ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 1ης Ιουνίου 1994 *

Στην υπόθεση C-388/92,

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εκπροσωπούμενο από τον Johann Schoo, προϊστάμενο τμήματος της Νομικής Υπηρεσίας, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο τη Γενική Γραμματεία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στο Kirchberg,

προσφεύγον,

κατά

Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, εκπροσωπουμένου από τον Antonio Sacchettini, διευθυντή στη Νομική Υπηρεσία, και τον Philippe Woodland, νομικό σύμβουλο, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Bruno Eynard, αναπληρωτή διευθυντή των νομικών υποθέσεων της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, 100, boulevard Konrad Adenauer,

καθού,

υποστηριζομένου από το

Βασίλειο της Ισπανίας, εκπροσωπουμένου από τον Alberto Navarro González, γενικό διευθυντή της υπηρεσίας συντονισμού των νομικών και θεσμικών κοινοτικών υποθέσεων, και την Gloria Calvo Diaz, abogado del Estado, της υπηρεσίας

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

κοινοτικών διαφορών, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την Πρεσβεία της Ισπανίας, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

παρεμβαίνον,

που έχει ως αντικείμενο την ακύρωση του κανονισμού (ΕΟΚ) 2454/92 του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 1992, για τον καθορισμό των όρων υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές οδικές μεταφορές επιβατών σε ένα κράτος μέλος μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σε αυτό (ΕΕ L 251, σ. 1),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους G. F. Mancini, πρόεδρο τμήματος, προεδρεύοντα, J. C. Moitinho de Almeida και D. A. O. Edward, προέδρους τμήματος, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg (εισηγητή) και J. L. Murray, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: M. Darmon
γραμματέας: D. Louterman-Hubeau, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 1ης Μαρτίου 1994,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 16ης Μαρτίου 1994,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 29 Οκτωβρίου 1992, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζήτησε, δυνάμει του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΟΚ, την ακύρωση του κανονισμού (ΕΟΚ) 2454/92 του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 1992, για τον καθορισμό των όρων υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές οδικές μεταφορές επιβατών σε ένα κράτος μέλος μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σε αυτό (ΕΕ L 251, σ. 1, στο εξής: κανονισμός), με το αιτιολογικό ότι το Συμβούλιο δεν σεβάστηκε τις προνομίες του.

2 Ο κανονισμός αυτός, ο οποίος έχει ως νομική βάση το άρθρο 75 της Συνθήκης, προβλέπει ότι κάθε οδικός μεταφορέας επιβατών για λογαριασμό τρίτων, εγκατεστημένος σε ένα κράτος μέλος, σύμφωνα με τη νομοθεσία του κράτους αυτού, στον οποίο χορηγήθηκε άδεια να ασκεί εντός αυτού το επάγγελμα του οδικού μεταφορέα επιβατών στον τομέα των διεθνών μεταφορών, μπορεί, υπό τους όρους που καθορίζονται με τον εν λόγω κανονισμό, να εκτελεί, προσωρινά, εθνικές οδικές μεταφορές επιβατών για λογαριασμό τρίτων σε άλλο κράτος μέλος, χωρίς να διαθέτει σε αυτό έδρα ή άλλη εγκατάσταση. Οι εθνικές αυτές μεταφορές αποκαλούνται «ενδομεταφορές» («καμποτάζ»)(άρθρο 1 του κανονισμού).

3 Μέχρι την 31η Δεκεμβρίου 1995, οι μεταφορείς γίνονται δεκτοί στις μεταφορές καμποτάζ στις μη τακτικές γραμμές μόνον όσον αφορά τις «περιηγήσεις κεκλεισμένων των θυρών». Μετά την ημερομηνία αυτή, το καμποτάζ θα επιτρέπεται για όλες τις μη τακτικές γραμμές (άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού).

