ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 16ης Ιουνίου 1992 *

Στην υπόθεση C-65/90,

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εκπροσωπούμενο από τον Jorge Campinos, jurisconsultus, επικουρούμενο από τους Roland Bieder, νομικό σύμβουλο, και Johann Schoo, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο τη Γενική Γραμματεία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Kirchberg,

προσφεύγον,

κατά

Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπουμένου από τον Jean-Claude Piris, jurisconsultus, και την Jill Aussant, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Xavier Herlin, αναπληρωτή διευθυντή της Διευθύνσεως Νομικών Υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, 100, boulebard Konrad Adenauer,

καθού,

που έχει ως αντικείμενο προσφυγή βάσει του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΟΚ, με την οποία ζητείται η ακύρωση του κανονισμού (ΕΟΚ) 4059/89 του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1989, για τον καθορισμό των όρων, υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές οδικές εμπορευματικές μεταφορές σ' ένα κράτος μέλος μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σ' αυτό (ΕΕ L 390, σ. 3),

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους O. Due, Πρόεδρο, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse και P. J. G. Kapteyn, προέδρους τμήματος, G. F. Mancini, K. N. Κακούρη, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco και M. Zuleeg, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: M. Darmon
γραμματέας: J. A. Pompe, βοηθός γραμματέας,

λαμβάνοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 8ης Ιανουαρίου 1992,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 26ης Φεβρουαρίου 1992,

εκδίδει την ακόλουθη,

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 14 Μαρτίου 1990, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζήτησε, δυνάμει του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΟΚ, την ακύρωση του κανονισμού (ΕΟΚ) 4059/89 του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1989, για τον καθορισμό των όρων, υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές οδικές εμπορευματικές μεταφορές σ' ένα κράτος μέλος μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σ' αυτό (ΕΕ L 390, σ. 3).

2 Ο κανονισμός αυτός, που στηρίζεται στο άρθρο 75 της Συνθήκης ΕΟΚ, καθιέρωσε « κοινοτική ποσόστωση cabotage » που περιλαμβάνει 15 000 άδειες cabotage διαρκείας 2 μηνών (άρθρο 2, παράγραφος 1). Η ποσόστωση αυτή κατανέμεται μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών βάσει συγκεκριμένης κλίμακας και αυξάνεται κατ' έτος, από 1ης Ιουλίου 1991, σε συνάρτηση με τη μέση εξέλιξη των εσωτερικών οδικών μεταφορών

των κρατών μελών (άρθρο 2, παράγραφοι 3 και 4). Σε περίπτωση σοβαρής διαταράξεως της αγοράς των εσωτερικών μεταφορών μιας συγκεκριμένης γεωγραφικής ζώνης, λόγω των δραστηριοτήτων cabotage, η Επιτροπή μπορεί να λάβει μέτρα διασφαλίσεως, αφού ζητήσει τη γνώμη των κρατών μελών· η έκταση των μέτρων αυτών μπορεί να φτάνει μέχρι την προσωρινή εξαίρεση της σχετικής ζώνης από το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού (άρθρο 2, παράγραφος 5).

3 Ο προσβαλλόμενος κανονισμός προβλέπει εξάλλου ότι η εκτέλεση των μεταφορών cabotage υπόκειται, υπό την επιφύλαξη της εφαρμογής των κοινοτικών ρυθμίσεων, στις διατάξεις που ισχύουν στο κράτος μέλος υποδοχής, όσον αφορά τις τιμές και τους όρους που διέπουν τη σύμβαση μεταφοράς, το βάρος και τις διαστάσεις των οδικών οχημάτων, τις προϋποθέσεις σχετικά με τη μεταφορά ορισμένων κατηγοριών εμπορευμάτων, τον χρόνο οδηγήσεως και αναπαύσεως καθώς και τον φόρο προστιθεμένης αξίας στις υπηρεσίες μεταφορών (άρθρο 5). Ο κανονισμός αυτός, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιουλίου 1990, εφαρμόζεται έως τις 31 Δεκεμβρίου 1992 (άρθρο 9, πρώτο και δεύτερο εδάφιο). Το Συμβούλιο ανέλαβε εντούτοις την υποχρέωση να εκδώσει, πριν από την 1η Ιουλίου 1992, κανονισμό για τον καθορισμό του οριστικού καθεστώτος του cabotage, ο οποίος θ' αρχίσει να ισχύει την 1η Ιανουαρίου 1993 (άρθρο 9, τρίτο εδάφιο).

