URTEIL DES GERICHTSHOFES
1. Juni 1994 *

In der Rechtssache C-388/92

Europäisches Parlament, vertreten durch den Abteilungsleiter im Juristischen Dienst Johann Schoo als Bevollmächtigten, Zustellungsanschrift: Generalsekretariat des Europäischen Parlaments, Luxemburg-Kirchberg,

Kläger,

gegen

Rat der Europäischen Union, vertreten durch den Direktor im Juristischen Dienst Antonio Sacchettini und durch Rechtsberater Philippe Woodland als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: Bruno Eynard, stellvertretender Direktor der Direktion für Rechtsfragen der Europäischen Investitionsbank, 100, boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg,

Beklagter,

unterstützt durch

Königreich Spanien, vertreten durch den Generaldirektor für die rechtliche und institutionelle Koordinierung in Gemeinschaftsangelegenheiten Alberto Navarro González und durch Abogado del Estado Gloria Calvo Diaz, Dienststelle

* Verfahrenssprache: Französisch.

Gemeinschaftsrechtliche Streitigkeiten, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Spanische Botschaft, 4-6, boulevard Emmanuel Servais, Luxemburg,

Streithelfer,

wegen Nichtigerklärung der Verordnung (EWG) Nr. 2454/92 des Rates vom 23. Juli 1992 zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Personenverkehr mit Kraftomnibussen innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind (ABl. L 251, S. 1),

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten G. F. Mancini in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten, der Kammerpräsidenten J. C. Moitinho de Almeida und D. A. O. Edward, der Richter R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg (Berichterstatter) und J. L. Murray,

Generalanwalt: M. Darmon
Kanzler: D. Louterman-Hubeau, Hauptverwaltungsrätin

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der mündlichen Ausführungen der Parteien in der Sitzung vom 1. März 1994,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 16. März 1994,

folgendes

Urteil

1 Das Europäische Parlament hat mit Klageschrift, die am 29. Oktober 1992 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 173 EWG-Vertrag beantragt, die Verordnung (EWG) Nr. 2454/92 des Rates vom 23. Juli 1992 zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Personenverkehr mit Kraftomnibussen innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind (ABl. L 251, S. 1; nachstehend: Verordnung), für nichtig zu erklären, weil der Rat die Rechte des Parlaments verletzt habe.

2 Nach dieser Verordnung, die auf Artikel 75 EWG-Vertrag gestützt ist, wird jeder Unternehmer des gewerblichen Personenverkehrs mit Kraftomnibussen, der in einem Mitgliedstaat in Übereinstimmung mit dessen Rechtsvorschriften niedergelassen ist und in diesem Staat die Genehmigung für die Ausübung des Berufs des Personenkraftverkehrsunternehmers im grenzüberschreitenden Verkehr erhalten hat, unter den in der Verordnung festgelegten Voraussetzungen zur zeitweiligen gewerblichen innerstaatlichen Personenbeförderung mit Kraftomnibussen in einem anderen Mitgliedstaat zugelassen, ohne dort einen Unternehmenssitz oder eine andere Niederlassung zu haben. Diese innerstaatliche Beförderung wird als „Kabotagebeförderung" bezeichnet (Artikel 1 der Verordnung).

3 Die Zulassung zur Kabotagebeförderung in Form von Gelegenheitsverkehrsdiensten wird bis zum 31. Dezember 1995 auf „Rundfahrten ohne Aus- und Zusteigemöglichkeit" beschränkt. Danach ist die Kabotagebeförderung für alle Gelegenheitsdienste zulässig (Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung).