4 Το καμποτάζ στις ειδικές τακτικές γραμμές που προορίζονται για τη μεταφορά εργαζομένων μεταξύ του τόπου κατοικίας τους και του τόπου εργασίας τους

και για τη μεταφορά μαθητών και σπουδαστών μεταξύ του τόπου κατοικίας τους και του εκπαιδευτικού ιδρύματος στο οποίο φοιτούν μπορεί να πραγματοποιείται στην παραμεθόρια ζώνη ενός κράτους μέλους, μόνον εφόσον, κυρίως, η συνολική απόσταση μεταφοράς δεν υπερβαίνει τα 50 χιλιόμετρα σε ευθεία γραμμή προς κάθε κατεύθυνση (άρθρο 3, παράγραφος 2, του κανονισμού). Η Επιτροπή υποβάλλει στο Συμβούλιο, πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 1995, έκθεση για το αν είναι σκόπιμο να επεκταθεί το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού σε άλλες τακτικές γραμμές μεταφοράς επιβατών και ενδεχομένως πρόταση κανονισμού (άρθρο 12, παράγραφος 1, του κανονισμού).

5 Από τη δικογραφία προκύπτει ότι η προσβαλλομένη πράξη προέρχεται από πρόταση κανονισμού, την οποία υπέβαλε η Επιτροπή στο Συμβούλιο στις 4 Μαρτίου 1987 (ΕΕ C 77, σ. 13). Η πρόταση αυτή, έχουσα ως βάση το άρθρο 75 της Συνθήκης, προέβλεπε, στο άρθρο 2, ότι από 1ης Ιανουαρίου 1989 κάθε επιχείρηση οδικής μεταφοράς επιβατών με μίσθωση ή αμοιβή, η οποία είναι εγκατεστημένη σε κράτος μέλος, έχει λάβει εκεί άδεια να εκτελεί διεθνείς μεταφορές επιβατών και πληροί τους όρους που καθορίζει η οδηγία 74/562/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Νοεμβρίου 1974, περί προσβάσεως στο επάγγελμα του μεταφορέα επιβατών στον τομέα των εσωτερικών και διεθνών οδικών μεταφορών (ΕΕ ειδ. έκδ. 07/001, σ. 236), «μπορεί να εκτελεί εθνικές οδικές μεταφορές επιβατών, με μίσθωση ή αμοιβή, με τακτικές, έκτακτες ή γραμμές τύπου σαΐτας, σε κράτος μέλος διαφορετικό εκείνου στο οποίο είναι εγκατεστημένη. μπορεί να ασκεί προσωρινά δραστηριότητες στο κράτος μέλος αυτό, χωρίς να είναι υποχρεωμένη να έχει εκεί έδρα, ειδικό χώρο για την άσκηση της δραστηριότητάς της ή κάποια άλλη εγκατάσταση».

6 Κληθέν από το Συμβούλιο να γνωμοδοτήσει, το Κοινοβούλιο εξέφρασε τη γνώμη του με ψήφισμα της 10ης Μαρτίου 1988 (ΕΕ C 94, σ. 125), με το οποίο ενέκρινε την πρόταση της Επιτροπής, υπό την επιφύλαξη τριών τροπολογιών.

7 Η Επιτροπή δέχθηκε δύο από τις τροπολογίες αυτές και στις 4 Νοεμβρίου 1988 υπέβαλε τροποποιημένη πρόταση στο Συμβούλιο (ΕΕ C 301, σ. 8), με την οποία διευκρινίστηκε ότι ο κανονισμός θα είχε εφαρμογή σε πούλμαν και λεω-

φορεία δυνάμενα να μεταφέρουν περισσότερα από εννέα άτομα και προσέθεσε την υποχρέωση των κρατών μελών να κοινοποιούν τις διατάξεις που θεσπίζουν κατ' εφαρμογήν αυτού του κανονισμού. Οι τροποποιήσεις αυτές έγιναν δεκτές από το Συμβούλιο (άρθρα 2, στοιχείο δ', και 13 του κανονισμού). Αντιθέτως, η Επιτροπή δεν υιοθέτησε την τρίτη τροπολογία του Κοινοβουλίου περί μετατεθέσεως κατά ένα έτος της ημερομηνίας ενάρξεως ισχύος του κανονισμού.

