DOMSTOLENS DOM
16. juli 1992 *

I sag C-65/90,

Europa-Parlamentet ved juridisk konsulent Jorge Campinos, bistået af juridisk konsulent Roland Bieber og Johann Schoo, Den Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Europa-Parlamentets Generalsekretariat, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Rådet for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Jean-Claude Piris og Jill Aussant, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos vicedirektør Xavier Herlin, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100 boulevard Konrad Adenauer,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation i henhold til EØF-traktatens artikel 173 af Rådets forordning (EØF) nr. 4059/89 af 21. december 1989 om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre intern vejgodstransport i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende (EFT L 390, s. 3),

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse og P. J. G. Kapteyn samt dommerne G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Diez de Velasco og M. Zuleeg,

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 8. januar 1992,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 26. februar 1993,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indgivet til Domstolens Justitskontor den 14. marts 1990 har Europa-Parlamentet i medfør af EØF-traktatens artikel 173 nedlagt påstand om annullation af Rådets forordning (EØF) nr. 4059/89 af 21. december 1989 om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre intern vejgodstransport i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende (EFT L 390, s. 3).

2 Ved denne forordning, der blev udstedt på grundlag af EØF-traktatens artikel 75, blev der indført et fællesskabskontingent for cabotagekørsel omfattende 15 000 tilladelser til cabotagekørsel med en gyldighedsperiode på to måneder (artikel 2, stk. 1). Dette kontingent fordeles mellem de enkelte medlemsstater efter en nøgle og forhøjes hvert år fra den 1. juli 1991 under hensyn til den gennemsnitlige udvik-

ling i medlemsstaternes interne vejtransport (artikel 2, stk. 3 og 4). I tilfælde af alvorlige forstyrrelser på markedet for intern transport i et bestemt geografisk område, som skyldes cabotagekørslen, kan Kommissionen vedtage beskyttelsesforanstaltninger efter høring af medlemsstaterne; sådanne foranstaltninger kan gå så vidt som til midlertidigt at udelukke det pågældende område fra forordningens anvendelsesområde (artikel 2, stk. 5).

3 Den anfægtede forordning bestemmer endvidere, at udførelsen af cabotagetransport, med forbehold af anvendelsen af fællesskabsforskrifterne, er undergivet værtsmedlemsstatens love og administrative bestemmelser, for så vidt angår priser og betingelser gældende for transportkontrakter, køretøjers vægt og dimensioner, forskrifter vedrørende transport af visse kategorier af gods, køre- og hviletid, samt moms på transportydelser (artikel 5). Forordningen, der trådte i kraft den 1. juli 1990, finder anvendelse indtil den 31. december 1992 (artikel 9, stk. 1 og 2). Rådet har imidlertid forpligtet sig til inden den 1. juli 1992 at vedtage en forordning om den endelige ordning for cabotagekørsel, der skal træde i kraft den 1. januar 1993 (artikel 9, stk. 3).

4 Det fremgår af sagen, at den anfægtede retsakt udspringer af et forslag til forordning forelagt Rådet af Kommissionen den 5. december 1985 (EFT C 349, s. 26), og at Europa-Parlamentet afgav en udtalelse om dette forslag den 12. september 1986 (EFT C 255, s. 236).

5 Forslaget, der blev fremsat på grundlag af EØF-traktatens artikel 75, foreskrev i det væsentlige, at med virkning fra den 1. januar 1987 har enhver transportvirksomhed — der udfører godstransport ad landevej for fremmed regning, og som er etableret i en medlemsstat og i denne har tilladelse til at udføre internationale godstransporter ad landevej — adgang til at udføre intern godstransport ad landevej for fremmed regning i en anden medlemsstat end den, hvor transportvirksomheden er hjemmehørende; den kan udføre disse aktiviteter midlertidigt uden at oprette et sæde eller hjemsted i den pågældende medlemsstat (artikel 1).

6 Nævnte forslag foreskrev endvidere, at enhver transportvirksomhed, som nærmere defineret i forslaget, har adgang til fra den 1. januar 1987 i en anden medlemsstat uden kvantitative eller kvalitative restriktioner at udføre interne transporter, der følger efter en godstransport mellem to medlemsstater, forudsat at antallet af disse transporter er begrænset til to, og at transporterne udføres under tilbageturen til den medlemsstat, hvori transportvirksomheden er hjemmehørende, eller hvori den tidligere udførte internationale transport havde sit afgangssted (artikel 5).

