FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ
fremsat den 7. februar 1985 *

Disposition

A — Faktiske omstændigheder ... 1517

B — Stillingtagen ... 1518

I — Formalitetskravene til den i henhold til EØF-traktatens artikel 175 anlagte sag ... 1518

1. Er det lovligt at forfølge et politisk mål med søgsmålet? ... 1518

2. Formalitetsbetingelserne i henhold til EØF-traktatens artikel 175, stk. 1 ... 1518

2.1. Sagsøgerens søgsmålskompetence ... 1518

2.1.1. Parternes indlæg ... 1518

2.1.2. Retlig bedømmelse ... 1519

2.1.2.1. Bestemmelsens formulering ... 1519

2.1.2.2. Domstolens praksis vedrørende artikel 37 i statutten for EØF-Domstolen ... 1519

2.1.2.3. Sammenligning med EØF-traktatens artikel 173 ... 1519

2.1.2.4. Indgreb i kompetencefordelingen mellem institutionerne i henhold til traktaten? ... 1520

2.1.2.5. Indgreb i Rådets lovgivningskompetence? ... 1521

2.1.2.6. Indgreb i Kommissionens kompetence? ... 1521

2.2. Skal der foreligge en konkret retlig interesse? ... 1521

2.3. Kravet om, at der skal træffes en afgørelse ... 1521

2.3.1. Parternes indlæg ... 1522

2.3.2. Retlig bedømmelse ... 1522

2.3.2.1. Fortolkning af påstanden ... 1522

— Påstandens ordlyd ... 1523

— Begrænsning og præcisering ... 1523

— Præcisering af rammerne ... 1523

— Systematisk eller pragmatisk fremgangsmåde ... 1524

— Minimumsniveau ... 1524

— Påstandens punkt ... 1525

— Påstanden efter afslutningen af den mundtlige forhandling ... 1525

2.3.2.2. Spørgsmålet om afgørelsens form ... 1525

2.3.2.3. Har subjektive faktorer betydning for, om der kan statueres passivitet? ... 1526

3. Formalitetsbetingelserne i henhold til EØF-traktatens artikel 175, stk. 2 ... 1526

3.1. Den skriftlige opfordring ... 1526

3.2. Stillingtagen ... 1527

3.2.1. Parternes indlæg ... 1527

3.2.2. Retlig bedømmelse ... 1528

3.2.2.1. Bestemmelsens indhold ... 1528

* Oversat fra tysk.

3.2.2.2. Retsbeskyttelseshensyn ... 1528
3.2.2.3. Fristen på to måneder ... 1528
3.2.2.4. En anden afgørelse end begæret i den skriftlige opfordring ... 1528
3.2.2.5. Er et henholdende svar en stillingtagen? ... 1529
3.2.2.6. Domstolens praksis ... 1530
4. Sammenfatning ... 1530

II — Sagsøgerens subsidiære påstand
1. Søgsmålskompetencen i henhold til EØF-traktatens artikel 173 ... 1531
2. Kun handlinger, der har karakter af retsakter, kan prøves i henhold til EØF-traktatens artikel 173 ... 1531

III — Sagens realitet ... 1531
1. Gælder der en retlig forpligtelse til at indføre en fælles transportpolitik? ... 1531
1.1. Parternes indlæg ... 1531
1.2. Retlig bedømmelse ... 1533
1.2.1. Traktatens bestemmelser ... 1533
— EØF-traktatens artikel 3, litra e) ... 1533
— EØF-traktatens artikel 74 ... 1534
— EØF-traktatens artikel 61 ... 1534
1.2.2. Traktatens opbygning ... 1534
1.2.3. Skal der i henhold til EØF-traktatens artikel 84 også indføres en fælles transportpolitik for sø- og luftfart? ... 1535
1.2.4. Foreløbig konklusion ... 1536
1.2.5. Indholdet af den almindelige forpligtelse ... 1536
1.2.6. Er forpligtelsen tilstrækkeligt konkretiseret? ... 1536
1.2.7. Ingen tidsfrister ... 1537
1.2.7.1. Ingen tidsfrister for så vidt angår EØF-traktatens artikel 75, stk. 1, litra c) 1538
1.2.7.2. Ingen tidsfrister for så vidt angår EØF-traktatens artikel 84 ... 1538
1.2.8. Frister der skyldes hensynet til at undgå et uensartet integrationsniveau ... 1538
2. Gælder der en retlig forpligtelse til at fastsætte bestemmelser i henhold til EØF-traktatens artikel 75, stk. 1, litra a) og b)? ... 1538
2.1. Parternes indlæg ... 1538
2.2. Retlig bedømmelse ... 1541
2.2.1. Indholdet af EØF-traktatens artikel 75, stk. 1, og artikel 75, stk. 2 ... 1541
2.2.2. Fristen i EØF-traktatens artikel 75, stk. 2 ... 1541
2.2.3. Beslutningsproceduren i EØF-traktatens artikel 75 ... 1542
2.2.4. Henvisningen i EØF-traktatens artikel 76 til artikel 75, stk. 1 ... 1542
2.2.5. Foreløbig konklusion ... 1542
2.2.6. Er den retlige forpligtelse tilstrækkeligt konkretiseret? ... 1543
2.2.6.1. Konkretiseret ... 1543
— i traktaten og ... 1543
— i Domstolens praksis ... 1544
2.2.6.2. Konkretiseret ... 1544
— af Rådet ... 1544
2.2.6.3. Konkretiseret ... 1545
— ved hjælp af de anerkendte bestanddele af transportpolitikken ... 1545
2.3. Konklusion ... 1545

3. Er sagsøgtes passivitet berettiget på grund af særlige omstændigheder? 1546
3.1. Objektive vanskeligheder af politisk og økonomisk karakter 1546
3.1.1. Indeholder EØF-traktatens artikel 75, stk. 1, en beskyttelsesklausul? 1546
3.1.2. Sammenligning med bestemmelserne om landbrugspolitikken 1546
3.1.3. Den forvaltningsretlige doktrin 1547
3.2. Sammenligning med EØF-traktatens artikel 169 1548
3.2.1. Strukturbetingede vanskeligheder for beslutningsproceduren i Rådet 1548
3.2.2. Sammenligning med bestemmelserne om den økonomiske politik samt penge- og valutapolitikken 1549
3.2.3. Undskylder det passiviteten, at der ikke har kunnet opnås flertal? 1549
3.3. Den nederlandske regerings anbringender vedrørende den umiddelbare anvendelighed 1549
3.3.1. Parternes indlæg 1550
3.3.2. Retlig bedømmelse 1550
4. De enkelte dele af påstanden om, at Rådet i strid med traktaten har undladt at vedtage bestemmelser om en fælles transportpolitik på de områder, der omhandles i Kommissionens forslag 1551
4.1. Forslag der ikke henviser til EØF-traktatens artikel 75, stk. 1, litra a) og b) 1551
4.2. De resterende forslag 1551
4.2.1. Forslag fremsat inden for overgangsperioden 1551
4.2.2. Forslag fremsat efter overgangsperiodens udløb 1552
4.2.2.1. Førstegangsforslag for bestemte områder 1552
4.2.2.2. Forslag om ændringer og tilføjelser 1552
IV — Sagens omkostninger 1554
V — Overvejelser ex tuto 1554
C — Forslag 1554

Høje Domstol.

I den foreliggende sag skal Domstolen for første gang træffe afgørelse i en sag, hvorunder en fællesskabsinstitution har nedlagt påstand om, at det statueres, at en anden institution har tilsidesat traktaten ved sin passivitet.

A — Den 16. september 1982 besluttede Europa-Parlamentet at indlede proceduren i henhold til EØF-traktatens artikel 175 mod Rådet for De europæiske Fællesskaber på grund af passivitet på den fælles transportpolitiks område. Ved skrivelse af 21. september 1982, som jeg senere skal omtale nærmere, opfordrede Parlamentets formand i medfør af artikel 175, stk. 2, Rådet til at handle på det nævnte område. Rådets formand besvarede skrivelsen den 22. november 1982.

Europa-Parlamentet betragtede ikke denne skrivelse som en stillingtagen som omhandlet i artikel 175, stk. 2. Den 22. januar 1983 har Parlamentet følgelig anlagt sag mod Rådet for De europæiske Fællesskaber under henvisning til dettes passivitet med hensyn til den fælles transportpolitik med påstand om at det i medfør af EØF-traktatens artikel 175 statueres, at

1) at Rådet for De europæiske Fællesskaber har tilsidesat EØF-traktaten, navnlig artikel 3, litra e), samt artiklerne 61, 74,

75 og 84, idet det har undladt at indføre en fælles transportpolitik og især undladt at fastsætte bindende rammer for denne politik;

2) at Rådet i strid med EØF-traktaten har undladt at træffe afgørelse om 16 — senere ændret til 14 — forslag fra Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, der nærmere omhandles i stævningen.

Subsidiært har Parlamentet nedlagt påstand om, at Rådets afvisning af 22. november 1982 annulleres i medfør af EØF-traktatens artikel 173.

Rådet for De europæiske Fællesskaber har påstået sagen afvist, subsidiært frifindelse.

B — Min stilling til disse påstande er følgende.

I — Antagelse til realitetspåkendelse af søgsmålet i henhold til EØF-traktatens artikel 175

Efter sagsøgtes opfattelse skal sagen afvises, fordi retstvisten udspringer af Rådets og Parlamentets politisk prægede debat, som Domstolen herved ville blive inddraget i. Sagsøgte har endvidere anført, at artikel 175, stk. 1, ikke tillægger Parlamentet ret til at anlægge et passivitetssøgsmål, samt at de særlige formalitetsbetingelser i artikel 175, stk. 2, ikke er opfyldt.

1. *Er det lovligt at forfølge et politisk mål med søgsmålet?*

Det er ikke Domstolens opgave at tage stilling til, om søgsmålet har et politisk sigte. Der føres her en retssag for Domstolen, hvorunder der i overensstemmelse med retsplejens regler skal tages stilling til et retsspørgsmål, nemlig omfanget af de pligter, der påhviler en fællesskabsinstitution. Sagen skal afgøres i henhold til de bestemmelser, der gælder herom, navnlig bestemmelserne i traktaten af 25. marts 1957 om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab. Det er af hensyn til Fællesskabet, at sagen føres, da rækkevidden af de involverede parters rettigheder og forpligtelser i henhold til fællesskabsretten herved fastslås.

Det er i øvrigt min opfattelse, at begge parter under deres procedure for Domstolen har afholdt sig fra at skabe det indtryk, at den nærværende sag er andet end en retlig tvist.

2. *Formalitetsbetingelserne i henhold til EØF-traktatens artikel 175, stk. 1*

2.1. Sagsøgerens søgsmålskompetence

EØF-traktatens artikel 175, stk. 1, er sålydende: »Undlader Rådet eller Kommissionen i strid med denne Traktat at træffe afgørelse, kan Medlemsstaterne eller Fællesskabets andre institutioner indbringe klage for Domstolen for at få fastslået denne overtrædelse af Traktaten«.

2.1.1. Parternes indlæg

Sagsøgte har anført, at Parlamentet ganske vist umiddelbart synes berettiget til at anlægge et passivitetssøgsmål som en af de »andre institutioner«, der omtales i bestemmelsen. Efter sagsøgtes opfattelse er den pågældende bestemmelses indhold imidlertid ikke klart, for så vidt som Domstolen — der ligeledes er oprettet som institution ved traktaten — i hvert fald ikke kan være søgsmålsberettiget. Bestemmelsen skal derfor fortolkes i lyset af traktatens opbygning, hvoraf følger, at Parlamentet kun kunne have optrådt som sagsøger under et passivitetssøgsmål, dersom en sådan beføjelse havde været udtrykkelig hjemlet. Dette fremgår for det første af, at det også for så vidt angår annullationssøgsmålet i henhold til EØF-traktatens artikel 173 — der sammen med EØF-traktatens artikel 175 udgør et sammenhængende hele — udtrykkeligt bestemmes, at alene Rådet og Kommissionen har søgsmålskompetence.

For det andet har sagsøgte anført den principielle indvending, at Domstolen ved at anerkende Parlamentets søgsmålskompetence ville tillægge det en udvidet kompetence i forhold til, hvad traktaten hjemler, samt udvide institutionens kontrolmuligheder uden hjemmel. Rådet er navnlig betænkelig ved, at Parlamentet — dersom det får medhold ved dommen — opnår en lovgivningskompetence uden hjemmel i traktaten, samt at der åbnes mulighed for flere søgsmål.

2.1.2. Retlig bedømmelse

Sagsøgeren samt Kommissionen, der er indtrådt i sagen som intervenient til støtte for Parlamentet på dettes anmodning, er af den opfattelse, at det klart fremgår af *ordlyden* af artikel 175, stk. 1, at Parlamentet har kompetence til at anlægge et passivitetssøgsmål. Jeg er enig heri.

2.1.2.1. I henhold til artikel 175, stk. 1, »kan Medlemsstaterne eller Fællesskabets andre institutioner indbringe klage for Domstolen [rettet mod Rådet eller Kommissionen]«. I henhold til artikel 4 samt traktatens femte del, afsnit I, kapitel 1, er Parlamentet en af Fællesskabets institutioner og nævnes dér som den første.

Selv om Domstolen ikke regnes med til de institutioner, der kan anlægge sag i medfør af EØF-traktatens artikel 175, fordi Domstolen drager omsorg for rettens håndhævelse, men ikke selv fremsætter begæring herom, siger dette intet om Parlamentets søgsmålsret. Henset til denne klare affattelse af bestemmelsen er det efter anerkendte fortolkningsprincipper ikke muligt at anlægge en anden fortolkning og nå til et andet resultat.

2.1.2.2. Den søgsmålskompetence, som udtrykkelig er hjemlet i traktaten, kan navnlig ikke indskrænkes under henvisning til princippet om den såkaldte »tillagte kompetence«, jfr. EØF-traktatens artikel 4, hvorefter hver institution kun kan handle inden for rammerne af de beføjelser, traktaten tillægger den. Denne opfattelse har Domstolen udtrykkeligt fastslået i dommene i sagerne *Roquette Frères*[1] og *Maizena*[2]. Domstolen kendte her blandt andet for ret: »Efter artikel 37, stk. 1, har alle Fællesskabets institutioner den samme ret til intervention. Man kan ikke for en af disse begrænse udøvelsen af denne ret uden at skade dens institutionelle stilling, som traktaten, navnlig stk. 1 i artikel 4, har villet indføre«. Under den pågældende sag gjorde Rådet ligeledes gældende, at bestemmelsen skal fortolkes indskrænkende. I overensstemmelse med Domstolens faste praksis, hvorefter bestemmelser, der drejer sig om retsbeskyttelsen, ikke må fortolkes indskrænkende, fik denne opfattelse imidlertid ikke Domstolens tilslutning, idet indholdet af artikel 37, stk. 1, i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen ikke gav nogen støtte herfor. Ved at fratage Parlamentet en udtrykkelig hjemlet søgsmålskompetence ville man imidlertid gøre indgreb i Parlamentets institutionelle stilling som fællesskabsinstitution, der er sikret ved traktaten, navnlig EØF-traktatens artikel 4, stk. 1, i mindst samme grad som ved at afvise dets ret til intervention.

2.1.2.3. Det ses heller ikke, hvorledes Parlamentets ret til at anlægge et passivitetssøgsmål kan begrænses under henvisning til den anderledes lydende bestemmelse i *artikel 173, stk. 1*, hvorefter kun medlemsstaterne, Rådet og Kommissionen, men ikke Parlamentet er beføjet til at anlægge et annullationssøgsmål. De to søgsmålsformer er forskellige i henseende til betingelser og retsvirkninger. Følgelig kan man ikke —

1 — Dom af 29. oktober 1980 i sag 138/79, SA Roquette Frères mod Rådet for De europæiske Fællesskaber, Sml. 1980, s. 3333.

2 — Dom af 29. oktober 1980 i sag 139/80, Maizena GmbH mod Rådet for De europæiske Fællesskaber, Sml. 1980, s. 3393.

oven i købet imod traktatens ord — drage den slutning, at Parlamentet på grund af den manglende beføjelse til at rejse en annullationssag også savner kompetence til at anlægge et passivitetssøgsmål.

Noget andet kan navnlig heller ikke udledes af den af Rådet anførte dom i Chevalley-sagen [3]. Under denne sag, der var anlagt i medfør af artikel 175, subsidiært artikel 173, skulle der blandt andet tages stilling til et spørgsmål, der opstod i forbindelse med, at en *enkeltperson* påstod en foranstaltning truffet, der ikke var retligt bindende. Domstolen fastslog, at en retligt uforbindende foranstaltning hverken kan gøres til genstand for et passivitetssøgsmål i medfør af artikel 175, stk. 3, eller et annullationssøgsmål i henhold til artikel 173. Domstolen fastslog alene, at der for anvendelsen af de to retsmidler, der omhandles i artikel 173 og artikel 175, gælder den fælles betingelse, at den omtvistede foranstaltning skal være en retsakt.

De to søgsmålsformer er imidlertid forskellige, for så vidt som formålet med et annullationssøgsmål i henhold til artikel 173 er, at en retsakt truffet af Rådet eller Kommissionen erklæres ugyldig, hvorimod det med et passivitetssøgsmål ønskes statueret, at de nævnte fællesskabsinstitutioner retsstridigt har undladt at træffe afgørelse. Denne søgsmålsform er begrundet med, at traktaten i en række tilfælde pålægger Rådet og Kommissionen positive handleforpligtelser, og efterleves disse pligter ikke, foreligger der en tilsidesættelse af fællesskabsretten på samme måde som ved udstedelsen af en ulovlig retsakt. Parlamentets manglende kompetence til at indbringe et annullationssøgsmål kan blandt andet forklares med, at det er Parlamentets opgave at øve indflydelse på »Rådets og Kommissionens retsakter« som led i udøvelsen af sine beføjelser. En sådan mulighed foreligger imidlertid ikke, dersom disse fællesskabsinstitutioner i strid med traktaten forholder sig passive. Det er derfor i fuld overensstemmelse med hensynet til Fællesskabets effektivitet, at også Parlamentet er beføjet til at anlægge et sådant søgsmål netop mod Rådet og Kommissionen, eftersom de andre kompetente instanser ikke altid nødvendigvis er interesseret i at anlægge et passivitetssøgsmål, navnlig ikke når den retsstridige passivitet skyldes de pågældendes egne handlinger eller undladelser.

