2. Η πρακτική διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στις περιπτώσεις που προβλέπει η Συνθήκη, αποτελεί ένα από τα μέσα που επιτρέπουν στο Κοινοβούλιο να μετέχει αποτελεσματικά στη νομοθετική διαδικασία της Κοινότητας. Η απαίτηση της διαβουλεύσεως αυτής επιβάλλει να χωρεί νέα διαβούλευση κάθε φορά που το κείμενο που θεσπίζεται τελικώς, εξεταζόμενο στο σύνολό του, απέχει, ως προς την ίδια την ουσία του, από το κείμενο επί του οποίου εχώρησε ήδη διαβούλευση με το Κοινοβούλιο, εξαιρέσει των περιπτώσεων στις οποίες οι τροποπολογίες ανταποκρίνονται, ως προς την ουσία, στην επιθυμία που εξέφρασε το ίδιο το Κοινοβούλιο.

3. Από τη σύγκριση της αρχικής προτάσεως της Επιτροπής, που οδήγησε στον κανονισμό 4059/89, και του περιεχομένου του κανονισμού αυτού, όπως εκδόθηκε από το Συμβούλιο, προκύπτει ότι η αρχή της ελευθερίας κάθε μεταφορέα που είναι εγκατεστημένος σε ένα κράτος μέλος να ασκεί δραστηριότητες cabotage στα άλλα κράτη μέλη αντικαταστάθηκε από την αρχή της προσωρινής αποδοχής, στο πλαίσιο κοινοτικής ποσοστώσεως. Οι ουσιώδεις αυτές τροποποιήσεις, που δεν ανταποκρίνονται σε καμία επιθυμία του Κοινοβουλίου και θίγουν το σύστημα του σχεδίου στο σύνολό του, είναι από μόνες τους αρκετές, ώστε να καθιστούν αναγκαία νέα διαβούλευση με το Κοινοβούλιο. Το γεγονός ότι δεν έλαβε χώρα δεύτερη διαβούλευση με το Κοινοβούλιο κατά τη νομοθετική διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 75 της Συνθήκης αποτελεί, κατά συνέπεια, παράβαση ουσιώδους τύπου, η οποία πρέπει να οδηγήσει σε ακύρωση του κανονισμού 4059/89.

ΕΚΘΕΣΗ ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ
στην υπόθεση C-65/90 *

I — Το ιστορικό της διαφοράς

1. Με την παρούσα προσφυγή, που ασκήθηκε δυνάμει του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΟΚ, επιδιώκεται η ακύρωση του κανονισμού (ΕΟΚ) 4059/89 του Συμβουλίου, της 21 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), μεταφορές καλούμενες μεταφορές cabotage.

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 βάσει συγκεκριμένης κλίμακος 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 cabo-

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

tage, 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).

Ο προσβαλλόμενος κανονισμός προβλέπει εξάλλου ότι η εκτέλεση των μεταφορών cabotage υπόκειται, με την επιφύλαξη της εφαρμογής των κοινοτικών ρυθμίσεων, στις διατάξεις που ισχύουν στο κράτος 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, που τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιουλίου 1990, εφαρμόζεται ως τις 31 Δεκεμβρίου 1992 (άρθρο 9, πρώτο και δεύτερο εδάφιο). Το Συμβούλιο όμως ανέλαβε την υποχρέωση να εκδώσει, πριν 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).

3. Όσον αφορά το ιστορικό του προσβαλλομένου κανονισμού, πρέπει να επισημανθεί ότι η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο, στις 5 Δεκεμβρίου 1985, «πρόταση κανονισμού (ΕΟΚ) του Συμβουλίου για τον καθορισμό των όρων αποδοχής στις εθνικές οδικές εμπορευματικές μεταφορές σ' ένα κράτος μέλος των μη εγκατεστημένων μεταφορέων» (ΕΕ C349, σ. 26).

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).

Η πρόταση αυτή προέβλεπε εξάλλου ότι κάθε μεταφορέας, κατά την έννοια της προτάσεως, θα γινόταν δεκτός από την 1η Ιανουαρίου 1987, να πραγματοποιεί σ' ένα κράτος μέλος άλλο 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).

