

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
MARCO DARMON

fremSAT den 16. marts 1994 \*

*Hr. præsident,  
De herrer dommere,*

1. Under dette annullationssøgsmaal har Europa-Parlamentet (herefter benævnt »Parlamentet«) gjort gældende, at Rådet har undladt at høre det på ny som led i proceduren i henhold til EØF-traktatens artikel 75, stk. 1 <sup>1</sup>.

2. Lad mig redegøre for sagens faktiske omstændigheder.

3. Den 4. marts 1987 forelagde Kommissionen Rådet et forslag til en forordning om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre intern personbefordring ad landevej i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende <sup>2</sup>.

4. Under hensyntagen til Domstolens dom af 22. maj 1985 i sagen Parlamentet mod

Rådet (»fælles transportpolitik«) <sup>3</sup> skulle den foreslåede forordning, der bestod af seks artikler, virkeliggøre ligebehandlingsprincippet på det pågældende område, og ikkehjemmehørende transportvirksomheder skulle »... have adgang til at udføre interne transporter på samme vilkår som dem, der gælder for den pågældende medlemsstats egne transportvirksomheder« <sup>4</sup>.

5. Forslaget omfattede »enhver transportvirksomhed, der udfører personbefordring ad landevej for fremmed regning« <sup>5</sup>, forudsat der var tale om en transportvirksomhed etableret i en medlemsstat, og denne rent faktisk blev drevet og ledet af EF-borgere <sup>6</sup>.

6. Efter den 17. marts 1987 at være blevet anmodet om en udtalelse vedtog Parlamentet på grundlag af en rapport fra Transportudvalget den 21. januar 1988 fire ændringsforslag, der angik i) definitionen af begrebet »ikke-rutekørsel« (artikel 1), ii) en udsættelse af tidspunktet for forordningens ikrafttrædelse (artikel 2), iii) sanktioner i tilfælde af en transportvirksomheds overtrædelse af de gældende bestemmelser (artikel 4) og iv) en forpligtelse for medlemsstaterne til at give Kommissionen meddelelse om de bestemmelser, de udstedte på grundlag af forordningen (artikel 5) <sup>7</sup>.

\* Originalsprog: fransk.

1 — Artikel 75 er blevet ændret ved artikel G, nr. 16, i traktaten om Den Europæiske Union. På transportområdet gælder herefter samarbejdsproceduren i EF-traktatens artikel 189 C.

2 — KOM(87) 31 endelig udg. (EFT C 77, s. 13).

3 — Sag 13/83, Sml. s. 1513.

4 — Tredje betragtning.

5 — Artikel 2, min fremhævelse.

6 — Jf. artikel 3.

7 — EFT 1988 C 49, s. 85, 121 og 122.

7. Da Kommissionen modsatte sig disse ændringer, blev afstemningen om Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning udsat. Under sit møde den 10. marts 1988 godkendte Parlamentet endelig Kommissionens forslag under forbehold af tre kompromisændringer<sup>8</sup>. Jeg bemærker herved, at det i beslutningen<sup>9</sup> anføres, at Parlamentet »opfordrer Rådet til fornyet høring, hvis det agter at ændre Kommissionens forslag væsentligt«<sup>10</sup>.

8. Den 4. november 1988 fik Rådet forelagt et ændret forslag, der indeholdt to af Parlamentets ændringsforslag<sup>11</sup>. Artikel 1 indeholdt herefter bestemmelse om, at forordningen skulle finde anvendelse på intern personbefordring med omnibusser under anvendelse af køretøjer, der er egnede til at transportere mere end ni personer. Forslaget indeholdt endvidere den tilføjelse, at medlemsstaterne skulle give Kommissionen meddelelse om indholdet af de bestemmelser, der blev udstedt på grundlag af forordningen. Hvad angår ændringsforslaget om at udsætte tidspunktet for forordningens ikrafttrædelse et år fulgte Kommissionen ikke dette.

9. Det var på grundlag af sidstnævnte forslag til forordning, at Rådet den 23. juli 1992 udstedte forordning (EØF) nr. 2454/92 om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre personbefordring ad landevej i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende<sup>12</sup>. Parlamentet har i øvrigt

oplyst, at det den 27. juli 1992 anmodede om at blive hørt på ny<sup>13</sup>.

