2. Die ordnungsgemäße Anhörung des Parlaments in den durch den Vertrag vorgesehenen Fällen ist eine der Möglichkeiten, die dem Parlament die wirksame Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft erlauben. Das Erfordernis dieser Anhörung schließt das Erfordernis ein, das Parlament immer dann anzuhören, 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 dem vom Parlament selbst geäußerten Wunsch.

3. Aus dem Vergleich des der Verordnung Nr. 4059/89 zugrunde liegenden ursprünglichen Vorschlags der Kommission mit deren Inhalt in der vom Rat verabschiedeten Fassung ergibt sich, daß der Grundsatz, daß es Verkehrsunternehmern, die in einem Mitgliedstaat niedergelassen sind, freisteht, eine Kabotagetätigkeit in den anderen Mitgliedstaaten auszuüben, durch den Grundsatz einer zeitweiligen Zulassung im Rahmen eines gemeinschaftlichen Kontingents ersetzt worden ist. Diese wesentlichen Änderungen, die keinem Wunsch des Parlaments entsprechen und das Wesen des Entwurfs in seiner Gesamtheit berühren, reichen als solche aus, um eine erneute Anhörung des Parlaments erforderlich zu machen. Die Tatsache, daß das Parlament in dem in Artikel 75 EWG-Vertrag vorgesehenen Gesetzgebungsverfahren nicht erneut angehört worden ist, stellt folglich eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften dar, die die Nichtigerklärung der Verordnung Nr. 4059/89 nach sich ziehen muß.

SITZUNGSBERICHT
in der Rechtssache C-65/90 *

I — Sachverhalt

1. Die vorliegende Klage nach Artikel 173 EWG-Vertrag hat die 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), zum Gegenstand; dieser Verkehr wird „Kabotage" genannt.

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 durchschnittlichen Entwicklung des inländischen Güterkraftverkehrs der Mitgliedstaaten erhöht (Artikel 2 Absätze 3 und 4). Im Falle einer

* Verfahrenssprache: Französisch.

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).

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, die am 1. Juli 1990 in Kraft getreten ist, gilt bis zum 31. Dezember 1992 (Artikel 9 Absätze 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 Absatz 3).

3. Zur Entstehungsgeschichte der angefochtenen Verordnung ist darauf hinzuweisen, daß die Kommission dem Rat am 5. Dezember 1985 einen „Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassungen von Verkehrsunternehmern zum Güterkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind", vorgelegt hatte (ABl. C 349, S. 26).

Dieser auf Artikel 75 EWG-Vertrag gestützte Vorschlag 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 konnte diese Tätigkeit zeitweilig im betreffenden Mitgliedstaat ausüben, ohne einen Unternehmenssitz oder eine Filiale zu errichten (Artikel 1).

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 zugelassen werden, die auf eine Güterbeförderung zwischen zwei Mitgliedstaaten folgen, 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).

Das Parlament nahm bei seiner Anhörung durch den Rat mit Entschließung vom 12. September 1986 (ABl. C 255, S. 236) Stellung und stimmte mit dieser dem Vorschlag der Kommission im wesentlichen zu.

Am 21. September 1989 erließ der Rat die angefochtene Verordnung.

4. Das Europäische Parlament begründet seine Klage mit einer angeblichen Verletzung seines Rechts auf Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft. Es

ist im wesentlichen der Auffassung, daß der Rat, da er von dem genannten Vorschlag der Kommission erheblich abgewichen sei, das Parlament vor Erlaß der streitigen Verordnung erneut hätte anhören müssen.

II — Schriftliches Verfahren und Anträge der Parteien

1. Die Klageschrift des Europäischen Parlaments ist am 14. März 1990 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

2. Mit Schriftsatz, der am 17. Mai 1990 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, hat der Rat der Europäischen Gemeinschaften als Beklagter eine Einrede der Unzulässigkeit gemäß Artikel 91 § 1 der Verfahrensordnung erhoben.

Mit Entscheidung vom 21. November 1990 hat der Gerichtshof in Anwendung des Artikels 91 § 4 der Verfahrensordnung die Entscheidung über die Einrede der Unzulässigkeit dem Endurteil vorbehalten.