8 Στις 23 Ιουλίου 1992, το Συμβούλιο εξέδωσε τον προσβαλλόμενο κανονισμό.

9 Προς στήριξη της προσφυγής του, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ισχυρίζεται ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός εκδόθηκε κατά παράβαση ουσιώδους τύπου, παρακάμπτοντας το δικαίωμα συμμετοχής του Κοινοβουλίου στην κοινοτική νομοθετική διαδικασία. Κατά το Κοινοβούλιο, η υποχρέωση του Συμβουλίου να ζητήσει τη γνώμη του Κοινοβουλίου σύμφωνα με το άρθρο 75 της Συνθήκης ενέχει το καθήκον νέας διαβουλεύσεως με αυτό, οσάκις τροποποιείται ουσιωδώς η πρόταση επί της οποίας έχει γνωμοδοτήσει το Κοινοβούλιο. Αυτό συμβαίνει εν προκειμένω όσον αφορά τον οιονεί αποκλεισμό των τακτικών γραμμών από το πεδίο εφαρμογής ratione materiae του κανονισμού και τη μετάθεση στην 1η Ιανουαρίου 1996 της πλήρους ελευθερώσεως των μεταφορών καμποτάζ στις μη τακτικές γραμμές.

10 Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η υποχρέωση διαβουλεύσεως με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά τη νομοθετική διαδικασία, στις προβλεπόμενες από τη Συνθήκη περιπτώσεις, συνεπάγεται την υποχρέωση νέας διαβουλεύσεως οσάκις το τελικώς εγκριθέν κείμενο, εξεταζόμενο στο σύνολό του, αποκλίνει ουσιωδώς από εκείνο επί του οποίου το Κοινοβούλιο έχει ήδη γνωμοδοτήσει, πλην των περιπτώσεων εκείνων που οι τροποποιήσεις ανταποκρίνονται, κατ' ουσίαν, στις επιθυμίες που εξέφρασε το ίδιο το Κοινοβούλιο (βλ. αποφάσεις της 16ης Ιουλίου 1992 στην υπόθεση C-65/90, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1992, σ. I-4593, και της 5ης Οκτωβρίου 1993 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-13/93, C-14/92, C-15/92 και C-16/92, Driessen κ.λπ., Συλλογή 1993, σ. I-4751, σκέψη 23).

11 Πρέπει να τονιστεί ότι η αρχική πρόταση της Επιτροπής επί της οποίας γνωμοδότησε το Κοινοβούλιο προέβλεπε, στο άρθρο 2, ότι κάθε επιχείρηση οδικής μεταφοράς επιβατών με μίσθωση ή αμοιβή, η οποία είναι εγκατεστημένη σε κράτος μέλος, έχει λάβει εκεί άδεια να εκτελεί διεθνείς μεταφορές επιβατών και πληροί τους προαναφερθέντες όρους που καθορίζει η οδηγία 74/562, μπορεί να εκτελεί εθνικές οδικές μεταφορές επιβατών με μίσθωση ή αμοιβή στις τακτικές γραμμές, στις γραμμές τύπου «σαΐτας» ή στις ευκαιριακές γραμμές εντός κράτους μέλους άλλου από εκείνο στο οποίο είναι εγκατεστημένη.

12 Αντιθέτως, ο κανονισμός που εξέδωσε το Συμβούλιο αφορά μόνον, ως προς τις τακτικές γραμμές, τη μεταφορά των εργαζομένων μεταξύ τόπου κατοικίας και τόπου εργασίας και τη μεταφορά μαθητών και σπουδαστών μεταξύ τόπου κατοικίας και εκπαιδευτικού ιδρύματος στις παραμεθόριες ζώνες. Το καμποτάζ θα μπορεί να επεκταθεί σε άλλες τακτικές γραμμές μεταφοράς επιβατών μόνον με νέο κανονισμό του Συμβουλίου, εκδιδόμενο βάσει προτάσεως της Επιτροπής, η οποία οφείλει να υποβάλει προς τούτο έκθεση στο Συμβούλιο πριν από τις 31 Δεκεμβρίου 1995.