10. I modsætning til det oprindelige forslag fra Kommissionen tilsigter forordningen udtrykkeligt, at »gennemførelsen af [den frie adgang] bør ske *gradvis*«<sup>14</sup>.

11. Det oprindelige forslag og forordningen adskiller sig på følgende syv punkter:

- Kørsel, der ikke er rutekørsel, bliver først omfattet af forordningens anvendelsesområde fra den 1. januar 1996, bortset fra »rundture uden optagning af nye passagerer undervejs«, hvilken form for cabotagekørsel der straks gives adgang til (artikel 3, stk. 1).
- Rutekørsel er udelukket fra forordningens anvendelsesområde, bortset fra speciel rutekørsel med henblik på befordring af arbejdstagere, skoleelever og studerende i grænseområder (artikel 3, stk. 2).
- På grundlag af en rapport fra Kommissionen, som denne skal udarbejde inden slutningen af 1995, kan Rådet udvide for-

8 — EFT 1988 C 94, s. 109.

9 — EFT 1988 C 94, s. 125.

10 — Punkt 4.

11 — KOM(88) 596 endelig udg. (EFT C 301, s. 8).

12 — EFT L 251, s. 1.

13 — Jf. den som bilag 6 til stævningen vedlagte skrivelse fra Parlamentets formand, som Rådet anfører aldrig at have modtaget (svarskriftet, punkt 11).

14 — Denne tilføjelse er blevet indsat i anden betragtning, min fremhævning.

ordningens anvendelsesområde til også at omfatte andre former for personbefordring (artikel 12).

det. Denne undladelse berører gyldigheden af forordningen, som herefter bør annulleres.

— Nationale regler finder kun anvendelse på visse udtrykkeligt opregnede punkter (artikel 4).

13. Før jeg går over til en gennemgang af sagens realitet, bemærker jeg, at Rådet ikke<sup>15</sup> — således som det var tilfældet i sag C-65/90<sup>16</sup> — har påstået sagen afvist. Det er nu uden for enhver diskussion, at Domstolen har kompetence til at påkende annullationssøgsmål, som Parlamentet indbringer med det formål at sikre sine beføjelser, idet dette for første gang blev fastslået i Domstolens dom af 22. maj 1990, Parlamentet mod Rådet («Tjernobył-sagen») <sup>17</sup> og derefter som princip blev knæsat i traktaten om Den Europæiske Union <sup>18</sup>.

— Transportvirksomheden skal være i besiddelse af en tilladelse — som bekræfter, at den i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen på området har tilladelse til at udøve virksomhed i form af international personbefordring ad landevej — og af nogle kontrol dokumenter (artikel 5 og bilag I samt artikel 6 og bilag II).

14. Domstolen har nærmere bestemt fastslået, at »... blandt de beføjelser, Parlamentet er tillagt i henhold til traktaterne, er dets deltagelse i udarbejdelsen af generelle retsakter«<sup>19</sup>, og at »... en forskriftsmæssig høring af Parlamentet ... er et af de midler, som gør det muligt for Parlamentet effektivt at deltage i lovgivningsprocessen i Fællesskabet ...«<sup>20</sup>.

— Efter høring af et rådgivende udvalg kan Kommissionen træffe bestemmelse om vedtagelse af beskyttelsesforanstaltninger (artikel 8 og 9).

— Modtagerlandet kan iværksætte sanktioner over for en ikke-hjemmehørende transportvirksomhed, der har gjort sig skyldig i en overtrædelse af de gældende bestemmelser (artikel 10).

<sup>15</sup> — Svarskriftet, s. 4.

<sup>16</sup> — Denne sag forte til dommen af 16.7.1992 (Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 4593), hvorved Domstolen annullerede Rådets forordning (EØF) nr. 4059/89 af 21.12.1989 om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre intern vejgodstransport i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende (EFT L 390, s. 3).

<sup>17</sup> — Sag C-70/88, Sml. I, s. 2041, præmis 27.

<sup>18</sup> — Jf. EF-traktatens artikel 173, stk. 3, som ændret ved artikel G, nr. 53), i traktaten om Den Europæiske Union.

<sup>19</sup> — Dom af 16.7.1992, jf. ovenfor, fodnote 16, præmis 13.

<sup>20</sup> — Dom af 16.7.1992, jf. ovenfor, præmis 14. Jf. ligeledes dom af 2.3.1994 (sag C-316/91, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 625, præmis 16).

