

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

22 май 1985 година *

По дело 13-83

Европейски парламент, за който се явява г-н F. Pasetti-Bombardella, генерален директор на Генералния секретариат на Парламента, неговият юридически съветник г-н R. Bieber и г-н J. Schoo, администратор в Генералния секретариат на Парламента, в качеството им на представители, подпомагани от г-н J. Schwarze, професор в Университета в Hambourg и г-н F. Jacobs, адвокат в Лондон и професор в Университета в Лондон, със съдебен адрес в Генералния секретариат на Парламента, Kirchberg, Люксембург,

ищец,

подпомаган от

Комисията на Европейските общности, за която се явява г-н C.-D. Ehlermann, Генерален директор на нейната правна служба, нейният юридически съветник г-н G. Close и от г-н C. Bail, член на нейната правна служба, в качеството им на представители, със съдебен адрес в Люксембург при г-н M. Besche, член на нейната правна служба, сграда Jean Monnet, Kirchberg, Люксембург,

встъпила страна,

срещу

Съвет на Европейските общности, за който се явява неговият юридически съветник г-н H.-J. Glaesner, в качеството му на представител, подпомаган от г-н A. Sacchetti и г-жа J. Aussant, членове на неговата правна служба, в качеството им на представители, и от г-н R. M. Chevallier, професор в Университета в Страсбург, г-н W. von Simson, професор в Университета във Freiburg, и г-жа B. Laloux, член на неговата правна служба, със съдебен адрес в Люксембург при г-н H. J. Rabbuwe, директор на правната служба на Европейската инвестиционна банка, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

ответник,

подкрепян от

Кралство Нидерландия, за което се явява г-н A. Bos, юридически съветник към Министерство на външните работи, в качеството му на представител, подпомаган от г-н L. H. Klaassen, професор в Erasmus-Universiteit в Ротердам, със съдебен адрес в Люксембург в посолството на Кралство Нидерландия, 5, rue C. M. Spoo,

встъпила страна,

С предмет иск до Съда съгласно член 175 от Договора за ЕИО за установяване на бездействие на Съвета в областта на Общата транспортна политика,

* Език на производството: немски.

СЪДЪТ,

в състав: г-н Mackenzie Stuart, председател, г-н G. Bosco, г-н O. Due и г-н С. Kakouris, председатели на състав, г-н Т. Коопmans, г-н U. Everling, г-н К. Bahlmann, г-н Y. Galmot и г-н R. Joliet, съдии,

генерален адвокат: г-н С. О. Lenz,

секретар: г-н Н. А. Riihl, главен администратор,

постанови настоящото

Решение

1. С искова молба, подадена в секретариата на Съда на 24 януари 1983 г., Европейският парламент е внесъл съгласно член 175, алинея 1 от Договора за ЕИО иск, за да се установи, че Съветът, като не е въвел обща политика в областта на транспорта и, по-специално, като не е установил задължителната рамка на тази политика, е нарушил Договора за ЕИО, по-специално, член 3, буква д), членове 61, 74, 75 и 84 от него, както и че Съветът в нарушение на същия договор не се е произнесъл по шестнадесет упоменати предложения, които са му били представени от Комисията в областта на транспорта.

2. Общата транспортна политика фигурира сред дейностите, които Общността трябва да предприеме съгласно член 3 от Договора за ЕИО, с цел да създаде общ пазар и да извърши постепенно сближаване на икономическите политики на държавите-членки. Тя е предмет на дял IV от част втора от Договора, която се отнася до „основи на Общността”. Въвеждащият член 74 от този дял предвижда в сектора на транспорта целите от Договора да се осъществяват „в рамките на обща транспортна политика”. За целите на прилагането на тази разпоредба, съгласно член 75, параграф 1 Съветът трябва да установи по предложение на Комисията и след представяне на становище от Икономическия и социален комитет и от Европейския парламент:

„а) общите правила, приложими по отношение на международния транспорт от или към територията на държава-членка, или преминаващ през територията на една или няколко държави-членки;

б) условия, в съответствие с които превозвачи, които не са постоянно пребиваващи в държава-членка, имат право да осъществяват превози в рамките на тази държава-членка;

в) други подходящи разпоредби”.

Съгласно параграф 2 от същия член разпоредбите, посочени в букви а) и б), трябва да бъдат постановени през преходния период.

А-Обстоятелства, които предхождат спора

3. Ищецът отбелязва, че през 1968 г., с приближаване на края на преходния период, установен от Договора за ЕИО, Европейският парламент вече е приел резолюция относно състоянието на общата транспортна политика (ОВ С 10, стр. 8), с която след като припомня предишна резолюция относно забавяне, настъпило при прилагането на общата транспортна политика, подчертава „своето изрично намерение да бъде

определена и приложена незабавно транспортна политика, която той счита за основен елемент в общия пазар”. Две години по-късно, през 1970 г., Парламентът приема подобна резолюция (ОВ С 40, стр. 27), в която той отново обръща внимание на закъснението в тази област и приканва Съвета да изготви работна програма, която да съдържа точен график с решения, които трябва да бъдат взети.

4. Към момента на представянето на своето становище със съобщение на Комисията за Съвета от октомври 1973 г. относно развитието на общата транспортна политика, Парламентът приема Резолюция на 25 септември 1974 г. за принципите на общата транспортна политика (ОВ С 127, стр. 24). Парламентът повторя своето искане към Съвета за незабавно въвеждане на съгласувана обща политика в транспортния сектор чрез резолюции от 16 януари 1979 г. (ОВ С 39, стр. 16) и от 3 март 1982 г. (ОВ С 87, стр. 42).

