

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS  
 MARCO DARMON  
 vom 16. März 1994 \*

*Herr Präsident,  
 meine Herren Richter!*

1. Mit der vorliegenden Nichtigkeitsklage wirft das Europäische Parlament (nachstehend: Parlament) dem Rat vor, es im Rahmen des Verfahrens gemäß Artikel 75 Absatz 1 EWG-Vertrag<sup>1</sup> nicht erneut angehört zu haben.

2. Erinnern wir uns an den Sachverhalt.

3. Am 4. März 1987 legte die Kommission dem Rat einen Vorschlag für eine Verordnung zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Personenverkehr mit Kraftomnibussen innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind<sup>2</sup>, vor.

4. In diesem Vorschlag, der aus sechs Artikeln besteht, wird — entsprechend Ihrem

Urteil vom 22. Mai 1985 (Parlament/Rat, „Gemeinsame Verkehrspolitik“)<sup>3</sup> — auf dem betreffenden Gebiet der Gleichheitsgrundsatz angewendet und vorgesehen, daß nicht-ansässigen Verkehrsunternehmen „... die Durchführung innerstaatlicher Beförderungen unter denselben Bedingungen zu gestatten [ist], wie sie der betreffende Mitgliedstaat seinen eigenen Verkehrsunternehmern vorschreibt“<sup>4</sup>.

5. Der Vorschlag betrifft „jeden Unternehmer des gewerblichen Personenverkehrs mit Kraftomnibussen“<sup>5</sup>, sofern er Angehöriger eines Mitgliedstaats ist bzw. das Verkehrsunternehmen tatsächlich von Angehörigen der Mitgliedstaaten geführt wird<sup>6</sup>.

6. Der Vorschlag wurde dem Parlament am 17. März 1987 zur Stellungnahme zugeleitet, und das Parlament nahm am 21. Januar 1988 vier Änderungsanträge an, und zwar in bezug auf i) die Definition des Begriffs „Nichtlinienverkehr“ (Artikel 1), ii) die Verschiebung des Anwendungsstichtags der Verordnung (Artikel 2), iii) die Verhängung von Sanktionen im Fall von Übertretungen durch den Verkehrsunternehmer (Artikel 4) und iv) die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Kommission über die zur Durchführung der Verordnung erlassenen Vorschriften zu unterrichten (Artikel 5)<sup>7</sup>.

\* Originalsprache: Französisch.

1 — Artikel 75 ist durch Artikel G Nr. 16 des Vertrages über die Europäische Union geändert worden. Der Bereich des Verkehrs fällt künftig unter das Zusammenarbeitsverfahren gemäß Artikel 189c EG-Vertrag.

2 — KOM(87) 31 endg. (ABl. C 77, S. 13).

3 — Rechtssache 13/83 (Slg. 1985, 1513).

4 — Dritte Begründungserwägung.

5 — Artikel 2, Hervorhebung nur hier.

6 — Vgl. Artikel 3.

7 — ABl. 1988, C 49, S. 85, 121 f.

7. Da die Kommission diese Änderungsanträge ablehnte, wurde die Abstimmung über den Entwurf der legislativen Entschließung des Parlaments vertagt. Schließlich billigte das Parlament in seiner Sitzung vom 10. März 1988 den Vorschlag der Kommission vorbehaltlich von drei Kompromißänderungsanträgen<sup>8</sup>. Die Entschließung<sup>9</sup> enthält — nebenbei bemerkt — den Hinweis, daß das Parlament „den Rat auff[ordert], es erneut zu konsultieren, falls er beabsichtigt, den Vorschlag der Kommission entsprechend zu ändern“<sup>10</sup>.

8. Am 4. November 1988 legte die Kommission dem Rat einen geänderten Vorschlag vor, der zwei Änderungsanträge des Parlaments berücksichtigte<sup>11</sup>. In Artikel 1 war danach vorgesehen, daß die Verordnung für den innerstaatlichen Personenkraftverkehr mit Fahrzeugen, die zur Beförderung von mehr als neun Personen geeignet seien, gelte. Ferner wurde hinzugefügt, daß die Mitgliedstaaten die Kommission über die zur Durchführung dieser Verordnung erlassenen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu unterrichten hätten. Den Änderungsantrag über die Verschiebung des Anwendungstichtags der Verordnung übernahm die Kommission nicht.

9. Auf der Grundlage dieses Vorschlags erließ der Rat am 23. Juli 1992 die Verordnung (EWG) Nr. 2454/92 zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Personenverkehr mit Kraftomnibussen innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind<sup>12</sup>. Das

Parlament erklärt außerdem, daß es am 27. Juli 1992 gebeten habe, erneut angehört zu werden<sup>13</sup>.