Dersom Parlamentet ikke — modsat traktatens ord — havde søgsmålskompetence, ville dette indebære, at netop den institution, som i kraft af sin uafhængighed af Rådet er bedst i stand til at sagsøge dette på grund af passivitet, ville være afskåret herfra. En fortolkning, der fører til dette resultat, er i strid med traktatens mål, der som bekendt er »oprettelse af et fællesmarked« (EØF-traktatens artikel 2). Dette mål kan imidlertid kun nås ved Rådets *positive* lovgivervirksomhed, men derimod ikke ved passivitet. Netop den omstændighed, at der — som med rette anført af Rådet — er visse risici forbundet med at udstede retsakter, gør det nødvendigt også at fastsætte en retlig sanktion for at undlade dette. Såfremt det kun var muligt at anfægte Rådets retsakter (i henhold til artikel 173), men ikke at Rådet forholder sig passivt, ville en passiv holdning være mindre risikabel. Dette ville ligefrem friste til passivitet og dermed sætte virkeliggørelsen af traktatens mål på spil. En fortolkning, der fører til et sådant resultat, kan ikke støttes på traktatens mål.

2.1.2.4. Ikke mindst er en sådan søgsmålskompetence tillige i overensstemmelse med den *kompetencefordeling* mellem de forskellige institutioner, som er fastlagt ved traktaten. Formålet med et passivitetssøgsmål er — ved Domstolens mellemkomst — at udøve en retlig kontrol af Rådet, derimod ikke en politisk kontrol. I henhold til EØF-

3 — Dom af 18. november 1970 i sag 15/70, Amedeo Chevalley mod Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, Org. ref. Rec. 1970, s. 975.

traktatens artikel 137 består Parlamentets opgaver blandt andet i at udøve de kontrolbeføjelser, som er tillagt det i henhold til traktaten. Parlamentets kompetence til at anlægge et passivitetssøgsmål i medfør af EØF-traktatens artikel 175 skyldes således ikke en redaktionel lapsus, men er tværtimod udtryk for Parlamentets kontrolbeføjelser. Denne kompetence tjener til at udfylde en lakune i Fællesskabets retshåndhævelsessystem og er herved i overensstemmelse med EØF-traktatens mål.

2.1.2.5. Endvidere forstår jeg ikke, hvorledes Parlamentet ved at anlægge et passivitetssøgsmål skulle kunne *gribe ind i Rådets lovgivningskompetence*. En dom, der giver sagsøgeren medhold, kan blot konstatere, at traktaten er overtrådt. I henhold til artikel 176, stk. 1, har den institution, hvis undladelse er erklæret stridende mod traktaten, »pligt til at gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger«. Såfremt den traktatstridige passivitet består i, at der ikke er vedtaget retsakter, der har karakter af lovgivning, har Rådet således pligt til at vedtage de fornødne retsakter under overholdelse af de kompetence- og handlenormer, der fremgår af traktaten. Hverken Parlamentet eller Domstolen træder for så vidt i Rådets sted. Hvis anbringendet herom var holdbart, ville dette — som Kommissionen med rette har anført — indebære, at også medlemsstaternes og Kommissionens sagsanlæg mod Rådet på grund af dettes passivitet som lovgiver måtte afvises. I så fald ville passivitetssøgsmålet mod Rådet i medfør af artikel 175, stk. 1, miste sin praktiske betydning, eftersom Rådet overvejende varetager opgaver, der består i lovgivning.

2.1.2.6. Jeg kan heller ikke indse, hvorledes Parlamentets søgsmålskompetence skulle kunne *gribe ind i Kommissionens ret* til at ændre sit oprindelige forslag, så længe Rådet ikke har truffet afgørelse, jfr. artikel 149, stk. 2. Sagsøgte har heller ikke begrundet denne indsigelse nærmere.

2.2. Skal der foreligge en konkret retlig interesse?

Modsat Rådets opfattelse afhænger Parlamentets søgsmålskompetence heller ikke af, at der *godtgøres at foreligge en konkret retlig interesse*.

Det fremgår klart af en sammenligning mellem bestemmelsens stk. 1 og stk. 3, at der ikke gælder en sådan betingelse for så vidt angår et passivitetssøgsmål, der anlægges af medlemsstaterne eller af fællesskabsinstitutionerne, til forskel fra sager anlagt af enkeltpersoner. Ligesom når de andre institutioner eller en medlemsstat anlægger sag, er også det af Parlamentet anlagte søgsmål udslag af en kompetence, der alene er givet af retsbeskyttelseshensyn samt med henblik på retsudviklingen, hvorfor den ikke forudsætter, at der påvises en retlig interesse (jfr. tillige *sag 167/73* [4], Sml. 1974, jfr. s. 368 f. vedrørende spørgsmålet om Kommissionens søgsmålsinteresse i forbindelse med EØF-traktatens artikel 169).

Sagsøgte har endvidere anført, at Parlamentet ikke har nogen beskyttelsesværdig retlig interesse, fordi det i det væsentlige er et *politisk organ*, der til forskel fra Kommissionen ikke har den opgave at overvåge overholdelsen af traktaterne. Dette argument modsiges imidlertid under alle omstændigheder af den kendsgerning, at også medlemsstaterne og Rådet, der ligeledes er politiske instanser, i henhold til artikel 175 kan anlægge sag for at få fastslået en passivitet fra Kommissionens side.

2.3. I henhold til EØF-traktatens artikel 175, stk. 1, gælder den yderligere betingelse for at anlægge sag, at Rådet eller Kommissionen i strid med traktaten har undladt »*at*

4 — Dom af 4. april 1974 i sag 167/73, Kommissionen mod Den franske Republik, Sml. 1974, s. 359.

træffe afgørelse«; bedømmelsen af, om sagsøgeren faktisk har præsteret et fyldestgørende bevis for sit anbringende herom, henhører under sagens realitet.

2.3.1. Parternes indlæg

Sagsøgte har rejst det spørgsmål, om det i traktaten anvendte udtryk »træffe afgørelse« kan fortolkes så vidt, at det også kan omfatte indførelsen af en fælles transportpolitik, henholdsvis en bindende fastlæggelse af rammerne for en sådan politik. Sagsøgte anser det for overordentlig tvivlsomt, om et passivitetssøgsmål i sig selv er en egnet sanktionsform i anledning af, at sagsøgte ikke har gennemført et kompliceret og fuldstændigt system af retsregler, som der er tale om inden for transportpolitikken (jernbane, vejtransport, skibsfart på indre vandveje, foranstaltninger vedrørende infrastruktur, priser, transportvilkår, etableringsfrihed, tjenesteydelser, sociale spørgsmål, konkurrenceforhold osv.). Efter Rådets opfattelse peger indholdet af artikel 175, stk. 1, såvel som den forudgående procedure, der omhandles i artikel 175, stk. 2, i retning af, at passivitetssøgsmålet kun er beregnet på de tilfælde, hvor der påhviler en institution en retlig forpligtelse til at vedtage en *bestemt* retsakt, men ikke på tilfælde, hvor der er tale om at fastsætte et system af retsakter ved hjælp af en kompliceret lovgivningsprocedure.

Endvidere anfører sagsøgte, at sagsøgerens første klagepunkt, nemlig at sagsøgte har undladt at gennemføre en fælles politik på transportområdet, navnlig undladt at fastlægge bindende rammer for en sådan politik, skal afvises allerede af den grund, at den ønskede retsakt ikke er nærmere præciseret. En forudsætning for at tale om en undladelse af at træffe afgørelse — og dermed tillige en forudsætning for søgsmålet — må efter sagsøgtes opfattelse være, at der består en pligt til at udstede en eller flere konkret definerede retsakter. Ligesom en fælles politik som sådan ikke kan anfægtes ved et annullationssøgsmål i medfør af artikel 173, kan heller ikke et passivitetssøgsmål omfatte den fælles transportpolitik i almindelighed, men skal derimod tage sigte på konkrete akter til gennemførelse af en sådan politik.

Med hensyn til Parlamentets andet klagepunkt, hvorefter Rådet i strid med traktaten har undladt at *tage stilling* til en række forslag fra Kommissionen, har Rådet heroverfor anført, at der tilkommer det et skøn i medfør af traktaten, hvorfor Rådet ikke kan være forpligtet til at *tiltræde* de konkret nævnte forslag.

2.3.2. Retlig bedømmelse

Med henblik på en stillingtagen til det netop anførte skal jeg, i lyset af hvad der er fremkommet under den mundtlige forhandling, indledningsvis nærmere analysere, *hvad sagen drejer sig om.*

2.3.2.1. Som påstanden er formuleret i stævningen, synes det som om, det ønskes statueret, at Rådet har undladt at indføre en fælles transportpolitik og især undladt at fastlægge bindende rammer for en sådan politik. Jeg er enig med Rådet i, at en sådan påstand som følge af en manglende præcisering af de krævede foranstaltninger må anses for uegnet til påkendelse i realiteten, for så vidt som der kræves indført en fælles transportpolitik i almindelighed. Eftersom begrebet den fælles transportpolitik ikke er klart defineret, men må forklares nærmere, må man give Rådet ret i, at det næppe under en sag i medfør af artikel 175 ville være muligt med sikkerhed at fastslå, hvornår de foranstaltninger, Rådet har truffet, er konkretiseret i en sådan grad, at man tilsammen kan betegne dem som en fælles transportpolitik. Bestemmelsen i artikel 176, stk. 1, hvorefter den institution,

hvis undladelse er erklæret stridende mod traktaten, har pligt til at gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger, taler endvidere imod at antage en sådan påstand til pådømmelse i realiteten. Såfremt der blev afsagt dom, der tog en sådan påstand til følge, ville der intet være vundet herved, for så vidt som der alene ville være konstateret en tilsidesættelse af en retlig forpligtelse, som ikke er tilstrækkeligt konkretiseret. På grundlag af en sådan dom ville det ikke kunne fastslås, hvilke foranstaltninger Rådet konkret skulle gennemføre.

Det må fremdeles afvises at antage en sådan påstand til påkendelse i realiteten, selv om den suppleres med en almindelig *definition* af begrebet transportpolitik. Efter Parlamentets opfattelse kan den fælles transportpolitik i traktatens forstand for eksempel opfattes som et system af indbyrdes sammenhængende, bindende retsakter, som på fællesskabsplan regulerer gennemførelsen og planlægningen af de foranstaltninger vedrørende person- og godsbefordring samt informationsformidling, som er nødvendige for at overvinde de fysiske afstande. Ved hjælp af et sådant system af bindende retsakter tilsigtes det at skabe lignende vilkår som på et internt marked for transportsektoren inden for hele Fællesskabets område.

På grundlag af en sådan definition af begrebet fælles transportpolitik vil Domstolen næppe kunne fastslå, om Rådet har opfyldt en forpligtelse, der påhviler det. En dom, hvorved sagsøgeren fik medhold, ville desuden ikke give Rådet klar og præcis oplysning om, hvilke foranstaltninger det konkret har pligt til at træffe.

Såfremt man lægger påstanden som formuleret i stævningens afsnit I, punkt 1, til grund, må sagen således afvises.

Henset til betydningen af nærværende retstvist finder jeg det imidlertid ikke rimeligt at afvise at påkende sagsøgerens påstand i realiteten på grund af en uklar formulering, *såfremt* sagsøgeren har tilsigtet at opnå et lovligt mål, og dette sigte kommer tilstrækkeligt klart til udtryk i hans indlæg. Også her må det romerretlige princip gælde:

»Scire leges non est verba eorum tenere, sed vim ac potestatem« [5]. (Celsus, Libro Digestorum 1, 3, 17.)

Sagsøgeren har endvidere måttet tage hensyn til, at sagsøgte — Rådet — har et vidt skøn i forbindelse med indførelsen af en fælles transportpolitik. Sagsøgeren har derfor været tvunget til at undgå formuleringer, der indebærer en fare for at pålægge Rådet at træffe bestemte afgørelser i form af lovgivning. Sagsøgeren har måttet bestræbe sig på at udstikke kursen for sin argumentation således, at den hverken lider skibbrud på Skylla som følge af ubestemthed eller knuses mod Karybdis, fordi den griber ind i Rådets frie skøn.

Faktisk har sagsøgeren under sagen også *begrænset og præciseret* sin påstand. Det fremgår allerede klart af de skriftlige indlæg, at Parlamentet under sagen ønsker statueret af Domstolen, at Rådet har tilsidesat den pligt til at indføre en fælles transportpolitik, der følger af traktaten, derved at Rådet ikke har fastsat bindende rammer for en sådan politik *samt* har undladt at træffe afgørelse vedrørende de konkret anførte forslag fra Kommissionen. Efter sagsøgerens opfattelse skal disse to dele af påstanden ikke betragtes hver for sig, men er tværtimod indbyrdes afhængige, for dels må rammerne for en fælles transportpolitik udfyldes ved hjælp af konkrete retsakter, dels kan der kun træffes en saglig afgørelse om de enkelte forslag, såfremt der i forvejen er tilvejebragt en plan for gennemførelsen af målene på transportområdet.

Parlamentet har dernæst anført, at det — for ikke at gribe ind i Rådets frie lovgiverskøn — ikke med søgsmålet ønsker statueret, at Rådet har undladt at træffe visse *foranstaltninger*, hvis *indhold* er nøje *fastlagt*. Derimod påtaler Parlamentet, at

5 — O.a.: »Overholdelsen af retsreglerne afhænger ikke af ordene alene, men tillige af de reale grunde«.

Rådet på transportområdet ikke, eller i hvert fald ikke i fornødent omfang har udøvet sin skønsbeføjelse og derved har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til traktaten. Til forskel fra skrivelsen af 21. september 1982, hvorved Rådet blev opfordret til »... at træffe afgørelse om rammerne for en fælles transportpolitik ... på grundlag af Kommissionens meddelelse af 24. oktober 1973«, har Parlamentet derfor i påstanden alene i almindelighed påtalt, at Rådet har undladt at fastlægge bindende rammer for en fælles transportpolitik.

Sådanne rammer skal heller ikke nødvendigvis tilvejebringes ved én retsakt. Den kan også bestå af en række enkeltforanstaltninger, der kan tænkes vedtaget i flere etaper.

Det ville således efter sagsøgerens opfattelse have fremmet virkeliggørelsen af transportpolitikken, dersom man havde fulgt en planlægnings- og gennemførelsesprocedure på tre trin, omfattende målene og principperne for en fælles transportpolitik, midlerne til gennemførelsen af disse mål og principper samt vedtagelsen af gennemførelsesbestemmelser. Efter Parlamentets opfattelse kunne Rådet have udarbejdet en hensigtsmæssig overordnet plan på grundlag af de meddelelser og memoranda, som Kommissionen forelagde i 1973, 1977 og 1980 (jfr. meddelelse fra Kommissionen til Rådet af 24. oktober 1973 om udviklingen af den fælles transportpolitik (EF-Bulletin, tillæg 16/73); meddelelse fra Kommissionen til Rådet vedrørende et arbejdsprogram indtil 1980 med udkast til Rådets resolution vedrørende prioritering og tidsplan for de afgørelser, der skal træffes af Rådet indtil 1980 (EF-Bulletin 11/77); udkast til Rådets resolution vedrørende prioritering og tidsplan for de afgørelser, der skal træffes af Rådet på transportområdet i perioden indtil 1983 (EFT C 294 af 13. november 1980, s. 6).

Sagsøgeren anerkender endvidere, at traktaten giver fællesskabsinstitutionerne mulighed for at *vælge, om de vil gå systematisk eller mere pragmatisk til værks* i forbindelse med den gradvise indførelse af en fælles transportpolitik, forudsat at de enkelte foranstaltninger til gennemførelse af en sådan politik ikke træffes helt planløst og uden hensyn til en overordnet plan. For jernbane- og landevejstransport og for sejlads ad indre vandveje, såvel som for sø- og luftfart, skal der navnlig træffes foranstaltninger angående den tekniske harmonisering af fartøjerne, regulering af adgangen til det internationale og det interne transportmarked, såvel som angående den tekniske harmonisering af de enkelte samfærdselsnet, fjernelse af huller og flaskehalse og harmonisering af de særlige sociale bestemmelser på transportområdet.

Sagsøgeren har i sidste instans præciseret sin påstand således, at det under sagen alene gøres gældende, at der i strid med traktaten ikke er gennemført en fælles transportpolitik på det i traktaten krævede *minimumsniveau*. For så vidt angår indholdet af disse minimumskrav, har sagsøgeren med tilslutning fra Kommissionen anført, at alle de forslag, Kommissionen har fremsat, i det store og hele blot er udtryk for det, traktaten på det enkelte konkrete område foreskriver som ufravigeligt minimum med henblik på gennemførelsen af den fælles transportpolitik.

Sagsøgeren har yderligere anført, at de bestemmelser, der skal vedtages ifølge artikel 75, stk. 1, litra a) og b), dvs. de fælles regler for international transportvirksomhed samt for det interne transportmarked, udgør *væsentlige dele af en fælles transportpolitik*. Som supplement hertil fastsætter Rådet i henhold til artikel 75, stk. 1, litra c), »andre formålstjenlige bestemmelser« såvel som de i EØF-traktatens artikel 84, stk. 2, hjemlede bestemmelser for sø- og luftfart. De bestemmelser, der herefter skal vedtages, skal tilsammen bidrage til at liberalisere samhandelen og at indføre en ordning med fri konkurrence inden for Fællesskabet. Efter

sagsøgerens opfattelse er det allerede bevist, at en fælles transportpolitik ikke er gennemført, for så vidt som det må konstateres, at sagsøgte inden overgangsperiodens udløb navnlig ikke har vedtaget de bestemmelser, der skal fastsættes i henhold til artikel 75, stk. 1, litra a) og b). Ved ikke at træffe afgørelse angående Kommissionens forslag i henhold til disse bestemmelser har Rådet undladt at gennemføre væsentlige dele af en fælles transportpolitik.

Det bemærkes i denne forbindelse, at sagsøgeren ikke hævder, at Rådet burde have *tiltrådt* de forslag, der er fremsat i henhold til artikel 75, stk. 1, litra a) og b); Parlamentet foreholder alene Rådet, at det ikke har truffet *afgørelse* vedrørende disse forslag, dvs. at Rådet kunne have tiltrådt de pågældende forslag, have forkastet dem eller udbedt sig nye forslag. I sidste instans påtaler Parlamentet således alene, at Rådet ikke har gennemført de dele af en fælles transportpolitik, der kommer til udtryk i Kommissionens forslag i medfør af artikel 75, stk. 1, litra a) og b).

Det må herefter konkluderes, at Parlamentets *påstand*, som nærmere præciseret under den mundtlige forhandling, går ud på, at det *statueres*, at Rådet i strid med traktaten har undladt at indføre en fælles transportpolitik, derved at det navnlig ikke har vedtaget nogen bestemmelser på de områder, der omhandles i Kommissionens forslag i henhold til artikel 75, stk. 1, litra a) og b).