Καλούμενο από το Συμβούλιο, το Κοινοβούλιο γνωμοδότησε σε ψήφισμα της 12ης Σεπτεμβρίου 1986 (ΕΕ C 255, σ. 236), με το οποίο, κατ' ουσίαν, ενέκρινε την πρόταση της Επιτροπής.

Στις 21 Δεκεμβρίου 1989 το Συμβούλιο εξέδωσε τον προσβαλλόμενο κανονισμό.

4. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στηρίζει την προσφυγή του σε προβαλλόμενη παραβίαση του δικαιώματός του να συμμετέχει στην κοινοτική νομοθετική διαδικασία. Υποστηρίζει

κατ' ουσίαν ότι το Συμβούλιο, παρεκκλίνοντας σημαντικά από την προαναφερθείσα πρόταση της Επιτροπής, έπρεπε να προβεί σε νέα διαβούλευση με το Κοινοβούλιο πριν εκδώσει τον επίδικο κανονισμό.

II — Έγγραφη διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

1. Η προσφυγή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου πρωτοκολλήθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 14 Μαρτίου 1990.

2. Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 17 Μαΐου 1990, το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, καθού η προσφυγή, άσκησε ένσταση απαραδέκτου δυνάμει του άρθρου 91, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας.

Με απόφαση της 21ης Νοεμβρίου 1990, το Δικαστήριο επιφυλάχθηκε να εξετάσει την ένσταση απαραδέκτου μαζί με την ουσία της υποθέσεως, κατ' εφαρμογή του άρθρου 91, παράγραφος 4, του Κανονισμού Διαδικασίας.

3. Το *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο* ζητεί από το Δικαστήριο:

— να ακυρώσει 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·

— να καταδικάσει το καθού στα δικαστικά έξοδα.

Το *Συμβούλιο* ζητεί από το Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή ως απαράδεκτη·

— άλλως, να απορρίψει την προσφυγή ως αβάσιμη·

— να καταδικάσει το προσφεύγον στα δικαστικά έξοδα.

4. Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετά από ακρόαση του γενικού εισαγγελέα το Δικαστήριο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων.

III — Λόγοι ακυρώσεως και επιχειρήματα των διαδίκων

1. *Επί του παραδεκτού*

α) Το *Συμβούλιο* επικαλέστηκε, καταρχάς, προς υποστήριξη της ενστάσεως απαραδέκτου, τις αρχές που συνήγαγε το Δικαστήριο στην απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, 302/82, Κοινοβούλιο κατά Επιτροπής, γνωστή ως απόφαση « περί των επιτροπών » (Συλλογή 1988, σ. 5615).

Στη συνέχεια, αφού έλαβε γνώση της μη οριστικής αποφάσεως της 22ας Μαΐου 1990, C-70/88, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, γνωστής ως « κανονισμός μετά-Τσερνομπίλ » (Συλλογή 1990, σ. I-2041), ανέπτυξε, στις συμπληρωματικές παρατηρήσεις που υπέβαλε με άδεια του Δικαστηρίου, τα ακόλουθα επιχειρήματα:

Κατά την άποψη του Συμβουλίου, από την απόφαση της 22ας Μαΐου 1990 προκύπτει ότι το Κοινοβούλιο δεν έχει απεριόριστο

δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής δυνάμει του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΟΚ και ότι η δυνατότητα του Κοινοβουλίου να επικαλείται το άρθρο αυτό πρέπει να αναγνωρίζεται εξαιρετικώς, στις περιπτώσεις που υπάρχει κίνδυνος να τεθεί εν αμφιβόλω η ισορροπία του συστήματος της Συνθήκης, δηλαδή σε περίπτωση ουσιώδους προσβολής των κύριων προνομιών του Κοινοβουλίου.

