URTEIL DES GERICHTSHOFES
16. Juli 1992 *

In der Rechtssache C-65/90

Europäisches Parlament, vertreten durch seinen Rechtsberater Jorge Campinos im Beistand von Roland Bieber, Rechtsberater, und Johann Schoo, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Generalsekretariat des Europäischen Parlaments, Luxemburg-Kirchberg,

Kläger,

gegen

Rat der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Jean-Claude Piris, Rechtsberater, und Jill Aussant, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Xavier Herlin, stellvertretender Direktor der Direktion für Rechtsfragen der Europäischen Investitionsbank, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

Beklagter,

wegen Nichtigerklärung der 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), nach Artikel 173 EWG-Vertrag

erläßt

* Verfahrenssprache: Deutsch.

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten O. Due, der Kammerpräsidenten R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse und P. J. G. Kapteyn, der Richter G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Diez de Velasco und M. Zuleeg,

Generalanwalt: M. Darmon
Kanzler: J. A. Pompe, Hilfskanzler

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 8. Januar 1992,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 26. Februar 1992,

folgendes

Urteil

1 Das Europäische Parlament hat mit Klageschrift, die am 14. März 1990 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag beantragt, 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 zu erklären.

2 Diese Verordnung, die auf Artikel 75 EWG-Vertrag gestützt ist, hat ein gemeinschaftliches Kabotagekontingent eingeführt, das sich aus 15 000 Kabotagegenehmigungen zusammensetzt, die für jeweils zwei Monate gelten (Artikel 2 Absatz 1). Dieses Kontingent wird auf die einzelnen Mitgliedstaaten nach einem bestimmten Schlüssel aufgeteilt und jährlich ab dem 1. Juli 1991 nach Maßgabe der durch-

schnittlichen Entwicklung des inländischen Güterkraftverkehrs der Mitgliedstaaten erhöht (Artikel 2 Absätze 3 und 4). Im Falle einer ernsten Marktstörung beim Güterkraftverkehr innerhalb eines bestimmten geographischen Gebiets, die auf die Kabotage zurückzuführen ist, können von der Kommission nach Konsultation der Mitgliedstaaten Schutzmaßnahmen angeordnet werden; diese Maßnahmen können beinhalten, daß das betreffende Gebiet zeitweilig vom Anwendungsbereich der Verordnung ausgenommen wird (Artikel 2 Absatz 5).

3 Die angefochtene Verordnung sieht darüber hinaus vor, daß die Durchführung der Kabotagefahrten vorbehaltlich der Anwendung der Gemeinschaftsregelung den Vorschriften des Aufnahmemitgliedstaats hinsichtlich der für den Beförderungsvertrag geltenden Preise und Bedingungen, der Fahrzeuggewichte und -abmessungen, der Vorschriften für die Beförderung bestimmter Kategorien von Beförderungsgut, der Lenk- und Ruhezeiten sowie der Mehrwertsteuer auf die Beförderungsdienstleistungen unterliegt (Artikel 5). Die Verordnung ist am 1. Juli 1990 in Kraft getreten und gilt bis zum 31. Dezember 1992 (Artikel 9 Sätze 1 und 2). Der Rat hat sich jedoch verpflichtet, vor dem 1. Juli 1992 eine Verordnung zur endgültigen Regelung der Kabotage zu erlassen, die am 1. Januar 1993 in Kraft tritt (Artikel 9 Satz 3).

4 Aus den Akten geht hervor, daß die angefochtene Handlung aus einem von der Kommission dem Rat am 5. Dezember 1985 vorgelegten Vorschlag für eine Verordnung (ABl. C 349, S. 26) hervorgegangen ist, zu dem das Europäische Parlament mit Entschließung vom 12. September 1986 (ABl. C 255, S. 236) Stellung genommen hat.

5 Dieser Vorschlag, der auf Artikel 75 EWG-Vertrag gestützt war, sah im wesentlichen vor, daß ab dem 1. Januar 1987 jeder Unternehmer 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 zugelassen wird; er sollte diese Tätigkeit zeitweilig im betreffenden Mitgliedstaat ausführen können, ohne einen Unternehmenssitz oder eine Filiale zu errichten (Artikel 1).

6 Der genannte Vorschlag sah darüber hinaus vor, daß die Verkehrsunternehmer, wie sie in dem Vorschlag bestimmt sind, ab dem 1. Januar 1987 in einem anderen Mitgliedstaat ohne quantitative und qualitative Beschränkungen zur Durchführung von innerstaatlichen Beförderungen, die auf eine Güterbeförderung zwischen zwei Mitgliedstaaten folgen, zugelassen werden, sofern die Zahl dieser Beförderungen auf zwei beschränkt wird und die Beförderungen auf der Rückfahrt entweder in den Mitgliedstaat, in dem der Unternehmenssitz liegt, oder in den Staat, in dem der Abgangsort der vorangegangenen grenzüberschreitenden Beförderung liegt, durchgeführt werden (Artikel 5).

