40 Η Επιτροπή επισημαίνει τα σημαντικά κενά που υπάρχουν σε όλους τους τομείς της πολιτικής μεταφορών παρά τις πολυάριθμες προτάσεις που έχει υποβάλει στο Συμβούλιο από 20 ετών και πλέον. Αναφέρει, ιδίως, την ανεπάρκεια των μέτρων που έχουν ληφθεί στον τομέα των οδικών εμπορευματικών μεταφορών, όπου οι περιορισμοί του δυναμικού καθορίζονται κυρίως με διμερείς συμφωνίες μεταξύ κρατών μελών, με βάση

πολύ διαφορετικά κριτήρια, τα οποία συχνά εμποδίζουν την άριστη χρησιμοποίηση του υπάρχοντος δυναμικού λόγω των πολυάριθμων επιστροφών που πραγματοποιούνται χωρίς φορτίο και όπου, εξάλλου, η μεταφορά στο εσωτερικό καθενός από τα κράτη μέλη ανατίθεται μόνο στις επιχειρήσεις που έχουν την έδρα τους στο εν λόγω κράτος μέλος. Τέλος, σημαντικός αριθμός ελέγχων στα σύνορα εξακολουθούν να παρεμποδίζουν τις διεθνείς μεταφορές.

41 Σχετικά με αυτά, η Επιτροπή αναφέρει τη μη ικανοποιητική οικονομική κατάσταση των σιδηροδρόμων και τις μη ικανοποιητικές σχέσεις μεταξύ αυτών και του κράτους· το σημαντικό διαρθρωτικό πλεόνασμα των εσωτερικών πλωτών μεταφορών που έχει επιδεινωθεί λόγω της απουσίας συντονισμένων μέτρων παροπλισμού των πλοίων· τη μη πραγματοποίηση προόδου όσον αφορά την πραγματοποίηση έργων υποδομής που παρουσιάζουν ενδιαφέρον για την Κοινότητα και την έλλειψη συντονισμού των εθνικών μέτρων υποδομής· και, τέλος, τη σχεδόν παντελή απουσία κοινοτικής δράσεως στον τομέα των θαλασσίων και αεροπορικών μεταφορών.

42 Το Συμβούλιο δεν αμφισβητεί τα κενά που επισήμανε η Επιτροπή. Εντούτοις, προβάλλει σειρά επιχειρημάτων επιδιώκοντας να αποδείξει ότι αυτά τα κενά δεν μπορούν να εξομοιωθούν με παράλειψη ενεργείας, κατά την έννοια του άρθρου 175 της Συνθήκης. Προς το σκοπό αυτό επικαλείται ιδίως τη διακριτική εξουσία που διαθέτει κατά την εφαρμογή της κοινής πολιτικής των μεταφορών, καθώς και τις αντικειμενικές δυσκολίες γεωγραφικής, οικονομικής και κοινωνικής φύσεως που δεν επιτρέπουν ταχύτερη πρόοδο. Εξάλλου, το Συμβούλιο υπενθυμίζει το πρόβλημα της ιδιαίτερης θέσης των σιδηροδρόμων στην αγορά των μεταφορών και τον ιδιαίτερο ρόλο που θα έπαιζαν τα κράτη μέλη στον τομέα των μεταφορών εντός του συστήματος λήψεως αποφάσεων του Συμβουλίου.

43 Το Συμβούλιο αναφέρεται στη συνέχεια στα μέτρα που έχει ήδη λάβει και των οποίων κατάσταση έχει διαβιβάσει στο Κοινοβούλιο μαζί με το έγγραφο του προέδρου του Συμβουλίου της 22ας Νοεμβρίου 1982, καθώς και στις αποφάσεις του της 13ης Μαΐου 1965, στην οποία καθορίζει τους επιδιωκόμενους στόχους όσον αφορά την εναρμόνιση δημοσιονομικών και κοινωνικών διατάξεων στον τομέα των μεταφορών (ΕΕ ειδ. έκδ. 07/001, σ. 66) και της 14ης Δεκεμβρίου 1967, με την οποία θεσπίζεται πρόγραμμα μέτρων ικανών να εξασφαλίσουν τη μεταγενέστερη ανάπτυξη της κοινής πολιτικής μεταφορών (ΕΕ ειδ. έκδ. 07/001, σ. 76). Οι αποφάσεις αυτές έδειξαν εξάλλου ότι το Συμβούλιο προσέκρουσε τότε στην αλληλεξάρτηση των διαφόρων τομέων των μεταφορών και των διαφόρων προβλημάτων που έπρεπε να λυθούν, πράγμα που επιβεβαιώθηκε πολλές φορές από την Επιτροπή.

