

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MARCO DARMON
της 16ης Μαρτίου 1994 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Με την παρούσα προσφυγή ακυρώσεως, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (στο εξής: Κοινοβούλιο) προσάπτει στο Συμβούλιο ότι παρέλειψε να ζητήσει εκ νέου τη γνώμη του στα πλαίσια της προβλεπόμενης στο άρθρο 75, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΟΚ, διαδικασίας¹.

2. Υπενθυμίζω το ιστορικό της υποθέσεως.

3. Στις 4 Μαρτίου 1987, η Επιτροπή υποβάλλει στο Συμβούλιο πρόταση κανονισμού που καθορίζει τους όρους αποδοχής των μη εγκατεστημένων μεταφορέων, στις οδικές μεταφορές επιβατών σε κράτος μέλος².

4. Μετά την απόφαση του Δικαστηρίου της 22ας Μαΐου 1985, Κοινοβούλιο κατά

Συμβουλίου («κοινή πολιτική μεταφορών») ³, η πρόταση αυτή, αποτελούμενη από έξι άρθρα, εφαρμόζει στον εν λόγω τομέα την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως και προβλέπει ότι «(...) θα πρέπει να επιτρέπεται στους μη εγκατεστημένους μεταφορείς να εκτελούν εθνικές μεταφορές υπό τους όρους που ισχύουν στο σχετικό κράτος μέλος για τους εγχώριους μεταφορείς» ⁴.

5. Αφορά «οποιοδήποτε μεταφορέα στις οδικές μεταφορές επιβατών με μίσθωση ή αμοιβή» ⁵, εφόσον έχει την ιθαγένεια κράτους μέλους και η επιχείρηση μεταφορών βρίσκεται υπό την πραγματική διαχείριση κοινοτικών υπηκόων⁶.

6. Αφού εκλήθη να γνωμοδοτήσει στις 17 Μαρτίου 1987, το Κοινοβούλιο, κατόπιν εκθέσεως της Επιτροπής Μεταφορών, ενέκρινε στις 21 Ιανουαρίου 1988 τέσσερις τροπολογίες οι οποίες αφορούν (i) τον ορισμό των «εκτάκτων γραμμών» (άρθρο 1), (ii) τη μετάθεση της ημερομηνίας ενάρξεως ισχύος του κανονισμού (άρθρο 2), (iii) την επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση παραβάσεων του μεταφορέα (άρθρο 4), (iv) την υποχρέωση που επιβάλλεται στα κράτη μέλη να κοινοποιούν στην Επιτροπή τις διατάξεις που θεσπίζουν για την εκτέλεση του κανονισμού (άρθρο 5) ⁷.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

1 — Το άρθρο αυτό τροποποιήθηκε με το άρθρο Ζ, σημείο 16, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ο τομέας των μεταφορών υπάγεται εφεξής στην προβλεπόμενη στο άρθρο 184 Γ, της Συνθήκης ΕΚ, διαδικασία συνεργασίας.

2 — COM(87) 31 τελικό (ΕΕ C 77, σ. 13).

3 — Υπόθεση 13/83, Συλλογή 1985, σ. 1513.

4 — Τρίτη αιτιολογική σκέψη.

5 — Άρθρο 2, η υπογράμμιση δική μου.

6 — Βλ. άρθρο 3.

7 — ΕΕ 1988, C 49, σ. 85, 121, 122.

7. Επειδή η Επιτροπή δεν δέχθηκε τις τροπολογίες αυτές, η ψηφοφορία του Κοινοβουλίου επί του σχεδίου ψηφίσματος νομοθετικού περιεχομένου αναβλήθηκε. Τελικά, κατά τη σύνοδο της 10ης Μαρτίου 1988, το Κοινοβούλιο ενέκρινε την πρόταση της Επιτροπής με επιφύλαξη τριών συμβιβαστικών τροπολογιών⁸. Το ψήφισμα⁹ αναφέρει — σημειωτέον ότι το Κοινοβούλιο «ζητεί να κληθεί να γνωμοδοτήσει εκ νέου εφόσον το Συμβούλιο προτίθεται να επιφέρει ουσιαστικές τροποποιήσεις στην πρόταση της Επιτροπής»¹⁰.

8. Στις 4 Νοεμβρίου 1988, υποβλήθηκε στο Συμβούλιο τροποποίηση της προτάσεως της Επιτροπής στην οποία είχαν ενσωματωθεί δύο τροπολογίες του Κοινοβουλίου¹¹. Το άρθρο 1 προβλέπει εφεξής ότι ο κανονισμός εφαρμόζεται στις εθνικές μεταφορές επιβατών με πούλμαν και λεωφορεία κατάλληλα για τη μεταφορά περισσότερων των εννέα ατόμων. Προστίθεται επίσης ότι τα κράτη μέλη ανακοινώνουν στην Επιτροπή τα κείμενα που θεσπίζουν κατ' εφαρμογήν αυτού του κανονισμού. Η τροπολογία περί μεταθέσεως της ημερομηνίας ενάρξεως ισχύος του κανονισμού κατά ένα έτος δεν υιοθετήθηκε από την Επιτροπή.

9. Βάσει αυτής της προτάσεως το Συμβούλιο εξέδωσε, στις 23 Ιουλίου 1992, τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2454/92 για τον καθορισμό των όρων υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές οδικές μεταφορές επιβατών σε ένα κράτος μέλος μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σε αυτό¹². Το Κοινοβούλιο δηλώνει εξάλλου ότι, στις 27 Ιουλίου 1992,

ζήτησε να κληθεί να γνωμοδοτήσει εκ νέου¹³.

10. Αντιθέτως προς την αρχική πρόταση της Επιτροπής, ο κανονισμός προβλέπει ρητά την «προοδευτική εφαρμογή»¹⁴ της ελεύθερης προσβάσεως στο επάγγελμα.