12. Parlamentet har gjort gældende, at disse forskelle er væsentlige, og at de ikke lovligt kunne vedtages uden en fornyet høring af

15. Jeg går nu over til en gennemgang af sagens realitet.

16. I dommene af 29. oktober 1980 i »isoglucose-sagerne« fremhævede Domstolen med følgende udtalelse betydningen for den institutionelle ligevægt inden for Fællesskabet af proceduren vedrørende høring af Parlamentet:

»[Høringen] ... er det middel, der gør det muligt for Parlamentet effektivt at deltage i lovgivningsproceduren i Fællesskabet. Denne kompetence udgør et væsentligt element i den institutionelle ligevægt, som følger af traktaten. Den er på fællesskabsniveau, om end begrænset, refleks af et grundlæggende demokratisk princip, hvorefter folkeslagene deltager i udøvelsen af magten ved hjælp af en repræsentativ forsamlings medvirken. Den forskriftsmæssige høring af Parlamentet i de af traktaten bestemte tilfælde er derfor en væsentlig formforskrift, hvis tilsidesættelse fører til den berørte retsakts ugyldighed.«<sup>21</sup>

17. Forpligtelsen til at høre Parlamentet *på ny* er ikke udtrykkeligt fastlagt i traktaten<sup>22</sup>. Domstolen har dog om dette spørgsmål fastslået, at:

»... kravet om, at Europa-Parlamentet som led i lovgivningsprocessen skal høres, når traktaten indeholder bestemmelse herom, indebærer, at der skal ske en fornyet høring i alle tilfælde, hvor den endeligt udstedte retsakt som helhed efter sit indhold adskiller sig væsentligt fra det forslag, som Parlamentet allerede er blevet hørt om, bortset fra, når ændringerne i det væsentlige svarer til den opfattelse, som Parlamentet har givet udtryk for.«<sup>23</sup>

18. Som Parlamentet med rette har anført<sup>24</sup>, følger det heraf, at spørgsmålet om en fornyet høring skal afgøres på grundlag af »objektive kriterier, dvs. på grundlag af en sammenligning af de to tekster«.

19. Man bør holde sig for øje, hvad der er på spil i sagen. Svækkes kravet om en fornyet høring til det yderste, er dette ensbetydende med en udelukkelse af Parlamentet fra lovgivningsprocessen, for så vidt den endeligt udstedte retsakt efter sit indhold adskiller sig fra, hvad Parlamentet allerede er blevet hørt om. Opstilles der derimod et generelt krav om en fornyet høring, er dette ensbetydende med en systematisk andenbehandling, og der vil opstå forvirring med hensyn til henholdsvis høringsproceduren og samarbejdsproceduren.

21 — Præmis 33 i dommen af 29.10.1980 (sag 138/79, Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3333) og præmis 34 i dommen af 29.10.1980 (sag 139/79, Maizena mod Rådet, Sml. s. 3393).

22 — I en beslutning vedrørende forholdet mellem Parlamentet og Rådet, som Parlamentet vedtog den 9.7.1981, opfordrede Parlamentet »Rådet til som led i udstedelsen af retsakter på ny at høre Parlamentet, når Kommissionen ændrer sit oprindelige forslag, som Parlamentet allerede har udtalt sig om, og denne ændring ikke har været genstand for en drøftelse i Parlamentet« [EFT 1981 C 234, s. 52, på s. 54, punkt 11, b)]. Jf. endvidere artikel 62 i Parlamentets forretningsorden.

23 — Præmis 16 i dommen af 16.7.1992, Parlamentet mod Rådet, jf. ovenfor. Jf. endvidere dom af 15.7.1970 (sag 41/69, ACF Chemiefarma, Sml. s. 107, org. ref.: Rec. s. 661, præmis 178) og af 4.2.1982 (sag 817/79, Buyl m.fl., Sml. s. 245, præmis 23).

24 — Replikken, punkt 9.

20. Det af Parlamentet anførte rejser følgende to klagepunkter:

- 1) Den omstændighed, at næsten al rutekørsel er udelukket fra forordningens materielle anvendelsesområde, og det forhold, at den fuldstændige liberalisering af anden cabotagekørsel end rutekørsel er udsat til den 1. januar 1996, er udtryk for væsentlige ændringer.
- 2) En række ændringer, der angår proceduren med hensyn til adgang til cabotagekørsel og formaliteter, ændrer selve ordningen efter forslaget <sup>25</sup>.