5. След като установява, че изискваната от Договора обща политика все още не е изготвена, Европейският парламент в крайна сметка приема на 16 септември 1982 г. резолюция относно иск за бездействие срещу Съвета на Европейските общности в областта на транспортната политика (ОВ № С 267, стр. 62). Резолюцията отбелязва, че в транспортната политика са били приети само минимални мерки, които по никакъв начин не отговарят на изискванията на общия пазар, и че по този начин разпоредбите на член 3, буква д) и членове 74 - 84 от Договора за ЕИО не са спазени. Резолюцията също така отбелязва, че „Съветът не се е произнесъл по многобройните предложения на Комисията относно които Европейският парламент отдавна е изразил своето положително становище”.

6. С тази Резолюция от 16 септември 1982 г. Парламентът наговарва своя председател да внесе иск срещу Съвета съгласно член 175, алинея 1 от Договора, след като прикани Съвета да пристъпи към действие съгласно член 175, алинея 2. С писмо от 21 септември 1982 г. председателят на Парламента информира Съвета за намерението на Парламента да заведе иск за бездействие срещу Съвета, тъй като не е постановил съгласно член 3, буква д), членове 61 и 74 рамката на общата транспортна политика, в която да могат да бъдат преследвани целите от Договора, както и че не е приел решенията, предвидени в членове 75 - 84 за прилагане на членове 61 и 74.

7. Писмото от 21 септември 1982 г. приканва Съвета на серия от действия, по-специално:

- да определи рамката на обща транспортна политика съгласно член 3, буква д), и член 74 от Договора;

- да въведе свободно предоставяне на услуги в областта на транспорта, предвидено в член 61 и да приложи за тази цел разпоредбите на членове 74 - 84;

- да приеме незабавно решенията, които е трябвало да бъдат взети преди края на преходния период, по-специално, тези, които са предвидени в член 75, параграф 1, букви а) и б);

- да приеме всички необходими разпоредби за преследване на целите на Договора в рамката на обща транспортна политика съгласно член 75, параграф 1, буква в);

- да се произнесе незабавно по серия от изрично упоменати предложения на Комисията, по които Парламентът вече е дал своето становище.

8. Председателят на Съвета отговаря с писмо от 22 ноември 1982 г. В писмото Съветът „без да изразява становището си на този етап относно правните аспекти”, посочени от председателя на Парламента, но „в духа на добрите отношения с Европейския парламент”, го информира за един анализ, аспектите, на който биха позволили на Парламента да се запознае с „оценката, която Съветът прави на настоящия етап от развитието на общата транспортна политика”. Съветът освен това посочва, че споделя интереса, който Европейският парламент придава на осъществяването на тази политика и вече е приел в различни сектори на транспорта поредица от решения, които представляват важни мерки за прилагането на обща транспортна политика, но все пак си дава сметка, че въпреки извършения напредък, общата транспортна политика изисква все още допълнителни действия.

9. В бележка, приложена към това писмо, Съветът прилага списък на 71 акта на Съвета, приети в областта на транспорта, както и коментар относно етапа, до който е достигнал при разглеждането на всяко от предложенията на Комисията, посочени в писмото на председателя на Парламента.

10. В резултат от прегледа на отговора на Съвета от компетентните парламентарни комисии съгласно процедурата, предвидена в Резолюцията от 16 септември 1982 г., председателят на Европейския парламент смята, че този отговор не представлява „определяне на позиция” по смисъла на член 175, алинея 2 от Договора. Вследствие на това той решава да заведе настоящия иск.

11. Комисията встъпва в спора в подкрепа на заключенията на Европейския парламент; Кралство Нидерландия встъпва в подкрепа на заключенията на Съвета.

Б - По допустимост на иска

12. Съветът изказва възражение, че делото е недопустимо на две основания: първото се базира на липсата на правоспособност на ищеца да започне производство и второто е, че условията, установени в член 175 относно мерки, които трябва да бъдат взети преди завеждане на дело, не са били изпълнени.

1. Активна процесуална легитимация

13. На първо място Съветът обяснява, че според неговото становище настоящият иск е част от усилията на Парламента да засили влиянието си в процеса по вземане на решения в рамките на Общността. Тези усилия, макар и законосъобразни, не би трябвало да използват иска за бездействие, предвиден в член 175, като се има предвид, че сътрудничеството между институциите на Общността не се управлява от тази разпоредба. Политическите цели на Парламента трябва да бъдат следвани с други средства.

14. В светлината на това съображение Съветът, като признава, че член 175 дава право на иск за бездействие срещу пропуските на Съвета и Комисията от държавите-членки и „другите институции на Общността”, задава въпроса дали правото на контрол, дадено на Парламента от Договора, не се изчерпва с правомощията, предвидени в членове 137, 143 и 144 от Договора, като техните разпоредби регулират възможностите за влияние на Парламента върху дейностите на Комисията и Съвета. При тези условия Парламентът не би могъл да разполага по отношение на Съвета с право на контрол, което да може да се упражнява чрез иск за бездействие.

