



# De klacht van het Europees Parlement

DR. J. C. P. A. VAN ESCH

## Inleiding

Op 16 september jl. heeft het Europees Parlement besloten om beroep bij het Europees Hof van Justitie in te stellen tegen de Raad van Ministers wegens nalatigheid op het gebied van het vervoerbeleid. Het ging hiertoe over naar aanleiding van een verslag dat was opgesteld door Horst Seefeld als rapporteur en voorzitter van de Commissie voor Vervoer van het Parlement 1). De stemmenverhouding in het Europees Parlement was 157 stemmen vóór, 12 tegen en 12 onthoudingen 2).

In dit artikel besteed ik aandacht aan de achtergronden van dit beroep van het Parlement en aan de vraag wat de zin van deze manoeuvre zou kunnen zijn.

## Verdragsbepalingen

Titel IV van het EG-verdrag (artikelen 74 t/m 84) draagt de naam „Het vervoer”. Hierin wordt bepaald dat de doelstellingen van het verdrag wat het vervoer betreft door de lidstaten in het kader van een Gemeenschappelijk vervoerbeleid worden nagestreefd. Voor de overgangperiode (1959–1970) wordt voorgeschreven dat een aantal maatregelen moet worden genomen.

Het Parlement stelt in het aangenomen verslag-Seefeld dat in het verdrag over de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap de totstandbrenging van een Gemeenschappelijk vervoerbeleid op bindende wijze is geregeld. De bepalingen zijn in het verslag weliswaar niet zeer concreet, maar volgens het Parlement lijdt het toch geen twijfel dat een dergelijk vervoerbeleid op grond van het verdrag tot stand moet worden gebracht. De instellingen van de Gemeenschap hebben derhalve op dit gebied een bijzondere verantwoordelijkheid gekregen.

Het Parlement ontwikkelt de volgende redenering:

- a) indien instellingen van de Gemeenschap, om welke redenen dan ook, op de gedachte komen dat geen Gemeenschappelijk vervoerbeleid noodzakelijk is, zou dit een schending van het verdrag betekenen;
- b) indien, om welke redenen dan ook, geen Gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand komt, betekent dit eveneens

een schending van het verdrag. Volgens het Parlement is het niet aan de instellingen van het verdrag te besluiten dat een Gemeenschappelijk vervoerbeleid niet tot stand moet worden gebracht.

Ter nadere adstructie stelt het Parlement dat Europa een Gemeenschappelijk vervoerbeleid als een van de belangrijkste elementen voor de opbouw van de Gemeenschap nodig heeft. Er wordt ernstige schade geleden wanneer er binnen afzienbare tijd geen Gemeenschappelijk vervoerbeleid wordt ingesteld. De vaders van het verdrag van Rome zijn meer dan 20 jaar geleden tot dezelfde opvatting gekomen en zijn derhalve overeengekomen een Gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand te brengen, ook al konden ze het niet eens worden over de detailpunten (sic!). Het Parlement concludeert dat het de plicht van de in de Raad verenigde ministers voor vervoer was deze overeenstemming te bereiken. Zij hebben deze plicht — om welke redenen dan ook — niet geëerbiedigd.

Het Europees Parlement en zijn Commissie voor Vervoer hebben de afgelopen jaren steeds weer tegenover de Commissie, de Raad en de publieke opinie gewezen op de onhoudbaarheid van de situatie op het gebied van het Gemeenschappelijk vervoerbeleid. De Commissie voor Vervoer heeft in basisverslagen — zoals die van onze landgenoot Kapteyn in 1957–1958 en 1961–1962 — aangedrongen op het tot stand brengen van een Gemeenschappelijk vervoerbeleid.

## Motivering voor het beroep

Het Parlement acht het tijdstip aangebroken om het laatste door het EG-verdrag ter beschikking gestelde middel toe te passen ten einde duidelijkheid te verkrijgen over de vraag of de Gemeenschap een Gemeenschappelijk vervoerbeleid krijgt of niet. Dit laatste middel bestaat uit het aantekenen van beroep wegens nalatigheid voor het Hof van Justitie.

Het is de vraag wie voor het Hof moet worden gedaagd. Het Parlement heeft de bevoegdheid (artikel 144 EG-verdrag) om de Commissie tot aftreden te dwingen als het Parlement een motie van afkeuring met gekwalificeerde meerderheid aanneemt. Deze procedure ligt dus het meest voor de

hand. Toch heeft het Parlement hiervan afgezien omdat zo'n motie slechts tegen de gehele Commissie kan worden gericht. Het lijkt derhalve nauwelijks mogelijk in verband met een onderdeel van het gehele beleid, namelijk het vervoerbeleid, een dergelijke motie van afkeuring te gebruiken. Wel is het Parlement van oordeel dat de Commissie blaam treft omdat zij heeft nagelaten alle noodzakelijke voorstellen naar de Raad door te zenden en de Raad ertoe aan te zetten te besluiten tot een kader voor een Gemeenschappelijk vervoerbeleid.