44 Ως προς αυτό, το Συμβούλιο αναφέρει ότι, σύμφωνα με τη δική του θεώρηση των πραγμάτων, η ελευθέρωση των οδικών μεταφορών εμπορευμάτων δεν είναι διόλου νοητή χωρίς ουσιαστική προσέγγιση των όρων ανταγωνισμού, πράγμα που, εντούτοις, θα ήταν αδύνατο να επιτευχθεί χωρίς να έχει λυθεί το πρόβλημα των σιδηροδρόμων και των σχέσεών τους με τις δημόσιες αρχές. Πάντως, η Επιτροπή ποτέ δεν υπέβαλε στο Συμβούλιο πρόταση που να επιτρέπει τη ρύθμιση αυτού του θεμελιώδους προβλήματος.

45 Η ολλανδική κυβέρνηση υποστηρίζει τα αιτήματα του Συμβουλίου ως προς αυτό το σημείο χωρίς να συμμερίζεται όλη του την επιχειρηματολογία. Πράγματι, θεωρεί ότι η απουσία κοινής πολιτικής μεταφορών δεν συνεπάγεται ότι οι γενικοί κανόνες της Συνθήκης και οι ελευθερίες που οι κανόνες αυτοί εξασφαλίζουν, δεν εφαρμόζονται στις μεταφορές. Είναι μεν αλήθεια ότι, κατά το άρθρο 61 της Συνθήκης, η ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών ρυθμίζεται από τις διατάξεις της Συνθήκης σχετικά με την κοινή πολιτική μεταφορών, απ' αυτό όμως δεν μπορεί να συναχθεί ότι η λήξη της μεταβατικής περιόδου δεν είχε συνέπειες για την ελεύθερη κυκλοφορία υπηρεσιών σ' αυτό τον τομέα. Η ολλανδική κυβέρνηση υπενθυμίζει ότι το Δικαστήριο έκρινε σε άλλους τομείς, όπως ο τομέας της οργάνωσης των γεωργικών αγορών και ο τομέας της διατήρησης των θαλασσίων πόρων, ότι η λήξη της μεταβατικής περιόδου μπορεί αφεαυτής να δημιουργήσει δικαιώματα και υποχρεώσεις που βασίζονται στους γενικούς κανόνες της Συνθήκης.

46 Από τους πιο πάνω ισχυρισμούς των τεσσάρων διαδίκων μπορεί χωρίς δυσκολία να συναχθεί το εξής συμπέρασμα: οι διάδικοι συμφωνούν ως προς το ότι δεν υπάρχει ακόμη ενιαίο σύστημα ρυθμίσεων που να μπορεί να χαρακτηριστεί ως κοινή πολιτική μεταφορών κατά την έννοια των άρθρων 74 και 75 της Συνθήκης. Το συμπέρασμα αυτό μπορεί να στηριχτεί είτε στην έλλειψη ενιαίου πλαισίου για την εφαρμογή αυτής της πολιτικής, πράγμα που επικαλείται το Κοινοβούλιο, είτε στο γεγονός που επισήμανε η Επιτροπή ότι τα ουσιαστικά προβλήματα στον τομέα των μεταφορών εξακολουθούν να υπάρχουν, είτε στη μη εκτέλεση, που αναφέρει το Συμβούλιο, των αποφάσεων του 1965 και 1967 που καθόριζαν το χρονοδιάγραμμα των εργασιών στον εν λόγω τομέα, είτε τέλος στη διατήρηση των εμποδίων όσον αφορά την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών, που τόνισε η ολλανδική κυβέρνηση.

47 Επομένως, πρέπει να εξεταστεί αν, ενόψει της απουσίας συνόλου μέτρων ικανών να θεσπίσουν κοινή πολιτική στον τομέα των μεταφορών, η παράλειψη του Συμβουλίου να λάβει αποφάσεις συνιστά παράλειψη υποκειμένη σε δικαστικό έλεγχο δυνάμει του άρθρου 175 της Συνθήκης.