21. Jeg vil undersøge disse klagepunkter i den nævnte rækkefølge.

I — Er udelukkelsen fra forordningens anvendelsesområde af næsten al rutekørsel og udsættelsen af liberaliseringen af anden form for kørsel end rutekørsel udtryk for væsentlige ændringer?

22. Det er iøjnefaldende, hvorledes denne sag ligner den, som gav anledning til den tidligere nævnte dom af 16. juli 1992, hvorved

der blev truffet bestemmelse om annullation af Rådets forordning (EØF) nr. 4059/89 af 21. december 1989 om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre intern vejgodstransport i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende.

23. I forbindelse med denne forordning indeholdt det oprindelige forslag bestemmelse om, at *enhver* transportvirksomhed, der udfører vejgodstransport for fremmed regning, og som er etableret i en medlemsstat og har tilladelse til at udføre sådanne internationale godstransporter, skulle have adgang til at udføre vejgodstransport i en anden medlemsstat end den, hvor den er hjemmehørende.

24. Ved forordning nr. 4059/89 i) blev der fastsat et fællesskabskontingent for cabotagekørsel omfattende 15 000 tilladelser med en gyldighedsperiode på to måneder <sup>26</sup>, og ii) forordningen skulle kun være en overgangsordning, der fandt anvendelse til og med den 31. december 1992, idet Rådet inden den 1. juli 1992 skulle udstede en ny forordning, som fastlagde den endelige ordning for cabotagekørsel <sup>27</sup>.

25. I det i nærværende sag omhandlede tilfælde skulle der efter det oprindelige forslag gælde et princip om *fuldstændig liberalisering* på cabotagekørselsområdet hvad angår personbefordring ad landevej i form af rutekørsel ligesom »pendulkørsel« og »lejlighedsvis kørsel«.

26 — Artikel 2, stk. 1.

27 — Artikel 9.

25 — Jf. stævningen, punkt 25, og replikken, punkt 20, 21 og 22.

26. Hvad angår rutekørsel er den af den anfægtede forordning omfattede cabotagekørsel begrænset til speciel rutekørsel med henblik på befordring af arbejdstagere, skoleelever og studerende i grænseområder. Den omfattede cabotagekørsel kan kun udvides til anden personbefordring i form af rutekørsel ved, at Rådet på forslag af Kommissionen udsteder en *ny* forordning, idet Kommissionen i denne forbindelse skal aflægge rapport til Rådet inden den 31. december 1995<sup>28</sup>.

27. Hvad angår rutekørsel er cabotagekørsel således med en undtagelse af marginal betydning udelukket fra forordningens anvendelsesområde, indtil der måtte blive udstedt en ny retsakt.

28. Med hensyn til anden kørsel end rutekørsel skulle der efter det oprindelige forslag som for rutekørsels vedkommende gælde en ubegrænset og hurtigt indført adgang til intern transport for så vidt angår pendulkørsel og lejlighedsvis kørsel. Efter den anfægtede forordning er liberaliseringen på disse områder udsat til den 1. januar 1996, og indtil dette tidspunkt er adgangen til cabotagekørsel begrænset til »rundture uden optagning af nye passagerer undervejs«.

29. På de nævnte to områder gælder det således, at mens der efter forslaget skulle gennemføres en fuldstændig og snarlig liberalisering af cabotagekørsel, er der ved forordningen i stedet indført bestemmelse om en delvis gennemførelse på det ene område og om en gradvis gennemførelse på det andet.

28 — Artikel 12 i forordning nr. 2454/92.

30. Som jeg fremhævede i mit forslag til afgørelse i sag C-65/90, bør man ved undersøgelsen af, om der er en væsentlig forskel mellem det oprindelige forslag og den endeligt udstedte forordning, inddrage ikke alene metode-eller realitetsændringer, men også bestemmelser, der er fjernet fra den endelige tekst<sup>29</sup>.

31. Hvad angår rutekørsel er det min opfattelse, at når sådan kørsel for næsten alle formers vedkommende er blevet udelukket, således at der er sket en meget stor begrænsning af forordningens materielle og geografiske anvendelsesområde, er der tale om ændringer, der »berører selve kernen i den indførte ordning [og som derfor må] anses for væsentlige«<sup>30</sup>. Jeg bemærker i øvrigt, at Rådet ikke har forsøgt at godtgøre, at denne næsten fuldstændige udelukkelse ikke skulle være udtryk for en væsentlig ændring<sup>31</sup>.

