

PRESUDA SUDA

22. svibnja 1985.(\*)

„Zajednička prometna politika – Obveze Vijeća”

U predmetu 13/83,

**Europski parlament**, koji zastupa F. Pasetti-Bombardella, glavni direktor u njegovu Glavnom tajništvu, pravni zastupnici R. Bieber i J. Schoo, administrator u Glavnom tajništvu, u svojstvu agenata, uz asistenciju J. Schwarzea, profesora Sveučilišta u Hamburgu, i F. Jacobsa, *barrister* u Londonu i profesor na Sveučilištu u Londonu, s adresom za dostavu u Luxembourg u Glavnom tajništvu Europskog parlamenta, Kirchberg,

tužitelj,

koji podupire

**Komisija Europskih zajednica**, koju zastupaju C.-D. Ehlermann, glavni direktor njezine pravne službe, njezin pravni savjetnik G. Close, i C. Bail, član njezine pravne službe, u svojstvu agenata, s adresom za dostavu u Luxembourg kod M. Beschela, člana njezine pravne službe, zgrada Jean Monnet, Kirchberg,

intervenijent,

protiv

**Vijeća Europskih zajednica**, koje zastupaju njegov pravni savjetnik H.-J. Glaesner, u svojstvu agenta, uz asistenciju A. Sacchettinija i J. Aussant, članova pravne službe, u svojstvu suagenata, i R. M. Chevalliera, profesora na Sveučilištu u Strasbourgu, W. von Simsona, profesora na Sveučilištu u Freiburgu, i B. Laloux, člana pravne službe, s adresom za dostavu u Luxembourg kod H. J. Pabbruwea, direktora pravne službe Europske investicijske banke, 100, boulevard Konrad-Adenauer,

tuženika,

koje podupire

**Kraljevina Nizozemska**, koju zastupa A. Bos, zamjenik pravnog savjetnika ministra vanjskih poslova, u svojstvu agenta, uz asistenciju L. H. Klaassena, profesora na Erasmus-Universiteitu u Rotterdamu, s adresom za dostavu u Luxembourg u veleposlanstvu Kraljevine Nizozemske, 5, rue C. M. Spoo,

intervenijent,

povodom tužbe podnesene na temelju članka 175. Ugovora u pogledu utvrđivanja propusta Vijeća u području zajedničke prometne politike,

SUD,

u sastavu: Mackenzie Stuart, predsjednik, G. Bosco, O. Due i C. Kakouris, predsjednici vijeća, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot i R. Joliét, suci,

nezavisni odvjetnik: C. O. Lenz,

tajnik: H. A. Rühl, glavni administrator,

donosi sljedeću

### Presudu

- 1 Zahtjevom koji je tajništvo Suda zaprimilo 24. siječnja 1983., Europski parlament pokrenuo je na temelju članka 175. prvog stavka UEEZ-a postupak o utvrđivanju da je Vijeće, time što nije uspostavilo zajedničku politiku u području prometa i, konkretnije, što nije na obvezujući način utvrdilo okvir te politike, povrijedilo Ugovor o EEZ-u, a osobito članak 3. točku (e), članke 61., 74., 75. i 84. tog Ugovora, te zato što Vijeće, protivno navedenom Ugovoru, nije odlučilo o šesnaest utvrđenih prijedloga koje mu je podnijela Komisija u području prometa.
- 2 Zajednička prometna politika ubraja se u djelovanje koje u skladu s člankom 3. UEEZ-a poduzima Zajednica u svrhu utvrđivanja zajedničkog tržišta i postupnog usklađivanja gospodarskih politika država članica. Na tu se politiku odnosi glava IV. drugog dijela Ugovora, koja se odnosi na „temelje Zajednice”. Članak 74. jest uvodni članak te glave i njime se predviđa da se ciljevi Ugovora u prometnom sektoru ostvaruju „u okviru zajedničke prometne politike” [neslužbeni prijevod]. Za potrebe provedbe te odredbe, u skladu s člankom 75. stavkom 1., Vijeće na prijedlog Komisije i nakon mišljenja Gospodarskog i socijalnog odbora i Europskog parlamenta utvrđuje:
  - „(a) zajednička pravila koja se primjenjuju na međunarodni promet prema državnom području države članice ili iz njega, odnosno promet preko državnog područja jedne države članice ili više njih;
  - (b) uvjete pod kojima prijevoznici nerezidentni u nekoj državi članici, mogu pružati prometne usluge unutar te države članice;
  - (c) sve druge odgovarajuće odredbe.” [neslužbeni prijevod]

U skladu s člankom 75. stavkom 2., odredbe iz stavka 1. točaka (a) i (b) treba donijeti tijekom prijelaznog razdoblja.

#### *A — Okolnosti spora*

- 3 Tužitelj napominje da je 1968., pred kraj prijelaznog razdoblja predviđenog UEEZ-om, Europski parlament već donio rezoluciju o stanju zajedničke prometne politike (SL

C 10, str. 8.) u kojoj je, nakon što je podsjetio na prethodnu rezoluciju o zakašnjoj provedbi zajedničke prometne politike, izrazio „svoju čvrstu namjeru da se bez odgađanja definira i provede prometna politika koju smatra ključnim elementom zajedničkog tržišta.” Dvije godine kasnije, odnosno 1970., Parlament je donio sličnu rezoluciju (SL C 40, str. 27.) u skladu s kojom ponovno skreće pozornost na kašnjenje u tom području te poziva Vijeće da utvrdi program rada koji će sadržavati točan raspored odluka koje treba donijeti.