En sådan påstand, hvorefter der gælder visse *konkrete mindstekrav* til en fælles transportpolitik, undgår den modsigelse, der umiddelbart fremgår af påstanden som den oprindeligt opdelte, og som kunne hævdes at fremkomme derved, at de omtvistede rammer på den ene side *ikke er tilstrækkeligt præcist angivet* af hensyn til Rådets frie lovgiverskøn, samt at det på den anden side ønskes statueret, at Rådet har tilsidesat sine forpligtelser derved, at det ikke har taget stilling til bestemte, detaljerede kommissionsforslag. Den endelige påstand indebærer en indskrænkning og præcisering af den oprindelige påstand og underbygger den med en juridisk holdbar argumentation.

Eftersom sagsøgeren heller ikke foreholder Rådet, at det ikke har tiltrådt de kommissionsforslag, der nævnes i stævningen, men alene gør gældende, at Rådet ikke har truffet afgørelse om dem og derved i strid med trakaten har undladt at gøre brug af det skøn, der tilkommer institutionen, kan der i denne forbindelse heller ikke være tale om, at der gøres indgreb i Rådets lovgivningskompetence.

2.3.2.2. Når påstanden — i lyset af hvad der fremkom under den mundtlige forhandling — forstås som anført, finder jeg det heller ikke nødvendigt at tage nærmere stilling til det af sagsøgte yderligere rejste spørgsmål, nemlig om det i forbindelse med et passivitetssøgsmål alene kan foreholdes institutionen, at den retsstridigt har undladt at »træffe afgørelse« i form af en bindende retsakt. Jeg kan i denne henseende nøjes med at konstatere, at en sådan indskrænkende fortolkning af ordet »afgørelse« navnlig ikke harmonerer med den engelske, franske og italienske affattelse af bestemmelsen (fail to act, s'abstient de statuer, si astengano dal pronunciarsi), hvoraf det fremgår, at et passivitetssøgsmål kan anvendes i tilfælde af undladelse af enhver form for *handlen*, såfremt der foreligger en retlig pligt til at foretage den pågældende handling. Denne fortolkning støttes også af stk. 2 i artikel 175, der betegner den

påbudte virksomhed med ordene »tätig werden, act, agir, agire, handelen, handle, να ενελγήσει«.

Ikke mindst af procesbesparende hensyn bør der være adgang til under et passivitetssøgsmål at gøre gældende, at sagsøgte ikke blot har undladt at træffe *en* afgørelse, men en hel *række* — påbudte — afgørelser.

2.3.2.3. Sagsøgte har endvidere anført, at sagsøgeren ikke alene skal føre fuldt bevis for, at den pågældende institution ikke har opfyldt visse af traktatens mål, men at sagsøgeren tillige skal påvise, at sagsøgte *bevidst og forsætligt* har forholdt sig passiv for at forhindre virkeliggørelsen af traktatens mål. En sådan betingelse, hvorefter subjektive omstændigheder spiller ind ved afgørelsen af formalitetsspørgsmålet, har imidlertid ingen hjemmel i bestemmelsen, hvilket sagsøgeren og Kommissionen med rette har anført. Spørgsmålet om, hvornår der foreligger en passivitet i strid med traktaten, vil jeg overhovedet først tage stilling til i forbindelse med behandlingen af realiteten. Derimod må formalitetskravene anses for opfyldt, såfremt der føres fuldt bevis for, at Rådet objektivt har tilsidesat en handlepligt.

3. *Formalitetsbetingelserne i henhold til EØF-traktatens artikel 175,stk. 2*

3.1. I henhold til artikel 175, stk. 2, kan et passivitetssøgsmål kun antages til realitetsbehandling, »hvis den pågældende institution *har været opfordret* til at handle«.

Sagsøgte har i første række bestridt, at sagsøgeren gyldigt har fremsat en opfordring i bestemmelsens forstand. Ud fra Rådets opfattelse af, at Parlamentet ikke er kompetent til at indbringe et passivitetssøgsmål, mente Rådet oprindeligt, at skrivelsen af 21. september 1982 fra Parlamentets formand blot skulle betragtes som et indlæg i den politiske debat mellem Rådet og Parlamentet.

Som med rette anført af sagsøgeren, kan Rådet ikke gøre den forudgående opfordring til institutionen om at tage stilling, som foreskrevet i traktaten, virkningsløs ved at afvise at betragte den som en opfordring i henhold til artikel 175, stk. 2. Efter bestemmelsens indhold er sigtet med denne formalitetsbetingelse at gøre det klart for den pågældende institution, at den potentielle sagsøger bedømmer institutionens holdning som passivitet i strid med traktaten. Der skal herved gives institutionen mulighed for at afværge et passivitetssøgsmål ved at tage stilling i dette øjemed. Formalitetsbetingelsen må herefter være opfyldt, såfremt Rådet er blevet opfordret til at træffe bestemte foranstaltninger under henvisning til muligheden for sagsanlæg i tilfælde af passivitet. Den nævnte skrivelse indeholder således blandt andet i punkt 2 og 3 en udtrykkelig henvisning til EØF-traktatens artikel 175, stk. 2, samt en bebudelse af passivitetssøgsmålet.

Sagsøgte er af den opfattelse, at sagen skal afvises, »for så vidt som (opfordrings-)skrivelsen kræver en fælles transportpolitik indført i almindelige vendinger og uden at henvise til, hvilke konkrete afgørelser i henhold til traktatens artikel 3, litra e), 61, 74, 75 og 84 opfordringen sigter til«.

Det fremgår imidlertid i virkeligheden klart og utvetydigt af skrivelsen, hvilke handlinger man forlanger af Rådet. Modsat Rådets anbringende, hvorefter skrivelsen ikke indeholder en tilstrækkelig præcis angivelse af de afgørelser, der skal træffes, angiver opfordringsskrivelsen alle de ønskede foranstaltninger på en tilstrækkelig nøjagtig måde. I punkt 8 opfordres Rådet til at træffe afgørelse om rammerne for en fælles trafikpolitik; i punkt 13 opfordres Rådet til straks at træffe de afgørelser, som ifølge artikel 75, stk. 1, allerede skulle været

truffet i løbet af overgangsperioden. Punkt 12 indeholder en opfordring til i henhold til artikel 75, stk. 1, litra c), at vedtage alle formålstjenlige bestemmelser til gennemførelsen af den fælles transportpolitik. I punkt 21 ff. opfordres Rådet til at fastsætte passende bestemmelser for sø- og luftfarten i medfør af artikel 84, stk. 2. Endelig indeholder skrivelsen i punkt 18 tillige en opfordring til navnlig at træffe afgørelse om en række forslag fra Kommissionen, herunder også de forslag, der nævnes i stævningen, og som Europa-Parlamentet allerede dengang havde taget stilling til.

Også sagsøgerens opfordringsskrivelse skal ses i lyset af det dilemma, som består i både at undgå for snævre og for vidtgående formuleringer.

Det må herefter konstateres, at den nævnte skrivelse er en tilstrækkelig klar og effektiv opfordring i henhold til EØF-traktatens artikel 175. Det må endvidere konstateres, at opfordringen går videre end stævningen. Den administrative procedure forud for et passivitetssøgsmål tjener efter sit indhold og formål — ligesom i forbindelse med artiklerne 169 og 170 — til at fastlægge grænserne for proceskravet. Da påstanden i den foreliggende sag er snævrere end opfordringsskrivelsen, må sagen også af denne grund kunne antages til pådømmelse.

3.2. Et passivitetssøgsmål kan dernæst kun pådømmes i realiteten, såfremt den pågældende institution ikke har »*taget stilling*« senest to måneder efter, at den er blevet opfordret til at handle.

3.2.1. Parternes indlæg

For det tilfælde, at Domstolen skulle anse sagsøgerens opfordring for fyldestgørende, har Rådet gjort gældende, at dets svarskrivelse af 22. november 1982 opfylder kravene til en »stillingtagen« i artikel 175, stk. 2's forstand. Følgelig skal sagen afvises. Rådet har herved anført, at det dels på grundlag af en modsætningsslutning fra bestemmelsen i EKSF-traktatens artikel 35, i henhold til hvilken et passivitetssøgsmål kan indbringes, hvis Den Høje Myndighed ikke inden for en frist af to måneder har vedtaget nogen beslutning eller rettet nogen henstilling, dvs. ikke har udstedt nogen retsakt, dels på grundlag af selve artikel 175, stk. 1 — som anvender den formulering, at institutionen har undladt at træffe afgørelse — må antages, at der kan foreligge en stillingtagen i artikel 175's forstand, selv om der ikke vedtages en formel retsakt, eller træffes en afgørelse.

Efter Rådets opfattelse har passivitetssøgsmålet alene den funktion at forhindre den pågældende institution i at forholde sig passiv, hvorimod det ikke kan benyttes til at pålægge den at træffe en konkret afgørelse af et bestemt indhold. I overensstemmelse med Domstolens praksis skal det herefter afgøres i hvert enkelt tilfælde, om der foreligger en sådan stillingtagen, der er fornøden for, at anbringendet om passivitet kan gendrives, hvilket indebærer, at sagen skal afvises. Har traktaten givet en institution frihed til at udøve sin virksomhed inden for rammerne af et vist skøn, er der tilstrækkeligt grundlag for at konstatere, at der ikke foreligger en passivitet i artikel 175's forstand, såfremt den pågældende institution i svaret anfører, enten hvorfor den ikke har truffet en afgørelse, samt redegør for den påtænkte videre procedure, eller at den ikke finder anledning til at udøve sin kompetence. Disse krav er efter Rådets opfattelse opfyldt i den foreliggende sag. Eftersom der tilkommer Rådet et vidt skøn for så vidt angår gennemførelsen af transportpolitikken, samt under hensyn til, at Rådet utvetydigt over for Parlamentet har ladet forstå, at det i videst muligt omfang vil bestræbe sig på at løse de foreliggende problemer, må

svarskrivelsen som helhed betragtes som et fyldestgørende svar, jfr. artikel 175, på den klage, Parlamentet har fremsat.

Den forholdsvis korte frist på to måneder, inden for hvilken det er så godt som umuligt at træffe en afgørelse om lovgivning, viser tillige efter Rådets opfattelse, at også en stillingtagen, der hverken imødekommer eller indebærer en afvisning, kan føre til afvisning af sagen.

Sagsøgeren og Kommissionen er enige med sagsøgte i, at en positiv stillingtagen, dvs. et svar, hvori institutionen, efter at være opfordret til at handle, definitivt udtrykker vilje til at foretage den ønskede handling, bevirker, at sagen skal afvises. De har imidlertid forskellig opfattelse af, hvilke retsvirkninger der følger af en negativ stillingtagen, dvs. at institutionen afviser at handle. Efter sagsøgerens opfattelse bevirker en sådan stillingtagen ikke, at sagen skal afvises, eftersom der fortsat foreligger en passivitet. Derimod kommer Kommissionen til den konklusion, at det også kan bringe passiviteten til ophør, at institutionen træffer en anden beslutning end den ønskede eller indtager en negativ holdning, idet den endeligt afviser at træffe den krævede afgørelse. Sagsøgeren og Kommissionen er dog enige om, at det følger af hensynet til retsbeskyttelsen, at en udtalelse fra en institution, hvori denne hverken imødekommer opfordringen fra den søgsmålsberettigede part eller giver meddelelse om, at der er truffet en anden *beslutning i sagen* end tilsigtet med opfordringen, ikke kan betragtes som en »stillingtagen« i henhold til EØF-traktatens artikel 175, stk. 2.

3.2.2. Retlig bedømmelse

Jeg er enig med Kommissionen i, at der må kræves truffet en »afgørelse i sagen«. Sagsøgte har imidlertid i denne forbindelse med rette anført, at en stillingtagen ikke nødvendigvis består i, at der udstedes en formel retsakt.

3.2.2.1. Det fremgår imidlertid klart af *formuleringen* af artikel 175, stk. 2, i alle sprogversioner, at søgsmålet kun skal afvises i tilfælde af, at institutionen, efter at være opfordret til at handle, har fremsat en utvetydig og definitiv udtalelse om, hvorvidt den har eller ikke har til hensigt at foretage den krævede handling (pris position, preso posizione, defined its position, standpunt bepaald, taget stilling, να λάβει θέση).

3.2.2.2. Det *retsbeskyttelseshensyn*, der ligger til grund for passivitetssøgsmålet, fører til samme resultat. Det ville gøre et passivitetssøgsmål til et indholdsløst retsmiddel, dersom man ville antage, at der forelå en stillingtagen, og at passivitetssøgsmålet følgelig skulle afvises, såfremt den pågældende institution fremsætter en udtalelse, hvoraf det ikke fremgår, om, hvornår samt på hvilken måde institutionen vil bringe det påtalte traktatstridige forhold til ophør, hvorved bemærkes, at en sådan udtalelse ikke kan betragtes som en »retsakt«, der kan anfægtes i medfør af artikel 173.

3.2.2.3. Jeg anser det heller ikke for overbevisende, når sagsøgte har anført, at det, således som Rådet i henhold til traktaten er sammensat og den heraf følgende beslutningsprocedure, ofte ikke vil være muligt at gennemføre de forberedende arbejder til en afgørelse i løbet af *to måneder*. Det ville have tilgodeset kravet om, at der skal tages stilling, dersom sagsøgte, som igennem længere tid har haft Kommissionens forslag til behandling, tilstrækkeligt klart havde givet udtryk for, om og hvornår Rådet ville træffe en afgørelse angående forslagene.

3.2.2.4. Det er i den foreliggende sag ikke nødvendigt at tage stilling til, om også et negativt svar, dvs. at den pågældende institution overhovedet afviser at handle — hvilket ikke kan anfægtes i henhold til EØF-traktatens artikel 173 — kan betragtes

som en stillingtagen i henhold til artikel 175, stk. 2.

Der er heller ingen anledning til at diskutere, om det kan anses for en stillingtagen i denne forstand, at der fremsættes en udtalelse, hvoraf det klart fremgår, at der vil blive truffet en anden beslutning end den ønskede. Sagsøgte har nemlig hverken afvist at handle på den måde, sagsøgeren ønsker, eller klart tilkendegivet, om og på hvilken måde sagsøgte vil udøve sit frie skøn. I stedet for indeholder sagsøgtes skrivelse blandt andet

— en »redegørelse for foranstaltninger (der allerede er truffet)», »uden at tage stilling til de i Deres skrivelse rejste judicielle spørgsmål«,

— den udtalelse, at »Rådet erkender ..., at der ... kræves yderligere foranstaltninger«

— en tilkendegivelse af, at Rådet »er fast besluttet på at gøre yderligere fremskridt i retning af virkeliggørelsen af en sådan politik«,

— den oplysning, at Rådet på sit næste møde agter »at tage stilling til en række sager, der er af betydning for den fælles transportpolitik«.

I slutningen findes følgende passus:

»Trods de mange vanskeligheder, som har vist sig, er det desuagtet Rådets hensigt *aktivt at fremme behandlingen* af de endnu ubehandlede forslag såvel som af de nye forslag, Kommissionen måtte fremsætte« (min fremhævelse).

Sagsøgtes besvarelse af sagsøgerens skrivelse skal ifølge sagsøgte selv »betragtes som et indlæg i den politiske debat mellem Rådet og Parlamentet«; svaret kan imidlertid hverken anses for en afvisning af opfordringen til at handle, og dermed en negativ stillingtagen, eller betragtes som en handling, og dermed en positiv stillingtagen.

Det samme gælder med hensyn til Rådets bemærkninger vedrørende de forslag fra Kommissionen, der anføres i stævningen, idet Rådet alene refererer, hvilken fase i behandlingen sagerne befinder sig på, og således ikke tager endelig stilling.

På samme måde forholder det sig med det forslag, der omtales i stævningens punkt 15, og hvorom Rådet har anført, at der i Rådet var enighed om ikke at tage formelt stilling til dette forslag, hvorved Rådet dog i princippet erklærede sig indforstået med de af Kommissionen foreslåede foranstaltninger. Under den mundtlige forhandling knyttede Rådet den bemærkning til denne udtalelse, at Rådet ikke havde tiltrådt det pågældende kommissionsforslag, men alene havde taget til efterretning, at Kommissionen havde til hensigt at indsamle visse oplysninger. Heller ikke på grundlag af denne tvetydige udtalelse kan det klart fastslås, om Rådet agtede at handle på det område, der omhandles i forslaget. Indtil dette punkt blev nævnt under den mundtlige forhandling, var Kommissionen af den opfattelse, at dens forslag endnu var til behandling i Rådet. Først under den mundtlige forhandling oplyste sagsøgte som svar på et spørgsmål, at den nævnte udtalelse betyder, at forslaget er forkastet. Der forelå således under alle omstændigheder ingen gyldig stillingtagen, da sagen blev anlagt.

3.2.2.5. Det må herefter konstateres, at Rådets svar ikke indeholder nogen endelig stillingtagen til, om det på et bestemt tidspunkt — og da på hvilken måde — agtede at handle inden for de områder, Parlamentet havde nævnt i sin opfordringsskrivelse. En sådan udtalelse, der er det samme som et *henholdende svar*, er ingen »retsakt« i artikel 173, stk. 1's forstand og kan derfor heller ikke anfægtes under et annullationssøgsmål i medfør af artikel 173. Passivitetssøgsmålet ville miste enhver praktisk betyd-

ning, og resultatet ville blive manglende retsbeskyttelse, dersom man ville anse et sådant henholdende svar for en stillingtagen i henhold til artikel 175, stk. 2.

3.2.2.6. Endelig kan et andet resultat — modsat sagsøgtes opfattelse — heller ikke støttes på Domstolens praksis. Samtlige de af sagsøgte nævnte søgsmål, der er blevet anlagt i medfør af artikel 175, og som Domstolen har afvist, er blevet anlagt af fysiske eller juridiske personer i medfør af den nævnte artikels tredje stykke, hvorefter et søgsmål også kan indbringes af en sådan person, hvis den yderligere formalitetsbetingelse er opfyldt, at en af Fællesskabets institutioner har undladt at udstede en retsakt — bortset fra henstillinger og udtalelser — »til ham«. I alle de sager, Rådet har anført (Lütticke, [6]; Nordgetreide, [7]; GEMA, [8]; Deutscher Komponistenverband, [9]), såvel som i de yderligere sager, sagsøgeren har anført, blev søgsmålet enten afvist med den begrundelse, at der ikke forelå nogen undladelse, fordi den pågældende institution havde taget stilling til sagsøgerens andragende (Lütticke [6], GEMA [8], Deutscher Komponistenverband [9]), henholdsvis at der ikke var godtgjort at foreligge nogen handlepligt, eller fordi sagsøgerne ikke havde søgsmålskompetence i henhold til EØF-traktatens artikel 175, stk. 3, eftersom deres påstand, hvorefter der skulle statueres passivitet i strid med traktaten, vedrørte en retsakt, der ikke skulle udstedes til dem (Nordgetreide [7]). Som med rette anført af sagsøgeren var det ikke under nogen af disse retssager nødvendigt at tage nærmere stilling til den sagsøgte institutions svar for at fastslå, om der forelå en »stillingtagen«.

