2. Den forskriftsmæssige høring af Europa-Parlamentet i henhold til traktaten er et af de midler, som gør det muligt for Parlamentet effektivt at deltage i lovgivningsprocessen. Kravet om denne høring indebærer, at der skal ske en fornyet høring i alle tilfælde, hvor den endeligt udstedte retsakt betragtet i sin helhed 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 selv har givet udtryk for.

3. Det fremgår af en sammenligning af Kommissionens oprindelige forslag, der lå til grund for forordning nr. 4059/89, og indholdet af denne forordning, som vedtaget af Rådet, at princippet om, at enhver transportvirksomhed, som er etableret i en medlemsstat, frit kan udøve cabotagevirksomhed i de øvrige medlemsstater, er blevet erstattet af princippet om en midlertidig tilladelse inden for rammerne af et fællesskabskontingent. Disse væsentlige ændringer, der ikke svarer til noget ønske fra Parlamentets side, og som vedrører selve kernen i den påtænkte ordning, er i sig selv tilstrækkelige til at begrunde et krav om fornyet høring af Parlamentet. Den omstændighed, at Parlamentet ikke er blevet hørt på ny som led i lovgivningsprocessen i medfør af traktatens artikel 75, udgør derfor en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, der bør medføre annullation af forordning nr. 4059/89.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-65/90*

I — Faktiske omstændigheder

1. Denne sag, der er anlagt i henhold til EØF-traktatens artikel 173, tilsigter 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), såkaldt »cabotagekørsel«.

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 udvikling 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

* Processprog: fransk.

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).

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).

3. For så vidt angår baggrunden for den anfægtede forordning, bør det fremhæves, at Kommissionen den 5. december 1985 forelagde Rådet et »forslag til Rådets forordning (EØF) om betingelserne for transportvirksomheders adgang til at udføre intern godstransport ad landevej i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende« (EFT C 349, s. 26).

Dette forslag, 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).

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).

Efter at være blevet hørt af Rådet, afgav Parlamentet sin udtalelse i en beslutning af 12. september 1986 (EFT C 255, s. 236), i hvilken det i det væsentlige godkendte Kommissionens forslag.

Den 21. december 1989 vedtog Rådet den anfægtede forordning.

4. Europa-Parlamentet støtter sin stævning på en påstået tilsidesættelse af sin ret til at deltage i Fællesskabets lovgivningsprocedure. Europa-Parlamentet har i det væsentlige

anført, at Rådet burde have hørt Europa-Parlamentet på ny, før det vedtog den anfægtede forordning, da Rådet i væsentlig omfang havde fraveget Kommissionens ovennævnte forslag.

II — Skriftlig forhandling og parternes påstande

1. Europa-Parlamentets stævning blev registreret på Domstolens Justitskontor den 14. marts 1990.

2. Ved dokument indleveret på Domstolens Justitskontor den 17. maj 1990 har Rådet for De Europæiske Fællesskaber fremsat en afvisningspåstand i henhold til procesreglementets artikel 91, stk. 1.

Ved afgørelse af 21. november 1990 har Domstolen henskudt afvisningspåstanden til afgørelse i forbindelse med sagens realitet i henhold til procesreglementets artikel 91, stk. 4.

3. *Europa-Parlamentet* har nedlagt følgende påstande:

— 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.

— Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Rådet har nedlagt følgende påstande:

— Afvisning.

— Subsidiært frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

4. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

III — Parternes anbringender og argumenter

1. *Formaliteten*

a) *Rådet* har for det første til støtte for afvisningspåstanden påberåbt sig de i dommen af 27. september 1988 (sag 302/87, Parlamentet mod Rådet, »komitologi«, Sml. s. 5615) knæsatte principper.

Idet Rådet dernæst tager mellemafgørelsen af 22. maj 1990 ad notam (sag C-70/88, Parlamentet mod Rådet, »efter-Tjernobyl forordningen«, Sml. I, s. 2041), har det i supplerende indlæg, indgivet med Domstolens tilladelse, fremført følgende argumenter:

Ifølge Rådet fremgår det af dommen af 22. maj 1990, at Parlamentet ikke har en ubetinget ret til at anlægge sag i medfør af EØF-

traktatens artikel 173, og at Parlamentets mulighed for at påberåbe sig denne artikel bør anvendes undtagelsesvis, hvor den institutionelle ligevægt i henhold til traktaten risikerer at blive bragt i fare, dvs. i tilfælde af en klar tilsidesættelse af Parlamentets beføjelser.