7 Während der Tagung des Rates, in der es am 21. Dezember 1989 zum Erlaß der angefochtenen Verordnung kam, änderte die Kommission ihren ursprünglichen Vorschlag und gab ihm einen Wortlaut, der mit der jetzigen Verordnung wortgleich ist. Der Rat erließ die Verordnung entsprechend dem in dieser Weise geänderten Vorschlag mit qualifizierter Mehrheit, ohne das Europäische Parlament zu dem geänderten Vorschlag nochmals anzuhören.

8 Zur Begründung seiner Klage macht das Parlament eine Verletzung seines Rechts auf Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft geltend, die darin bestehen soll, daß eine zweite Anhörung vor dem Erlaß der umstrittenen Verordnung nicht erfolgt ist. Nach Ansicht des Parlaments nämlich ist diese zweite Anhörung im Rahmen des in Artikel 75 EWG-Vertrag vorgesehenen Verfahrens erforderlich geworden, als der Rat von dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission wesentlich abgewichen sei.

9 Wegen weiterer Einzelheiten des Rechtsstreits, des Verfahrensablaufs und des Vorbringens der Parteien wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt wird im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

Zur Zulässigkeit

10 Der Rat hat eine Einrede der Unzulässigkeit gemäß Artikel 91 § 1 Absatz 1 der Verfahrensordnung erhoben, mit der er die Befugnis des Parlaments zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage bestreitet.

11 Zur Begründung dieser Einrede hat sich der Rat zunächst auf die im Urteil vom 27. September 1988 in der Rechtssache 302/87 (Parlament/Rat, „Ausschußwesen", Slg. 1988, 5615) entwickelten Grundsätze berufen. Nach zwischenzeitlichem Bekanntwerden des Zwischenurteils vom 22. Mai 1990 in der Rechtssache C-70/88 (Parlament/Rat, „Post-Tschernobyl-Verordnung", Slg. 1990, I-2041) hat er sich in einer mit Zustimmung des Gerichtshofes eingereichten ergänzenden Stellungnahme und in der Sitzung auf Argumente berufen, die dem letztgenannten Urteil entnommen sind.

12 Nach Ansicht des Rates bringt das Urteil vom 22. Mai 1990 zum Ausdruck, daß dem Parlament das Klagerecht gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag nur ausnahmsweise in den Fällen zusteht, in denen die Gefahr besteht, daß das Gleichgewicht des Systems des Vertrages in Frage gestellt wird, nämlich bei einer substantiellen Verletzung wesentlicher Befugnisse des Parlaments. Diese Voraussetzungen seien aber im vorliegenden Fall nicht erfüllt, da die Klage nicht die Rechtsgrundlage der angefochtenen Handlung in Frage stelle und darüber hinaus nicht das Verfahren der Zusammenarbeit, sondern nur ein Verfahren der bloßen Anhörung des Parlaments betreffe.

13 Hierzu genügt der Hinweis, daß das Europäische Parlament, wie der Gerichtshof in dem vorgenannten Urteil vom 22. Mai 1990 entschieden hat, beim Gerichtshof eine Klage auf Nichtigerklärung einer Handlung des Rates oder der Kommission erheben kann, sofern diese Klage lediglich auf den Schutz seiner Befugnisse gerichtet ist und nur auf Klagegründe gestützt wird, mit denen die Verletzung dieser Befugnisse geltend gemacht wird (Randnr. 27), wobei zu den dem Parlament verliehenen Befugnissen insbesondere seine Beteiligung am Prozeß der Ausarbeitung normativer Handlungen in den durch den Vertrag vorgesehenen Fällen zählt (Randnr. 28).

14 Bei Anwendung dieser Kriterien muß die Klage für zulässig erklärt werden. Das Parlament macht nämlich eine Verletzung seiner Befugnisse unter Berufung darauf geltend, daß es mangels erneuter Anhörung während des Verfahrens, das zur angefochtenen Verordnung führte, nicht ordnungsgemäß an der Ausarbeitung einer normativen Handlung beteiligt worden sei, deren Erlaß gemäß Artikel 75 EWG-Vertrag die vorherige Anhörung des Parlaments voraussetze. Die ordnungsgemäße Anhörung des Parlaments in den durch den Vertrag vorgesehenen Fällen ist aber eine der Möglichkeiten, die dem Parlament die wirksame Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft erlauben (vgl. Urteile vom 29. Oktober 1980 in der Rechtssache 138/79, Roquette Frères/Rat, „Isoglukose", Slg. 1980, 3333, Randnr. 33) und in der Rechtssache 139/79, Maizena/Rat, Slg. 1980, 3393, Randnr. 34).

15 Die vom Rat erhobene Einrede der Unzulässigkeit muß daher zurückgewiesen werden.

Zur Begründetheit

16 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes schließt das Erfordernis der Anhörung des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsverfahren in den vom Vertrag vorgesehenen Fällen das Erfordernis einer erneuten Anhörung immer dann ein, 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 (vgl. Urteile vom 15. Juli 1970 in der Rechtssache 41/69, Chemiefarma/Kommission, Slg. 1970, 661, und vom 4. Februar 1982 in der Rechtssache 817/79, Buyl/Kommission, Slg. 1982, 245).

