

PARLAMENTET MOD RÅDET

DOMSTOLENS DOM

1. juni 1994^{*}

I sag C-388/92,

Europa-Parlamentet ved kontorchef Johann Schoo, Den Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg i Europa-Parlamentets Generalsekretariat, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved direktøren for Rådets Juridiske Tjeneste, Antonio Sacchetti, og juridisk konsulent Philippe Woodland, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos vicedirektør Bruno Eynard, Direktoratet for Juridiske Anliggender, Den Europæiske Investeringsbank, 100, boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

støttet af

Kongeriget Spanien ved Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria Alberto Navarro González og Abogado del Estado Gloria Calvo Díaz, Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia, som

^{*} Processprog: fransk.

befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Spanske Ambassade, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

intervenient,

hvori der er nedlagt påstand om annullation af 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 (EFT L 251, s. 1),

har

DOMSTOLEN

sammensat af afdelingsformand G.F. Mancini, som fungerende præsident, afdelingsformændene J. C. Moitinho de Almeida og D. A. O. Edward samt dommerne R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg (refererende dommer) og J. L. Murray,

generaladvokat: M. Darmon

justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 1. marts 1994,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. marts 1994,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 29. oktober 1992 har Europa-Parlamentet i medfør af EØF-traktatens artikel 173 anlagt sag med påstand om annullation af 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 (EFT L 251, s. 1, herefter benævnt »forordningen«), under anbringende af, at Rådet har tilsidesat Parlamentets beføjelser.

2 I henhold til forordningen, der blev udstedt på grundlag af traktatens artikel 75, har enhver transportvirksomhed, som udfører personbefordring ad landevej for fremmed regning, og som er etableret i en medlemsstat i overensstemmelse med dennes lovgivning og dér har tilladelse til at udføre international personbefordring ad landevej, adgang til på de betingelser, der er fastsat i forordningen, midlertidigt at udføre intern personbefordring ad landevej for fremmed regning i en anden medlemsstat uden at have hjemsted eller andet forretningssted dér. Denne form for intern personbefordring benævnes »cabotagekørsel« (forordningens artikel 1).

3 Indtil den 31. december 1995 gælder adgangen til cabotagekørsel, bortset fra rutekørsel, kun »rundture uden optagning af nye passagerer undervejs«. Efter denne dato er cabotagekørsel tilladt for al kørsel, bortset fra rutekørsel (forordningens artikel 3, stk. 1).

4 Cabotagekørsel i form af speciel rutekørsel med henblik på befordring af arbejdstagere mellem bopæl og arbejde og af skoleelever og studerende mellem bopæl og

uddannelsesinstitution kan i en medlemsstats grænseområde kun foretages, såfremt den betingelse bl.a. er opfyldt, at den samlede transportlængde ikke overstiger 50 km i fugleflugtslinje i hver retning (forordningens artikel 3, stk. 2). Inden den 31. december 1995 skal Kommissionen aflægge rapport til Rådet om hensigtsmæssigheden af at udvide forordningens anvendelsesområde til også at omfatte anden personbefordring i form af rutekørsel og i givet fald forelægge et forslag til forordning (forordningens artikel 12, stk. 1).

- 5 Det fremgår af sagens akter, at den anfægtede retsakt har sin oprindelse i et forslag til forordning, som Kommissionen forelagde Rådet den 4. marts 1987 (EFT C 77, s. 13). I henhold til artikel 2 i dette forslag, der var baseret på traktatens artikel 75, skulle enhver transportvirksomhed, som udfører personbefordring ad landevej for fremmed regning, som er etableret i en anden medlemsstat og dér har tilladelse til at udføre international personbefordring, og som opfylder betingelserne i Rådets direktiv 74/562/EØF af 12. november 1974 om adgang til erhvervet med personbefordring ad landevej i indenlandsk og international transport (EFT L 308, s. 23), med virkning fra den 1. januar 1989 have »adgang til at udføre intern personbefordring ad landevej for fremmed regning i form af rutekørsel, lejlighedsvis kørsel eller pendulkørsel i en anden medlemsstat end den, hvor transportvirksomheden er hjemmehørende; den kan udføre disse aktiviteter midlertidigt uden at oprette et sæde, forretningssted eller lignende i den pågældende medlemsstat«.
- 6 Efter at være blevet hørt af Rådet afgav Parlamentet udtalelse ved en beslutning af 10. marts 1988 (EFT C 94, s. 125), hvorved Parlamentet med forbehold af tre ændringer godkendte Kommissionens forslag.
- 7 Kommissionen fandt, at der ikke burde rejses indsigelse mod to af disse ændringer, og forelagde den 4. november 1988 Rådet et ændret forslag (EFT C 301, s. 8). I henhold hertil skulle forordningen indeholde nærmere bestemmelse om, at den