I forhold til hvad der var tilfældet under de nævnte sager, udviser den foreliggende sag imidlertid, som allerede nævnt, den afgørende forskel, at Parlamentet kan anlægge sag i medfør af EØF-traktatens artikel 175, stk. 1, uden at der gælder den betingelse for institutionens søgsmålskompetence, at den godtgør at være *individuelt og umiddelbart berørt*. Som ligeledes anført, har Parlamentet dernæst også ført fuldt bevis for sit anbringende om, at Rådet har en positiv pligt til at udøve sin skønsbeføjelse, og at manglende udøvelse af denne beføjelse indebærer en overtrædelse af traktaten.

4. *Sammenfatning*

Over for det i påstanden anførte har sagsøgte i det væsentlige fremført følgende indsigelser:

1) det bestrides, at Europa-Parlamentet er søgsmålskompetent,

2) begrebet »afgørelse« i artikel 175, stk. 1, skal forstås således, at lovgivning falder uden for bestemmelsens anvendelsesområde, og

3) begrebet »stillingtagen« i artikel 175, stk. 2, skal forstås således, at det er tilstrækkeligt til at udelukke et passivitetssøgsmål, at årsagerne til passiviteten anføres.

Kun den første af disse indsigelser tager sigte på Parlamentets søgsmålskompetence som institution, hvorimod de andre lige så vel kan gælde i forhold til andre søgsmålskompetente instanser, som f.eks. Kommissionen og medlemsstaterne. Ligesom for det første anbringendes vedkommende er sigtet med disse anbringender at afskære en retlig censur i tilfælde, hvor Rådet forholder sig passivt på lovgivningsområdet, og hvis disse anbringender blev taget til følge, ville Domstolens prøvelse blive umulig. Et sådant resultat er uden støtte i traktatens indhold

6 — Dom af 1. marts 1966 i sag 48/65, Alfons Lütticke GmbH m.fl. mod EØF-Kommissionen, Sml. 1965-1968, s. 169.

7 — Dom af 18. marts 1972 i sag 42/71, Nordgetreide GmbH und Co. KG mod EØF-Kommissionen, Sml. 1972, s. 41.

8 — Dom af 18. oktober 1979 i sag 125/78, GEMA, Gesellschaft für musikalische Aufführungs- und mechanische Vervielfältigungsrechte, mod EØF-Kommissionen, Sml. 1979, s. 3173.

9 — Dom af 13. juli 1971 i sag 8/71, Deutscher Komponistenverband e.V. mod EØF-Kommissionen, Sml. 1971, s. 163.

og målsætning. Jeg kan derfor heller ikke gå ind for det i mit forslag til Domstolen.

Da det herefter må lægges til grund, at søgsmålet opfylder samtlige formalitetsbetingelser i henhold til artikel 175, stk. 1 og 2, kan det af Parlamentet anlagte passivitetssøgsmål antages til pådømmelse i realiteten.

II — Sagsøgerens subsidiære påstand

Parlamentet har subsidiært gjort gældende, at dersom sagen skal afvises i medfør af EØF-traktatens artikel 175, må den kunne fremmes til behandling i realiteten i medfør af EØF-traktatens artikel 173.

Jeg finder under henvisning til det hidtil anførte ingen anledning til at drøfte denne påstand. Ex tuto og ganske kort skal jeg herom blot bemærke, at jeg navnlig af to grunde er af den opfattelse, at et sådant søgsmål måtte afvises.

1. Artikel 173 hjemler udtrykkeligt kun *søgsmålskompetence* for medlemsstaterne, Rådet og Kommissionen, til forskel fra den anderledes formulerede bestemmelse i artikel 175. Eftersom Parlamentets påstand kan antages til behandling i medfør af artikel 175, er der ingen anledning til — i strid med bestemmelsens ordlyd — at udvide kredsen af søgsmålskompetente instanser.

2. Efter indholdet af artikel 173, stk. 1, kan et annullationssøgsmål dernæst kun fremmes til påkendelse i realiteten, for så vidt angår de af institutionernes *handlinger*, som tilsigter at *medføre retsvirkninger*. Rådets henholdende svar, hvorved der ikke gennemføres nogen retlig regulering, har som nævnt ikke et sådant sigte.

III — Realiteten

Sagsøgeren skal gives medhold, dersom det konstateres, at »Rådet ... i strid med denne traktat [har undladt] at træffe afgørelse«. Herefter kan der kun statueres passivitet, såfremt traktaten hjemler en *tilstrækkelig præcis forpligtelse til at handle*, og Rådet ikke har opfyldt denne forpligtelse.

1. *Gælder der en retlig forpligtelse til at indføre en fælles transportpolitik?*

1.1. Parternes indlæg

Alle de i sagen involverede antager overensstemmende, at der ikke findes en fælles transportpolitik som omhandlet i artiklerne 3, litra e), og 74, dvs. et sammenhængende og indbyrdes afstemt regelsystem, hvormed det tilsigtes at tilvejebringe lignende vilkår for transporterhvervet som på et internt marked inden for hele Fællesskabets område. Opfattelserne deler sig alene med hensyn til spørgsmålet, om denne situation — hvis eksistens Rådet efter eget udsagn ikke bestrider, men tværtimod beklager — skyldes en traktatstridig passivitet fra Rådets side.

Alle de i sagen involverede har med hensyn til påstandens punkt 1 som oprindeligt formuleret afgivet fyldige indlæg vedrørende spørgsmålet, om EØF-traktaten indeholder en tilstrækkelig præcis forpligtelse for Rådet til at indføre en fælles transportpolitik, og om den måde, Rådet indtil nu har forholdt sig på, i lyset af denne forpligtelse må betegnes som en passivitet i strid med traktaten. Således som påstanden er blevet nærmere præciseret under sagens behandling — og hvorefter det nu alene påstås statueret, at sagsøgte i strid med traktaten har undladt at indføre en fælles transportpolitik, navnlig derved at Rådet ikke har vedtaget de fælles regler for international transport og for interne transporter, som i henhold til artikel 75, stk. 1, litra a) og b), skulle være fastsat inden for overgangsperioden — er det i princippet unødvendigt at tage stilling til det spørgsmål, om der gælder en almindelig forpligtelse til at

indføre en fælles politik på transportområdet, navnlig en pligt til at fastlægge rammerne for en sådan politik.

Jeg anser det imidlertid for hensigtsmæssigt allerede på dette punkt at fremsætte nogle bemærkninger vedrørende det generelle spørgsmål, om EØF-traktaten indeholder en tilstrækkeligt konkretiseret *forpligtelse* — der kan efterprøves af Domstolen — *til at indføre en fælles transportpolitik*, på grundlag af hvilken det kan konstateres, at Rådet har forholdt sig passivt i strid med traktaten. Det er efter min mening vanskeligt at bestride — og det gør Rådet, så vidt jeg kan se, heller ikke for alvor — at det hører til Fællesskabets opgaver at indføre en fælles politik på transportområdet. Det ses heller ikke at være omtvistet, at det principielt påhviler alle Fællesskabets institutioner, og således navnlig også Rådet, at indføre passende fælles bestemmelser som foreskrevet i traktaten. Dette fremgår navnlig af EØF-traktatens artikel 3, litra e), hvorefter Fællesskabets virke — under de betingelser og i det tempo, som er foreskrevet i traktaten — med de i artikel 2 nævnte mål for øje skal indebære indførelse af en fælles politik på transportområdet. Parterne synes dernæst også i det væsentlige at være enige om, at den nævnte bestemmelse ikke *i sig selv* hjemler en konkret forpligtelse til at indføre en sådan politik, men at en sådan forpligtelse — således som det allerede fremgår af bestemmelsens indhold — alene kan antages at gælde, såfremt den har støtte i samtlige de traktatbestemmelser, der vedrører transportsektoren.

Uenigheden mellem parterne opstår først for så vidt angår spørgsmålet, om disse bestemmelser tilsammen indeholder en *tilstrækkelig præcis retlig forpligtelse* til at indføre en fælles transportpolitik og dermed giver grundlag for at statuere, at Rådet i strid med traktaten har forholdt sig passivt.

Sagsøgeren og Kommissionen er af den opfattelse, at det fremgår af indholdet af de relevante bestemmelser såvel som af traktatens mål og opbygning, at der gælder en retlig forpligtelse til at indføre en fælles transportpolitik. Artikel 3, litra e), giver sammen med de øvrige relevante bestemmelser, navnlig artiklerne 61, 74, 75 og 84, stk. 2, et klart grundlag for at antage, at der gælder en almindelig retlig forpligtelse til at indføre en fælles politik på transportområdet, som dækker alle de fem transportformer, der nævnes i artikel 84, dvs. transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje samt sø- og luftfart.

Pligten til at fastlægge bindende rammer fremgår efter *sagsøgerens* opfattelse navnlig af traktatens artikel 74, der logisk forudsætter en sådan samlet plan for at forhindre, at Fællesskabet handler uden samordning eller på en selvmodsigende måde. I henhold til traktatens artikel 8, stk. 7, skulle *grundlaget* for den fælles politik have været tilvejebragt *senest ved overgangsperiodens udløb.*

Derimod har *Kommissionen* givet udtryk for, at der *ikke* i henhold til traktaten gælder nogen retlig *forpligelse* til *senest ved overgangsperiodens udløb* at fastlægge rammerne for den fælles transportpolitik. Bortset herfra støtter Kommissionen imidlertid sagsøgerens opfattelse, hvorefter Fællesskabets institutioner har en almindelig retlig forpligtelse til at indføre en sådan politik *i løbet af en passende periode.* Imidlertid *er denne frist udløbet*, også selv om der ikke i artikel 75, stk. 1, litra c) — modsat hvad der gælder for foranstaltninger i henhold til litra a) og b) — er fastsat nogen frist for fastsættelsen af alle andre formålstjenlige bestemmelser. Den omstændighed,

at traktaten selv kun indeholder særlige bestemmelser vedrørende transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje, hvorimod Rådet i henhold til artikel 84, stk. 2, på et senere tidspunkt kan træffe bestemmelse om at indføre en passende ordning for sø- og luftfarten som supplement til de almindelige traktatbestemmelser, taler efter Kommissionens opfattelse for, at der bør gælde en længere frist for vedtagelsen af de væsentlige bestanddele af en fælles politik på sø- og luftfartsområdet end for de andre transportformer. I betragtning af *at* der er forløbet mere end 25 år, siden traktaten trådte i kraft, *at* nye medlemsstater er tiltrådt, som for så vidt angår handelen inden for Fællesskabet i væsentlig grad er afhængige af søfarten, *at* der blandt medlemsstaterne findes vigtige søfartsnationer, *samt* henset til luftfartens betydning, er Kommissionen imidlertid af den opfattelse, at også fristen for udstedelsen af de fornødne nærmere bestemmelser om sø- og luftfarten i mellemtiden er udløbet.

Derimod er *Rådet* på grundlag af en gennemgang af de relevante bestemmelser kommet til den konklusion, at traktaten ikke pålægger Rådet nogen retlig forpligtelse til at fastlægge bindende *rammer* for en fælles transportpolitik. Efter Rådets opfattelse er indførelsen af en fælles transportpolitik heller ikke i traktaten foreskrevet som en retlig forpligtelse, der indholdsmæssigt eller i henseende til tidsrammer er tilstrækkelig klart præciseret til, at man kan konstatere passivitet i strid med traktaten. Bestemmelserne om transporten angiver nemlig alene, at dette område skal reguleres, men fastlægger *hverken* det nærmere indhold af det *mål*, der skal nås, *eller det tidspunkt*, på hvilket målet skal være nået. I endnu højere grad end inden for den fælles landbrugspolitik forudsætter vedtagelsen af fællesskabsbestemmelser på transportområdet en vurdering af komplicerede økonomiske forhold, hvilket i henhold til Domstolens faste praksis begrunder institutionens vide skøn og følgelig udelukker, at der statueres passivitet som omhandlet i traktaten. Rådet har i denne forbindelse anført, at det hverken handler retsstridigt eller overskrider sine beføjelser, dersom det på grund af påviselige vanskeligheder afstår fra at træffe en afgørelse inden for den fastsatte frist. Det samme gælder navnlig også for bestemmelserne i artikel 75, stk. 1, litra c), og artikel 84, stk. 2, som udtrykkeligt tildeler Rådet et vidt skøn.

1.2. Retlig bedømmelse

Til de anførte indlæg bemærkes, at jeg ligesom sagsøgeren og Kommissionen finder, at artikel 3, litra e), sammenholdt med bestemmelserne i traktatens afsnit IV om transport pålægger Rådet en forpligtelse til at indføre en fælles transportpolitik.

1.2.1. Det fremgår allerede af *ordlyden* af artikel 3, litra e), hvorefter Fællesskabets virke skal »indebære«indførelsenaf en fælles politik på transportområdet (den engelske version »shall include« er i så henseende særligtydelig), at bestemmelsen ikke blot indeholder en almindelig programerklæring uden retsvirkninger, men at artikel 3, som fastslået af Domstoleni *Continental Can*-sagen [10], »anser virkeliggørelsenaf de mål, som den formulerer, for nødvendig for udførelsenaf Fællesskabets opgaver«. Endvi-

10 — Dom af 21. februar 1973 i sag 6/72, Europemballage Corporation og Continental Can Company Inc. mod EØF-Kommissionen, Sml. 1973, s. 215.

dere udtalte Domstoleni dommen i *Charmasson*-sagen [11] (Sml. 1974, s. 1383) angående landbrugspolitikken, der omhandles i artikel 3, litra d), at en manglende politik på dette område »er i strid med påbudet i traktatens artikel 3, litra d)«. Endelig kendte Domstoleni dommen i *Schumalla*-sagen [12] for ret, at harmoniseringen af visse nationale bestemmelser, der påvirker konkurrencen inden for transporten med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje, »hører til de i traktatens artikel 3 angivne mål for Fællesskabet«. Det udtales dernæst i dommen, at en sådan harmonisering indebærer vedtagelse af fælles regler og »udgør en væsentlig bestanddel af den fælles transportpolitik, hvis indførelse opfylder påbudet i traktatens artikel 3, litra e), og hører til Fællesskabets grundlag« (s. 2317).

Jeg er imidlertid enig med sagsøgte i, at således som det fremgår af ordene »... under de betingelser og i det tempo, som er foreskrevet i denne traktat«, og som fastslået af Domstoleni *Casati*-sagen [13], skal indholdet af denne forpligtelse fastlægges under hensyn til de særlige bestemmelser om transport i traktatens afsnit IV.

I henhold til artikel 74 søger medlemsstaterne på det i det nævnte afsnit omhandlede område at nå traktatens mål inden for rammerne af en fælles transportpolitik. Som sagsøgeren og Kommissionen med rette har anført, forudsætter denne bestemmelse logisk, at der eksisterer en fælles transportpolitik, og dermed også at en sådan opbygges, således at medlemsstaterne har mulighed for at handle inden for rammerne af en sådan politik. Dette fastslog Domstolen navnlig i dommen i *Trinon*-sagen [14], hvori det udtaltes, at det i henhold til artikel 75 *påhviler* sagsøgte inden for rammerne af en fælles transportpolitik blandt andet at opstille de fælles regler, der omhandles i stk. 1, litra a). At denne forpligtelse ikke kun gælder for de bestemmelser, der foreskrives i artikel 75, stk. 1, litra a) og b), blev ikke mindst fastslået ved dommen i *Schumalla*-sagen [12], hvori det udtaltes, at ifølge traktatens artikel 75, stk. 1, litra c), »[skal] Rådet ... med henblik på at gennemføre bestemmelsen i artikel 74 og under hensyntagen til transportspørgsmålenes særlige karakter foruden reglerne og betingelserne i litra a) og b) fastsætte 'alle andre formålstjenlige bestemmelser'» (s. 2317).

Endelig kan man også i EØF-traktatens artikel 61, stk. 1, finde en indirekte bekræftelse af, at der gælder en sådan forpligtelse, for så vidt som det heri bestemmes, at den *frie* udveksling af tjenesteydelser på transportområdet omfattes af bestemmelserne i afsnittet vedrørende transport. Denne henvisningsbestemmelse ville ikke have mening, såfremt Rådet frit kunne bestemme, hvorvidt det vil gennemføre fri udveksling af tjenesteydelser på det økonomisk vigtige transportområde.

1.2.2. Som sagsøgeren og Kommissionen med rette har anført, fremgår den retlige forpligtelse til at indføre en fælles transportpolitik tillige af traktatens *opbygning* samt af de mål, der tilstræbes med traktaten.

11 — Dom af 10. december 1974 i sag 48/74, Charmasson mod økonomi- og finansministeren, Sml. 1974, s. 1383.

12 — Dom af 28. november 1978 i sag 97/78, Fritz Schumalla, Sml. 1978, s. 2311.

13 — Dom af 11. november 1981 i sag 203/80, Anklagemyndigheden mod Guerrino Casati, Sml. 1981, s. 2595.

14 — Dom af 30. november 1982 i sag 12/82, Anklagemyndigheden mod Joseph Trinon, Sml. 1982, s. 4089.

Den fælles transportpolitik er den ene af de to former for sektorpolitik, som har udtrykkelig hjemmel i traktaten, og hvormed det tilsigtes at virkeliggøre traktatens grundlæggende mål i henhold til artikel 2. Det, der var afgørende for, at denne politik fik udtrykkelig hjemmel i traktaten, var utvivlsomt den økonomiske betydning af denne erhvervssektor, der har en snæver sammenhæng med skabelsen af et fælles marked og navnlig med virkeliggørelsen af de frie varebevægelser. Den indbyrdes afhængighed mellem traktatens mål som anført i artikel 2 og transportpolitikken fremgår navnlig af artikel 74, som henviser til traktatens mål. Det samme gælder for artikel 75, stk. 3, hvorefter Rådet i forbindelse med fastsættelsen af bestemte principper for ordningen af transportvæsenet skal tage hensyn til det nødvendige i en tilpasning til den økonomiske udvikling, der følger af fællesmarkedets oprettelse. Rådet har i beslutning af 13. maj 1965 (EFT 1965-1966, s. 60) anerkendt, at en sådan tilpasning er nødvendig, jfr. den sidste betragtning samt artikel 15, stk. 2.