Το Συμβούλιο υποστηρίζει στο πλαίσιο αυτό ότι η παρούσα προσφυγή, σε αντίθεση με την υπόθεση « μετά-Τσερνομπίλ«, δεν αμφισβητεί τη νομική βάση του προσβαλλομένου κανονισμού, έτσι ώστε δεν μπορεί να γίνει λόγος για προφανή προσβολή των κύριων προνομιών του Κοινοβουλίου, και ότι εξάλλου στην προκειμένη περίπτωση δεν πρόκειται για τη διαδικασία συνεργασίας, αλλά για απλή διαβούλευση με το Κοινοβούλιο.

Σε πρακτικό επίπεδο, το Συμβούλιο υπογραμμίζει ότι αν το Κοινοβούλιο μπορούσε παραδεκτώς να προσβάλλει μια πράξη λόγω του ότι δεν έλαβε χώρα νέα διαβούλευση, το Συμβούλιο θα ήταν στην πράξη υποχρεωμένο να προβαίνει σε νέα διαβούλευση κάθε φορά που θα επέφερε τροποποιήσεις σε πρόταση της Επιτροπής που απαιτεί υποχρεωτική διαβούλευση με το Κοινοβούλιο. Αυτό θα είχε ως συνέπεια να καταστεί δυσχερέστερη και βραδύτερη η διαδικασία λήψεως αποφάσεων στην Κοινότητα.

Τέλος, το Συμβούλιο υπενθυμίζει ότι, όταν παρέρχεται ορισμένο χρονικό διάστημα μεταξύ του χρόνου γνωμοδοτήσεως του Κοινοβουλίου και του χρόνου εκδόσεως του κειμένου, το Κοινοβούλιο έχει πάντοτε τη δυνατότητα να εκδώσει με δική του πρωτοβουλία νέο ψήφισμα, προτού αποφανθεί το Συμβούλιο.

Εν πάση περιπτώσει, δεδομένου ότι το δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής του Κοινοβουλίου αποτελεί εξαίρεση του γενικού κανόνα που καθιερώνει το άρθρο 173, πρέπει να ερμηνεύεται στενά. Από αυτό συνεπάγεται, κατά την άποψη του Συμβουλίου, ότι το Κοινοβούλιο πρέπει να αποδείξει κατά τρόπο εμπεριστατωμένο ότι το Συμβούλιο εξέδωσε πράξη που διαφέρει ουσιωδώς, εκ της φύσεώς της, από την πρόταση της Επιτροπής, ότι τα στοιχεία που τροποποίησαν την ουσία του εν λόγω κειμένου δεν ανταποκρίνονται στις επιθυμίες του Κοινοβουλίου και ότι τα στοιχεία αυτά υιοθετήθηκαν αγνοώντας τη γνώμη που θα μπορούσε να εκφέρει σχετικά το Κοινοβούλιο.

β) Το *Κοινοβούλιο* υποστηρίζει το παραδεκτό της προσφυγής, στηριζόμενο στην προαναφερθείσα απόφαση της 22ας Μαΐου 1990, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου.

Κατά την άποψη του Κοινοβουλίου, ούτε από το γράμμα ούτε από το πνεύμα της αποφάσεως αυτής προκύπτει ότι η ενεργητική του νομιμοποίηση έχει εξαιρετικό χαρακτήρα. Το Δικαστήριο αναγνώρισε, αντιθέτως, ότι το Κοινοβούλιο νομιμοποιείται γενικώς για την άσκηση προσφυγής ακυρώσεως, με μόνη επιφύλαξη να αποσκοπεί η προσφυγή στη διαφύλαξη των προνομιών του και να στηρίζεται μόνο σε λόγους αντλούμενους από την προσβολή των τελευταίων.