48 Ως προς αυτό, πρέπει καταρχάς να παρατηρηθεί ότι οι αντικειμενικές δυσκολίες που, σύμφωνα με την άποψη του Συμβουλίου, παρεμποδίζουν την αναγκαία πρόοδο στην άγουσα στην κοινή πολιτική μεταφορών οδό, είναι επουσιώδεις στο πλαίσιο της παρούσας διαφοράς. Το Δικαστήριο οφείλει ενδεχομένως, δυνάμει του άρθρου 175, να διαπιστώσει την παράβαση της Συνθήκης, η οποία συνίσταται στην παράλειψη του Συμβουλίου ή της Επιτροπής να εκδώσουν απόφαση σε ορισμένη περίπτωση κατά την οποία είχαν σχετική υποχρέωση. Ο βαθμός της δυσκολίας που μπορεί να αντιμετωπίζει κατά την εκπλήρωση των υποχρεώσεών του το οικείο όργανο δεν λαμβάνεται υπόψη από το άρθρο 175.

49 Πάντως, το επιχείρημα που το Συμβούλιο αρύεται από τη διακριτική εξουσία πρέπει, καταρχήν, να γίνει δεκτό. Είναι μεν αλήθεια ότι αυτή η εξουσία περιορίζεται από τις απαιτήσεις που απορρέουν από τη δημιουργία της κοινής αγοράς και από ορισμένες συγκεκριμένες διατάξεις της Συνθήκης, όπως αυτές που καθορίζουν τις προθεσμίες, κατά το σύστημα όμως της Συνθήκης το Συμβούλιο είναι αρμόδιο να καθορίσει, σύμφωνα με τους διαδικαστικούς κανόνες που προβλέπονται από τη Συνθήκη, τους στόχους και τα μέσα μιας κοινής πολιτικής μεταφορών.

50 Πράγματι, το Συμβούλιο οφείλει μεν, στο πλαίσιο της υποχρέωσής του να θεσπίσει κοινή πολιτική μεταφορών, να προβεί σ' όλες τις αναγκαίες επιλογές για να επιτευχθεί η βαθμιαία εφαρμογή αυτής της πολιτικής, αλλά το περιεχόμενο αυτών των επιλογών δεν καθορίζεται ειδικότερα από τη Συνθήκη. Έτσι η Συνθήκη αφήνει στο Συμβούλιο, για παράδειγμα, τη μέριμνα να καθορίσει αν τα μέτρα στον τομέα των μεταφορών πρέπει καταρχάς να αφορούν τις σχέσεις μεταξύ των σιδηροδρόμων και των δημοσίων αρχών ή τις σχέσεις ανταγωνισμού μεταξύ των οδικών και των σιδηροδρομικών συγκοινωνιών. Ο καθορισμός των προτεραιοτήτων που πρέπει να τηρηθούν κατά την εναρμόνιση των νομοθεσιών και της διοικητικής πρακτικής στον εν λόγω τομέα και η λήψη αποφάσεων σχετικά με το ποιο είναι το περιεχόμενο αυτής της εναρμόνισης περιλαμβάνεται επίσης στις αρμοδιότητες του Συμβουλίου. Γι' αυτά τα θέματα η Συνθήκη παρέχει διακριτική εξουσία στο Συμβούλιο.

51 Η σκέψη αυτή ενισχύεται από τα πληροφοριακά στοιχεία που προσκόμισαν τα τρία ενδιαφερόμενα κοινοτικά όργανα και η ολλανδική κυβέρνηση κατά τη διάρκεια της δίκης. Από τις πληροφορίες αυτές προκύπτει ότι, από την προαναφερθείσα απόφαση του Συμβουλίου του 1965, οι απόψεις σχετικά με το περιεχόμενο της κοινής πολιτικής μεταφορών εξελίχθηκαν και, ιδίως, η εκάστοτε σημασία των διαφόρων πτυχών αυτής της πολιτικής αποτέλεσε αντικείμενο ποικίλων εκτιμήσεων στην πάροδο του χρόνου.