3. Das *Europäische Parlament* 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, für nichtig zu erklären;

— dem Beklagten die Kosten aufzuerlegen.

Der *Rat* beantragt,

— die Klage als unzulässig abzuweisen;

— hilfsweise, die Klage als unbegründet abzuweisen;

— dem Kläger die Kosten aufzuerlegen.

4. Der Gerichtshof hat auf Bericht des Berichterstatters und nach Anhörung des Generalanwalts beschlossen, die mündliche Verhandlung ohne vorherige Beweisaufnahme zu eröffnen.

III — Vorbringen der Parteien

1. *Zur Zulässigkeit*

a) Der *Rat* hat sich zur Begründung der Einrede der Unzulässigkeit zunächst auf die im Urteil vom 27. September 1988 in der Rechtssache 302/82 (Parlament/Rat, „Ausschußwesen", Slg. 1988, 5615) entwickelten Grundsätze berufen.

Nach Bekanntwerden des Zwischenurteils vom 22. Mai 1990 in der Rechtssache C-70/88 (Parlament/Rat, „Nach-Tschernobyl-Verordnung", Slg. 1990, I-2041) hat er in einer mit Zustimmung des Gerichtshofes eingereichten ergänzenden Stellungnahme die folgenden Argumente entwickelt:

Das Urteil vom 22. Mai 1990 zeige, daß dem Parlament kein uneingeschränktes Klagerecht gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag

zustehe und daß die Möglichkeit für das Parlament, sich auf diesen Artikel zu berufen, nur ausnahmsweise, und zwar in den Fällen gegeben sei, in denen die Gefahr bestehe, daß das Gleichgewicht des Systems des Vertrages in Frage gestellt werde, nämlich bei einer substantiellen Verletzung wesentlicher Befugnisse des Parlaments.

Der Rat weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß die vorliegende Klage im Unterschied zur Rechtssache „Nach-Tschernobyl" nicht die Rechtsgrundlage der angefochtenen Verordnung in Frage stelle, so daß nicht von einer offensichtlichen Verletzung wesentlicher Befugnisse des Parlaments gesprochen werden könne, und daß es sich darüber hinaus im vorliegenden Fall nicht um das Verfahren der Zusammenarbeit, sondern um die bloße Anhörung des Parlaments handele.

Wenn das Parlament befugt wäre, eine Handlung mit der Begründung anzufechten, daß keine erneute Anhörung stattgefunden habe, wäre der Rat in der Praxis verpflichtet, jedesmal eine erneute Anhörung einzuleiten, wenn er Änderungen an einem Vorschlag der Kommission vornehme, für den die Anhörung des Parlaments vorgeschrieben sei. Dies würde dazu führen, daß der Entscheidungsprozeß der Gemeinschaft schwerfällig und verlangsamt würde.

Da zwischen Stellungnahme und Verabschiedung einer Regelung eine gewisse Zeit vergehe, stehe es dem Parlament schließlich jederzeit frei, aus eigener Initiative vor Beschlußfassung des Rates eine weitere Entschließung zu verabschieden.

Auf jeden Fall müsse das Klagerecht des Parlaments, da es eine Ausnahme von der allgemeinen Regel des Artikel 173 sei, eng ausgelegt werden. Daraus folge, daß es Sache des Parlaments sei, im einzelnen darzulegen, daß der Rat einen Rechtsakt verabschiedet habe, der von seinem Wesen her substantiell von dem Vorschlag der Kommission abweiche, daß die Teile, die den betreffenden Text in seiner Substanz geändert hätten, nicht den Wünschen des Parlaments entsprächen und daß diese Teile in Unkenntnis einer hierzu an sich möglichen Stellungnahme des Parlaments aufgenommen worden seien.

b) Das *Parlament* stützt sich zur Begründung der Zulässigkeit der Klage auf das Urteil vom 22. Mai 1990 (Parlament/Rat, a. a. O.).