Το Κοινοβούλιο αμφισβητεί την εκτίμηση του Συμβουλίου σύμφωνα με την οποία η διαβούλευση με το Κοινοβούλιο αποτελεί απλό τύπο και μία νέα διαβούλευση συνιστά τροχοπέδη για τη διαδικασία λήψεως αποφάσεων και μπορεί, εξάλλου, να αντικατασταθεί από περιοδική και ανεπίσημη πληροφόρηση των οργάνων του Κοινοβουλίου. Το Κοινοβούλιο θεωρεί πράγματι ότι η αποτελεσματική συμμετοχή του δεν θα εξασφαλιζόταν αν το Συμβούλιο ήταν ελεύθερο να τροποποιεί ουσιωδώς την αρχική πρόταση της Επιτροπής χωρίς να υποχρεούται να απευθυνθεί εκ νέου στο Κοινοβούλιο. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει εξάλλου ότι ο πλήρης σεβασμός τόσο του δικαιώματος διαβουλεύσεως όσο και της διαδικασίας συνεργασίας αποτελεί έκφραση μιας και μόνο προνομίας, δηλαδή της τακτικής συμμετοχής του κοινοβουλευτικού

οργάνου στην κοινοτική νομοθετική διαδικασία.

Το Κοινοβούλιο προσθέτει ότι από τη νομολογία του Δικαστηρίου δεν προκύπτει ότι το Κοινοβούλιο πρέπει να αποδείξει κατά τρόπο εμπεριστατωμένο προφανή προσβολή των κύριων προνομιών του. Η εξέταση αυτή ανήκει περισσότερο στην ουσία της υποθέσεως, ενώ, στο στάδιο εξετάσεως του παραδεκτού, το Δικαστήριο μπορεί να εξετάσει μόνο αν η προσφυγή αποσκοπεί στη διαφύλαξη των προνομιών του Κοινοβουλίου και στηρίζεται σε λόγους αντλούμενους από την προσβολή των τελευταίων.

2. *Επί της ουσίας*

α) Το *Κοινοβούλιο* υποστηρίζει ότι η προσβαλλόμενη πράξη παρέβη ουσιώδη τύπο αγνοώντας το δικαίωμα του Κοινοβουλίου να συμμετάσχει στην κοινοτική νομοθετική διαδικασία. Κατά την άποψή του, η υποχρέωση του Συμβουλίου να προβαίνει σε διαβούλευση με το Κοινοβούλιο σύμφωνα με το άρθρο 75 της Συνθήκης ΕΟΚ εμπεριέχει την υποχρέωση νέας διαβουλεύσεως στην περίπτωση που προβλέπεται ουσιώδης τροποποίηση της προτάσεως επί της οποίας γνωμοδότησε το Κοινοβούλιο.

Το Κοινοβούλιο θεωρεί ότι αφετηρία κάθε συζητήσεως σχετικά με την έκταση της συμμετοχής του στην κοινοτική νομοθετική διαδικασία πρέπει να είναι η νομολογία του Δικαστηρίου, όπως αυτή συνάγεται από τις αποφάσεις της 29ης Οκτωβρίου 1980, 138/79, Roquettes frères κατά Συμβουλίου (Rec. 1980, σ. 3333), και 139/79, Maizena κατά Συμβουλίου (Rec. 1980, σ. 3393), γνωστές ως « ισογλυκόζη ».

Στις αποφάσεις αυτές το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι « η διαβούλευση (...) αποτελεί το μέσο που επιτρέπει στο Κοινοβούλιο να μετέχει αποτελεσματικά στη νομοθετική διαδικασία της Κοινότητας. Η αρμοδιότητα αυτή αποτελεί ουσιώδες στοιχείο της θεσμικής ισορροπίας που θέλησε η Συνθήκη (...). Η τακτική διαβούλευση με το Κοινοβούλιο στις περιπτώσεις που προβλέπει η Συνθήκη αποτελεί κατόπιν αυτού ουσιώδη τύπο, η μη τήρηση του οποίου συνεπάγεται την ακυρότητα της οικείας πράξεως ».

Αν όμως η τήρηση της υποχρεώσεως αυτής προϋποθέτει την έκφραση της γνώμης του Κοινοβουλίου, το Κοινοβούλιο δεν μπορεί πραγματικά να εκφράσει τη γνώμη του παρά στο μέτρο που έχει γνώση όλων των στοιχείων της νομοθετικής διαδικασίας. Πρέπει επομένως, κατά την άποψη του Κοινοβουλίου, να περιληφθεί στη διαδικασία διαβουλεύσεως η εξέταση του συνόλου των επιπτώσεων του προτεινομένου νομοθετήματος (ισχύς και περιεχόμενο της πράξεως, πεδίο εφαρμογής, ειδικά καθεστώτα, παρεκκλίσεις, περιορισμοί κ.λπ.).