4 Από τη δικογραφία προκύπτει ότι η προσβαλλόμενη πράξη έχει ως αφετηρία πρόταση κανονισμού, που υπέβαλε η Επιτροπή στο Συμβούλιο στις 5 Δεκεμβρίου 1985 (ΕΕ C 349, σ. 26), επί της οποίας γνωμοδότησε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με ψήφισμα της 12ης Σεπτεμβρίου 1986 (ΕΕ C 255, σ. 236).

5 Η πρόταση αυτή, στηριζόμενη στο άρθρο 75 της Συνθήκης ΕΟΚ, προέβλεπε κατ' ουσίαν ότι από την 1η Ιανουαρίου 1987 κάθε μεταφορέας που εκτελεί οδικές εμπορευματικές μεταφορές για λογαριασμό τρίτου, ο οποίος είναι εγκατεστημένος σε κράτος μέλος και μπορεί να εκτελεί διεθνείς οδικές εμπορευματικές μεταφορές στο κράτος μέλος αυτό, θα γινόταν δεκτός στις εθνικές οδικές εμπορευματικές μεταφορές για λογαριασμό τρίτου σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο στο οποίο είναι εγκατεστημένος· θα μπορούσε να ασκεί τις δραστηριότητες αυτές προσωρινά στο εν λόγω κράτος μέλος χωρίς τη σύσταση σ' αυτό το κράτος έδρας ή άλλης εγκαταστάσεως (άρθρο 1).

6 Η πρόταση αυτή προέβλεπε εξάλλου ότι κάθε μεταφορέας, κατά την έννοια της προτάσεως, θα γινόταν δεκτός, από την 1η Ιανουαρίου 1987, να πραγματοποιεί σε ένα κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο στο οποίο είναι εγκατεστημένος, χωρίς ποσοτικούς ή ποιοτικούς περιορισμούς, εθνικές μεταφορές που ακολουθούν τη μεταφορά εμπορευμάτων μεταξύ δύο κρατών μελών, αρκεί ο αριθμός των μεταφορών αυτών να περιορίζεται σε δύο και οι μεταφορές να πραγματοποιούνται κατά τη διάρκεια του ταξιδιού επιστροφής είτε προς το κράτος μέλος όπου ο μεταφορέας είναι εγκατεστημένος, είτε προς το κράτος μέλος όπου βρίσκεται ο τόπος αφετηρίας της προηγούμενης διεθνούς μεταφοράς (άρθρο 5).

7 Κατά τη συνεδρίαση του Συμβουλίου που κατέληξε, στις 21 Δεκεμβρίου 1989, στην έκδοση του προσβαλλομένου κανονισμού, η Επιτροπή τροποποίησε την αρχική της πρόταση, προτείνοντας κείμενο πανομοιότυπο με αυτό του εν λόγω κανονισμού. Το Συμβούλιο εξέδωσε τον κανονισμό σύμφωνα με την τροποποιημένη, κατά τον τρόπο αυτό,πρόταση, με ειδική πλειοψηφία, χωρίς νέα διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επί της τροποποιημένης προτάσεως.

8 Προς υποστήριξη της προσφυγής του, το Κοινοβούλιο επικαλείται προσβολή του δικαιώματός του συμμετοχής στην κοινοτική νομοθετική διαδικασία, λόγω της παραλείψεως δεύτερης διαβουλεύσεως πριν την έκδοση του επίδικου κανονισμού. Πράγματι, κατά την άποψη του Κοινοβουλίου, αυτή η δεύτερη διαβούλευση ήταν απαραίτητη, στο πλαίσιο της διαδικασίας που προβλέπεται στο άρθρο 75 της Συνθήκης, εφόσον το Συμβούλιο απέστη σημαντικά από την αρχική πρόταση της Επιτροπής.