En yderligere forklaring på, at traktaten indeholder bestemmelser om transport, er givetvis, at transportsektoren ligesom landbrugsområdet er kendetegnet ved vidtgående statslige indgreb, såsom regulering af markedet, offentlige støtteordninger og statsligt ejerskab. Disse særlige forhold kan ikke reguleres alene ved liberaliseringsforanstaltninger, men derudover kræves strukturelle indgreb, navnlig for at undgå konkurrenceforvridninger. Det ville imidlertid være i strid med traktatens mål, såfremt indførelsen af en fælles transportpolitik, også selv om man ser bort fra de *særlige* forpligtelser i henhold til artikel 75, fuldstændig beroede på sagsøgtes frie skøn.

1.2.3. Jeg er også enig med sagsøgeren og Kommissionen i, at forpligtelsen til at indføre en fælles transportpolitik ikke kun omfatter transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje, men principielt også *sø- og luftfart*. Det fremgår af artikel 84, stk. 1, at bestemmelserne i afsnit IV finder anvendelse på transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje. I henhold til stk. 2 *kan* Rådet med enstemmighed træffe beslutning om, *hvorvidt, i hvilket omfang* og *på hvilken måde* passende bestemmelser vil kunne fastsættes for sø- og luftfart. På grundlag af bestemmelsens formulering kunne man muligvis umiddelbart føres til den slutning, at sagsøgte ikke er forpligtet til at fastsætte bestemmelser om sø- og luftfart, og at Rådet for så vidt fuldstændigt frit kan beslutte, hvorvidt, i hvilket omfang og på hvilken måde passende bestemmelser skal fastsættes for disse transportformer. Imidlertid må de tidligere anførte bemærkninger på grundlag af bestemmelsernes sammenhæng også gælde for sø- og luftfarten, hvilket taler imod en sådan fortolkning. Som Kommissionen overbevisende har påvist, har begge transportformer, navnlig efter udvidelsen af Fællesskabet, væsentlig økonomisk betydning og har tillige nær sammenhæng med de øvrige sektorer inden for det fælles marked.

Endelig har Domstolen under henvisning til denne sammenhæng i dommen i *sag 167/73*[4] Kommissionen mod Den franske Republik) statueret, at artikel 84, stk. 2, ikke er til hinder for, at traktaten finder anvendelse på de transportformer, bestemmelsen omhandler. Ifølge dommen har bestemmelsen blot til formål at præcisere, at de særlige bestemmelser om transport, som findes i dette afsnit, ikke uden videre finder anvendelse på sø- og luftfart. Følgelig fastslog Domstolen, at selv om disse transportformer i medfør af artikel 84, stk. 2,

4 — Dom af 4. april 1974 i sag 167/73, Kommissionen mod Den franske Republik, Sml. 1974, s. 359.

for så vidt Rådet ikke har truffet anden bestemmelse, er undtaget fra bestemmelserne i afsnit IV om den fælles transportpolitik, er disse former for transport imidlertid på samme måde som andre transportformer *underlagt traktatens almindelige regler*, dvs. også artikel 3, litra e).

Det følger heraf, at sagsøgtes almindelige, i traktaten hjemlede forpligtelse til at indføre en fælles transportpolitik også omfatter sø- og luftfarten og alene overlader Rådet et skøn med hensyn til spørgsmålet, om og i hvilket omfang det for disse to transportformers vedkommende er ønskeligt at gøre undtagelse fra bestemmelserne i afsnit IV.

Domstolen har dermed yderligere fastslået, at medlemsstaterne ikke alene har ret til, men pligt til at anvende bestemmelserne om *arbejdskraftens frie bevægelighed* på transportområdet. Det ville i lyset heraf være vanskeligt at forstå, at sagsøgte fuldkommen frit skulle kunne bestemme, om den *frie udveksling af tjenesteydelser* skal gennemføres inden for sø- og luftfarten.

1.2.4. Som konklusion må det herefter fastslås, at traktaten gør det til en *pligt* for institutionerne (artikel 4) at indføre en fælles transportpolitik, hvis indhold skal fastlægges under hensyn til samtlige traktatens bestemmelser, navnlig bestemmelserne i afsnittet om transport, samt under hensyn til traktatens opbygning.

1.2.5. Angående *indholdet* af en sådan almindelig forpligtelse hævdede Parlamentet oprindelig den opfattelse, at mål og principper for en fælles transportpolitik i henhold til traktaten skal udformes som *rammer*, der udgør det nødvendige grundlag for vedtagelsen af gennemførelsesbestemmelser. Som allerede nævnt i forbindelse med min stillingtagen til formalitetsspørgsmålet, har Parlamentet under sagens behandling forladt denne retsopfattelse, og efter min mening med rette. Uanset hvor ønskelige sådanne rammer end måtte være, indeholder transportbestemmelserne til forskel fra bestemmelserne om etableringsretten (artikel 54, stk. 1), om den frie udveksling af tjenesteydelser (artikel 63, stk. 1) og om landbruget (artikel 43) intet om, at der skal indføres sådanne rammer eller ligefrem følges en procedure i flere etaper. For så vidt der i artikel 74 henvises til »inden for rammerne af en fælles transportpolitik«, skal bestemmelsen, som med rette anført af Rådet og Kommissionen, alene forstås således, at medlemsstaterne har pligt til at virkeliggøre traktatens mål inden for rammerne af en transportpolitik på fællesskabsplan, dvs. at de skal samarbejde med henblik på gennemførelsen af en fælles transportpolitik, og at de ikke isoleret må forfølge nationale transportpolitiske mål, som muligvis kan være indbyrdes afvigende. Da der ikke forudsættes fastsat sådanne rammer for transportpolitikken, følger det modsætningsvis heraf, at traktaten stiller Fællesskabets institutioner frit med hensyn til, om de vil vælge en systematisk procedure med bestemte etaper, eller om de foretrækker at gå pragmatisk til værks med henblik på en jævnt fremadskridende indførelse af den fælles transportpolitik, forudsat at slutresultatet lever op til traktatens forudsætning om en sammenhængende politik, der både fremmer traktatens grundlæggende mål og opfylder de særlige forpligtelser, der fremgår af transportbestemmelserne.

1.2.6. For så vidt angår det nærmere indhold af denne forpligtelse til at indføre en fælles transportpolitik er jeg enig med sagsøgte i, at denne retlige *forpligtelse ikke*

er tilstrækkeligt konkretiseret til, at den af Domstolen kan lægges til grund som kriterium for at statuere passivitet i strid med traktaten. Til støtte herfor kan i første række anføres, at bestemmelserne i afsnit IV til forskel fra bestemmelserne i afsnit II vedrørende landbruget ikke indeholder en detaljeret angivelse af målene (artikel 39), ikke indeholder en etapevis plan for indførelsen af en sådan politik (artikel 40, artikel 43), samt ikke på en tilstrækkelig klar måde hjemler, henholdsvis foreskriver de midler, hvormed et sådant resultat skal nås (artikel 40, artikel 41). På grund af områdets indviklede beskaffenhed, hvilket navnlig skyldes transportpolitikkens forskellige udformning i de enkelte medlemsstater samt den uomtvistelige sammenhæng med den politik, der føres på andre områder, undlod traktatens fædre utvivlsomt helt bevidst at præcisere det nærmere indhold af forpligtelsen til at indføre en fælles transportpolitik og formulerede, hvilket sagsøgeren ikke bestrider, den pågældende del af traktaten som en »pactum de contrahendo« [»forkontrakt«]. Selv om der, som anført af sagsøgeren og Kommissionen, kan findes visse holdepunkter for en præcisering i traktatens indhold, opbygning og mål, kan det ikke bestrides, at Rådet på dette område har et særdeles vidt skøn. Dette bekræftes ikke mindst af, at traktaten ikke — bortset fra i artikel 75 — forudsætter, at bestemte retsakter udstedes, eller fastsætter en særlig beslutnings- og afstemningsprocedure, lige så lidt som den indeholder udtrykkelige tidsfrister. Sagsøgte har således i henhold til EØF-traktatens artikel 145 beføjelse til at træffe beslutning med henblik på virkeliggørelsen af disse mål uden at være forpligtet til at følge beslutningsproceduren vedrørende afgørelser, der forudsætter forslag fra Kommissionen, jfr. EØF-traktatens artikel 149. Det følger heraf, at selv om de talrige meddelelser og notater, som Kommissionen og sagsøgeren har udarbejdet — og som uden at være fremsat som forslag til en retlig bindende afgørelse utvivlsomt indeholder skitser til en samlet plan — vil kunne betragtes som et forsøg på at præcisere den almindelige forpligtelse til at indføre en transportpolitik, så er sagsøgte dog ikke bundet af dem. Det samme gælder for den række forslag til en definition af en fælles transportpolitik, som sagsøgeren og Kommissionen har fremlagt, men som alene giver en almindelig beskrivelse af de nærmere mål med en sådan politik.

1.2.7. Det forhold, at traktaten ikke indeholder bestemte tidsterminer, er dernæst også en omstændighed, som navnlig er til hinder for at statuere, at sagsøgte i strid med traktaten har undladt at indføre en sådan politik. EØF-traktatens artikel 8, stk. 7, er for så vidt uden betydning, som den bestemmer, at overgangsperiodens udløb — med forbehold af de i traktaten nævnte undtagelser eller afvigelser — skal være sidste frist for såvel ikrafttræden af alle fastsatte bestemmelser som for gennemførelsen af alle foranstaltninger, som opretelsen af fællesmarkedet indebærer. Artikel 75, stk. 2, bestemmer nemlig udtrykkeligt, at kun de i stk. 1, litra a) og b), omhandlede bestemmelser — der må betragtes som væsentlige bestanddele af en fælles transportpolitik — skal fastsættes i løbet af overgangsperioden. Det følger modsætningsvis heraf, at der som udgangspunkt ikke gælder nogen udtrykkelige tidsfrister for indførelsen af de andre foranstaltninger, der omfattes af en fælles transportpolitik. Jeg er imidlertid enig med sagsøgeren og Kommissionen i, at det på grund af den indbyrdes sammenhæng mellem udviklingen af en fælles transportpolitik og det fælles markeds funktion ikke kan være overladt til sagsøgtes helt frie skøn, *hvornår* en sådan politik skal indføres.

1.2.7.1. Det samme må i princippet også gælde, for så vidt som det i henhold til artikel 75, stk. 1, litra c), påhviler sagsøgte at fastsætte alle andre formålstjenlige bestemmelser. Selv om denne forskrift er noget mere præcis end traktatens almindelige forpligtelse til at indføre en fælles transportpolitik, råder sagsøgte i henhold til bestemmelsen alligevel over et vidt skøn ved afgørelsen af, hvilke gennemførelsesforanstaltninger, der må anses for formålstjenlige. Til forskel fra, hvad der gælder for de bestemmelser, der omhandles i artikel 75, stk. 1, litra a) og b), er overgangstidens udløb dernæst heller ikke opfyldelsestermin for denne forpligtelse.

1.2.7.2. De anførte bemærkninger må endelig a fortiori også gælde for så vidt angår forpligtelsen til at træffe foranstaltninger i henhold til artikel 84, stk. 2. Eftersom det fremgår af denne bestemmelse, at fastsættelsen af passende bestemmelser for sø- og luftfarten til supplering af traktatens almindelige bestemmelser fuldt ud er overladt til Rådet, må det under alle omstændigheder være rimeligt med en længere frist for gennemførelsen af de væsentlige dele af en fælles politik for disse transportformer end for dem, der omhandles i afsnit IV.

1.2.8. Ved afgørelsen af, hvor lang frist Rådet rimeligvis bør have, før dets pligt til at handle aktualiseres, må man for det første tage hensyn til, at udformningen af den fælles transportpolitik nødvendigvis må ske inden for rammerne af en vedvarende udviklingsproces på grund af de stadige ændringer på det økonomiske, tekniske og sociale område. For det andet skal der i denne forbindelse tages hensyn til, at den fremadskridende integrationsproces tillige kan indebære ændringer i, hvad der kræves til at etablere det fælles marked. Afgørelsen af, hvad der er en passende frist, afhænger således blandt andet på den ene side af en vurdering af, hvad det fælles marked kræver, og på den anden side af en vurdering af nødvendigheden af at fastsætte gennemførelsesbestemmelser, sammenholdt med de heraf følgende risici. Eftersom der tilkommer sagsøgte et vidt skøn angående fastlæggelsen af det nærmere indhold af de forskrifter, der skal udstedes, såvel som vedrørende fastsættelsen af deres ikrafttrædelsestidspunkt, anser jeg det ikke *for bevist med den fornødne sikkerhed*, at Rådet på nuværende tidspunkt har overskredet grænserne for sit skøn og for så vidt tilsidesat traktaten.

2. *Gælder der en retlig forpligtelse til at fastsætte bestemmelser i henhold til EØF-traktatens artikel 75, stk. 1, litra a) og b)?*

Efter de anførte almindelige bemærkninger vedrørende den i traktaten hjemlede forpligtelse til at indføre en fælles transportpolitik skal jeg i det følgende beskæftige mig med artikel 75, stk. 1, litra a) og b), der udgør det centrale punkt i passivitetssøgsmålet, således som sagsgenstanden fremstår efter den mundtlige forhandling.

2.1. Parternes indlæg

Som allerede anført har sagsøgeren gjort gældende, at sagsøgte ikke har indført en fælles transportpolitik, der opfylder mindstekravene i henhold til de nævnte bestemmelser. De afgørelser, der indtil nu er truffet med hjemmel i disse bestemmelser, har udelukkende et sporadisk præg, og er ikke udtryk for nogen samlet trafikpolitisk plan. I strid med den klare og utvetydige forpligtelse i artikel 75, stk. 1, litra a) og b), har Rådet navnlig undladt at træffe afgørelse vedrørende de forslag, som Kommissionen har fremsat i henhold til disse bestemmelser, og som for nogles vedkommende har ligget hos Rådet i flere år. Som følge heraf udviser den fælles transportpolitik væsentlige lakuner, navnlig for så vidt

angår den harmonisering på de sociale, skattemæssige og tekniske områder, der er en forudsætning for et virkeligt fælles transportmarked, samt med hensyn til den fornødne infrastruktur på transportområdet. Det skøn, Rådet har i henhold til disse bestemmelser, rækker under ingen omstændigheder videre end til at fastlægge det nærmere indhold af de bestemmelser, der skal udstedes, samt fastsætte, hvornår de skal træde i kraft inden for den i artikel 75, stk. 2, omhandlede frist. Såfremt Rådet i strid med den i den omhandlede bestemmelse hjemlede forpligtelse overhovedet ikke gør nogen brug af det skøn, der tilkommer det, har det under alle omstændigheder handlet på en måde, der indebærer et misbrug af skønsbeføjelsen. Sagsøgeren er, lige så vel som Kommissionen, af den opfattelse, at vanskeligheder med at nå frem til en afgørelse vedrørende komplicerede spørgsmål ikke kan anføres som undskyldning for, at sagsøgte har undladt at vedtage de forudsatte bestemmelser inden udløbet af de i henhold til traktaten gældende frister og i henhold til de beslutningsprocedurer, som hjemles i traktaten.

Sagsøgte er ligesom sagsøgeren og Kommissionen i princippet af den opfattelse, at artikel 75, stk. 1, konkretiserer den retlige handlepligt, der følger af artikel 3, litra e), og artikel 74. Rådet har dernæst erkendt, at ikke alle de »bestemmelser, der er hjemlet eller foreskrevet« i henhold til artikel 75, stk. 1, litra a) og b), er blevet gennemført. Desuden har Rådet under sagens behandling gentagne gange givet udtryk for, at det bestræber sig på at udbygge de allerede vedtagne bestemmelser som foreskrevet i traktaten for at virkeliggøre et fælles transportmarked, inden for hvilket der i transportvirksomhedernes interesse skal gælde den friest mulige konkurrence. Den forpligtelse til at handle, der fremgår af artikel 75, stk. 1, er imidlertid efter sagsøgtes opfattelse af et så upræcist indhold og indebærer et så vidt skøn, at den ikke kan begrunde en påstand om, at der skal statueres passivitet i strid med traktaten. Selv efter den videste fortolkning går den omtvistede bestemmelse alene ud på at fastlægge de ydre rammer for Rådets afgørelse, og følgelig er beslutningsbeføjelsen i så henseende overladt til Rådet.

Som begrundelse for dette anbringende har Rådet i det væsentligste anført, at det i henhold til artikel 75, stk. 1, alene påhviler det at udstede de fornødne bestemmelser »under hensyntagen til transportspørgsmålenes særlige karakter«. Herefter tilkommer der ikke alene Rådet et særdeles vidt skøn, men der påhviler det tillige en forpligtelse til at tage hensyn til de særlige forhold på transportområdet, navnlig strukturelle forhold. Som det allerede kom klart til udtryk under forhandlingerne om traktaten, er de enkelte medlemsstaters transportpolitik imidlertid udformet på yderst forskellig måde, hvilket navnlig skydes de forskellige geografiske, økonomiske og politiske forhold. Man må herudover være opmærksom på, at også transportvirksomhederne som følge af arten af de tjenesteydelser, de skal præstere, er særligt følsomme over for foranstaltninger, som indebærer en pludselig ændring af markedsvilkårene. Hertil kommer, at transportvirksomhederne — som er i indbyrdes konkurrence — som følge af de nationale transportsystemers forskelligartede struktur udviser overordentlig store forskelle i henseende til størrelse og kapacitet. Der forekommer ikke alene forskelle med hensyn til, hvorledes forholdet mellem de statsstøttede jernbaner og virksomhederne inden for landevejstransporten er reguleret, men også kapaciteten inden for landevejssektoren har i den senere tid udviklet sig forskelligt i de forskellige medlemsstater som følge af disses forskellige jernbanepolitik. I forbindelse med liberaliseringen af landevejstransporten mellem medlemsstaterne må man nødvendigvis lægge denne situation til grund som udgangspunkt, og liberaliseringen kan på grund af de betydelige investeringer samt konsekvenserne for den almindelige økonomiske politik og arbejdsmarkedspolitik kun ske gradvis og over en vis periode. En liberalisering for så vidt angår den grænseoverskridende landevejstransport forudsætter dernæst, at der — navnlig med henblik på lige konkurrencevilkår for transportvirksomhederne fra de forskellige medlemsstater

— er tilvejebragt en harmonisering af transportvirksomhedernes andel af vejudgifterne. For så vidt angår jernbanerne må Rådet dernæst nødvendigvis tage i betragtning, at disse i næsten alle medlemsstater arbejder med underskud samt er afhængige af offentlig støtte, som det af samfundsøkonomiske hensyn anses for nødvendigt at yde.