Rådet har i den forbindelse anført, at den foreliggende sag, til forskel fra »efter-Tjernobyl« sagen, ikke angår den anfægtede forordnings hjemmel, hvorfor man ikke kan tale om en åbenlys tilsidesættelse af Parlamentets beføjelser, og at der i den foreliggende sag heller ikke er tale om samarbejdsproceduren, men blot om en høring af Parlamentet.

På det praktiske plan understreger Rådet, at hvis Parlamentet kan anfægte en retsakt med den begrundelse, at der ikke har fundet nogen ny høring sted, vil Rådet i realiteten være forpligtet til at iværksætte en ny høring, hver gang det foretager ændringer i et kommissionsforslag, der kræver en obligatorisk høring af Parlamentet. Dette ville tynge og forsinke Fællesskabets beslutningsproces.

Rådet anfører endelig, at når der forløber en vis periode mellem det tidspunkt, hvor Parlamentet har afgivet sin udtalelse, og vedtagelsen af en retsakt, har Palamentet altid mulighed for at vedtage en anden beslutning på eget initiativ, inden Rådet vedtager retsakten.

Da Parlamentets ret til at anlægge sag under alle omstændigheder udgør en undtagelse fra den almindelige regel i henhold til artikel 173, bør den fortolkes strikte. Efter Rådets opfattelse følger heraf, at det påhviler Parlamentet udførligt at godtgøre, at Rådet har vedtaget en retsakt, der for så vidt angår selve essensen adskiller sig væsentligt fra Kommissionens forslag, at ændringerne i selve indholdet af den omhandlede retsakt ikke imødekommer ønsker fra Parlamentets side, og at disse ændringer er vedtaget uden hensyntagen til de udtalelser, Parlamentet måtte have fremsat i den forbindelse.

b) *Parlamentet* har anført, at sagen kan antages til realitetsbehandling, og har herved henvist til ovennævnte dom af 22. maj 1990 i sagen Parlamentet mod Rådet.

Ifølge Parlamentet fremgår det hverken af ordlyden af eller af indholdet af denne dom, at dets kompetence til at anlægge sag har karakter af en undtagelse. Domstolen har tværtimod generelt antaget, at Parlamentet har kompetence til at indlede annullationssøgsmål under den eneste forudsætning, at søgsmålet skal sikre dets beføjelser og kun er baseret på anbringender om, at disse er tilsidesat.

Parlamentet bestrider Rådets vurdering, hvorefter høringen af Parlamentet kun er en simpel formalitet, og at en fornyet høring udgør en bremse på beslutningsprocessen og i øvrigt kan erstattes med regelmæssig og uformel orientering af Parlamentets organer. Parlamentet finder således, at dets faktiske deltagelse ikke ville være sikret, hvis Rådet var frit stillet til i væsentlig omfang at foretage ændringer i Kommissionens oprindelige forslag uden på ny at høre Parlamentet. Det fremgår videre af Domstolens praksis, at den fulde overholdelse såvel af høringsretten som af samarbejdsproceduren er relateret til en og samme beføjelse, nemlig Parlamentets for-

skriftsmæssige deltagelse i Fællesskabets lovgivningsprocedure.

Parlamentet har tilføjet, at det ikke fremgår af Domstolens praksis, at Parlamentet bør godtgøre i detaljer, at dets beføjelser er blevet klart tilsidesat. En sådan undersøgelse falder snarere ind under realitetsbehandlingen af sagen, hvorimod Domstolen ved undersøgelsen af, om sagen kan antages til realitetsbehandling, kun kan undersøge, om den tilsigter at sikre Parlamentets beføjelser og er baseret på anbringender om, at disse er tilsidesat.

