DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)
av den 22 maj 1985*

Mål 13/83

Europaparlamentet, företrätt av generaldirektören vid generalsekretariatet F. Pasetti-Bombardella, juridiske rådgivaren R. Bieber och byrådirektören vid generalsekretariatet J. Schoo, i egenskap av ombud, biträdda av J. Schwarze, professor vid Hamburgs universitet och F. Jacobs, advokat i London och professor vid Londons universitet, med delgivningsadress hos parlamentets generalsekretariat, Kirchberg, Luxemburg,

sökande,

med stöd av

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av generaldirektören för rättstjänsten C.-D. Ehlermann, juridiske rådgivaren G. Close och Chr. Bail vid rättstjänsten, i egenskap av ombud, med delgivningsadress hos M. Beschel vid rättstjänsten, båtiment Jean Monnet, Kirchberg, Luxemburg,

intervenient,

mot

Europeiska gemenskapernas råd, företrätt av juridiske rådgivaren H.-J. Glaesner, i egenskap av ombud, biträdd av A. Sacchettini och J. Aussant vid rättstjänsten, i egenskap av medombud, samt av R. M.Chevallier, professor vid Strasbourgs universitet, W. von Simson, professor vid Fribourgs universitet och B. Laloux vid rättstjänsten, med delgivningsadress i Luxemburg hos H.J. Pabbruwe, direktör för rättstjänsten vid Europeiska investeringsbanken, 100, boulevard Konrad Adenauer,

svarande,

med stöd av

Nederländerna, företrätt av A. Bos, biträdande juridisk rådgivare i utrikesministeriet, i egenskap av ombud, biträdd av L.H. Klaassen, professor vid

* Rättegångsspråk: tyska.

Erasmus-Universiteit i Rotterdam, med delgivningsadress i Luxemburg hos Nederländernas ambassad, 5, rue C.M. Spoo,

intervenient.

Målet avser en talan enligt artikel 175 i fördraget som syftar till att få fastställt att rådet underlåtit att fullgöra sina skyldigheter inom området för den gemensamma transportpolitiken.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden Mackenzie Stuart, avdelningsordförandena G. Bosco, O. Due och C. Kakouris, samt domarna T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot och R. Joliet,

generaladvokat: C.O. Lenz,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H.A. Rühl,

meddelar följande

dom

DOMSKÄL

1 Genom en ansökan som inkom till domstolens kansli den 24 januari 1983, har Europaparlamentet i enlighet med artikel 175 första stycket i EEG-fördraget väckt en talan som syftar till att få fastställt att rådet, genom att underlåta att införa en gemensam politik på transportområdet och särskilt genom att underlåta att på ett bindande sätt fastställa ramen för denna politik, har brutit mot EEG-fördraget och särskilt artiklarna 3 e, 61, 74, 75 och 84 i detta, samt att rådet i strid med fördraget har underlåtit att ta ställning till sexton konkret angivna förslag som framlagts av kommissionen på transportområdet.

2 Den gemensamma transportpolitiken hör till de åtgärder som gemenskapens verksamhet enligt artikel 3 i fördraget skall innefatta för att upprätta en gemensam marknad och gradvis tillnärma medlemsstaternas ekonomiska politik. Denna politik behandlas i avdelning IV i fördragets andra del, som

rör "Gemenskapens grunder". I artikel 74, som är den inledande artikeln i denna avdelning, föreskrivs att fördragets mål inom transportsektorn skall uppnås "inom ramen för en gemensam transportpolitik". För att genomföra den bestämmelsen skall rådet enligt artikel 75.1 på förslag från kommissionen och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén samt Europaparlamentet fastställa

"a) gemensamma regler för internationella transporter till eller från en medlemsstats territorium eller genom en eller flera medlemsstaters territorium,

b) de villkor under vilka utomlands hemmahörande transportföretag får utföra transporter i en medlemsstat,

c) alla andra lämpliga bestämmelser."

Enligt punkt 2 i samma artikel skall de bestämmelser som avses i punkt 1 a och b fastställas under övergångstiden.

A — Tvistens bakgrund

3 Sökanden har anfört att Europaparlamentet redan 1968, då slutet på den övergångstid som föreskrivs i EEG-fördraget närmade sig, antagit en resolution om den gemensamma transportpolitikens läge (EGT nr C 10, s. 8, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), där parlamentet, efter att ha hänvisat till en tidigare resolution rörande förseningen i genomförandet av den gemensamma transportpolitiken, underströk "sin uttryckliga vilja att en transportpolitik utan dröjsmål fastställs och genomförs, eftersom en sådan politik är en väsentlig del av den gemensamma marknaden". Två år senare, 1970, antog parlamentet en liknande resolution (EGT nr C 40, s. 27, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), i vilken det på nytt framhöll förseningen inom detta område och anmodade rådet att fastställa ett arbetsprogram med en bestämd tidsplan för de beslut som skulle fattas.

4 När parlamentet skulle yttra sig om kommissionens meddelande till rådet i oktober 1973 om utvecklingen av den gemensamma transportpolitiken, antog det en resolution av den 25 september 1974 om principerna för den gemensamma transportpolitiken (EGT nr C 127, s. 24, fransk version; vid översätt-

ningen fanns ingen svensk version att tillgå). I sina resolutioner av den 16 januari 1979 (EGT nr C 39, s. 16, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) och den 3 mars 1982 (EGT nr C 87, s. 42, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) upprepade parlamentet sitt krav på att rådet omgående skulle införa en sammanhängande gemensam politik inom transportsektorn.

