

1. De Commissie vermag op het gehele terrein van de in het Verdrag omschreven doelstellingen contractuele bindingen met derde landen aan te gaan. Deze bevoegdheid vloeit niet alleen voort uit een uitdrukkelijke toekenning in het Verdrag, maar kan ook voortkomen uit andere verdragsbepalingen en uit handelingen door de instellingen in het kader van deze bepalingen verricht.
In het bijzonder telkens wanneer de Gemeenschap voor de tenuitvoerlegging van een in het Verdrag voorzien gemeenschappelijk beleid bepalingen heeft getroffen, waarbij in enigerlei vorm gemeenschappelijke regels worden ingevoerd, zijn de Lid-Staten niet meer gerechtigd om, individueel of zelfs collectief optredend, met derde landen verplichtingen aan te gaan, welke deze regels aantasten of aan de betekenis hiervan afdoen.
Bij de uitvoering van de verdragsbepalingen mag het stelsel van de interne maatregelen der Gemeenschap niet worden gescheiden van dat der buitenlandse betrekkingen.
2. De bevoegdheid der Gemeenschap op vervoergebied strekt zich uit tot betrekkingen van internationaal recht en houdt bijgevolg de noodzaak in overeenkomsten met de betrokken derde staten te sluiten. Aan de Gemeenschap is een dergelijke bevoegdheid toegekend als gevolg van verordening nr. 543/69 van de Raad tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer.
3. Overeenkomstig de in artikel 164 omschreven doelstelling dient het beroep tot nietigverklaring open te staan met betrekking tot alle door de instellingen getroffen bepalingen — ongeacht hun aard of vorm — die beogen rechtsgevolgen teweeg te brengen.
4. In geval van vernietiging zou een beslissing van de Raad als niet-bestaand moeten worden beschouwd en zouden de litigieuze vragen na een hernieuwd onderzoek moeten worden opgelost in overeenstemming met het gemeenschapsrecht. Derhalve kan het belang van de Commissie bij een actie tegen een beslissing van de Raad inzake coördinatie tussen de Lid-Staten niet worden betwist.
5. Ter zake van onder het vervoerbeleid vallende overeenkomsten heeft de Commissie het recht van voorstel en van onderhandelen en heeft de Raad het recht de overeenkomsten te sluiten.
6. Indien onderhandelingen zijn aangevangen vóór de bevoegdverklaring van de Gemeenschap, behoren de Instellingen wier bevoegdheden rechtstreeks in het geding zijn, dat wil zeggen de Raad en de Commissie, overleg te plegen over een passende wijze van samenwerking teneinde de belangen van de Gemeenschap te behartigen; bij de voortzetting van op intergouvernementele basis aangevangen onderhandelingen zijn de Lid-Staten in ieder geval gehouden overeenkomstig de in artikel 5 vervatte verplichtingen in het belang van en namens de Gemeenschap saamhorig op te treden.
7. Hoewel artikel 235 de Raad in staat stelt ook op het gebied van de buitenlandse betrekkingen alle „passende maatregelen” te nemen, schept dit artikel geen verplichting doch verleent het aan de Raad een recht waarvan de niet-uitoefening de geldigheid van een beslissing niet vermag aan te tasten.
8. De motiveringseisen die in artikel 190 worden gesteld aan verordeningen, richtlijnen en beschikkingen, kunnen door de Commissie niet worden aangevoerd tegen een beslissing van de Raad, waaraan zijzelf heeft medegewerkt.

In de zaak 22-70

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN ten deze vertegenwoordigd door G. Olivier, adjunct-directeur-generaal van haar Juridische Dienst, als

gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij haar juridisch adviseur E. Reuter, 4, boulevard Royal,

verzoekster,

tegen

RAAD VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN ten deze vertegenwoordigd door E. Wohlfart, juridisch adviseur van de Raad, directeur-generaal bij het secretariaat-generaal van de Raad, als gemachtigde, bijgestaan door J. P. Puissochet, directeur bij het secretariaat-generaal van de Raad, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij J. N. van den Houten, directeur van de Juridische Dienst van de Europese Investeringsbank, 2, place de Metz,

verweerder,

waarin is verzocht om nietigverklaring van de beslissing van de Raad van 20 maart 1970 inzake de onderhandeling over en het sluiten van de Europese Overeenkomst betreffende de arbeidsvoorwaarden voor de bemanning van motorrijtuigen voor het internationale vervoer over de weg, door de Lid-Staten van de EEG,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: R. Lecourt, President, A. M. Donner en A. Trabucchi, Kamerpresidenten, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (rapporteur) en H. Kutscher, Rechters,

Advocaat-Generaal: A. Dutheillet de Lamothe
Griffier: A. Van Houtte

het volgende

ARREST

Ten aanzien van de feiten

I — Overzicht van de feiten

Overwegende dat vijf van de zes Lid-Staten der EEG en een aantal andere Euro-

pese staten, in het kader van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties, op 19 januari 1962 te Genève de Europese Overeenkomst be-

treffende de arbeidsvoorwaarden voor de bemanning van motorrijtuigen voor het internationale vervoer over de weg (AETR) hebben ondertekend; dat deze overeenkomst echter niet in werking is getreden bij gebreke aan een voldoende aantal bekrachtigingen; dat in 1967 onderhandelingen met het oog op de herziening van genoemde overeenkomst zijn heropend in het kader van, aanvankelijk, de Europese Conferentie van de ministers van Verkeer te Parijs en vervolgens van de Economische Commissie voor Europa te Genève; dat de daarnaast in communautair verband verrichte werkzaamheden op het gebied van de harmonisatie van de rijtijden en rusttijden van de bemanning van voertuigen in het wegvervoer hebben geleid tot verordening nr. 543/69 van de Raad van 25 maart 1969 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer (Publikatieblad 1969, blz. 49); Overwegende dat de Raad tijdens zijn 107^e zitting op 20 maart 1970, met het oog op de zitting van het Subcomité voor het Wegvervoer van de Economische Commissie voor Europa van 1 tot en met 3 april 1970 te Genève, met name heeft beraadslaagd over de door de zes Lid-Staten van de EEG aan te nemen houding bij de lopende onderhandelingen over de afsluiting van een nieuwe Europese Overeenkomst betreffende de arbeidsvoorwaarden voor de bemanning van motorrijtuigen voor het internationale vervoer over de weg; dat de onderhandelingen overeenkomstig de beslissing van 20 maart 1970 door de Lid-Staten zijn gevoerd en afgesloten; dat de AETR door het secretariaat van de Economische Commissie voor Europa vanaf 1 juli 1970 werd opengesteld voor ondertekening door de staten;

II — Procesvoering

Overwegende dat de Commissie van de Europese Gemeenschappen op 19 mei 1970 het onderhavig beroep heeft ingesteld, strekkende tot nietigverklaring van de beslissing van de Raad van 20 maart 1970 inzake de onderhandeling over en

het sluiten van de AETR door de Lid-Staten van de EEG; dat de Raad, bij op 21 juli 1970 ingediende akte, overeenkomstig artikel 91, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering het Hof heeft verzocht, zonder op de zaak ten principale in te gaan, het beroep van de Commissie niet-ontvankelijk te verklaren en te verwerpen; dat de Commissie, in haar op 24 september 1970 ingediende opmerkingen, het Hof heeft verzocht de exceptie te verwerpen of in ieder geval met de hoofdzaak te voegen; dat het Hof, op rapport van de Rechter-Rapporteur, de Advocaat-Generaal gehoord, bij beschikking van 14 oktober 1970 heeft besloten de exceptie te zamen met de hoofdzaak te behandelen; dat de schriftelijke procedure, na vaststelling door de President van het Hof van nieuwe termijnen voor de voortzetting van het geding, een normaal verloop heeft gehad; dat de Raad evenwel ervan heeft afgezien haar verweerschrift aan te vullen bij dupliek; dat het Hof, op rapport van de Rechter-Rapporteur, de Advocaat-Generaal gehoord, heeft besloten zonder voorafgaande instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan; dat de Raad echter op verzoek van het Hof verschillende documenten heeft overgelegd, waaronder een uittreksel uit de notulen van haar zitting van 20 maart 1970; dat de zaak ter terechtzitting van 11 februari 1971 namens partijen is bepleit; dat de Advocaat-Generaal ter terechtzitting van 10 maart 1971 zijn conclusie heeft genomen;