4 Kabotagebeförderungen im Rahmen von Sonderformen des Linienverkehrs zur Beförderung von Arbeitnehmern zwischen Wohnort und Arbeitsstätte und von

Schülern und Studenten zwischen Wohnort und Lehranstalt können in der Grenzzone eines Mitgliedstaats nur durchgeführt werden, wenn insbesondere die Gesamtentfernung der Beförderung nicht mehr als 50 Kilometer Luftlinie in beiden Richtungen beträgt (Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung). Die Kommission unterbreitet dem Rat vor dem 31. Dezember 1995 einen Bericht über die Zweckdienlichkeit einer Ausweitung des Anwendungsbereichs der Verordnung auf andere Formen des Personenlinienverkehrs und legt dem Rat gegebenenfalls einen Vorschlag für eine Verordnung vor (Artikel 12 Absatz 1 der Verordnung).

5 Aus den Akten ergibt sich, daß der angefochtene Rechtsakt auf einen Verordnungsvorschlag zurückgeht, den die Kommission dem Rat am 4. März 1987 vorgelegt hatte (ABl. C 77, S. 13). Dieser Vorschlag, der auf Artikel 75 EWG-Vertrag gestützt war, sah in Artikel 2 vor, daß ab dem 1. Januar 1989 jeder Unternehmer des gewerblichen Personenverkehrs mit Kraftomnibussen, der in einem Mitgliedstaat niedergelassen ist, dort die Genehmigung für die Personenbeförderung im grenzüberschreitenden Verkehr mit Kraftomnibussen erhalten hat und die Voraussetzungen erfüllt, die in der Richtlinie 74/562/EWG des Rates vom 12. November 1974 über den Zugang zum Beruf des Personenkraftverkehrsunternehmers im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr (ABl. L 308, S. 23) festgelegt sind, „zur innerstaatlichen Personenbeförderung im gewerblichen Linien-, Gelegenheits- oder Pendelverkehr in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem er niedergelassen ist, zugelassen [wird]; er kann diese Tätigkeit zeitweilig im betreffenden Staat ausführen, ohne einen Unternehmenssitz, eine Geschäftsstelle oder eine Filiale zu errichten".

6 Vom Rat konsultiert, gab das Parlament in einer Entschließung vom 10. März 1988 (ABl. C 94, S. 125) seine Stellungnahme ab, mit der es den Vorschlag der Kommission vorbehaltlich dreier Änderungen billigte.

7 Da die Kommission zwei dieser Änderungen für akzeptabel hielt, legte sie dem Rat am 4. November 1988 einen geänderten Vorschlag vor (ABl. C 301, S. 8). Dieser stellt klar, daß die Verordnung für Fahrzeuge gilt, die zur Beförderung von mehr als neun Personen geeignet sind, und fügt die Verpflichtung für die Mitgliedstaaten

hinzu, die zur Durchführung dieser Verordnung erlassenen Vorschriften mitzuteilen. Diese Änderungen sind vom Rat angenommen worden (Artikel 2 Buchstabe d und 13 der Verordnung). Dagegen hat die Kommission die dritte vom Parlament vorgeschlagene Änderung, das Datum des Inkrafttretens der Verordnung um ein Jahr zu verschieben, nicht übernommen.

8 Der Rat erließ die angefochtene Verordnung am 23. Juli 1992.

9 Zur Begründung seiner Klage macht das Europäische Parlament geltend, daß der angefochtene Rechtsakt gegen eine wesentliche Formvorschrift verstoße, da er das Recht des Parlaments auf Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaften übergehe. Die Verpflichtung des Rates, das Parlament gemäß Artikel 75 EWG-Vertrag anzuhören, schließe die Pflicht ein, es erneut anzuhören, wenn eine wesentliche Änderung des Vorschlags, zu dem das Parlament Stellung genommen habe, beabsichtigt sei. Dies sei aber hier bei dem Quasiausschluß des Linienverkehrs vom sachlichen Geltungsbereich der Verordnung und der Verschiebung der völligen Liberalisierung der Kabotage auf dem Gebiet des Gelegenheitsverkehrs bis zum 1. Januar 1996 der Fall gewesen.