52 Οι πληροφορίες που δόθηκαν επιτρέπουν ακόμη μία δεύτερη διαπίστωση. Πράγματι, απ' αυτές προκύπτει ότι το Κοινοβούλιο, προσφεύγον στην παρούσα δίκη, δεν περιέγραψε, παρ' όλες τις σχετικές προσκλήσεις ποια πρέπει να είναι τα μέτρα που οφείλει να λάβει το Συμβούλιο δυνάμει της Συνθήκης και με ποια σειρά πρέπει αυτά να ληφθούν. Το Κοινοβούλιο περιορίστηκε να αναφέρει ότι τα μέτρα αυτά πρέπει να σχηματίζουν ενιαίο σύνολο, να είναι κοινά για όλα τα κράτη μέλη και να υλοποιούν τους στόχους της Συνθήκης στον τομέα των μεταφορών.

53 Όπως ήδη διαπιστώθηκε πιο πάνω, η απουσία κοινής πολιτικής της οποίας η θέσπιση προβλέπεται από τη Συνθήκη δεν συνιστά καθαυτή αναγκαίως παράλειψη επαρκώς καθορισμένη, ώστε να μπορεί να υπαχθεί στο δικαστικό έλεγχο του άρθρου 175. Η διαπίστωση αυτή ισχύει εν προκειμένω ακόμη και αν είναι αλήθεια ότι οι εργασίες που άρχισαν βάσει του άρθρου 75 πρέπει συνεχώς να προχωρούν για να μπορέσει να τεθεί βαθμιαία σε εφαρμογή κοινή πολιτική μεταφορών και αν, επίσης, αληθεύει ότι ουσιώδες μέρος αυτών των εργασιών έπρεπε να περατωθεί, σύμφωνα με το άρθρο 75, παράγραφος 2, πριν από τη λήξη της μεταβατικής περιόδου.

2. Η ελεύθερη κυκλοφορία υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών

54 Το Κοινοβούλιο και η Επιτροπή ισχυρίστηκαν σχετικά ότι οι διατάξεις του άρθρου 75, παράγραφος 1, στοιχεία α) και β), που αφορούν τους κοινούς κανόνες που εφαρμόζονται στις διεθνείς μεταφορές, καθώς και οι όροι υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές μεταφορές κράτους μέλους μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σ' αυτό, όχι μόνο πρέπει να θεσπιστούν εντός ορισμένης προθεσμίας, αλλά επίσης επιβάλλουν στο Συμβούλιο υποχρεώσεις επαρκώς καθορισμένες, ώστε να μπορούν να αποτελέσουν το αντικείμενο διαπιστώσεως παραλείψεως κατά την έννοια του άρθρου 175 της Συνθήκης. Τα δύο κοινοτικά όργανα τονίζουν τη στενή σχέση που υπάρχει μεταξύ αυτών των διατάξεων και της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών, η πραγματοποίηση της οποίας αποτελεί ένα από τα κύρια καθήκοντα της Κοινότητας.

55 Το Συμβούλιο αμφισβήτησε αυτή την άποψη ισχυριζόμενο ότι ακόμη και στον τομέα του άρθρου 75, παράγραφος 1, στοιχεία α) και β), το περιεχόμενο και ο σκοπός των κανόνων που πρέπει να θεσπιστούν δεν είναι επαρκώς καθορισμένοι.

56 Η Επιτροπή επισήμανε ότι, εν πάση περιπτώσει, το περιεχόμενο ενός στοιχείου της κοινής πολιτικής μεταφορών που θέλησε να θεσπίσει η Συνθήκη, δηλαδή της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών, περιγράφεται επαρκώς ώστε να μπορεί να χαρακτηριστεί ως συγκεκριμένη υποχρέωση. Η έκταση αυτής της υποχρέωσης μπορεί να προσδιοριστεί

βάσει των διατάξεων της Συνθήκης που αναφέρονται στην παροχή υπηρεσιών, ιδίως βάσει των άρθρων 59 και 60, των σχετικών οδηγιών και της σχετικής νομολογίας.

57 Και η ολλανδική κυβέρνηση επίσης τόνισε τη σημασία της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών.

58 Συνεπώς, πρέπει να εξεταστούν επισταμένως τα επιχειρήματα των διαδίκων σχετικά με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών και η σχέση της με τη θέσπιση κοινής πολιτικής στον εν λόγω τομέα.