9 Στην έκθεση ακροατηρίου αναπτύσσονται διεξοδικώς τα πραγματικά περιστατικά της διαφοράς, η εξέλιξη της διαδικασίας καθώς και οι λόγοι ακυρώσεως και τα επιχειρήματα των διαδίκων. Τα στοιχεία αυτά της δικογραφίας δεν επαναλαμβάνονται κατωτέρω παρά μόνο καθόσον απαιτείται για τη συλλογιστική του Δικαστηρίου.

Επί του παραδεκτού

10 Το Συμβούλιο προέτεινε ένσταση απαραδέκτου δυνάμει του άρθρου 91, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, του Κανονισμού Διαδικασίας, με την οποία αμφισβητεί την ενεργητική νομιμοποίηση του Κοινοβουλίου για την άσκηση προσφυγής ακυρώσεως.

11 Προς υποστήριξη της ενστάσεως αυτής το Συμβούλιο επικαλέστηκε καταρχάς τις αρχές που συνάγονται από την απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, γνωστή ως απόφαση « περί των επιτροπών », 302/87, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1988, σ. 5615). Αφού έλαβε εν τω μεταξύ γνώση της παρεμπίπτουσας αποφάσεως της 22ας Μαΐου 1990, γνωστής ως « κανονισμός μετά-Τσερνομπίλ », C-70/88, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1990, σ. I-2041), επικαλέστηκε, σε συμπληρωματικές παρατηρήσεις που κατέθεσε με άδεια του Δικαστηρίου και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, επιχειρήματα αντλούμενα από την τελευταία αυτή απόφαση.

12 Κατά την άποψη του Συμβουλίου, από την απόφαση της 22ας Μαΐου 1990 προκύπτει ότι το δικαίωμα του Κοινοβουλίου για άσκηση προσφυγής δυνάμει του άρθρου 173 της Συνθήκης μπορεί να ασκηθεί μόνο εξαιρετικά, στις περιπτώσεις που υπάρχει κίνδυνος να διακυβευθεί η ισορροπία του συστήματος της Συνθήκης, δηλαδή σε περιπτώσεις ουσιώδους προσβολής των κύριων προνομιών του Κοινοβουλίου. Οι προϋποθέσεις όμως αυτές δεν πληρούνται στην προκειμένη περίπτωση, δεδομένου ότι η παρούσα προσφυγή δεν αμφισβητεί τη νομική βάση της προσβαλλομένης πράξεως και, εξάλλου, δεν αφορά τη διαδικασία συνεργασίας, αλλά διαδικασία απλής διαβουλεύσεως με το Κοινοβούλιο.

13 Ως προς αυτό αρκεί να υπενθυμιστεί ότι, όπως έκρινε το Δικαστήριο στην προαναφερθείσα απόφαση της 22ας Μαΐου 1990, είναι παραδεκτή η εκ μέρους του Κοινοβουλίου άσκηση ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγής ακυρώσεως κατά πράξεων του Συμβουλίου ή της Επιτροπής, υπό την προϋπόθεση ότι η προσφυγή αυτή αποσκοπεί αποκλειστικά στη διαφύλαξη των προνομιών του Κοινοβουλίου και στηρίζεται μόνο σε λόγους αντλούμενους από την προσβολή των τελευταίων (σκέψη 27), λαμβανομένου υπόψη ότι μεταξύ των προνομιών που έχουν παρασχεθεί στο Κοινοβούλιο περιλαμβάνεται ιδίως, στις προβλεπόμενες από τις Συνθήκες περιπτώσεις, η συμμετοχή του στη διαδικασία καταρτίσεως των κανονιστικών πράξεων (σκέψη 28).

14 Κατ' εφαρμογή των κριτηρίων αυτών, η προσφυγή πρέπει να κριθεί παραδεκτή. Πράγματι, το Κοινοβούλιο επικαλείται προσβολή των προνομιών του υποστηρίζοντας ότι, επειδή δεν υπήρξε δεύτερη διαβούλευση κατά τη διάρκεια της διαδικασίας που κατέληξε στον προσβαλλόμενο κανονισμό, το Κοινοβούλιο δεν μετέσχε δεόντως στην κατάρτιση κανονιστικής πράξεως η έκδοση της οποίας, σύμφωνα με το άρθρο 75 της Συνθήκης, εξαρτάται από την προϋπόθεση της προηγούμενης διαβουλεύσεως με το Κοινοβούλιο. Η τακτική όμως διαβούλευση με το Κοινοβούλιο, στις περιπτώσεις που προβλέπει η Συνθήκη, αποτελεί ένα από τα μέσα που επιτρέπουν στο Κοινοβούλιο να μετέχει αποτελεσματικά στη νομοθετική διαδικασία της Κοινότητας (βλ. τις αποφάσεις της 29ης Οκτωβρίου 1980, καλούμενες « Ισογλυκόζη », 138/79, Roquettes frères κατά Συμβουλίου, Rec. 1980, σ. 3333 και 139/79, Maizena κατά Συμβουλίου, Rec. 1980, σ. 3393).