2. *Realiteten*

a) *Parlamentet* har anført, at den anfægtede retsakt udgør en tilsidesættelse af en væsentlig formforskrift ved at udelukke Parlamentets ret til at deltage i Fællesskabets lovgivningsprocedure. Ifølge Parlamentet omfatter Rådets forpligtelse til at høre Parlamentet i overensstemmelse med EØF-traktatens artikel 75 en forpligtelse til på ny at høre Parlamentet, såfremt der overvejes en væsentlig ændring i det forslag, som Parlamentet har afgivet udtalelse om.

Parlamentet finder, at udgangspunktet for enhver diskussion vedrørende rækkevidden af dets deltagelse i Fællesskabets lovgivningsprocedure bør være den retspraksis, der er kommet til udtryk i dommene af 29. oktober 1980 i de såkaldte »isoglucose«-sager (sag 138/79, Roquette Frères mod Rådet, Sml. s. 3333, og sag 139/79, Maizena mod Rådet, Sml. s. 3393).

I disse domme har Domstolen fastslået, at »høring er det middel, der gør det muligt for Parlamentet effektivt at deltage i lovgivningsproceduren i Fællesskabet. Denne kompetence udgør et væsentligt element i den institutionelle ligevægt, som følge af traktaten ... Den forskriftsmæssige høring af Parlamentet i de af traktaten bestemte tilfælde er derfor en væsentlig formforskrift, hvis tilsidesættelse fører til den berørte retsakts ugyldighed«.

Men hvis overholdelsen af denne forpligtelse indebærer, at Parlamentet giver udtryk for sin opfattelse, kan Parlamentet i realiteten kun gøre dette, hvis det har kendskab til alle elementer i lovgivningsprocessen. Efter Parlamentets opfattelse bør der i høringsproceduren inddrages en undersøgelse af samtlige indvirkninger af den foreslåede lovgivning (retsaktens rækkevidde og indhold, anvendelsesområde, særlige ordninger, fritagelser, begrænsninger osv.).

Parlamentet erkender, at i henhold til Domstolens praksis, er en fornyet høring overflødig, hvis »forslaget til forordning ... som helhed ikke [er] blevet ændret i selve sit indhold« (dom af 15.7.1970, sag 41/69, Chemiefarma, Sml. s. 107; org. ref.: Rec. s. 661), eller såfremt ændringen »snarere er en ændring af metoden end en realitetsændring«, og såfremt endvidere den pågældende ændring »i store træk svarede til det af Parlamentet udtrykte ønske« (dom af 4.2.1982, sag 1253/79, Battaglia, Sml. s. 297).

Ifølge Parlamentet kan man udlede af denne retspraksis, at en fornyet høring er nødvendig, hvis ændringen

— vedrører et af de væsentlige aspekter ved bestemmelsen, som den griber ind i

— indebærer en realitetsændring og ikke er af rent teknisk karakter

— helt klart ikke går i retning af Parlamentets ønske.

Hvis man anlægger disse kriterier på det foreliggende tilfælde, anfører Parlamentet, at Kommissionens forslag tilsigtede iværksættelsen af fri udveksling af tjenesteydelser ved indførelsen af en generel cabotagekørsel uden restriktioner på fællesskabsplan. Et sådant system er i overensstemmelse med dommen af 22. maj 1985 (sag 13/83, Parlamentet mod Rådet, Sml. s. 1513), i hvilken Domstolen fastslog, at »Rådet i strid med traktaten har undladt at gennemføre den frie udveksling af tjenesteydelser inden for international transport samt undladt at fastsætte de betingelser, under hvilke transportvirksomheder har adgang til at udføre interne transporter i en medlemsstat, hvor de ikke er hjemmehørende«.

Parlamentet anfører, at Kommissionen ud over den almindelige cabotagekørsel foreslog en »efterfølgende cabotagekørsel« i forbindelse med transporttilladelser inden for Fællesskabet, begrænset til to transporter i løbet af en kørsel. Ved at fastsætte visse muligheder for ikke-hjemmehørende transportvirksomheder, som de hjemmehørende transportvirksomheder ikke har, overskred Kommissionen det nødvendige minimum, Domstolen havde fastsat i ovennævnte dom af 22. maj 1985 i sagen Parlamentet mod Rådet.