59 Η Επιτροπή και η ολλανδική κυβέρνηση υπενθυμίζει ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, μετά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου οι διατάξεις των άρθρων 59 και 60 εφαρμόζονται αμέσως. Συμφωνούν ως προς το ότι το γεγονός και μόνον ότι δυνάμει του άρθρου 61 οι παροχές υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών καθίστανται ελεύθερες στο πλαίσιο της κοινής πολιτικής μεταφορών δεν αρκεί για να παραμείνουν επ' άπειρον ανενεργείς οι διατάξεις περί παροχής υπηρεσιών επειδή το Συμβούλιο παραλείπει επί έτη να θεσπίσει αυτή την κοινή πολιτική.

60 Η ολλανδική κυβέρνηση προσθέτει ότι, δυνάμει του άρθρου 8, παράγραφος 7, της Συνθήκης, η λήξη της μεταβατικής περιόδου συνιστά την έσχατη προθεσμία για την πραγματοποίηση του συνόλου των αναγκαίων μέτρων για τη δημιουργία της κοινής αγοράς· δεν υπάρχει κανένας λόγος να αποκλειστεί απ' αυτήν η αγορά των μεταφορών. Εξάλλου, η μη θέσπιση εκτελεστικών διατάξεων που προβλέπονται ρητώς από τη Συνθήκη, ουδέποτε εμπόδισε την εφαρμογή των γενικών κανόνων της Συνθήκης ή των βασικών της αρχών. Η ολλανδική κυβέρνηση συνάγει από αυτό ότι, από το τέλος της μεταβατικής περιόδου, τα αποτελέσματα της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών πρέπει να αναγνωριστούν και στον τομέα των μεταφορών. Δεδομένου ότι η απευθείας εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 59 και 60 αρκεί αφεαυτής για να επιτευχθούν οι στόχοι κοινής πολιτικής στον τομέα των μεταφορών, χωρίς να χρειάζονται άλλες παρεμβάσεις εκ μέρους του Συμβουλίου, δεν μπορεί να προσαφθεί παράλειψη στο εν λόγω όργανο.

61 Η Επιτροπή φρονεί, αντιθέτως, ότι τα άρθρα 59 και 60 δεν εφαρμόζονται άμεσα στον τομέα των μεταφορών. Δυνάμει του άρθρου 61, η ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών πρέπει να πραγματοποιηθεί στο πλαίσιο των κανόνων που προβλέπονται από το άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχεία α) και β). Η διάταξη αυτή έχει ως σκοπό να παρασχεθεί στο Συμβούλιο εύλογη προθεσμία, που να εκτείνεται

ενδεχομένως πέρα από τη λήξη της μεταβατικής περιόδου, για την πραγματοποίηση της ελεύθερης κυκλοφορίας υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών στο πλαίσιο κοινής πολιτικής. Η εύλογη αυτή προθεσμία δεν μπορεί, πάντως, να εκταθεί επ' άπειρον και ύστερα από δεκαπέντε χρόνια μετά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου θα πρέπει πλέον να πλησιάζει στο τέλος της· διαφορετικά, η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, παρόλο που διασφαλίζεται από τη Συνθήκη, θα παραμείνει ανεφάρμοστη σε ένα μόνο τομέα δράσεως, γεγονός που μπορεί να δημιουργήσει μακροπροθέσμως στρεβλώσεις ανταγωνισμού. Υπ' αυτές τις συνθήκες, το Δικαστήριο πρέπει να υποδείξει συμβουλευτικά στην παρούσα απόφαση πότε παρήλθε η εύλογη προθεσμία που προβλέπεται από το άρθρο 61.

62 Πρέπει καταρχάς να σημειωθεί ότι το άρθρο 61, παράγραφος 1, προβλέπει ότι η ελεύθερη κυκλοφορία υπηρεσιών, στον τομέα των μεταφορών, ρυθμίζεται από τις διατάξεις του τίτλου περί μεταφορών. Η εφαρμογή των αρχών της ελευθερίας των παροχών υπηρεσιών, όπως θεσπίζεται ιδίως από τα άρθρα 59 και 60 της Συνθήκης, πρέπει επομένως να πραγματοποιηθεί, σύμφωνα με τη Συνθήκη, με την εφαρμογή της κοινής πολιτικής μεταφορών και ειδικότερα με τον καθορισμό των εφαρμοστέων στις διεθνείς μεταφορές κοινών κανόνων και των όρων υπό τους οποίους θα γίνονται δεκτοί στις εθνικές μεταφορές ενός κράτους μέλους μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σ' αυτό· αυτοί οι κανόνες και όροι προβλέπονται από το άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχεία α) και β), και αφορούν αναγκαστικά την ελευθερία παροχής υπηρεσιών.