Weder aus dem Wortlaut noch aus dem Sinn dieses Urteils gehe hervor, daß das Klagerecht Ausnahmecharakter habe. Der Gerichtshof habe im Gegenteil allgemein anerkannt, daß dem Parlament das Recht zur Erhebung einer Nichtigkeitsklage unter der einzigen Bedingung zustehe, daß die Klage auf den Schutz seiner Befugnisse gerichtet sei und nur auf Klagegründe gestützt werde, mit denen die Verletzung dieser Befugnisse geltend gemacht werde.

Das Parlament widerspricht der Auffassung des Rates, daß die Anhörung des Parlaments lediglich eine bloße Förmlichkeit sei und eine erneute Anhörung einen Hemmschuh im Entscheidungsprozeß darstelle sowie im übrigen durch regelmäßige und offizielle Information der Stellen des Parlaments ersetzt werden könne. Die wirksame Beteiligung des Parlaments sei nämlich nicht sichergestellt, wenn der Rat den ursprünglichen Vorschlag der Kommission substantiell ändern könne, ohne dem Parlament gegenüber zur erneuten Vorlage verpflichtet zu sein. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergebe sich außerdem, daß die uneingeschränkte Beachtung sowohl des Rechts auf Anhörung wie auch des Verfahrens der Zusammenarbeit Ausdruck ein und derselben Befugnis sei, nämlich der ordnungsgemäßen Beteiligung des parlamentarischen

Organs am Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft.

Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes gehe nicht hervor, daß das Parlament im einzelnen darlegen müsse, daß seine wesentlichen Befugnisse offensichtlich verletzt worden seien. Eine solche Prüfung falle vielmehr unter die Begründetheit, während bei der Zulässigkeit der Gerichtshof nur prüfen könne, ob die Klage auf den Schutz der Befugnisse des Parlaments gerichtet sei und auf Klagegründe gestützt werde, mit denen die Verletzung dieser Befugnisse geltend gemacht werde.

2. *Zur Begründetheit*

a) Das *Parlament* trägt vor, daß die angefochtene Handlung wegen Mißachtung seines Rechts auf Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft eine wesentliche Formvorschrift verletzt habe. Die Verpflichtung des Rates, das Parlament gemäß Artikel 75 EWG-Vertrag zu hören, schließe die Verpflichtung zur erneuten Anhörung ein, wenn eine wesentliche Änderung des Vorschlags, zu dem das Parlament Stellungnahme genommen habe, beabsichtigt sei.

Der Ausgangspunkt jeder Diskussion über den Umfang der Beteiligung des Parlaments am Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft müsse die Rechtsprechung sein, die sich aus den Urteilen vom 29. Oktober 1980 in der Rechtssache 138/79 (Roquette Frères/Rat, „Isoglukose", Slg. 1980, 3333) und in der Rechtssache 139/79 (Maizena/Rat, Slg. 1980, 3393) ergebe.

In diesen Urteilen habe der Gerichtshof festgestellt, daß „die ... Anhörung ... dem Parlament eine wirksame Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaft [ermöglicht]. Diese Befugnis ist für das vom Vertrag gewollte institutionelle Gleichgewicht wesentlich ... Die ordnungsgemäße Anhörung des Parlaments in den vom Vertrag vorgesehenen Fällen stellt somit eine wesentliche Formvorschrift dar, deren Mißachtung die Nichtigkeit der betroffenen Handlung zur Folge hat."

Wenn also die Beachtung dieser Pflicht verlange, daß das Parlament seine Meinung äußere, so könne das Parlament seine Meinung nur in dem Maße wirklich zum Ausdruck bringen, wie es Kenntnis von allen Teilen des Gesetzgebungsverfahrens habe. In das Anhörungsverfahren müsse demnach die Prüfung sämtlicher Folgen der vorgeschlagenen Gesetzgebungsmaßnahme einbezogen werden (Bedeutung und Wortlaut des Rechtsakts, Anwendungsbereich, Sonderregelungen, Ausnahmen, Beschränkungen usw.).