Endelig kan den fælles transportpolitik heller ikke realiseres uden hensyn til konsekvenserne for andre politiske og økonomiske mål. Kommissionen har i sin meddelelse af oktober 1973 udtrykkeligt anerkendt den indbyrdes sammenhæng mellem transportsektoren og andre erhvervssektorer, navnlig med regional-, social-, miljø- og energipolitikken.

Under hensyn til dette udgangspunkt kunne man efter Rådets opfattelse fornuftigvis ikke forvente, at der i løbet af de første år af Fællesskabets eksistens skulle kunne opnås en tilnærmelse af de nationale transportstrukturer, som ville have gjort det muligt at liberalisere den grænseoverskridende transport samt indføre fri etableringsret for transportvirksomhederne. Det kan herefter ikke postuleres, at traktatskoncipisterne ønskede, at der skulle gælde en retlig forpligtelse til at gennemføre de bestemmelser, der omhandles i artikel 75, stk. 1, litra a) og b), inden overgangstidens udløb. Denne tidstermin kan derfor i det højeste antages at bero på ordensmæssige hensyn.

Selv om det erkendes, at fremskridtene med henblik på gennemførelsen af en fælles transportpolitik også i dag, næsten 14 år efter overgangsperiodens udløb, umiddelbart forekommer utilfredsstillende, beror dette efter sagsøgtes mening på problemernes indbyrdes sammenhæng og skyldes ikke, at Rådet mangler vilje til at gøre fremskridt. Det kan under alle omstændigheder ikke hævdes, at Rådet har misbrugt sin beføjelse til at udøve et skøn over, hvorvidt en afgørelse er formålstjenlig, såfremt Rådet af hensyn til transportspørgsmålenes særlige karakter, jfr. påbudet i artikel 75, hidtil har afstået fra at træffe afgørelse vedrørende de pågældende forslag. Der må tværtimod nødvendigvis tilkomme Rådet et vidt skøn, når det i lyset af de til enhver tid fremherskende hensyn enten træffer afgørelser eller udsætter disse, indtil de nødvendige betingelser er opfyldt. Sagsøgte har i denne forbindelse bestridt sagsøgerens anbringende, hvorefter Rådet ikke har truffet nogen afgørelser, fordi det skulle have lagt vægt på at opnå enstemmighed, selv om det havde været muligt at træffe en afgørelse med kvalificeret majoritet. Efter Rådets opfattelse tager sagsøgeren for det første ikke hensyn til, at det fremgår af artikel 75, stk. 3, at Rådet som en undtagelse fra den i stk. 1 omhandlede fremgangsmåde med enstemmighed fastsætter særlige bestemmelser vedrørende principperne for ordningen af transportvæsenet, hvis anvendelse alvorligt kunne påvirke levestandarden og beskæftigelsesniveauet i visse egne samt udnyttelsen af transportmateriellet. For det andet kræves der enstemmighed i alle de tilfælde, hvor Rådet ønsker at afvige fra Kommissionens forslag, og Kommissionen ikke har ændret sine forslag, således at de svarer til det, der er blevet resultatet af Rådets drøftelser. Helt generelt har Rådet anført, at dets adfærd ikke kan bedømmes

uden at tage hensyn til, at Rådet i henhold til traktatens bestemmelser består af repræsentanter for medlemsstaternes regeringer, som igen er ansvarlige over for deres lovgivende forsamlinger. I henhold til traktaten er det ligefrem meningen, at den til enhver tid værende regering lovligt skal kunne hævde sin opfattelse i Rådet. Af denne grund må Rådet tillige tage hensyn til eventuelle divergerende opfattelser medlemsstaterne imellem og meget omhyggeligt overveje, om de foreliggende indvendinger ikke vanskeliggør eller ligefrem umuliggør gennemførelsen af sådanne foranstaltninger, for hvilke der foreligger en kvalificeret majoritet. Rådet er den institution, inden for hvilken de forskellige opfattelser og krav skal bringes i indbyrdes overensstemmelse. Rådet selv kan ikke påbyde en sådan overensstemmelse, men kan alene forsøge at arbejde herpå, hvilket ikke kan ske nærmest hen over hovedet på de enkelte regeringer. De i artikel 75, stk. 1, opregnede betingelser skal derfor give sikkerhed for, at Rådet som den institution, der træffer afgørelse vedrørende lovgivning, først indfører bindende fællesskabsbestemmelser, når betingelserne for, at medlemsstaterne kan sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der påhviler dem, er opfyldt. Over for dette faktum er det uden betydning, at sagsøgeren og Kommissionen har påberåbt sig de forpligtelser, der angiveligt påhviler sagsøgte i henhold til traktatens artikel 5, der kun retter sig til medlemsstaterne. Såfremt sagsøgeren ønsker at kritisere resultaterne af indsatsen inden for transportområdet, bør denne kritik ikke rettes mod sagsøgte, men mod regeringerne i medlemsstaterne.

På grundlag af det anførte kommer sagsøgte til det resultat, at der ikke er begået misbrug i forbindelse med udøvelsen af det skøn, der tilkommer sagsøgte. Efter Rådets opfattelse kan Domstolen imidlertid kun statuere, at der foreligger passivitet i strid med traktaten, såfremt den manglende aktivitet ikke kan forsvares ud fra noget fornuftigt synspunkt.

2.2. Retlig bedømmelse

2.2.1. For så vidt som sagsøgte, således som det fremgår af de anførte bemærkninger, har hævdet, at artikel 75, stk. 1, ikke indeholder en pligt til at handle inden for en bestemt frist, men alene indeholder en almindelig programerklæring, samt at det udelukkende beror på Rådets skøn, hvornår og med hvilket nærmere indhold dette program skal gennemføres, bemærkes for det første, at denne opfattelse allerede modsiges af bestemmelsens *indhold*, som i så henseende har den fornødne klarhed. Bestemmelsen pålægger således Rådet en klar forpligtelse, for så vidt som den foreskriver, at Rådet med henblik på at gennemføre bestemmelsen i artikel 74 og under hensyntagen til transportspørgsmålenes særlige karakter på forslag af Kommissionen og efter høring af Det økonomiske og sociale Udvalg og Forsamlingen indtil udgangen af anden etape med enstemmighed og derefter med kvalificeret flertal *fastsætter* de i litra a), b) og c) omhandlede bestemmelser (wird der Rat ... aufstellen, festlegen, erlassen, le Conseil ... établit, the Council shall ... lay down, il Consiglio ... stabilisce, stelt de Raad vast, το Συμβούλιο ... θεσπίζει).

2.2.2. Det fremgår endelig af den i stk. 2 indeholdte fristbestemmelse, hvorefter de i stk. 1, litra a) og b), omhandlede bestemmelser *fastsættes* i løbet af overgangsperioden (werden erlassen, sont arrêtées, shall be laid down, sono stabilite, worden vastgesteld, θεσπίζονται), at der i henhold til traktaten gælder en retlig handlepligt af et bestemt indhold. Bestemmelsens indhold giver i hvert fald ikke, som hævdet af Rådet, nogen støtte for, at der ikke skulle være tale om en klar tidsplan, men om en bestemmelse der beror på rene ordensmæssige grunde.

Imod en sådan fortolkning kan det endvidere anføres, at den klare fristbestemmelse ville være uden *indhold og formål*, dersom

Rådet uden hensyn til fristen efter et skøn kunne bestemme, hvornår det ville handle. I denne forbindelse henviser jeg til Domstolens dom i *Defrenne II*-sagen [15], hvori det udtrykkeligt blev fastslået, at end ikke medlemsstaternes resolutioner — lige så lidt som andre retsakter, der udstedes af institutionerne — gyldigt kan ændre en i traktaten fastsat frist. Selv om Domstolen i visse sager, som f.eks. i *Kind*-sagen [16], har kendt en forordning for gyldig i et tilfælde, hvor en fælles markedsordning var indført for sent og i første omgang kun midlertidigt, og selv om Domstolen ikke statuerede, at Rådet havde forholdt sig passivt i strid med traktaten, kan det ikke på dette grundlag antages, at Rådet har beføjelse til at gøre undtagelse fra traktatens bindende forskrifter.

2.2.3. Ved siden af den præcise tidsplan fastsætter artikel 75 dernæst en bestemt *beslutningsprocedure*, der også er karakteristisk for de andre områder, hvor der gælder en handlepligt for Rådet. Kommissionens ret til at fremsætte forslag, Det økonomiske og sociale Udvalgs samt Parlamentets ret til at blive hørt såvel som den nærmere foreskrevne afstemningsprocedure ville være uden mening, dersom det fuldstændigt beroede på Rådets skøn, om og i givet fald hvornår og med hvilket flertal det agtede at udøve den skønsbeføjelse, det råder over.

Den antagelse, at artikel 75, stk. 1, litra a) og b), bindende pålægger Rådet at udnytte sin skønsbeføjelse inden for den fastsatte frist, støttes ikke mindst af, at traktaten hjemler mulighed for, at der efter udløbet af den anden etape fastsættes lignende bestemmelser med kvalificeret flertal. Artikel 75, stk. 3, foreskriver under de i bestemmelsen angivne omstændigheder alene en enstemmig beslutningsprocedure »som afvigelse« (in Abweichung, par dérogation, by way of derogation, in deroga, in afwijking, κατά παρέκκλιση) fra dette princip, altså kun som en undtagelse. I henhold til Domstolens faste praksis skal undtagelser fra hovedreglen imidlertid fortolkes indskrænkende, og det påhviler derfor Rådet i hvert enkelt tilfælde at godtgøre, at de nævnte omstændigheder foreligger.

2.2.4. Også *artikel 76* støtter den antagelse, at de i artikel 75, stk. 1, hjemlede forpligtelser er undergivet en retslig efterprøvelse. I henhold til artikel 76 kan ingen medlemsstat, *indtil de i artikel 75, stk. 1, omhandlede bestemmelser er fastsat*, ændre de gældende nationale bestemmelser på en sådan måde, at de »bliver mindre gunstige for transportvirksomheder fra andre medlemsstater end for indenlandske ...«. En bestemmelse som denne har kun mening, dersom den kan håndhæves ad rettens vej. Kun bestemmelser, der er tilstrækkeligt præcise, kan håndhæves ad rettens vej. Indholdet af forpligtelsen i henhold til artikel 76 fremgår af artikel 75, stk. 1. Det må på dette grundlag antages, at traktatens koncipister anså artikel 75, stk. 1, for at være tilstrækkelig præcis til at blive håndhævet ad rettens vej.

2.2.5. Afslutningsvis må det herefter konstateres, at det navnlig fremgår af den i traktaten fastsatte frist for at træffe afgørelse, af afstemningsproceduren samt af stand-still-forpligtelsen i artikel 76, at artikel 75 ikke blot indeholder almindelige programerklæringer, men at bestemmelsen pålægger Rådet at anvende den skønsbeføjelse, der tilkommer institutionen, senest inden overgangsperiodens udløb. Efter dette tidspunkt er der tale om manglende opfyldelse af Rådets forpligtelser.

15 — Dom af 8. april 1976 i sag 43/75, Gabrielle Defrenne mod Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena, Sml. 1976, s. 455.

16 — Dom af 15. september 1982 i sag 106/81, Julius Kind KG mod Det europæiske økonomiske Fællesskab, Sml. 1982, s. 2885.

De afgørelser, Rådet i henhold til artikel 75, stk. 2, skal træffe i løbet af overgangsperioden, kan det træffe med kvalificeret flertal. Som navnlig Kommissionen med rette har anført, gælder dette *a fortiori* for det tilfælde, at perioden allerede er udløbet.

Ja, det må hævdes, at Rådet er forpligtet til at anvende den enklere beslutningsprocedure, der består i afstemning med kvalificeret flertal, dersom der allerede er indtrådt en forsinkelse, for derved hurtigst muligt at bringe den retsstridige undladelse til ophør og tilvejebringe retmæssige tilstande.

2.2.6. Jeg er endvidere enig med sagsøgeren og Kommissionen i den opfattelse, at den i artikel 75, stk. 1, litra a) og b), hjemlede handlepligt for Rådet også har et *tilstrækkeligt konkretiseret* indhold til, at Domstolen kan statuere passivitet i strid med traktaten. Dette gælder navnlig for den i artikel 75, stk. 1, litra b), omhandlede pligt til efter den i bestemmelsen fastsatte fremgangsmåde samt inden overgangsperiodens udløb at fastsætte »de betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende«. Det fremgår af denne bestemmelse, at også transportvirksomheder, der ikke er hjemmehørende i en medlemsstat, har adgang til at udføre interne transporter i den pågældende medlemsstat, og at Rådet i dette øjemed skal fastsætte alle formålstjenlige bestemmelser, hvorved der alene tilkommer Rådet et skøn med hensyn til den nærmere udformning af disse bestemmelser.

Knapt så præcist afgrænset er den handlepligt, der følger af artikel 75, stk. 1, litra a). Herefter påhviler det Rådet at fastsætte »fælles regler for international transport til eller fra en medlemsstats område eller gennem én eller flere medlemsstaters områder«. Selv om denne bestemmelse er mindre præcis end den forpligtelse, der nævnes i litra b), giver den dog ikke Rådet et helt frit skøn med hensyn til udformningen af de herved foreskrevne fælles regler.

2.2.6.1. Jeg er for så vidt enig med sagsøgeren og Kommissionen i den opfattelse, at allerede *traktaten* tilstrækkeligt klart angiver, hvad den nævnte forpligtelse som minimum indebærer. Ligesom i forbindelse med den nærmere fastlæggelse af Rådets almindelige forpligtelse til at indføre en fælles transportpolitik skal dette minimum bestemmes i lyset af traktatens almindelige mål. Dette fastslog Domstolen allerede udtrykkeligt i sag 167/73 [4] (Kommissionen mod Den franske Republik). Domstolen kendte blandt andet for ret, at artikel 74 — som det påhviler Rådet at gennemføre ved at træffe de i artikel 75 omhandlede foranstaltninger — ved omtalen af traktatens mål henviser til artikel 2 og 3, til hvis gennemførelse de grundlæggende bestemmelser, der finder anvendelse på enhver økonomisk aktivitet, først og fremmest skal bidrage. Som Domstolen bemærkede, gør bestemmelserne om den fælles transportpolitik på ingen måde »disse fundamentale regler uanvendelige, men har tværtimod til formål at iværksætte dem og fuldbyrde dem ved fælles handlinger«. For så vidt som de nævnte mål på nogen måde kan nås ved anvendelse af de anførte almindelige bestemmelser, skal disse herefter også anvendes. Det følger heraf, at den fælles transportpolitik omfatter mere end blot den frie udveksling af tjenesteydelser.

4 — Dom af 4. april 1974 i sag 167/73, Kommissionen mod Den franske Republik, Sml. 1974, s. 359.

I overensstemmelse hermed fastslog Domstolen i *Trinon*-sagen [14], at gennemførelsen af artiklerne 74 og 75 »har ... til formål at liberalisere samhandelen og at indføre en ordning med fri konkurrence inden for Fællesskabet«. Under henvisning til EØF-traktatens præambel samt til selve begrebet fælles transportpolitik fastslog Domstolen ydermere, at Fællesskabet ligeledes har til opgave at sikre ligevægt i samhandelen og redelig konkurrence, og at Rådet med henblik på gennemførelsen af disse mål kan pålægge Fællesskabets transportvirksomheder forpligtelser og begrænsninger.

Som tidligere anført omfatter indførelsen af en fælles transportpolitik tillige gennemførelsen af den frie udveksling af tjenesteydelser. Der tales i artikel 61 om den *frie* udveksling af tjenesteydelser. Det kan følgelig ikke være bestemmelsens indhold eller sigte, at transportsektoren er den eneste erhvervssektor, hvor princippet om den frie udveksling af tjenesteydelser ikke finder anvendelse. Som fastslået af Domstolen i sag 167/73 [4] (Kommissionen mod Den franske Republik) er denne bestemmelse udelukkende et udslag af den betragtning, at »da transportområdet først og fremmest vedrører tjenesteydelser, har man under hensyn til denne erhvervsgrens særlige problemer fundet det nødvendigt, at den underkastes en særlig ordning«. Herefter skal den frie udveksling af tjenesteydelser også gennemføres inden for de områder, der omhandles i artikel 75, stk. 1, litra a) og b). Som fastslået af Domstolen i Schumalla-sagen [12] udgør dette princip en væsentlig bestanddel af den fælles transportpolitik.

2.2.6.2. Endeligt har Rådet selv præciseret den i artikel 75, stk. 1, hjemlede handlepligt i beslutning 65/271/EØF af 13. maj 1965, der er udstedt med hjemmel i EØF-traktatens artikler 75 og 99 og rettet til medlemsstaterne, og som angår harmonisering af visse bestemmelser, der har indvirkning på konkurrencen inden for transporten med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje (EFT 1965-1966, s. 60). I betragtningerne til beslutningen, der i henhold til artikel 189, stk. 4, er bindende for medlemsstaterne, hedder det:

»Et af målene inden for den fælles transportpolitik må være fjernelsen af forskelle, der er af en sådan art, at de i væsentlig grad fordrejer konkurrencevilkårene inden for transporten; det er derfor nødvendigt at træffe foranstaltninger til harmonisering eller indbyrdes tilnærmelse af visse administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, som er specielle for transportområdet; disse foranstaltninger må alt efter omstændighederne på fællesskabsplan omfatte såvel forholdet mellem de forskellige transportgrene som forholdet mellem transportvirksomhederne i de enkelte medlemsstater inden for en enkelt transportgren.«

Under henvisning hertil pålægger beslutningen medlemsstaterne inden udløbet af de i beslutningen angivne frister, der alle ligger før overgangsperiodens udløb, at træffe følgende foranstaltninger:

— vedrørende det fiskale område: til afskaffelse af dobbeltbeskatning af motorkøretøjer, til gennemførelse af ensartede ordninger om afgiftsfri indførsel af brændstof, som indeholdes i køretøjernes brændstofbeholdere, til indførelse af ensartede beregningsgrundlag for motorkøretøjsafgifterne, til tilpasning af de særlige afgiftsordninger for godstransport for egen og for fremmed regning samt til at inddrage transportydelser under et fremtidigt fælles system for omsætningsafgifter;

4 — Dom af 4. april 1974 i sag 167/73, Kommissionen mod Den franske Republik, Sml. 1974, s. 359.

12 — Dom af 28. november 1978 i sag 97/78, Fritz Schumalla, Sml. 1978, s. 2311.

14 — Dom af 30. november 1982 i sag 12/82, Anklagemyndigheden mod Joseph Trinon, Sml. 1982, s. 4089.