III — Conclusies van partijen

Overwegende dat de *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

de beslissing van de Raad van 20 maart 1970 inzake de onderhandeling over en het sluiten van de AETR door de Lid-Staten nietig te verklaren met alle gevolgen rechtens;

dat de Raad concludeert dat het den Hove behage:

het verzoekschrift van de Commissie niet-ontvankelijk te verklaren, subsidiair als ongegrond te verwerpen;

IV — Middelen en argumenten van partijen

Overwegende dat de middelen en argumenten van partijen als volgt kunnen worden samengevat:

A — *Ten aanzien van de ontvankelijkheid*

De Raad is van mening dat zijn beslissing van 20 maart 1970 geen voor beroep vatbare handeling in de zin van artikel 173 van het EEG-Verdrag vormt.

a) Na de hoofdlijnen van 's Hofs jurisprudentie inzake ontvankelijkheid in herinnering te hebben gebracht en te hebben betoogd dat de ontvankelijkheid bij een beroep tussen instellingen strikt moet worden beoordeeld, stelt verzoeker dat, voor zover de betwiste beslissing als een „handeling” in de zin van artikel 189 moet worden beschouwd, zij noch naar de vorm noch naar haar doel of inhoud een verordening, beschikking of richtlijn is en derhalve niet een aanvechtbare handeling in de zin van artikel 173 is; in ieder geval had zij geen enkel recht doen ontstaan, geen enkele verplichting opgelegd en geen enkele rechtstoestand gewijzigd; waar zij geen enkel bindend rechtsgevolg teweeg brengt, is zij niet vatbaar voor beroep.

b) Hoewel de formele elementen niet bepalend zijn, moet toch worden geconstateerd dat er in casu feitelijk slechts sprake is van een bespreking van de Raad, waaruit blijkt dat er overeenstemming is en die vergezeld gaat van verklaringen van intentie met een eerder politieke dan juridische strekking.

Overigens werd deze beslissing niet gepubliceerd en evenmin ter kennis gebracht van de Lid-Staten, hetgeen krachtens artikel 191 noodzakelijk zou zijn geweest indien de Raad een besluit had willen nemen, dat de Lid-Staten zou binden, hun een machtiging zou verlenen en een mandaat zou verstrekken.

c) Wat het onderwerp en de strekking van de litigieuze beslissing betreft, heeft de Raad er zich tijdens zijn zitting van 20 maart 1970 na een gedachtenwisseling toe bepaald akte te nemen van de samenwerking die tijdens de onderhandelingen over de AETR tussen de Lid-Staten tot stand was gekomen, en zijn politieke goedkeuring met betrekking tot deze overeenstemming uit te spreken. De bestreden beslissing is dus uitsluitend de constatering dat het streven der Lid-Staten naar een gemeenschappelijk standpunt een bepaald resultaat heeft gehad, dat als zodanig is vastgelegd.

d) Afgezien van de vraag, welk gezag krachtens het Verdrag bevoegd is tot het onderhandelen over en sluiten van de AETR, kon de bestreden beslissing de Lid-Staten hiertoe noch een machtiging verlenen noch een mandaat verstrekken. Immers,

- indien de bevoegdheid bij de staten ligt, kan de beslissing van de Raad niet anders worden uitgelegd dan als een constatering van de bestaande toestand zonder enig rechtsgevolg;
- indien de bevoegdheid bij de Gemeenschap berust, zou de Raad niet bevoegd zijn aan de Lid-Staten een bevoegdheid te „hergeven”, die het Verdrag aan de Gemeenschap had toegekend;
- indien de communautaire bevoegdheid slechts zou bestaan voor zover de overeenkomst waarover onderhandeld moet worden en die moet worden gesloten, zou kunnen leiden tot wijziging van een reeds geldende communautaire regeling, zou de situatie volgens een van de twee vorige veronderstellingen moeten worden geanalyseerd.

e) De analyse van de mogelijke gevolgen van een vernietiging van 's Raads beslissing van 20 maart 1970 zou bevestigen hoezeer dit een beslissing is zonder rechtsgevolgen. Een vernietiging zou de beslissing, dat wil zeggen de constatering van de coördinatie tussen de staten, doen verdwijnen, niet echter de realiteit van de coördinatie zelf; zij schijnt dus noch noodzakelijk noch voldoende om het in werkelijkheid door de Commissie nage-

streefde doel, namelijk de onderhandelingen over de AETR door de Lid-Staten onvereenigbaar te doen verklaren met het Verdrag, te bereiken.

f) Indien de Commissie de stelling dat de Gemeenschap bevoegd is voor juist houdt, had zij de nodige maatregelen moeten nemen om de uitoefening van deze bevoegdheid mogelijk te maken; door de onderhandelingen voortgang te laten vinden en zich eerst tot het Hof te wenden toen de onderhandelingen waren afgesloten, was zijzelf in hoge mate verantwoordelijk voor de aldus ontstane situatie.

g) Subsidiair — voor zover de aangevochten beslissing als een voor beroep vatbare beslissing mocht worden beschouwd — werpt de Raad tegen het onderhavige beroep als bezwaar op dat het tardief is: de bestreden beslissing geeft slechts de beginselen weer, die zeker reeds sinds 1969 met betrekking tot de onderhandeling over en het sluiten van de AETR waren ontwikkeld.

De Commissie voert tegen de door de Raad opgeworpen excepties van niet-ontvankelijkheid in hoofdzaak het volgende aan:

a) De bewering dat bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van een door een instelling ingesteld beroep engere maatstaven moeten worden aangelegd dan bij de ontvankelijkheid van een door een particulier ingesteld beroep, vindt geen rechtvaardiging.

Overigens blijkt in de jurisprudentie van het Hof niet van een dwingende reden om een strikt parallelisme tot stand te brengen tussen twee classificaties — die van artikel 173, eerste alinea, en die van artikel 189 — die aan verschillende bedoelingen beantwoorden.

b) De formele elementen mogen niet als beslissend worden beschouwd voor de kwalificatie van een handeling.

Het argument, ontleend aan het ontbreken van een bekendmaking of kennisgeving, is niet van waarde: voor de uitvoering van de bestreden beslissing behoefde geen enkele interne wetgevende maatregel te worden genomen en in ieder geval houdt het ontbreken van een bekendmaking of kennisgeving van een hande-

ling niet rechtstreeks verband met de kwalificatie daarvan.

c) Wat het onderwerp en de strekking van de bestreden handeling betreft, blijkt zowel uit de notulen van de zitting van de Raad als uit de bijbehorende documenten (mededeling aan de pers van 21 maart 1970, overzicht van de door de Raad op de zitting van 20 maart genomen besluiten, rapport van 7 april 1970 inzake de onderhandelingen met betrekking tot de AETR) dat de Raad een internationale onderhandelingen betreffend vraagstuk, waarvan duidelijk is dat er een beslissing over dient te worden genomen en dat in het bijzonder onderzocht is, op beslissende wijze heeft geregeld.

De Raad heeft zich geenszins beperkt tot het vaststellen van de coördinatie tussen de Lid-Statens; er was een standpuntbepaling van de Raad die, in juridische termen gesproken, op zijn minst als een goedkeuring moet worden beschouwd. Zelfs zouden aan de Lid-Statens werkelijke onderhandelingsrichtlijnen zijn gegeven.

De gevolgen van het besluit van de Raad lieten zich dan ook onmiddellijk gevoelen: de Gemeenschap trad niet op bij de opstelling en de sluiting van de AETR en uitsluitend de Lid-Statens zijn partij bij deze overeenkomst.

