ARREST VAN HET HOF
1 juni 1994 *

In zaak C-388/92,

Europees Parlement, vertegenwoordigd door J. Schoo, afdelingshoofd bij de juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij het secretariaat-generaal van het Europees Parlement, Kirchberg,

verzoeker,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door A. Sacchettini, directeur bij de juridische dienst, en P. Woodland, juridisch adviseur, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij B. Eynard, adjunct-directeur Juridische zaken van de Europese Investeringsbank, Boulevard Konrad Adenauer 100,

verweerder,

ondersteund door

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door A. Navarro González, directeur-generaal Coördinatie juridische en institutionele aangelegenheden van de Gemeenschappen, en G. Calvo Diaz, abogado del Estado, voor het Hof van Justitie, als

* Procestaal: Frans.

gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Spaanse ambassade, Boulevard Emmanuel Servais 4-6,

interveniënt,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van verordening (EEG) nr. 2454/92 van de Raad van 23 juli 1992 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot binnenlands personenvervoer over de weg in een Lid-Staat waar zij niet gevestigd zijn (PB 1992, L 251, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. F. Mancini, kamerpresident, waarnemend voor de president, J. C. Moitinho de Almeida en D. A. O. Edward, kamerpresidenten, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg (rapporteur) en J. L. Murray, rechters,

advocaat-generaal: M. Darmon
griffier: D. Louterman-Hubeau, hoofdadministrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 1 maart 1994,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 maart 1994,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 29 oktober 1992, heeft het Europees Parlement krachtens artikel 173 EEG-Verdrag verzocht om nietigverklaring van verordening (EEG) nr. 2454/92 van de Raad van 23 juli 1992 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot binnenlands personenvervoer over de weg in een Lid-Staat waar zij niet gevestigd zijn (PB 1992, L 251, blz. 1; hierna: de „verordening"), op grond dat de Raad zijn prerogatieven zou hebben miskend.

2 Deze op artikel 75 EEG-Verdrag gebaseerde verordening bepaalt dat alle ondernemers in het beroepspersonenvervoer over de weg, die in een Lid-Staat zijn gevestigd overeenkomstig de daar geldende wetgeving en aldaar gemachtigd zijn het beroep van vervoerder van personen over de weg in het internationaal vervoer uit te oefenen, onder de in de verordening vastgestelde voorwaarden worden toegelaten tot het tijdelijk verrichten van binnenlands beroepspersonenvervoer over de weg in een andere Lid-Staat, zonder aldaar een zetel of andere vestiging te hebben. Dit binnenlands vervoer wordt „cabotagevervoer" genoemd (artikel 1 van de verordening).

3 Tot en met 31 december 1995 wordt de toegang tot het cabotagevervoer in de vorm van ongeregeld vervoer beperkt tot „rondritten met gesloten deuren". Na die datum is cabotagevervoer toegelaten voor alle vormen van ongeregeld vervoer (artikel 3, lid 1, van de verordening).

4 Cabotagevervoer waarbij gebruik wordt gemaakt van bijzondere vormen van geregeld vervoer, namelijk vervoer naar en van het werk van werknemers en vervoer

naar en van de onderwijsinstelling van scholieren en studenten, mag in het grensgebied van een Lid-Staat worden verricht mits in het bijzonder de totale afstand van het vervoer, in rechte lijn gemeten, niet groter is dan 50 km in elke richting (artikel 3, lid 2, van de verordening). De Commissie brengt de Raad vóór 31 december 1995 verslag uit over de wenselijkheid het toepassingsgebied van de verordening uit te breiden tot andere diensten voor geregeld personenvervoer en legt in voorkomend geval een voorstel voor een verordening voor (artikel 12, lid 1, van de verordening).

5 Blijkens het dossier ligt aan de bestreden handeling een voorstel voor een verordening ten grondslag, dat de Commissie op 4 maart 1987 bij de Raad heeft ingediend (PB 1987, C 77, blz. 13). Artikel 2 van dit op artikel 75 van het Verdrag gebaseerde voorstel bepaalde, dat alle ondernemers in het beroepspersonenvervoer over de weg, die in een Lid-Staat zijn gevestigd, daar toelating hebben verkregen internationaal personenvervoer te verrichten en voldoen aan de voorwaarden die zijn vastgesteld in richtlijn 74/562/EEG van de Raad van 12 november 1974 inzake de toegang tot het beroep van ondernemer van nationaal en internationaal personenvervoer over de weg (PB 1974, L 308, blz. 23), met ingang van 1 januari 1989 „in een andere Lid-Staat dan die waarin zij zijn gevestigd tot het binnenlands beroepspersonenvervoer over de weg door middel van geregelde diensten, ongeregelde diensten of pendeldiensten (worden) toegelaten; zij mogen deze activiteiten tijdelijk uitvoeren zonder in de betrokken Lid-Staat een zetel of ander vestiging te hebben".