11. Διαφέρει από την αρχική πρόταση σε επτά σημεία:

— οι μη τακτικές γραμμές υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού μόνον από 1ης Ιανουαρίου 1996, με εξαίρεση τις «περιηγήσεις κεκλεισμένων των θυρών» επί των οποίων το καμποτάζ ισχύει αμέσως (άρθρο 3, παράγραφος 1).

— οι τακτικές γραμμές αποκλείονται του πεδίου εφαρμογής του κανονισμού, εκτός από τις ειδικές τακτικές γραμμές που προορίζονται για τη μεταφορά εργαζομένων, μαθητών και σπουδαστών στις παραμεθόριες ζώνες (άρθρο 3, παράγραφος 2).

— κατόπιν εκθέσεως της Επιτροπής η οποία θα καταρτιστεί πριν από τα τέλη

8 — ΕΕ 1988, C 94, σ. 109.

9 — Οπ. π., σ. 125.

10 — Σημείο 4.

11 — COM(88) 596 τελικό (ΕΕ C 301, σ. 8).

12 — ΕΕ L 251, σ. 1.

13 — Βλ. την επιστολή του Προέδρου του Κοινοβουλίου η οποία παρατίθεται στο παράρτημα 6 του δικηγόφου της προσηφής. Το Συμβούλιο διευκρινίζει ότι ουδέποτε την έλαβε υπόψη (αντιφρούσεως, σημείο 11).

14 — Η φράση αυτή προστέθηκε στη δεύτερη αιτιολογική σκέψη, η υπογράμμιση δική μου.

του 1995, το Συμβούλιο μπορεί να επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού σε άλλες γραμμές μεταφοράς επιβατών (άρθρο 12).

εκ νέου. Η παράλειψη αυτή επηρεάζει την εγκυρότητα του κανονισμού που πρέπει, συνεπώς, να ακυρωθεί.

— η παραπομπή στις εθνικές διατάξεις περιορίζεται σε ορισμένα συγκεκριμένα σημεία που απαριθμούνται ρητά (άρθρο 4).

— ο μεταφορέας πρέπει να είναι κάτοχος βεβαιώσεως — πιστοποιώντας ότι επιτρέπεται, σύμφωνα με τη σχετική κοινοτική νομοθεσία, να ασκεί το ελάγγελο του μεταφορέα επιβατών στον τομέα των διεθνών οδικών μεταφορών — και εγγράφων ελέγχου (άρθρο 5 και παράρτημα I, άρθρο 6 και παράρτημα II).

— η Επιτροπή μπορεί να θεσπίζει μέτρα διασφάλισης, κατόπιν γνωμοδοτήσεως συμβουλευτικής επιτροπής (άρθρα 8 και 9).

— το κράτος μέλος υποδοχής μπορεί να επιβάλει κυρώσεις κατά του παραβάτη μεταφορέα που δεν είναι εγκατεστημένος στο έδαφός του (άρθρο 10).

12. Κατά το Κοινοβούλιο, οι διαφορές αυτές είναι ουσιώδεις και δεν μπορούσαν να εγκριθούν χωρίς να κληθεί να γνωμοδοτήσει

13. Προτού εξετάσω τα θέματα ουσίας, πρέπει να τονιστεί ότι το Συμβούλιο δεν αμφισβητεί¹⁵ — όπως έπραξε στην υπόθεση C-65/90¹⁶ — το παραδεκτό της προσφυγής. Η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου να αποφαίνεται επί προσφυγών του Κοινοβουλίου οι οποίες αποβλέπουν στη διαφύλαξη των προνομίων του, η οποία έγινε αρχικά δεκτή με την απόφαση του Δικαστηρίου της 22ας Μαΐου 1990, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου («Τσερνομπιλ») ¹⁷, και στη συνέχεια προβλήθηκε ρητά στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση¹⁸, δεν συζητείται πλέον.

14. Ακριβώς, το Δικαστήριο θεωρεί ότι «(...) μεταξύ των προνομίων που έχουν παρασχεθεί στο Κοινοβούλιο περιλαμβάνεται ιδίως, στις προβλεπόμενες από τις Συνθήκες περιπτώσεις, η συμμετοχή του στη διαδικασία καταρτίσεως των κανονιστικών πράξεων»¹⁹ και ότι «(...) η τακτική διαβούλευση με το Κοινοβούλιο (...) αποτελεί ένα από τα μέσα που επιτρέπουν στο Κοινοβούλιο να μετέχει αποτελεσματικά στη νομοθετική διαδικασία της Κοινότητας (...)»²⁰.

15 — Υπόμνημα αντικρούσεως, σ. 4.

16 — Επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 16ης Ιουλίου 1992, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, (Συλλογή 1992, σ. I-4593), με την οποία το Δικαστήριο ακύρωσε τον κανονισμό (ΕΟΚ) 4059/89 του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1989, για τον καθορισμό των όρων υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές οδικές εμπορευματικές μεταφορές σε ένα κράτος μέλος μεταφορές μη εγκατεστημένοι σ' αυτό (ΕΕ L 390, σ. 3).

17 — Υπόθεση C-70/88, Συλλογή 1990, σ. I-2041, σκέψη 27.

18 — Βλ. άρθρο 173, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο Ζ, σημείο 53, της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

19 — Απόφαση της 16ης Ιουλίου 1992, όπ. π. υποσημείωση 16, σκέψη 13.

20 — Όπ. π., σκέψη 14. Βλ. επίσης τη σκέψη 16 της αποφάσεως της 2ας Μαρτίου 1994 στην υπόθεση C-361/91, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1994, σ. I-625).