10. Abweichend von dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission sieht die Verordnung ausdrücklich „eine *schrittweise* Durchführung“<sup>14</sup> des freien Zugangs vor.

11. Sie weicht in sieben Punkten ab:

— Die Gelegenheitsverkehrsdienste fallen erst vom 1. Januar 1996 an in den Anwendungsbereich der Verordnung, mit Ausnahme von „Rundfahrten ohne Aus- und Zusteigemöglichkeit“, für die die Kabotagebeförderung sofort frei ist (Artikel 3 Absatz 1);

— der Linienverkehr ist mit Ausnahme seiner Sonderformen zur Beförderung von Arbeitnehmern, Schülern und Studenten in den Grenzzonen vom Anwendungsbereich der Verordnung ausgeschlossen (Artikel 3 Absatz 2);

— der Rat kann auf der Grundlage eines bis Ende 1995 zu erstellenden Berichts der Kommission den Anwendungsbereich

8 — ABl. 1988, C 94, S. 109.

9 — A. a. O., S. 125.

10 — Randnr. 4.

11 — KOM(88) 596 endg. (ABl. C 301, S. 8).

12 — ABl. L 251, S. 1.

13 — Vgl. Schreiben des Präsidenten des Parlaments, vorgelegt in Anhang 6 zur Klageschrift, dessen Erhalt der Rat bestreitet (Klagebeantwortung Nr. 11).

14 — Diese Formulierung wurde in die zweite Begründungserwägung eingefügt, Hervorhebung nur hier.

der Verordnung auf andere Formen des Personenlinienverkehrs ausweiten (Artikel 12);

erlassen werden dürfen. Diese Unterlassung beeinträchtigt die Gültigkeit der Verordnung, die daher für nichtig zu erklären sei.

— die Verweisung auf nationale Regelungen ist auf bestimmte ausdrücklich aufgezählte Einzelpunkte beschränkt (Artikel 4);

13. Vor Prüfung der Begründetheit ist zu bemerken, daß der Rat nicht <sup>15</sup> die Zulässigkeit der Klage bestreitet, wie er dies in der Rechtssache C-65/90 <sup>16</sup> getan hatte. Ihre Zuständigkeit, über Nichtigkeitsklagen des Parlaments zu entscheiden, die die Wahrung seiner Befugnisse zum Ziel haben — sie wurde von Ihnen zunächst in Ihrem Urteil vom 22. Mai 1990, Parlament/Rat („Tschernobyl“ <sup>17</sup>), bejaht und dann im Vertrag über die Europäische Union <sup>18</sup> verankert —, ist nicht mehr umstritten.

— der Verkehrsunternehmer muß eine Bescheinigung — in der bestätigt wird, daß er entsprechend den einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft die Genehmigung für die Ausübung des Berufs des Personenkraftverkehrsunternehmers im grenzüberschreitenden Verkehr erhalten hat — sowie Kontrollpapiere mit sich führen (Artikel 5 und Anhang I, Artikel 6 und Anhang II);

14. Sie sind nämlich der Auffassung, daß „... zu den dem Parlament verliehenen Befugnissen insbesondere seine Beteiligung am Prozeß der Ausarbeitung normativer Handlungen ... [gehört]“ <sup>19</sup> und daß „... die ordnungsgemäße Konsultation des Parlaments ... eine der Möglichkeiten [ist], die dem Parlament die wirksame Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft erlauben“ <sup>20</sup>.

— die Kommission kann nach Konsultation eines beratenden Ausschusses Schutzmaßnahmen anordnen (Artikel 8 und 9);

15 — Klagebeantwortung, S. 4.

— der Aufnahmemitgliedstaat kann gegen einen gebietsfremden Verkehrsunternehmer, der gegen Vorschriften verstößt, Sanktionen verhängen (Artikel 10).

16 — Die zum Urteil vom 16. Juli 1992 (Parlament/Rat, Slg. 1992, I-4593) führte, mit dem Sie die Verordnung (EWG) Nr. 4059/89 des Rates vom 21. Dezember 1989 zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Güterkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind (ABl. L 390, S. 3), für nichtig erklärt haben.

17 — In der Rechtssache C-70/88 (Slg. 1990, I-2041, Randnr. 27).

18 — Vgl. Artikel 173 Absatz 3 EG-Vertrag in der Fassung des Artikels G Nr. 53 des Vertrages über die Europäische Union.

19 — Urteil vom 16. Juli 1992, zitiert in Fußnote 16, Randnr. 13.

20 — Ebenda, Randnr. 14. Vgl. auch Randnr. 16 des Urteils vom 2. März 1994 in der Rechtssache C-316/91 (Parlament/Rat, Slg. 1994, I-625).