Das Parlament räumt ein, daß nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes eine erneute Anhörung nicht erforderlich sei, wenn „der Verordnungsentwurf ... als Ganzes gesehen in seiner Substanz nicht geändert worden" sei (Urteil vom 15. Juli 1970 in der Rechtssache 41/69, Chemiefarma/Kommission, Slg. 1970, 661) oder wenn es sich eher um „eine Änderung in der Methode als [um] eine sachliche Abänderung" handele und die fragliche Änderung darüber hinaus „weitgehend einem ausdrücklichen Wunsch des Parlaments entsprach" (Urteil vom 4. Februar 1982 in der Rechtssache 1253/79, Battaglia/Kommission, Slg. 1982, 297).

Das Parlament folgert aus dieser Rechtsprechung, daß eine erneute Anhörung erforderlich sei, sobald die Änderung

— einen wesentlichen Punkt der betreffenden Vorschrift berühre;

— eine Änderung in der Sache einschließe und nicht nur einen rein technischen Charakter habe, und

— ganz offensichtlich nicht in die vom Parlament gewünschte Richtung gehe.

Unter Anwendung dieser Kriterien auf den vorliegenden Fall führt das Parlament aus, daß der Vorschlag der Kommission auf die Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit durch Einführung einer allgemeinen Kabotage ohne jede Beschränkung auf Gemeinschaftsebene gerichtet gewesen sei. Ein solches System stimme mit dem Urteil vom 22. Mai 1985 in der Rechtssache 13/83 (Parlament/Rat, Slg. 1985, 1513) überein, in dem der Gerichtshof festgestellt habe, daß „der Rat es unter Verletzung des Vertrages unterlassen hat, die Dienstleistungsfreiheit auf dem Gebiet des internationalen Verkehrs sicherzustellen und die Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmern zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind, festzulegen".

Die Kommission habe über die allgemeine Kabotage hinaus eine „Anschlußkabotage" vorgeschlagen, die an innergemeinschaftliche Beförderungsgenehmigungen gebunden und auf zwei Beförderungen im Verlauf der Fahrt beschränkt gewesen sei. Für gebietsfremde Verkehrsunternehmer habe die Kommission bestimmte Freiheiten vorgesehen, über die gebietsansässige Verkehrsunternehmer nicht verfügten, und sei damit über das vom Gerichtshof im Urteil vom 22. Mai 1985 (Parlament/Rat, a. a. O.) bestimmte Mindestmaß hinausgegangen.

Der Rat habe im Gegensatz hierzu, so das Parlament, ein Kabotagesystem mit Beschränkungen auf Gemeinschaftsebene eingeführt. Diese Kabotage mit gemeinschaftlichem Kontingent erhöhe sich nur nach Maßgabe der allgemeinen Verkehrsentwicklung und sei dazu hinsichtlich Genehmigungsdauer (Genehmigung gültig für zwei Monate) und Geltungsdauer (sie gilt bis zum 31. Dezember 1992) beschränkt.

Nach Meinung des Parlaments unterscheiden sich die beiden Kabotageregelungen grundlegend:

— Das von der Kommission vorgeschlagene System sei auf eine vollständige Liberalisierung des Zugangs von Verkehrsunternehmen zum Markt eines anderen Mitgliedstaates gerichtet, in dem sie nicht ansässig seien. Die einzige in diesem System enthaltene Einschränkung bestehe innerstaatlich in quantitativen Beschränkungen, die in bestimmten Mitgliedstaaten gälten. Das System der Anschlußkabotage enthalte ein entwicklungsfähiges Moment in dem Sinne, daß diese Art von Kabotage an bestehende Genehmigungen gebunden sei oder sogar im Falle einer Liberalisierung der Dienstleistungen ohne Genehmigung ausgeübt werde.

— Die vom Rat eingeführte Regelung dagegen erlaube keine nennenswerte Entwicklung der Kabotagebeförderungen, da die einzig vorgesehene Erhöhung von der durchschnittlichen Entwicklung des Straßenverkehrs abhängig sei. Im übrigen sei die Regelung zeitlich beschränkt und stelle daher nur einen ersten Schritt in Richtung auf die Dienstleistungsfreiheit bei dieser Art von Beförderungen dar. Schließlich sei der Rat von dem Vorschlag der Kommission abgewichen, indem er in Artikel 2 Absatz 5 der Regelung Schutzmaßnahmen und in Artikel 6 eine Reihe von Sanktionen bei Verstößen eines Verkehrsunternehmers vorgesehen habe.