— vedrørende statslige indgreb på transportområdet: til en så vidtgående nedskæring som muligt af forpligtelser, der falder ind under begrebet offentlige tjenesteydelser, til tilvejebringelse af en rimelig godtgørelse for de byrder, der skyldes forpligtelser, som opretholdes, og for dem der følger af takstnedsættelser af sociale grunde, til normalisering af jernbanevirksomhedernes finansielle selvstændighed samt til fastlæggelse af støtteordninger for transporten under hensyntagen til denne erhvervssektors særlige karakter;

— vedrørende de sociale ordninger: til indbyrdes tilnærmelse i takt med udviklingen af de specielle bestemmelser, der på transportområdet gælder for arbejdsbetingelserne, til gennemførelse af ens bestemmelser for sammensætningen af det medfølgende personale, til harmonisering af bestemmelserne for arbejds- og hviletid samt til harmonisering af overarbejdsordningerne og til indførelse af en bog, som i det enkelte tilfælde muliggør kontrol med overholdelsen af arbejdstidsbestemmelserne.

I henhold til beslutningens artikel 14 vedtager *Rådet* på grundlag af traktatens artikler 75 *og* 99 de nødvendige bestemmelser til gennemførelse af beslutningen (med undtagelse af de i artikel 14 nævnte bestemmelser) senest seks måneder, henholdsvis et år inden deres fastsatte ikrafttræden. Alle disse frister udløb før overgangsperiodens udløb.

Selv om de i beslutningen angivne frister for længst er udløbet, betyder dette imidlertid ikke, at de ikke længere er retligt bindende. Fristerne har den betydning, at der efter deres udløb foreligger manglende opfyldelse fra Rådets side.

Endvidere kan Rådet ikke hævde, at den præcisering af dets handlepligter i henhold til artikel 75, stk. 1, litra a), som det selv har foretaget i den nævnte beslutning, er for ubestemt, eller at den begrænser dets frie skøn.

2.2.6.3. Dernæst bestrider Rådet heller ikke for alvor — hvis jeg har forstået det rigtigt — at navnlig foranstaltninger vedrørende den tekniske harmonisering samt med henblik på gennemførelsen af en fælles pris- og kapacitetspolitik såvel som vedrørende tilsyn med markederne og tilvejebringelse af en transportinfrastruktur — som gentagne gange er behandlet i Kommissionens memoranda og meddelelser og i Parlamentets beslutninger, og som er blevet konkretiseret i de kommissionsforslag, der anføres i Parlamentets opfordringsskrivelse af 21. september 1982 — må betragtes som nødvendige bestanddele af den transportpolitik, der skal gennemføres i henhold til artikel 75, stk. 1.

2.3. Det kan herefter fastslås — som endnu en foreløbig konklusion — at den i artikel 75, stk. 1, litra a) og b), hjemlede handlepligt for Rådet er tilstrækkeligt klart præciseret, såvel hvad angår tidsfrister som efter sit indhold. Efter overgangsperiodens udløb er det for så vidt ikke længere overladt til Rådets skøn, om det overhovedet ønsker at foretage sig noget på det nævnte område. Et frit skøn har Rådet alene med hensyn til udformningen af de nærmere bestemmelser. Ved ikke at have truffet nogen afgørelse på de områder, der omhandles i Kommissionens forslag i henhold til artikel 75, stk. 1, litra a) og b), har Rådet således undladt at opfylde sin handlepligt og har for så vidt forholdt sig passivt i strid med traktaten. En sådan traktatstridig passivitet må navnlig også statueres, selv om Kommissionens forslag først er blevet fremsat efter overgangsperiodens udløb, idet Rådet, som påvist, fortsat har pligt til at træffe afgørelse på de nævnte områder.

3. *Er sagsøgtes passivitet berettiget på grund af særlige omstændigheder?*

Afslutningsvis skal jeg herefter blot tage stilling til, om Rådets gældende handlepligt modificeres som følge af kravet om, at Rådet fastsætter de i litra a) og b) omhandlede regler og betingelser »under hensyntagen til transportspørgsmålenes særlige karakter«, eller om andre relevante omstændigheder kan være til hinder for at statuere, at Rådet har udvist en traktatstridig passivitet.

3.1. Rådet har som begrundelse for, at de fornødne retsakter ikke er udstedt, henvist til *objektive vanskeligheder*, der navnlig skyldes de forskellige nationale synspunkter vedrørende trafikpolitikken, de enkelte transportgrenes nære indbyrdes afhængighed samt virkningerne af en fælles transportpolitik på andre politiske og økonomiske mål. Rådet er af den opfattelse, at det som følge af kravet om »hensyntagen til transportspørgsmålenes særlige karakter« har et principielt ansvar for, at der ved udøvelsen af skønnet tages hensyn til de anførte vanskeligheder.

Ingen af de i sagen involverede har imidlertid bestridt, at Rådet skal udøve sit skøn under hensyntagen til transportspørgsmålenes særlige karakter, og at denne del af bestemmelsen derfor må fortolkes som en *hjemmel for et* særligt vidt skøn. I den foreliggende sag opstår imidlertid det spørgsmål, om dette skøn rækker så vidt, at Rådet under henvisning hertil med rette kan forholde sig passivt efter overgangsperiodens udløb, selv om der foreligger konkrete kommissionsforslag i henhold til artikel 75, stk. 1, litra a) og b).

3.1.1. Over for en sådan fortolkning, hvorefter det omtalte krav udgør en form for *beskyttelsesklausul*, kan det imidlertid allerede anføres, at der ikke — som med rette anført af sagsøgeren — i EØF-traktatens system ud over de udtrykkeligt tilladte beskyttelsesforanstaltninger findes nogen beskyttelsesklausuler, hvorefter det kan undlades at opfylde de i traktaten foreskrevne forpligtelser. Dersom fællesskabsretten medfører, at visse erhvervssektorer rammes af vanskeligheder, eller at en branche trues af skadelige virkninger, hjemler traktaten specielle eller generelle beskyttelsesforanstaltninger. Således foreskrev artikel 75, stk. 2, at Rådet i en sådan situation som en undtagelse fra de almindelige regler skulle træffe enstemmig afgørelse. I henhold til EØF-traktatens artikel 226 kunne medlemsstaterne derudover inden for overgangsperioden træffe beskyttelsesforanstaltninger, der ikke var i overensstemmelse med traktatens bestemmelser. Noget tilsvarende var hjemlet i artikel 135 i tiltrædelsesakterne fra 1972 og i artikel 130 i akten vedrørende Grækenlands tiltrædelse. Hvis man havde frygtet, at de nye medlemsstaters tiltræden indebar alvorlige risici eller vanskeligheder for indførelsen af en fælles transportpolitik, havde det været nærliggende at fastsætte ændrings- eller overgangsbestemmelser i de respektive tiltrædelsesakter. Eftersom dette ikke skete, må man for så vidt lægge til grund, at Rådets forpligtelse til at gennemføre de gældende traktatbestemmelser består fuldt ud, som fastslået i artikel 2 i akterne vedrørende tiltrædelsesvilkårene og tilpasningerne af traktaterne af 1972 (EFT, særudgave af 27. marts 1972) og 1979 (EFT L 252 af 15. november 1979).

3.1.2. Den af Rådet hævdede opfattelse, hvorefter en passivitet kan være berettiget under hensyn til transportspørgsmålenes særlige karakter, kan dernæst, som navnlig anført af Kommissionen, gendrives med henvisning til de tilsvarende bestemmelser vedrørende gennemførelsen af en fælles landbrugspolitik. EØF-traktatens artikel 39,

stk. 1, opregner målene for en sådan politik. Under hensyn til at disse mål er i indbyrdes konkurrence, har Domstolen til stadighed i sin praksis fastholdt, at der tilkommer Rådet et vidt lovgiverskøn, for så vidt angår forpligtelsen til at indføre fælles markedsordninger for alle landbrugsprodukter.

I lighed med artikel 75 foreskriver også artikel 39, stk. 2, at der ved udarbejdelsen af den fælles landbrugspolitik blandt andet skal tages hensyn til landbrugserhvervets særlige karakter, der følger af landbrugets sociale struktur og af de strukturelle og naturbetingede forskelle mellem de forskellige landbrugsområder, samt til den kendsgerning, at landbruget i medlemsstaterne udgør en sektor, som er snævert forbundet med økonomien som helhed. Det er imidlertid almindeligt anerkendt, at der uanset den nævnte bestemmelse var pligt til at indføre fælles markedsordninger i løbet af overgangsperioden, dvs. inden en bestemt frist. Sidst, men ikke mindst er en sådan forpligtelse forudsat i Domstolens praksis vedrørende landbruget og navnlig vedrørende den fælles fiskeripolitik, hvorunder Domstolen har skullet tage stilling til følgerne af en traktatstridig passivitet fra Rådets side (jfr. *Kommissionen mod Det forenede Kongerige*, sag 231/78 [17], *Kommissionen mod Frankrig*, sag 232/78 [18], *Kommissionen mod Det forenede Kongerige*, sag 804/79 [19] samt *Tymen*-sagen [20]). Det fremgår af den anførte praksis, at dersom Rådet afstår fra at handle i overensstemmelse med de pligter, der påhviler det, medfører dette en pligt for medlemsstaterne til at samarbejde. En sådan pligt til at samarbejde forudsætter imidlertid, at Rådet *skulle* have handlet i løbet af overgangsperioden, henholdsvis inden for det i tiltrædelsesaktens artikel 102 fastsatte *tidsrum*, samt at det i strid med denne *forpligtelse* ikke har handlet.

3.1.3. Det er heller ikke holdbart, når Rådet i denne forbindelse har henvist til visse opfattelser i den franske og italienske forvaltningsretlige doktrin, hvorefter en myndighed, der skal opfylde en forpligtelse med et præcist indhold, ikke gør sig skyldig i en ulovlig passivitet, såfremt konkrete tekniske eller politiske omstændigheder er til hinder for opfyldelsen af en sådan forpligtelse. Som sagsøgeren og navnlig Kommissionen med rette har anført, er der i det foreliggende tilfælde ikke tale om en forvaltningssag, men derimod om en forfatningsretlig tvist. En institution, Parlamentet, har sagsøgt en anden institution, Rådet, med påstand om, at der statueres passivitet i strid med traktaten. Herefter kan der i det højeste være tale om at drage analogier til retssystemerne i de medlemsstater, hvor — som f.eks. i Forbundsrepublikken Tyskland eller i Den italienske Republik — sådanne retstvister skal afgøres af en forfatningsdomstol. Sagsøgte har imidlertid ikke bestridt, at hverken den tyske eller den italienske forfatningsdomstol har anerkendt, at en forfatningsmæssig institution med rette kan henvise til sådanne vanskeligheder som

17 — Dom af 29. marts 1979 i sag 231/78, Kommissionen mod Det forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, Sml. 1979, s. 1447.

18 — Dom af 25. september 1979 i sag 232/78, Kommissionen mod Den franske Republik, Sml. 1979, s. 2729.

19 — Dom af 5. maj 1981 i sag 804/79, Kommissionen mod Det forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, Sml. 1981, s. 1045.

20 — Dom af 16. december 1981 i sag 269/80, Anklagemyndigheden mod Robert Tymen, Sml. 1981, s. 3079.

begrundelse for at undlade at udøve en funktion, der har klar hjemmel i forfatningen.

For så vidt som Rådet har anført, at det uanset pligten til at handle inden for en bestemt frist ikke skal handle inden dette tidspunkt, dersom Rådet »på grund af indtrådte vanskeligheder, som det kan bevise, afstår fra at træffe afgørelse«, bemærkes, at dette svarer til, at traktaten stiltiende er blevet ændret som følge af Rådets passivitet. Der tilkommer ikke Rådet en sådan kompetence. Efter Rådets opfattelse er det som følge af de velkendte vanskeligheder på transportpolitikkens område fritaget fra at overholde tidsfristerne. Efter min opfattelse må det snarere antages, at traktatskoncipisterne i lyset af disse vanskeligheder, som de fuldt ud kendte, følte sig foranlediget til at fastsætte tidsfrister for at forhindre, at de nødvendige beslutninger skulle blive udsat »sine die«.

3.2. Skulle Domstolen godtage anbringendet vedrørende de »uovervindelige vanskeligheder«, ville den herved, som sagsøgeren og Kommissionen ligeledes med rette har anført, bedømme medlemsstaterne og Fællesskabet efter hvert sit kriterium. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at dersom medlemsstaterne i henhold til fællesskabsretten har en klart beskrevet handlepligt, kan de ikke henvise til politiske eller økonomiske vanskeligheder som begrundelse for deres passivitet i strid med traktaten. Det samme må også gælde for Rådet, når der i henhold til fællesskabsretten påhviler det en tydeligt og klart beskrevet handlepligt.

3.2.1. Det fremgår af Domstolens praksis angående traktatstridig passivitet fra medlemsstaternes side, at heller ikke Rådets anbringende om, at vanskeligheden ved at træffe afgørelse er strukturbetinget, fritager det for ansvaret for at opfylde sine pligter i henhold til traktaten. Rådet skal for så vidt ikke betragtes som en regeringskonference, som det påhviler at *forholde sig afventende*, indtil der er sikkerhed for, at en afgørelse kan gennemføres i medlemsstaterne.

Rådet har tværtimod til opgave at *handle* og skal herved drage omsorg for samordning af medlemsstaternes økonomiske politik. Med henblik herpå har Rådet beføjelse til at træffe beslutninger (artikel 145). På den ene side er Rådet en fællesskabsinstitution (artikel 4, stk. 1), på den anden side består det af repræsentanter for medlemsstaterne (artikel 146, stk. 1, første punktum). Rådets medlemmer står således i kraft af retsreglerne i en konfliktsituation, idet de på den ene side indgår i en fællesskabsinstitution og på den anden side er repræsentanter for medlemsstaterne, dvs. for deres hjemstater. Jeg anser det imidlertid ikke for retmæssigt at skaffe denne, i retsreglerne indbyggede konflikt ud af verden ved kun at fremhæve den ene opgave og se bort fra den anden, idet Rådet enten betegnes som alene en fællesskabsinstitution eller alene en »konference bestående af medlemsstaternes regeringer«, hvilket allerede er urigtigt i betragtning af, at Kommissionen har en beføjelse til at medvirke i Rådets arbejde. For så vidt angår gennemførelsen af artikel 75, stk. 1, litra a) og b), har Rådet i hvert fald ikke levet op til, hvad der påhviler det som fællesskabsinstitution.

Rådets argumentation synes at bero på den antagelse, at »repræsentanterne for medlemsstaterne« på grund af deres hjemlandes divergerende interesser ikke er i stand til at varetage deres fællesskabsfunktion.

Heroverfor må det anføres, at medlemsstaterne, og dermed deres myndigheder, dvs. også regeringerne, i henhold til artikel 5 skal indtage en fællesskabsvenlig holdning. Også i deres egenskab af »repræsentanter for medlemsstaterne« skal Rådets medlemmer således indtage en fællesskabsvenlig holdning. I denne forbindelse fastslog

Domstolen i dommen i *AETR*-sagen (sag 22/70 [21]), at medlemsstaterne i forbindelse med gennemførelsen af den fælles transportpolitik er forpligtet til en fælles optræden for at forsvare Fællesskabets interesser (den pågældende sag vedrørte forbindelserne udadtil). Dette princip har endnu større betydning for så vidt angår Fællesskabets interne forhold.

Det er også selvmodsigende, når Rådet på den ene side har anført, at søgsmålet kan føre til et indgreb i Rådets politiske kompetence som *fællesskabsinstitution*, navnlig på lovgivningsområdet, og på den anden side ikke vil påtage sig ansvaret for den manglende opfyldelse af de pligter, traktaten pålægger det vedrørende transportpolitikken, men henviser til de politiske og økonomiske vanskeligheder i *medlemsstaterne*.

Desuden har Domstolen i *sag 166/78* [22] (Den italienske Republik mod Rådet for De europæiske Fællesskaber) opstillet en klar sondring mellem de rettigheder og forpligtelser, der kan henføres til medlemsstaterne, og dem der angår Rådet som fællesskabsinstitution. Domstolen fastslog udtrykkeligt, at en medlemsstat har ret til at anfægte en rådsforordning ved et annullationssøgsmål i henhold til artikel 173, stk. 1, selv om den pågældende medlemsstat i Rådet har tiltrådt den omtvistede forordning. Ligesom medlemsstaternes rettigheder ikke afhænger af den stilling, Rådet som sådan har indtaget, kan Rådet heller ikke påberåbe sig omstændigheder, der må henregnes til medlemsstaterne, som begrundelse eller undskyldning for, at det ikke har opfyldt de forpligtelser, der påhviler det som fællesskabsinstitution.

21 — Dom af 31. marts 1971 i sag 22/70, AETR, Kommissionen mod Rådet, Sml. 1971, s. 41.

22 — Dom af 12. juli 1979 i sag 166/78, Regeringen for Den italienske Republik mod Rådet, Sml. 1979, s. 2575.

3.2.2. Artikel 75, stk. 1, som pålægger Rådet at træffe de i bestemmelsen nævnte foranstaltninger, er endelig principielt forskellig fra de traktatbestemmelser, der omhandler en fælles økonomisk politik og en fælles penge- og valutapolitik. Sidstnævnte retter sig i første række til medlemsstaterne, som for så vidt skal samordne deres økonomiske politik. Som fællesskabsinstitution har Rådet imidlertid på dette område — til forskel fra transportområdet — kun en meget begrænset beslutningskompetence. Som med rette anført af sagsøgeren er det derfor ikke holdbart at drage slutninger fra indførelsen af en fælles økonomisk politik og en fælles penge- og valutapolitik til indførelsen af en fælles transportpolitik.

3.2.3. Såfremt Rådet som fællesskabsinstitution ikke opfylder en forpligtelse, der påhviler det i henhold til traktaten, kan spørgsmålet, om bestemmelserne om *flertal* var opfyldt og *Rådet dermed beslutningsdygtigt* — hvilket er omtvistet mellem parterne — i sidste ende ikke have betydning for, om der i henhold til artikel 175 skal statueres passivitet i strid med traktaten. Det afgørende er alene, om Rådet har handlet, hvilket ubestridt ikke er sket. Ligesom medlemsstaterne under traktatbrudssager i henhold til artikel 169 ikke som en gyldig indsigelse kan henvise til vanskeligheder i beslutningsproceduren på nationalt plan, må det ligeledes være udelukket, at Rådet under en sag i henhold til artikel 175, hvorunder det alene drejer sig om at statuere passivitet i strid med traktaten, påberåber sig interne vanskeligheder med at træffe afgørelse som begrundelse eller undskyldning for ikke at opfylde sine retligt bindende forpligtelser i henhold til traktaten.