skulle finde anvendelse på omnibusser, der er egnede til at transportere mere end ni personer, ligesom medlemsstaterne skulle give meddelelse om de bestemmelser, de udstedte på grundlag af forordningen. Rådet tilsluttede sig disse ændringer [forordningens artikel 2, litra d), og artikel 13]. Hvad derimod angår Parlamentets tredje ændringsforslag, hvorefter forordningen skulle træde i kraft et år senere, fulgte Kommissionen ikke dette.

8 Den 23. juli 1992 udstedte Rådet den anfægtede forordning.

9 Europa-Parlamentet har i sagen gjort gældende, at der ved den anfægtede retsakt er sket en tilsidesættelse af en væsentlig formforskrift, idet Parlamentets beføjelse til at deltage i Fællesskabets lovgivningsproces er blevet tilsidesat. Rådets forpligtelse til at høre Parlamentet, jf. traktatens artikel 75, omfatter en forpligtelse til på ny at høre det, såfremt der påtænkes gennemført en væsentlig ændring i forhold til det forslag, som Parlamentet har afgivet udtalelse om. Dette har været tilfældet her, for så vidt næsten al rutekørsel er blevet udelukket fra forordningens materielle anvendelsesområde, og den fuldstændige liberalisering af cabotagekørsel under andre former end rutekørsel er blevet udsat til den 1. januar 1996.

10 Det fremgår af Domstolens faste praksis, 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 (jf. dom af 16.7.1992, sag C-65/90, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 4593, og af 5.10.1993, forenede sager C-13/92, C-14/92, C-15/92 og C-16/92, Driessen m.fl., Sml. I, s. 4751, præmis 23).

- 11 Det bemærkes, at det oprindelige forslag fra Kommissionen, som Parlamentet afgav udtalelse om, i artikel 2 indeholdt bestemmelse om, at enhver transportvirksomhed, som udfører personbefordring ad landevej for fremmed regning, som er etableret i en anden medlemsstat og dér har tilladelse til at udføre international personbefordring, og som opfylder betingelserne i direktiv 74/562, skulle have adgang til at udføre intern personbefordring ad landevej for fremmed regning i form af rutekørsel, pendulkørsel eller lejlighedsvis kørsel i en anden medlemsstat end den, hvor virksomheden er hjemmehørende.
- 12 Den af Rådet vedtagne ordning omfatter derimod, hvad angår rutekørsel, kun befordring af arbejdstagere mellem bopæl og arbejde og af skoleelever og studerende mellem bopæl og uddannelsesinstitution i grænseområder. Ordningen vedrørende cabotagekørsel vil kun kunne blive udvidet til at omfatte anden personbefordring i form af rutekørsel ved, at Rådet udsteder en ny forordning på forslag af Kommissionen, som i denne forbindelse skal aflægge rapport til Rådet inden den 31. december 1995.
- 13 Som anført af Parlamentet har det været en følge af tilnærmelsen mellem henholdsvis Kommissionens oprindelige forslag og den anfægtede forordning, at der for rutekørsels vedkommende er sket en begrænsning af ordningens anvendelsesområde til visse former for personbefordring ad landevej og til indskrænkede grænseområder, således at ændringerne berører selve kernen i den indførte ordning. Ændringerne må derfor anses for væsentlige.
- 14 Rådet, støttet af Kongeriget Spanien, har imidlertid gjort gældende, at de nævnte ændringer stemmer overens med Parlamentets opfattelse. Ved udstedelsen af den omtvistede forordning fulgte Rådet en holdning, der nu svarer til Parlamentets. Rådet henviser herved til Parlamentets udtalelser vedrørende cabotagevejgodstransport i forbindelse med den procedure, der førte til udstedelsen af Rådets forordning (EØF) nr. 3118/93 af 25. oktober 1993 om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre intern vejgodstransport i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende (EFT L 279, s. 1). Mens Parlamentet oprindeligt havde

tilsluttet sig Kommissionens forslag, hvorefter der skulle gennemføres en øjeblikkelig og næsten uforbeholden liberalisering med hensyn til cabotagegods-transport, udtalte Parlamentet under en ny høring om samme spørgsmål sig utvetydigt for en gradvis gennemførelse af denne liberalisering (EFT 1992 C 150, s. 336). Rådet har således i sagen »ajourført« Parlamentets udtalelse.