12. Das Parlament ist der Auffassung, daß diese Abweichungen wesentlich seien und nicht ohne seine erneute Anhörung hätten

15. Ich prüfe jetzt die Begründetheit.

16. Seit den Urteilen Isoglukose vom 29. Oktober 1980 haben Sie die Bedeutung des Verfahrens der Anhörung des Parlaments für das institutionelle Gleichgewicht der Gemeinschaft hervorgehoben:

„Die ... Konsultation ermöglicht dem Parlament eine wirksame Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft. Diese Befugnis ist für das vom Vertrag gewollte institutionelle Gleichgewicht wesentlich. Sie spiegelt auf Gemeinschaftsebene, wenn auch in beschränktem Umfang, ein grundlegendes demokratisches Prinzip wider, nach dem die Völker durch eine Versammlung ihrer Vertreter an der Ausübung der hoheitlichen Gewalt beteiligt sind. Die ordnungsgemäße Konsultation des Parlaments in den vom Vertrag vorgesehenen Fällen stellt somit eine wesentliche Formvorschrift dar, deren Mißachtung die Nichtigkeit der betroffenen Handlung zur Folge hat.“<sup>21</sup>

17. Die Verpflichtung, das Parlament *erneut anzuhören*, ist im EWG-Vertrag nicht vorgesehen<sup>22</sup>. Sie haben jedoch festgestellt, daß

21 — Randnr. 33 des Urteils vom 29. Oktober 1980 in der Rechtssache 138/79 (Roquette Frères/Rat, Slg. 1980, 3333) und Randnr. 34 des Urteils vom 29. Oktober 1980 in der Rechtssache 139/79 (Maizena/Rat, Slg. 1980, 3393).

22 — In einer am 9. Juli 1981 angenommenen Entschließung zu den Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat fordert das Parlament den Rat auf, „es im Rechtssetzungsverfahren erneut zu konsultieren, wenn die Kommission ihren ursprünglichen Vorschlag, zu dem das Parlament bereits Stellung genommen hat, ändert und diese Änderung nicht Gegenstand der Beratung im Parlament war“ (ABl. C 234, S. 52, 54, Nr. 11 Buchstabe b). Vgl. auch Artikel 82 der Geschäftsordnung des Parlaments.

„... das Erfordernis der Konsultation des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsverfahren in den vom Vertrag vorgesehenen Fällen das Erfordernis einer erneuten Konsultierung immer dann ein[schließt], wenn der endgültig verabschiedete Wortlaut als Ganzes gesehen in seinem Wesen von demjenigen abweicht, zu dem das Parlament bereits angehört worden ist, es sei denn, die Änderungen entsprechen im wesentlichen einem vom Parlament selbst geäußerten Wunsch“<sup>23</sup>.

18. Wie das Parlament zu Recht bemerkt<sup>24</sup>, ergibt sich daraus, daß die Notwendigkeit einer erneuten Anhörung auf „objektiven Kriterien, nämlich einem Vergleich der beiden Texte“, beruht.

19. Worum geht es in der vorliegenden Rechtssache? Das Erfordernis einer erneuten Anhörung weitestgehend einzuschränken, hieße, das Parlament vom Gesetzgebungsverfahren auszuschließen, obwohl der endgültig erlassene Gesetzeswortlaut von dem, zu dem es angehört wurde, wesentlich abweicht. Umgekehrt würde ihre allgemeine Zulassung zu einer systematischen zweiten Lesung führen und zu einer Vermengung von Konsultations- und Kooperationsverfahren.

23 — Randnr. 16 des Urteils vom 16. Juli 1992 (Parlament/Rat, a. a. O.). Vgl. auch Urteile vom 15. Juli 1970 in der Rechtssache 41/69 (ACF Chemiefarma/Kommission, Slg. 1970, 661, Randnr. 178) und vom 4. Februar 1982 in der Rechtssache 817/79 (Buyl/Kommission, Slg. 1982, 245, Randnr. 23).

24 — Erwiderung, Nr. 9.

20. Die Argumentation des Parlaments beruht auf zwei Punkten:

- 1) Der Quasiausschluß des Linienverkehrs vom sachlichen Geltungsbereich der Verordnung und die Verschiebung der völligen Liberalisierung der Kabotage im Bereich der Gelegenheitsverkehrsdienste bis zum 1. Januar 1996 stellen wesentliche Änderungen dar;
- 2) ein Bündel von Änderungen in bezug auf das Zulassungsverfahren und auf die Formalitäten läßt den Sinn des Vorschlags fraglich werden <sup>25</sup>.