5 Efter att ha konstaterat att den gemensamma politik som krävs i fördraget ännu inte införts, antog Europaparlamentet slutligen den 16 september 1982 en resolution om passivitetstalan mot Europeiska gemenskapernas råd på transportpolitikens område (EGT nr C 267, s. 62, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå). I denna resolution konstateras att de åtgärder som vidtagits på transportpolitikens område är minimala och på intet sätt motsvarar den gemensamma marknadens krav, och att bestämmelserna i artiklarna 3 e samt 74–84 i EEG-fördraget alltså inte har följts. I resolutionen påpekas dessutom "att rådet underlåtit att besluta om ett flertal förslag från kommissionen, som Europaparlamentet redan för länge sedan har tillstyrkt".

6 I den ovan nämnda resolutionen av den 16 september 1982 uppdrog parlamentet åt sin ordförande att till en början i enlighet med artikel 175 andra stycket i fördraget anmoda rådet att vidta åtgärder och att därefter, i förekommande fall, väcka talan mot rådet enligt artikel 175 första stycket. I en skrivelse av den 21 september 1982 underrättade parlamentets ordförande rådet om parlamentets avsikt att väcka passivitetstalan mot rådet på grund av underlåtenhet att i enlighet med artiklarna 3 e, 61 och 74 fastställa en ram för den gemensamma transportpolitiken, inom vilken fördragets mål kan fullföljas, samt på grund av underlåtenhet att fatta de beslut som föreskrivs i artikel 75–84 för genomförandet av artiklarna 61 och 74.

7 I samma skrivelse av den 21 september 1982 anmodades rådet att vidta en rad åtgärder, särskilt att

— fastställa ramen för en gemensam transportpolitik i enlighet med artiklarna 3 e och 74 i fördraget,

— införa fri rörlighet för tjänster på transportområdet enligt artikel 61 och att i detta syfte tillämpa bestämmelserna i artiklarna 74–84,

— utan dröjsmål fatta de beslut som skulle ha fattats under övergångstiden, särskilt de som föreskrivs i artikel 75.1 a och b,

— i enlighet med artikel 75.1 c fastställa alla lämpliga bestämmelser för att fullfölja fördragets mål inom ramen för en gemensam transportpolitik,

— utan dröjsmål fatta beslut beträffande en rad konkret angivna förslag från kommissionen, som parlamentet redan yttrat sig om.

8 Rådets ordförande svarade i en skrivelse av den 22 november 1982. I den skrivelsen lämnade rådet "utan att på detta stadium ta ställning till de rättsliga aspekter" som parlamentets ordförande tagit upp, men "som ett uttryck för de goda förbindelserna med parlamentet", en redogörelse som skulle göra det möjligt för parlamentet att bilda sig en uppfattning om "hur rådet för närvarande bedömer utvecklingen av den gemensamma transportpolitiken". Rådet angav vidare att det delade parlamentets intresse av att denna politik genomfördes, att rådet redan inom olika transportsektorer antagit en rad bestämmelser som utgjorde viktiga åtgärder vid genomförandet av en gemensam transportpolitik, men att rådet ändå, trots de framsteg som gjorts, var medvetet om att den gemensamma transportpolitiken krävde ytterligare åtgärder.

9 En till denna skrivelse fogad handling innehöll en förteckning över 71 rättsakter som rådet antagit inom transportområdet samt en förklaring angående på vilket prövningsstadium vart och ett av de kommissionsförslag befann sig som omnämnts i skrivelsen från parlamentets ordförande.

10 Efter det att de behöriga parlamentsutskotten granskat rådets svar i enlighet med det förfarande som föreskrevs i resolutionen av den 16 september 1982, fann Europaparlamentets ordförande att detta svar inte utgjorde något "ställningstagande" i den mening som avses i artikel 175 andra stycket. Han beslöt därför att väcka föreliggande talan.

11 Kommissionen har intervenerat i rättegången till stöd för Europaparlamentets yrkanden. Nederländerna har intervenerat till stöd för rådets yrkanden.

B — Talans upptagande till sakprövning

12 Rådet, som är svarande, har på två grunder gjort gällande att sökandens talan inte kan tas upp till sakprövning: för det första har inte sökanden rätt att föra talan och för det andra har villkoren för det administrativa förfarandet enligt artikel 175 inte iakttagits.

1. Talerätten

13 Rådet har för det första anfört att den aktuella talan är ett led i parlamentets strävan att öka sitt inflytande i beslutsprocessen inom gemenskapen. Parlamentet bör emellertid inte använda sig av passivitetstalan enligt artikel 175 i denna för övrigt legitima strävan, eftersom samarbetet mellan gemenskapens institutioner inte styrs av denna bestämmelse. Parlamentet måste enligt rådet fullfölja sina politiska mål med andra metoder.

14 Rådet har visserligen medgivit att artikel 175 ger medlemsstaterna och "gemenskapens övriga institutioner" möjlighet att väcka passivitetstalan, om rådet och kommissionen underlåtit att vidta åtgärder. På grund av ovanstående överväganden har rådet dock ifrågasatt om inte den kontrollrätt som fördraget tillerkänner parlamentet är begränsad till de befogenheter som föreskrivs i artiklarna 137, 143 och 144 i fördraget, vilka artiklar reglerar parlamentets möjligheter att utöva inflytande på kommissionens och rådets verksamhet. Under sådana förhållanden kan enligt rådet parlamentet inte ha någon kontrollrätt gentemot rådet som kan utövas genom en passivitetstalan.

15 Rådet har vidare anfört att en systematisk tolkning av fördraget leder till att parlamentet inte har någon talerätt. Talan om ogiltigförklaring enligt artikel 173, som möjliggör en kontroll av lagenligheten av rådets och kommissionens rättsakter, kan nämligen inte väckas av parlamentet. Men om fördraget inte ger parlamentet rätt att kontrollera lagenligheten av dessa båda institutioners rättsakter, skulle det vara ologiskt att ge parlamentet talerätt vid rättsstridig passivitet från någon av dessa två institutioners sida. Enligt rådet skulle följaktligen endast en uttrycklig tilldelning av en sådan befogenhet kunna ge parlamentet rätt att väcka passivitetstalan.