15. Съветът добавя, че едно систематично тълкуване на Договора би възпрепятствало активната процесуална легитимация на Парламента. В действителност искът за бездействие, предвиден в член 173, който позволява контрол на законността на актовете на Съвета и Комисията, не може да бъде повдиган от Парламента. Доколкото Договорът лишава Парламента от контрол на законността на актовете на тези две институции: би било нелогично да му се даде право на искове в случай на противозаконно бездействие на една от тези две институции. Следователно единствено изричното предоставяне на компетенции би позволило да се признае правото на Парламента да заведе иск за бездействие.

16. Европейският парламент и Комисията оспорват тези доводи, като се позовават на самите думи от член 175; текстът на тази разпоредба по никакъв начин не може да бъде тълкуван в смисъл, че възпрепятства възможността на Парламента да заведе иск за бездействие. Двете институции считат също така, че признаването на такава възможност по никакъв начин не е несъвместимо с разпределението на правомощията, предвидено от Договора.

17. Необходимо е да се подчертае, че член 175, алинея 1 дава изрично възможност, както впрочем Съветът също признава, за иск за бездействие срещу Съвета и Комисията, *inter alia*, и от страна на „другите институции на Общността”. Тази разпоредба предвижда една и съща възможност за предявяване на иск от страна на всички институции на Общността. Не е възможно да се ограничи упражняването на това право до една от тях, без да се засегне неблагоприятно нейния статут на институция съгласно Договора, по-специално, член 4, параграф 1.

18. Обстоятелството, че Европейският парламент е в същото време и институцията на Общността, която има за задача да упражнява политически контрол върху дейностите на Комисията и в известна степен върху дейностите на Съвета, не е в състояние да засегне тълкуването на разпоредбите от Договора относно начините за обжалване на институциите.

19. Съответно първото възражение за недопустимост трябва да бъде отхвърлено.

2. Условието, свързано с досъдебната процедура

20. Съветът счита, че условията, свързани с досъдебната процедура, и посочени в член 175, не са изпълнени. От една страна писмото на председателя на Европейския парламент от 21 септември 1982 г. не е било „покана да действа” по смисъла на член 175; от друга страна Съветът е „определил своята позиция” по отношение на това писмо, по смисъла на същата разпоредба, като е предоставил на Парламента пълен анализ на дейностите на Съвета в областта на общата транспортна политика, посочена в упоменатото по-горе писмо от 21 септември 1982 г.

21. По отношение на първата точка Съветът поддържа, че писмото на председателя на Европейския парламент по това време не е било сметено като покана за действие по смисъла на член 175. Отговорът на Съвета позволява да се установи, че от гледна точка на Съвета кореспонденцията между двете институции е представлявала принос към политическия диалог, а не първа стъпка към производство. По тази причина Съветът е дал на Парламента цялата информация, необходима, за да се покаже начина, по който Съветът е виждал бъдещото развитие на общата транспортна политика.

22. Що се отнася до втората точка, Съветът изтъква, че точното съдържание „определяне на позиция” по смисъла на член 175 зависи от вида на бездействието, което се вмениява на въпросната институция. Когато тя е длъжна да вземе решение без да разполага с каквото и да е право на преценка, би било трудно да се предположи, че определяне на позиция, която има различно съдържание от акта, който трябва да бъде приет, може да направи недопустим определен иск. Ако за сметка на това Договорът дава на институцията значително право на преценка, какъвто е и настоящият случай, положението би било различно: в действителност един отговор на въпросната институция, който посочва състоянието на напредъка на дейностите и подчертава основанията, поради които тя все още не се е произнесла, както и начина, по който смята да процедира, е достатъчен в подобно положение, за да се установи, че няма бездействие по смисъла на член 175, и вследствие на това искът е недопустим.

23. Парламентът и Комисията са на мнение, че писмото на председателя на Парламента от 21 септември 1982 г. изразява с достатъчна яснота мерките, искани от Парламента на основание член 175, алинея 2, и писмото в отговора на председателя на Съвета от 22 ноември 1982 г. не определя позицията на Съвета по нито една от тези мерки, така че оставя Парламента без отговор по отношение на бездействието, което се изтъква.

24. Необходимо е да се констатира, че в настоящия случай са изпълнени условията, установени от алинея 2 от член 175. След като изрично се позовава на тази разпоредба, Парламентът ясно указва в писмото на своя председател, че приканва Съвета към действие по смисъла на член 175, като добавя списък на дейностите, които според него би трябвало да бъдат предприети от Съвета, за да се прекрати неговото бездействие.

25. За сметка на това отговорът на Съвета се ограничава до излагане на дейностите, които Съветът вече е извършил в областта на транспорта, без той да се произнесе „по правните аспекти” на започнатата кореспонденция от Парламента. Отговорът нито оспорва, нито потвърждава посоченото бездействие, нито разкрива по какъвто и да е начин отношението на Съвета относно дейностите, които според Парламента би трябвало да бъдат взети. Такъв отговор не може да бъде считан като определяне на позиция по смисъла на член 175, алинея 2.

26. Съдът счита освен това, че в настоящия случай съображенията на Съвета относно правото на преценка, с което той разполага при прилагането на общата транспортна политика, не засягат въпроса дали специфичните условия на член 175 са спазени, но са свързани с по-общия проблем за определянето на това дали отсъствието на обща политика в областта на транспорта може да представлява бездействие съгласно тази разпоредба, като този проблем ще бъде разгледан по-нататък в настоящото решение.

27. Следва, че второто възражение за недопустимост трябва също да бъде отхвърлено.