15 Επομένως, η ένσταση απαραδέκτου που προτάθηκε από το Συμβούλιο πρέπει να απορριφθεί.

Επί της ουσίας

16 Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι η προϋπόθεση της διαβουλεύσεως με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά τη νομοθετική διαδικασία, στις περιπτώσεις που προβλέπει η Συνθήκη, συνεπάγεται την προϋπόθεση νέας διαβουλεύσεως κάθε φορά που το κείμενο που θεσπίζεται τελικώς, εξεταζόμενο στο σύνολό του, απέχει ως προς την ουσία του από το κείμενο επί του οποίου χώρησε ήδη διαβούλευση με το Κοινοβούλιο, εξαιρέσει των περιπτώσεων στις οποίες οι τροπολογίες ανταποκρίνονται, ως προς την ουσία, στην επιθυμία που εξέφρασε το ίδιο το Κοινοβούλιο (βλ. τις αποφάσεις της 15ης Ιουλίου 1970, 41/69, Chemiefarma κατά Επιτροπής, Rec. 1970, σ. 661, και της 4ης Φεβρουαρίου 1982, 817/79, Buyl κατά Επιτροπής, Συλλογή 1982, σ. 245).

17 Πρέπει να επισημανθεί ότι η αρχική πρόταση της Επιτροπής, επί της οποίας γνωμοδότησε το Κοινοβούλιο, προέβλεπε, στο άρθρο 1, ότι κάθε μεταφορέας που εκτελεί οδικές εμπορευματικές μεταφορές για λογαριασμό τρίτου, εγκατεστημένος σε κράτος μέλος και δυνάμενος να εκτελεί διεθνείς οδικές εμπορευματικές μεταφορές, γίνεται δεκτός στις εθνικές οδικές εμπορευματικές μεταφορές σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο στο οποίο είναι εγκατεστημένος. Κατά το άρθρο 3 της αρχικής προτάσεως, η εκτέλεση των εθνικών μεταφορών έπρεπε να υπόκειται στους κανόνες που ισχύουν στο κράτος μέλος όπου πραγματοποιούνται οι μεταφορές αυτές, υπό την προϋπόθεση ότι οι κανόνες αυτοί εφαρμόζονται στους μεταφορείς που δεν είναι εγκατεστημένοι στο κράτος αυτό υπό τους ίδιους όρους με εκείνους που το κράτος αυτό επιβάλλει στους πολίτες του.

18 Αντίθετα, οι διατάξεις που θέσπισε το Συμβούλιο αφορούν μόνο την προσωρινή αποδοχή των μεταφορέων που είναι εγκατεστημένοι σε κράτος μέλος και έχουν το δικαίωμα να εκτελούν διεθνείς οδικές εμπορευματικές μεταφορές στις εθνικές οδικές εμπορευματικές μεταφορές σε άλλο κράτος μέλος (άρθρο 1). Το cabotage μπορεί να εκτελείται μόνο στο πλαίσιο κοινοτικής ποσοστώσεως που περιλαμβάνει 15 000 άδειες cabotage διαρκείας δύο μηνών (άρθρο 2). Εξάλλου, ο κανονισμός εφαρμόζεται μόνο έως τις 31 Δεκεμβρίου 1992, ενώ το Συμβούλιο οφείλει να εκδώσει, πριν από την 1η Ιουλίου 1992, κανονισμό για τον καθορισμό του οριστικού καθεστώτος του cabotage (άρθρο 9).

19 Από τη σύγκριση της αρχικής προτάσεως της Επιτροπής και του προσβαλλομένου κανονισμού προκύπτει ότι η αρχή της ελευθερίας του cabotage στα κράτη μέλη για τους μεταφορείς που είναι εγκατεστημένοι σε άλλο κράτος μέλος αντικαταστάθηκε από την αρχή της προσωρινής αποδοχής, στο πλαίσιο κοινοτικής ποσοστώσεως. Οι τροποποιήσεις αυτές αφορούν τον πυρήνα του συστήματος που τέθηκε σε εφαρμογή και πρέπει επομένως να χαρακτηριστούν ουσιώδεις. Δεν ανταποκρίνονται σε καμία επιθυμία του Κοινοβουλίου. Πράγματι, το Κοινοβούλιο, στη γνωμοδότησή του της 12ης Σεπτεμβρίου 1986, συνέστησε αντίθετα μία περισσότερο εκτεταμένη ελευθέρωση προτείνοντας την προσθήκη, στο άρθρο 1, μιας παραγράφου με σκοπό να εξασφαλιστεί ότι τα κράτη μέλη, στα οποία η άδεια πραγματοποιήσεως εθνικών μεταφορών εξαρτάται από ποσοτικούς περιορισμούς, θα αυξήσουν ανάλογα τον αριθμό των αδειών, ώστε να καταστεί δυνατή η συμμετοχή στις εσωτερικές μεταφορές μεταφορέων από άλλα κράτη μέλη, κατά την παροχή προσθέτων αδειών.

20 Οι τροποποιήσεις αυτές, οι οποίες θίγουν το σύστημα του σχεδίου στο σύνολό του, αρκούν από μόνες τους ώστε να απαιτείται νέα διαβούλευση με το Κοινοβούλιο, χωρίς να χρειάζεται να εξετασθούν οι υπόλοιποι λόγοι ακυρώσεως του προσφεύγοντος.

21 Υπό τις συνθήκες αυτές, το γεγονός ότι δεν έγινε δεύτερη διαβούλευση με το Κοινοβούλιο κατά τη νομοθετική διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 75 της Συνθήκης αποτελεί παράβαση ουσιώδους τύπου, συνεπαγομένη ακύρωση της επίδικης πράξης.

Επί του χρονικού περιορισμού των αποτελεσμάτων της ακυρώσεως

22 Πρέπει να υπενθυμιστεί ότι ο εν λόγω κανονισμός προβλέπει στο άρθρο 9 ότι το θεσπιζόμενο καθεστώς εφαρμόζεται έως τις 31 Δεκεμβρίου 1992.

23 Για λόγους ασφαλείας δικαίου και για να αποφευχθεί η έλλειψη συνέχειας στο κοινοτικό καθεστώς cabotage, πρέπει να εφαρμοστεί το άρθρο 174, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, σύμφωνα με το οποίο το Δικαστήριο μπορεί να προσδιορίσει εκείνα τα αποτελέσματα του ακυρωθέντος κανονισμού που θεωρούνται ότι διατηρούν την ισχύ τους.

24 Πρέπει κατά συνέπεια να διατηρηθούν τα αποτελέσματα του ακυρωθέντος κανονισμού μέχρις ότου το Συμβούλιο, μετά προσήκουσα διαβούλευση με το Κοινοβούλιο, θεσπίσει νέα ρύθμιση για το ζήτημα αυτό.

Επί των δικαστικών εξόδων

25 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα. Δεδομένου ότι το Συμβούλιο ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

1) Ακυρώνει τον κανονισμό (ΕΟΚ) 4059/89 του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1989, για τον καθορισμό των όρων υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές οδικές εμπορευματικές μεταφορές σ' ένα κράτος μέλος μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σ' αυτό.

2) Τα αποτελέσματα του κανονισμού που ακυρώνεται διατηρούνται μέχρις ότου το Συμβούλιο, μετά προσήκουσα διαβούλευση με το Κοινοβούλιο, θεσπίσει νέα ρύθμιση για το ζήτημα αυτό.

3) Καταδικάζει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

Due Joliet Schockweiler Grévisse

Kapteyn Mancini Κακούρης

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Díez de Velasco Zuleeg

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση το Λουξεμβούργο στις 16 Ιουλίου 1992.

Ο Γραμματέας

J.-G. Giraud

Ο Πρόεδρος

O. Due