32. Med hensyn til kørsel, som ikke er rutekørsel, kan der ikke herske tvivl om, at Rådet uden at høre Parlamentet på ny kunne udskyde ikrafttrædelsestidspunktet, idet Parlamentet selv som led i sine første ændringsforslag havde anbefalet en udskydelse. En frist på tre år til at gennemføre en fuldstændig liberalisering af cabotagekørsel under andre former end rutekørsel kan her-

29 — Punkt 47, jf. ovenfor, fodnote 16.

30 — Præmis 19 i dommen af 16.7.1992.

31 — Den spanske regering har gjort gældende, at der ikke foreligger nogen væsentlig ændring, når der i forhold til forslaget ikke ved den endeligt udstedte retsakt er sket nogen ændring af *målsætningen* med den pågældende fællesskabsretlige ordning. Ifølge den spanske regering foreligger der herved en *identitet med hensyn til formålet*, som er at fjerne de gældende restriktioner på grundlag af udenlandske transportvirksomheders nationalitet (interventions indlægget, s. 7). Ved dette kriterium tages der efter min opfattelse ikke hensyn til Domstolens praksis på området (jf. præmis 16 i dommen af 16.7.1992, Parlamentet mod Rådet, jf. ovenfor, og den citerede retspraksis).

ved ikke anses som en væsentlig ændring i forhold til den foreslåede frist. Som allerede fremhævet kunne Rådet imidlertid ikke uden en fornyet høring af Parlamentet begrænse det materielle anvendelsesområde hvad angår adgang til cabotagekørsel.

33. Lad mig sammenfatte mine betragtninger med hensyn til den nævnte sammenligning.

34. Såvel hvad angår personbefordring som godstransport var de oprindelige forslag baseret på princippet om en ubegrænset adgang til cabotagekørsel.

35. For godstransports vedkommende blev dette princip begrænset ved kontingentregler og regler om midlertidig adgang. I sin dom af 16. juli 1992 har Domstolen allerede fastslået, at en sådan begrænsning er udtryk for en væsentlig ændring.

36. I det foreliggende tilfælde er det materielle og geografiske anvendelsesområde for så vidt angår cabotagepersonbefordring blevet stærkt begrænset. Domstolen bør derfor anlægge de samme betragtninger.

37. Stemmer de nævnte væsentlige ændringer, således som Rådet har gjort gældende, imidlertid overens med den *opfattelse*, som Parlamentet har givet udtryk for, med den følge, at det er ufornuddent at foretage en fornyet høring?

38. Under forbehold af de tidligere nævnte fire ændringsforslag godkendte Parlamentet udtrykkeligt Kommissionens oprindelige forslag <sup>32</sup>.

39. Disse forslag indeholder intet om nogen begrænsning af det materielle og geografiske anvendelsesområde for så vidt angår cabotagekørsel. Tværtimod gentog Parlamentet i sit ændringsforslag vedrørende forordningens artikel 1 udtrykkeligt begreberne »rutekørsel« og »ikke-rutekørsel«.

40. Til støtte for, at den udstedte forordning gik i retning af den opfattelse, som var Parlamentets, har den spanske regering, der har intervenseret til støtte for Rådets påstande — efter min opfattelse med urette — henvist til flere udtalelser fra parlamentsudvalg, hvori det, før vedtagelsen af den pågældende beslutning, blev anbefalet Parlamentet at være opmærksom på behovet for at »moderere den foreslåede liberaliseringsordning« <sup>33</sup>.

41. Sådanne udtalelser kan på ingen måde binde selve Parlamentet. De er ikke udtryk for denne institutions »opfattelse«, som kun kan være indeholdt i Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning og i givet fald i de af Parlamentet foreslåede ændringer. I dommen af 16. juli 1992 lagde Domstolen således ved sin undersøgelse af, hvorvidt de af Rådet foretagne ændringer stemte overens

32 — Jf. ovenfor, punkt 6 og 7.

33 — Interventionsindlægget, s. 7.

med Parlamentets opfattelse, udelukkende vægt på den udtalelse og de ændringsforslag, som Parlamentet havde vedtaget <sup>34</sup>.