13 Όπως υποστηρίζει το Κοινοβούλιο, από την αντιπαραβολή της αρχικής προτάσεως της Επιτροπής και του προσβαλλομένου κανονισμού προκύπτει ότι, όσον αφορά τις τακτικές γραμμές, οι επενεχθείσες τροποποιήσεις περιόρισαν το πεδίο εφαρμογής του κανονισμού σε ορισμένες κατηγορίες οδικής μεταφοράς επιβατών και σε ορισμένες μικρές παραμεθόριες ζώνες κατά τρόπο θίγοντα τον πυρήνα του μηχανισμού που τίθεται σε εφαρμογή. Επομένως, πρέπει να χαρακτηριστούν ουσιώδεις.

14 Το Συμβούλιο, υποστηριζόμενο από το Βασίλειο της Ισπανίας, ισχυρίζεται εντούτοις ότι οι τροποποιήσεις αυτές ανταποκρίνονται στην επιθυμία του Κοινοβουλίου. Συγκεκριμένα, εκδίδοντας τον επίδικο κανονισμό, το Συμβούλιο ακολούθησε κατεύθυνση που σήμερα θα ήταν ίδια με εκείνη του Κοινοβουλίου. Συναφώς, το Συμβούλιο παραπέμπει στις γνωμοδοτήσεις που εξέδωσε το Κοινοβούλιο περί οδικών μεταφορών καμποτάζ εμπορευμάτων στα πλαίσια της διαδικασίας εκδόσεως του κανονισμού (ΕΟΚ) 3118/93 του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 1993, 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 279, σ. 1). Μολονότι το Κοινοβούλιο είχε εγκρίνει την πρόταση της Επιτροπής που προέβλεπε την άμεση και σχεδόν άνευ όρων ελευθέρωση των εμπορευματικών μεταφορών καμποτάζ, στα πλαίσια νέας διαβουλεύσεως επί του αυτού θέματος θα είχε σαφώς αποφανθεί υπέρ της προοδευτικής εφαρμογής της φιλελευθεροποιήσεως (ΕΕ C 150, σ. 236). Εν προκειμένω, το Συμβούλιο θα είχε επομένως αναπροσαρμόσει τη γνώμη του Κοινοβουλίου στα νέα δεδομένα.

15 Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι, οσάκις ο εκδοθείς κανονισμός ανταποκρίνεται σε μεγάλο βαθμό στις επιθυμίες που εξέφρασε το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο μπορεί να απαλλάσσεται της υποχρεώσεώς του να ζητήσει εκ νέου τη γνώμη του (βλ. απόφαση της 4ης Φεβρουαρίου 1982 στην

υπόθεση 817/79, Buyl κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 1982, σ. 245, σκέψη 23). Στην προκειμένη περίπτωση, διαπιστώνεται ότι το Συμβούλιο δεν προσκόμισε κανένα κείμενο από το οποίο να συνάγεται ότι το Κοινοβούλιο θα είχε αποφανθεί ρητά υπέρ της σταδιακής φιλελευθεροποιήσεως των μεταφορών καμποτάζ επιβατών. Το ψήφισμα που παραθέτει το Συμβούλιο, το οποίο αφορά τη φιλελευθεροποίηση των μεταφορών καμποτάζ εμπορευμάτων, δηλαδή τομέα διαφορετικό από τον προκείμενο, δεν περιέχει, πράγματι, καμία ένδειξη προς την κατεύθυνση αυτή. Επομένως, δεν μπορεί να γίνει δεκτό το επιχείρημα του Συμβουλίου.