De bestreden beslissing mag niet worden gelijkgesteld met een gewone gedachtenwisseling uit hoofde van de artikelen 6 en 145 van het EEG-Verdrag; in ieder geval sluit het feit dat een gedachtenwisseling heeft plaatsgevonden, niet uit dat deze tot de vaststelling van een besluit heeft geleid.

Volgens de jurisprudentie van het Hof is er sprake van een beschikking die het voorwerp van een beroep tot nietigverklaring kan zijn, indien een instelling op ondubbelzinnige wijze te kennen geeft welke houding zij heeft besloten aan te zullen nemen, ingeval bepaalde voorwaarden vervuld zouden zijn; in casu is dit het geval.

d) De wijze waarop de Raad, voor de kwalificatie van de bestreden handeling, a posteriori redeneert en daarbij onderscheid maakt tussen de twee mogelijke gevallen — bevoegdheid van de staten en

bevoegdheid van de Gemeenschap — lijkt uiterst kunstmatig en is een zuivere *petitio principii*.

Indien, zoals de Raad stelt, zijn beslissing geen enkele juridische betekenis kan hebben, omdat hij niet competent is de Lid-Staten bevoegd te verklaren tot het onderhandelen over en sluiten van een overeenkomst als de AETR, zou nimmer een nietigverklaring wegens onbevoegdheid mogelijk zijn.

Het is niet van belang dat de Raad niet de bedoeling heeft gehad de Lid-Staten een aan de Gemeenschap voorbehouden bevoegdheid te „hergeven”; de kwalificatie van een handeling kan niet afhangen van een onderzoek naar de zuiverheid van intentie van de auteurs van deze handeling in het licht van het Verdrag.

e) De niet-ontvankelijkheid van het beroep mag niet worden afgeleid uit de gevolgen welke de nietigverklaring van de bestreden handeling door het Hof zou meebrengen.

In plaats van zich te begeven in gissingen — die een twijfelachtig karakter kunnen hebben — over de consequenties van een eventuele nietigverklaring, dient men de handeling zelf en de gevolgen die deze in feite heeft gehad, te onderzoeken.

Opnieuw is er sprake van een *petitio principii* bij de Raad: de premisse van zijn redenering is dat zijn beslissing uitsluitend de constatering van de coördinatie tussen de staten tot onderwerp heeft, en de conclusie dat een nietigverklaring van deze beslissing de realiteit van deze coördinatie zelf niet aantast.

Het als uitgemaakte zaak aannemen dat de nietigverklaring van de bestreden handeling niets aan de handelwijze van de Lid-Staten kan veranderen, komt neer op de veronderstelling dat de staten zich wel bij een arrest van het Hof neerleggen, maar niet het aan een nietigverklaring verbonden gezag van gewijsde respecteren.

f) Het verwijt dat de Commissie zelf in hoge mate verantwoordelijk is voor de gewraakte situatie, is feitelijk onjuist en rechtens irrelevant.

De verschillende door de Commissie ondernomen stappen hebben geen enkele

twijfel laten bestaan aan de zin en de betekenis van het besluit dat de Commissie de Raad verzocht heeft te nemen.

Gesteld al dat het verwijt gegrond ware, dan nog kan daarmee noch het niet-bestaan van een handeling van de Raad noch de niet-ontvankelijkheid van het verzoekschrift worden bewezen.

g) Het verwijt dat het beroep tardief is ingesteld, gaat enerzijds voorbij aan de gevolgen van de vaststelling van verordening nr. 543/69 en miskent het beginsel van een geleidelijke totstandbrenging van het gemeenschappelijk vervoerbeleid tijdens de overgangperiode, en wordt anderzijds gelogenstraft door de feiten, daar de Commissie de Raad wel degelijk had verzocht de Gemeenschap bij de onderhandelingen over de AETR te laten optreden.

B — Ten principale

Middelen inhoudende schending van het EEG-Verdrag

De *Commissie* betoogt dat, waar het hier een gebied betreft dat onder het gemeenschappelijk vervoerbeleid valt en, na de inwerkingtreding van verordening nr. 543/69, op het grondgebied der zes Lid-Staten door het gemeenschapsrecht wordt beheerst, de onderhandelingen over en het sluiten van de AETR slechts door de Gemeenschap hadden kunnen geschieden.

1. Schending van de artikelen 75 en 228

Volgens de *Commissie* is de rechtsgrondslag voor een overeenkomst als de AETR te vinden in artikel 75, lid 1, van het Verdrag en is de voor de onderhandelingen en afsluiting ten deze te volgen procedure neergelegd in artikel 228.

a) In het kader van het gemeenschappelijk vervoerbeleid geeft artikel 75, lid 1, de rechtsgrondslag voor een optreden van de Gemeenschap naar buiten. Uiteraard dient de Gemeenschap de in de artikelen 74 tot en met 84 gestelde grenzen en voorwaarden in acht te nemen; artikel 75, lid 1, sub c), bepaalt echter dat ter uitvoering van de doelstellingen van het Verdrag op het gebied van het gemeenschappelijk vervoerbeleid „alle

overige dienstige bepalingen" zullen worden vastgesteld. De zeer algemeen gehouden formulering van de gehele tekst laat ook communautaire maatregelen met het karakter van een overeenkomst toe; een beperking van het optreden der Gemeenschap tot autonome maatregelen had alleen uit een nauwkeurige bepaling kunnen voortvloeien.

b) Een dergelijke interpretatie van artikel 75, lid 1, van het Verdrag is in overeenstemming met een gezonde redenering, de „ratio legis" en het begrip „nuttig effect" van de teksten. Het zou onredelijk zijn geweest een gemeenschappelijk beleid op een zo uitgestrekt gebied als het vervoer uit te stippelen zonder aan de Gemeenschap de passende instrumenten te geven om op het terrein van de buitenlandse betrekkingen op te treden, temeer daar het vervoer krachtens zijn aard vaak een internationaal aspect heeft, dat verder gaat dan het kader van alleen de Gemeenschap.

c) De Raad heeft dit zelf erkend door in artikel 4, lid 2, van verordening nr. 117/66 van 28 juli 1966, betreffende de invoering van gemeenschappelijke regels voor het internationale vervoer van personen over de weg met autobussen (Publicatieblad 1966, blz. 2688), evenals in artikel 3 van de hier in geding zijnde verordening nr. 543/69, welke uitsluitend op grond van artikel 75 is vastgesteld, te bepalen dat „de Gemeenschap met derde landen de onderhandelingen [voert] die eventueel nodig zijn voor de toepassing van deze verordening".

d) De Commissie loochent niet dat de bevoegdheden der Gemeenschap haar limitatief zijn toegekend en dat de Instellingen slechts over attributieve bevoegdheden beschikken.

Deze beperking volgt, met betrekking tot externe overeenkomsten, echter niet uit artikel 228 van het Verdrag; dit artikel heeft ten doel algemene en met name procedureregels vast te stellen die gelden voor het afsluiten en de rechtsgevolgen van door de Gemeenschap aangegane internationale akkoorden.

Artikel 75 bevat, op het gebied van het vervoer, de grondslag voor de bevoegdheid der Gemeenschap ter zake van

externe overeenkomsten en legt de grenzen hiervan vast.

De Commissie wil uit hoofde van artikel 75 geenszins aanspraak maken op een uitsluitende bevoegdheid der Gemeenschap ten aanzien van alle overeenkomsten die op vervoergebied met derde landen zouden kunnen worden gesloten.

De voor het autonoom optreden der Gemeenschap geldende beginselen zouden van toepassing zijn op de met derde landen te sluiten overeenkomsten, indien deze onmiddellijk en rechtstreeks van invloed zijn op de inhoud of betekenis van intern geldende gemeenschapsbepalingen. De Lid-Staten behouden hun bevoegdheden slechts zolang de Gemeenschap de hare niet heeft uitgeoefend, dat wil zeggen niet daadwerkelijk gemeenschappelijke bepalingen heeft vastgesteld. Wanneer en voor zover de Gemeenschap daarentegen daadwerkelijk zodanige regelingen heeft vastgesteld, is voor de Lid-Staten iedere rechtscheppende bevoegdheid op dit niveau teloor gegaan en kunnen zij nog slechts tot optreden geroepen zijn om in voorkomend geval de noodzakelijke maatregelen ter uitvoering van de gemeenschapsverordening te treffen.