21. Prüfen wir sie der Reihe nach.

I — Stellen der Quasiausschluß des Linienverkehrs vom Geltungsbereich der Verordnung und die Verschiebung der Liberalisierung der Gelegenheitsverkehrsdienste wesentliche Änderungen dar?

22. Es besteht eine frappierende Ähnlichkeit zwischen der vorliegenden Rechtssache und der Rechtssache, in der Ihr Urteil vom 16.

Juli 1992 (a. a. O.) erging, mit dem Sie die Verordnung (EWG) Nr. 4059/89 des Rates vom 21. Dezember 1989 zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Güterkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind, für nichtig erklärten.

23. In dieser letztgenannten Rechtssache sah der ursprüngliche Vorschlag die Zulassung *jedes* Unternehmers des gewerblichen Güterkraftverkehrs, der in einem Mitgliedstaat niedergelassen ist und dort die Genehmigung für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr erhalten hat, zum innerstaatlichen gewerblichen Güterkraftverkehr in einem anderen Mitgliedstaat als dem seiner Niederlassung vor.

24. Die Verordnung Nr. 4059/89 führte i) ein gemeinschaftliches Kabotagekontingent ein, das sich aus 15 000 Kabotagegenehmigungen zusammensetzte, die für jeweils zwei Monate galten <sup>26</sup>, und galt ii) vorerst nur bis zum 31. Dezember 1992, da der Rat vor dem 1. Juli 1992 eine *neue* Verordnung zur endgültigen Regelung der Kabotage erlassen sollte <sup>27</sup>.

25. In der vorliegenden Rechtssache folgte der ursprüngliche Vorschlag dem Grundsatz der *völligen Freiheit* der Kabotage im Bereich des Personenlinienverkehrs mit Kraftomnibussen ebenso wie in den Bereichen des „Pendelverkehrs“ und des „Gelegenheitsverkehrs“.

25 — Vgl. Klageschrift, Nr. 25, und Erwiderung, Nrn. 20, 21 und 22.

26 — Artikel 2 Absatz 1.

27 — Artikel 9.

26. Was den Linienverkehr anbelangt, so beschränkt die angefochtene Verordnung den Anwendungsbereich der Kabotage auf die bloßen Sonderformen des Linienverkehrs zur Beförderung von Arbeitnehmern, Schülern und Studenten in den Grenzzonen. Die Kabotage kann nur durch eine *neue*, vom Rat auf Vorschlag der Kommission erlassene Verordnung auf andere Formen des Personenlinienverkehrs ausgedehnt werden; die Kommission hat dem Rat hierzu vor dem 31. Dezember 1995 einen Bericht zu unterbreiten<sup>28</sup>.

27. Somit ist die Kabotage im Bereich des Linienverkehrs, abgesehen von einem Randgebiet, bis zum Erlaß einer neuen Verordnung ausgeschlossen.

28. Was die Gelegenheitsverkehrsdienste anbelangt, so war im ursprünglichen Vorschlag ebenso wie für den Linienverkehr nach kurzer Frist ein unbeschränkter Zugang zur innerstaatlichen Personenbeförderung im Pendel- und Gelegenheitsverkehr vorgesehen. In der erlassenen Verordnung wird die Liberalisierung insoweit auf den 1. Januar 1996 hinausgeschoben und bis dahin auf die „Rundfahrten ohne Aus- und Zusteigemöglichkeit“ beschränkt.

29. Die Verordnung ersetzt also in diesen beiden Bereichen die völlige und kurzfristige Freigabe der Kabotage durch eine teilweise Öffnung in dem einen und durch eine schrittweise Öffnung in dem anderen Bereich.

28 — Artikel 12 der Verordnung Nr. 2454/92.

30. Wie ich in meinen Schlußanträgen in der Rechtssache C-65/90 ausgeführt habe, kann sich eine wesentliche Abweichung zwischen dem ursprünglichen Vorschlag und der letztlich erlassenen Verordnung nicht nur aus Änderungen der Methode oder sachlichen Änderungen, sondern auch daraus ergeben, daß Vorschriften im endgültigen Text nicht mehr erscheinen<sup>29</sup>.

31. In bezug auf den Linienverkehr sehe ich den Quasiausschluß, d. h. die weitestgehende Einschränkung des sachlichen und örtlichen Geltungsbereichs der Verordnung, als Änderungen an, die „... unmittelbar den Kern der getroffenen Regelungen [berühren] und ... daher als wesentlich bezeichnet werden [müssen]“<sup>30</sup>. Im übrigen ist festzustellen, daß der Rat nicht versucht hat, zu widerlegen, daß dieser Quasiausschluß eine wesentliche Änderung darstellt<sup>31</sup>.