15. Επί της ουσίας

16. Ήδη με τις αποφάσεις της 29ης Οκτωβρίου 1980 («Ισογλυκόζη»), το Δικαστήριο υπογράμμισε τη σημασία της διαδικασίας γνωμοδοτήσεως του Κοινοβουλίου στα πλαίσια της θεσμικής ισορροπίας της Κοινότητας:

«Η διαβούλευση (...) αποτελεί το μέσο που επιτρέπει στο Κοινοβούλιο να μετέχει αποτελεσματικά στη νομοθετική διαδικασία της Κοινότητας. Η αρμοδιότητα αυτή αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο της θεσμικής ισορροπίας που θέλησε η Συνθήκη. Αποτελεί την αντανάκλαση, έστω και περιορισμένη, στο επίπεδο της Κοινότητας, θεμελιώδους δημοκρατικής αρχής κατά την οποία οι λαοί μετέχουν στην άσκηση της εξουσίας μέσω αντιπροσωπευτικής συνελεύσεως. Η τακτική διαβούλευση με το Κοινοβούλιο στις περιπτώσεις που προβλέπει η Συνθήκη αποτελεί κατόπιν αυτού ουσιαστικό τύπο, η μη τήρηση του οποίου συνεπάγεται την ακυρότητα της οικείας πράξεως»²¹.

17. Η υποχρέωση νέας διαβουλεύσεως με το Κοινοβούλιο δεν προβλέπεται από τη Συνθήκη²². Εντούτοις, το Δικαστήριο θεωρεί

ότι «(...) η προϋπόθεση της διαβουλεύσεως με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά τη νομοθετική διαδικασία, στις περιπτώσεις που προβλέπει η Συνθήκη, συνεπάγεται την προϋπόθεση νέας διαβουλεύσεως κάθε φορά που το κείμενο που θεσπίζεται τελικώς, εξεταζόμενο στο σύνολό του, απέχει ως προς την ουσία του από το κείμενο επί του οποίου χώρισε ήδη διαβούλευση με το Κοινοβούλιο, εξαιρέσει των περιπτώσεων στις οποίες οι τροπολογίες ανταποκρίνονται, ως προς την ουσία, στην επιθυμία που εξέφρασε το ίδιο το Κοινοβούλιο»²³.

18. Όπως ορθώς παρατηρεί το Κοινοβούλιο²⁴, εκ των ως άνω προκύπτει ότι η νέα διαβούλευση επιβάλλεται βάσει «αντικειμενικών κριτηρίων, ήτοι τη σύγκριση των δύο κειμένων».

19. Ας εκτιμήσουμε ορθά τι διακυβεύεται στην παρούσα υπόθεση. Ο περιορισμός εις το έπακρον της υποχρέωσης νέας διαβουλεύσεως θα συνεπαγόταν τον παραμερισμό του Κοινοβουλίου από τη νομοθετική διαδικασία, μολονότι το τελικώς εγκριθέν κείμενο αποκλίνει ουσιαστικά από το κείμενο επί του οποίου το Κοινοβούλιο έχει ήδη γνωμοδοτήσει. Αντιστρόφως, η γενίκευσή της θα οδηγούσε συστηματικά σε δεύτερη ανάγνωση και σε σύγχυση των διαδικασιών διαβουλεύσεως και συνεργασίας.

21 — Σκέψη 33 της αποφάσεως της 29ης Οκτωβρίου 1980 στην υπόθεση 138/79, Roquette Frères κατά Συμβουλίου (Rec. 1980, σ. 3333), και σκέψη 34 της αποφάσεως της 29ης Οκτωβρίου 1980 στην υπόθεση 139/79, Maizena κατά Συμβουλίου (Rec. 1980, σ. 3393).

22 — Στο ψήφισμα περί των σχέσεων Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της 9ης Ιουλίου 1981, το Κοινοβούλιο «καλεί το Συμβούλιο κατά τη νομοθετική διαδικασία να διαβουλευτεί εκ νέου με το Κοινοβούλιο εάν η Επιτροπή τροποποιεί την αρχική της πρόταση, για την οποία έλαβε ήδη θέση το Κοινοβούλιο, και η τροποποίηση αυτή δεν αποτέλεσε αντικείμενο της διαβουλεύσεως στο Κοινοβούλιο» (ΕΕ 1981, C 234, σ. 52, 54, σημείο 11, στοιχείο β'). Βλ. επίσης το άρθρο 62 του εσωτερικού κανονισμού του Κοινοβουλίου.

23 — Σκέψη 16 της αποφάσεως της 16ης Ιουλίου 1992, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, όπ. π. Βλ. επίσης τις αποφάσεις της 15ης Ιουλίου 1970 στην υπόθεση 41/69, ACF Chemiefarma (Rec. 1970, σ. 661, σκέψη 178), και της 4ης Φεβρουαρίου 1982 στην υπόθεση 817/79, Buyi κ. λπ. (Συλλογή 1982, σ. 245, σκέψη 23).

24 — Υπόμνημα απαντήσεως, σημείο 9.

20. Η επιχειρηματολογία του Κοινοβουλίου αφορά δύο σημεία:

- 1) αφενός, ο οιονεί αποκλεισμός των τακτικών γραμμών από το πεδίο εφαρμογής *ratione materiae* του κανονισμού και, αφετέρου, η μετάθεση στην 1η Ιανουαρίου 1996 της πλήρους φιλελευθεροποίησης του καμποτάζ στον τομέα των μη τακτικών γραμμών συνιστούν ουσιώδεις τροποποιήσεις.
- 2) ένα σύνολο τροποποιήσεων σχετικών με τη διαδικασία αποδοχής στις ενδομεταφορές και τις τυπικές προϋποθέσεις ανατρέπει τη γενική οικονομία της προτάσεως²⁵.