Aldus krijgt, naarmate gemeenschapsregels in werking treden, de bevoegdheid der Gemeenschap op het door deze regels bestreken gebied steeds meer een exclusief karakter.

e) Verordening nr. 543/69 en de AETR werken rechtstreeks en diepgaand op elkaar in. De verordening berust op het territorialiteitsbeginsel en de AETR op het nationaliteitsbeginsel; de AETR kan binnen de Gemeenschap dus alleen toepassing vinden door een beperking van het toepassingsgebied van verordening nr. 543/69, waardoor het algemeen territorialiteitsbeginsel wordt aangetast en de eenheid van systeem binnen de Gemeenschap wordt verlaten. Bovendien wijken verschillende bepalingen van de AETR naar inhoud af van de overeenkomstige bepalingen der verordening.

f) Waar artikel 75, lid 1, sub c), de gemeenschapsinstanties bevoegd verklaart alle „dienstige bepalingen" voor de totstandbrenging van het gemeenschapspe-

lijk vervoerbeleid vast te stellen, is het ongetwijfeld aan de Raad om van geval tot geval te beoordelen, of het dienstig is een overeenkomst met derde landen te sluiten. Niet echter zou de Raad discretionair mogen beslissen of de intergouvernementele dan wel de communautaire weg dient te worden bewandeld.

g) De veronderstelling dat de Lid-Staten bevoegd zijn gebleven de AETR te sluiten, zou voor de uitoefening van de bevoegdheden der Gemeenschap met name de volgende consequenties hebben:

- daar de AETR een beperking van het toepassingsgebied van verordening nr. 543/69 impliceert, hebben de bevoegde gemeenschapsinstanties geen andere keus dan de Lid-Staten de mogelijkheid te ontzeggen de overeenkomst toe te passen ofwel de beperking van het toepassingsgebied der gemeenschapsverordening als gevolg van de overeenkomst uitdrukkelijk vast te leggen;
- aangenomen dat de gemeenschapsverordening en de AETR aanvankelijk met elkaar in overeenstemming zijn gebracht, dan kan deze overeenstemming slechts worden gehandhaafd, indien elke wijziging van de gemeenschapsregeling aan de goedkeuring van de Lid-Staten wordt onderworpen; elke ontwikkeling van deze regeling zou derhalve, met miskenning van een wezenlijke regel voor de institutionele werking der Gemeenschap, afhankelijk zijn van een eenstemmige akkoordbevinding der Lid-Staten;
- binnen de Gemeenschap zouden identieke teksten die vergelijkbare situaties dekken, door uiteenlopende instanties worden uitgelegd: door het Hof van Justitie van de Gemeenschappen voor de gemeenschapsverordening en door de nationale rechterlijke instanties — en zelfs de minister van Buitenlandse Zaken — voor de overeenkomst met derde landen.

De Raad betoogt dat artikel 75, lid 1, de Gemeenschap geen uitsluitende bevoegdheid verschaft om op vervoergebied maatregelen met overeenkomst-karakter te treffen.

a) Door de bepaling dat de Raad „bepalingen” „vaststelt”, gaat het artikel duidelijk uit van de gedachte van eenzijdige maatregelen en omvat het niet het sluiten van internationale overeenkomsten.

De stelling van de Commissie dat er een uitdrukkelijke bepaling nodig zou zijn geweest om het optreden van de Gemeenschap te beperken tot autonome maatregelen, is onaanvaardbaar. Het EEG-Verdrag geeft de Gemeenschap geen bevoegdheid tot het sluiten van overeenkomsten naar buiten, waarvan de omvang nauwkeurig samenvalt met het terrein van de interne bevoegdheid; bepaalde onderwerpen vallen wel onder het Verdrag, maar geven geen aanleiding tot een bevoegdheidsoverdracht ten aanzien van de buitenlandse betrekkingen. De bevoegdheid van de Gemeenschap rechtshandelingen te verrichten, is in beginsel beperkt tot autonome maatregelen, behalve indien haar ondubbeltzinnig — zoals in de artikelen 111, 113 en 238 — de bevoegdheid is verstrekt internationale overeenkomsten te sluiten.

b) Artikel 75, lid 1, met name de alinea sub c), behoudt een „nuttig effect”, zelfs al impliceert het slechts de bevoegdheid regelingen te treffen via een autonome rechtshandeling; het feit dat de vervoersector internationale aspecten vertoont, mag geen argument vormen tegen de regeling daarvan door nationale of autonome communautaire bepalingen.

c) Artikel 4, lid 2, van verordening nr. 117/66 en artikel 3 van verordening nr. 543/69 mogen niet zo worden geïnterpreteerd dat zij ten behoeve van de Gemeenschap de erkenning inhouden van een op artikel 75 berustende algemene bevoegdheid om internationale overeenkomsten te sluiten.

d) Het bestaan van communautaire regels met hetzelfde onderwerp als de AETR leidt er niet noodzakelijkerwijs toe dat dit akkoord door de Gemeenschap zelf moet worden gesloten.

Zelfs indien men ervan mocht uitgaan dat artikel 75, lid 1, sub c), de grondslag kan vormen voor een bevoegdheid van de Gemeenschap om internationale overeenkomsten te sluiten, dan zou deze be-

voegdheid niet algemeen en uitsluitend kunnen zijn, maar op zijn hoogst met andere kunnen samenvallen. Het is derhalve noodzakelijk dat de Raad van geval tot geval vaststelt of het al dan niet nuttig is een onderwerp te regelen door autonome of conventionele bepalingen, en in dit laatste geval of de internationale overeenkomst het best kan worden gesloten door de Gemeenschap of door de Lid-Staten.

e) Indien de Commissie van mening is dat zij de bevoegdheid om de onderhandelingen namens de Gemeenschap te voeren, rechtstreeks aan het Verdrag ontleent, is het op zijn minst in strijd met haar gedachtengang dat zij deze bevoegdheid niet heeft gebruikt en geen voorstel heeft ingediend. Zolang als een op artikel 75 berustende beslissing geen communautaire bevoegdheid in het leven heeft geroepen, is de bevoegdheid van de Lid-Staten in elk geval blijven bestaan.

2. Overige middelen (schending van artikel 235, ontbreken van motive-ring)

De Commissie merkt subsidiair op dat, indien artikel 75 niet zou worden aangevaard als rechtsgrond voor de externe bevoegdheid van de Gemeenschap ten aanzien van de AETR, voldaan zou zijn aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 235.

Voor de toepassing van deze bepaling moet enerzijds een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijken om in het kader van de gemeenschappelijke markt één der doelstellingen van de Gemeenschap te kunnen verwezenlijken en moet anderzijds het Verdrag niet in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien. Aan de tweede voorwaarde is voldaan, indien men ervan uitgaat dat artikel 75 (en zelfs artikel 113) niet in aanmerking komt.

De noodzaak van een optreden der Gemeenschap vloeit voort uit het bestaan van communautaire voorschriften over hetzelfde onderwerp als de AETR.

De Raad had derhalve de bevoegdheid „de passende maatregelen” te nemen; al-

gemeen wordt erkend dat deze bepaling door haar formulering de mogelijkheid schept nieuwe bevoegdheden tot optreden te geven op het terrein van de contractuele betrekkingen met derde landen. Artikel 235 laat geen ruimte voor een politieke keuze in de vraag of een intergouvernementeel dan wel een communautair optreden de voorkeur verdient: indien in het kader van het Verdrag een optreden werkelijk noodzakelijk voorkomt om „in het kader van de gemeenschappelijke markt een der doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken”, dient bij dit optreden de communautaire weg te worden gevolgd.