32. In bezug auf die Gelegenheitsverkehrsdienste steht fest, daß der Rat den Anwendungsstichtag, dessen Verschiebung auf einen späteren Zeitpunkt das Parlament in seinem ersten Änderungsantrag selbst vorgeschlagen hatte, ohne erneute Anhörung verschieben konnte. Insoweit kann eine Frist von drei Jahren zur Verwirklichung einer völligen Liberalisierung der Kabotage im Bereich der Gelegenheitsverkehrsdienste nicht als

29 — Nr. 47 (Slg. 1992, I-4611).

30 — Randnr. 19 des Urteils vom 16. Juli 1992.

31 — Die spanische Regierung macht geltend, daß keine wesentliche Änderung vorliege, wenn das nach dem Vorschlag und dem endgültigen Text mit der Gemeinschaftsverordnung angestrebte Ziel nicht geändert worden sei. In beiden Fällen gehe es um *dasselbe Ziel*, nämlich die Beseitigung der aus Gründen der Staatsangehörigkeit geltenden Beschränkungen für außerhalb des Mitgliedstaats ansässige Verkehrsunternehmen (S. 7 der französischen Übersetzung des Streitihilfeschriftsatzes). Dieses Kriterium läßt m. E. Ihre einschlägige Rechtsprechung unberücksichtigt (vgl. Randnr. 16 des Urteils vom 16. Juli 1992, Parlament/Rat, a. a. O., und die zitierten Urteile).

wesentliche Abweichung von der vorgesehenen Frist angesehen werden. Hingegen konnte der Rat, wie ich bereits ausgeführt habe, den sachlichen Geltungsbereich der Zulassung zur Kabotagebeförderung nicht ohne erneute Anhörung des Parlaments beschränken.

33. Lassen Sie mich die Vergleichsmaßstäbe zusammenfassen.

34. In beiden Bereichen des Personen- und des Güterverkehrs enthielt der ursprüngliche Vorschlag den Grundsatz der unbeschränkten Kabotagefreiheit.

35. Beim Güterverkehr war diese Kabotagefreiheit durch eine Kontingentierung und eine befristete Zulassung beschränkt worden. In Ihrem Urteil vom 16. Juli 1992 haben Sie eine solche Beschränkung bereits als wesentliche Änderung eingestuft.

36. In der vorliegenden Rechtssache ist der sachliche und der örtliche Anwendungsbereich der Personenkabotage stark eingeschränkt. Folglich müßten Sie daraus die gleichen Konsequenzen ziehen.

37. Entsprachen aber, wie der Rat behauptet, diese wesentlichen Änderungen dem *Wunsch* des Parlaments, womit dessen erneute Anhörung überflüssig geworden wäre?

38. Das Parlament hat den ursprünglichen Vorschlag der Kommission mit Ausnahme der vier genannten Änderungsanträge ausdrücklich gebilligt<sup>32</sup>.

39. In diesen Änderungsanträgen deutet nichts auf eine Beschränkung des sachlichen und örtlichen Anwendungsbereichs der Kabotage hin. Ganz im Gegenteil übernahm das Parlament in seinem Änderungsantrag zu Artikel 1 der Verordnung absichtlich die Begriffe „Linienverkehr“ und „Nichtlinienverkehr“.

40. Zur Begründung der Behauptung, daß die erlassene Verordnung sinngemäß dem Wunsch des Parlaments entspreche, stützt sich die spanische Regierung, die dem Verfahren als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates beitrug, m. E. zu Unrecht auf die Stellungnahmen verschiedener Ausschüsse des Parlaments; diese hätten das Parlament vor Annahme der Entschließung auf die Notwendigkeit aufmerksam gemacht, „die vorgeschlagene Maßnahme zur Liberalisierung abzumildern“<sup>33</sup>.

41. Diese Stellungnahmen sind für das Parlament selbst nämlich in keiner Weise verbindlich. Sie sind kein Ausdruck des „Wunsches“ dieses Gemeinschaftsorgans, der sich nur aus dessen legislativer Entschließung und gegebenenfalls den von ihm gestellten Änderungsanträgen ergeben kann. So haben Sie in Ihrem Urteil vom 16. Juli 1992 bei der Prüfung, ob die vom Rat vorgenommenen Änderungen dem Wunsch des Parlaments

<sup>32</sup> — Siehe oben, Nrn. 6 und 7.

<sup>33</sup> — Seite 8 der französischen Übersetzung des Streithilfeschriftsatzes.

entsprachen, allein auf die Entschließung und die Änderungsanträge abgestellt, die das Parlament angenommen hatte<sup>34</sup>.