Derimod, stadig ifølge Parlamentet, indførte Rådet et cabotagesystem med restriktioner på fællesskabsplan. Dette fællesskabskontingent for cabotagekørsel forhøjes kun under hensyn til den gennemsnitlige udvikling i vejtransporten og er desuden begrænset i varighed (tilladelsen gælder i to måneder) og i tid (den finder anvendelse indtil den 31.12.1992).

Efter Parlamentets opfattelse er disse to cabotageordninger grundlæggende forskellige:

— Det af Kommissionen foreslåede system tilsigter en fuldstændig liberalisering af ikke-hjemmehørende transportvirksomheders adgang til en anden medlemsstats marked. Den eneste begrænsning inden for dette system består på nationalt plan i de kvantitative restriktioner, der er gældende i visse medlemsstater. Den efterfølgende cabotagekørsel, som Kommissionen foreslår, rummer en udviklingsfaktor i den forstand, at denne type cabotagekørsel er forbundet med de eksisterende tilladelser og endog gennemføres uden tilladelse i tilfælde, hvor ydelserne er liberaliseret.

— Til gengæld tillader den af Rådet indførte ordning, ifølge Parlamentet, ikke en større udvikling i cabotagetransporterne, eftersom den eneste forudsete forhøjelse sker under hensyn til den gennemsnitlige udvikling i vejtransporten. Imidlertid er denne ordning tidsbegrænset og udgør altså kun et første skridt i retning af en fri udveksling af tjenesteydelser inden for den type transport. Endelig har Rådet fraveget Kommissionens forslag ved i forordningens artikel 2, stk. 5, at fastsætte beskyttelsesforanstaltninger og i artikel 6 en række sanktioner i tilfælde af overtrædelser begået af en transportvirksomhed.

Endelig finder Parlamentet, at alle disse ændringer i indhold og form er så væsentlige, at det nødvendigvis burde være blevet hørt på ny. I sin replik præciserer Parlamentet endvidere, at en fornyet høring er påkrævet, når væsentlige elementer ved den pågældende retsakt har undergået sådanne ændringer, at Parlamentet ikke har kunnet tage dem i

betragtning i sin første udtalelse. Til gengæld kan kravet om en fornyet høring ikke være betinget af, at Rådet ændrer retsaktens formål, idet retsakten i så fald under alle omstændigheder bør annulleres, eftersom den er vedtaget uden forslag fra Kommissionen.

b) *Rådet* har anført, at Parlamentet bør høres på ny, når et forslag, der er forelagt Rådet, som helhed er blevet ændret i selve sit indhold. I denne henseende anfører Rådet, at det, når det udsteder en forordning på forslag af Kommissionen, skal holde sig inden for rammerne af dette forslag og altså ikke kan ændre dette i selve dets indhold. I det foreliggende tilfælde, hvor Rådet havde fået forelagt et forslag om cabotage i forbindelse med vejgodstransport, havde det f.eks. ikke på det grundlag med føje kunnet vedtage en retsakt om cabotage i forbindelse med transport ad sejlbare vandveje.

Rådet har anført, at Kommissionen i december 1985 sendte det et forslag, der erstattede et forslag, som da var til behandling i Rådet. Det er forslaget fra 1985 — som Parlamentet, da det blev hørt af Rådet, den 12. september 1986 afgav en udtalelse om — som har tjent som grundlag for de drøftelser i Rådet, der førte til vedtagelsen af den anfægtede forordning. Da Kommissionen imidlertid efterfølgende ændrende sit forslag, svarede den sidste ændring til ordlyden af den af Rådet vedtagne forordning. Rådet vedtog den pågældende retsakt med kvalificeret flertal, hvilket umuliggjorde enhver ændring af forslaget.

Rådet understreger i den sammenhæng, at Kommissionen på intet tidspunkt har foreslået, at Parlamentet skulle høres på ny før vedtagelsen af forordningen, og at Parlamentet selv, der var informeret om arbejdets gang i Rådet, aldrig har anmodet dette om at blive hørt på ny.