Het is in dit opzicht niet voldoende dat de Lid-Staten de AETR gezamenlijk sluiten en overleg plegen met de gemeenschapsinstellingen. Een dergelijk „overleg” is immers niet in overeenstemming met de institutionele voorschriften van het Verdrag en voorts kan men niet spreken van een gelijkwaardigheid tussen een communautair optreden en een gezamenlijk optreden van de Lid-Staten: er kunnen zich moeilijkheden voordoen, indien een identieke handelwijze van de Lid-Staten niet tot aan het einde toe kan worden gewaarborgd; het Hof van Justitie zou geen enkele voorafgaande controle kunnen uitoefenen op de verenigbaarheid van de voorgenomen overeenkomst met de bepalingen van het Verdrag; binnen de Gemeenschap zou men geen uniforme uitlegging van de tekst kunnen verzekeren.

De Raad merkt op dat, om het sluiten van een overeenkomst door de Gemeenschap op de grondslag van artikel 235 mogelijk te maken, de in dit artikel voorgeschreven procedure moet worden gevolgd; zolang door de Commissie geen voorstel is ingediend, het Parlement hieromtrent niet is geraadpleegd en de Raad hieromtrent niet heeft beslist, blijft het sluiten van internationale overeenkomsten tot de bevoegdheid van de Lid-Staten behoren.

Het bestaan van communautaire regels met hetzelfde onderwerp als de AETR leidt er niet noodzakelijkerwijze toe dat dit akkoord door de Gemeenschap zelf moet worden gesloten. Ten einde te ver-

mijden dat beide regelingen naar inhoud verschillen, is het voldoende dat de Lid-Staten dit akkoord gezamenlijk sluiten en hieromtrent overleg plegen met de instellingen van de Gemeenschap, die krachtens artikel 75 ten aanzien van hetzelfde gebied intern bevoegd zijn.

De *Commissie* merkt op dat de bestreden handeling geen enkele aanwijzing voor de rechtsgrondslag bevat en iedere motivering mist, aan de hand waarvan men met name zou kunnen weten hoe de Raad zijn besluit ten opzichte van het Verdrag wil situeren.

De *Raad* meent dat, nu de bestreden handeling niets anders is dan een eenvoudige constatering van de tussen de Lid-Staten tot stand gebrachte coördinatie, het niet nodig was met zoveel woorden de rechtsgrondslag aan te geven en formeel een motivering neer te schrijven; overigens bevatten de notulen van de zitting van 20 maart 1970, die het formele instrument van de litigieuze beslissing zijn, talrijke elementen die de gronden en de doelstellingen van het gemeenschappelijk optreden der Lid-Staten voldoende uiteenzetten.

Ten aanzien van het recht

- 1 Overwegende dat de Commissie van de Europese Gemeenschappen, bij beroep ingesteld op 19 mei 1970, heeft verzocht om nietigverklaring van de beslissing van de Raad van 20 maart 1970 inzake het onderhandelen over en het sluiten van de Europese Overeenkomst betreffende de arbeidsvoorwaarden voor de bemanning van motorrijtuigen voor het internationale vervoer over de weg (AETR), door de Lid-Staten van de EEG in het kader van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties;
- 2 Overwegende dat de Raad vóór alle andere middelen ten exceptieve de niet-ontvankelijkheid van het beroep opwerpt, betwistende dat de litigieuze beslissing kan worden gekwalificeerd als een voor beroep vatbare handeling in de zin van artikel 173, eerste alinea, van het Verdrag;
- 3 Overwegende dat deze kwalificatie afhangt van de vraag, wie op de voorgenomen datum de bevoegdheid bezat tot het onderhandelen over en sluiten van de AETR;
- 4 dat immers de juridische betekenis van deze beslissing verschilt naar gelang zij moet worden beschouwd als de uitoefening van een aan de Gemeenschap toegekende bevoegdheid of als de uitdrukking van een coördinatie, door de Lid-Staten, in de uitoefening der aan hen verbleven bevoegdheden;
- 5 dat derhalve voor de uitspraak over de exceptie van niet-ontvankelijkheid eerst de vraag moet worden beantwoord, of op de datum van de litigieuze beslissing de bevoegdheid tot het onderhandelen over en sluiten van de AETR onder de competentie van de Gemeenschap dan wel onder die van de Lid-Staten viel;

1. Ten aanzien van de prealabele vraag

- 6 Overwegende dat de Commissie meent dat artikel 75 van het Verdrag, waarbij aan de Gemeenschap een ruim omschreven bevoegdheid werd verleend voor de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk vervoerbeleid, zowel op de buitenlandse betrekkingen als op de interne maatregelen op het betrokken gebied moet worden toegepast;
- 7 dat aan het nuttig effect van deze bepaling afbreuk zou worden gedaan, indien de daarbedoelde bevoegdheden, en met name die om „alle dienstige bepalingen” in de zin van lid 1, sub c), van genoemd artikel vast te stellen, zich niet uitstrekken tot het sluiten van overeenkomsten met derde landen;
- 8 dat, zo deze bevoegdheid in oorsprong al niet het gehele gebied van het vervoer omvatte, zij niettemin gaandeweg een algemeen en exclusief karakter krijgt naar gelang het gemeenschappelijk beleid in deze sector ten uitvoer wordt gelegd;
- 9 Overwegende dat de Raad van zijn kant betoogt dat, aangezien de aan de Gemeenschap toegekende bevoegdheden van attributieve aard zijn, een bevoegdheid tot het sluiten van overeenkomsten met derde staten niet zonder uitdrukkelijke verdragsbepaling mag worden aangenomen;
- 10 dat, met name, artikel 75 slechts doelt op interne maatregelen van de Gemeenschap en niet mag worden verstaan als machtiging tot het sluiten van internationale overeenkomsten;
- 11 dat, ook al ware dit anders, deze bevoegdheid niet algemeen en uitsluitend kan zijn, maar ten hoogste met die van de Lid-Staten kan samenvallen;
- 12 Overwegende dat bij ontbreken van bijzondere verdragsbepalingen voor het onderhandelen over en sluiten van internationale overeenkomsten op het gebied van het vervoerbeleid — onder welke categorie de AETR in hoofdzaak valt — aansluiting moet worden gezocht bij het algemeen systeem van het gemeenschapsrecht inzake de betrekkingen met derde landen;
- 13 dat artikel 210 bepaalt dat „de Gemeenschap rechtspersoonlijkheid bezit”;
- 14 dat deze bepaling, als eerste van het aan de „algemene en slotbepalingen” gewijde zesde deel van het Verdrag, beduidt dat de Gemeenschap in de buitenlandse betrekkingen contractuele bindingen met derde landen vermag aan te gaan op het gehele terrein van de doelstellingen als omschreven in het eerste deel van het Verdrag, waarvan het zesde deel het verlengsel vormt;
- 15 dat, ten einde in een bepaald geval de bevoegdheid van de Gemeenschap tot het sluiten van internationale overeenkomsten vast te stellen, acht dient te worden geslagen op het systeem van het Verdrag evenals op de materiële verdragsbepalingen;