- 4 U trenutku donošenja mišljenja o komunikaciji Komisije Vijeću iz listopada 1973. o razvoju zajedničke prometne politike, Parlament je 25. rujna 1974. donio rezoluciju o načelima zajedničke prometne politike (SL C 127, str. 24.). Parlament je ponovio zahtjev Vijeću da bez odgađanja uspostavi usklađenu zajedničku politiku u prometnom sektoru rezolucijama od 16. siječnja 1979. (SL C 39, str. 16.) i od 3. ožujka 1982. (SL C 87, str. 42.).
- 5 Nakon što je utvrdio da zajednička politika koja se želi ostvariti Ugovorom i dalje nije donesena, Parlament je 16. rujna 1982. naposljetku donio rezoluciju o tužbi zbog propusta Vijeća Europskih zajednica u području prometne politike (SL C 267, str. 62.). U toj se rezoluciji smatra da se na prometnu politiku odnose samo minimalne mjere koje uopće ne odgovaraju zahtjevima zajedničkog tržišta i da se stoga nisu poštovale odredbe članka 3. točke (e) i članaka od 74. do 84. UEEZ-a. U rezoluciji se k tomu podsjeća „da Vijeće nije djelovalo u pogledu brojnih prijedloga Komisije za koje je Europski parlament već davno donio pozitivno mišljenje”.
- 6 Navedenom rezolucijom od 16. rujna 1982., Europski parlament zadužio je svojeg predsjednika da u skladu s člankom 175. stavkom 1. Ugovora podnese tužbu protiv Vijeća nakon što je u skladu s člankom 175. stavkom 2. pozvao Vijeće da djeluje. Dopisom od 21. rujna 1982. predsjednik Parlamenta stvarno je obavijestio Vijeće o namjeri Parlamenta da podnese tužbu zbog propusta protiv Vijeća zbog toga što na temelju članka 3. točke (e) te članaka 61. i 74. nije utvrdilo okvir zajedničke prometne politike unutar kojeg se mogu nastojati ostvariti ciljevi Ugovora, kao i zbog toga što nije donijelo odluke predviđene u člancima od 75. do 84. za potrebe primjene članaka 61. i 74.
- 7 U istom dopisu od 21. rujna 1982. poziva se Vijeće da provede niz mjera, a osobito da:
  - utvrdi okvir zajedničke prometne politike u skladu s člankom 3. točkom (e) i člankom 74. Ugovora;
  - uspostavi slobodu pružanja usluga u području prometa predviđenu člankom 61. i da u tu svrhu primijeni odredbe članaka od 74. do 84.;
  - bez odgađanja donese odluke koje su trebale biti donesene prije kraja prijelaznog razdoblja, osobito odluke predviđene člankom 75. stavkom 1. točkama (a) i (b);
  - donese sve odredbe korisne za ostvarivanje ciljeva Ugovora u okviru zajedničke prometne politike u skladu s člankom 75. stavkom 1. točkom (c);
  - bez odgađanja odluči o nizu konkretno navedenih prijedloga Komisije u pogledu kojih je Parlament već donio svoje mišljenje.

- 8 Predsjednik Vijeća odgovorio je dopisom od 22. studenoga 1982. U skladu s tim dopisom, Vijeće „u toj fazi nije izrazilo mišljenje o pravnim aspektima” koje navodi predsjednik Parlamenta, nego mu je „u duhu dobrih odnosa s Europskim parlamentom” dostavilo analizu čiji bi elementi trebali omogućiti Parlamentu da se upozna s „trenutačnom ocjenom Vijeća u pogledu razvoja zajedničke prometne politike”. Štoviše, Vijeće navodi da se slaže s interesom Europskog parlamenta u pogledu uspostavljanja te politike, da je u različitim sektorima prometa već donijelo niz odluka koje predstavljaju važne faze u provedbi zajedničke prometne politike, ali da je ipak svjesno da je, unatoč ostvarenom napretku, u zajedničkoj prometnoj politici potrebno provesti daljnja djelovanja.
- 9 U bilješci priloženoj tom dopisu Vijeće je podnijelo popis od 71 akta Vijeća donesenog u području prometa, kao i napomene o postignutom napretku u ispitivanju svih pojedinačnih prijedloga Komisije navedenih u dopisu predsjednika Parlamenta.
- 10 Nakon što su odgovor Vijeća ispitali nadležni parlamentarni odbori u skladu s postupkom predviđenim u rezoluciji od 16. rujna 1982., predsjednik Europskog parlamenta ocijenio je da taj odgovor nije „zauzimanje stajališta” u smislu članka 175. stavka 2. Ugovora. Slijedom toga, odlučio je podnijeti ovu tužbu.
- 11 Komisija je intervenirala u postupku u potporu zahtjevu Europskog parlamenta, a Kraljevina Nizozemska intervenirala je u potporu zahtjevu Vijeća.

#### *B — Dopuštenost tužbe*

- 12 Vijeće, kao tuženik, smatra tužbu nedopuštenom po dvjema osnovama: prva se temelji na nedostatku aktivne procesne legitimacije tužitelja, a druga na neispunjavanju uvjeta iz članka 175. koji se odnose na prethodni postupak.
1. Aktivna procesna legitimacija
- 13 Vijeće najprije objašnjava da se, prema njegovu mišljenju, ova tužba odnosi na nastojanja Parlamenta da ojača svoj utjecaj u postupku odlučivanja unutar Zajednice. Međutim, ta nastojanja, iako su legitimna, ne dopuštaju Parlamentu da podnese tužbu zbog propusta predviđenu u članku 175., budući da suradnja među institucijama Zajednice nije uređena tom odredbom. Političke ciljeve Parlamenta treba nastojati ostvariti drugim metodama.
- 14 Vijeće, s obzirom na ta razmatranja, iako priznaje da na temelju članka 175. tužbu zbog propusta protiv Vijeća i Komisije mogu podnijeti države članice i „druge institucije Zajednice”, pita nije li pravo nadzora koje je Ugovorom dodijeljeno Parlamentu iscrpljeno u pogledu ovlasti predviđenih u člancima 137., 143. i 144. Ugovora, koji uređuju mogućnost utjecaja Parlamenta na djelovanje Komisije i Vijeća. U tim okolnostima Parlament ne može nad Vijećem ostvarivati pravo nadzora koje je moguće ostvariti tužbom zbog propusta.
- 15 Vijeće dodaje da sustavno tumačenje Ugovora čini prepreku aktivnoj procesnoj legitimaciji Parlamenta. Parlament naime ne može podnijeti tužbu za poništenje predviđenu člankom 173., kojim se omogućuje nadzor zakonitosti akata Vijeća i Komisije. Ako se Ugovorom ne daje Parlamentu da provodi nadzor zakonitosti akata tih

dviju institucija, ne bi bilo logično da mu se dodjeljuje pravo na tužbu u slučaju nezakonitog propusta jedne od tih dviju institucija. Stoga se samo u slučaju izričite dodjele nadležnosti Parlamentu može priznati ovlast podnošenja tužbe zbog propusta.