42. Til støtte for, at den næsten fuldstændige udelukkelse af rutekørsel ikke kunne begrunde en fornyet høring af Parlamentet, har Rådet for det første gjort gældende, at denne ændring stemte overens med Parlamentets ønske om en *gradvis* gennemførelse af en liberalisering af cabotagekørsel ad landevej, således som dette fremgik af de afgivne udtalelser vedrørende cabotagevejgodstransport i forbindelse med udstedelsen af forordning nr. 4059/89 <sup>35</sup>, og senere forordning (EØF) nr. 3118/93 <sup>36</sup>, der trådte i stedet for førstnævnte forordning <sup>37</sup>. Ændringen svarer derfor til »de retningslinjer, som Parlamentet selv har gjort sig til talsmand for« <sup>38</sup>.

43. Kan Rådet imidlertid lovligt for at undgå en fornyet høring som led i en bestemt lovgivningsprocedure lægge vægt på en udtalelse, som Parlamentet har afgivet i forbindelse med udstedelsen af en anden retsakt, med den begrundelse, at der består en sammenhæng? Med andre ord, kan Rådet lovligt på egen hånd resolve, at et bestemt område har sammenhæng med et andet, og at en udtalelse fra Parlamentet inden for det første område også gælder inden for det andet?

34 — Præmis 19.

35 — Jf. ovenfor, note 16.

36 — Rådets forordning af 25.10.1993 om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre intern vejgodstransport i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende (EFT L 279, s. 1).

37 — Svarskriftet, punkt 22. Denne argumentation er ligeledes blevet fremført af den spanske regering, jf. s. 11 i interventionsindlægget.

38 — Svarskriftet, s. 31.

44. To forhold taler efter min opfattelse herimod. For det første er der et *institutionelt* problem, og for det andet er der et *materielt*.

45. Rådet kan således ikke uden at handle i strid med den *obligatoriske* karakter af en fornyet høring i tilfælde af væsentlige ændringer, og dermed i strid med den ved traktaterne tilsigtede institutionelle balance, undlade at høre Parlamentet på ny, når Rådet mener, at Parlamentet allerede i forbindelse med en sammenhængende lovgivningsprocedure har afgivet udtalelse.

46. Rådet ville herved ophøje sig til dommer med hensyn til spørgsmålet om denne sammenhæng og tiltage sig en beføjelse hvad angår denne vurdering, som udelukkende henhører under Parlamentet. I modsætning til, hvad Rådet gør gældende, savner det således grundlag for dette at »ajourføre Parlamentets udtalelse« <sup>39</sup>.

47. Hertil kommer, at en sådan fremgangsmåde ville åbne døren for uundgåelige misbrug, såfremt Rådet ville anlægge en *udvidende* fortolkning af begrebet sammenhæng. Kan man i forbindelse med udstedelsen af en forordning om personbefordring henholde sig til en udtalelse, som Parlamentet har afgivet i forbindelse med udstedelsen af en forordning om godstransport? Er det op til Rådet at afgøre dette?

39 — Svarskriftet, punkt 25.



48. Endelig vil jeg som et mere grundlæggende synspunkt anføre, at procedurerne i forbindelse med udstedelsen af fællesskabsretsakter ikke er undergivet institutionernes frie skøn. Under henvisning til dommen af 23. februar 1988 i sagen *Det Forenede Kongerige mod Rådet*<sup>40</sup> har generaladvokat Jacobs fremhævet, at

»... det er traktaten, som regulerer spørgsmålet om, hvorledes Fællesskabets institutioner træffer afgørelse, og ... bestemmelserne herom [kan hverken] ændres af medlemsstaterne eller af institutionerne selv«<sup>41</sup>.

49. Der kan således ikke gælde noget »grundlæggende procedureøkonomisk princip«, som ifølge den spanske regering giver Rådet mulighed for i visse tilfælde at lægge vægt på en udtalelse, som Parlamentet har afgivet i forbindelse med en sammenhængende lovgivningsprocedure<sup>42</sup>.

50. Der er imidlertid også et andet, materielt, problem.

51. Det er rigtigt, at gennemførelsen af ordningen vedrørende cabotagevejgodstransport ikke er uden sammenhæng med ordningen vedrørende cabotagepersonbefordring ad

landevej. De udstedte forordninger, hvis retsgrundlag er EØF-traktatens artikel 75, stk. 1, litra b), tilsigter begge, at udenlandske transportvirksomheder skal gives adgang til at udføre intern transport.