- 16 dat een zodanige bevoegdheid niet alleen voortvloeit uit een uitdrukkelijke toekenning in het Verdrag — zoals dit het geval is met de artikelen 113 en 114 voor tarief- en handelsakkoorden en met artikel 238 voor associatieakkoorden —, maar ook kan voortkomen uit andere verdragsbepalingen en uit handelingen, door de instellingen der Gemeenschap in het kader van deze bepalingen verricht;
- 17 dat in het bijzonder telkens wanneer de Gemeenschap voor de tenuitvoerlegging van een in het Verdrag voorzien gemeenschappelijk beleid bepalingen heeft getroffen, waarbij in enigerlei vorm gemeenschappelijke regels worden ingevoerd, de Lid-Staten niet meer gerechtigd zijn om, individueel of zelfs collectief optredend, met derde landen verplichtingen aan te gaan, welke deze regels aantasten;
- 18 dat immers, naar gelang deze gemeenschappelijke regels worden ingevoerd, alleen de Gemeenschap in staat is verbintenissen jegens derde staten op zich te nemen en na te komen met werking voor het gehele toepassingsgebied van de communautaire rechtsorde;
- 19 dat men derhalve bij de uitvoering van de verdragsbepalingen het stelsel van de interne maatregelen der Gemeenschap niet mag scheiden van dat der buitenlandse betrekkingen;
- 20 Overwegende dat in artikel 3, sub e), het tot stand brengen van een gemeenschappelijk beleid op het gebied van het vervoer afzonderlijk is vermeld onder de doelstellingen van de Gemeenschap;
- 21 dat ingevolge artikel 5 de Lid-Staten enerzijds alle maatregelen moeten treffen, welke geschikt zijn om de nakoming van de uit het Verdrag of uit handelingen van de instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren, en zich anderzijds dienen te onthouden van alle maatregelen welke de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag in gevaar kunnen brengen;
- 22 dat bij een vergelijking dezer bepalingen blijkt dat, naarmate communautaire regels worden vastgesteld om de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken, de Lid-Staten buiten het kader van de gemeenschappelijke instellingen geen verbintenissen mogen aangaan, welke genoemde regels zouden kunnen aantasten of aan de betekenis hiervan zouden kunnen afdoen;
- 23 Overwegende dat volgens artikel 74, de doelstellingen van het Verdrag op het gebied van het vervoer worden nagestreefd in het kader van een gemeenschappelijk beleid;
- 24 dat te dien einde artikel 75, lid 1, de Raad opdraagt gemeenschappelijke regels vast te stellen en bovendien „alle overige dienstige bepalingen” te treffen;

- 25 dat volgens het in deze bepaling, sub a), gestelde deze gemeenschappelijke regels van toepassing zijn vóór „internationaal vervoer van of naar het grondgebied van een Lid-Staat of over het grondgebied van één of meer Lid-Staten”;
- 26 dat deze bepaling, voor het deel van het traject op communautair grondgebied, ook betrekking heeft op het vervoer vanuit of naar derde staten;
- 27 dat derhalve in deze bepaling ervan wordt uitgegaan dat de bevoegdheid der Gemeenschap zich tot betrekkingen van internationaal recht uitstrekt en mitsdien op het betrokken gebied de noodzaak van overeenkomsten met de betrokken derde staten inhoudt;
- 28 dat de artikelen 74 en 75 weliswaar niet uitdrukkelijk ten gunste van de Gemeenschap in een bevoegdheid tot het sluiten van internationale overeenkomsten voorzien, maar dat door de vaststelling op 25 maart 1969 van verordening nr. 543/69 van de Raad tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer (Publikatieblad 1969, nr. L 77, blz. 49) toch noodzakelijkerwijs aan de Gemeenschap de bevoegdheid werd toegekend om met derde landen alle overeenkomsten betreffende het door deze verordening geregelde onderwerp te sluiten;
- 29 dat deze toekenning van bevoegdheid overigens uitdrukkelijk is neergelegd in artikel 3 van genoemde verordening, waar wordt bepaald dat „de Gemeenschap met derde landen de onderhandelingen [voert], die eventueel nodig zijn voor de toepassing van deze verordening”;
- 30 Overwegende dat, nu het onderwerp van de AETR op het toepassingsgebied van verordening nr. 543/69 ligt, de bevoegdheid tot het onderhandelen over en sluiten van de betrokken overeenkomst na de inwerkingtreding van deze verordening bij de Gemeenschap berust;
- 31 dat deze communautaire bevoegdheid de mogelijkheid van een daarmee samenlopende bevoegdheid van de Lid-Staten uitsluit, daar elk initiatief buiten het kader van de gemeenschappelijke instellingen onverenigbaar is met de eenheid van de gemeenschappelijke markt en de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht;
- 32 dat de vraag van de ontvankelijkheid in het licht van deze rechtstoestand moet worden beantwoord;

2. Ten aanzien van de ontvankelijkheid van het beroep

- 33 Overwegende dat de Raad de ontvankelijkheid van het beroep heeft bestreden op verschillende gronden, ontleend aan de kwalificatie van de litigieuze beslissing, en subsidiair aan de afwezigheid van belang bij de Commis-

sie, aan haar vroegere houding en aan de tardieve instelling van het beroep;

a) Middel, ontleend aan de kwalificatie van de beslissing van 20 maart 1970

- 34 Overwegende dat de beslissing van 20 maart 1970 naar het oordeel van de Raad niet kan worden beschouwd als een handeling die vatbaar is voor beroep in de zin van artikel 173, eerste alinea, eerste zin;
- 35 dat deze beslissing immers noch naar de vorm, noch naar haar doel of inhoud, een verordening, beschikking of richtlijn in de zin van artikel 189 is;
- 36 dat hier in feite slechts sprake was van een politiek overleg tussen de Lid-Staten in het kader van de Raad, dat op zichzelf geen enkel recht had doen ontstaan, geen enkele verplichting had opgelegd en geen enkele rechtstoestand had gewijzigd;
- 37 dat deze kwalificatie volgens de Raad des te meer van belang is, omdat bij een geschil tussen instellingen de ontvankelijkheid op bijzonder strikte wijze moet worden beoordeeld;
- 38 Overwegende dat het Hof ingevolge artikel 173 tot taak heeft de wettigheid na te gaan „van de handelingen van de Raad ..., voor zover het geen aanbevelingen of adviezen betreft”;
- 39 dat in artikel 173, dat alleen „aanbevelingen of adviezen” — die blijkens artikel 189, laatste alinea, niet verbindend zijn — uitsluit van het voor de Lid-Staten en de instellingen openstaande beroep tot nietigverklaring, als voor beroep vatbare handelingen worden beschouwd alle door de instellingen getroffen bepalingen die beogen rechtsgevolg teweeg te brengen;
- 40 dat dit beroep ertoe strekt overeenkomstig de voorschriften van artikel 164 de eerbiediging van het recht te verzekeren bij de uitlegging en toepassing van het Verdrag;
- 41 dat het met deze doelstelling in strijd zou zijn de voorwaarden voor ontvankelijkheid van het beroep restrictief uit te leggen door de draagwijdte hiervan te beperken tot alleen de in artikel 189 bedoelde categorieën van handelingen;
- 42 dat het beroep tot nietigverklaring derhalve dient open te staan met betrekking tot alle door de instellingen getroffen bepalingen — ongeacht hun aard of vorm — die beogen rechtsgevolgen teweeg te brengen;
- 43 dat de litigieuze beslissing in het licht van het voorgaande dient te worden gekwalificeerd;
- 44 Overwegende dat de Raad tijdens zijn zitting van 20 maart 1970, na een gedachtenwisseling tussen zijn leden en de vertegenwoordiger van de Commis-

sie, een aantal „conclusies” heeft vastgesteld inzake de door de regeringen der Lid-Staten aan te nemen houding bij de beslissende onderhandelingen over de AETR;