16 Europaparlamentet och kommissionen har invänt mot detta resonemang under hänvisning till ordalydelsen i artikel 175; ordalydelsen lämnar inget utrymme för en tolkning som frånkänner parlamentet befogenheten att väcka en passivitetstalan. De två institutionerna anser inte heller att erkännandet av en sådan befogenhet är oförenligt med den kompetensfördelning som föreskrivs i fördraget.

17 Det skall understrykas att artikel 175 första stycket, vilket rådet för övrigt medgett, uttryckligen ger bl.a. "gemenskapens övriga institutioner" rätt att föra passivitetstalan mot rådet och kommissionen. Denna bestämmelse ger alltså alla gemenskapens institutioner samma rätt att väcka sådan talan. Man

kan inte inskränka utövandet av denna rätt för en av institutionerna utan att skada dess ställning som institution enligt fördraget och särskilt artikel 4.1 i detta.

18 Den omständigheten att Europaparlamentet samtidigt är den gemenskapsinstitution som har till uppgift att utöva en politisk kontroll över kommissionens och i viss mån rådets verksamhet, påverkar inte tolkningen av fördragets bestämmelser om de olika former av talan som står till institutionernas förfogande.

19 Den första invändningen om rättegångshinder kan därför inte godtas.

2. Villkoren för det administrativa förfarandet

20 Rådet har gjort gällande att villkoren för det administrativa förfarandet så som de fastställs i artikel 175 inte har uppfyllts. För det första var inte skrivelsen från Europaparlamentets ordförande av den 21 september 1982 någon "anmodan att vidta åtgärder" enligt artikel 175 och för det andra har rådet "tagit ställning" till skrivelsen enligt samma bestämmelse genom att för parlamentet framlägga en fullständig redogörelse för rådets åtgärder inom området för den gemensamma transportpolitik som avses i den ovan nämnda skrivelsen av den 21 september 1982.

21 På den första punkten har rådet framhållit att skrivelsen från parlamentets ordförande inte vid den tidpunkten uppfattades som en anmodan att vidta åtgärder enligt artikel 175. Det framgår av rådets svarsskrivelse att rådet såg skriftväxlingen mellan de två institutionerna som ett bidrag till den politiska dialogen och inte som den första fasen i en rättegång. Därför översände rådet till parlamentet all information som behövdes för att visa hur rådet bedömde den gemensamma transportpolitikens framtida utveckling.

22 Beträffande den andra punkten har rådet anfört att det exakta innehållet i ett "ställningstagande" enligt artikel 175 beror på karaktären av den passivitet som görs gällande mot institutionen i fråga. Om denna institution skall fatta ett beslut utan något utrymme för skönsmässig bedömning, är det svårt att föreställa sig att ett ställningstagande med annat innehåll än den rättsakt som skall antas, kan medföra att en talan skall avvisas. Om fördraget däremot ger institutionen ett brett utrymme för skönsmässig bedömning, vilket är fallet här, blir situationen en annan. Ett svar från institutionen i fråga som anger

hur långt arbetet fortskridit och grunderna för att institutionen ännu inte har fattat något beslut samt hur den avser att gå vidare, räcker i den situationen för att fastställa att det inte föreligger någon passivitet enligt artikel 175 och att talan därför skall avvisas.

23 Enligt parlamentets och kommissionens uppfattning angav skrivelsen från parlamentets ordförande av den 21 september 1982 tillräckligt tydligt vilka åtgärder parlamentet inom ramen för artikel 175 andra stycket önskade vidtagna, medan svarsskrivelsen från rådets ordförande av den 22 november 1982 inte innehöll något ställningstagande beträffande någon av dessa åtgärder, vilket innebär att det av parlamentet framförda klagomålet om passivitet lämnats obesvarat.

24 Domstolen finner att villkoren i artikel 175 andra stycket uppfyllts i detta fall. Parlamentet angav klart i skrivelsen från sin ordförande under uttrycklig hänvisning till den bestämmelsen att parlamentet anmodade rådet att vidta åtgärder enligt artikel 175. Dessutom räknade parlamentet upp de åtgärder som rådet enligt parlamentet borde vidta för att passiviteten skulle upphöra.

25 I rådets svar redogjordes däremot endast för de åtgärder som rådet redan vidtagit inom transportområdet utan att de "juridiska aspekterna" i skriftväxlingen som inletts av parlamentet togs upp. I svaret varken bestreds eller medgavs den påstådda passiviteten, eller visades på något sätt rådets inställning till de åtgärder som enligt parlamentet borde vidtas. Ett sådant svar kan inte anses som ett ställningstagande enligt artikel 175 andra stycket.

26 Domstolen anser för övrigt att rådets anmärkningar i detta fall beträffande det utrymme för skönsmässig bedömning som rådet skulle ha vid genomförandet av den gemensamma transportpolitiken inte gäller frågan om de särskilda villkoren i artikel 175 har uppfyllts, utan den mer allmänna frågan om frånvaron av en gemensam politik inom transportsektorn kan innebära en underlåtenhet enligt den bestämmelsen. Den frågan kommer att prövas längre fram i denna dom.

27 Därav följer att inte heller den andra invändningen om rättegångshinder kan godtas.

C — Föremålet för talan

28 Rådet har i sitt skriftliga svaromål kritiserat parlamentet för att inte ha tagit upp den fråga som är avgörande för tvistens utgång, nämligen huruvida uttrycket "vidta åtgärder" i artikel 175 kan tolkas så, att det innefattar införandet av en gemensam transportpolitik. Rådet har förklarat att denna politik omfattar ett i högsta grad komplext område med många aspekter, såsom infrastruktur, priser, transportvillkor, etableringsfrihet, frihet att tillhandahålla tjänster, sociala frågor, konkurrensfrågor osv. En gemensam politik inom denna sektor, som skulle omfatta vägtrafiken lika väl som inre vattenvägar och järnvägar kan följaktligen enligt rådet inte införas genom ett enda beslut, utan måste arbetas fram successivt genom särskilda regleringar.