21. Ας εξετάσουμε τα σημεία αυτά με τη σειρά.

I — Συνιστούν ο οιονεί αποκλεισμός των τακτικών γραμμών από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού και η μετάθεση της φιλελευθεροποιήσεως των εκτάκτων γραμμών ουσιώδεις τροποποιήσεις;

22. Δεν μπορεί παρά να προκαλεί έκπληξη η ομοιότητα της παρούσας υποθέσεως με εκείνη επί της οποίας εκδόθηκε η προμνησθείσα απόφαση του Δικαστηρίου της 16ης

25 — Βλ. δικόγραφο της προσφυγής, σημείο 25, και υπόμνημα απαντήσεως, σημεία 20, 21 και 22.

Ιουλίου 1992, με την οποία ακυρώθηκε ο κανονισμός (ΕΟΚ) 4059/89 του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1989, για τον καθορισμό των όρων υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές οδικές εμπορευματικές μεταφορές εντός κράτους μέλους μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σ' αυτό.

23. Στην υπόθεση εκείνη, η αρχική πρόταση προέβλεπε ότι γίνεται δεκτός στις εθνικές οδικές εμπορευματικές μεταφορές εντός κράτους μέλους διαφορετικού από αυτό στο οποίο είναι εγκατεστημένος *κάθε* μεταφορέας εμπορευμάτων που είναι εγκατεστημένος σε κράτος μέλος και έχει λάβει άδεια να διενεργεί διεθνείς οδικές μεταφορές.

24. Ο κανονισμός 4059/89 (i) καθόριζε κοινοτική ποσόστωση καμποτάζ, η οποία περιελάμβανε 15 000 άδειες δήμενης διάρκειας²⁶ και (ii) ίσχυε προσωρινά μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1992, το δε Συμβούλιο έπρεπε να εκδώσει, πριν από την 1η Ιουλίου 1992, νέο κανονισμό με τον οποίο θα προσδιοριζόταν το οριστικό καθεστώς του καμποτάζ²⁷.

25. Εν προκειμένω, η αρχική πρόταση υιοθετούσε την αρχή της *πλήρους ελευθερίας* του καμποτάζ στον τομέα των τακτικών γραμμών οδικής μεταφοράς επιβατών και των «γραμμών τύπου σάϊτας» ή «ευκαιριακών γραμμών».

26 — Άρθρο 2, παράγραφος 1.

27 — Άρθρο 9.

26. Όσον αφορά τις τακτικές γραμμές, ο προσβαλλόμενος κανονισμός περιορίζει το πεδίο εφαρμογής του καμποτάζ μόνον στις ειδικές τακτικές γραμμές επιτρέποντας τη μεταφορά εργαζομένων, μαθητών και σπουδαστών στις παραμεθόριες ζώνες. Το καμποτάζ θα μπορεί να επεκταθεί και σε άλλες τακτικές γραμμές μεταφορά επιβατών μόνον με νέο κανονισμό του Συμβουλίου, εκδιδόμενο βάσει προτάσεως της Επιτροπής, η οποία οφείλει, προς τούτο, να υποβάλει έκθεση στο Συμβούλιο πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 1995²⁸.

27. Συνεπώς, στον τομέα των τακτικών γραμμών και με εξαίρεση μια περιθωριακή περίπτωση, το καμποτάζ αποκλείεται του πεδίου εφαρμογής του κανονισμού μέχρις ότου εκδοθεί το νέο νομοθέτημα.

28. Όσον αφορά τις έκτακτες γραμμές, η αρχική πρόταση προέβλεπε, όπως και για τις τακτικές γραμμές, απεριόριστη πρόσβαση και εντός συντόμου χρονικού διαστήματος στις εθνικές μεταφορές για τις γραμμές τύπου σαίτας ή τις ευκαιριακές γραμμές. Ο εκδοθείς κανονισμός καθυστερεί τη φιλελευθεροποίησή τους μέχρι την 1η Ιανουαρίου 1996 και περιορίζει μέχρι τότε το καμποτάζ στις «περιηγήσεις κεκλεισμένων των θυρών».

29. Στους δύο αυτούς τομείς, ο κανονισμός υποκαθιστά συνεπώς στο πλήρες και σύνολο άνοιγμα του καμποτάζ, στο οποίο αποσκοπεί ο κανονισμός, τη μερική εφαρμογή στη μια περίπτωση και τη σταδιακή στην άλλη.

30. Όπως υπογράμμισα στις προτάσεις μου στην υπόθεση C-65/90, η ύπαρξη ουσιώδους διαφοράς μεταξύ της αρχικής προτάσεως και του τελικώς εκδοθέντος κανονισμού μπορεί να απορρέει όχι μόνο από μεθοδολογικές ή ουσιαστικές τροποποιήσεις, αλλά και από διατάξεις που έχουν διαγραφεί από το τελικό κείμενο²⁹.

31. Όσον αφορά τις τακτικές γραμμές, από τον οιονεί αποκλεισμό τους, δηλαδή τον περιορισμό εις το έπακρον του πεδίου εφαρμογής *ratione materiae* και *loci* της ρυθμίσεως, διαπιστώνω τροποποιήσεις «(οι οποίες) αφορούν τον πυρήνα του συστήματος που τέθηκε σε εφαρμογή και πρέπει επομένως να χαρακτηριστούν ουσιώδεις»³⁰. Θα πρέπει να σημειωθεί εξάλλου ότι το Συμβούλιο δεν επιχείρησε να αποδείξει ότι αυτός ο οιονεί αποκλεισμός δεν αποτελεί ουσιώδη τροποποίηση³¹.