- 45 dat deze beslissing in hoofdzaak betrekking had op enerzijds het onderhandelingsdoel en anderzijds de onderhandelingsprocedure;
- 46 dat ten aanzien van het te bereiken doel de Raad een onderhandelingspositie heeft vastgelegd, die erop was gericht de AETR te doen aanpassen aan de bepalingen van de gemeenschapsverordening, behoudens instemming met bepaalde afwijkingen van de verordening, welke door de Gemeenschap zouden moeten worden aanvaard;
- 47 dat de Raad, gezien het aldus vastgestelde doel, de Commissie heeft verzocht hem te gelegener tijd en in overeenstemming met het bepaalde in artikel 75 van het Verdrag de nodige voorstellen voor te leggen om een wijziging van verordening nr. 543/69 tot stand te brengen;
- 48 dat ten aanzien van de onderhandelingsprocedure de Raad is overeengekomen dat de onderhandelingen volgens de in vorige raadszittingen vastgestelde gedragslijn zouden worden voortgezet en afgesloten door de zes Lid-Staten die partij zouden worden bij de AETR;
- 49 dat de Lid-Staten tijdens het gehele verloop der onderhandelingen en bij de sluiting van de overeenkomst gemeenschappelijk zouden optreden en hun standpunt volgens de gebruikelijke procedures voortdurend zouden coördineren in nauw contact met de gemeenschapsinstellingen, waarbij de delegatie van het land dat het voorzitterschap van de Raad waarneemt, zou optreden als woordvoerder;
- 50 Overwegende dat uit de notulen niet blijkt dat de Commissie bezwaren heeft gemaakt tegen de omschrijving van het onderhandelingsdoel door de Raad;
- 51 dat zij echter wel een uitdrukkelijk voorbehoud heeft gemaakt ten aanzien van de onderhandelingsprocedure, in dier voege dat zij verklaarde het standpunt van de Raad niet in overeenstemming te achten met het Verdrag, in het bijzonder met artikel 228;
- 52 Overwegende dat blijkens het voorgaande de beslissing van de Raad betrekking had op een onderwerp dat onder de bevoegdheid van de Gemeenschap valt, zodat de Lid-Staten niet konden optreden buiten het kader van de gemeenschappelijke instellingen;
- 53 dat derhalve, wat het door de Raad omschreven onderhandelingsdoel betreft, blijkt dat de beslissing van 20 maart 1970 niet slechts de uitdrukking of de constatering van een vrijwillige coördinatie kon zijn, maar ten doel had voor de instellingen evenals voor de Lid-Staten een bindende gedragslijn vast te stellen, die later een terugslag moest hebben op de inhoud van de verordening;

- 54 dat de Raad in het deel van zijn conclusies betreffende de onderhandelingsprocedure bepalingen heeft getroffen, die eventueel een afwijking zouden kunnen inhouden van de in het Verdrag aangegeven procedures voor de onderhandelingen met derde staten over en het sluiten van overeenkomsten;
- 55 dat de beslissing van 20 maart 1970 derhalve welbepaalde rechtsgevolgen heeft meegebracht, zowel in de betrekkingen tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten als in de interinstitutionele verhoudingen;

b) Subsidiare middelen met betrekking tot de ontvankelijkheid

- 56 Overwegende dat de Raad betoogt dat de analyse van de mogelijke gevolgen bij een vernietiging van de beslissing van 20 maart 1970 zou bevestigen hoezeer dit een beslissing is zonder enig rechtsgevolg;
- 57 dat een dergelijke vernietiging, die de constatering van de coördinatie tussen de Lid-Staten zou doen verdwijnen, geen enkel gevolg zou hebben voor de realiteit van deze coördinatie noch voor het later optreden van deze staten in het kader van de onderhandelingen over de AETR;
- 58 dat de Commissie derhalve geen belang zou hebben bij haar actie, omdat deze niet tot het beoogde doel kan leiden;
- 59 Overwegende dat artikel 174 bepaalt „indien het beroep gegrond is, wordt de betwiste handeling door het Hof van Justitie nietig verklaard”;
- 60 dat in zodanig geval, waar de beslissing van de Raad als niet-bestaand zou moeten worden beschouwd voor zover zij zou worden getroffen door een rechterlijke nietigverklaring, de procespartijen zich wederom in de tevoren bestaande situatie zouden bevinden en de litigieuze vragen na een hernieuwd onderzoek zouden moeten oplossen in overeenstemming met het gemeenschapsrecht;
- 61 dat het belang der Commissie bij haar actie derhalve niet kan worden betwist;
- 62 Overwegende dat de Raad voorts meent dat de Commissie niet meer de hoedanigheid had om op te treden, daar zijzelf in hoge mate verantwoordelijk was voor de litigieuze situatie, nu zij niet tijdig de nodige maatregelen had genomen om de uitoefening van de communautaire bevoegdheid mogelijk te maken door passende voorstellen aan de Raad voor te leggen;
- 63 Overwegende dat, aangezien de door de Commissie aan het Hof voorgelegde vragen betrekking hebben op de institutionele structuur van de Gemeenschap, de ontvankelijkheid van het beroep niet mag afhangen van vroegere verzuimen of vergissingen van verzoekster;

- 64 dat overigens de door de Raad opgeworpen grieven dienen te worden beoordeeld bij het onderzoek ten principale;
- 65 Overwegende ten slotte dat de Raad tegen het beroep ook nog inbrengt dat het tardief is, daar de beslissing van 20 maart 1970 slechts beginselen had weergegeven, die reeds waren ontwikkeld in eerdere zittingen van de Raad, waarvan de laatste had plaatsgevonden op 17 en 18 maart 1969;
- 66 Overwegende dat de beslissing van 20 maart 1970 echter niet mag worden beschouwd als een eenvoudige bevestiging van vorige beslissingen, daar bij verordening nr. 543/69 van 25 maart 1969 met betrekking tot het onderwerp van de aangevangen onderhandeling een beslissende wijziging is gebracht in de bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de Lid-Staten;
- 67 Overwegende dat uit al deze overwegingen volgt dat het beroep ontvankelijk is;

3. Ten principale

- 68 Overwegende dat de Commissie de geldigheid van de beslissing van 20 maart 1970 vooral betwist, omdat deze inbreuk maakt op de verdragsregels, inzonderheid de artikelen 75, 228 en 235, inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de Raad en de Commissie en bijgevolg de rechten die de Commissie geroepen is uit te oefenen bij de onderhandelingen over de AETR.

a) Middel, inhoudende schending van de artikelen 75 en 228

- 69 Overwegende dat de Commissie betoogt dat de Gemeenschap, gezien de haar blijkens artikel 75 toegekende bevoegdheid, over de AETR had behoren te onderhandelen en deze had behoren te sluiten, volgens de in artikel 228, lid 1, omschreven communautaire procedure;
- 70 dat de Raad ingevolge deze bepalingen weliswaar van geval tot geval mag beoordelen of het dienstig is een overeenkomst met derde landen te sluiten, maar niet discretionair mag beslissen of de intergouvernementele dan wel de communautaire weg dient te worden bewandeld;
- 71 dat de Raad, door te besluiten tot de intergouvernementele weg, het de Commissie onmogelijk heeft gemaakt de taak uit te oefenen, welke het Verdrag haar ter zake van de onderhandelingen met derde landen heeft opgedragen;
- 72 Overwegende dat bij ontbreken van bijzondere verdragsbepalingen, van toepassing op de onderhandelingen over en inwerkingstelling van de betrokken

overeenkomst, de toepasselijke regels dienen te worden afgeleid uit de verschillende verdragsartikelen die bij de over de AETR geopende onderhandelingen ter sprake komen;