Aangezien de EG slechts een beperkt aantal instellingen kent, bleef het Parlement niets anders over dan de Raad van Ministers voor het Hof te dagen. Het motiveert deze keus met de stelling dat de Raad de eigenlijke zwakke schakel in de communautaire ontwikkeling is en tevens dat het veroordelen van de Raad automatisch tot een verbetering van de werkzaamheden van de Commissie zal leiden. Mocht de Raad door het Hof van het verwijt van passiviteit worden ontlast in gevallen waarin de Commissie geen voorstellen heeft ingediend, dan zal deze constatering van het Hof voor de Commissie bijna even zwaarwegende gevolgen moeten hebben als wanneer het beroep tegen de Commissie zou zijn ingesteld en zij zou zijn veroordeeld.

De Raad heeft alle kansen gehad tot het nemen van de vereiste besluiten. Daarbij heeft het Parlement alle hem in het verdrag ter beschikking gestelde mogelijkheden uitgeput. In ontelbare verslagen en besluiten heeft het Parlement steeds weer gewezen op de betekenis van het vervoerbeleid voor de ontwikkeling van de Gemeenschap. Het Parlement meent dat er gegronde reden bestaat voor de vrees dat de Raad betreffende resoluties enz. telkens slechts formeel ter kennis heeft genomen, maar de inhoud ervan bij zijn beraadslagingen nauwelijks of helemaal niet in aanmerking heeft genomen. De Commissie voor Vervoer heeft bovendien de voorzitter van de Raad tijdens elke ambtsperiode minstens eenmaal uitgenodigd en met hem uitvoerig van gedachten gewisseld. Bij deze gelegenheden zijn de zorgen en wensen van het Parlement aan de voorzitter van de Raad duidelijk gemaakt. Merkbare resultaten hebben deze gedachtenwisselingen niet opgeleverd.

Op grond van de wettelijke structuur van de Gemeenschap kan het Parlement de ministers niet rechtstreeks ter verantwoording roepen. Zij zijn immers aan hun nationaal parlement verantwoording schuldig. Doordat steeds één minister slechts aan één parlement verantwoording schuldig is, kunnen de nationale parlementen

1) *Verslag namens de commissie voor vervoer over de instelling van een beroep tegen de Raad van de Europese Gemeenschappen wegens nalatigheid op het gebied van het vervoerbeleid*, rapporteur: H. Seefeld, zittingsdocumenten van het Europees Parlement, document 1-420/82, 1 juli 1982; PE 76.982/def.

2) *Europa van Morgen*, 22 september 1982, blz. 503.

nooit het gehele gebied beoordelen, maar slechts het handelen van hun eigen minister. Zo'n minister zal veelal goede gronden kunnen aanvoeren voor het feit dat hij de passiviteit van de Raad niet kon overwinnen.

De Juridische Commissie van het Europees Parlement voegt nog de volgende argumentatie toe: „Aangezien in het communautaire bestel het beslissingsbevoegde orgaan niet wordt gecontroleerd door het Parlement, heeft de gemeenschapswetgever bij wijze van compensatie voor deze leemte aan het Europees Parlement het recht willen toekennen tegen de Raad een beroep wegens nalaten in te stellen” (blz. 34).

### Beroep bij het Hof van Justitie

„Ingeval de Raad of de Commissie, in strijd met dit Verdrag, nalaat een besluit te nemen, kunnen de Lid-staten en de overige Instellingen van de Gemeenschap zich wenden tot het Hof van Justitie om deze schending te doen vaststellen”, aldus de eerste zin van artikel 175 van het EG-verdrag. Volgens artikel 176 is de instelling wier nalatigheid strijdig met het verdrag is verklaard, gehouden de maatregelen te nemen welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof van Justitie.

Het Hof kan het in gebreke blijven van de Raad dus aan een onderzoek onderwerpen en de nalatigheid vaststellen. De keuze van de maatregelen die nodig zijn ter uitvoering van het vonnis, worden vervolgens aan de Raad zelf overgelaten.

Een belangrijk aspect van het beroep vormt het feit dat in het EG-verdrag — afgezien van enkele zaken — *geen termijnen* voor het tot stand brengen van het Gemeenschappelijk vervoerbeleid worden genoemd. Het Parlement weet hier wel raad mee en stelt dat sedert het van kracht worden van het verdrag bijna 25 jaar zijn verstreken, zodat ook zonder overeenkomst over bepaalde termijnen een tijdoverschrijding moet worden vastgesteld die gelijk staat met schending van het verdrag. „De periodes van alle mogelijke beoordelingsvrijheden zijn al lang overschreden” (blz. 19).