6 Geraadpleegd door de Raad, bracht het Parlement in een resolutie van 10 maart 1988 (PB 1988, C 94, blz. 125) zijn advies uit, waarin het, onder voorbehoud van drie amendementen, het voorstel van de Commissie goedkeurde.

7 Van oordeel, dat twee van die amendementen aanvaardbaar waren, diende de Commissie op 4 november 1988 bij de Raad een gewijzigd voorstel in (PB 1988, C 301, blz. 8). In dit voorstel werd verklaard, dat de verordening van toepassing is op tou-

ringcars en autobussen die geschikt zijn voor het vervoer van meer dan negen personen, en werd tevens bepaald, dat de Lid-Staten de ter uitvoering van de verordening vastgestelde bepalingen moeten meedelen. De Raad heeft deze wijzigingen aanvaard (artikel 2, sub d, en artikel 13 van de verordening). Het derde door het Parlement voorgestelde amendement, om de inwerkingtreding van de verordening een jaar uit te stellen, nam de Commissie evenwel niet over.

8 Op 23 juli 1992 stelde de Raad de litigieuze verordening vast.

9 Tot staving van zijn beroep stelt het Europees Parlement, dat de litigieuze handeling een wezenlijk vormvoorschrift heeft geschonden, doordat het recht van het Parlement om deel te nemen aan de communautaire wetgevingsprocedure is genegeerd. Zijns inziens houdt de verplichting dat de Raad overeenkomstig artikel 75 van het Verdrag het Parlement raadpleegt, in dat de Raad het Parlement opnieuw moet raadplegen wanneer hij voornemens is, het voorstel waarover het Parlement advies heeft uitgebracht, wezenlijk te wijzigen. Dat zou hier het geval zijn met de nagenoeg volledige uitsluiting van het geregeld vervoer uit het materiële toepassingsgebied van de verordening en met het uitstel tot 1 januari 1996 van de volledige liberalisatie van de cabotage in het ongeregeld vervoer.

10 Blijkens vaste 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 arresten van 16 juli 1992, zaak C-65/90, Parlement/Raad, Jurispr. 1992, blz. I-4593, en 5 oktober 1993, gevoegde zaken C-13/92, C-14/92, C-15/92 en C-16/92, Driessen e. d., Jurispr. 1993, blz. I-4751, r. o. 23).

11 Opgemerkt zij, dat artikel 2 van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie, waarover het Parlement advies heeft uitgebracht, bepaalde dat alle ondernemers in het beroepspersonenvervoer over de weg, die in een Lid-Staat zijn gevestigd, daar toelating hebben verkregen internationaal personenvervoer te verrichten en voldoen aan de voorwaarden die zijn vastgesteld in richtlijn 74/562, in een andere Lid-Staat dan die waarin zij zijn gevestigd tot het binnenlands beroepspersonenvervoer over de weg door middel van geregelde diensten, ongeregelde diensten of pendeldiensten worden toegelaten.

12 Wat het geregeld vervoer betreft, heeft de door de Raad vastgestelde regeling daarentegen enkel betrekking op het vervoer naar en van het werk van werknemers en het vervoer naar en van de onderwijsinstelling van scholieren en studenten in het grensgebied. De cabotage kan slechts tot andere vormen van geregeld personenvervoer worden uitgebreid bij een op voorstel van de Commissie vastgestelde nieuwe verordening van de Raad. De Commissie moet ter zake vóór 31 december 1995 aan de Raad verslag uitbrengen.

13 Zoals het Parlement betoogt, blijkt bij vergelijking van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie en de bestreden verordening, dat wat het geregeld vervoer betreft, de aangebrachte wijzigingen het toepassingsgebied van de regeling hebben beperkt tot bepaalde vormen van personenvervoer over de weg en tot bepaalde grensgebieden, zodat zij de kern van de ingevoerde regeling raken. Zij moeten dan ook wezenlijk worden geacht.