Das Parlament vertritt abschließend die Ansicht, daß alle diese sachlichen und formalen Änderungen eine derartige Bedeutung hätten, daß eine erneute Vorlage unerläßlich gewesen sei. In der Erwiderung legt das Parlament darüber hinaus dar, daß eine erneute Anhörung erforderlich sei, sobald die wesentlichen, die fragliche Handlung kennzeichnenden Teile in einer Weise geändert

worden seien, daß das Parlament dies in seiner ursprünglichen Stellungnahme nicht habe berücksichtigen können. Die Pflicht zur erneuten Anhörung könne dagegen nicht davon abhängig sein, daß der Rat die Zweckbestimmung der Handlung ändere. Die fragliche Handlung müsse nämlich in diesem Fall, da sie ohne Vorschlag der Kommission ergangen sei, unter allen Umständen für nichtig erklärt werden.

b) Der *Rat* trägt vor, daß das Parlament erneut anzuhören sei, wenn ein dem Rat unterbreiteter Vorschlag als Ganzes gesehen in seinem Wesen berührt worden sei. Der Rat führt hierzu aus, daß er bei Beschlußfassung über einen Vorschlag der Kommission im Rahmen dieses Vorschlags bleiben müsse und ihn daher nicht in seinem Wesen ändern dürfe. Zum Beispiel hätte er im vorliegenden Fall, in dem ihm ein Vorschlag über die Kabotage im Straßenverkehr vorgelegt worden sei, nicht auf dieser Grundlage rechtsverbindlich einen Rechtsakt verabschieden können, der die Kabotage im Schiffsverkehr zum Gegenstand habe.

Die Kommission habe dem Rat im Dezember 1985 einen Vorschlag zugeleitet, der an die Stelle eines damals dem Rat vorliegenden Vorschlags getreten sei. Zu diesem Vorschlag von 1985 habe das Parlament nach Anhörung durch den Rat am 12. September 1986 eine Stellungnahme abgegeben, die als Grundlage für die Beratungen des Rates gedient und zu dem Erlaß der streitigen Verordnung geführt habe. Obwohl die Kommission ihren Vorschlag später geändert habe, entspreche die letzte Änderung dem Wortlaut der vom Rat erlassenen Verordnung. Dieser habe den in Frage stehenden Rechtsakt mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet, wodurch jede Abänderung des Vorschlags unmöglich geworden sei.

Der Rat weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß die Kommission zu keiner Zeit beantragt habe, das Parlament vor Erlaß der Verordnung ein zweites Mal anzuhören, und daß auch das Parlament selbst, das über den Verlauf der Arbeiten im Rat unterrichtet gewesen sei, diesen niemals um eine zweite Anhörung gebeten habe.

Der Rat vergleicht sodann die wichtigsten Vorschriften des ursprünglichen Vorschlags mit denen der Verordnung und kommt zu dem Schluß, daß die letztere die Erfüllung einer sich aus dem Vertrag ergebenden Verpflichtung zum Gegenstand gehabt habe, deren im Vertrag nicht festgelegte Einzelheiten in dem ursprünglichen Vorschlag nur umrissen worden seien, und zwar im wesentlichen in Form eines Verweises auf das innerstaatliche Recht. Der Rat habe auf diese Weise ein Kabotagesystem im Güterkraftverkehr eingeführt, sei dabei aber nach einer in gewissen Punkten anderen Methode vorgegangen, als sie ursprünglich von der Kommission vorgeschlagen worden sei. Diese Änderung in der Methode erfordere aber angesichts der Rechtsprechung des Gerichtshofes keine erneute Anhörung des Parlaments.