В-Предмет на иска

28. В своя защита Съветът отправя упрек към Парламента, че не е засегнал въпроса, който е ключов в спора, и е свързан с това дали думата „действам”, която фигурира в член 175, може да бъде тълкувана в смисъл че включва въвеждането на обща транспортна политика. Съветът обяснява, че политиката засяга изключително сложна област, която включва много аспекти, като инфраструктурата, цените, условията за транспорт, свободата на установяване и предоставяне на услуги, социалните проблеми, тези на конкуренцията и т. н. Така че обща политика в този сектор, която би трябвало да обхваща шосейния транспорт, вътрешния воден транспорт и железопътния

транспорт не е възможно да бъде въведена само с едно решение: тя би трябвало да се изготвя постепенно чрез специфични разпоредби.

29. Съветът счита, че процедурата, предвидена в член 175, е предназначена за случаите, в които въпросната институция има правното задължение да приеме определен юридически акт, а тя не е дадена за решаването на случаи за въвеждане на цяла система от мерки в рамките на сложен законодателен процес. Всъщност, ако се предположи, че Съдът установи, че една институция е „бездействала” в нарушение на Договора, тази институция съгласно член 176 е длъжна да „предприеме необходимите мерки” за изпълнение на решението на Съда. Все пак ищещът по никакъв начин не е указал какви са конкретните мерки, за които изказва недоволство, че Съветът не е приел.

30. Европейският парламент признава, че общата транспортна политика най-вероятно няма да може да бъде приета „*in actu*”, но тя трябва да бъде осъществена чрез последователни мерки, които ще трябва да бъдат хармонизирани помежду си в рамките на една съгласувана система. Въпреки това е очевидно, че е необходимо да се „действа”, за да се въведе по един или по друг начин съвкупността от мерки, необходими съгласно предварително изготвен план.

31. Според Комисията, която подкрепя позицията на Парламента по тази точка, Договорът включва общото задължение за въвеждане на обща транспортна политика, задължение, което изисква първо да бъдат определени в съответствие с общите цели от Договора принципите на обща транспортна политика, които ще създадат необходимата основа за приемането на мерки за изпълнение. Приемането единствено на отделни мерки, които не обхващат основните области на една обща транспортна политика, не би могло да отговаря на това изискване. Комисията счита, че независимо от свободата, която Договорът предоставя на Съвета за определяне на вида на мерките, които трябва да бъдат взети в определената от него рамка, и реда, в който тези мерки са взети, задължението за действие, което се съдържа в членове 74 и 75 от Договора, както и в член 3, буква д), е достатъчно ясно, за да бъде в случай на неговото неизпълнение предмет на иск за бездействие съгласно член 175.

32. Парламентът и Комисията добавят, че във всеки случай член 75 определя много точен срок за вземането на мерки в областите, които Договорът очевидно счита за основни, тъй като общите правила, приложими към международния транспорт и условията за допускане на превозвачи, които не са постоянно пребиваващи, до националните превози на една държава-членка трябва да бъдат приети по време на преходния период, тоест преди края на 1969 г. Двете институции припомнят, че двете въпросни области са тясно свързани със свободното предоставяне на услуги, като Договорът предвижда по принцип осъществяването на тази свобода преди края на преходния период, но в областта на транспорта тя зависи от реализирането на обща политика съгласно член 61.

33. На първо място трябва да се отбележи, че Парламентът е формулирал две различни искания: едното свързано с невъвеждането на обща транспортна политика и, по-специално, с неопределянето на нейната рамка, и второто свързано с непроизнасянето на Съвета по шестнадесет предложения в областта на транспорта, които са му били представени от Комисията. Единствено първото искане поставя проблема дали разпоредбите на член 175 и мястото на тази разпоредба измежду всички способности за обжалване, предвидени от Договора, позволяват на Съда да открие, че е имало нарушение на Договора под формата на бездействие.

34. Макар и текстът на член 175, по-специално, в германската и нидерландската му версия, изглежда, че изисква тълкуване, което предполага неприемането на определен акт, този аргумент не е решаващ. От една страна другите езикови версии на същия текст са такива, че позволяват включването на по-малко ясно определено бездействие; от друга страна целта на член 175 би била осуетена, ако един ищец не може да отпрати до Съда иск относно бездействието на институцията по приемането на няколко решения или на съвкупност от решения, когато приемането на тези решения е задължение, което Договорът налага на тази институция.

35. При тези условия проблемът, повдигнат от Съвета, се свежда до това дали в настоящия случай Европейският парламент е посочил в първото си искане мерките, за които той изказва недоволство, че Съветът не е приел, с такава степен на прецизност, което позволява на Съвета, съгласно член 176, да изпълни решението на Съда, което му позволява това искане.

36. Подобна степен на прецизност е твърде наложителна, като се има предвид, че система от способи за обжалване, въведената от Договора съдържа тясна връзка между иска, предвиден в член 173, който позволява да се постигне отмяната на незаконосъобразни актове на Съвета и на Комисията, и иска на основание член 175, който може да доведе до извода, че бездействието от страна на Съвета или Комисията за въвеждането на някои актове, противоречи на Договора. Предвид тази връзка трябва да се направи заключение, че в двата случая актовете, които са предмет на спора, трябва да бъдат достатъчно определени, за да позволят на Съда да прецени законосъобразността на тяхното приемане или съответно на тяхното неприемане.