- 16 Europski parlament i Komisija osporavaju to obrazloženje, pri čemu upućuju na sam tekst članka 175. koji, naime, nikako ne dovodi do tumačenja kojim se sprječava ovlast Parlamenta da podnese tužbu zbog propusta. Dvije institucije smatraju i da priznavanje takve ovlasti uopće nije nespojivo s dodjelom ovlasti koja se predviđa Ugovorom.
  - 17 Valja istaknuti da se na temelju članka 175. stavka 1. pravo na tužbu zbog propusta protiv Vijeća i Komisije, kao što uostalom Vijeće priznaje, izričito dodjeljuje *inter alia* „drugim institucijama Zajednice”. Tom se odredbom stoga dodjeljuje isto pravo na podnošenje tužbe svim institucijama Zajednice. Izvršavanje te ovlasti ne može se ograničiti na neke od njih, a da se istodobno negativno ne utječe na njihov institucionalni položaj zajamčen Ugovorom, a osobito člankom 4. stavkom 1.
  - 18 Činjenica da je Europski parlament istodobno institucija Zajednice čija je zadaća provedba političkog nadzora nad djelovanjem Komisije i, u određenoj mjeri, nad djelovanjem Vijeća, ne može utjecati na tumačenje odredbi Ugovora koje se odnose na pravna sredstva institucija.
  - 19 Stoga prvi razlog nedopuštenosti treba odbiti.
2. Uvjeti koji se odnose na predsudski postupak
- 20 Vijeće smatra da uvjeti koji se odnose na predsudski postupak poput onih utvrđenih u članku 175. nisu ispunjeni. S jedne strane, dopis predsjednika Europskog parlamenta od 21. rujna 1982. nije bio „poziv na djelovanje” u smislu članka 175. S druge strane, Vijeće je „zauzelo stajalište” o tom dopisu, u smislu te odredbe, time što je dostavilo Parlamentu potpunu analizu djelovanja Vijeća u području zajedničke prometne politike na koju se odnosi dopis od 21. rujna 1982.
  - 21 U pogledu prvog pitanja Vijeće tvrdi da se u to vrijeme dopis predsjednika Parlamenta nije smatrao pozivom na djelovanje u smislu članka 175. Na temelju odgovora Vijeća moglo se utvrditi da je korespondencija između dviju institucija za Vijeće bila doprinos političkom dijalogu, a ne prva faza spora. Iz toga je razloga Vijeće dostavilo Parlamentu sve elemente ocjene potrebne za utvrđivanje načina na koji Vijeće smatra da će se razvijati buduća zajednička prometna politika.
  - 22 Što se tiče drugog pitanja, Vijeće skreće pozornost na činjenicu da točan sadržaj „zauzimanja stajališta” u smislu članka 175. ovisi o prigovoru zbog propusta protiv predmetne institucije. Kad bi ta institucija bila dužna donijeti odluku bez ikakve diskrecijske ovlasti, bilo bi teško zamislivo da se zbog zauzimanja stajališta, čiji sadržaj nije akt koji treba donijeti, tužbu može proglasiti nedopuštenom. Ako se, naprotiv, Ugovorom dodjeljuje instituciji široka diskrecijska ovlast u djelovanju, kao što je ovdje slučaj, situacija je drukčija: naime, odgovor predmetne institucije u kojem se ukazuje na stanje napretka radova te se navode razlozi iz kojih se još nije djelovalo, kao i način na koji se namjerava nastaviti, dovoljan je kako bi se u takvoj situaciji utvrdilo da nema propusta u smislu članka 175. i da je slijedom toga tužba nedopuštena.

- 23 Parlament i Komisija smatraju da se u dopisu predsjednika Parlamenta od 21. rujna 1982. dovoljno jasno iznose mjere koje je tražio Parlament u okviru članka 175. stavka 2. te da odgovor predsjednika Vijeća od 22. studenoga 1982. obilježava upravo činjenica da ne zauzima stajalište ni o jednoj od tih mjera, pri čemu nije dao odgovor Parlamentu o prigovoru zbog propusta koji je Parlament istaknuo.
- 24 Valja ustvrditi da su uvjeti koji se zahtijevaju člankom 175. stavkom 2. u ovom slučaju bili ispunjeni. Nakon što se izričito pozvao na tu odredbu, Parlament je u dopisu svojeg predsjednika jasno naveo da je pozvao Vijeće da djeluje u smislu članka 175., pri čemu je nabrojao radnje koje, prema njegovu mišljenju, treba poduzeti Vijeće kako bi uklonilo propust.
- 25 S druge strane, Vijeće je u odgovoru samo istaknulo radnje koje je već provelo u području prometa te se nije izrazilo „o pravnim aspektima” korespondencije koju je započeo Parlament. U odgovoru se nije niti osporavao niti potvrdio navodni propust, niti se na bilo koji način otkrilo stajalište Vijeća o radnjama koje, prema mišljenju Parlamenta, dalje treba poduzeti. Takav odgovor ne može se smatrati zauzimanjem stajališta u smislu članka 175. stavka 2.
- 26 Sud, nadalje, smatra da se u ovom slučaju očitovanja Vijeća u pogledu diskrecijske ovlasti koju ima za provođenje zajedničke prometne politike ne odnose na pitanje jesu li se poštovali konkretni uvjeti iz članka 175., nego proizlaze iz općenitijeg problema utvrđivanja može li nedostatak zajedničke politike u prometnom sektoru činiti propust u smislu te odredbe, a taj će se problem ispitati kasnije u toj presudi.
- 27 Iz toga slijedi da i drugi razlog nedopuštenosti treba odbiti.