29 Rådet har anfört att förfarandet i artikel 175 har inrättats för sådana fall där institutionen i fråga har rättslig skyldighet att anta en bestämd rättsakt, men att det inte är ägnat att utgöra en lösning i sådana fall där det handlar om att införa ett helt system av åtgärder inom ramen för ett komplicerat lagstiftningsförfarande. Skulle domstolen finna att en institution i strid med fördraget underlåtit att "vidta åtgärder", skall den institutionen enligt artikel 176 "vidta de åtgärder" som är nödvändiga för att följa domen. I detta fall har dock sökanden enligt rådet inte angivit vilka konkreta åtgärder som den kritiserar rådet för att inte ha vidtagit.

30 Europaparlamentet har medgivit att en gemensam transportpolitik troligen inte kan införas i ett slag, utan måste genomföras med successiva åtgärder som måste harmoniseras sinsemellan inom ramen för ett sammanhängande system. Parlamentet anser det dock vara uppenbart att det på ett eller annat sätt måste "vidtas åtgärder" för att enligt en i förväg fastställd plan genomföra alla de åtgärder som krävs för detta.

31 Kommissionen, som stöder parlamentets uppfattning på denna punkt, har anfört att fördraget innehåller en allmän skyldighet att införa en gemensam transportpolitik, vilket kräver att man i överensstämmelse med fördragets allmänna mål först fastställer de principer för en gemensam transportpolitik som kan utgöra den nödvändiga grunden för antagandet av genomförandebestämmelser. Endast vidtagandet av sporadiska åtgärder som inte innefattar de väsentliga delarna av en gemensam politik uppfyller inte detta krav. Oavsett vilken frihet fördraget ger rådet att avgöra vilket slags åtgärder som skall vidtas inom den ram som rådet fastställer och i vilken ordning dessa

åtgärder skall vidtas, anser kommissionen att den skyldighet att agera som följer av såväl artiklarna 74 och 75 som artikel 3 e i fördraget är tillräckligt klar för att i händelse av åsidosättande bli föremål för passivitetstalan enligt artikel 175.

32 Parlamentet och kommissionen har vidare anfört att artikel 75 i alla händelser fastställer en bestämd tidsgräns för genomförande av åtgärder på områden som i fördraget uppenbarligen betraktas som väsentliga, eftersom de gemensamma reglerna för internationella transporter och de villkor under vilka utomlands hemmahörande transportföretag får utföra transporter i en medlemsstat skall fastställas under övergångstiden, det vill säga före utgången av 1969. De båda institutionerna har påpekat att dessa två områden har ett nära samband med friheten att tillhandahålla tjänster, vilken frihet fördraget i princip föreskriver skall vara genomförd före övergångstidens slut men som på transportområdet enligt artikel 61 är underordnad genomförandet av en gemensam politik.

33 Till en början skall framhållas att parlamentet har framställt två olika yrkanden: dels beträffande underlåtenhet att införa en gemensam transportpolitik och särskilt att fastställa ramen för en sådan, dels beträffande rådets underlåtenhet att fatta beslut om sexton förslag inom transportområdet som kommissionen lagt fram. Det är endast beträffande det första yrkandet som frågan uppkommer om domstolen, med hänsyn till lydelsen av artikel 175 och denna bestämmelses plats i fördragets system med olika former av talan, i förekommande fall kan fastställa att det i strid med fördraget har förekommit en underlåtenhet att vidta åtgärder.

34 Lydelsen av artikel 175, särskilt i den tyska och den nederländska språkversionen, ger visserligen stöd för tolkningen att underlåtenheten skall gälla en bestämd rättsakt. Detta argument är emellertid inte avgörande. För det första är de andra språkversionerna av denna föreskrift få formulerade, att de omfattar en mindre tydligt avgränsad underlåtenhet. För det andra skulle det stå i strid med syftet med artikel 175 om en sökande inte vid domstolen kunde göra gällande att en institution underlåtit att fatta flera beslut eller en samling beslut, om fattandet av dessa beslut följer av de skyldigheter den institutionen har enligt fördraget.

35 Under dessa omständigheter går den av rådet väckta frågan ut på om Europaparlamentet i sitt första yrkande så noggrant har angivit de åtgärder vars underlåtenhet parlamentet kritiserar rådet för, att en dom av domstolen med bifall till detta yrkande kan följas av rådet i enlighet med artikel 176.

36 En sådan grad av precision är så mycket mer nödvändig som det inom fördragets system med olika former av talan finns ett nära samband mellan talan enligt artikel 173, varigenom ogiltigförklaring kan uppnås av rättsstridiga rättsakter från rådet och kommissionen, och talan enligt artikel 175, som kan leda till ett fastställande av att rådet eller kommissionen i strid med fördraget har underlåtit att anta vissa rättsakter. Med hänsyn till detta samband måste slutsatsen bli att i båda fallen de rättsakter som är föremål för talan måste vara tillräckligt konkretiserade för att tillåta domstolen att bedöma om deras antagande, respektive underlåtenheten att anta dem, är lagenlig.

37 Parlamentets första yrkande kan följaktligen, även om det skulle visa sig vara väl underbyggt, endast godtas om den frånvaro av en gemensam transportpolitik som rådet kritiseras för, består i att rådet har underlåtit att vidta åtgärder vars räckvidd kan tillräckligt noga bestämmas för att åtgärderna skall kunna konkretiseras och bli föremål för verkställighet enligt artikel 176. Ställning måste därför tas till parternas argument i frågan om det föreligger en gemensam transportpolitik eller inte.