3.3. Afslutningsvis skal jeg tage stilling til et spørgsmål, der er rejst af den *nederlandske regering*, som har interveneret i sagen til støtte for Rådet, og efter hvis opfattelse traktatens bestemmelser om den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet er umiddelbart anvendelige,

hvilket fritager Rådet fra pligten til at gennemføre en række af de foranstaltninger, der omhandles i stævningen.

3.3.1. Parternes indlæg

Den nederlandske regering har i det væsentlige anført, at eftersom Rådet ikke har fastsat fælles regler om gennemførelsen af den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet i henhold til artiklerne 61 og 75, stk. 1, litra a) og b), er bestemmelserne i artiklerne 59 ff. om den frie udveksling af tjenesteydelser efter overgangsperiodens udløb også blevet umiddelbart anvendelige på dette område. Efter regeringens opfattelse fremgår det af Domstolens praksis om traktatbestemmelsernes umiddelbare anvendelighed, at det ikke er til hinder for disse bestemmelsers direkte virkning, at der skal udstedes detaljerede gennemførelsesbestemmelser, såfremt der ikke i løbet af overgangsperioden er tilvejebragt fælles regler. Til støtte for denne fortolkning har Nederlandenes regering anført det retspolitiske argument, at en anden fortolkning af bestemmelsen ikke i samme omfang ville fremme en harmonisk videreudvikling af det fælles marked, samt at en henvisning til transportspørgsmålenes særlige karakter ikke kan føre til, at det bliver umuligt at liberalisere godstransporten fuldt ud som følge af den manglende fælles transportpolitik. Såfremt man tiltræder denne fortolkning, vil det for så vidt ikke kunne påtales over for Rådet, at det ikke i tide har truffet afgørelser.

Efter *Kommissionens* opfattelse har overgangsperiodens udløb *endnu ikke* medført, at bestemmelserne om den frie udveksling af tjenesteydelser må betragtes som umiddelbart anvendelige. Kommissionen har herved først og fremmest henvist til, at artikel 61, stk. 1, for så vidt angår den frie udveksling af tjenesteydelser henviser til bestemmelserne i afsnittet vedrørende transport uden at fastsætte nogen tidsfrist, samt til den omstændighed, at der i henhold til artikel 75, stk. 1, litra a) og b), tilkommer Rådet et vidt skøn, hvis eneste begrænsning er traktatens mål. Efter Kommissionens opfattelse kan det imidlertid ikke udelukkes, at Domstolen i tilfælde af, at Rådet fortsat vægrer sig ved at efterkomme en handlepligt, udfylder den lakune, der er opstået som følge af Rådets passivitet, ved at statuere, at bestemmelserne om den frie udveksling af tjenesteydelser også er umiddelbart anvendelige inden for transportområdet.

3.3.2. Retlig bedømmelse

Efter min opfattelse er det ikke i nærværende sag nødvendigt at tage stilling til, om bestemmelserne om den frie udveksling af tjenesteydelser efter overgangsperiodens udløb — eller i givet fald efter udløbet af et passende tidsrum — også må betragtes som umiddelbart anvendelige på transportområdet. Dersom det måtte antages, at bestemmelserne om den frie udveksling af tjenesteydelser er umiddelbart anvendelige, kunne dette nemlig efter Domstolens faste praksis i det højeste indebære, at *private* kan påberåbe sig bestemmelserne under en retssag. Imidlertid fastslog Domstolen i sag 102/79 [23], (Kommissionen mod Belgien) angående direktivers umiddelbare anvendelighed, at denne mindstegaranti, som følger af den bindende karakter af den forpligtelse, som pålægges medlemsstaterne ved direktiver i henhold til artikel 189, stk. 3, *ikke* kan berettige en *medlemsstat* til at undlade rettidigt at træffe egnede foranstaltninger med henblik på at gennemføre hvert direktivs mål. Der kan ikke gælde noget andet i tilfælde af, at Rådet som fællesskabsinstitution ikke har handlet, uanset at det i henhold til traktaten er retligt forpligtet hertil. Den mindstegaranti for de erhvervsdrivende, som består i, at de i givet fald kan påberåbe sig bestemmelserne om den frie

23 — Dom af 6. maj 1980 i sag 102/79, Kommissionen mod kongeriget Belgien, Sml. 1980, s. 1473.

udveksling af tjenesteydelser ved nationale domstole, kan heller ikke her fritage Rådet fra at opfylde de forpligtelser, der følger af traktatens artikel 75, stk. 1, litra a) og b), og, som anført, er tilstrækkeligt præcise.

4. Vedrørende de enkelte dele af påstanden om, at Rådet i strid med traktaten har undladt at vedtage bestemmelser om en fælles transportpolitik på de områder, der omhandles i Kommissionens forslag, bemærkes:

4.1. Da det efter det anførte må lægges til grund, at der kun er et tilstrækkeligt sikkert grundlag for at statuere, at sagsøgte har forholdt sig passiv i strid med traktaten, for så vidt angår forpligtelserne i henhold til artikel 75, stk. 1, litra a) og b), skal der efter min mening ske frifindelse for så vidt angår alle de andre påtalte forhold, hvor passivitetspåstanden ikke henviser til disse bestemmelser. De i stævningens punkt 13 og 14 nævnte forslag fra Kommissionen til Rådets forordning (EØF) om et system for tilsyn med markederne for godstransport med jernbane, ad landevej og ad sejlbare vandveje mellem medlemsstaterne [24] samt til Rådets forordning om støtte til transportinfrastrukturprojekter af interesse for Fællesskabet [25] hviler, efter hvad Kommissionen selv har oplyst, udelukkende på artikel 75, stk. 1, litra c). Følgelig kan det for så vidt ikke fastslås med tilstrækkelig sikkerhed, at det er *i strid med traktaten*, at sagsøgte har undladt at vedtage bestemmelser på disse områder.

Det under punkt 15 nævnte forslag til Rådets beslutning om indsamling af oplysninger vedrørende transportvirksomhed i forbindelse med vejgodstransport til og fra visse tredjelande [26] henviser heller ikke til artikel 75, stk. 1, litra a) og b), men til EØF-traktatens artikel 213. Som svar på et spørgsmål fra Domstolen anførte Rådet udtrykkeligt under den mundtlige forhandling, at det har forkastet dette forslag. Kommissionen anførte, at den hidtil var gået ud fra, at forslaget stadig lå på Rådets bord, men at den herefter accepterede Rådets udtalelse. Sagsøgeren erklærede sig indforstået med »at tage til efterretning«, at Rådet har forkastet forslaget. Dette giver anledning til at spørge, om denne udtalelse kan fortolkes således, at påstanden om Rådets passivitet ikke længere omfatter dette forslag. Efter min opfattelse må en sådan fortolkning afvises, eftersom den indebærer, at sagen hæves, eller at dens genstand anses for bortfaldet, hvilket i begge tilfælde forudsætter, at det over for Domstolen klart erklæres, at dette er hensigten. Det må herefter antages, at påstanden fortsat også omfatter dette forslag, med den videre konsekvens, at der for så vidt skal ske frifindelse, idet påstanden savner grundlag.

4.2. De resterende elleve forslag på transportområdet, hvormed der søges opnået en harmonisering på det sociale område, på skatteområdet, vedrørende tekniske data og den statslige regulering såvel som vedrørende en fælles kapacitetspolitik, er kendetegnet ved, at de alle — i det mindste blandt andet — henviser til artikel 75, stk. 1, litra a). Tre forslag blev fremsat inden for overgangsperioden.

4.2.1. Det ældste forslag, der i sin oprindelige affattelse allerede blev fremsat for Rådet den 7. september 1962, findes under punkt 4 og henviser til litra a) og c). Der er

24 — EFT C 1 af 5. 1. 1976, s. 44.
25 — EFT C 207 af 2. 9. 1976, s. 9.
26 — EFT C 36 af 12. 2. 1982, s. 8.

tale om forslag til direktiv om vægt og visse andre tekniske data for erhvervskøretøjer med supplerende forskrifter vedrørende konstruktion og drift [27] (senest ændret den 21. juni 1971). Det under punkt 12 nævnte forslag til Rådets forordning om adgangen til erhvervet med godstransport ad sejlbare vandveje [28] (senest ændret den 28. april 1969), som henviser til artikel 75, stk. 1, litra a), b) og c), blev fremsat for Rådet den 29. november 1967. Det under punkt 2 nævnte forslag til Rådets første direktiv om tilpasning af de nationale beskatningsordninger for erhvervskøretøjer [29] blev ligeledes fremsat i løbet af overgangsperioden som foreskrevet i traktaten, nemlig den 17. juli 1968. Det forhold, at det nævnte forslag, der henviser til artikel 75, stk. 1, litra a) og c), samt til artikel 99, kun kunne være vedtaget enstemmigt, kan som anført ikke undskylde Rådets passivitet i betragtning af, at Rådet i beslutningen af 13. maj 1965 udtrykkeligt har anerkendt sin forpligtelse til at vedtage passende bestemmelser i løbet af overgangsperioden.

4.2.2. De herefter resterende otte forslag, der anføres i stævningen, er først blevet fremsat for Rådet efter overgangsperiodens udløb. Der er i denne forbindelse dels tale om førstegangsforslag for bestemte dele af transportpolitikken, dels om forslag vedrørende ændringer af og tilføjelser til allerede gældende retsakter.

4.2.2.1. Det under nr. 1 nævnte forslag til Rådets forordning om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for godstransport ad indre vandveje [30], som henviser til artikel 75, stk. 1, litra a) og c), blev i sin oprindelige affattelse fremsat for Rådet den 17. september 1975. I den nævnte beslutning af 1965 anerkendte Rådet at være forpligtet til at handle på dette område. Det under punkt 7 anførte forslag, der udelukkende henviser til artikel 75, stk. 1, litra a), og som vedrører en forordning om tilpasning af kapaciteten for godstransport ad landevej for fremmed regning mellem medlemsstaterne [31], blev fremsat for Rådet den 5. oktober 1978. Det under nr. 8 nævnte forslag til direktiv om godstransport for egen regning mellem medlemsstaterne [32], der ligeledes henviser til artikel 75, stk. 1, litra a), blev forelagt Rådet til afgørelse den 1. februar 1979.

4.2.2.2. De resterende fem forslag vedrører ændringer af, henholdsvis tilføjelser til allerede gældende retsakter. De under punkt 5 og 6 anførte forslag tilsigter at harmonisere de statslige indgreb og henviser til artikel 75, stk. 1, litra a) og c), samt til artikel 94. Det drejer sig om to forslag, dels om Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 1191/69 af 26. juni 1969 om medlemsstaternes fremgangsmåde med hensyn til de med begrebet offentlig tjeneste forbundne forpligtelser inden for sektoren for transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje [33], som blev forelagt Rådet den 18. december 1972, dels om Rådets forordning om ændring af forord-

27 — Dok. KOM(62) s. 244, seneste ændringsforslag af 21. juni 1971, ABl. C 90 af 11. 9. 1971, s. 25.

28 — ABl. C 95 af 21. 9. 1968, s. 1.

29 — ABl. C 95 af 21. 9. 1968, s. 41.

30 — EFT C 259 af 12. 11. 1975, s. 2, senest ændret den 17. juli 1979, EFT C 206 af 16. 8. 1979, s. 3.

31 — EFT C 247 af 18. 10. 1978, s. 6.

32 — EFT C 41 af 14. 2. 1979, s. 10, senest ændret den 26. maj 1983, EET C 155, s. 83.

33 — Dok. KOM(72)1516 af 7. 12. 1972 og EFT C 268 af 20. 10. 1981, s. 11.

ning (EØF) nr. 1192/69 om fælles regler for normalisering af jernbanevirksomhedernes regnskaber [34], der blev oversendt til Rådet den 7. december 1977. Forslagene under punkterne 9-11 henviser udelukkende til artikel 75, stk. 1, litra a), og omhandler yderligere liberaliseringsforanstaltninger for godstransporten ad landevej mellem medlemsstaterne. Forslaget til ændring af det første direktiv om indførelse af fælles regler for visse former for godstransport ad landevej mellem medlemsstaterne samt af direktiv 65/269/EØF [35] blev fremsat for Rådet den 18. september 1980. Forslagene til ændring af Rådets første direktiv 65/269/EØF af 23. juli 1962 om gennemførelse af visse regler for tilladelse til godstransport ad landevej mellem medlemsstaterne [36], samt om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 3164/76 af 16.12.1976 om fællesskabskontingentet for vejgodstransport mellem medlemsstaterne [37] blev begge forelagt Rådet til afgørelse den 15. december 1980.

Eftersom den sidstnævnte gruppe forslag i det væsentlige angår ændringer af allerede gældende bestemmelser, kan det ikke foreholdes Rådet, at det har forholdt sig passivt, for det har jo, som det allerede fremgår af forslagenes titler, tidligere vedtaget retsakter. Spørgsmålet er alene, om Rådet burde have handlet i videre omfang. Dette spørgsmål må besvares bekræftende. Rådets forpligtelse til at fastsætte fælles regler i henhold til artikel 75, stk. 1, litra a), står som påvist fortsat ved magt også efter udløbet af den i artikel 75, stk. 2, fastsatte frist. Det følger heraf, at de regler, Rådet tidligere har fastsat, om fornødent skal ændres i overensstemmelse med kravene til en fælles transportpolitik. Det har følgelig påhvilet sagsøgte inden for en passende frist at *træffe afgørelse* vedrørende Kommissionens forslag om ændringer af, henholdsvis tilføjelser til de eksisterende bestemmelser. Rådet kunne have tiltrådt dem, forkastet dem eller ændret dem ved en enstemmig vedtagelse i henhold til EØF-traktatens artikel 149. Under ingen omstændigheder kan Rådet frigøre sig for pligten til at handle som foreskrevet i traktaten, derved at det ikke udøver sit skøn og overhovedet ikke tager stilling til de forslag, Kommissionen har fremsat.

I denne forbindelse kunne man i det højeste rejse det spørgsmål, om det ikke er til hinder for at statuere en traktatstridig passivitet fra Rådets side, at ændringsforslagene fra 1980 blev fremsat på et så sent tidspunkt. Jeg er imidlertid enig med sagsøgeren og Kommissionen i, at der også for så vidt må statueres traktatstridig passivitet.

Det er herved af betydning, at disse forslag ikke vedrører et hidtil ureguleret område, men at der udelukkende er tale om en tilpasning, henholdsvis videreudvikling af de retsforskrifter, der har været gældende igennem adskillige år. Rådet har heller ikke bestridt, at det var bekendt med de vanskeligheder, der havde vist sig i forbindelse med anvendelsen af disse forskrifter. Der foreligger ingen holdepunkter for, at Kommissionen ventede urimeligt længe med at fremsætte disse ændringsforslag. Dersom Rådet var af en anden opfattelse, kunne det endelig i henhold til EØF-traktatens artikel 152 i tide have anmodet Kommissionen om

34 —EFT C 307 af 21. 12. 1977, s. 5.
35 —EFT C 253 af 1. 10. 1980, s. 6.
36 —EFT C 350 af 31. 12. 1980, s. 19.
37 —EFT C 350 af 31. 12. 1980, s. 18.

»at foretage sådanne undersøgelser, som det anser for hensigtsmæssige for at virkeliggøre de fælles mål, og om at forelægge det dertil egnede forslag«.

Den tid, der er forløbet siden fremsættelsen af de nævnte forslag, må herefter antages at have give Rådet en tilstrækkelig og rimelig frist, og Rådet burde derfor inden dennes udløb have truffet afgørelse vedrørende Kommissionens forslag i henhold til EØF-traktatens artikel 75, stk. 1, litra a), vedrørende liberalisering af godstransporten ad landevej.

IV — Sagens omkostninger. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, afholder den tabende part sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 3, kan Domstolen ophæve sagens omkostninger helt eller delvis, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter, således som det er tilfældet her. Følgelig skal hver part bære sine egne omkostninger.

V — Jeg har tillige overvejet, om det ville være hensigtsmæssigt eller nyttigt at genoptage den mundtlige forhandling med henblik på en yderligere uddybning af bestemte spørgsmål eller at indhente en sagkyndig erklæring, hvilket sagsøgte har anmodet om. Efter min overbevisning giver skriftvekslingen og den gennemførte mundtlige forhandling imidlertid et tilstrækkeligt grundlag for at træffe afgørelse.

C — Som konklusion foreslår jeg, at:

I. sagen fremmes til påkendelse i realiteten;

II. det statueres,

1) at Rådet i strid med traktaten har undladt at indføre en fælles transportpolitik, for så vidt som det ikke har fastsat de i henhold til artikel 75, stk. 1, litra a) og b), fornødne bestemmelser

a) om harmonisering af visse bestemmelser på det sociale område inden for godstransport ad indre vandveje,

b) om tilpasning af de nationale beskatningsordninger for erhvervskøretøjer,

c) om vægt og visse andre tekniske data for erhvervskøretøjer med supplerende forskrifter vedrørende konstruktion og drift,

d) om godstransport ad landevej for egen regning mellem medlemsstaterne,

e) om adgangen til erhvervet med godstransport ad sejlbare vandveje,

2) at Rådet i strid med traktaten har undladt at tage stilling til følgende forslag, som Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har fremsat under henvisning til artikel 75, stk. 1, litra a)

   a) forslag vedrørende tilføjelse til samt ændring af forordning (EØF) nr. 1191/69 om medlemsstaternes fremgangsmåde med hensyn til de med begrebet offentlig tjeneste forbundne forpligtelser inden for sektoren for transporter med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje (Dok. KOM(72)1516 af 7. december 1972 og EFT 268 af 20.10.1981, s. 11),

   b) forslag til Rådets forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 1192/69 om fælles regler for normalisering af jernbanevirksomhedernes regnskaber (EFT C 307 af 21.12.1977, s. 5),

   c) forslag til Rådets direktiv om ændring af Rådets første direktiv af 23. juli 1962 om indførelse af fælles regler for bestemte former for godstransport ad landevej mellem medlemsstaterne samt af Rådets direktiv 65/269/EØF (EFT C 253 af 1.10.1980, s. 6),

   d) forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv 65/269/EØF om gennemførelse af visse regler for tilladelse til godstransport ad landevej mellem medlemsstaterne (EFT C 350 af 31.12.1980, s. 19),

   e) forslag til Rådets forordning (EØF) om ændring af Rådets forordning nr. 3164/76 af 16. december 1976 om fællesskabskontingentet for vejgodstransport mellem medlemsstaterne (EFT C 350 af 31.12.1980, s. 18);

III. at sagsøgte i øvrigt frifindes;

IV. at sagens omkostninger ophæves.