63 Επομένως, η θέση της ολλανδικής κυβέρνησης, σύμφωνα με την οποία η λήξη της μεταβατικής περιόδου είχε ως αποτέλεσμα, να εφαρμόζονται απευθείας οι διατάξεις των άρθρων 59 και 60 της Συνθήκης και στον τομέα των μεταφορών, δεν μπορεί να γίνει δεκτή.

64 Πάντως το Κοινοβούλιο, η Επιτροπή και η ολλανδική κυβέρνηση ορθώς ισχυρίστηκαν ότι μεταξύ των υποχρεώσεων που επιβάλλονται στο Συμβούλιο από το άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχεία α) και β), συγκαταλέγεται η υποχρέωση της καθιέρωσης της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών και ότι το πεδίο εφαρμογής αυτής της υποχρέωσης καθορίζεται σαφώς από τη Συνθήκη. Δυνάμει των άρθρων 59 και 60, οι επιταγές της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών συνεπάγονται πράγματι, όπως δέχτηκε το Δικαστήριο με την απόφασή του της 17ης Δεκεμβρίου 1981 (Webb, 279/80, Συλλογή σ. 3305), την κατάργηση κάθε διάκρισης σε βάρος του παρέχοντος υπηρεσίες λόγω της ιθαγένειάς του ή του γεγονότος ότι είναι εγκατεστημένος σε διαφορετικό κράτος μέλος από εκείνο στο οποίο πρέπει να παρασχεθεί η υπηρεσία.

65 Από αυτό προκύπτει ότι, ως προς το σημείο αυτό, το Συμβούλιο δεν διαθέτει τη διακριτική εξουσία που μπορεί να επικαλεστεί σε άλλους τομείς της κοινής πολιτικής των μεταφορών. Δεδομένου ότι το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα καθορίζεται από το συνδυασμό των άρθρων 59, 60, 61 και 75, παράγραφος 1, στοιχεία α) και β), μόνο κατά τον προσδιορισμό των λεπτομερειών ώστε να επιτευχθεί το εν λόγω αποτέλεσμα, αφού ληφθούν υπόψη, σύμφωνα με το άρθρο 75, τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των μεταφορών, μπορεί να χωρήσει άσκηση κάποιας διακριτικής εξουσίας.

66 Υπ' αυτές τις συνθήκες, οι υποχρεώσεις που προβλέπονται από το άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχεία α) και β), καθόσον αποσκοπούν στην πραγματοποίηση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθορίζονται επαρκώς ώστε η μη εκπλήρωσή τους να μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο διαπιστώσεως παραλείψεως κατά την έννοια του άρθρου 175.

67 Το Συμβούλιο είχε την υποχρέωση να επεκτείνει την ελευθερία παροχών υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών πριν από τη λήξη της μεταβατικής περιόδου, σύμφωνα με το άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχείο α), και παράγραφος 2, καθόσον η επέκταση αυτή αφορούσε τις διεθνείς μεταφορές που εκτελούνται από ή προς το έδαφος κράτους μέλους ή που διέρχονται από το έδαφος ενός ή περισσότερων κρατών μελών, καθώς και να καθορίσει στο πλαίσιο της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα αυτό, σύμφωνα με το άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχείο β), και παράγραφος 2, τους όρους υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές μεταφορές κράτους μέλους μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σ' αυτό. Είναι δεδομένο ότι τα αναγκαία για το σκοπό αυτό μέτρα δεν έχουν ακόμη ληφθεί.

68 Η παράλειψη του Συμβουλίου έχει επομένως διαπιστωθεί, ως προς αυτό το σημείο, δεδομένου ότι το Συμβούλιο παρέλειψε να λάβει μέτρα που έπρεπε να ληφθούν πριν από τη λήξη της μεταβατικής περιόδου και των οποίων το αντικείμενο και η φύση μπορούν να καθοριστούν με αρκετή ακρίβεια.