Το Κοινοβούλιο δέχεται ότι, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, δεν απαιτείται νέα διαβούλευση αν η εν λόγω τροποποίηση « δεν θίγει την ίδια την ουσία του σχεδίου κανονισμού, εξεταζομένου στο σύνολό του » (απόφαση της 15ης Ιουλίου 1970, 41/69, Chemiefarma κατά Επιτροπής, Rec. 1970, σ. 661) ή αν πρόκειται περισσότερο για « μεταβολές μεθόδου παρά ουσίας » και ότι, εξάλλου, η εν λόγω τροποποίηση « ανταποκρίνεται ευρέως στην επιθυμία που εξέφρασε το Κοινοβούλιο » (απόφαση της 4ης Φεβρουαρίου 1982, 1253/79, Battaglia κατά Επιτροπής, Συλλογή 1982, σ. 297).

Κατά την άποψη του Κοινοβουλίου, από τη νομολογία αυτή συνάγεται ότι νέα διαβούλευση επιβάλλεται όταν η τροποποίηση

— αναφέρεται σε μία από τις ουσιώδεις πλευρές της διατάξεως την οποία αφορά·

— συνεπάγεται μεταβολή ουσίας και δεν έχει καθαρά τεχνικό χαρακτήρα, και

— δεν συμφωνεί, προφανώς, με τις επιθυμίες του Κοινοβουλίου.

Εφαρμόζοντας τα κριτήρια αυτά στην προκειμένη περίπτωση, το Κοινοβούλιο επισημαίνει ότι η πρόταση της Επιτροπής αποσκοπούσε στην εφαρμογή της αρχής της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών καθιερώνοντας γενικό cabotage χωρίς κανέναν περιορισμό στο κοινοτικό επίπεδο. Ένα τέτοιο σύστημα είναι σύμφωνο προς την απόφαση της 22ας Μαΐου 1985, 13/83, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1985, σ. 1513), στην οποία το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι « το Συμβούλιο παρέλειψε, κατά παράβαση της Συνθήκης, να εξασφαλίσει την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στον τομέα των διεθνών μεταφορών και να καθορίσει τους όρους υπό τους οποίους θα γίνονται δεκτοί στις εθνικές μεταφορές κράτους μέλους μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σ' αυτό ».

Το Κοινοβούλιο υπενθυμίζει ότι η Επιτροπή πρότεινε, εκτός του γενικού cabotage, ένα « επακόλουθο cabotage » που εξαρτάται από ενδοκοινοτικές άδειες μεταφοράς και περιορίζεται σε δύο μεταφορές κατά τη διάρκεια του ταξιδού. Η Επιτροπή, προβλέποντας για τους μη εγκατεστημένους σ' ένα κράτος μέλος μεταφορείς ορισμένες ελευθερίες που δεν διαθέτουν οι εγκατεστημένοι στο κράτος αυτό μεταφορείς, υπερέβαινε το απαραίτητο ελάχιστο όριο που όρισε το Δικαστήριο στην απόφαση της 22ας Μαΐου 1985, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, που προαναφέρθηκε.

Αντίθετα, κατά την άποψη πάντοτε του Κοινοβουλίου, το Συμβούλιο καθιέρωσε σύστημα cabotage με περιορισμούς στο κοινοτικό επίπεδο. Αυτό το cabotage με κοινοτική ποσόστωση αυξάνεται μόνο σε συνάρτηση με τη γενική εξέλιξη των μεταφορών και, επιπλέον, περιορίζεται ως προς τη διάρκειά του (άδεια διαρκείας δύο μηνών) και χρονικά (εφαρμόζεται μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1992).