- 15 Det fremgår af Domstolens praksis, at stemmer den forordning, der er udstedt, i store træk overens med den opfattelse, som Parlamentet har givet udtryk for, består der ingen forpligtelse for Rådet til at foretage en fornyet høring (jf. dom af 4.2.1982, sag 817/79, Buyl m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 245, præmis 23). I nærværende sag har Rådet ikke fremlagt nogen dokumentation for, at Parlamentet udtrykkeligt ville have afgivet udtalelse til fordel for en gradvis liberalisering hvad angår cabotagepersonbefordring. Den beslutning, som Rådet har henvist til, og som drejer sig om cabotagegodstransport, dvs. et andet område end det i sagen omhandlede, indeholder intet, der peger i den nævnte retning. Det af Rådet anførte kan derfor ikke lægges til grund.
- 16 Kongeriget Spanien har imidlertid henvist til udtalelser fra flere parlamentsudvalg, hvori der, før vedtagelsen af beslutningen af 10. marts 1988, skal være blevet givet udtryk for støtte til princippet om en gradvis liberalisering med hensyn til cabotagepersonbefordring.
- 17 Det bemærkes, at der ved vurderingen af, om de af Rådet foretagne ændringer stemmer overens med Parlamentets opfattelse, ikke kan lægges vægt på opfattelser, som parlamentsudvalg har givet udtryk for forud for vedtagelsen af en lovgivningsmæssig beslutning, der afslutter høringsproceduren.
- 18 Da de omtalte ændringer har haft betydning for den påtænkte ordning som helhed, og da de derfor i sig selv er tilstrækkelige til, at der bestod en forpligtelse til at høre

Parlamentet på ny, er det uforholdent at undersøge sagsøgerens øvrige anbringender.

- 19 Det må herefter fastslås, at den omstændighed, at Parlamentet ikke som led i lovgivningsproceduren i henhold til traktatens artikel 75 blev hørt endnu en gang, er udtryk for en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, som bør medføre en annullation af den omtvistede retsakt.
- 20 Rådet har i svarskriftet gjort gældende, at Domstolen bør begrænse retsvirkningerne af en eventuel annullation af forordningen.
- 21 Det bemærkes herom, at det fremgår af Domstolens praksis, at de for den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet gældende principper, der navnlig er fastlagt i traktatens artikel 59 og 60, skal føres ud i livet ved gennemførelsen af den fælles transportpolitik (dom af 22.5.1985, sag 13/83, Parlamentet mod Rådet, Sml. s. 1513, præmis 62). En ganske uforbeholden annullation af den anfægtede forordning ville herved betegne et tilbageskridt i forhold til den grad af liberalisering, som forordningen har haft til formål at gennemføre.
- 22 På denne baggrund bør der i medfør af traktatens artikel 174, stk. 2, træffes bestemmelse om, at retsvirkningerne af den annullerede forordning skal stå ved magt, indtil Rådet efter behørigt at have foretaget en høring af Parlamentet har udstedt nye bestemmelser på området.

Sagens omkostninger

- 23 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Rådet har tabt sagen og bør derfor dømmes til at betale sagens omkostninger. Kongeriget Spanien bør bære sine egne omkostninger, jf. procesreglementets artikel 69, stk. 4.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

- 1) 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, annulleres.
- 2) Retsvirkningerne af den annullerede forordning står ved magt, indtil Rådet efter at have hørt Parlamentet har udstedt nye bestemmelser på området.

3) Rådet betaler sagens omkostninger, idet Kongeriget Spanien dog bærer sine egne omkostninger.

Mancini

Moitinho de Almeida

Edward

Joliet

Schockweiler

Rodríguez Iglesias

Grévisse

Zuleeg

Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 1. juni 1994.

R. Grass

G. F. Mancini

Justitssekretær

Afdelingsformand,
fungerende præsident