44. Dem stehen m. E. zwei Hindernisse entgegen: Das erste ist *institutioneller*, das zweite *sachlicher Natur*.

42. In seinem Bemühen, nachzuweisen, daß der Quasiausschluß des Linienverkehrs keine erneute Anhörung des Parlaments gerechtfertigt habe, trägt der Rat in erster Linie vor, daß diese Änderung dem Wunsch des Parlaments nach einer *schrittweisen* Verwirklichung der Straßenkobotage entsprochen habe, wie er sich aus den Stellungnahmen im Bereich des Güterkraftverkehrs im Rahmen des Verfahrens zum Erlaß der Verordnung Nr. 4059/89<sup>35</sup> sowie der an ihre Stelle getretenen Verordnung (EWG) Nr. 3118/93<sup>36</sup> ergebe<sup>37</sup>. Die Änderung habe also den „vom Parlament selbst empfohlenen Leitlinien“<sup>38</sup> entsprochen.

45. Der Rat kann sich nämlich nicht jedesmal, wenn er der Auffassung ist, das Parlament habe bereits in einem verwandten Gesetzgebungsverfahren Stellung genommen, von der Anhörung des Parlaments befreien, ohne die *Verpflichtung* zur erneuten Anhörung bei wesentlichen Änderungen und damit das von den Verträgen beabsichtigte institutionelle Gleichgewicht in Frage zu stellen.

43. Kann aber der Rat, um in einem bestimmten Gesetzgebungsverfahren eine erneute Anhörung zu vermeiden, auf eine Stellungnahme zurückgreifen, die das Parlament im Rahmen des Erlasses eines anderen Textes abgegeben hat, mit der Begründung, er halte einen Zusammenhang für gegeben? Mit anderen Worten: Kann der Rat nach eigenem Gutdünken entscheiden, daß ein bestimmter Bereich mit einem anderen zusammenhängt und daß die Stellungnahme des Parlaments in dem einen Bereich auch für den anderen Bereich gilt?

46. Er würde sich damit die Entscheidungskompetenz in dieser Frage des Zusammenhangs zubilligen, indem er eine Beurteilung an sich zöge, die allein Sache des Parlaments ist. Entgegen seinem Vorbringen darf dem Rat nicht gestattet werden, „die Stellungnahme des Parlaments wieder zu aktualisieren“<sup>39</sup>.

47. Überdies würde eine solche Vorgehensweise zu unausweichlichen Ausweitungen führen, wenn der Rat dem Begriff des Zusammenhangs eine *weite* Bedeutung gäbe. Kann die Stellungnahme des Parlaments im Rahmen des Erlasses einer Verordnung über den Güterkraftverkehr im Rahmen des Erlasses einer Verordnung über den Personenkraftverkehr gelten? Ist es Sache des Rates, darüber zu befinden?

34 — Randnr. 19.

35 — Zitiert in Fußnote 16.

36 — Verordnung des Rates vom 25. Oktober 1993 zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Güterkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind (ABl. L 279, S. 1).

37 — Klagebeantwortung, Nr. 22. Diese Argumentation wird auch von der spanischen Regierung vertreten, S. 12 der französischen Übersetzung ihres Streithilfeschriftsatzes.

38 — Klagebeantwortung, Nr. 31.

39 — Klagebeantwortung, Nr. 25.

48. Schließlich dürfen — dies ist von grundsätzlicher Bedeutung — die Verfahren des Erlasses von Gemeinschaftsverordnungen nicht in das Belieben der Gemeinschaftsorgane gestellt werden. Generalanwalt Jacobs hat unter Bezugnahme auf das Urteil vom 23. Februar 1988 in der Rechtssache 68/86<sup>40</sup> daran erinnert, daß

„... die Modalitäten der Entscheidungsfindung der Gemeinschaftsorgane im EG-Vertrag geregelt sind und nicht vom Gutdünken der Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaftsorgane selbst abhängen“<sup>41</sup>.

49. Hier ist also kein Raum für einen „elementaren Grundsatz der Verfahrensökonomie“, der — so die spanische Regierung — es dem Rat in bestimmten Fällen gestatte, sich auf eine vom Parlament in einem verwandten Gesetzgebungsverfahren abgegebene Stellungnahme zu beziehen<sup>42</sup>.

50. Es besteht jedoch ein weiteres Hindernis, das sachlicher Natur ist.

51. Zwar kann ein Zusammenhang zwischen der Einführung der Kabotage im Bereich des Güterkraftverkehrs und der des Personenkraftverkehrs nicht gelegnet werden. Beide

Verordnungen wurden im Rahmen des Artikels 75 Absatz 1 Buchstabe b EWG-Vertrag erlassen, und in beiden Verordnungen geht es um die Zulassung der nichtansässigen Verkehrsunternehmen zur innerstaatlichen Beförderung.