Κατά την άποψη του Κοινοβουλίου, αυτά τα δύο καθεστώτα cabotage παρουσιάζουν θεμελιώδεις διαφορές:

— Το σύστημα που πρότεινε η Επιτροπή αποσκοπεί σε πλήρη ελευθέρωση της προσβάσεως των μη εγκατεστημένων μεταφορέων στην αγορά ενός άλλου κράτους μέλους. Ο μόνος περιορισμός που προβλέπει το σύστημα αυτό συνίσταται, στο εθνικό επίπεδο, στους ποσοτικούς περιορισμούς που ισχύουν σε ορισμένα κράτη μέλη. Το σύστημα επακόλουθου cabotage που προέβλεψε η Επιτροπή περιλαμβάνει έναν εξελικτικό παράγοντα, υπό την έννοια ότι αυτός ο τύπος cabotage εξαρτάται από τις υπάρχουσες άδειες ή εκτελείται, έστω και χωρίς άδεια, σε περίπτωση ελευθερωμένων παροχών.

— Αντίθετα, το σύστημα που καθιέρωσε το Συμβούλιο δεν επιτρέπει, κατά την άποψη του Κοινοβουλίου, σημαντική εξέλιξη των μεταφορών με cabotage, διότι η μόνη προβλεπόμενη αύξηση εξαρτάται από τη μέση εξέλιξη των κοινοτικών μεταφορών. Εκτός αυτού, το σύστημα αυτό έχει περιορισμένη χρονική ισχύ και επομένως αποτελεί μόνο ένα πρώτο βήμα προς την ελεύθερη παροχή υπηρεσίων σ' αυτό το είδος μεταφορών. Τέλος, το Συμβούλιο απέκλινε από την πρόταση της Επιτροπής προβλέποντας, στο άρθρο 2, παράγραφος 5 του κανονισμού, μέτρα διασφαλίσεως και, στο άρθρο 6, κυρώσεις για την περίπτωση παραβάσεων εκ μέρους των μεταφορέων.

Συμπερασματικά, το Κοινοβούλιο θεωρεί ότι όλες αυτές οι τροποποιήσεις ως προς την ουσία και τον τύπο είναι τόσο σημαντικές, ώστε θα ήταν απαραίτητη νέα διαβούλευση. Στο υπόμνημα απαντήσεώς του, το Κοινοβούλιο διευκρινίζει εξάλλου ότι νέα διαβούλευση επιβάλλεται εφόσον τα ουσιώδη στοιχεία που χαρακτηρίζουν την εν λόγω

πράξη τροποποιήθηκαν κατά τρόπο ώστε το Κοινοβούλιο δεν μπορούσε να τα λάβει υπόψη διατυπώνοντας την αρχική του γνώμη. Αντίθετα, η υποχρέωση νέας διαβουλεύσεως δεν μπορεί να εξαρτάται από την προϋπόθεση της μεταβολής από το Συμβούλιο του αντικειμένου στο οποίο αποσκοπεί η πράξη, διότι, στην περίπτωση αυτή, η εν λόγω πράξη πρέπει σε κάθε περίπτωση να ακυρωθεί ως εκδοθείσα χωρίς πρόταση της Επιτροπής.

β) Το *Συμβούλιο* υποστηρίζει ότι πρέπει να γίνεται νέα διαβούλευση με το Κοινοβούλιο όταν θίγεται η ίδια η ουσία προτάσεως που υποβλήθηκε στο Συμβούλιο, εξεταζομένης στο σύνολό της. Το Συμβούλιο υπενθυμίζει σχετικά ότι, αποφασίζοντας προτάσει της Επιτροπής, πρέπει να παραμένει στο πλαίσιο της προτάσεως αυτής και επομένως δεν μπορεί να τροποποιεί την ουσία της. Παραδείγματος χάριν, στην προκειμένη περίπτωση, που του υποβλήθηκε πρόταση για το cabotage στις οδικές μεταφορές, δεν θα μπορούσε έγκυρα, με τη βάση αυτή, να εκδώσει πράξη που να αφορά το cabotage στις πλωτές μεταφορές.