*C — Predmet tužbe*

- 28 U svojem odgovoru na tužbu Vijeće prigovara Parlamentu da nije razmotrio ključno pitanje u sporu, odnosno može li se izraz „djelovati” iz članka 175. tumačiti na način da uključuje uvođenje zajedničke prometne politike. Vijeće objašnjava da se ta politika odnosi na izrazito složeno područje koje obuhvaća brojne aspekte, kao što su infrastruktura, cijene, uvjeti prijevoza, sloboda poslovnog nastana i pružanja usluga, socijalni problemi, problemi tržišnog natjecanja itd. Stoga se zajednička politika u tom sektoru, koja treba obuhvaćati cestovni promet kao i plovidbu unutarnjim putovima i željeznički promet, ne može uvesti jednom odlukom, nego ju je potrebno razvijati postupno posebnim propisima.
- 29 Vijeće smatra da je postupak predviđen člankom 175. osmišljen u slučaju u kojem predmetna institucija ima pravnu obvezu donošenja određenog pravnog akta te da to nije primjeren instrument za rješavanje slučajeva u kojima je riječ o uvođenju cijelog sustava mjera u okviru složenog zakonodavnog postupka. Naime, u slučaju da Sud utvrdi da je institucija protivno Ugovoru propustila „djelovati”, ta je institucija na temelju članka 176. dužna „poduzeti mjere” kako bi postupila u skladu s presudom Suda. Međutim, tužitelj nije ni po čemu naveo za koje konkretne mjere prigovara Vijeću da ih nije donijelo.
- 30 Europski parlament priznaje da se zajednička prometna politika vjerojatno neće moći donijeti jednim aktom, nego da će je trebati uspostaviti uzastopnim mjerama koje

međusobno trebaju biti usklađene unutar jednog koherentnog sustava. Međutim, očito je da je potrebno „djelovati”, na jedan ili drugi način, kako bi se u skladu s unaprijed utvrđenim planom uspostavio niz mjera potrebnih u tu svrhu.

- 31 Prema mišljenju Komisije, koja se slaže sa stajalištem Parlamenta o tom pitanju, Ugovor sadržava opću obvezu uvođenja zajedničke prometne politike, kojom se zahtijeva da se u skladu s općim ciljevima Ugovora najprije utvrde načela zajedničke prometne politike koja će činiti neophodnu osnovu za donošenje provedbenih mjera. Samim donošenjem povremenih mjera kojima se ne obuhvaćaju ključna područja zajedničke politike ne ispunjava se taj zahtjev. Komisija smatra da, bez obzira na slobodu koju na temelju ugovora ima Vijeće za odlučivanje o naravi mjera koje treba poduzeti u okviru koji postavlja i o redosljedu kojim će se one donositi, obveza djelovanja koju sadržavaju članci od 74. do 75. Ugovora, kao i članak 3. točka (e), dovoljno je precizna kako bi se na temelju njezina neispunjavanja mogla podnijeti tužba zbog propusta na temelju članka 175.
- 32 Parlament i Komisija dodaju da se člankom 75. u svakom slučaju utvrđuje vrlo precizan rok za mjere koje treba donijeti u područjima koja se Ugovorom smatraju očito ključnima, uzimajući u obzir da su se zajednička pravila primjenjiva na međunarodni prijevoz i uvjeti pod kojima nerezidentni prijevoznici mogu pružati usluge u nacionalnom prometu države članice trebali utvrditi tijekom prijelaznog razdoblja, odnosno prije kraja 1969. Obje institucije podsjećaju da su dva predmetna područja usko povezana sa slobodom pružanja usluga, čije se uspostavljanje Ugovorom u načelu predviđa prije kraja prijelaznog razdoblja, ali koja je u području prometa podložna postizanju zajedničke politike u skladu s člankom 61.
- 33 Najprije valja podsjetiti da je Parlament uputio dva različita zahtjeva: zahtjev koji se odnosi na činjenicu da nije uspostavljena zajednička prometna politika i, konkretnije, da nije utvrđen njezin okvir, i zahtjev koji se odnosi na propust Vijeća da djeluje u pogledu šesnaest prijedloga u području prometa koje mu je Komisija podnijela. Samo prvi zahtjev postavlja pitanje omogućuje li se Sudu, tekstom članka 175. i mjestom te odredbe u sustavu pravnih sredstava predviđenih Ugovorom, da utvrdi da se protivno Ugovoru propustilo djelovati.
- 34 Iako je točno da se čini da tekst članka 175., osobito u njemačkoj i nizozemskoj verziji, ide u korist tumačenju kojim se podrazumijeva nedostatak određenog akta, taj argument nije odlučujući. S jedne strane, druge jezične verzije istog teksta sastavljene su na način da se može uključiti propust koji nije toliko jasno utvrđen; s druge strane, povrjeđuje se cilj članka 175. ako tužitelj ne može podnijeti tužbu zbog toga što institucija nije donijela nekoliko odluka ili niz odluka u slučaju u kojem je donošenje tih odluka obuhvaćeno obvezom koju ta institucija ima na temelju Ugovora.
- 35 U tim okolnostima, problem koji ističe Vijeće svodi se na pitanje je li u ovom slučaju Europski parlament u svojem prvom zahtjevu naveo mjere za koje prigovara Vijeću da ih nije donijelo s takvom preciznošću da bi Sud, prilikom odlučivanja o zahtjevima Parlamenta, donio presudu koju Vijeće može izvršiti u skladu s člankom 176.
- 36 Takav stupanj preciznosti tim je više nužan jer u sustavu pravnih sredstava predviđenih Ugovorom postoji uska povezanost između tužbe predviđene člankom 173., kojom se dopušta poništenje nezakonitih akata Vijeća i Komisije, i tužbe na temelju članka 175.,

koja može dovesti do utvrđivanja je li činjenica da Vijeće ili Komisija nisu donijeli određene akte protivna Ugovoru. S obzirom na tu povezanost, valja zaključiti da u ova dva slučaja akti na koje se odnosi spor trebaju biti dostatno utvrđeni kako bi Sud mogao ocijeniti je li zakonita činjenica da su doneseni odnosno da nisu doneseni.