10 Nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes schließt das Erfordernis der Anhörung des Europäischen Parlaments während des Gesetzgebungsverfahrens in den vom Vertrag vorgesehenen Fällen das Erfordernis ein, das Parlament immer dann erneut anzuhören, wenn der endgültig verabschiedete Wortlaut als Ganzes gesehen in seinem Wesen von demjenigen abweicht, zu dem das Parlament bereits angehört worden ist, es sei denn, die Änderungen entsprechen im wesentlichen dem vom Parlament selbst geäußerten Wunsch (vgl. Urteile vom 16. Juli 1992 in der Rechtssache C-65/90, Parlament/Rat, Slg. 1992, I-4593, und vom 5. Oktober 1993 in den verbundenen Rechtssachen C-13/92, C-14/92, C-15/92 und C-16/92, Driessen u. a., Slg. 1993, I-4751, Randnr. 23).

11 Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission, zu dem das Parlament Stellung nahm, sah in Artikel 2 vor, daß jeder Unternehmer des gewerblichen Personenverkehrs mit Kraftomnibussen, der in einem Mitgliedstaat niedergelassen ist, dort die Genehmigung für die grenzüberschreitende Personenbeförderung erhalten hat und die in der Richtlinie 74/562 festgelegten Voraussetzungen erfüllt, zur innerstaatlichen Personenbeförderung im gewerblichen Linien-, Gelegenheits- oder Pendelverkehr in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem er niedergelassen ist, zugelassen wird.

12 Demgegenüber betrifft die vom Rat erlassene Regelung, was den Linienverkehr anbelangt, nur die Beförderung von Arbeitnehmern zwischen Wohnort und Arbeitsstätte und von Schülern und Studenten zwischen Wohnort und Lehranstalt in den Grenzzonen. Die Kabotage kann nur durch eine neue, auf Vorschlag der Kommission erlassene Verordnung des Rates auf andere Formen des Personenlinienverkehrs ausgedehnt werden, wobei die Kommission dem Rat hierzu vor dem 31. Dezember 1995 einen Bericht zu unterbreiten hat.

13 Wie das Parlament vorträgt, ergibt sich aus einem Vergleich zwischen dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission und der angefochtenen Verordnung, daß die vorgenommenen Änderungen den Anwendungsbereich der Regelung beim Linienverkehr auf bestimmte Arten des Personenverkehrs mit Kraftomnibussen und auf bestimmte enge Grenzzonen beschränkt haben, so daß sie die Regelung in ihrem Kern berühren. Sie sind daher als wesentlich anzusehen.

14 Der Rat, unterstützt durch das Königreich Spanien, macht jedoch geltend, daß diese Änderungen dem Wunsch des Parlaments entsprächen. Mit dem Erlaß der streitigen Verordnung habe der Rat nämlich eine Richtung eingeschlagen, die heute dieselbe sei wie die des Parlaments. Der Rat verweist insoweit auf die Stellungnahmen des Parlaments auf dem Gebiet der Kabotage beim Güterkraftverkehr im Rahmen des Verfahrens zum Erlaß seiner Verordnung (EWG) Nr. 3118/93 vom 25. Oktober 1993 zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Güterkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind (ABl. L 279, S. 1). Während das Parlament ursprünglich den

Vorschlag der Kommission gebilligt habe, der eine sofortige, fast bedingungslose Liberalisierung der Güterkabotage vorgesehen habe, habe es sich im Rahmen einer erneuten Anhörung zu derselben Frage eindeutig für eine schrittweise Durchführung der Liberalisierung ausgesprochen (ABl. 1992, C 150, S. 336). Im vorliegenden Fall habe der Rat also die Stellungnahme des Parlaments wieder aktualisiert.