32. Όσον αφορά τις μη τακτικές γραμμές, είναι βέβαιοι ότι το Συμβούλιο μπορούσε, χωρίς νέα διαβούλευση με το Κοινοβούλιο, να καθυστερήσει την ημερομηνία ενάρξεως ισχύος, τη μετάθεση της οποίας είχε προτείνει το ίδιο το Κοινοβούλιο, με την πρώτη τροπολογία του. Συνάφως, η τριετής προθεσμία για την πλήρη φιλελευθεροποίηση του καμποτάζ στον τομέα των μη τακτικών

29 — Σημείο 47, Συλλογή 1992, σ. I-4611.

30 — Σκέψη 19 της αποφάσεως της 16ης Ιουλίου 1992.

31 — Η Ισπανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι δεν υπάρχει ουσιώδης τροποποίηση οσάκις ο σκοπός της κοινοτικής ρυθμίσεως δεν μεταβλήθηκε από την υποβολή της προτάσεως μέχρι την έγκρισή του τελικού κειμένου. Διαπιστώνει ταυτότητα αντικειμένου της προτάσεως και του τελικού κειμένου, ήτοι την εξάλειψη περιορισμών που εφαρμόζονται λόγω ιθαγενείας στους μη εγκατεστημένους μεταφορείς (σ. 7 της γαλλικής μεταφράσεως του υπονήματος παρεμβάσεως). Το κριτήριο αυτό δεν λαμβάνει υπόψη, κατά τη γνώμη μου, τη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου (βλ. σκέψη 16 της αποφάσεως της 16ης Ιουλίου 1992, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, *οπ. π.*, και την αναφερθείσα νομολογία).

28 — Άρθρο 12 του κανονισμού 2454/92.

γραμμών δεν φαίνεται ουσιαδώς διαφορετική από την επιδιωκόμενη. Εντούτοις, όπως έχω ήδη υπογραμμίσει, το Συμβούλιο δεν μπορούσε, χωρίς νέα διαβούλευση με το Κοινοβούλιο, να περιορίσει το πεδίο εφαρμογής *ratione materiae* της αποδοχής στο καμποτάζ.

33. Ας συνοψίσω τα σημεία της συγκρίσεώς μου.

34. Όσον αφορά τις μεταφορές επιβατών και εμπορευμάτων, η αρχική πρόταση καθιέρωνε την αρχή της χωρίς περιορισμό ελευθερίας του καμποτάζ.

35. Ός προς τα εμπορεύματα, η ελευθερία αυτή περιοριζόταν με την επιβολή ποσοτώσεως και την προσωρινή αποδοχή. Ήδη με την απόφαση του Δικαστηρίου της 16ης Ιουλίου 1992 παρόμοιος περιορισμός χαρακτηρίστηκε ουσιάδης τροποποίηση.

36. Εν προκειμένω, το πεδίο εφαρμογής *ratione materiae* και *loci* των ενδομεταφορών επιβατών είναι πολύ περιορισμένο. Επομένως, πρέπει να συναχθούν οι ίδιες συνέπειες.

37. Ανταποκρίνονται όμως οι τροποποιήσεις αυτές, όπως υποστηρίζει το Συμβούλιο, στις επιθυμίες του Κοινοβουλίου, με συνέπεια να καθίσταται περιττή η νέα διαβούλευσή του;

38. Με επιφύλαξη των τεσσάρων προμνησθεισών τροπολογιών, το Κοινοβούλιο ενέκρινε ρητά την αρχική πρόταση της Επιτροπής³².

39. Στις τροπολογίες αυτές δεν υπάρχει κανένα ίχνος περιορισμού του πεδίου εφαρμογής *ratione materiae* και *loci* των ενδομεταφορών. Αντιθέτως, το Κοινοβούλιο είχε μεριμνήσει, με τη σχετική με το άρθρο 1 του κανονισμού τροπολογία του, να επαναλάβει τις έννοιες των «τακτικών» και «εκτάκτων γραμμών».

40. Για να υποστηρίξει ότι ο εκδοθείς κανονισμός συμβάδιζε με τις επιθυμίες του Κοινοβουλίου, η Ισπανική Κυβέρνηση, παρεμβαίνουσα υπέρ του Συμβουλίου, στηρίζεται, κακώς κατά τη γνώμη μου, στις γνωμοδοτήσεις πολλών κοινοβουλευτικών επιτροπών οι οποίες, πριν από την έγκριση του ψηφίσματος, είχαν επιστήσει την προσοχή του Κοινοβουλίου στην ανάγκη «μετριασμού του προτεινομένου μέτρου φιλελευθεροποίησης»³³.

41. Συγκεκριμένα, οι γνωμοδοτήσεις αυτές δεν δεσμεύουν καθόλου το Κοινοβούλιο. Δεν εκφράζουν τις «επιθυμίες» αυτού του οργάνου που δεν μπορούν να απορρέουν παρά μόνον από ψήφισμα νομοθετικού περιεχομένου και, ενδεχομένως, από τις τροπολογίες που προτείνει. Έτσι, με την απόφαση της 16ης Ιουλίου 1992, το Δικαστήριο, προκειμένου να εξετάσει αν οι τροποποιήσεις που επέφερε το Συμβούλιο ανταποκρί-

32 — Βλ. ανωτέρω, σημεία 6 και 7.

33 — Υπόμνημα παρεμβάσεως, σ. 8 της γαλλικής μεταφράσεως.

νονταν στις επιθυμίες του, αναφέρθηκε αποκλειστικά στις γνωμοδοτήσεις και στις τροπολογίες που ενέκρινε το Συμβούλιο ³⁴.