De procedure van het beroep is aldus dat het voor de ontvankelijkheid van het beroep noodzakelijk is dat de Raad vooraf wordt uitgenodigd alsnog de nalatigheid ongedaan te maken. De Raad heeft dan twee maanden de tijd om zijn standpunt te bepalen. Heeft hij na deze periode geen standpunt bepaald, dan moet binnen een volgende termijn van twee maanden beroep bij het Hof van Justitie worden ingesteld. Deze tweede termijn van twee maanden is ook van toepassing wanneer de Raad binnen twee maanden een standpunt inneemt dat voor het Parlement onbevredigend uitvalt.

### Belanghebbenden bij het beroep

Uit het verslag-Seefeld valt op te maken dat er verschillende categorieën zijn die

volgens het Parlement belang hebben bij het beroep.

### De lidstaten

Door het ontbreken van het Gemeenschappelijk vervoerbeleid ontstaat een onevenwichtige situatie van de voor- en nadelen tussen de lidstaten tegenover dat wat in het verdrag van Rome is overeengekomen. Elk van de lidstaten heeft immers op eigen wijze belang bij de regeling van de vervoersector (blz. 18).

### De Gemeenschap

De Gemeenschap ondervindt grote schade door de achterstand van de communautaire wetgeving op het gebied van het vervoerbeleid. Een Gemeenschappelijke markt kan niet bestaan wanneer niet de afloop van de handel, d.w.z. het vervoer, vrij is van obstakels. Zelfs een douanunie kan op den duur niet bestaan zonder een minimumniveau van Gemeenschappelijk vervoerbeleid. Daarom wordt de verdere ontwikkeling van de Gemeenschap bedreigd en komt zelfs het bestaande in gevaar indien niet op korte termijn een Gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand wordt gebracht (blz. 18).

---

**Deze rubriek wordt verzorgd  
door het Europa Instituut van de  
Rijksuniversiteit Leiden**

---

### Het Europees Parlement

De Commissie voor Vervoer heeft zich uitsluitend laten leiden door overwegingen van het vervoerbeleid. Het is echter duidelijk dat het instellen van een beroep overeenkomstig artikel 175 EG-verdrag niet alleen van groot belang is voor het gebied van het vervoerbeleid. Wanneer het Hof van Justitie het beroep ontvankelijk verklaart, kunnen in andere sectoren nieuwe processen volgen. Zelfs wanneer de Raad uiteindelijk niet wordt veroordeeld, heeft het Parlement zijn bevoegdheden en zijn invloed reëel uitgebreid, omdat Raad en Commissie in het vervolg veel concreter met de mogelijkheid van een dergelijk proces rekening moeten houden. Dit proces kan een nevenresultaat hebben voor een nieuwe ontwikkeling van de rechten en bevoegdheden van het Europees Parlement in het algemeen (blz. 23).

### De *hdrijf*stak vervoer

De stagnatie op het gebied van het Gemeenschappelijk vervoerbeleid brengt een grote onzekere factor in de toekomstplanning van de vervoerondernemingen en expeditiebedrijven, en veroorzaakt op die manier materiële schade door de verhindering van op de toekomst gerichte investeringen en lange-termijn-planning (blz. 18).

### Beoordeling

Zal de maoeuve van het Europees Parlement succes opleveren? En zo ja, voor wie? Wanneer het Hof van Justitie het beroep niet ontvankelijk verklaart, is er alleen maar een verliezer, namelijk het Europees Parlement zelf. Dan leidt het gebruik maken van het „laatste middel” niet tot het versterken van de positie van het Parlement, en dat is toch de onderliggende bedoeling 3).

Het Parlement staat er beter voor wanneer het beroep wel ontvankelijk wordt verklaard. Een eerder beroep in de z.g. isoglucose-zaak werd ontvankelijk verklaard en gewonnen 4). De winst zou bestaan uit een grotere politieke invloed. Zoals de Juridische Commissie in haar advies uiteenzette: „Voor het Parlement betekent dit niet dat het het politieke toneel verlaat en zich op het gebied der rechtsspraak begeeft, maar het gaat hier om een uitoefening van de rechten die het Europees Parlement door het Verdrag ter beschikking worden gesteld om zijn invloed politiek geldend te maken” (blz. 23).