D — Det första yrkandet — underlåtenhet att införa en gemensam transportpolitik

1. Den gemensamma transportpolitiken i allmänhet

38 Europaparlamentet har medgett att fördraget lämnar rådet ett brett utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller innehållet i den gemensamma transportpolitiken. Detta handlingsutrymme är dock enligt parlamentet begränsat i två avseenden: för det första får inte rådet förhålla sig passivt efter utgången av de tidsfrister som bestäms av fördraget, särskilt tidsfristen i artikel 75.2; för det andra skall rådet i form av ett sammanhängande system av principer fastställa en gemensam ram, där hänsyn tas till alla de komplicerade ekonomiska omständigheter som utmärker transportsektorn. Dessa principer måste enligt parlamentet styra de olika särskilda åtgärder som behövs för att förverkliga fördragets allmänna principer inom denna sektor.

39 I en sådan situation borde enligt parlamentet de grundprinciper som rådet skulle ha antagit åtminstone uppfylla vissa mål och omfatta vissa områden. Det ligger i en gemensam transportpolitiks karaktär att vissa mål måste uppfyllas, särskilt i fråga om att liberalisera transporterna och underlätta trafiken över gränserna. Dessa grundprinciper skall även ange vilka områden som skall omfattas av det regelverk som skall upprättas. Den ekonomiska situationen inom transportsektorn kräver att bland dessa handlingsområden särskilt förekommer konkurrensförhållandena mellan järnvägstrafik och vägtrafik samt regler för att begränsa kapaciteten på de inre vattenvägarna och beträffande vägtransporter.

40 Kommissionen har påpekat de stora brister som kvarstår på alla områden inom transportpolitiken, trots de många förslag som kommissionen förelagt rådet under mer än tjugo år. Kommissionen har särskilt framhållit otillräckligheten hos de åtgärder som vidtagits beträffande godstransporter på väg, där kapacitetsbegränsningar främst har fastställts genom bilaterala avtal mellan medlemsstater på grundval av mycket olika kriterier, som ofta hindrar ett maximalt utnyttjande av kapaciteten på grund av många tomma returkörningar, och där dessutom transporter inom varje medlemsstat är förbehållna företag som är etablerade på denna medlemsstats territorium. Slutligen fortsätter enligt kommissionen ett avsevärt antal gränskontroller att hindra de internationella transporterna.

41 I detta sammanhang har kommissionen hänvisat till det otillfredsställande läget beträffande järnvägarnas ekonomi och deras förhållande till staten, till den avsevärda strukturella överkapaciteten för transporter på inre vattenvägar som förvärras av bristen på samordnade åtgärder för uppläggning av fartygen, till frånvaron av framsteg när det gäller genomförandet av infrastrukturprojekt i gemenskapens intresse och bristen på samordning mellan nationella åtgärder beträffande infrastruktur samt slutligen till den nästintill fullständiga avsaknaden av gemenskapsåtgärder i fråga om sjö- och luftfart.

42 Rådet har inte bestritt förekomsten av de brister som kommissionen har angett. Rådet har dock lagt fram ett antal argument som skall visa att dessa brister inte kan likställas med en underlåtenhet att vidta åtgärder i den mening som avses i artikel 175 i fördraget. Rådet har särskilt hänvisat till sitt utrymme för skönsmässig bedömning beträffande införandet av den gemensamma transportpolitiken och till de objektiva svårigheter av geografisk, ekonomisk och social karaktär som hindrar snabbare framsteg. Rådet har dessutom erinrat om problemet med järnvägarnas särskilda ställning på

transportmarknaden och den särskilda roll som medlemsstaterna spelar i rådets beslutsprocess i fråga om transporter.

43 Rådet har slutligen hänvisat till de åtgärder som det redan vidtagit inom området, och för vilka det redogjort i skrivelsen från rådets ordförande till parlamentet av den 22 november 1982, samt till sina beslut av den 13 maj 1965 som föreskriver mål för harmonisering av skatter och sociala frågor inom transportsektorn (EGT 1965, s. 1500, fransk version; svensk specialutgåva del 07, volym 01) och av den 14 december 1967 som fastställer ett åtgärdsprogram för att säkerställa den kommande utvecklingen av den gemensamma transportpolitiken (EGT 1967, nr 322, s. 4, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå). Dessa beslut visar enligt rådet för övrigt att det av kommissionen upprepade gånger bekräftade inbördes beroendet mellan de olika transportsektorerna och de olika ännu olösta problemen utgjorde ett hinder för rådets handlande.

44 Rådet har i samband med detta anfört att enligt dess uppfattning liberaliseringen av godstransporterna på väg knappast kan genomföras utan en väsentlig tillnärmning av konkurrensvillkoren, vilken dock knappast kan uppnås innan problemet med järnvägarnas förhållande till det allmänna är löst. Kommissionen har emellertid aldrig förelagt rådet något förslag som skulle göra det möjligt att lösa detta grundläggande problem.

45 Den nederländska regeringen stöder rådets slutsatser på denna punkt utan att fullt ut instämma i dess argumentation. Den nederländska regeringen anser att frånvaron av en gemensam transportpolitik inte nödvändigtvis innebär att fördragets allmänna regler och de friheter som dessa säkerställer inte skall tillämpas på transporter. Den fria rörligheten för tjänster på transportområdet skall visserligen enligt artikel 61 i fördraget regleras av fördragets bestämmelser om den gemensamma transportpolitiken. Men man kan för den skull inte dra slutsatsen att utgången av övergångstiden inte haft några konsekvenser för den fria rörligheten för tjänster inom detta område. Den nederländska regeringen har påpekat att domstolen inom andra områden, exempelvis organisationen av jordbruksmarknaderna och bevarandet av resurserna i havet, funnit att utgången av övergångstiden i sig kan medföra rättigheter och förpliktelser som grundas på fördragets allmänna regler.