7 Under det rådsmøde, der den 21. december 1989 førte til vedtagelsen af den anfægtede forordning, ændrede Kommissionen sit oprindelige forslag, således at dette blev affattet som denne forordning. Rådet vedtog forordningen i overensstemmelse med det således ændrede forslag med kvalificeret flertal og uden på ny at høre Parlamentet vedrørende det ændrede forslag.

8 Til støtte for sin påstand har Parlamentet anført, at dets ret til at deltage i Fællesskabets lovgivningsprocedure er blevet tilsidesat, idet Rådet har undladt at høre det på ny inden vedtagelsen af den anfægtede forordning. Ifølge Parlamentet var en sådan fornyet høring nemlig påkrævet som led i proceduren i henhold til traktatens artikel 75, da Rådet i væsentlig omfang havde fraveget Kommissionens oprindelige forslag.

9 Hvad nærmere angår sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Formaliteten

10 Rådet har påstået sagen afvist under henvisning til procesreglementets artikel 91, stk. 1, første afsnit, idet det anfægter Parlamentets kompetence til at rejse annullationssøgsmål.

11 Til støtte for sin påstand har Rådet for det første påberåbt sig de principper, der er indeholdt i dommen af 27. september 1988, den såkaldte »komitologi-dom« (sag 302/87, Parlamentet mod Rådet Sml. s. 5615). Eftersom Rådet i mellemtiden har taget mellemafgørelsen af 22. maj 1990 ad notam — angående den såkaldte »efter-Tjernobyl forordning« (sag C-70/88, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 2041) — har det i supplerende indlæg, indgivet med Domstolens tilladelse og under retsmødet, fremført argumenter, der er udledt af sidstnævnte dom.

12 Ifølge Rådet fremgår det af dommen af 22. maj 1990, at Parlamentets ret til at anlægge sag i medfør af traktatens artikel 173 kun kan udøves undtagelsesvis i tilfælde, hvor den institutionelle ligevægt i henhold til traktaten risikerer at blive bragt i fare, dvs. i tilfælde af en klar tilsidesættelse af Parlamentets væsentlige beføjelser. Disse kriterier er imidlertid ikke opfyldt i denne sag, da stævningen ikke drager den anfægtede retsakts hjemmel i tvivl og desuden ikke vedrører samarbejdsproceduren, men blot en procedure vedrørende høringen af Parlamentet.

13 I denne henseende er det, således som Domstolen har fastslået i ovennævnte dom af 22. maj 1990 (præmis 27), tilstrækkeligt at anføre, at Europa-Parlamentet kan anlægge annullationsøgsmål ved Domstolen mod en retsakt fra Rådet eller Kommissionen, såfremt søgsmålet alene skal sikre dets beføjelser, og det kun er baseret på anbringender om, at disse er tilsidesat, eftersom der blandt de beføjelser, Parlamentet er tillagt i henhold til traktaterne, [bl.a.] er dets deltagelse i udarbejdelsen af generelle retsakter (punkt 28).

14 I medfør af disse kriterier bør sagen antages til realitetsbehandling. Parlamentet har nemlig anført, at dets beføjelser er blevet tilsidesat, idet det gør gældende, at eftersom det ikke er blevet hørt på ny under den procedure, der førte til vedtagelsen af den anfægtede forordning, er det ikke blevet behørigt inddraget i udarbejdelsen af en generel retsakt, hvis vedtagelse i henhold til traktatens artikel 75 er betinget af en forudgående høring af Parlamentet. Den forskriftsmæssige høring af Parlamentet i henhold til traktaten er imidlertid et af de midler, som gør det muligt for Parlamentet effektivt at deltage i lovgivningsprocessen i Fællesskabet (jf. domme af 29.10.1980 i de såkaldte »Isoglucose«-sager, sag 138/79, Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3333, præmis 33, og sag 139/79, Maizena mod Rådet, Sml. s. 3393, præmis 34).

15 Rådets afvisningspåstand kan derfor ikke tages til følge.

Realiteten

16 Det fremgår af Domstolens retspraksis, at kravet om, at Europa-Parlamentet som led i lovgivningsprocessen skal høres, når traktaten indeholder bestemmelse herom, indebærer, at der skal ske en fornyet høring i alle tilfælde, hvor den endeligt udstedte retsakt som helhed efter sit indhold adskiller sig væsentligt fra det forslag, som Parlamentet allerede er blevet hørt om, bortset fra, når ændringerne i det væsentlige svarer til den opfattelse, som Parlamentet har givet udtryk for (jf. dom af 15.7.1970, sag 41/69, Chemiefarma mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 107; org. ref.: Rec. s. 661, og af 4.2.1982, sag 817/79, Buyl mod Kommissionen, Sml. s. 245).