Rådet sammenligner dernæst de væsentligste bestemmelser i det oprindelige forslag og i forordningen og konkluderer, at forordningen tilsigter at iværksætte en resultatforpligtelse, der følger af traktaten, hvis nærmere udformning, der ikke er fastsat i traktaten, kun var skitseret i det oprindelige forslag, hovedsagelig ved henvisning til national ret. Rådet har således indført et cabotagesystem for vejgodstransport, idet det dog har anvendt en metode, der på visse punkter afgiver fra den, Kommissionen oprindeligt foreslog. Imidlertid er Rådet af den opfattelse, at denne ændring i metode ikke krævede en fornyet høring af Parlamentet i lyset af Domstolens retspraksis.

Rådet bestrider Parlamentets anbringende om, at Rådet ved at skifte metode skulle have indført et system, der fører til resultater, der er langt mindre liberaliserende end det system, der oprindeligt blev foreslået af Kommissionen. Kommissionens oprindelige forslag indebar restriktioner i form af opretholdelse af nationale kontingenter. Disse restriktioner var kvantitative, ligesom fællesskabskontingentet er det, selv om deres antal ikke nødvendigvis fremgik af forslaget. Videre kunne forslaget ifølge Rådet i praksis risikere at have en mere restriktiv virkning end forordningen, idet det underlægger tjenesteyderen samtlige love og andre retsforskrifter samt administrative bestemmelser, der gælder i værtsmedlemsstaten. Desuden

anfører Rådet, at det har fjernet visse bestemmelser af restriktiv karakter, der var indeholdt i forslaget, og som det betragtede som stridende mod fællesskabsretten.

For så vidt angår de beskyttelsesforanstaltninger, der kan tages i anvendelse i medfør af forordningens artikel 2, stk. 5, i tilfælde af alvorlige forstyrrelser på transportmarkedet, anfører Rådet, at Kommissionens oprindelige forslag ganske vist ikke indeholdt nogen beskyttelsesklausul, men at Parlamentet selv foreslog en sådan i form af indsættelse af en artikel 7a i forslaget. Når Rådet i sin forordning indsatte en bestemmelse, der gør det muligt at vedtage midlertidige beskyttelsesforanstaltninger, har det således efterkommet et ønske fra Parlamentet, om end i kraft af en lidt anden procedure. Denne forskel i fremgangsmåde, der i alt væsentligt udgør en ændring i metode, forudsatte imidlertid ikke en fornyet høring af Parlamentet. Tilsvarende betragtninger gælder ifølge Rådet, for så vidt angår de sanktioner, der er hjemlet i forordningens artikel 6 i tilfælde af overtrædelser begået af en transportvirksomhed.

Rådet bestrider endelig, at forordningens midlertidige karakter udgør en væsentlig ændring af Kommissionens forslag og således medfører forpligtelse til på ny at høre Parlamentet. Sidstnævnte havde i øvrigt selv foreslået at indsætte en betragtning, hvorefter den frie udveksling af tjenesteydelser inden for intern transport burde gennemføres gradvis for at undgå alvorlige forstyrrelser.

Endelig gør Rådet gældende, at det ved udstedelsen af den anfægtede forordning uden ændringer har vedtaget et ændret forslag fra Kommissionen. De ændringer, Kommissionen foretog i sit oprindelige forslag, ændrer ikke dette som helhed i selve dets indhold, da disse ændringer falder ind under et af følgende punkter:

— Ændringerne udgør ændringer i metode, der tilsigter at opfylde den opstillede målsætning (som f.eks. bestemmelserne vedrørende indførelsen af et fællesskabskontingent).

— Ændringerne går i samme retning som et ønske udtrykt af Parlamentet i dets udtalelse vedrørende det oprindelige forslag (som f.eks. beskyttelsesforanstaltningerne, sanktionerne og den gradvise liberalisering).

— Ved ændringerne fjernes bestemmelser, hvis overensstemmelse med traktaten var tvivlsom (som f.eks. definitionen på de virksomheder, der har adgang til ordningen, og kravet om et fiktivt hjemsted eller om en ansvarlig repræsentant).

I sin duplik har Rådet endvidere understreget, at forskellen mellem Rådets og Kommissionens synspunkt hovedsagelig vedrørte den metode, der skal anvendes med henblik på indførelsen af cabotagekørsel, og at det ikke er godtgjort, at virkningerne af den foreslåede metode er så forskellige fra virkningerne af den anvendte metode, at forslaget af den grund er blevet påvirket i selve dets indhold.

M. Zuleeg
Refererende dommer