16 Εντούτοις, το Βασίλειο της Ισπανίας αναφέρεται στις γνωμοδοτήσεις πολλών κοινοβουλευτικών επιτροπών οι οποίες, πριν από την έγκριση του ψηφίσματος της 10ης Μαρτίου 1988, είχαν αποφανθεί υπέρ της σταδιακής φιλελευθεροποιήσεως των μεταφορών καμποτάζ επιβατών.

17 Συναφώς, πρέπει να τονιστεί ότι, για να εξεταστεί αν οι τροποποιήσεις που επέφερε το Συμβούλιο ανταποκρίνονται στις επιθυμίες του Κοινοβουλίου, δεν μπορεί να γίνεται αναφορά στις γνώμες που εξέφρασαν οι κοινοβουλευτικές επιτροπές πριν από την έγκριση ψηφίσματος νομοθετικού περιεχομένου περατώνοντος τη διαδικασία διαβουλεύσεως.

18 Δεδομένου ότι οι προμνησθείσες τροποποιήσεις θίγουν το σύστημα του σχεδίου στο σύνολό του και επομένως αρκούν καθαυτές για να επιβάλουν νέα διαβού-

λευση με το Κοινοβούλιο, παρέλκει η εξέταση των λοιπών λόγων του προσφεύγοντος.

19 Υπ' αυτές τις συνθήκες, το γεγονός ότι το Κοινοβούλιο δεν κλήθηκε εκ νέου να γνωμοδοτήσει στα πλαίσια της προβλεπομένης στο άρθρο 75 της Συνθήκης νομοθετικής διαδικασίας συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου επαγομένου την ακύρωση της επίδικης πράξης.

20 Με το υπόμνημα αντικρούσεως, το Συμβούλιο ζήτησε από το Δικαστήριο να περιορίσει τα αποτελέσματα μιας ενδεχομένης ακυρώσεως του κανονισμού.

21 Συναφώς, πρέπει να υπομνηστεί ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η εφαρμογή των αρχών της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών, όπως καθιερώνονται ιδίως με τα άρθρα 59 και 60 της Συνθήκης, πρέπει να πραγματοποιηθεί με την εφαρμογή της κοινής πολιτικής μεταφορών (απόφαση της 22ας Μαΐου 1985 στην υπόθεση 13/83, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1985, σ. 1513, σκέψη 62). Η απλή ακύρωση όμως του προσβαλλομένου κανονισμού θα έθετε σε κίνδυνο τον βαθμό φιλελευθεροποιήσεως στον οποίο ο κανονισμός αυτός αποσκοπεί.

22 Επομένως, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 174, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης πρέπει να διατηρηθούν τα αποτελέσματα του ακυρουμένου κανονισμού μέχρις ότου το Συμβούλιο, κατόπιν κανονικής διαβουλεύσεως με το Κοινοβούλιο, εκδώσει νέο σχετικό κανονισμό.

Επί των δικαστικών εξόδων

23 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα. Επειδή το Συμβούλιο ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα. Σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 4, του ίδιου κανονισμού, το Βασίλειο της Ισπανίας θα φέρει τα δικά του έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

1) Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 2454/92 του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 1992, για τον καθορισμό των όρων υπό τους οποίους γίνονται δεκτοί στις εθνικές οδικές μεταφορές επιβατών σε ένα κράτος μέλος μεταφορείς μη εγκατεστημένοι σε αυτό, ακυρώνεται.

2) Τα αποτελέσματα του ακυρωθέντος κανονισμού διατηρούνται μέχρις ότου το Συμβούλιο, κατόπιν νέας διαβουλεύσεως με το Κοινοβούλιο, εκδώσει νέο σχετικό κανονισμό.

3) Καταδικάζει το Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα. Το Βασίλειο της Ισπανίας θα φέρει τα δικά του έξοδα.

Mancini Moitinho de Almeida Edward

Joliet Schockweiler Rodríguez Iglesias

Grévisse Zuleeg Murray

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο την 1η Ιουνίου 1994.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Προεδρεύων

G. F. Mancini

Πρόεδρος τμήματος