17 Det bemærkes, at Kommissionens oprindelige forslag, som Parlamentet har afgivet udtalelse om, i artikel 1 giver enhver transportvirksomhed, der udfører godstransport ad landevej for fremmed regning, og som er etableret i en medlemsstat og har tilladelse til at udføre internationale godstransporter ad landevej, adgang til at udføre intern godstransport ad landevej i en anden medlemsstat end den, hvor transportvirksomheden er hjemmehørende. Ifølge det oprindelige forslags artikel 3 bør interne transporter underkastes de regler, der gælder i den medlemsstat, hvor disse transporter udføres, under forudsætning af, at disse retsforskrifter finder anvendelse på ikke-hjemmehørende transportvirksomheder på samme vilkår som dem, medlemsstaten pålægger sine egne statsborgere.

18 Derimod angår den af Rådet vedtagne forordning kun en midlertidig adgang for transportvirksomheder, der er etableret i en medlemsstat, og som har ret til at udføre international vejgodstransport, til at udføre intern vejgodstransport i en anden medlemsstat (artikel 1). Cabotagekørslen kan kun udføres inden for rammerne af et fællesskabskontingent omfattende 15 000 tilladelser til cabotagekørsel med en gyldighedsperiode på to måneder (artikel 2). Desuden finder forordningen kun anvendelse indtil den 31. december 1992, idet Rådet skal vedtage en forordning om den endelige ordning for cabotagekørsel inden den 1. juli 1992 (artikel 9).

19 Det fremgår af en sammenligning af Kommissionens oprindelige forslag og den anfægtede forordning, at princippet om fri cabotagekørsel i medlemsstaterne for transportvirksomheder, der er etableret i en anden medlemsstat, er blevet erstattet af princippet om en midlertidig tilladelse inden for rammerne af et fællesskabskontingent. Disse ændringer vedrører selve kernen i den indførte ordning og bør derfor betegnes som væsentlige. De svarer ikke til noget ønske fra Parlamentets side. Parlamentet har således tværtimod i sin udtalelse af 12. september 1986 anbefalet en mere vidtgående liberalisering ved at foreslå, at der i artikel 1 indsættes et afsnit, der skal sikre, at de medlemsstater, i hvilke adgangen til at udføre intern godstransport er underkastet kvantitative restriktioner, øger antallet af tilladelser på en sådan måde, at det i forbindelse med udstedelsen af supplerende tilladelser også gøres muligt for transportvirksomheder fra andre EF-medlemsstater at deltage i den interne transport.

20 Disse ændringer, der berører den påtænkte ordning som helhed, er i sig selv tilstrækkelige til at begrunde et krav om fornyet høring af Parlamentet, uden at det er nødvendigt at gennemgå sagsøgerens øvrige anbringender.

21 På baggrund heraf udgør den omstændighed, at Parlamentet ikke er blevet hørt på ny som et led i lovgivningsprocessen i medfør af traktatens artikel 75, en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, der bør medføre annullation af den anfægtede retsakt.

Den tidsmæssige begrænsning af annullationens retsvirkninger

22 Det bemærkes, at i henhold til den omhandlede forordnings artikel 9 finder den etablerede ordning anvendelse indtil den 31. december 1992.

23 Af hensyn til retssikkerheden og med henblik på at undgå en afbrydelse i Fællesskabets cabotageordning bør der ske anvendelse af traktatens artikel 174, stk. 2, hvorefter Domstolen kan angive de af den annullerede forordnings virkninger, der skal betragtes som bestående.

24 På denne baggrund bør retsvirkningerne af den annullerede forordning stå ved magt, indtil Rådet efter forskriftsmæssig høring af Parlamentet har udstedt nye bestemmelser på området.

Sagens omkostninger

25 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger. Rådet har tabt sagen og bør derfor tilpligtes at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Rådets forordning (EØF) nr. 4059/89 af 21. december 1989 om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre intern vejgodstransport i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende, annulleres.

2) Retsvirkningerne af den annullerede forordning står ved magt, indtil Rådet efter forskriftsmæssig høring af Parlamentet har udstedt nye bestemmelser på området.

3) Rådet betaler sagens omkostninger.

Due Joliet Schockweiler Grévisse

Kapteyn Mancini Kakouris Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Diez de Velasco Zuleeg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. juli 1992.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident