ARREST VAN HET HOF
16 juli 1992 *

In zaak C-65/90,

Europees Parlement, vertegenwoordigd door J. Campinos, rechtskundig adviseur, bijgestaan door R. Bieber, juridisch adviseur, en J. Schoo, lid van de juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij het secretariaat-generaal van het Europees Parlement, Kirchberg,

verzoeker,

tegen

Raad van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J.-C. Piris, rechtskundig adviseur, en J. Aussant, lid van de juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij X. Herlin, adjunct-directeur van de directie juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

verweerder,

betreffende een beroep, ingesteld krachtens artikel 173 EEG-Verdrag en strekkende tot nietigverklaring van verordening (EEG) nr. 4059/89 van de Raad van 21 december 1989 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder niet in een Lid-Staat woonachtige vervoersondernemers aldaar tot het binnenlands goederenvervoer over de weg worden toegelaten (PB 1989, L 390, blz. 3),

wijst

* Procestaal: Frans.

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse en P. J. G. Kapteyn, kamerpresidenten, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Diez de Velasco en M. Zuleeg, rechters,

advocaat-generaal: M. Darmon
griffier: J. A. Pompe, adjunct-griffier

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 8 januari 1992,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 februari 1992,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 14 maart 1990, heeft het Europees Parlement krachtens artikel 173 EEG-Verdrag beroep ingesteld tot nietigverklaring van verordening (EEG) nr. 4059/89 van de Raad van 21 december 1989 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder niet in een Lid-Staat woonachtige vervoersondernemers aldaar tot het binnenlands goederenvervoer over de weg worden toegelaten (PB 1989, L 390, blz. 3).

2 Bij deze verordening, gebaseerd op artikel 75 EEG-Verdrag, is een communautair cabotagecontingent ingevoerd, bestaande uit 15 000 cabotagevergunningen die twee maanden geldig zijn (artikel 2, lid 1). Dit contingent wordt volgens een bepaalde verdeelsleutel over de verschillende Lid-Staten verdeeld en vanaf 1 januari 1991 jaarlijks verhoogd naar gelang van de gemiddelde ontwikkelingen in het

binnenlands goederenvervoer over de weg in de Lid-Staten (artikel 2, leden 3 en 4). Indien de binnenlandse vervoersmarkt in een bepaalde geografische zone ernstig wordt verstoord door cabotageactiviteiten, kan de Commissie, na raadpleging van de andere Lid-Staten, besluiten tot het nemen van vrijwaringsmaatregelen, welke maatregelen de tijdelijke uitsluiting van de betrokken zone van de werkingssfeer van de verordening kunnen omvatten (artikel 2, lid 5).

3 In de bestreden verordening is bovendien bepaald, dat onder voorbehoud van de toepassing van de communautaire voorschriften, het verrichten van cabotagevervoer wordt beheerst door de wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften van de Lid-Staat van ontvangst inzake tarieven en contractuele voorwaarden van het vervoer, afmetingen en gewichten van bedrijfsvoertuigen, het vervoer van sommige categorieën goederen, rij- en rusttijden en de BTW op vervoersdiensten (artikel 5). De verordening, in werking getreden op 1 juli 1990, is van toepassing tot en met 31 december 1992 (artikel 9, eerste en tweede alinea). De Raad heeft zich evenwel verbonden om vóór 1 juli 1992 een verordening vast te stellen waarin de definitieve cabotageregeling wordt vastgesteld, die op 1 januari 1993 in werking zal treden (artikel 9, derde alinea).

4 Blijkens het dossier vindt de bestreden handeling haar oorsprong in een door de Commissie op 5 december 1985 bij de Raad ingediend voorstel (PB 1985, C 349, blz. 26), waarover het Parlement advies heeft uitgebracht in een resolutie van 12 september 1986 (PB 1986, C 255, blz. 236).

5 Dit voorstel, gebaseerd op artikel 75 EEG-Verdrag, hield in hoofdzaak in dat met ingang van 1 januari 1987 alle voor rekening van derden handelende ondernemers in het beroepsgoederenvervoer over de weg, in een Lid-Staat gevestigd en aldaar gemachtigd tot internationaal goederenvervoer over de weg, in een andere Lid-Staat zouden worden toegelaten tot het binnenlands beroepsgoederenvervoer over de weg voor rekening van derden, waarbij zij deze activiteiten tijdelijk zouden mogen uitvoeren zonder in de betrokken Lid-Staat een zetel of andere vestiging te hebben (artikel 1).

6 Het voorstel bepaalde bovendien, dat vervoerders zoals in het voorstel gedefinieerd, met ingang van 1 januari 1987 in een andere Lid-Staat dan die van vestiging, zonder kwantitatieve of kwalitatieve beperkingen binnenlands vervoer zouden mogen verrichten in aansluiting op goederenvervoer tussen twee Lid-Staten, mits het aantal vervoerprestaties beperkt zou blijven tot twee en de vervoerprestaties zouden plaatsvinden op de terugweg naar de Lid-Staat waar de vervoerder is gevestigd of naar die waar zich het vertrekpunt van het voorafgaande internationale vervoer bevindt (artikel 5).

7 Tijdens de zitting van de Raad die tot de vaststelling van de bestreden verordening leidde, op 21 december 1989, wijzigde de Commissie haar oorspronkelijke voorstel; de tekst daarvan was gelijk aan die van de verordening. De Raad stelde de verordening overeenkomstig het aldus gewijzigde voorstel met gekwalificeerde meerderheid vast, zonder het Parlement over het gewijzigde voorstel opnieuw te hebben geraadpleegd.

8 Tot staving van zijn beroep beroept het Europees Parlement zich op schending van zijn recht op deelneming aan het communautaire wetgevingsproces, op grond dat het niet een tweede keer is geraadpleegd alvorens de litigieuze verordening werd vastgesteld. Die tweede raadpleging, aldus het Parlement, is in het kader van de procedure van artikel 75 EEG-Verdrag noodzakelijk wanneer de Raad in belangrijke mate afwijkt van het aanvankelijke voorstel van de Commissie.

9 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten van het geschil, het procesverloop alsmede de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

De ontvankelijkheid

10 De Raad heeft krachtens artikel 91, lid 1, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen, waarin hij de bevoegdheid van het Parlement om beroep tot nietigverklaring in te stellen, betwist.

11 Tot staving van deze exceptie beroept de Raad zich in de eerste plaats op de beginselen, geformuleerd in het zogenoemde „Comitologie"-arrest van 27 september 1988 (zaak 302/87, Parlement/Raad, Jurispr. 1988, blz. 5615). Na inmiddels akte te hebben genomen van het tussenarrest van 22 mei 1990 inzake de zogenoemde „post-Tsjernobyl-verordening" (zaak C-70/88, Parlement/Raad, Jurispr. 1990, blz. I-2041), heeft hij in zijn met toestemming van het Hof ingediende aanvullende opmerkingen en ter terechtzitting een aantal aan dit laatste arrest ontleende argumenten aangevoerd.

12 Volgens de Raad blijkt uit het arrest van 22 mei 1990 dat het recht van het Parlement om beroep krachtens artikel 173 EEG-Verdrag in te stellen, slechts bij wijze van uitzondering kan worden uitgeoefend, namelijk wanneer het evenwicht van het systeem van het Verdrag in gevaar komt, dat wil zeggen bij wezenlijke schending van de voornaamste prerogatieven van het Parlement. In casu zou aan die criteria niet zijn voldaan, omdat in het onderhavige beroep niet de rechtsgrondslag van de bestreden verordening in geding wordt gebracht en het hier bovendien niet gaat om de samenwerkingsprocedure, maar om een procedure van eenvoudige raadpleging van het Parlement.

13 Dienaangaande behoeft slechts te worden herinnerd aan het arrest van 22 mei 1990 (reeds aangehaald), waarin het Hof oordeelde dat een beroep dat het Parlement bij het Hof instelt tegen een handeling van de Raad of de Commissie, ontvankelijk is, mits dit beroep slechts strekt tot eerbiediging van zijn prerogatieven en slechts berust op middelen die aan schending van deze prerogatieven zijn ontleend (r. o. 27), met dien verstande dat tot de aan het Parlement verleende prerogatieven, in de door de Verdragen voorziene gevallen, onder meer zijn deelneming aan de wetgevingsprocedure behoort (r. o. 28).

14 Toepassing van deze criteria leidt ertoe, dat het beroep ontvankelijk moet worden verklaard. Het Parlement beroept zich immers op schending van zijn prerogatieven met het betoog, dat het niet een tweede maal is geraadpleegd in de procedure die tot de bestreden verordening heeft geleid, en derhalve niet naar behoren is betrokken bij de voorbereiding van een normatieve handeling voor de vaststelling waarvan ingevolge artikel 75 EEG-Verdrag de voorafgaande raadpleging van het Parlement is vereist. De reguliere raadpleging van het Parlement is, in de gevallen waarin deze door het Verdrag wordt voorgeschreven, een middel dat het Parlement in staat stelt daadwerkelijk aan de communautaire regelgeving deel te nemen (zie de zogenoemde „Isoglucose"-arresten van 29 oktober 1980, zaak 138/79, Roquette Frères, Jurispr. 1980, blz. 3333, r. o. 33, en zaak 139/79, Maizena, Jurispr. 1980, blz. 3393, r. o. 34).

15 De door de Raad opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid moet dus worden verworpen.

Ten gronde

16 Blijkens de rechtspraak van het Hof impliceert het vereiste dat het Parlement in de door het Verdrag voorziene gevallen in de loop van de wetgevingsprocedure wordt geraadpleegd, dat steeds een nieuwe raadpleging moet volgen wanneer de uiteindelijk vastgestelde regeling, in haar geheel beschouwd, wezenlijk afwijkt van die waarover het Parlement reeds werd geraadpleegd, uitgezonderd de gevallen waarin de wijzigingen in hoofdzaak beantwoorden aan door het Parlement zelf te kennen gegeven verlangens (zie de arresten van 15 juli 1970, zaak 41/69, Chemiefarma, Jurispr. 1970, blz. 661 en 4 februari 1982, zaak 817/79, Buyl, Jurispr. 1982, blz. 245).

17 Volgens artikel 1 van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie, waarover het Parlement advies heeft uitgebracht, zouden alle voor rekening van derden handelende ondernemers in het beroepsgoederenvervoer over de weg, gevestigd in een Lid-Staat en aldaar gemachtigd tot internationaal goederenvervoer over de weg, worden toegelaten tot het binnenlands beroepsgoederenvervoer over de weg in een andere Lid-Staat dan die van vestiging. Ingevolge artikel 3 van het oorspronkelijke voorstel zou dat binnenlands vervoer worden beheerst door de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staat waar het vervoer werd verricht, in dier voege dat die bepalingen op de betrokken vervoerders moesten worden toegepast onder dezelfde voorwaarden als door die Lid-Staat jegens eigen onderdanen werden gehanteerd.

18 Volgens de door de Raad vastgestelde regeling daarentegen worden vervoersondernemers die in een Lid-Staat zijn gevestigd en aldaar gemachtigd tot internationaal goederenvervoer over de weg, slechts tijdelijk toegelaten tot het binnenlands beroepsgoederenvervoer over de weg in een andere Lid-Staat (artikel 1). Cabotage kan slechts geschieden in het kader van een communautair contingent, dat 15 000 vergunningen omvat met een geldigheidsduur van twee maanden (artikel 2). Bovendien is de verordening slechts van toepassing tot en met 31 december 1992 en moet de Raad vóór 1 juli 1992 een verordening vaststellen die de definitieve cabotageregeling bevat (artikel 9).

19 Bij vergelijking tussen het oorspronkelijke voorstel van de Commissie en de bestreden verordening blijkt, dat het beginsel van vrije cabotage in de Lid-Staten voor in een andere Lid-Staat gevestigde vervoersondernemers plaats heeft moeten maken voor het beginsel van tijdelijke toelating, in het kader van een communautair contingent. Deze wijzigingen raken de kern van de regeling en moeten dus als wezenlijk worden aangemerkt. Zij beantwoorden aan generlei wens van het Parlement. Dit had juist in zijn advies van 12 september 1986 een verdergaande liberalisering bepleit met zijn voorstel om aan artikel 1 een nieuw lid toe te voegen, inhoudende dat de Lid-Staten waar de toelating tot het binnenlands goederenvervoer aan kwantitatieve beperkingen gebonden is, het aantal vergunningen in zodanige mate zouden verhogen dat bij de verlening van extra vergunningen ook vervoerders uit andere Lid-Staten aan het binnenlands vervoer zouden kunnen deelnemen.

20 Deze wijzigingen, die het systeem van het ontwerp in zijn geheel aantasten, vormen op zich voldoende reden om een nieuwe raadpleging van het Parlement noodzakelijk te maken. De overige middelen van verzoeker hoeven derhalve niet te worden onderzocht.

21 In deze omstandigheden vormt het achterwege blijven van een tweede raadpleging van het Parlement in het kader van de wetgevingsprocedure van artikel 75 EEG-Verdrag, een schending van wezenlijke vormvoorschriften, die tot nietigverklaring van de litigieuze handeling moet leiden.

De beperking in de tijd van de gevolgen van de nietigverklaring

22 Artikel 9 van de litigieuze verordening bepaalt, dat de ingevoerde regeling tot en met 31 december 1992 van toepassing is.

23 In het belang van de rechtszekerheid en ter voorkoming van een onderbreking in de continuïteit van het communautaire cabotagestelsel, dient gebruik te worden gemaakt van artikel 174, tweede alinea, EEG-Verdrag, op grond waarvan het Hof die gevolgen van een vernietigde verordening kan aanwijzen die als gehandhaafd moeten worden beschouwd.

24 Derhalve dienen de gevolgen van de nietig verklaarde verordening gehandhaafd te blijven totdat de Raad, na reguliere raadpleging van het Parlement, een nieuwe regeling ter zake zal hebben vastgesteld.

Kosten

25 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien de Raad in het ongelijk is gesteld, dient hij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) Verklaart nietig verordening (EEG) nr. 4059/89 van de Raad van 21 december 1989 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder niet in een Lid-Staat woonachtige vervoersondernemers aldaar tot het binnenlands goederenvervoer over de weg worden toegelaten.

2) Verstaat dat de gevolgen van de nietig verklaarde verordening gehandhaafd blijven totdat de Raad, na reguliere raadpleging van het Parlement, een nieuwe regeling ter zake zal hebben vastgesteld.

3) Verwijst de Raad in de kosten.

Due Joliet Schockweiler Grévisse

Kapteyn Mancini Kakouris

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Diez de Velasco Zuleeg

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 juli 1992.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

O. Due