52. Das Parlament hat jedoch im Verfahren des Erlasses der Verordnungen Nrn. 4059/89 und 3118/93 über die Kabotage im Bereich des Güterkraftverkehrs keinen Text angenommen, aus dem sich ergäbe, daß es das Problem der Kabotage *umfassend behandelt* habe oder daß die in bezug auf den Güterkraftverkehr abgegebenen Stellungnahmen auch für den Personenkraftverkehr gälten.

53. Die Besonderheiten und die Eigenständigkeit der beiden Bereiche und die Notwendigkeit, Lösungen zu suchen, die auf die in jedem dieser Bereiche anstehenden Probleme zugeschnitten sind, ergeben sich hinreichend daraus, daß i) die Kommission für die verschiedenen Kraftverkehrsarten unterschiedliche Vorschläge unterbreitet hat und ii) die verabschiedeten Lösungen voneinander abweichen, auch wenn sie in beiden Fällen zu einer Beschränkung der Tragweite der Kabotage führen. In dem einen Fall wurde ein Gemeinschaftskontingent eingeführt, und im anderen Fall wurde der sachliche und örtliche Anwendungsbereich der Verordnung eingeschränkt.

54. Nur dann, wenn das Parlament im Rahmen des Erlasses der hier zu prüfenden Verordnung ausdrücklich auf eine Stellungnahme in einem anderen Verfahren Bezug genommen hätte, hätte sich der Rat auf diese Stellungnahme stützen dürfen. Ohne eine solche Bezugnahme mußte er das Parlament

40 — Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1988, 855, Randnr. 38.

41 — Schlußanträge in der Rechtssache C-316/91 (Parlament/Rat, zitiert in Fußnote 20, Nr. 25).

42 — Streithilfeschriftsatz, S. 11 der französischen Übersetzung.

im Fall einer wesentlichen Änderung erneut anhören.

55. Das Verteidigungsvorbringen, das auf die vom Parlament im Bereich des Güterkraftverkehrs abgegebenen Stellungnahmen gestützt ist, vermag also nicht zu überzeugen.

56. Zweitens macht der Rat geltend, daß der völligen Liberalisierung der Kabotage im Bereich des Personenkraftverkehrs ein rechtliches Hindernis entgegenstehe, nämlich die Verquickung von Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit<sup>43</sup>. Wie soll ein Verkehrsunternehmen einen Linienverkehr außerhalb der Grenzzonen betreiben können, ohne zugleich im Aufnahmemitgliedstaat *niedergelassen* zu sein?

57. Geht man einmal davon aus, daß diese Rechtsfrage berechtigt ist — sie wurde in den anderen Fällen der Liberalisierung des Verkehrs, wie es scheint, nicht gestellt —, so hätte sie m. E. gerade dazu gezwungen, die Stellungnahme des Parlaments erneut einzuholen.

58. Der Rat weist darauf hin, daß dem Parlament „... die großen sowohl technischen als auch politischen Schwierigkeiten nicht unbekannt waren, die bei der Ausarbeitung gemeinschaftlicher Vorschriften ...“<sup>44</sup> im

Bereich der Kabotage bestünden. Dem Parlament sei „völlig klar“<sup>45</sup> gewesen, daß sich heikle Fragen, wie die schrittweise Durchführung der Kabotage, stellten.

59. Paradoxerweise folgert der Rat daraus, daß keine erneute Anhörung erforderlich gewesen sei. Ich finde im Gegenteil, daß gerade in solchen Bereichen, in denen beträchtliche, insbesondere wirtschaftliche und politische, Interessen auf dem Spiel stehen, das Parlament in die Lage versetzt werden muß, seine Konsultationsbefugnisse voll auszuüben.

## II — Das Bündel der anderen Änderungen

60. Das Parlament zählt die folgenden fünf Änderungen auf, die das Verfahren und die Form betreffen<sup>46</sup>:

— Beschränkung der Verweisung auf die Anwendung der nationalen Vorschriften auf bestimmte genau festgelegte Punkte: für den Vertrag geltende Preise und Bedingungen, Fahrzeuggewichte und -abmessungen, Sicherheitsvorschriften usw. (Artikel 4);

— Verpflichtung zum Vorzeigen einer Bescheinigung (Artikel 3);

43 — Klagebeantwortung, Nr. 27 am Ende und Nr. 29.

44 — Klagebeantwortung, Nr. 7.

45 — Ebenda, Nr. 8.

46 — Klageschrift, Nr. 25.