46 En slutsats som utan vidare kan dras av dessa fyra inlägg är att parterna och intervenienterna är överens om att det ännu inte finns något sammanhängande regelverk som kan betecknas som en gemensam transportpolitik i den mening som avses i artiklarna 74 och 75 i fördraget. Denna slutsats kan

grundas antingen på att det saknas en sammanhängande ram för genomförandet av en sådan politik, vilket parlamentet påpekat, eller, som kommissionen anfört, på att de väsentliga problemen inom transportområdet kvarstår eller, som rådet framhållit, på att besluten av 1965 och 1967 – varigenom fastställdes ett tidsschema för åtgärder på detta område – inte har genomförts eller slutligen på att det kvarstår hinder för den fria rörligheten för transporttjänster, något som understrukits av den nederländska regeringen.

47 Det måste därför prövas om, med hänsyn till att det inte finns någon uppsättning regler som kan utgöra en gemensam transportpolitik, rådets underlåtenhet att vidta åtgärder utgör en passivitet som enligt artikel 175 i fördraget är underkastad domstolens kontroll.

48 I det avseendet skall först anmärkas att de objektiva svårigheter som enligt rådets uppfattning står i vägen för de nödvändiga framstegen i riktning mot en gemensam transportpolitik, saknar relevans inom ramen för den föreliggande rättegången. Enligt artikel 175 skall domstolen i förekommande fall fastslå den överträdelse av fördraget som består i att rådet eller kommissionen har underlåtit att vidta åtgärder i en situation där den ifrågavarande institutionen var skyldig att göra det. Omfattningen av de svårigheter som för institutionen kan vara förbundna med fullgörandet av denna skyldighet, saknar betydelse inom ramen för artikel 175.

49 Rådets argument om dess utrymme för skönsmässig bedömning måste dock i princip godtas. Detta handlingsutrymme begränsas visserligen av de krav som följer av upprättandet av den inre marknaden och av vissa särskilda bestämmelser i fördraget, däribland föreskrifter om bestämda tidsfrister. Enligt fördragets system ankommer det dock på rådet att i överensstämmelse med de för förfarandet i fördraget föreskrivna reglerna bestämma mål och medel för en gemensam transportpolitik.

50 Rådet skall visserligen inom ramen för sin skyldighet att införa en gemensam transportpolitik fatta alla beslut som krävs för att gradvis genomföra en sådan politik. Innehållet i dessa beslut preciseras dock inte i fördraget. Således överlämnar till exempel fördraget åt rådet att avgöra om åtgärderna inom transportsektorn först skall avse förhållandena mellan järnvägarna och det allmänna eller konkurrensförhållandet mellan vägtrafiken och järnvägstrafiken. Det är också rådet som skall bestämma vilka prioriteringar som skall göras vid harmoniseringen av lagstiftning och förvaltningspraxis inom denna

sektor och besluta om omfattningen av en sådan harmonisering. På detta område ger fördraget rådet ett utrymme för skönsmässig bedömning.

51 Detta bekräftas av de upplysningar som under rättegången har lämnats av de tre berörda institutionerna och av den nederländska regeringen. Det framgår av dessa upplysningar att åsikterna om innehållet i en gemensam transportpolitik har vidareutvecklats sedan rådets ovannämnda beslut 1965 och att särskilt betydelsen av de olika beståndsdelarna i en sådan politik med tiden bedömts olika.

52 Ytterligare en slutsats kan dras av de lämnade upplysningarna. Det framgår nämligen att parlamentet, som är sökande i detta mål, trots anmodan därom inte har angett vilka åtgärder rådet skulle vidta i enlighet med fördraget och i vilken ordning dessa åtgärder skulle vidtas. Parlamentet har endast förklarat att åtgärderna skall utgöra en sammanhängande helhet, vara gemensamma för alla medlemsstater och genomföra fördragets mål inom transportsektorn.

53 Som redan konstaterats ovan utgör frånvaron som sådan av en gemensam politik, vars genomförande föreskrivs i fördraget, inte nödvändigtvis en passivitet som är innehållsmässigt tillräckligt bestämd för att vara underkastad domstolens kontroll enligt artikel 175. Detta konstaterande gäller också i förevarande fall, även om det på grund av artikel 75 påbörjade arbetet skall fortsättas utan avbrott så att en gemensam transportpolitik gradvis kan förverkligas och även om en väsentlig del av detta arbete enligt artikel 75.2 skulle ha varit avslutat före övergångstidens utgång.

2. Fri rörlighet för tjänster inom transportområdet

54 Parlamentet och kommissionen har i detta avseende gjort gällande att bestämmelserna i artikel 75.1 a och b om gemensamma regler för internationella transporter och om de villkor under vilka utomlands hemmahörande transportföretag får utföra transporter i en medlemsstat, inte bara skall fastställas inom en bestämd tidsfrist, utan även ålägger rådet skyldigheter som är tillräckligt bestämda för att domstolen skall kunna fastställa passivitet enligt artikel 175 i fördraget. Institutionerna har understrukit det nära samband som finns mellan dessa bestämmelser och friheten att tillhandahålla tjänster, vilken frihet är en av gemenskapens viktigaste uppgifter att genomföra.

55 Rådet har invänt mot denna uppfattning och hävdat att inte heller inom området för artikel 75.1 a och b är innehållet i och syftet med de bestämmelser som skall antas tillräckligt bestämt.

56 Kommissionen har anfört att den gemensamma transportpolitik som föreskrivs i fördraget under alla omständigheter omfattar en beståndsdel som är innehållsmässigt tillräckligt avgränsad för att man skall kunna tala om en bestämd skyldighet, nämligen friheten att tillhandahålla tjänster. Räckvidden av denna skyldighet kan fastställas på grundval av fördragets bestämmelser om tjänster, särskilt artiklarna 59 och 60, samt på grundval av direktiv och rättspraxis på området.