69 Το Κοινοβούλιο, η Επιτροπή και η ολλανδική κυβέρνηση αναφέρθηκαν ακόμη στη νομική κατάσταση που θα εμφανιζόταν αν, μετά από ενδεχόμενη καταδίκη, το Συμβούλιο εξακολουθούσε να απέχει από τη λήψη αποφάσεων. Εν πάση περιπτώσει, το ζήτημα αυτό είναι υποθετικό. Το άρθρο 176 υποχρεώνει το Συμβούλιο να λάβει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της παρούσας απόφασης· δεδομένου ότι η διάταξη αυτή δεν προβλέπει καμία προθεσμία, πρέπει να συναχθεί ότι το Συμβούλιο διαθέτει προς το σκοπό αυτό εύλογη προθεσμία. Δεν είναι αναγκαίο να εξεταστούν στην παρούσα απόφαση οι συνέπειες που μπορεί να προκύψουν από ενδεχόμενη παρατεινόμενη παράλειψη του Συμβουλίου.

70 Επομένως, πρέπει να γίνει δεκτό ότι το Συμβούλιο παρέλειψε, κατά παράβαση της Συνθήκης, να εξασφαλίσει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα των διεθνών μεταφορών και να καθορίσει τους όρους υπό τους οποίους θα γίνονται δεκτοί στις εθνικές μεταφορές κράτους μέλους μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σ' αυτό.

71 Εξυπακούεται ότι εναπόκειται στο Συμβούλιο να λάβει τα κατά την κρίση του αναγκαία μέτρα που θα συνοδεύσουν τα επιβαλλόμενα μέτρα ελευθερώσεως, και μάλιστα κατά τη σειρά που αυτό κρίνει ορθή.

Ε — Το δεύτερο αίτημα: παράλειψη λήψεως αποφάσεως επί των δεκαέξι προτάσεων της Επιτροπής

72 Με το δεύτερο αίτημά του, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προσάπτει στο Συμβούλιο ότι παρέλειψε να αποφασίσει σχετικά με δεκαέξι προτάσεις της Επιτροπής που απαριθμούνται σε κατάλογο περιλαμβανόμενο στο δικόγραφο της προσφυγής. Το Κοινοβούλιο είχε ήδη γνωμοδοτήσει επί όλων αυτών των προτάσεων.

73 Δύο από αυτές τις προτάσεις εγκρίθηκαν από το Συμβούλιο πριν από την προφορική διαδικασία· το Κοινοβούλιο δήλωσε ότι για το λόγο αυτό διέγραψε τις δύο αυτές προτάσεις από τον υποβληθέντα κατάλογο. Μία τρίτη πρόταση που εγκρίθηκε τροποποιημένη από το Συμβούλιο μετά την προφορική διαδικασία και αποτέλεσε αντικείμενο της οδηγίας σχετικά με το βάρος, τις διαστάσεις και ορισμένα άλλα τεχνικά χαρακτηριστικά ορισμένων οδικών οχημάτων (οδηγία 85/3 της 19ης Δεκεμβρίου 1984, ΕΕ 1985 L 2, σ. 14), το Κοινοβούλιο δεν μπορούσε πλέον να τη διαγράψει. Είναι δεδομένο ότι το Συμβούλιο απέρριψε μία τέταρτη πρόταση που περιλαμβάνεται στον κατάλογο του Κοινοβουλίου και ότι μία πέμπτη πρόταση δεν έχει πλέον αντικείμενο, δεδομένου ότι το Συμβούλιο ενσωμάτωσε το περιεχόμενό της σε άλλη οδηγία.

74 Το Κοινοβούλιο θεωρεί ότι το Συμβούλιο υπέχει την υποχρέωση από τα άρθρα 74 και 75 της Συνθήκης ΕΟΚ να αποφασίζει εντός εύλογης προθεσμίας σχετικά με τις προτάσεις που του υποβάλλει η Επιτροπή στον τομέα των μεταφορών. Το Συμβούλιο δεν είναι υποχρεωμένο να εγκρίνει πρόταση με τη μορφή που του την υποβάλλει η Επιτροπή· πρέπει όμως να αποφασίζει κατά τον ένα ή τον άλλο τρόπο.