42. Επιχειρώντας να αποδείξει ότι ο οιονεί αποκλεισμός των τακτικών γραμμών δεν δικαιολογούσε τη νέα διαβούλευση του Κοινοβουλίου, το Συμβούλιο δηλώνει, πρώτον, ότι η τροποποίηση αυτή ανταποκρινόταν στην επιθυμία του Κοινοβουλίου περί *προοδευτικής* θέσεως σε εφαρμογή του οδικού καμποτάζ όπως αυτή προέκυπτε από τις εκδοθείσες γνωμοδοτήσεις περί οδικών ενδομεταφορών εμπορευμάτων στα πλαίσια της διαδικασίας εκδόσεως του κανονισμού 4059/89 ³⁵ και στη συνέχεια του κανονισμού (ΕΟΚ) 3118/93 ³⁶ που τον αντικατέστησε ³⁷. Επομένως, ανταποκρινόταν στις «κατευθύνσεις που υπεδείκνυε το ίδιο το Κοινοβούλιο» ³⁸.

43. Μπορεί όμως το Συμβούλιο, για να αποφύγει νέα διαβούλευση στα πλαίσια συγκεκριμένης νομοθετικής διαδικασίας, να λαμβάνει υπόψη τη γνωμοδότηση που ενέκρινε το Κοινοβούλιο στα πλαίσια της θεσπίσεως διαφορετικού κειμένου υπό το πρόσχημα ότι τη θεωρεί συναφή; Με άλλα λόγια, μπορεί το Συμβούλιο να αποφασίζει μόνο του ότι ο τάδε τομέας είναι συναφής με άλλον και ότι η γνώμη του Κοινοβουλίου στην πρώτη περίπτωση ισχύει και για τη δεύτερη;

34 — Σκέψη 19.

35 — Όπ. π., υποσημείωση 16.

36 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 1993, για τον καθορισμό των όρων υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές οδικές εμπορευματικές μεταφορές σε ένα κράτος μέλος μεταφορές μη εγκατεστημένοι σ' αυτό (ΕΕ L 279, σ. 1).

37 — Υπόμνημα αντικρούσεως, σημείο 22. Η επιχειρηματολογία αυτή υποστηρίζεται επίσης από την Ισπανική Κυβέρνηση, σ. 12 της γαλλικής μεταφράσεως του υπομνήματος παρεμβάσεώς της.

38 — Υπόμνημα αντικρούσεως, σημείο 31.

44. Κατά τη γνώμη μου, υπάρχουν δύο εμπόδια σ' αυτό: το πρώτο είναι *θεσμική* και το δεύτερο *ουσιαστικής* φύσεως.

45. Πράγματι, το Συμβούλιο δεν μπορεί, χωρίς να θίξει τον *υποχρεωτικό* χαρακτήρα της νέας διαβουλεύσεως σε περίπτωση ουσιαστών τροποποιήσεων και συνεπώς τη θεσμική ισορροπία που θέλησαν οι Συνθήκες, να απαλλάσσεται της υποχρεώσεως νέας διαβουλεύσεως με το Κοινοβούλιο οσάκις, κατά τη γνώμη του, το Κοινοβούλιο έχει ήδη εκφράσει τη γνώμη του στα πλαίσια συναφούς νομοθετικής διαδικασίας.

46. Συνεπώς, θα καθίστατο κριτής αυτής της συναφείας, προβαίνοντας προς ίδιο όφελος σε εκτίμηση η οποία εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Κοινοβουλίου. Αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει το Συμβούλιο, δεν μπορεί συνεπώς να του επιτρέπεται να «αναπροσαρμόζει στη νέα κατάσταση τη γνώμη του Κοινοβουλίου» ³⁹.

47. Επιπλέον, η μεθόδευση αυτή θα άνοιγε τη θύρα σε αναπόφευκτες εκτροπές, αφ' ης στιγμής το Συμβούλιο υιοθετούσε *διασταλτική* ερμηνεία της εννοίας της συναφείας. Η γνώμη του Κοινοβουλίου στα πλαίσια της εκδόσεως κανονισμού περί μεταφορών εμπορευμάτων μπορεί να ισχύει στα πλαίσια της εκδόσεως κανονισμού που αφορά μεταφορές επιβατών; Εναπόκειται στο Συμβούλιο να κρίνει;

39 — Σκέψη 25 του υπομνήματος αντικρούσεως.

48. Τέλος, ακόμη πιο βασικά, οι διαδικασίες θεσπίσεως των κοινοτικών διατάξεων δεν μπορούν να επαφίνται στη διακριτική ευχέρεια των θεσμικών οργάνων. Παραπέμποντας στην απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 1988, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου⁴⁰, ο γενικός εισαγγελέας Jacobs υπενθύμισε ότι

«(...) οι κανόνες που διέπουν τον σχηματισμό της βουλήσεως των κοινοτικών οργάνων διατυπώνονται στη Συνθήκη και δεν τελούν στη διάθεση ούτε των κρατών μελών ούτε των ιδίων των οργάνων»⁴¹.

49. Επομένως, δεν χωρεί, εν προκειμένω, η «στοιχειώδης αρχή της οικονομίας της διαδικασίας» η οποία, κατά την Ισπανική Κυβέρνηση, επιτρέπει, σε ορισμένες περιπτώσεις, στο Συμβούλιο να παραπέμπει στη γνώμη του Κοινοβουλίου που εκδόθηκε στα πλαίσια συναφούς νομοθετικής διαδικασίας⁴².

50. Υπάρχει όμως και άλλο εμπόδιο ουσιαστικής φύσεως.

51. Βεβαίως, η εφαρμογή του καμποτάζ στον τομέα των οδικών μεταφορών εμπορευμάτων δεν είναι τελείως αποκομμένη από την εφαρμογή του στον τομέα των οδικών μεταφορών επιβατών. Οι εκδοθέντες

στα πλαίσια του άρθρου 75, παράγραφος 1, στοιχείο β', της Συνθήκης ΕΟΚ κανονισμοί αφορούν και στις δύο περιπτώσεις τους όρους υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις μεταφορές εντός κράτους μέλους μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σ' αυτό.