57 Även den nederländska regeringen har framhållit vikten av friheten att tillhandahålla tjänster.

58 Följaktligen måste parternas argument beträffande friheten att tillhandahålla tjänster inom transportsektorn och sambandet mellan denna frihet och införandet av en gemensam transportpolitik undersökas närmare.

59 Kommissionen och den nederländska regeringen har framhållit att bestämmelserna i artiklarna 59 och 60 enligt domstolens rättspraxis är direkt tillämpliga efter övergångstidens utgång. De har båda hävdat att den omständigheten att enligt artikel 61 tillhandahållandet av tjänster på transportområdet skall liberaliseras inom ramen för den gemensamma transportpolitiken, inte i sig själv är tillräcklig grund för att på obestämd tid skjuta upp verkan av bestämmelserna om tjänster, när rådet ännu efter flera år inte har infört en sådan gemensam politik.

60 Den nederländska regeringen har anfört att i enlighet med artikel 8.7 i fördraget övergångstidens utgång utgör den senaste tidpunkten för genomförandet av samtliga åtgärder som krävs för upprättandet av den gemensamma marknaden; det finns ingen grund för att därifrån undanta transportmarknaden. Den nederländska regeringen har vidare framhållit att den omständigheten att i fördraget uttryckligen föreskrivna genomförandebestämmelser inte kommit till stånd, aldrig har hindrat tillämpningen av fördragets allmänna regler eller grundprinciper. Den nederländska regeringen har härav dragit slutsatsen att efter övergångstidens utgång friheten att tillhandahålla tjänster måste gälla även inom transportområdet. Eftersom den direkta tillämpligheten av artiklarna 59 och 60 i sig själv räcker till för att målen för en gemensam transportpolitik skall uppnås, utan att det krävs

några andra åtgärder från rådets sida, kan rådet inte kritiseras för någon fördragsstridig passivitet.

61 Kommissionen har däremot hävdat att artiklarna 59 och 60 inte är direkt tillämpliga inom transportsektorn. Enligt artikel 61 måste den fria rörligheten för tjänster på transportområdet förverkligas inom ramen för artikel 75.1 a och b. Syftet med denna bestämmelse är att ge rådet en rimlig tidsfrist, eventuellt utöver övergångstiden, för att genomföra den fria rörligheten för tjänster på transportområdet inom ramen för en gemensam politik. Denna rimliga tidsfrist kan emellertid inte utsträckas ändlöst, och mer än femton år efter övergångstidens utgång måste den vara nära sitt slut. I annat fall skulle den fria rörligheten för tjänster, trots att den garanteras av fördraget, förbli utan tillämpning inom en enda sektor av näringslivet; detta skulle i längden vara ägnat att medföra snedvridning av konkurrensen. Enligt kommissionens uppfattning bör domstolen därför i sin dom understryka vid vilken tidpunkt den enligt artikel 61 rimliga tidsfristen löper ut.

62 Det skall först framhållas att artikel 61.1 föreskriver att fri rörlighet för tjänster på transportområdet regleras av bestämmelserna i avdelningen om transporter. Tillämpningen av de särskilt i artiklarna 59 och 60 i fördraget fastställda principerna om frihet att tillhandahålla tjänster skall därför enligt fördraget uppnås genom genomförandet av den gemensamma transportpolitiken och särskilt genom att det fastställs gemensamma regler för internationella transporter och villkor under vilka utomlands hemmahörande transportföretag får utföra transporter i en medlemsstat, vilka regler och villkor anges i artikel 75.1 a och b och nödvändigtvis berör friheten att tillhandahålla tjänster.

63 Den nederländska regeringens uppfattning att övergångstidens utgång har inneburit att bestämmelserna i artikel 59 och 60 blivit direkt tillämpliga även inom transportsektorn, kan följaktligen inte godtas.

64 Parlamentet, kommissionen och den nederländska regeringen har däremot med rätta gjort gällande att de skyldigheter som åvilar rådet enligt artikel 75.1 a och b omfattar skyldigheten att införa friheten att tillhandahålla tjänster på transportområdet och att räckvidden av denna skyldighet är tydligt bestämd genom fördraget. I enlighet med artiklarna 59 och 60 omfattar nämligen de tvingande bestämmelserna om frihet att tillhandahålla tjänster, såsom domstolen funnit i sin dom av den 17 december 1981 i målet 279/80 Webb (Rec. 1981, s. 3305), avskaffandet av all diskriminering av den som tillhan-

håller tjänster på grund av dennes nationalitet eller den omständighet att han är etablerad i en annan medlemsstat än den i vilken tjänsten skall utföras.

65 Därav följer att rådet på denna punkt inte har det utrymme för skönsmässig bedömning som det kan göra anspråk på inom andra områden för den gemensamma transportpolitiken. Eftersom det resultat som skall uppnås är bestämt på grund av artiklarna 59, 60 och 61 i förening med 75.1 a och b, finns det endast med avseende på de närmare föreskrifterna för att uppnå detta resultat ett visst utrymme för utövande av skönsmässig bedömning, varvid i enlighet med artikel 75 transportfrågornas särskilda karaktär skall beaktas.

66 Följaktligen är de skyldigheter som föreskrivs i artikel 75.1 a och b, i den mån de syftar till att genomföra friheten att tillhandahålla tjänster, tillräckligt noggrant bestämda för att en underlåtenhet att uppfylla dessa skyldigheter skall kunna bli föremål för en dom om passivitet enligt artikel 175.

67 Rådet var enligt artikel 75.1 a och 75.2 skyldigt att före utgången av övergångstiden utsträcka friheten att tillhandahålla tjänster till transportsektorn såvitt gällde internationella transporter till eller från en medlemsstats territorium eller genom en eller flera medlemsstaters territorium, och att inom ramen för friheten att tillhandahålla tjänster inom denna sektor i enlighet med artikel 75.1 b och 75.2 fastställa de villkor under vilka utomlands hemmahörande transportföretag får utföra transporter i en medlemsstat. Det är klarlagt att de åtgärder som krävs för detta ännu inte har vidtagits.