37. Следва, че първото искане на Парламента може да бъде одобрено, макар и ако е обосновано, само доколкото липсата на обща транспортна политика, за която Съветът е отговорен, се дължи на невземане на мерки, обхватът на които може да бъде определен в достатъчна степен, за да могат те да бъдат установени индивидуално и приети в съответствие с решението на Съда по смисъла на член 176. Следователно е необходимо да се разгледат аргументите на страните относно това дали има или не обща транспортна политика.

Г-Първото искане: невъвеждането на обща транспортна политика

1. Общата транспортна политика като цяло

38. Европейският парламент признава, че Договорът предоставя възможност за преценка на Съвета по отношение на съдържанието на общата транспортна политика. На това право на преценка въпреки това се налагат два вида ограничения: на първо място не се позволява на Съвета да остане пасивен след изтичането на сроковете, предвидени в Договора, по-специално, този от член 75, параграф 2; на второ място Съветът е длъжен да определи обща рамка, която се състои от съгласувана поредица от принципи, способни да обхванат цял комплекс от икономически фактори, присъщи на сектора на транспорта. Тези принципи трябва да управляват различните специфични мерки, необходими за осъществяването на общите принципи на Договора в настоящия сектор.

39. При това положение основните принципи, които според Парламента Съветът е трябвало да приеме, следва поне да преследват някои цели и да покрият определени области. Самият характер на една обща транспортна политика предполага в действителност необходимостта да се осигури спазването на някои цели, по-специално,

с цел постигане на либерализиране на транспорта и улесняването на трансграничния трафик. Въпросните принципи би трябвало също така да посочват областите, които трябва да бъдат обхванати от системата от правила, която трябва да бъде създадена; предвид икономическото положение на транспортния сектор областите на действие следва да обхващат конкуренцията между железопътния и шосейния транспорт, както и ограниченията на капацитета на вътрешния воден транспорт и на шосеен транспорт.

40. Комисията отбелязва значителни пропуски, които съществуват във всички области на транспортната политика, въпреки многобройните предложения, които тя е представяла на Съвета в продължение на повече от двадесет години. Тя отбелязва, по-специално, недостатъчните мерки, приети в областта на превоза на стоки по шосе, където ограниченията на капацитета се определят главно чрез двустранни споразумения между държавите-членки въз основа на много различни критерии, които често възпрепятстват оптималното използване на съществуващия капацитет поради големия брой празни курсове в обратна посока, и когато освен това транспортът във всяка от държавите-членки е запазен за предприятията, установени на територията на тази държава-членка. На последно място значителният брой проверки по границите продължава да възпрепятства международния транспорт.

41. В същия ред на мисли Комисията отбелязва незадоволителното положение на сметките на железниците и на връзките им с държавата; значителният структурен свърхкапацитет в транспорта по вътрешните плавателни пътища, който се влошава поради липсата на координирани мерки по изваждането от употреба на плавателни съдове; липсата на напредък при осъществяването на инфраструктурни проекти в интерес на Общността и липсата на координация на националните мерки относно инфраструктурата; и накрая почти пълната липса на действия на Общността относно морския и въздушния транспорт.

42. Съветът не оспорва пропуските, описани от Комисията. Въпреки това той изтъква поредица от аргументи, които целят да докажат, че тези пропуски не могат да бъдат приравнени с въздържане от действие по смисъла на член 175 от Договора. За тази цел той се отнася, по-специално, до свободата за преценка, с която разполага по отношение на прилагането на общата транспортна политика, както и обективните трудности от географски, икономически и социален характер, които възпрепятстват по-бързия напредък в тази област. В допълнение Съветът припомня проблема за особеното положение на железниците в транспорта и особената роля, която държавите-членки играят в процеса на Съвета за вземане на решения в областта на транспорта.

43. След това Съветът се отнася до дейностите, които вече е предприел в тази област и относно които е предоставил данни на Парламента с писмото на председателя на Съвета от 22 ноември 1982 г., както и своите решения от 13 май 1965 г. относно определяне на целите, които трябва да бъдат постигнати в данъчното и социалното хармонизирането в сектора на транспорта (ОВ 1965 г., стр. 1500) и от 14 декември 1967 г. относно приемане на програма за мерки, които могат да осигурят по-нататъшното развитие на общата транспортна политика (ОВ 1967 г., № 322, стр. 4). Все пак тези решения показват, че в този период Съветът се е сблъскал с взаимозависимостта на различните транспортни сектори и с различни проблеми, които е трябвало да бъдат разрешени, като тази взаимозависимост на няколко пъти се признава от Комисията.

44. В това отношение Съветът припомня, че според неговото становище, либерализирането на превоза на стоки по шосе е малко възможно без значително сближаване на условията на конкуренция, което е невъзможно да се постигне без

проблемът с железниците и техните отношения с обществените органи да се разреши. Въпреки това Съветът никога не е получил предложение от Комисията, което би могло да разреши този основен проблем.

45. Нидерландското правителство подкрепя заключенията на Съвета по тази точка, макар и без да споделя цялата му аргументация. В действителност то счита, че липсата на обща транспортна политика не означава, че общите правила от Договора и свободите, които те гарантират, не се прилагат за транспорта. Макар и според член 61 от Договора свободното предоставяне на услуги в областта на транспорта да се управлява от разпоредбите от Договора, свързани с общата транспортна политика, от това не може да се заключи, че изтичането на преходния период не е оказало последици за свободното предоставяне на услуги в този сектор. Нидерландското правителство припомня, че Съдът е счел в други области, като в областта на организацията на земеделските пазари и опазването на морските ресурси, че изтичането на преходния период може сам по себе си да породи права и задължения, които се основават на общите правила от Договора.