52. Det fremgår imidlertid ikke af noget dokument fra Parlamentet, som hidrører fra proceduren i forbindelse med udstedelsen af forordning nr. 4059/89 og nr. 3118/93 om cabotagevejgodstransport, at Parlamentet skulle have gjort sig til talsmand for en *samlet løsningsmodel* vedrørende spørgsmålet om cabotagekørsel, eller at de om godstransport afgivne udtalelser ligeledes skulle gælde for personbefordring.

53. At der er tale om to særlige og adskilte sektorer, og at det er nødvendigt at søge løsninger, der er tilpasset de problemer, som gør sig gældende på hvert af disse områder, fremgår med tilstrækkelig tydelighed af, i) at Kommissionen fremlagde selvstændige forslag vedrørende de forskellige former for transport ad landevej, og af, ii) at de vedtagne løsninger har været forskellige, selv om der i begge tilfælde har været tale om at begrænse adgangen til cabotagekørsel. I det ene tilfælde er der blevet indført en ordning med et fællesskabskontingent, mens der i det andet er sket en begrænsning af den pågældende forordnings materielle og geografiske anvendelsesområde.

54. Det ville kun have været, såfremt Parlamentet under proceduren i forbindelse med udstedelsen af den i sagen omhandlede forordning udtrykkeligt havde henvist til en udtalelse afgivet under en anden procedure, at Rådet ville have kunnet basere sig på

40 — Sag 68/86, Sml. s. 855, præmis 38.

41 — Forslag til afgørelse ad dommen af 23.1994 (Parlamentet mod Rådet, jf. ovenfor note 20, punkt 25).

42 — Interventionsindlægget, s. 10.

sidstnævnte udtalelse. Da dette ikke har været tilfældet, bestod der en pligt for Rådet til at høre Parlamentet på ny i tilfælde af væsentlige ændringer.

55. Der kan herefter ikke lægges vægt på anbringendet vedrørende Parlamentets udtalelser i forbindelse med vejgodstransport.

56. For det andet gør Rådet gældende, at der ville have været et retligt problem forbundet med at gennemføre en fuldstændig liberalisering af cabotagekørsel i form af personbefordring ad landevej, idet der ville opstå en tvivlssituation med hensyn til på den ene side etableringsfriheden og på den anden side den frie udveksling af tjenesteydelser <sup>43</sup>. Hvordan kan en virksomhed præstere tjenesteydelser i form af transport langt fra grænseområder uden samtidig at være *etableret* i modtagerlandet?

57. Antager man, at dette retlige spørgsmål er relevant — det synes ikke at være blevet rejst i de andre tilfælde, hvor der er sket en liberalisering på transportområdet — er det min opfattelse, at spørgsmålet netop gjorde det nødvendigt, at der på ny blev indhentet en udtalelse fra Parlamentet.

58. Rådet anfører herved, at Parlamentet »... var opmærksom på ... de store vanskeligheder af såvel teknisk som politisk art, som er forbundet med udfærdigelsen af fælles regler ...« <sup>44</sup> på cabotagekørselsområdet. Parlamen-

tet var »fuldt ud klar over« <sup>45</sup>, at dette rejste ømfindtlige spørgsmål som f.eks. spørgsmålet om en gradvis gennemførelse af en liberalisering på dette område.

59. Rådet udleder mærkeligt nok heraf, at der ikke forelå nogen forpligtelse til at foretage en fornyet høring. Efter min opfattelse gælder det tværtimod, at det netop er på sådanne områder, hvor betydelige problemer, navnlig af økonomisk og politisk art, gør sig gældende, at Parlamentet bør have mulighed for fuldt ud at benytte sig af sin ret til at blive hørt.

## II — Rækken af andre ændringer

60. Parlamentet har henvist til følgende fem ændringer, der angår proceduren og formaliteter <sup>46</sup>:

— begrænsningen af regler om anvendelse af nationale bestemmelser til bestemte konkrete spørgsmål: priser og betingelser for kontrakter, køretøjernes vægt og dimensioner, sikkerhedsforskrifter osv. (artikel 4)

— forpligtelsen til at forevise en tilladelse (artikel 5)

43 — Svarskriftet, punkt 27 in fine, og punkt 29.

44 — Svarskriftet, punkt 7.

45 — Svarskriftet, punkt 8.

46 — Stævningen, punkt 25.