52. Εντούτοις, από κανένα κείμενο του Κοινοβουλίου στα πλαίσια της διαδικασίας εκδόσεως των κανονισμών 4059/89 και 3118/93, περί των ενδομεταφορών στον τομέα των οδικών μεταφορών εμπορευμάτων, δεν προκύπτει ότι το Κοινοβούλιο προέβη σε *σφαιρική προσέγγιση* του προβλήματος του καμποτάζ ή ότι οι εκδοθείσες γνωμοδοτήσεις περί μεταφοράς εμπορευμάτων ισχύουν επίσης για τη μεταφορά επιβατών.

53. Οι ιδιομορφίες και η αυτονομία των δύο αυτών τομέων και η ανάγκη να αναζητηθούν οι κατάλληλες λύσεις στα προβλήματα εκάστου εξ αυτών αποδεικνύονται επαρκώς από το γεγονός ότι (i) η Επιτροπή υπέβαλε χωριστές προτάσεις για τις διαφορετικές κατηγορίες οδικών μεταφορών, (ii) οι λύσεις που υιοθετήθηκαν, μολοντί και στις δύο περιπτώσεις έχουν ως αποτέλεσμα τον περιορισμό του πεδίου του καμποτάζ, αποκλίνουν. Στη μια περίπτωση προτιμήθηκε η εφαρμογή κοινοτικής ποσοτώσεως, ενώ στην άλλη ο περιορισμός του πεδίου εφαρμογής *ratione materiae* και *loci* του κανονισμού.

54. Μόνον εάν το Κοινοβούλιο είχε παραπέμψει ρητά, στο πλαίσιο της διαδικασίας εκδόσεως του υπό εξέταση κανονισμού, σε γνωμοδότηση που εξέδωσε στα πλαίσια άλλης διαδικασίας, θα μπορούσε το Συμβούλιο να στηριχθεί σ' αυτήν. Διαφορετικά, θα πρέπει να ζητήσει εκ νέου τη γνώμη του

40 — Υπόθεση 68/86, Συλλογή 1988, σ. 855, σκέψη 38.

41 — Προτάσεις στην απόφαση της 2ας Μαρτίου 1994, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (όπ. π. υποσημείωση 20, σημείο 25).

42 — Υπόμνημα παρεμβάσεως, σ. 11 της γαλλικής μεταφράσεως.

Κοινοβουλίου σε περίπτωση ουσιώδους τροποποιήσεως.

55. Συνεπώς, το μέσο άμυνας που αντλείται από τις γνωμοδοτήσεις που εξέδωσε το Κοινοβούλιο περί οδικών μεταφορών εμπορευμάτων δεν είναι πειστικό.

56. Δεύτερον, το Συμβούλιο ισχυρίζεται ότι η πλήρης φιλελευθεροποίηση του καμποτάζ στον τομέα των οδικών μεταφορών επιβατών θα προσέκρουε σε νομικό κώλυμα: τη σύγκυση μεταξύ ελευθερίας εγκαταστάσεως και ελεύθερης παροχής υπηρεσιών⁴³. Πώς είναι δυνατόν να παρέχει κανείς υπηρεσίες μεταφοράς μακριά από τις παραμεθόριες ζώνες χωρίς να είναι συγχρόνως εγκατεστημένος στο κράτος υποδοχής;

57. Εάν υποθεθεί ότι το νομικό αυτό πρόβλημα ασκεί επιρροή — δεν έχει τεθεί, φαίνεται, στις άλλες περιπτώσεις φιλελευθεροποιήσεως των μεταφορών — φρονώ ότι ακριβώς θα ήταν αναγκαία η νέα γνωμοδότηση του Κοινοβουλίου.

58. Συναφώς, το Συμβούλιο επισημαίνει ότι το Κοινοβούλιο «(...) δεν αγνοούσε (...) τις μεγάλες δυσκολίες, τόσο τεχνικές όσο και πολιτικές, που θα προκαλούσε η κατάρτιση κοινών κανόνων (...)»⁴⁴ στον τομέα του

καμποτάζ. Είχε «πλήρη επίγνωση»⁴⁵ ότι θα ετίθεντο ευαίσθητα ζητήματα, όπως η προοδευτική θέση σε εφαρμογή του καμποτάζ.

59. Επομένως, το Συμβούλιο συνάγει, παραδόξως, ότι δεν επιβαλλόταν νέα διαβούλευση. Αντιθέτως, φρονώ ότι ακριβώς σε τέτοιους τομείς, όπου τα συμφέροντα, ιδίως οικονομικά και πολιτικά, που διακυβεύονται είναι σημαντικά, το Κοινοβούλιο πρέπει να είναι σε θέση να ασκεί πλήρως τις συμβουλευτικές αρμοδιότητές του.

II — Το σύνολο των άλλων τροποποιήσεων

60. Το Κοινοβούλιο απαριθμεί τις εξής πέντε τροποποιήσεις που αφορούν τη διαδικασία και τις τυπικές προϋποθέσεις⁴⁶:

— τον περιορισμό της παραπομπής στην εφαρμογή των εθνικών διατάξεων σε ορισμένα συγκεκριμένα σημεία: όσον αφορά την τιμή και τους όρους της συμβάσεως μεταφοράς, το βάρος και τις διαστάσεις των οχημάτων, τις προδιαγραφές ασφαλείας κ. λπ. (άρθρο 4).

— την υποχρέωση επιδείξεως βεβαιώσεως (άρθρο 5).

43 — Σημεία 27, in fine, και 29 του υπομνήματος αντικρούσεως.

44 — Σημείο 7 του υπομνήματος αντικρούσεως.

45 — Όπ. π., σημείο 8.

46 — Δικόγραφο προσφυγής, σημείο 25.