Το Συμβούλιο υπενθυμίζει ότι η Επιτροπή διαβίβασε στο Συμβούλιο, τον Δεκέμβριο 1985, πρόταση που αντικαθιστούσε πρόταση που ήταν τότε εκκρεμής ενώπιον του Συμβουλίου. Το Συμβούλιο προέβη σε διαβούλευση με το Κοινοβούλιο, το οποίο διατύπωσε στις 12 Σεπτεμβρίου 1986, επί της προτάσεως του 1985, γνώμη η οποία χρησίμευσε ως βάση για τις συζητήσεις του Συμβουλίου που οδήγησαν στην έκδοση του επίδικου κανονισμού. Δεδομένου όμως ότι η Επιτροπή τροποποίησε στη συνέχεια την πρότασή της, η τελευταία κατά σειράν τροποποίηση αντιστοιχούσε στο κείμενο του κανονισμού που εξέδωσε το Συμβούλιο. Το Συμβούλιο εξέδωσε την εν λόγω πράξη αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, πράγμα που καθιστούσε αδύνατη οποιαδήποτε τροπολογία της προτάσεως.

Το Συμβούλιο υπογραμμίζει στο πλαίσιο αυτό ότι η Επιτροπή δεν πρότεινε σε καμία στιγμή να γίνει δεύτερη διαβούλευση με το Κοινοβούλιο πριν εκδοθεί ο κανονισμός και ότι το ίδιο το Κοινοβούλιο, που είχε πληροφορηθεί την εξέλιξη των εργασιών στο Συμβούλιο, δεν ζήτησε ποτέ από το Συμβούλιο να λάβει χώρα δεύτερη διαβούλευση.

Το Συμβούλιο συγκρίνει στη συνέχεια τις κύριες διατάξεις της αρχικής προτάσεως και του κανονισμού, καταλήγοντας ότι ο τελευταίος αποσκοπεί στην εφαρμογή μιας υποχρεώσεως αποτελέσματος που απορρέει από τη Συνθήκη, οι λεπτομέρειες της οποίας δεν καθορίζονται από τη Συνθήκη και διαγράφονται απλώς στην αρχική πρόταση, κυρίως μέσω παραπομπής στο εθνικό δίκαιο. Το Συμβούλιο καθιέρωσε σύστημα cabotage στις οδικές μεταφορές εμπορευμάτων, ακολουθώντας εντούτοις σε ορισμένα σημεία διαφορετική μέθοδο από αυτή που είχε προτείνει αρχικά η Επιτροπή. Το Συμβούλιο θεωρεί εντούτοις ότι αυτή η μεταβολή μεθόδου δεν απαιτούσε, υπό το πρίσμα της νομολογίας του Δικαστηρίου, νέα διαβούλευση με το Κοινοβούλιο.

Το Συμβούλιο αμφισβητεί τον ισχυρισμό του Κοινοβουλίου, σύμφωνα με τον οποίο, αλλάζοντας μέθοδο, καθιέρωσε σύστημα που κατέληξε σε αποτελέσματα πολύ λιγότερο απευλευθερωτικά από ό,τι το σύστημα που πρότεινε αρχικά η Επιτροπή. Πράγματι, η αρχική πρόταση της Επιτροπής περιείχε περιορισμούς με τη μορφή διατηρήσεως των εθνικών ποσοστώσεων. Οι περιορισμοί αυτοί, όπως ακριβώς και η κοινοτική ποσόστωση, ήταν ποσοτικοί, έστω κι αν ο αριθμός τους δεν προέκυπτε αναγκαστικά από την πρόταση. Εξάλλου, σύμφωνα με το Συμβούλιο, η πρόταση μπορούσε στην πράξη να έχει πιο περιοριστικά αποτελέσματα από τον κανονισμό, υποβάλλοντας τον παρέχοντα τις υπηρεσίες σε όλες τις ισχύουσες στο κράτος υποδοχής νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις. Εξάλλου, το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι δεν περιέλαβε στον κανονισμό ορισμένες περιοριστικές διατάξεις

που περιέχονταν στην πρόταση και τις οποίες θεώρησε αντίθετες προς το κοινοτικό δίκαιο.