- 37 Iz prethodno navedenog proizlazi da se prvi zahtjev Parlamenta može prihvatiti, ako se dokaže osnovanim, samo u dijelu u kojem se nedostatak zajedničke prometne politike koji se prigovara Vijeću sastoji u tome da nije donijelo mjere čiji se doseg može dostatno utvrditi kako bi se mogle razmatrati zasebno i kako bi ih se moglo izvršiti u smislu članka 176. Slijedom toga valja ispitati argumente stranaka koji se odnose na postojanje ili izostanak zajedničke prometne politike.

*D — Prvi zahtjev: izostanak uspostavljanja zajedničke prometne politike*

1. Općenito o zajedničkoj prometnoj politici

- 38 Europski parlament priznaje da Vijeće na temelju Ugovora ima veliku diskrecijsku ovlast u pogledu sadržaja zajedničke prometne politike. Ta diskrecijska ovlast ipak je ograničena u dva aspekta: kao prvo, njome se ne dopušta Vijeću da bude neaktivno nakon isteka rokova predviđenih Ugovorom, osobito roka iz članka 75. stavka 2.; kao drugo, Vijeće ima zadaću utvrditi zajednički okvir koji se sastoji od dosljednog niza načela na temelju kojih se mogu uzeti u obzir sve složene gospodarske činjenice svojstvene sektoru prometa. Tim se načelima trebaju uređivati različite posebne mjere koje su nužne za ostvarivanje općih načela Ugovora u tom sektoru.
- 39 U takvoj situaciji, osnovnim načelima koja je Vijeće trebalo donijeti, prema mišljenju Parlamenta, treba poštovati barem neke određene ciljeve te pokriti određena područja. Naime, samom naravi zajedničke prometne politike podrazumijeva se potreba da se osigura poštovanje određenih ciljeva, konkretno u pogledu liberalizacije prometa i olakšavanja prekograničnog prijevoza. Među predmetnim načelima treba navesti i na koja se područja odnosi sustav koji treba uspostaviti; gospodarska situacija u sektoru prometa zahtijeva da se među tim područjima djelovanja nalaze među ostalim konkurentski odnos između željezničkog i cestovnog prometa, kao i pravila za kontrolu kapaciteta u plovidbi unutarnjim putovima i cestovnom prometu.
- 40 Komisija ističe velike nedostatke koji postoje u svim područjima prometne politike, bez obzira na mnoge prijedloge koje je podnijela Vijeću u više od dvadeset godina. Posebno navodi nedostatnost mjera poduzetih u području cestovnog prijevoza robe u kojem su ograničenja kapaciteta uglavnom utvrđena bilateralnim sporazumima između država članica na temelju vrlo različitih kriterija kojima se često sprječava optimalna upotreba postojećih kapaciteta zbog mnogih povratnih vožnji praznim teretnim vozilima i u okviru kojeg je, k tomu, promet unutar svake države članice ograničen na poduzetnike sa sjedištem na državnom području te države članice. Naposljetku, znatan broj graničnih kontrola i dalje otežava međunarodni promet.
- 41 U tom smislu, Komisija ističe nezadovoljavajuću situaciju u pogledu računa željeznica i njihova odnosa s državom; znatnu strukturalnu prekapacitiranost prometa plovnim putovima koji je otežan nedostatkom usklađenih mjera za stavljanje brodova izvan pogona; nepostojanje napretka u provedbi infrastrukturnih projekata koji su od interesa

za Zajednicu i nedostatak usklađivanja nacionalnih infrastrukturnih mjera; i naposljetku, gotovo potpun nedostatak djelovanja Zajednice u području pomorske i zračne plovidbe.

- 42 Vijeće ne osporava nedostatke koje je naznačila Komisija. Međutim, ističe niz argumenata koji se odnose na dokazivanje da se ti nedostaci ne mogu izjednačiti s propuštanjem djelovanja u smislu članka 175. Ugovora. U tu svrhu poziva se konkretno na diskrecijski prostor za prosudbu koji mu je na raspolaganju pri uspostavljanju zajedničke prometne politike, kao i objektivne poteškoće zemljopisne, gospodarske i društvene naravi koje sprječavaju brži napredak. Usto, Vijeće podsjeća na problem posebnog položaja željeznica na tržištu prijevoza i posebnu ulogu koju u području prometa imaju države članice u okviru sustava odlučivanja Vijeća.
- 43 Vijeće nadalje upućuje na djelovanja koja je već poduzelo u tom području, o kojima je obavijestilo Parlament u dopisu predsjednika Vijeća od 22. studenoga 1982., kao i u svojoj odluci od 13. svibnja 1965., kojom utvrđuje ciljeve koje treba postići u području poreznog i socijalnog usklađivanja u sektoru prometa (SL 1965., str. 1500.) i odluci od 14. prosinca 1967. kojom donosi program mjera kojima se može osigurati daljnji razvoj zajedničke prometne politike (SL 1967., br. 322, str. 4.). Iz tih odluka uostalom proizlazi da u to vrijeme Vijeće nije moglo djelovati zbog međuovisnosti raznih sektora prometa i različitih problema koje je trebalo riješiti, a koju je Komisija priznala u nekoliko navrata.
- 44 Vijeće je u tom pogledu podsjetilo da, prema njegovu mišljenju, liberalizacija cestovnog prijevoza robe nije zamisliva bez znatnog usklađivanja uvjeta tržišnog natjecanja, koje je pak nemoguće postići bez rješavanja problema željeznica i njihova odnosa s javnim tijelima. Međutim, Vijeće nikad nije podnijelo prijedlog Komisiji kojim bi se omogućilo rješavanje tog temeljnog problema.
- 45 Nizozemska vlada podržava zahtjeve Vijeća o tom pitanju, ali se ne slaže s cijelom njegovom argumentacijom. Naime, ta vlada smatra da nedostatak zajedničke prometne politike ne znači da opća pravila Ugovora i slobode koje se njime osiguravaju nisu primjenjivi na promet. Iako je točno da je, u skladu s člankom 61. Ugovora, sloboda pružanja usluga u području prometa uređena odredbama Ugovora koje se odnose na zajedničku prometnu politiku, iz toga se ne može zaključiti da istek prijelaznog razdoblja nije utjecao na slobodu pružanja usluga u tom sektoru. Nizozemska vlada podsjeća da je Sud u drugim područjima, kao što su organizacija poljoprivrednih tržišta i očuvanje resursa mora, smatrao da istjecanje prijelaznog razdoblja može, kao takvo, ugroziti prava i obveze koji se temelje na općim pravilima Ugovora.
- 46 Na temelju ta četiri argumenta može se lako doći do jednog zaključka: za stranke nije sporno da još ne postoji dosljedan niz odredbi koje se mogu smatrati zajedničkom prometnom politikom u smislu članaka 74. i 75. Ugovora. Taj zaključak može se temeljiti na nedostatku dosljednog okvira za uspostavljanje takve politike, na koji se poziva Parlament, ili na okolnost koju ističe Komisija, prema kojoj ključni problemi u području prometa i dalje nisu riješeni, ili na nedostatku provedbe odluka iz 1965. i 1967. o utvrđivanju kalendara rada u tom području, na koju podsjeća Vijeće, ili naposljetku na daljnjem postojanju prepreka za slobodno pružanje usluga u području prometa, kao što naglašava nizozemska vlada.