— Verpflichtung zum Vorzeigen eines Kontrollpapiers (Artikel 6);

— Einführung von Schutzmaßnahmen und Schaffung eines beratenden Ausschusses (Artikel 8 und 9);

— Einführung von Sanktionen bei Verstößen (Artikel 10).

61. Generalanwalt Mancini bringt in seinen Schlußanträgen in der Rechtssache Roviello<sup>47</sup> Ihre Rechtsprechung auf den Nenner, daß das Parlament nicht erneut anzuhören sei, wenn die Änderung „a) ... die wesentlichen Punkte der von ihr berührten weitergehenden Regelung unverändert [läßt] ... b) ... rein technischen Charakter [hat], d. h. ... Änderungen in der Methode oder jedenfalls keine sachlichen Änderungen [betrifft] ... c) ... einem Wunsch des Parlament [entspricht]“.

62. Da es keiner Stellungnahme zu der Frage bedarf, ob ein Bündel von Änderungen, die das Verfahren der Zulassung zur Kabotage und die Formalitäten betreffen, einer wesentlichen Änderung entspricht, beschränke ich mich auf folgende Ausführungen.

63. Zu den Sanktionen ist festzustellen, daß das Parlament mit seinem Änderungsantrag zu Artikel 4 des Vorschlags ihre Einführung vorgeschlagen hatte.

64. Auch die Beschränkung der Anwendung der nationalen Vorschriften auf bestimmte Gebiete (Artikel 4) entspricht einem Wunsch des Parlaments<sup>48</sup>.

65. Die Änderungen in bezug auf die Bescheinigungen und auf die Kontrolle der Formalitäten sind Maßnahmen rein technischer Natur, die den Kern der Verordnung nicht berühren.

66. Die Einführung von Schutzmaßnahmen und die Schaffung eines beratenden Ausschusses stellen bestimmt keine Änderung der Natur und der Tragweite des Liberalisierungsvorhabens dar. Sie erleichtern im Gegenteil dessen Durchführung. Diese Frage hat jedoch eine bedeutende institutionelle Dimension, und, wie ich in den Schlußanträgen in der Rechtssache C-65/90 ausgeführt habe, die Übertragung einer Zuständigkeit betreffend Schutzmaßnahmen auf die Kommission oder den Rat ist „... eine im Hinblick auf das institutionelle Gleichgewicht der Gemeinschaft bedeutende Frage“<sup>49</sup>. Sie kann dem Parlament nicht gleichgültig sein, das auch zu diesem Punkt erneut hätte angehört werden müssen.

47 — Urteil vom 7. Juni 1988 in der Rechtssache 20/85 (Roviello, Slg. 1988, 2805, Schlußanträge, Nr. 7 am Ende).

48 — Vgl. Klagebeantwortung, Anhang I, Nr. 9, S. 12.

49 — Nr. 56.

67. Es ist an der Zeit, zum Schluß zu kommen.

Verordnung in ihrer Gesamtheit erstrecken<sup>51</sup>.

68. Ich bin der Auffassung, daß die festgestellten wesentlichen Änderungen „das Wesen des Entwurfs in seiner Gesamtheit“<sup>50</sup> berührten und eine erneute Anhörung des Parlaments erforderlich machten. Das Unterlassen der erneuten Anhörung stellt eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften dar, die die Nichtigkeitsklärung der Verordnung rechtfertigt.

70. Schließlich ersuche ich Sie, die Wirkungen des für nichtig erklärten Textes gemäß Artikel 174 Absatz 2 EG-Vertrag bis zum Erlaß einer neuen Verordnung aufrechtzuerhalten. Die Nichtigkeitsklärung voll wirksam werden zu lassen, hätte die paradoxe Folge, daß jede Form der Kabotage im Personenkraftverkehr völlig ausgeschlossen würde, während die Verordnung gerade auf eine Öffnung dieses Marktes abzielte.

69. Diese Nichtigkeitsklärung betrifft den Text „als Ganzes gesehen“ und muß sich auf die

71. Ich beantrage daher,

- 1) die Verordnung (EWG) Nr. 2454/92 des Rates vom 23. Juli 1992 zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Personenverkehr mit Kraftomnibussen innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind, für nichtig zu erklären;
- 2) die Wirkungen dieses Textes bis zum Erlaß einer neuen Verordnung durch den Rat aufrechtzuerhalten;
- 3) dem Rat die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen, mit Ausnahme der Kosten, die mit der Streithilfe zusammenhängen und die vom Königreich Spanien zu tragen sind.

50 — Urteil vom 16. Juli 1992 in der Rechtssache 65/90 (a. a. O., Randnr. 20).

51 — Vgl. Nr. 64 meiner Schlussanträge zu dem genannten Urteil und dessen Randnr. 20.