Der Rat widerspricht dem Vorbringen des Parlaments, daß er durch die Änderung in der Methode ein im Ergebnis weit weniger freiheitliches System als das ursprünglich von der Kommission vorgeschlagene eingeführt habe. Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission nämlich habe Beschränkungen in Gestalt der Beibehaltung innnerstaatlicher Kontingente enthalten. Diese Beschränkungen seien genauso wie das gemeinschaftliche Kontingent quantitativ gewesen, auch wenn ihre Zahl nicht notwendigerweise aus dem Vorschlag hervorgegangen sei. Der Vorschlag hätte im übrigen in der Praxis eine einschränkendere Wirkung haben können als die Verordnung, da er den Erbringer von Dienstleistungen sämtlichen im Aufnahmemitgliedstaat geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften unterworfen habe. Darüber hinaus behauptet der Rat, er habe

bestimmte, im Vorschlag enthaltene und seiner Ansicht nach gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßende Vorschriften mit einschränkendem Inhalt abgelehnt.

Zu den in Artikel 2 Absatz 5 der Verordnung für den Fall einer ernsten Marktstörung beim Güterkraftverkehr vorgesehenen Schutzmaßnahmen führt der Rat aus, daß der ursprüngliche Vorschlag der Kommission zwar keine Schutzklausel enthalten habe, das Parlament aber selbst eine solche, als Artikel 7a in den Vorschlag einzufügende Klausel vorgeschlagen habe. Durch Aufnahme einer Klausel in die Verordnung, die den Erlaß zeitlich befristeter Schutzmaßnahmen erlaube, habe der Rat folglich einem Wunsch des Parlaments Folge geleistet, sei es auch durch ein etwas anderes Verfahren: Dieser Unterschied im Verfahren, der vor allem eine Änderung in der Methode darstelle, erfordere gleichwohl keine erneute Anhörung des Parlaments. Entsprechende Überlegungen würden im Hinblick auf die in Artikel 6 der Verordnung vorgesehenen Sanktionen bei Verstößen eines Verkehrsunternehmers gelten.

Der Rat stellt schließlich in Abrede, daß der vorläufige Charakter der Verordnung eine spürbare Änderung des Vorschlags der Kommission darstelle, die die Pflicht zur erneuten Anhörung des Parlaments nach sich ziehe. Das Parlament habe im übrigen selbst die Einfügung einer Begründungserwägung vorgeschlagen, nach der die Dienstleistungsfreiheit im innerstaatlichen Verkehr zur Vermeidung erheblicher Störungen schrittweise verwirklicht werden sollte.

Abschließend macht der Rat geltend, daß er mit dem Erlaß der streitigen Verordnung ohne Änderung einen geänderten Vorschlag der Kommission verabschiedet habe. Die Änderungen, die die Kommission an ihrem ursprünglichen Vorschlag vorgenommen habe, hätten diesen als Ganzes gesehen nicht in seinem Wesen selbst verändert, da diese Änderungen eines der folgenden Merkmale aufwiesen:

— Sie stellten Änderungen in der Methode zur Erreichung des angestrebten Zwecks dar (so die Vorschriften über die Einführung eines gemeinschaftlichen Kontingents);

— sie entsprächen einem vom Parlament in der Stellungnahme zum ursprünglichen Vorschlag geäußerten Wunsch (so die Schutzmaßnahmen, die Sanktionen und die schrittweise Liberalisierung);

— oder sie höben Vorschriften auf, deren Übereinstimmung mit dem Vertrag zweifelhaft gewesen sei (so die Definition der berechtigten Unternehmen und das Erfordernis eines fiktiven Unternehmenssitzes oder eines Bürgen).

In seiner Gegenerwiderung führt der Rat ferner aus, daß der Unterschied zwischen dem Standpunkt des Rates und dem der Kommission vor allem in der Vorgehensweise bei der Einführung der Kabotage liege und daß nicht dargetan worden sei, daß die Folgen der vorgeschlagenen Methode so von denen der eingeführten Methode abwichen, daß der Vorschlag hierdurch in seinem Wesen selbst berührt worden wäre.

M. Zuleeg
Berichterstatter