Echt interessant wordt het pas als het Hof de Raad veroordeelt. Dan dient de Raad alsnog een Gemeenschappelijk vervoerbeleid van de grond te tillen. Niemand zal verwachten dat dan ineens mogelijk zou worden wat in de afgelopen 25 jaar tot de onmogelijkheden behoorde. Want het staat buiten kijf dat een echt Gemeenschappelijk vervoerbeleid tot nog toe niet tot stand is gekomen. In een officieuze publikatie van de Commissie uit 1981 wordt dit als volgt geformuleerd: „Van de vele voorstellen die de Commissie had vervaardigd in haar programma en prioriteitenlijst heeft de Raad er tot dusver helaas maar enkele goedgekeurd. Dit komt doordat de lidstaten er in de vervoerssector zeer uiteenlopende standpunten en regelingen op nahouden en het bijna nergens over eens zijn. Daarom heeft het vervoersbeleid van de Gemeenschap zich noodgedwongen tot ondergeschikte maatregelen moeten beperken” 5).

Het zou te ver voeren hier uitvoerig uiteen te zetten, wat wél op het gebied van het Gemeenschappelijk vervoerbeleid tot stand is gekomen. Reeds voordat de EG werd opgericht, streefde men in het kader van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal naar rechtstreekse spoorwegtarieven. In de beginjaren van de EG bestond de doelstelling uit liberalisatie door middel van harmonisatie. Daarbij lag de nadruk op de belastingen, de overheidsinterventie en de sociale regelingen. Na de uitbreiding

---

3) Een eerder voornemen om beroep tegen de Raad in te stellen wegens nalatigheid met betrekking tot het Gemeenschappelijk vervoerbeleid, werd door de Politieke Commissie van het Europees Parlement tegengehouden omdat deze het „om politieke redenen niet dienstig achtte”. Zie het verslag-Seefeld, blz. 26.

4) *Algemeen Verslag over de werkzaamheden van de Europese Gemeenschappen in 1980*, nr. 709.

5) Europese Documentatie, *Het vervoersbeleid van de Europese Gemeenschap*, nr 2/1981, blz. 12.

van de EG in 1973 kwam de nadruk te liggen op het infrastructuurbeleid en werd meer rekening gehouden met andere onderdelen van het beleid zoals het sociale beleid, milieubescherming, regionale ontwikkeling, energiebesparing en industriebeleid. Tevens ging de problematiek van zeevaart, zeehavens en luchtvaart een rol spelen in het beleid. Een hypotheek op het vervoerbeleid gingen allengs de spoorwegtekorten leggen.

Er zijn twee oorzaken aan te geven voor de trage ontwikkeling van een Gemeenschappelijk vervoerbeleid. In de eerste plaats loopt de mate van overheidsinmenging in de nationale vervoerpolitiek der lidstaten uiteen. Vervoer als economische categorie is naar zijn aard nogal ingewikkeld. Er zijn erg veel uiteenlopende soorten van vervoer, waarvan prijsbepaling en capaciteitsbeheersing niet eenvoudig zijn. Het coördineren van alle vervoerssoorten op een manier dat er gezonde economische verhoudingen ontstaan, is dan weer een probleem op zich. De uiteenlopende manieren waarop de nationale overheden hun vervoerbeleid opzetten, is mede bepaald door de economische ordening van de bedrijfstak vervoer, ofwel een zelfstandige economische activiteit die renderend is, ofwel een aan andere economische activiteiten ondergeschikte dienstverlening die verliesgevend mag zijn en dus op overheids-subsidies draait 6). In tegenstelling tot de bedrijfstak landbouw, waarvoor in het EG-verdrag eveneens een Gemeenschappelijk beleid moest worden opgebouwd, ontbrak het bij de bedrijfstak vervoer aan een in alle lidstaten gelijke economische ordening. Zolang hierover niet ten principale overeenstemming tussen lidstaten is bereikt, is economische integratie van het vervoer niet goed mogelijk.

De tweede oorzaak ligt in het feit dat vooral in de grote lidstaten het binnenlandse vervoer belangrijker is dan het internationale en dat de economische problemen juist bij het binnenlandse vervoer optreden (zoals de genoemde tekorten in het spoorwegvervoer). „Alleen dit feit maakt reeds, dat met name de grote landen veel belang hechten aan hun nationale op het binnenlandse vervoer gericht beleid” 7).

Het lijkt niet waarschijnlijk dat een veroordeling van de Raad door het Hof plotseling een wijziging in deze vrij objectieve factoren zal brengen. Het Parlement speelt weliswaar hoog spel, maar zal op deze wijze toch niet op korte termijn een Gemeenschappelijk vervoerbeleid binnenhalen.

**J. C. P. A. van Esch**

---

6) Volgens Kapteyn en Verloren van Themaat in de laatste druk van hun boek werd in alle lidstaten, met uitzondering wellicht van België, het streven naar economische rationaliteit van het vervoer dominerend, P. J. G. Kapteyn en P. Verloren van Themaat, *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen*, derde druk, Deventer 1980, blz. 425-426.

7) H. C. Kuiler in zijn afscheidsrede *Beleidsvisies op vervoer in de branding*, 10 december 1981, blz. 13.