15 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes kann der Rat von einer erneuten Anhörung absehen, wenn die erlassene Verordnung weitgehend dem vom Parlament ausgedrückten Wunsch entspricht (vgl. Urteil vom 4. Februar 1982 in der Rechtssache 817/79, Buyl u. a./Kommission, Slg. 1982, 245, Randnr. 23). Im vorliegenden Fall ist festzustellen, daß der Rat keinen Text vorgelegt hat, der den Schluß zuließe, daß sich das Parlament ausdrücklich für eine schrittweise Liberalisierung der Personenkabotage ausgesprochen hat. Die vom Rat zitierte Entschließung, die sich auf die Liberalisierung der Güterkabotage bezieht, d. h. auf einen anderen Bereich als den, um den es im vorliegenden Fall geht, enthält nämlich keinen Hinweis in diesem Sinn. Dem Argument des Rates kann daher nicht gefolgt werden.

16 Das Königreich Spanien verweist jedoch auf die Stellungnahmen mehrerer Parlamentsausschüsse, die sich vor der Annahme der Entschließung vom 10. März 1988 für eine schrittweise Liberalisierung der Personenkabotage ausgesprochen hätten.

17 Insoweit ist festzustellen, daß bei der Prüfung der Frage, ob die vom Rat vorgenommenen Änderungen dem Wunsch des Parlaments entsprechen, nicht auf die Meinungen abgestellt werden kann, die von Parlamentsausschüssen vor der Annahme einer legislativen Entschließung, mit der das Anhörungsverfahren abgeschlossen wird, geäußert worden sind.

18 Da die genannten Änderungen das System des Vorschlags im ganzen berühren und somit für sich allein genügen, um eine erneute Anhörung des Parlaments zu verlangen, brauchen die anderen Klagegründe nicht geprüft zu werden.

19 Unter diesen Umständen stellt die Tatsache, daß das Parlament im Gesetzgebungsverfahren nach Artikel 75 des Vertrages nicht ein zweites Mal angehört worden ist, eine Verletzung wesentlicher Formvorschriften dar, die zur Nichtigerklärung des streitigen Rechtsakts führen muß.

20 Der Rat hat in seiner Klagebeantwortung beantragt, die zeitlichen Wirkungen einer etwaigen Nichtigerklärung der Verordnung zu beschränken.

21 Insoweit ist daran zu erinnern, daß nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes die Anwendung der Grundsätze der Dienstleistungsfreiheit auf dem Gebiet des Verkehrs, wie sie insbesondere in den Artikeln 59 und 60 des Vertrages niedergelegt sind, durch die Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik erreicht werden muß (vgl. Urteil vom 22. Mai 1985 in der Rechtssache 13/83, Parlament/Rat, Slg. 1985, 1513, Randnr. 62). Durch die bloße Nichtigerklärung der angefochtenen Verordnung könnte jedoch der Grad der Liberalisierung in Frage gestellt werden, der mit dieser Verordnung erreicht werden sollte.

22 Gemäß Artikel 174 Absatz 2 des Vertrages sind folglich die Wirkungen der für nichtig erklärten Verordnung aufrechtzuerhalten, bis der Rat nach ordnungsgemäßer Anhörung des Parlaments in diesem Bereich eine neue Regelung erlassen hat.

Kosten

23 Gemäß Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da der Rat mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen. Das Königreich Spanien trägt gemäß Artikel 69 § 4 der Verfahrensordnung seine eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) **Die Verordnung (EWG) Nr. 2454/92 des Rates vom 23. Juli 1992 zur Festlegung der Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Personenverkehr mit Kraftomnibussen innerhalb eines Mitgliedstaats, in dem sie nicht ansässig sind, wird für nichtig erklärt.**

2) **Die Wirkungen der für nichtig erklärten Verordnung werden aufrechterhalten, bis der Rat nach Anhörung des Parlaments in diesem Bereich eine neue Regelung erlassen hat.**

3) Der Rat trägt die Kosten des Verfahrens. Das Königreich Spanien trägt seine eigenen Kosten.

Mancini Moitinho de Almeida Edward

Joliet Schockweiler Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg Murray

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 1. Juni 1994.

Der Kanzler

R. Grass

Für den Präsidenten

G. F. Mancini