- 47 Stoga, u nedostatku niza mjera kojima se može uspostaviti zajednička prometna politika, valja utvrditi predstavlja li nedjelovanje Vijeća propust koji je kažnjiv prema članku 175. Ugovora.
- 48 U tom pogledu valja najprije napomenuti da objektivne poteškoće koje, prema tezi Vijeća, sprječavaju potreban napredak koji vodi prema uspostavljanju zajedničke prometne politike, nisu relevantne u okviru ovog spora. Na temelju članka 175., na Sudu je da, po potrebi, utvrdi povredu Ugovora koju predstavlja činjenica da su Vijeće ili Komisija propustili djelovati u situaciji u kojoj je ta institucija dužna to učiniti. U članku 175. ne uzima se u obzir stupanj težine obveze koja se nalaže instituciji.
- 49 Međutim, argument koji Vijeće temelji na svojoj diskrecijskoj ovlasti treba, u načelu, prihvatiti. Iako je točno da je ta diskrecijska ovlast ograničena zahtjevima koji proizlaze iz uspostavljanja zajedničkog tržišta i određenim specifičnim odredbama Ugovora, kao što su one kojima se utvrđuju rokovi, ostaje činjenica da je u sustavu Ugovora na Vijeću da u skladu s pravilima postupka predviđenima Ugovorom odredi ciljeve i sredstva zajedničke prometne politike.
- 50 Naime, iako je Vijeće u okviru svoje obveze da utvrdi zajedničku prometnu politiku dužno donositi sve potrebne odluke kako bi se postupno uspostavila takva politika, sadržaj tih odluka nije pojašnjen u Ugovoru. Stoga se, na primjer, Ugovorom daje Vijeću pravo da odredi trebaju li se djelovanja u sektoru prometa najprije odnositi na odnose između željeznica i javnih tijela ili konkurentne odnose između cestovnog i željezničkog prometa. Na Vijeću je i da odredi prioritete koje treba uzeti u obzir pri usklađivanju zakonodavstava i administrativnih praksi u tom sektoru te da odluči koji će biti sadržaj takvog usklađivanja. U tom pogledu, Ugovorom se Vijeću daje diskrecijska ovlast.
- 51 To je razmatranje potkrijepljeno informacijama koje su tijekom spora dostavile tri predmetne institucije i nizozemska vlada. Ti podaci pokazuju da su se nakon gore navedene odluke Vijeća iz 1965. mišljenja koja se odnose na sadržaj zajedničke prometne politike promijenila i da se, konkretno, ocjena važnosti određenih dijelova takve politike mijenjala kroz vrijeme.
- 52 Na dostavljenim podacima temelji se drugi zaključak u toj raspravi. Zapravo iz njih proizlazi da Parlament, kao tužitelj u tom sporu, nije naveo, iako ga se pozvalo da to učini, koje je mjere Vijeće trebalo donijeti na temelju Ugovora i kojim bi ih redosljedom trebalo donijeti. Parlament je samo naveo da te mjere trebaju činiti dosljednu cjelinu, da trebaju biti zajedničke svim državama članicama i da se njima trebaju ostvarivati ciljevi iz Ugovora u sektoru prometa.
- 53 Kao što je već prethodno utvrđeno, nepostojanje zajedničke politike kao takve, čije je uspostavljanje propisano Ugovorom, ne mora nužno predstavljati propust koji je do te mjere specifične naravi da bi mogao biti utuživ prema članku 175. Takvo tumačenje primjenjivo je i u ovom slučaju, iako je točno da bi se djelovanje na temelju članka 75. trebalo nastaviti kako bi se omogućilo postupno uspostavljanje zajedničke prometne politike te bi se znatan dio tih radnji trebao, u skladu s člankom 75. stavkom 2., dovršiti prije isteka prijelaznog razdoblja.