46. Едно заключение лесно може да бъде направено от тези четири части: прието е, че все още няма съгласувана система от нормативни актове, която може да бъде счнета за обща транспортна политика по смисъла на членове 74 и 75 от Договора. Това заключение може да се основава или на липсата на съгласувана рамка за прилагане на такава политика, какъвто е случаят, изложен от Парламента; факт, подчертан от Комисията, че основните проблеми в областта на транспорта все още не са разрешени, неизпълнението, на което се позовава Съветът, по спазването на неговите решенията от 1965 г. и 1967 г. относно график на съответните дейности или накрая на обстоятелството, изтъкнато от нидерландското правителство, което възпрепятства свободното предоставяне на услуги относно транспорта да продължи да съществува.

47. Следователно важно е да се определи дали при липса на съвкупност от мерки, които могат да съставят обща транспортна политика, липсата на действия от страна на Съвета представлява наказуемо бездействие съгласно член 175 от Договора.

48. В това отношение първо трябва да се отбележи, че обективните трудности, които според Съвета създават пречки пред необходимия напредък към обща транспортна политика, са неуместни за целите на настоящото дело. Съгласно член 175 Съдът трябва да установи, че има нарушение на Договора, ако Съветът или Комисията са се въздържали от действия съгласно задължение, по което е трябвало да го направят. Член 175 не взема под внимание степента на трудност на задължението, което въпросната институция трябва да изпълни.

49. Въпреки това аргументът на Съвета, че той по принцип има право на преценка, трябва да бъде приет. Макар и правото на преценка на Съвета да е ограничено от изискванията, които произтичат от установяването на Общия пазар и от някои разпоредби, уточнени от Договора, като тези, с които се определят крайни срокове, като съгласно системата, установена от Договора, Съветът е този, който трябва съгласно процедурните правила, предвидени от Договора, да определи целите и средствата за прилагане на обща транспортна политика.

50. В действителност Съветът е длъжен в рамките на своето задължение да въведе обща транспортна политика да вземе всички необходими решения за постепенното въвеждане на такава политика, като съдържанието на тези решения не се уточнява от Договора. По този начин например Договорът оставя на Съвета задължението да

определи дали дейностите в сектора на транспорта трябва да засягат първо отношенията между железниците и обществените органи или конкуренцията между шосейния и железопътния транспорт. Също така Съветът е този, който трябва да определи приоритетите, които трябва да бъдат съблюдавани за хармонизиране на законодателствата и административните практики в този сектор и да реши какво да е съдържанието на това хармонизиране. В това отношение Договорът предоставя право на преценка на Съвета.

51. Това съображение се подкрепя от информацията, предоставена по време на производството от трите въпросни институции и от нидерландското правителство. Тя показва, че от упоменатото по-горе решение на Съвета от 1965 г., становищата относно същността на общата транспортна политика са претърпели развитие и, по-специално, значението, отдадено на различните аспекти на такава политика, се е променило с течение на времето.

52. Тази информация предоставя основата за второ съображение в рамките на делото. Всъщност оказва се, че Парламентът, който е ищец по делото и въпреки че е бил призван да го направи, не е посочил какви мерки Съветът трябва да приеме на основата на Договора и в каква последователност те трябва да бъдат приети. Парламентът само е посочил, че мерките следва да образуват една съгласувана система, която да се прилага във всички държави-членки и да осъществяват целите на Договора по отношение на транспорта.

53. Както вече бе установено, липсата на обща политика, която Договорът изисква да бъде въведена, сама по себе си не представлява бездействие, достатъчно ясно определено, така че да даде повод за дело съгласно член 175 от Договора. Тази констатация се прилага в настоящия случай, макар и фактът, че напредъкът към постигане на обща транспортна политика съгласно член 75, е трябвало да продължи или фактът, че основна част от тази работа съгласно параграф 2 от член 75 е трябвало да бъде завършена преди изтичането на преходния период.

2. Свободното предоставяне на услуги по отношение на транспорта

54. Парламентът и Комисията твърдят в това отношение, че разпоредбите на член 75, параграф 1, букви а) и б) не само изискват общи правила, приложими за международния транспорт и условията за допускане на превозвачи, които не са постоянно пребиваващи, до националните превози, да бъдат приети в рамките на определен период, но също така налагат на Съвета задължения, които са определени в достатъчна степен, за да могат да бъдат предмет на установяване на бездействие съгласно член 175 от Договора. И двете институции подчертават тясната връзка между тези разпоредби и свободното предоставяне на услуги, чието постигане е една от главните задачи, поверена на Общността.

55. Съветът оспорва това становище на основание, че дори в областта, обхваната от член 75, параграф 1, букви а) и б), същността и целта на правилата, които трябва да бъдат приети, не са достатъчно определени.

56. Комисията изтъква, че при всички положения общата транспортна политика, предвидена от Договора, съдържа един елемент, чието съдържание е достатъчно точно определено, за да бъде класифицирано като особено задължение, а именно свободното предоставяне на услуги. Обхватът на това задължение би могъл да бъде определен въз

основа на разпоредбите от Договора относно предоставянето на услуги, по-специално, членове 59 и 60, както и въз основа на съответните директиви и съдебната практика.