- 73 Overwegende dat bij de verdeling tussen de gemeenschapsinstellingen van de bevoegdheden tot het onderhandelen over en het in werking doen treden van de AETR acht dient te worden geslagen op de bepalingen betreffende het gemeenschappelijk vervoerbeleid en op die, aangaande het sluiten van overeenkomsten door de Gemeenschap;
- 74 dat de Raad ingevolge artikel 75, lid 1, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en van de Vergadering, passende bepalingen in de vorm van verordeningen of anderszins heeft vast te stellen ter uitvoering van het gemeenschappelijk vervoerbeleid;
- 75 dat volgens artikel 228, lid 1, in de gevallen dat akkoorden met een of meer derde staten of een internationale organisatie moeten worden gesloten, de Commissie over de akkoorden onderhandelt en, onder voorbehoud van eventueel aan de Commissie toegekende ruimere bevoegdheden, de Raad de akkoorden sluit;
- 76 dat daarnaast, nu de onderhandelingen plaatsvonden in het kader van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties, tevens acht dient te worden geslagen op artikel 116, eerste alinea, bepalende dat de Lid-Staten na het einde van de overgangperiode „in het kader van de internationale organisaties die een economisch karakter dragen, nog slechts gezamenlijk optreden”, waarbij de uitvoering van dat gezamenlijk optreden tot de bevoegdheid behoort van de Raad die op voorstel van de Commissie besluit;
- 77 Overwegende dat bij een vergelijking van deze verschillende bepalingen blijkt dat, waar het hier een onderwerp van gemeenschappelijk beleid betreft, de Lid-Staten in ieder geval gehouden waren saamhorig op te treden ten einde de belangen van de Gemeenschap te behartigen;
- 78 dat deze saamhorigheid is bekrachtigd door de beslissing van 20 maart 1970, welke in dit opzicht dan ook geen aanleiding kan geven tot bedenkingen;
- 79 dat uit deze verschillende bepalingen en met name uit artikel 228, lid 1, blijkt dat het recht om de overeenkomst te sluiten, toekwam aan de Raad;
- 80 dat de Commissie harerzijds op tweeërlei wijze had op te treden: enerzijds door de uitoefening van haar recht van voorstel, zoals dit volgt uit de artikelen 75, lid 1, en 116, eerste alinea, en anderzijds in haar hoedanigheid van onderhandelaar ingevolge artikel 228, lid 1, eerste alinea;
- 81 Overwegende evenwel dat deze bevoegdheidsverdeling tussen instellingen slechts in acht ware te nemen in geval van onderhandelingen die waren

aangevangen op een moment dat de toekenning van bevoegdheid aan de Gemeenschap, hetzij op grond van het Verdrag zelf hetzij op grond van door de instellingen getroffen bepalingen, haar beslag had gekregen;

- 82 dat dienaangaande zij opgemerkt dat een eerste versie van de AETR reeds was vastgesteld in 1962, toen het gemeenschappelijk vervoerbeleid nog niet voldoende was ontwikkeld en de bevoegdheid tot het sluiten van deze overeenkomst derhalve nog bij de staten berustte;
- 83 dat in de fase der werkzaamheden, waarin de litigieuze beslissing werd genomen, geen nieuwe overeenkomst zou worden opgesteld, doch slechts de noodzakelijke wijzigingen in de in 1962 vastgestelde versie zouden worden aangebracht om de bekrachtiging der overeenkomst door alle overeenkomstsluitende partijen mogelijk te maken;
- 84 dat, zo gezien, de onderhandelingen over de AETR worden gekenmerkt door het feit dat de toekenning van bevoegdheid aan de Gemeenschap ingevolge verordening nr. 543/69 eerst plaatsvond, nadat de onderhandelingen reeds een aanvang hadden genomen en een aanzienlijk deel van de werkzaamheden in de Economische Commissie voor Europa reeds was verricht;
- 85 dat derhalve blijkt dat de Raad op 20 maart 1970 een beslissing heeft genomen ten aanzien van een situatie, waarover hij in de betrekkingen met de bij dezelfde onderhandelingen betrokken derde landen niet meer een volledige vrijheid van beschikken had;
- 86 dat, indien de betrokken derde staten in dit stadium van de onderhandelingen met de nieuwe bevoegdheidsverdeling binnen de Gemeenschap waren geconfronteerd, de goede afloop der onderhandelingen in gevaar had kunnen komen, hetgeen de vertegenwoordiger der Commissie tijdens de bespreking van de Raad ook heeft erkend;
- 87 dat in deze situatie de beide instellingen, wier bevoegdheden rechtstreeks in het geding waren, dat wil zeggen de Raad en de Commissie, overeenkomstig artikel 15 van het Verdrag van 8 april 1965 tot instelling van één Raad en één Commissie van de Europese Gemeenschappen, overleg hadden behoren te plegen over een passende wijze van samenwerking teneinde de belangen van de Gemeenschap zo doeltreffend mogelijk te behartigen;
- 88 dat uit de notulen van de zitting van 20 maart 1970 blijkt dat de Commissie niet formeel gebruik heeft gemaakt van het haar krachtens de artikelen 75 en 116 toekomende recht van voorstel;
- 89 dat zij evenmin zonder meer de toepassing van artikel 228, lid 1, betreffende haar recht van onderhandelingen, heeft verlangd;
- 90 dat derhalve moet worden aangenomen dat de Lid-Staten bij de voortzetting der onderhandelingen en door de gelijktijdige sluiting der overeenkomst volgens de door de Raad vastgestelde modaliteiten, voor en na hebben ge-

handeld in het belang van en namens de Gemeenschap, overeenkomstig de krachtens artikel 5 van het Verdrag op hen rustende verplichtingen;

- 91 dat de Raad dan ook, door onder deze omstandigheden, te beslissen over een procedure van saamhorig optreden der Lid-Staten niet heeft gehandeld in strijd met de uit de artikelen 75 en 228 voortvloeiende verplichtingen;
- 92 dat het middel derhalve moet worden verworpen;

b) Overige door de Commissie aangevoerde middelen (artikel 235; ontbreken van motivering)

- 93 Overwegende dat de Commissie subsidiair stelt dat, gezien de eisen in verband met de uitvoering van het gemeenschappelijk vervoerbeleid, de Raad althans gebruik had behoren te maken van de hem in artikel 235 verleende bevoegdheden, toen hij zijn optreden niet op artikel 75 baseerde;
- 94 dat de Raad van zijn kant meent dat, waar de weg voor een gezamenlijk optreden der Lid-Staten openstond, het niet noodzakelijk was deze bepaling toe te passen, en dat de Commissie ook nimmer het initiatief had genomen om een voorstel hiertoe in te dienen, zoals in de genoemde bepaling wordt verlangd;
- 95 Overwegende dat, hoewel artikel 235 de Raad in staat stelt ook op het gebied van de buitenlandse betrekkingen alle „passende maatregelen” te nemen, dit artikel geen verplichting schept, doch aan de Raad een recht verleent, waarvan de niet-uitoefening de geldigheid van een beslissing niet vermag aan te tasten;
- 96 dat dit middel derhalve moet worden verworpen;
- 97 Overwegende dat de Commissie voorts nog stelt dat de bestreden beslissing geen enkele aanwijzing voor de rechtsgrondslag bevat en iedere motivering mist;
- 98 Overwegende dat deze eisen die in artikel 190 worden gesteld aan verordeningen, richtlijnen en beschikkingen, niet mede kunnen gelden voor een handeling van bijzondere aard, zoals de beslissing van 20 maart 1970;
- 99 dat de Commissie immers door haar deelneming aan de werkzaamheden van de Raad over alle rechtswaARBorgen beschikte, welke artikel 190 beoogt toe te kennen aan derden die door de aldaar vermelde handelingen worden geraakt;
- 100 Overwegende dat het beroep derhalve moet worden verworpen;

4. Ten aanzien van de kosten

- 101 Overwegende dat volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de proces-
voering de in het ongelijk gestelde partij in de kosten van het geding wordt
verwezen, indien zulks is gevorderd;
102 dat in casu geen der partijen ter zake van de kosten heeft geconcludeerd;
103 dat de kosten derhalve dienen te worden gecompenseerd;

Gezien de processtukken;

Gehoord het rapport van de Rechter-Rapporteur;

Gehoord de partijen in hun pleidooien;

Gehoord de conclusie van de Advocaat-Generaal;

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, met name de artikelen 3, 5, 6, 74, 75, 111, 113, 114, 116, 164, 173, 174, 189, 190, 210, 228, 235 en 238, alsmede op artikel 15 van het Verdrag van 8 april 1965 tot instelling van één Raad en één Commissie van de Europese Gemeenschappen;

Gelet op het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen;

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1. verwerpt het beroep;
2. verstaat dat elk der partijen de aan haar zijde gevallen kosten draagt.

	Lecourt	Donner	Trabucchi
Monaco	Mertens de Wilmars	Pescatore	Kutscher

Aldus uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op eenendertig maart negentienhonderdeenzeventig.

De Griffier

A. Van Houtte

De President

R. Lecourt