## 2. Sloboda pružanja usluga u području prometa

- 54 U tom su pogledu Parlament i Komisija tvrdili da odredbe članka 75. stavka 1. točaka (a) i (b) koje se odnose na zajednička pravila primjenjiva na međunarodni promet, kao i uvjete pod kojima nerezidentni prijevoznici mogu pružati usluge u nacionalnom prometu, ne samo da podliježu roku za njihovo donošenje, nego se njima Vijeću nalažu i dovoljno specifične obveze da se u njihovom pogledu može utvrditi propust u smislu članka 175. Ugovora. Obje institucije naglašavaju usku povezanost tih odredbi i slobode pružanja usluga čije je ostvarivanje jedna od glavnih zadaća povjerenih Zajednici.
- 55 Vijeće je osporavalo tu tezu tvrdeći da i u području članka 75. stavka 1. točaka (a) i (b) sadržaj i cilj pravila koja treba donijeti nisu dovoljno definirani.
- 56 Komisija je istaknula da zajednička prometna politika koju propisuje Ugovor u svakom slučaju sadržava element čiji je smisao dovoljno jasan kako bi ga se kvalificiralo kao konkretnu obvezu, a to je sloboda pružanja usluga. Doseg te obveze može se odrediti na temelju odredbi Ugovora koje se odnose na pružanje usluga, konkretno članaka 59. i 60., relevantnih direktiva i relevantne sudske prakse.
- 57 Nizozemska vlada također je naglasila važnost slobode pružanja usluga.
- 58 Slijedom toga valja detaljno ispitati argumente stranaka koji se odnose na slobodu pružanja usluga u sektoru prometa i vezu između tih usluga i uspostavljanja zajedničke prometne politike u tom području.
- 59 Komisija i nizozemska vlada podsjećaju da se, prema sudskoj praksi Suda, odredbe članaka 59. i 60. izravno primjenjuju nakon isteka prijelaznog razdoblja. Oboje tvrde da sama činjenica da se na temelju članka 61. liberalizira pružanje usluga u području prometa u okviru zajedničke prometne politike, nije dovoljna kako bi se na neodređeno vrijeme suspendirao učinak odredbi koje se odnose na usluge u situaciji u kojoj Vijeće godinama nije utvrdilo tu zajedničku politiku.
- 60 Nizozemska vlada podsjeća da je na temelju članka 8. stavka 7. Ugovora istek roka za prijenos krajnji datum za provedbu niza mjera potrebnih za uspostavljanje zajedničkog tržišta; ne postoji razlog zbog kojeg bi se iz toga isključilo tržište prometa. Osim toga, podsjeća da nepostojanje provedbenih odredbi izričito predviđenih Ugovorom nikad nije spriječilo primjenu općih pravila Ugovora ili njegovih osnovnih načela. Nizozemska vlada u tom pogledu zaključuje da nakon završetka prijelaznog razdoblja treba priznati učinke slobodnog pružanja usluga čak i u sektoru prometa. Budući da je izravna primjenjivost odredbi članaka 59. i 60. koje su, same po sebi, dovoljne kako bi se postigli ciljevi zajedničke prometne politike, a da nisu potrebne druge intervencije Vijeća, ono, stoga, nije napravilo propust.
- 61 Suprotno tom tumačenju, Komisija smatra da članci 59. i 60. nisu izravno primjenjivi u sektoru prometa. Na temelju članka 61. slobodu pružanja usluga u području prometa treba ostvariti u okviru pravila predviđenih člankom 75. stavkom 1. točkama (a) i (b). Cilj je te odredbe odobriti Vijeću primjeren rok, koji eventualno premašuje istek prijelaznog razdoblja, kako bi se ostvarila sloboda pružanja usluga u području prometa u okviru zajedničke politike. Taj primjeren rok ipak se ne može produljiti na neodređeno vrijeme te bi, više od petnaest godina nakon završetka prijelaznog razdoblja, trebao uskoro isteći; u protivnome, slobodno pružanje usluga, iako je zajamčeno Ugovorom,

ne bi se primjenjivalo u samo jednom području djelovanja, zbog čega bi dugoročno moglo doći do narušavanja tržišnog natjecanja. U tim okolnostima, Sud u ovoj presudi treba, kao upozorenje, navesti u kojem trenutku završava razumni rok predviđen člankom 61.

- 62 Najprije valja podsjetiti da se člankom 61. stavkom 1. predviđa da je sloboda pružanja usluga u području prometa uređena odredbama glave koja se odnosi na promet. Stoga se primjena načelâ slobodnog pružanja usluga, kako su utvrđena konkretno člancima 59. i 60. Ugovora, u skladu s Ugovorom treba ostvariti uspostavljanjem zajedničke prometne politike i, konkretnije, utvrđivanjem zajedničkih pravila primjenjivih u međunarodnom prometu i uvjeta pod kojima nerezidentni prijevoznici mogu pružati usluge u nacionalnom prometu, a koji su navedeni u članku 75. stavku 1. točkama (a) i (b) te se nužno odnose na slobodu pružanja usluga.
- 63 Zbog toga se tezu nizozemske vlade, prema kojoj se nakon isteka prijelaznog razdoblja odredbe članka 59. i 60. Ugovora izravno primjenjuju čak i u sektoru prometa, ne može prihvatiti.
- 64 Međutim, Parlament, Komisija i nizozemska vlada pravilno su tvrdili da obveze koje na temelju članka 75. stavka 1. točkama (a) i (b) ima Vijeće sadržavaju uspostavljanje slobodnog pružanja usluga u području prometa i da je doseg te obveze jasno definiran u Ugovoru. Naime, na temelju članka 59. i 60. zahtjevi slobodnog pružanja usluga uključuju, kao što je Sud utvrdio u svojoj presudi od 17. prosinca 1981. (Webb, 279/80, Zb., str. 3305.) ukidanje svake diskriminacije pružatelja usluga na temelju nacionalnosti ili okolnosti da ima sjedište u državi članici koja nije država članica u kojoj treba pružiti uslugu.
- 65 Iz toga proizlazi da u tom pogledu Vijeće nema diskrecijsku ovlast na koju se može pozvati u drugim područjima zajedničke prometne politike. Budući da je rezultat koji treba postići utvrđen člancima 59., 60., 61. i člankom 75. stavkom 1. točkama (a) i (b), određena diskrecijska ovlast može se izvršavati samo u pogledu sredstava za postizanje tog rezultata, uzimajući u obzir posebne aspekte prometa, u skladu s člankom 75.
- 66 U tim okolnostima, ako se obveze predviđene u članku 75. stavku 1. točkama (a) i (b) odnose na ostvarivanje slobodnog pružanja usluga, one su dovoljno precizne kako bi njihovo nepoštovanje moglo dovesti do presude kojom se utvrđuje propust u smislu članka 175.
- 67 Vijeće je bilo dužno proširiti slobodno pružanje usluga na sektor prometa prije isteka prijelaznog razdoblja, u skladu s člankom 75. stavkom 1. točkom (a) i člankom 75. stavkom 2., pod uvjetom da se to proširenje odnosilo na međunarodni promet koji se odvija prema državnom području jedne države članice ili iz njega ili u okviru kojeg se prelazi preko državnog područja jedne ili više država članica, kao i utvrditi u okviru slobodnog pružanja usluga u tom sektoru i u skladu s člankom 75. stavkom 1. točkom (a) i člankom 75. stavkom 2. uvjete pod kojima prijevoznici nerezidenti mogu pružati prometne usluge u nekoj državi članici. Nije sporno da se u tom pogledu nisu poduzele potrebne mjere.