57. От своя страна нидерландското правителство също така подчертава значението на свободното предоставяне на услуги.

58. Следователно необходимо е да се разгледат по-подробно аргументите на страните относно свободното предоставяне на услуги в сектора на транспорта и тяхната връзка с въвеждането на обща транспортна политика.

59. Комисията и нидерландското правителство припомнят, че съгласно практиката на Съда, разпоредбите на членове 59 и 60 стават пряко приложими след изтичане на преходния период. Те твърдят, че фактът, че член 61 изисква предоставянето на услуги по отношение на транспорта да бъде либерализирано в рамките на общата транспортна политика, сам по себе си не представлява достатъчно основание за отлагане за неопределено време на ефекта от разпоредбите относно услугите, при положение, че Съветът в продължение на години не е въвел обща политика.

60. Нидерландското правителство припомня, че по силата на член 8, параграф 7 от Договора изтичането на преходния период представлява крайния срок за прилагането на съвкупността от мерки, необходими за установяването на Общия пазар; така че няма никаква причина от него да бъде изключван пазарът на транспортни услуги. То също така изтъква, че липсата на изрични разпоредби за изпълнение от Договора никога не е възпрепятствало прилагането на общите правила от Договора или на неговите общи принципи. Нидерландското правителство стига до извода, че след края на преходния период свободното предоставяне на услуги трябва да се прилага и по отношение на транспортния сектор. Тъй като прякото прилагане на разпоредбите на членове 59 и 60 само по себе си е достатъчно за постигане целите на общата транспортна политика, без да са необходими други интервенции от страна на Съвета, то той не може да бъде обвинен в бездействие.

61. За сметка на това Комисията счита, че членове 59 и 60 не са пряко приложими в транспортния сектор. По силата на член 61 свободното предоставяне на услуги в областта на транспорта би трябвало да бъде осъществено в рамките на правилата, предвидени в член 75, параграф 1, букви а) и б). Тази разпоредба би имала за цел да предостави на Съвета съответен срок, който евентуално би могъл да продължи след изтичане на преходния период за осъществяване на свободното предоставяне на услуги в областта на транспорта в рамките на общата политика. Този съответен срок все пак не може да продължи за неопределено време и след като са изминали петнадесет години след края на преходния период, той почти е приключил; ако това не е било свободното предоставяне на услуги, макар че е гарантирано от Договора, би се приложило в единствен сектор на дейност; положение, което с времето би могло да предизвика нарушаване на конкуренцията. При тези обстоятелства Съдът следва да посочи във вид на предупреждение в настоящото решение в какъв момент е изтекъл разумният срок, предвиден от член 61.

62. Необходимо е първо да се напомни, че член 61, параграф 1 предвижда, че свободното предоставяне на услуги в областта на транспорта се управлява от разпоредбите относно транспорта. Следователно прилагането на принципите на свободно предоставяне на услуги, така както те са установени, по-специално, от членове 59 и 60 от Договора, трябва да бъде постигнато съгласно Договора чрез въвеждането на общата транспортна политика и, по-специално, чрез установяване на

обща правила, приложими към международния транспорт и условията за допускане на превозвачи, които не са постоянно пребиваващи, до националните превози, като тези правила и условия са посочени в член 75, параграф 1, букви а) и б), и неизбежно засягат свободното предоставяне на услуги.

63. Следователно тезата на нидерландското правителство относно резултата, че от изтичането на преходния период разпоредбите от членове 59 и 60 са пряко приложими дори в транспортния сектор, не може да бъде приета.

64. Въпреки това правилно Парламентът, Комисията и нидерландското правителство изтъкват, че задълженията, наложени на Съвета от член 75, параграф 1, букви а) и б), включват въвеждането на свободно предоставяне на услуги в областта на транспорта, и че обхватът на това задължение е ясно определен от Договора. По силата на членове 59 и 60 свободното предоставяне на услуги включва, както Съдът установява в своето решение от 17 декември 1981 г. (Webb, 279/80, Rec, стр. 3305), премахването на всякаква дискриминация срещу лицето, което предоставя услуги, свързана с неговата националност или с обстоятелството, че той се е установил в държава-членка, различна от държавата, в която трябва да бъде предоставена услугата.

65. От това следва, че в това отношение Съветът не разполага с право на преценка, с което той разполага в други области от общата транспортна политика. Тъй като резултатът, който трябва да бъде постигнат, се определя от съчетаното действие на членове 59, 60, 61 и член 75, параграф 1, букви а) и б), единствено начините за постигане на този резултат, като съгласно член 75 се вземат предвид специфичните аспекти, свързани с транспорта, могат да позволят упражняването на известно право на преценка.

66. При тези обстоятелства задълженията, предвидени от член 75, параграф 1, букви а) и б), при положение че те целят осъществяването на свободното предоставяне на услуги, са достатъчно точно определени, за да може тяхното неспазване да бъде предмет на констатация за наличие на бездействие по смисъла на член 175.

67. Съветът е бил длъжен да разширява свободното предоставяне на услуги в сектора на транспорта преди изтичането на преходния период, съгласно член 75, параграф 1, буква а), и параграф 2, при условие че това разширяване засяга международния транспорт, извършван от или към територията на дадена държава-членка, или който преминава през територията на една или няколко държави-членки, също така е бил длъжен да определя в рамките на либерализирането на предоставянето на услуги в този сектор, съгласно член 75, параграф 1, буква б), и параграф 2, условията за допускане на превозвачи, които не са постоянно пребиваващи, до националните превози в една държава-членка. Установено е, че мерките, необходими за тази цел, все още не са приети.