— forpligtelsen til at forevise et kontroldokument (artikel 6)

— indførelse af beskyttelsesforanstaltninger i tilknytning til oprettelsen af et rådgivende udvalg (artikel 8 og 9)

— sanktioner i tilfælde af overtrædelser (artikel 10).

61. I sin sammenfatning af Domstolens praksis anførte generaladvokat Mancini i sit forslag til afgørelse i Roviello-sagen <sup>47</sup>, at det er uforholdt at høre Parlamentet på ny, når der er tale om ændringer, som opfylder en af følgende betingelser: »a) De lader de væsentlige punkter i den bestemmelse, som [ændringerne] berører, bestå uændret ...; b) de har rent teknisk karakter, dvs. de vedrører ændringer i metoden eller i hvert fald ingen realitetsændringer ...; c) de svarer til et af Parlamentet udtrykt ønske«.

62. Jeg behøver ikke at tage stilling til, hvorvidt en række ændringer vedrørende proceduren i forbindelse med adgang til cabotagekørsel og vedrørende formaliteter er udtryk for en væsentlig ændring, men kan indskrænke mig til følgende bemærkninger.

63. Hvad angår sanktioner havde Parlamentet foreslået en indførelse af sådanne ved sit forslag til ændring af artikel 4 i forslaget.

64. Begrænsningen af anvendelsen af nationale bestemmelser til bestemte spørgsmål (artikel 4) stemmer ligeledes overens med en af Parlamentet udtrykt opfattelse <sup>48</sup>.

65. Ændringerne vedrørende tilladelser og kontrol med, at formaliteter er overholdt, er rent tekniske ændringer, som ikke berører ordningens indhold.

66. Spørgsmålet om indførelse af beskyttelsesforanstaltninger og oprettelse af et rådgivende udvalg ændrer utvivlsomt hverken karakteren eller rækkevidden af liberaliseringsordningen. Tværtimod letter dette gennemførelsen heraf. Spørgsmålet har imidlertid et væsentligt institutionelt aspekt, og som jeg anførte i mit forslag til afgørelse i sag C-65/90, er en overladelse af en kompetence vedrørende beskyttelsesforanstaltninger til Kommissionen eller Rådet »... et vigtigt spørgsmål for så vidt angår den institutionelle ligevægt i Fællesskaberne« <sup>49</sup>. Spørgsmålet kan ikke være uden interesse for Parlamentet, der ligeledes på dette punkt burde have været hørt på ny.

47 — Dom af 7.6.1988 (sag 20/85, Roviello, Sml. s. 2805, punkt 11 in fine i forslaget til afgørelse).

48 — Jf. svarskriftet, bilag 1, punkt 9, s. 12.

49 — Punkt 56.

67. Jeg vil nu sammenfatte.

69. Denne annullation angår ordningen »som helhed« og bør omfatte hele forordningen <sup>51</sup>.

68. Efter min opfattelse havde de væsentlige ændringer, som jeg har peget på, betydning for »den påtænkte ordning som helhed« <sup>50</sup> og forudsatte, at Parlamentet blev hørt på ny. Den manglende fornyede høring er udtryk for en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, der begrundet en annullation af forordningen.

70. Endelig skal jeg opfordre Domstolen til at træffe bestemmelse om, at retsvirkningerne af den annullerede forordning skal stå ved magt, indtil der er blevet udstedt en ny forordning, jf. EF-traktatens artikel 174, stk. 2. Såfremt der tillægges annullationen ubegrænsede retsvirkninger, ville dette føre til det paradoksale resultat, at det fuldstændigt ville fjerne grundlaget for enhver form for cabotagepersonbefordring, selv om den anfægtede forordning netop havde til formål at åbne dette marked.

71. Jeg skal herefter foreslå, at Domstolen

- 1) annullerer Rådets forordning (EØF) nr. 2454/92 af 23. juli 1992 om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre personbefordring ad landevej i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende
- 2) træffer bestemmelse om, at forordningens retsvirkninger skal stå ved magt, indtil Rådet har udstedt en ny forordning
- 3) tilpligter Rådet at betale sagens omkostninger, bortset fra de med interventionen forbundne, som Kongeriget Spanien bør bære.

50 — Dom af 16.7.1992, Parlamentet mod Rådet, jf. ovenfor, præmis 20.

51 — Jf. punkt 64 i mit forslag til afgørelse ad dommen af 16.7.1992 og dennes præmis 20.