Όσον αφορά τα μέτρα διασφαλίσεως που επιτρέπονται σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 5, του κανονισμού σε περίπτωση σοβαρής διαταράξεως της αγοράς των μεταφορών, το Συμβούλιο υπενθυμίζει ότι η αρχική πρόταση της Επιτροπής δεν περιείχε ρήτρα διασφαλίσεως, το ίδιο όμως το Κοινοβούλιο πρότεινε τέτοια ρήτρα, υπό τη μορφή ενός άρθρου 7α που πρότεινε να ενταχθεί στην πρόταση. Εντάσσοντας επομένως στον κανονισμό ρήτρα που επιτρέπει να ληφθούν προσωρινά μέτρα διασφαλίσεως, το Συμβούλιο εξετέλεσε επιθυμία του Κοινοβουλίου, έστω κι αν ακολούθησε κάπως διαφορετική διαδικασία. Αυτή η διαφορά στη διαδικασία, που ουσιαστικά αποτελεί αλλαγή μεθόδου, δεν απαιτούσε, εντούτοις, νέα διαβούλευση με το Κοινοβούλιο. Το ίδιο ισχύει, σύμφωνα με την άποψη του Συμβουλίου, όσον αφορά τις κυρώσεις που προβλέπονται στο άρθρο 6 του κανονισμού για την περίπτωση παραβάσεων που διαπράττονται από τους μεταφορείς.

Τέλος, το Συμβούλιο αμφισβητεί ότι ο μεταβατικός χαρακτήρας του κανονισμού αποτελεί αισθητή τροποποίηση της προτάσεως της Επιτροπής, που επιφέρει υποχρέωση νέας διαβουλεύσεως με το Κοινοβούλιο. Εξάλλου, το ίδιο το Κοινοβούλιο πρότεινε να προστεθεί αιτιολογική σκέψη, σύμφωνα με την οποία, για να αποφευχθούν βαρύνουσας σημασίας διαταράξεις, η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στις εθνικές μεταφορές έπρεπε να πραγματοποιηθεί σταδιακά.

Συμπερασματικά το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι εκδίδοντας τον επίδικο κανονισμό υιοθέτησε, χωρίς να την τροποποιήσει, τροποποιηθείσα πρόταση της Επιτροπής. Οι τροπολογίες που επέφερε η Επιτροπή στην αρχική πρότασή της δεν μεταβάλλουν την ίδια την ουσία της προτάσεως, εξεταζομένης στο σύνολό της, διότι οι τροπολογίες αυτές παρουσιάζουν ένα από τα ακόλουθα χαρακτηριστικά:

— είτε αποτελούν μεταβολές μεθόδου που αποσκοπούν στην επίτευξη του προτεινομένου σκοπού (όπως οι διατάξεις που αφορούν την καθιέρωση της κοινοτικής ποσοστώσεως)·

— είτε είναι σύμφωνες προς επιθυμία που εξέφρασε το Κοινοβούλιο στη γνώμη του επί της αρχικής προτάσεως (όπως τα μέτρα διασφαλίσεως, οι κυρώσεις και η σταδιακή ελευθέρωση)·

— είτε συνίστανται στην απομάκρυνση από το κείμενο του κανονισμού διατάξεων που είναι αμφίβολο αν ήταν σύμφωνες προς τη Συνθήκη (όπως ο καθορισμός των ωφελουμένων επιχειρήσεων και η απαίτηση πλασματικής έδρας ή εγγυητή).

Το Συμβούλιο διευκρινίζει εξάλλου, στο υπόμνημα ανταπαντήσεώς του, ότι η διαφορά μεταξύ των απόψεων του Συμβουλίου κι αυτών της Επιτροπής αφορούσε ουσιαστικά την ακολουθητέα μέθοδο για την καθιέρωση του cabotage και δεν έχει αποδειχθεί ότι τα αποτελέσματα της προτεινομένης μεθόδου θα ήταν τόσο διαφορετικά από αυτά της μεθόδου που ακολουθήθηκε, ώστε να θιγεί εκ του λόγου αυτού η ίδια η ουσία της προτάσεως.

M. Zuleeg
εισηγητής δικαστής