- 68 Propust Vijeća stoga treba utvrditi u tom pogledu, uzimajući u obzir da Vijeće nije prije isteka prijelaznog razdoblja poduzelo mjere koje je trebalo i čiji su se predmet i narav mogli dovoljno precizno odrediti.
- 69 Parlament, Komisija i nizozemska vlada još su podsjetili na pravnu situaciju koja bi nastala da nakon osuđujuće presude koja je protiv njega donesena, Vijeće opet propusti djelovati. Taj je problem ipak hipotetski. Člankom 176. Vijeće se obvezuje da poduzme mjere kako bi se izvršilo ovu presudu; uzimajući u obzir da tom odredbom nije predviđen nikakav rok, valja zaključiti da Vijeće za tu svrhu ima razuman rok. U ovoj presudi nije potrebno ispitati posljedice koje mogu nastati zbog eventualnog daljnjeg propusta Vijeća.
- 70 Stoga valja utvrditi da Vijeće, protivno Ugovoru, nije osiguralo slobodno pružanje usluga u području međunarodnog prometa niti utvrdilo uvjete pod kojima prijevoznici nerezidenti mogu pružati prometne usluge u nekoj državi članici.
- 71 Smatra se da je na Vijeću da uz mjere liberalizacije donese dodatne mjere koje smatra potrebnima i da to može učiniti redosljedom koji smatra prikladnim.

*E – Drugi zahtjev: izostanak djelovanja u pogledu šesnaest prijedloga Komisije*

- 72 Drugi zahtjev Europskog parlamenta odnosi se na to što Vijeće nije odlučilo o šesnaest prijedloga Komisije navedenih na popisu koji je dio zahtjeva. Parlament je o svim tim prijedlozima već podnio svoje mišljenje.
- 73 Dva od tih prijedloga Vijeće je donijelo prije usmenog postupka, a Parlament je naznačio da u tim okolnostima povlači ta dva prijedloga s popisa koji je podnio. Parlament nije uspio povući treći prijedlog koji je nakon izmjene donijelo Vijeće nakon usmenog postupka, a koji je postao Direktiva o masama, dimenzijama i nekim drugim tehničkim karakteristikama određenih cestovnih vozila (Direktiva 85/3 od 19. prosinca 1984. (SL 1985., L 2, str. 14)). Nije sporno da je četvrti prijedlog, koji se nalazi na popisu Parlamenta, Vijeće odbilo i da je peti postao bespredmetan jer je njegov sadržaj Vijeće uključilo u drugu direktivu.
- 74 Parlament smatra da se člancima 74. i 75. Ugovora obvezuje Vijeće da u razumnom roku odluči o prijedlozima koje mu u području prometa podnese Komisija. Vijeće nije obvezno donijeti prijedlog u obliku u kojem ga je podnijela Komisija, ali je o prijedlogu svakako dužno donijeti odluku.
- 75 To tumačenje podrazumijeva da se obveza Vijeća koju navodi Parlament podudara s općom obvezom Vijeća da utvrdi zajedničku prometnu politiku, pod uvjetom da se ta politika utvrdi u određenom roku. U tim okolnostima, samo se prijedlozi koji se odnose na područje obuhvaćeno člankom 75. stavkom 1. točkama (a) i (b) mogu uzeti u obzir.
- 76 Samo se jedan od navedenih prijedloga temelji na članku 75. stavku 1. točki (b), a to je prijedlog uredbe o pristupu tržištu u prijevozu robe plovidbenim putovima, koji je Vijeću podnesen 1967. Iz tih očitovanja Vijeća i Komisije proizlazi da taj prijedlog u svojem prvobitnom obliku više nije aktualan. Komisija je priopćila Vijeću da zadržava samo članak 38. prijedloga, a o drugim će se odredbama raspravljati u nadolazećem

mandatu Komisije za pregovore sa Švicarskom, u okviru Središnjeg povjerenstva za plovidbu rijekom Rajnom.

- 77 Prijedlozi koji se temelje na članku 75. stavku 1. točki (a) većinom se odnose na cestovni promet. To je slučaj s dvama prijedlozima koji se odnose na odobrenja koja se zahtijevaju za skup vozila i prijedlogom o liberalizaciji prijevoza živih životinja i umjetničkih djela specijaliziranim vozilima.
- 78 U dijelu u kojem se prijedlozi temeljeni na članku 75. stavku 1. točkama (a) i (b) odnose na nastojanje da se doprinese ostvarivanju slobodnog pružanja usluga u području prometa, obveza Vijeća da o njima odluči već proizlazi iz gore navedenog utvrđenog propusta Vijeća. Pod uvjetom da ti prijedlozi nisu obuhvaćeni istim okvirom, oni pripadaju kategoriji dodatnih mjera koje se mogu donijeti uz obvezne mjere za liberalizaciju čije je donošenje obuhvaćeno diskrecijskom ovlašću Vijeća.
- 79 Stoga više nije potrebno zasebno ispitivati obveze Vijeća u pogledu toga da odluči o predmetnim prijedlozima.

### **Troškovi**

- 80 U skladu s člankom 69. stavkom 3. Poslovnika, Sud može naložiti da stranke snose troškove ako djelomično uspiju u svojim zahtjevima. U ovom slučaju valja odlučiti o troškovima na način da svaka stranka i svaki intervenijent snosi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

SUD

proglašava i presuđuje:

- 1. Vijeće, protivno Ugovoru, nije osiguralo slobodno pružanje usluga u području međunarodnog prometa niti utvrdilo uvjete pod kojima prijevoznici nerezidenti mogu pružati prometne usluge u nekoj državi članici.**
- 2. U preostalom dijelu tužba se odbija.**
- 3. Svaka stranka i svaki intervenijent snosit će svoje troškove.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg 22. svibnja 1985.

[potpisi]

---

\* Jezik postupka: njemački