68 På denna punkt kan således passivitet från rådets sida fastställas, eftersom rådet har underlåtit att vidta åtgärder som skulle ha vidtagits före övergångstidens utgång och vilkas föremål och karaktär kan bestämmas med tillräcklig noggrannhet.

69 Parlamentet, kommissionen och den nederländska regeringen har vidare hänvisat till det rättsläge som skulle uppstå, om rådet efter en eventuell dom till dess nackdel ändå inte skulle vidta åtgärder. Detta problem är dock hypotetiskt. Enligt artikel 176 skall rådet vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa denna dom. Eftersom ingen tidsfrist föreskrivs i den bestämmelsen, måste man utgå från att rådet i detta avseende har en rimlig tidrymd till sitt förfogande. Det är inte nödvändigt att i denna dom pröva följderna av en eventuell fortsatt passivitet från rådets sida.

70 Det skall alltså fastställas att rådet i strid med fördraget har underlåtit att säkerställa friheten att tillhandahålla tjänster på området för internationella transporter och att fastställa de villkor under vilka utomlands hemmahörande transportföretag får utföra transporter i en medlemsstat.

71 Därvid är rådet oförhindrat att anta de bestämmelser som det anser vara nödvändiga som komplement till de påbjudna liberaliseringsåtgärderna, och att göra det i den ordning som rådet finner lämpligt.

E — Det andra yrkandet: underlåtenhet att besluta om de sexton förslagen från kommissionen

72 Parlamentets andra yrkande gäller rådets underlåtenhet att ta ställning till sexton förslag från kommissionen som förekommer på en lista som ingår i ansökan. Parlamentet har redan yttrat sig om samtliga dessa förslag.

73 Två av dessa förslag har antagits av rådet före det muntliga förfarandet; parlamentet har förklarat att det därför låter dessa två förslag utgå från den ingivna listan. Parlamentet har inte varit i stånd att låta ett tredje förslag utgå, som efter ändringar antogs av rådet efter det muntliga förfarandet och nu utgör direktivet om vikter, dimensioner och vissa andra tekniska egenskaper för vissa vägfordon [direktiv 85/3 av den 19 december 1984, (EGT nr L 2, 1985, s. 14, fransk version; svensk specialutgåva, del 13, volym 14)]. Det är klarlagt att ett fjärde förslag på parlamentets lista har avvisats av rådet och att ett femte har blivit överflödigt, eftersom dess innehåll av rådet införlivats med ett annat direktiv.

74 Parlamentet anser att rådet på grund av artiklarna 74 och 75 i fördraget är skyldigt att inom en rimlig tidsfrist ta ställning till de förslag som kommissionen förelägger rådet på transportområdet. Rådet behöver enligt parlamentet inte anta ett förslag i den form som det läggs fram av kommissionen; rådet måste dock på ett eller annat sätt ta ställning till förslaget.

75 Denna ståndpunkt innebär att den skyldighet som parlamentet gör gällande att rådet har, sammanfaller med rådets allmänna skyldighet att införa en gemensam transportpolitik i den mån denna politik måste fastställas inom en viss tidsfrist. Under dessa förhållanden kan endast de förslag som rör de områden som omfattas av artikel 75.1 a och b komma i betraktande.

76 Det är bara ett av dessa förslag som grundas på artikel 75.1 b, nämligen det förslag till förordning om tillträde till marknaden för godstransporter på inre vattenvägar som lades fram för rådet 1967. Det framgår av rådets och kommissionens yttranden att detta förslag inte längre är aktuellt i sin ursprungliga form. Kommissionen har meddelat rådet att den endast kommer att bibehålla artikel 38 i förslaget; de övriga bestämmelserna är föremål för diskussionerna i fråga om kommissionens uppdrag vid förhandlingarna med Schweiz inom Centrala kommissionen för sjöfarten på Rhen.

77 De flesta av de förslag som grundar sig på artikel 75.1 a berör vägtrafiken. Så är fallet med två förslag om krav på godkännande av sammankopplade fordon och förslaget om liberalisering av transport av levande djur och konstföremål med specialfordon.

78 I den mån de förslag som grundar sig på artikel 75.1 a och b syftar till att främja genomförandet av friheten att tillhandahålla tjänster på transportområdet, följer rådets skyldighet att ta ställning till förslagen redan av det fastställande av passivitet från rådets sida som gjorts ovan. I den mån förslagen inte faller inom denna ram, hör de till den kategori åtgärder som kan komplettera de nödvändiga liberaliseringsåtgärderna och vars vidtagande faller inom rådets utrymme för skönsmässig bedömning.

79 Följaktligen är det inte längre nödvändigt att i detalj gå in på rådets skyldighet att ta ställning till de ifrågavarande förslagen.

Rättegångskostnader

80 I enlighet med artikel 69.3 i rättegångsreglerna kan domstolen besluta att vardera parten skall bära sin kostnad, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter. I detta fall bör därför varje part och varje intervenient bära sin kostnad.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande:

1) **Rådet har i strid med fördraget underlåtit att säkerställa friheten att tillhandahålla tjänster på området för internationella transporter och att fastställa de villkor under vilka utomlands hemmahörande transportföretag får utföra transporter i en medlemsstat.**

2) **Sökandens talan i övrigt ogillas.**

3) **Varje part och varje intervenient skall bära sin kostnad.**

Mackenzie Stuart Bosco Due Kakouris

Koopmans Everling Bahlmann Galmot Joliet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 22 maj 1985.

P. Heim
Justitiesekreterare

A.J. Mackenzie Stuart
Ordförande