75 Η άποψη αυτή συνεπάγεται ότι η υποχρέωση του Συμβουλίου στην οποία αναφέρεται το Κοινοβούλιο συμπίπτει με τη γενική υποχρέωση του Συμβουλίου να θεσπίσει κοινή

πολιτική στον τομέα των μεταφορών, καθόσον αυτή η πολιτική πρέπει να καθοριστεί εντός ορισμένης προθεσμίας. Υπ' αυτές τις συνθήκες μπορούν να ληφθούν υπόψη μόνο οι προτάσεις που εμπίπτουν στο άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχείο α) και β).

76 Μία μόνο πρόταση στηρίζεται στο άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχείο β): η πρόταση κανονισμού σχετικά με την πρόσβαση στην αγορά των εσωτερικών πλωτών μεταφορών εμπορευμάτων που υποβλήθηκε στο Συμβούλιο το 1967. Από τις παρατηρήσεις του Συμβουλίου και της Επιτροπής προκύπτει ότι η πρόταση αυτή, στην αρχική της μορφή, δεν είναι πλέον επίκαιρη. Η Επιτροπή γνωστοποίησε στο Συμβούλιο ότι θα διατηρήσει μόνο το άρθρο 38 της πρότασης· οι άλλες διατάξεις αποτελούν αντικείμενο της συζήτησης σχετικά με την εντολή της Επιτροπής για τις διαπραγματεύσεις με την Ελβετία στο πλαίσιο της Κεντρικής Επιτροπής για τη Ναυσιπλοΐα του Ρήνου.

77 Η πλειοψηφία των προτάσεων που στηρίζονται στο άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχείο α), αφορούν τις οδικές συγκοινωνίες. Αυτό ισχύει στην περίπτωση των δύο προτάσεων σχετικά με τις εγκρίσεις για συζευγμένα οχήματα και για την πρόταση σχετικά με την ελευθέρωση των μεταφορών ζώντων ζώων και αντικειμένων τέχνης με ειδικά οχήματα.

78 Καθόσον οι προτάσεις που στηρίζονται στο άρθρο 75, παράγραφος 1, στοιχεία α) και β), οφείλουν να συμβάλουν στην πραγματοποίηση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών, η υποχρέωση του Συμβουλίου να αποφασίσει σχετικά προκύπτει ήδη από τη διαπίστωση που έχει γίνει για την παράλειψη του Συμβουλίου. Καθόσον οι προτάσεις αυτές δεν εμπίπτουν σ' αυτό το πλαίσιο, ανήκουν στην κατηγορία των συνοδευτικών μέτρων που μπορούν επιπροσθέτως να ληφθούν μαζί με τα επιβαλλόμενα μέτρα ελευθερώσεως, η λήψη των οποίων εναπόκειται στη διακριτική εξουσία του Συμβουλίου.

79 Επομένως, δεν χρειάζεται πλέον να εξεταστεί χωριστά η υποχρέωση του Συμβουλίου να αποφασίσει επί των εν λόγω προτάσων.

Δικαστικά έξοδα

80 Σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 3, του κανονισμού διαδικασίας, το Δικαστήριο μπορεί να συμψηφίσει τα δικαστικά έξοδα σε περίπτωση μερικής ήττας των διαδίκων. Στην προκειμένη περίπτωση επομένως, τα δικαστικά έξοδα των διαδίκων και των παρεμβάντων στη δίκη πρέπει να συμψηφιστούν υπό την έννοια ότι κάθε διάδικος και κάθε παρεμβάς φέρει τα δικαστικά του έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

1) **Το Συμβούλιο παρέλειψε, κατά παράβαση της Συνθήκης, να εξασφαλίσει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα των διεθνών μεταφορών και να καθορίσει τους όρους υπό τους οποίους θα γίνονται δεκτοί στις εθνικές μεταφορές κράτους μέλους μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σ' αυτό.**

2) **Απορρίπτει την προσφυγή κατά τα λοιπά.**

3) **Κάθε διάδικος και κάθε παρεμβάς φέρει τα δικαστικά του έξοδα.**

Mackenzie Stuart Bosco Due Κακούρης

Koopmans Everling Bahlmann Galmot Joliet

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 22 Μαΐου 1985.

Ο γραμματέας

P. Heim

Ο πρόεδρος

A. J. Mackenzie Stuart