— την υποχρέωση επιδείξεως εγγράφου ελέγχου (άρθρο 6).

— την επιβολή μέτρων διασφάλισης με τη σύσταση συμβουλευτικής επιτροπής (άρθρα 8 και 9).

— την επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση παραβάσεως (άρθρο 10).

61. Συγκεφαλαιώνοντας τη νομολογία του Δικαστηρίου, ο γενικός εισαγγελέας Mancini, στις προτάσεις του στην υπόθεση Roviello⁴⁷, επισημαίνει ότι δεν υπάρχει λόγος νέας διαβουλεύσεως με το Κοινοβούλιο οσάκις οι τροποποιήσεις «α) δεν μεταβάλλουν τις ουσιώδεις πτυχές της διατάξεως την οποία αφορούν (...). β) έχουν καθαρώς τεχνικό χαρακτήρα, δηλαδή επιφέρουν μεταβολές μεθόδου ή πάντως όχι ουσίας (...). γ) ανταποκρίνονται σε επιθυμία του Κοινοβουλίου».

62. Χωρίς να είναι αναγκαίο να λάβω θέση ως προς το αν ένα σύνολο τροποποιήσεων σχετικών με τη διαδικασία αποδοχής στο καμποτάζ και τις τυπικές προϋποθέσεις ισοδυναμεί με ουσιώδη τροποποίηση, θα περιοριστώ στις ακόλουθες παρατηρήσεις.

63. Όσον αφορά τις κυρώσεις, επισημαίνεται ότι το Κοινοβούλιο είχε προτείνει την επιβολή τους με την τροπολογία του στο άρθρο 4 της προτάσεως.

64. Ο περιορισμός της εφαρμογής των εθνικών διατάξεων σε ορισμένους τομείς (άρθρο 4) ανταποκρίνεται επίσης σε ευχή του Κοινοβουλίου⁴⁸.

65. Οι τροποποιήσεις που αφορούν τις βεβαιώσεις και τον έλεγχο των τυπικών προϋποθέσεων είναι μέτρα αμιγώς τεχνικά που δεν επηρεάζουν την ουσία της ρυθμίσεως.

66. Η επιβολή μέτρων διασφάλισης και η σύσταση συμβουλευτικής επιτροπής δεν μεταβάλλουν, βεβαίως, ούτε τη φύση ούτε το πεδίο του σχεδίου φιλελευθεροποιήσεως. Αντιθέτως, διευκολύνουν την εφαρμογή του. Εντούτοις, το ζήτημα αυτό έχει σημαντικές θεσμικές διαστάσεις και, όπως επισήμανα στις προτάσεις μου στην υπόθεση C-65/90, η ανάθεση αρμοδιότητας στον τομέα των μέτρων διασφάλισης στην Επιτροπή ή στο Συμβούλιο «(...) αποτελεί σημαντικό ζήτημα για τη θεσμική ισορροπία των Κοινοτήτων»⁴⁹. Δεν μπορεί να αφήνει αδιάφορο το Κοινοβούλιο, το οποίο έπρεπε να κληθεί να γνωμοδοτήσει εκ νέου και επ' αυτού του σημείου.

47 — Απόφαση της 7ης Ιουνίου 1988 στην υπόθεση 20/85, Roviello (Συλλογή 1988, σ. 2805, σημείο 11, in fine, των προτάσεων).

48 — Βλ. παράρτημα I, σημείο 9, σ. 12 του υπομνήματος αντικρούσεως.

49 — Σημείο 56.

67. Νομίζω ότι ήρθε η στιγμή να διατυπώσω τα συμπεράσματά μου.

69. Η ακύρωση αυτή αφορά το κείμενο «εξεταζόμενο στο σύνολό του» και πρέπει να περιλάβει τον κανονισμό στο σύνολό του⁵¹.

68. Φρονώ ότι οι ουσιώδεις τροποποιήσεις που διαπίστωσα θίγουν «το σύστημα του σχεδίου στο σύνολό του»⁵⁰ και επιβάλλουν νέα διαβούλευση με το Κοινοβούλιο. Η έλλειψη νέας διαβουλεύσεως συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου η οποία αποτελεί λόγο ακυρώσεως του κανονισμού.

70. Τέλος, καλώ το Δικαστήριο να διατηρήσει μέχρι την έκδοση νέου κανονισμού τα αποτελέσματα του ακυρουμένου κειμένου, κατ' εφαρμογή του άρθρου 174, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ. Η ακύρωση όλων των αποτελεσμάτων θα είχε την ανορθόδοξη συνέπεια να καταστήσει πλήρως αδύνατη κάθε μορφή καμποτάζ στον τομέα των μεταφορών επιβατών, μολοντί ο προσβαλλόμενος κανονισμός είχε ακριβώς σκοπό το άνοιγμα αυτής της αγοράς.

71. Επομένως προτείνω

- 1) την ακύρωση του κανονισμού (ΕΟΚ) 2454/92 του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 1992, για τον καθορισμό των όρων υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές οδικές μεταφορές επιβατών σε ένα κράτος μέλος μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σε αυτό.
- 2) τη διατήρηση των αποτελεσμάτων αυτού του νομοθετήματος μέχρις ότου το Συμβούλιο εκδώσει νέο κανονισμό.
- 3) την καταδίκη του Συμβουλίου στα δικαστικά έξοδα της παρούσας διαδικασίας, πλην εκείνων της παρεμβάσεως τα οποία θα πρέπει να βαρύνουν το Βασίλειο της Ισπανίας.

50 — Απόφαση της 16ης Ιουλίου 1992, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, όπ. π., σκέψη 20.

51 — Βλ. σημείο 64 των προτάσεών μου στην ίδια απόφαση και τη σκέψη 20 της αποφάσεως αυτής.