14 De Raad, ondersteund door het Koninkrijk Spanje, stelt evenwel, dat deze wijzigingen overeenstemmen met de wens van het Parlement. Bij de vaststelling van de verordening zou de Raad dezelfde beleidslijn hebben gevolgd die thans ook het Parlement volgt. Dienaangaande verwijst de Raad naar het advies dat het Parlement inzake cabotage in het goederenvervoer heeft uitgebracht in de procedure voor de vaststelling van verordening (EEG) nr. 3118/93 van de Raad van 25 oktober 1993 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot het binnenlands goederenvervoer over de weg in een Lid-Staat waar zij niet gevestigd zijn (PB 1993, L 279, blz. 1). Terwijl het Parlement oorspronkelijk het voorstel van de Commissie tot onmiddellijke en nagenoeg

onvoorwaardelijke liberalisatie van de cabotage van goederen had goedgekeurd, heeft het zich bij een nieuwe raadpleging over dezelfde aangelegenheid ondubbelzinnig voor een geleidelijke liberalisatie uitgesproken (PB 1992, C 150, blz. 336). In het onderhavige geval heeft de Raad het advies van het Parlement dus geactualiseerd.

15 Wanneer de vastgestelde verordening in grote mate overeenstemt met de wens van het Parlement, kan de Raad blijkens de rechtspraak van het Hof (zie arrest van 4 februari 1982, zaak 817/79, Buyl, Jurispr. 1982, blz. 245, r. o. 23) afzien van een nieuwe raadpleging. In de onderhavige zaak moet worden vastgesteld, dat de Raad geen enkele tekst heeft overgelegd waaruit kan worden opgemaakt, dat het Parlement zich uitdrukkelijk heeft uitgesproken voor een geleidelijke liberalisatie van de cabotage in het personenvervoer. De door de Raad aangehaalde resolutie, die de liberalisatie van de cabotage in het goederenvervoer — een andere sector dan die welke hier aan de orde is — betreft, bevat immers geen enkele aanwijzing daarvoor. Het argument van de Raad kan dan ook niet worden aanvaard.

16 Het Koninkrijk Spanje verwijst evenwel naar het standpunt van verschillende commissies van het Parlement, die zich vóór de goedkeuring van de resolutie van 10 maart 1988 hebben uitgesproken voor een geleidelijke liberalisatie van de cabotage in het personenvervoer.

17 Dienaangaande zij opgemerkt, dat bij het onderzoek van de vraag, of de door de Raad aangebrachte wijzigingen overeenstemmen met de wens van het Parlement, niet mag worden afgegaan op de standpunten die vóór de goedkeuring van de wetgevingsresolutie waarmee de raadplegingsprocedure wordt afgesloten, door commissies van het Parlement zijn uitgedrukt.

18 Daar voormelde wijzigingen het systeem van het voorstel in zijn geheel raken, en zij dus op zich volstaan om een nieuwe raadpleging van het Parlement

noodzakelijk te maken, behoeven verzoekers andere middelen niet te worden onderzocht.

19 Het feit dat het Parlement in de wetgevingsprocedure van artikel 75 van het Verdrag geen tweede keer is geraadpleegd, vormt een schending van wezenlijke vormvoorschriften, die tot nietigverklaring van de litigieuze handeling moet leiden.

20 In zijn verweerschrift heeft de Raad het Hof verzocht, de gevolgen van een eventuele nietigverklaring van de verordening te beperken.

21 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat volgens de rechtspraak van het Hof de toepassing van de beginselen van het vrije dienstenverkeer op het gebied van het vervoer, zoals die met name zijn neergelegd in de artikelen 59 en 60 van het Verdrag, moet worden verwezenlijkt door de totstandbrenging van het gemeenschappelijk vervoerbeleid (arrest van 22 mei 1985, zaak 13/83, Parlement/Raad, Jurispr. 1985, blz. 1513, r. o. 62). Zou de bestreden verordening zonder meer nietig worden verklaard, dan zou afbreuk worden gedaan aan de met deze verordening beoogde liberalisatie.

22 Overeenkomstig artikel 174, tweede alinea, van het Verdrag dienen de gevolgen van de nietig verklaarde verordening dan ook gehandhaafd te blijven totdat de Raad, na reguliere raadpleging van het Parlement, ter zake een nieuwe regeling heeft vastgesteld.

Kosten

23 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering dient de in het ongelijk gestelde partij in de kosten te worden verwezen. Aangezien de Raad in het ongelijk is gesteld, dient hij in de kosten te worden verwezen. Ingevolge artikel 69, lid 4, van het Reglement zal het Koninkrijk Spanje zijn eigen kosten dragen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) **Verklaart nietig verordening (EEG) nr. 2454/92 van de Raad van 23 juli 1992 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot binnenlands personenvervoer over de weg in een Lid-Staat waar zij niet gevestigd zijn.**

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

3) Verwijst de Raad in de kosten. Het Koninkrijk Spanje zal zijn eigen kosten dragen.

Mancini Moitinho de Almeida Edward

Joliet Schockweiler Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg Murray

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 1 juni 1994.

De griffier

R. Grass

De waarnemend president

G. F. Mancini
kamerpresident