68. Следователно трябва да бъде констатирано бездействието на Съвета по отношение на тази точка, тъй като той не е приел необходимите мерки преди изтичането на преходния период, предметът и видът, на които могат да бъдат определени с достатъчна степен на точност.

69. Парламентът, Комисията и нидерландското правителство изтъкват също така правното положение, което възниква, ако след решение срещу него, Съветът продължи да бездейства. Въпреки всичко този проблем е хипотетичен. Член 176 задължава Съвета да вземе необходимите мерки за изпълнението на настоящото решение; тъй

като тази разпоредба не предвижда срок за подобно спазване, трябва да се заключи, че Съветът разполага за тази цел с разумен срок. В настоящото решение не е необходимо да се разглеждат последиците, които биха могли да настъпят от евентуално продължително бездействие на Съвета.

70. Така че е необходимо да се констатира, че Съветът в нарушение на Договора не е осигурил свободното предоставяне на услуги в областта на международния транспорт и не е определил условията за допускането на превозвачи, които не са постоянно пребиваващи, до национални превози в държава-членка.

71. Съветът е този, който трябва да въведе мерките, приемането на които счита за необходимо, така че те да съпътстват мерките за либерализиране и също така има свободата да го направи в определената от него последователност.

Д-Второто искане: непризнането по шестнадесетте предложения на Комисията

72. Второто искане на Европейския парламент се отнася до непризнането от страна на Съвета по шестнадесет предложения на Комисията, изложени в иска. По всички тези предложения Парламентът вече е представил своето становище.

73. Две от тези предложения са приети от Съвета преди устната фаза на производството; Парламентът отбелязва, че при тези обстоятелства той оттегля настоящите две предложения от представения от него списък. Парламентът не е могъл да оттегли третото предложение, което е било прието след изменение от Съвета, след устната фаза на производството, за да стане директива относно теглото, размерите и някои други технически характеристики на някои пътни превозни средства (Директива 85/3 от 19 декември 1984 г., ОВ 1985, L 2, стр. 14). Установено е, че четвъртото предложение от списъка на Парламента е било отхвърлено от Съвета, а петото е станало безпредметно, тъй като неговото съдържание е било включено от Съвета в друга директива.

74. Парламентът счита, че членове 74 и 75 от Договора задължават Съвета да се произнесе в разумен срок по предложенията, които Комисията му представя в областта на транспорта. Съветът не е длъжен да приема предложение, както му е представено от Комисията, но трябва да се произнесе по него по един или друг начин.

75. Това виждане налага, че задължението на Съвета, на което се позовава Парламента, представлява част от общото задължение за въвеждане на обща транспортна политика, при условие че тази политика бъде определена в някакъв срок. При тези обстоятелства единствено предложенията, които се отнасят до областите, обхванати от член 75, параграф 1, букви а) и б), могат да бъдат взети предвид.

76. Само едно от посочените предложения се основава на член 75, параграф 1, точка б), а именно предложението за регламент относно достъп до пазара на превоза на стоки по вътрешните водни пътища, представено на Съвета през 1967 г. Видно е от съображенията, представени от Съвета и Комисията, че това предложение в своята първоначална форма вече не е актуално. Комисията информира Съвета, че поддържа единствено член 38 от предложението, тъй като другите разпоредби са предмет на обсъждане по време на мандата, който трябва да бъде даден на Комисията за преговори с Швейцария в рамките на Централната комисия за корабоплаване по Рейн.

77. По-голямата част от предложенията, които се основават на член 75, параграф 1, буква а), се отнасят до шосейния транспорт. Такъв е случаят с двете предложения относно изискваните разрешителни за съчленени превозни средства и предложението за либерализиране на превоза на живи животни и на творби на изкуството със специализирани превозни средства.

78. Доколкото предложенията, които се основават на член 75, параграф 1, букви а) и б), имат за цел да допринесат за осъществяването на свободно предоставяне на услуги в областта на транспорта, задължението на Съвета за произнасяне по тази тема произтича от заключението на Съда, че Съветът бездейства. При условие че предложенията не влизат в същата рамка, те са част от категорията от мерки, които могат да съпътстват мерките за либерализиране, приемането на които е част от правото на преценка на Съвета.

79. Следователно не е необходимо да се разглеждат по отделно задълженията на Съвета по отношение на всяко от въпросните предложения.

По съдебните разноски

80. На основание член 69, параграф 3 от Процедурния правилник Съдът може да изравни разноските, ако всяка от страните е загубила по едно или няколко от предявените основания. В настоящия случай е необходимо да се изравнят разноските в смисъл, че всяка от страните и всяка от встъпилите страни понася направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът реши:

- 1) Съветът в нарушение от Договора не е осигурил свободното предоставяне на услуги в областта на международния транспорт и не е определил условията за допускане на превозвачи, които не са постоянно пребиваващи, до национални превози в държава-членка.**
- 2) Отхвърля останалата част от иска.**
- 3) Всяка от страните и всяка от встъпилите страни понася направените от нея съдебни разноски.**

Подписи

Произнесено в открито съдебно заседание в Люксембург на 22 май 1985 година.

Подписи