17 Der ursprüngliche Vorschlag, zu dem das Parlament Stellung genommen hatte, sah in Artikel 1 die Zulassung jedes Unternehmers des gewerblichen Güterkraftverkehrs, der in einem Mitgliedstaat niedergelassen ist und der die Genehmigung für den grenzüberschreitenden Verkehr erhalten hat, zum innerstaatlichen Güterkraftverkehr in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem er niedergelassen ist, vor. Gemäß Artikel 3 des ursprünglichen Vorschlags sollte die Durchführung der innerstaatlichen Beförderungen den geltenden Vorschriften des Staates unterliegen, in dem diese Beförderungen durchgeführt werden, vorausgesetzt, diese Vorschriften werden auf gebietsfremde Verkehrsunternehmer unter denselben Bedingungen angewandt, wie sie dieser Staat von seinen eigenen Staatsangehörigen verlangt.

18 Die vom Rat erlassene Regelung dagegen hat nur eine zeitweilige Zulassung von Verkehrsunternehmern, die in einem Mitgliedstaat niedergelassen sind und die die Genehmigung für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr erhalten haben, zum innerstaatlichen Güterkraftverkehr in einem anderen Mitgliedstaat zum Gegenstand (Artikel 1). Die Kabotage darf nur im Rahmen eines gemeinschaftlichen Kontingents durchgeführt werden, das sich aus 15 000 Kabotagegenehmigungen zusammensetzt, die für jeweils zwei Monate gelten (Artikel 2). Die Verordnung gilt außerdem nur bis zum 31. Dezember 1992, wobei der Rat vor dem 1. Juli 1992 eine Verordnung zur endgültigen Regelung der Kabotage erlassen muß (Artikel 9).

19 Aus dem Vergleich des ursprünglichen Vorschlags der Kommission mit der angefochtenen Verordnung ergibt sich, daß der Grundsatz der Kabotagefreiheit in den Mitgliedstaaten für die Verkehrsunternehmer, die in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassen sind, durch den Grundsatz einer zeitweiligen Zulassung im Rahmen eines gemeinschaftlichen Kontingents ersetzt worden ist. Diese Änderungen berühren unmittelbar den Kern der getroffenen Regelung und müssen daher als wesentlich bezeichnet werden. Sie entsprechen keinem Wunsch des Parlaments. Dieses hat nämlich im Gegenteil in seiner Stellungnahme vom 12. September 1986 eine weitere Liberalisierung mit dem Vorschlag eines Zusatzes zu Artikel 1 befürwortet, durch den sichergestellt werden sollte, daß die Mitgliedstaaten, in denen die Genehmigung zur Durchführung innerstaatlicher Beförderungen quantitativen Beschränkungen unterliegt, die Zahl der Genehmigungen entsprechend erhöhen, um den Verkehrsunternehmern der anderen Mitgliedstaaten bei der Ausschreibung zusätzlicher Genehmigungen die Teilnahme am innerstaatlichen Verkehr zu gestatten.

20 Diese Änderungen, die das Wesen des Entwurfs in seiner Gesamtheit berühren, reichen als solche aus, um eine erneute Anhörung des Parlaments erforderlich zu machen, ohne daß eine Prüfung des weiteren Vorbringens des Klägers erforderlich ist.

21 Unter diesen Umständen stellt die Tatsache, daß das Parlament in dem in Artikel 75 EWG-Vertrag vorgesehenen Gesetzgebungsverfahren nicht erneut angehört worden ist, eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften dar, die die Nichtigerklärung der strittigen Handlung nach sich ziehen muß.

Zur zeitlichen Begrenzung der Wirkungen der Nichtigerklärung

22 Die in Frage stehende Verordnung sieht in Artikel 9 vor, daß die eingeführte Regelung bis zum 31. Dezember 1992 gilt.

23 Im Interesse der Rechtssicherheit und um zu verhindern, daß es zu einem Bruch in der Kontinuität der gemeinschaftlichen Kabotage-Regelung kommt, ist Artikel 174 Absatz 2 EWG-Vertrag anzuwenden, wonach der Gerichtshof diejenigen Wirkungen der für nichtig erklärten Verordnung bezeichnen kann, die als fortgeltend zu betrachten sind.

24 Die Wirkungen der für nichtig erklärten Verordnung sind demgemäß aufrechtzuerhalten, bis der Rat nach ordnungsgemäßer Anhörung des Parlaments in diesem Bereich eine neue Regelung erlassen hat.

Kosten

25 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da der Rat mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) **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, wird für nichtig erklärt.**

2) **Die Wirkungen der für nichtig erklärten Verordnung werden aufrechterhalten, bis der Rat nach ordnungsgemäßer Anhörung des Parlaments in diesem Bereich eine neue Regelung erlassen hat.**

3) **Der Rat trägt die Kosten des Verfahrens.**

Due Joliet Schockweiler Grévisse

Kapteyn Mancini Kakouris

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Diez de Velasco Zuleeg

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 16. Juli 1992.

Der Kanzler

J.-G. Giraud

Der Präsident

O. Due