

DOMSTOLENS DOM (femte afdeling)
20. maj 1987 *

I sag 272/85,

Association nationale des travailleurs indépendants de la batellerie (ANTIB), ved advokat E. Boyer, og med valgt adresse hos advokat P. P. Schleimer, 26, rue Philippe-II, Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved C. Durand, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse hos Georges Krem-lis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg, Luxembourg,

sagsøgt,

angående annullation af den af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber den 10. juli 1985 udstedte beslutning i sag IV.31029 — den franske fragttordning inden for flod- og kanalskibsfarten: EATE-afgiften (EFT L 219, s. 35),

har

DOMSTOLEN (femte afdeling),

sammensat af afdelingsformanden Y. Galmot, dommerne G. Bosco, U. Everling, R. Joliet og J. C. Moitinho de Almeida,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn
justitssekretær: fuldmægtig D. Louterman

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 9. december 1986,

* Processprog: Fransk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 3. februar 1987, afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 6. september 1985, har Association nationale des travailleurs indépendants de la batellerie (herefter benævnt »ANTIB«) i medfør af EØF-traktatens artikel 173, stk. 2, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 10. juli 1985, der var udstedt med hjemmel i artikel 11 i Rådets forordning nr. 1017/68 af 19. juli 1968 om anvendelse af konkurrenceregler for transport med jernbane, ad landeveje og sejlbare vandveje (EFT 1968 I, s. 295), og som vedrørte en brancheaftale om opkrævning i Frankrig af en afgift på transport ad sejlbare vandveje til udlandet (EFT L 219, s. 35).

2 Nævnte forordnings artikel 2 indeholder et forbud mod aftaler mellem virksomheder, der kan påvirke handelen mellem medlemsstater, og som har til formål eller til følge at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen inden for Fællesmarkedet. Ifølge forordningens artikel 5 kan det i artikel 2 indeholdte forbud erklæres for uanvendeligt på aftaler, der opfylder visse betingelser, herunder navnlig aftaler, som bidrager til at forbedre kvaliteten af transportydelseerne eller til at fremme en større kontinuitet og stabilitet i tilfredsstillelsen af transportbehovet.

3 Vedrørende de faktiske omstændigheder, en samlet fremstilling af gældende fællesskabsregler og retsforhandlingernes forløb samt parternes argumenter henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder gengives derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

De franske regler for flod- og kanalskibsfarten

4 I Frankrig gælder der strenge regler for flod- og kanalskibsfarten (herefter benævnt »flodtransport«); tre forhold er navnlig her vigtige.

- 5 For det første kan transport til udlandet, dvs. transport fra en fransk havn til en udenlandsk havn, foretages af franske flodskippere og af flodskippere fra andre medlemsstater, hvorimod transport inden for landets grænser kun kan foretages af franske flodskippere. Der gælder kun én undtagelse fra denne regel, nemlig i det tilfælde, at en flodskipper fra en anden medlemsstat, efter at have foretaget en transport fra en udenlandsk havn til en fransk havn, transporterer varer mellem to franske havne for at nærme sig sin afgangshavn. Dette sker dog ikke ofte, da det er nødvendigt, dels at den pågældende flodskipper står for tur ifølge den turnusordning, som vil blive gennemgået nedenfor, dels at flodskipperen får tilbudt en transport til et sted på fransk område, som ligger på ruten til afgangshavnen.
- 6 For det andet kan små flodskippere, der normalt kun ejer ét fartøj, ifølge den franske lov om offentlige flodveje og kanaler samt indlandssejlad (herefter benævnt »flodtransportloven«) kun indgå aftale om rejsebefragtning, dvs. for en bestemt rejse, eller tidsbefragtning, dvs. for en bestemt periode. Hvadenten der er tale om transport til udlandet eller indenlandsk transport, kan disse aftaler først indgås, efter at ladningerne er fordelt efter en turnusordning. Med dette formål for øje har det offentlige oprettet befragtningskontorer i de største flodhavne. Ladningerne fordeles i den rækkefølge, hvori fartøjerne er opført på en liste (turnusordningen), idet den enkelte flodskipper dog har mulighed for at afvise den foreslåede ladning. Ifølge flodtransportloven skal kunderne på disse kontorer være repræsenteret af befragtningsagenter, som således har et monopol.
- 7 Endelig fastsætter de franske myndigheder bindende fragtrater for den indenlandske transport, som fordeles på grundlag af turnusordningen. Derimod fastsætter myndighederne ikke raterne for den internationale transport. Der fastsættes imidlertid mindstepriser ved aftale mellem Chambre nationale des courtiers en frets fluviaux, en offentligretlig sammenslutning af befragtningsagenterne for flodtransport, og ANTIB.

Sagens baggrund

8 ANTIB er en erhvervssammenslutning oprettet i 1978 af franske flodskippere i afventning af oprettelse af en national brancheforening for flodskippere. Dens formål er dels at bistå de offentlige myndigheder i alle spørgsmål af generel interesse vedrørende selvstændige flodskipperes virksomhed, dels at foreslå foranstaltninger til forbedring af deres vilkår. Kun fysiske personer, som ejer et eller flere i Frankrig registrerede fartøjer, kan ifølge vedtægterne optages i sammenslutningen. Det samme krav stilles til udenlandske flodskippere, der aldrig kan opnå stemmeret.

9 Den 13. juni 1983 indgik de to erhvervssammenslutninger ANTIB og Chambre nationale des courtiers fluviaux en aftale, hvorefter sidstnævnte befragtningsagenter skulle opkræve en 10%-afgift på al fragt for transport af gods, der eksporteres fra Frankrig i henhold til turnusordningen, uanset om transporten foretages af franske flodskippere eller flodskippere fra andre medlemsstater (EATE-afgiften). De således opkrævede beløb skulle stilles til rådighed for et andelsforetagende, »Entreprise artisanale de transport par eau« (herefter benævnt »EATE«), der skulle oprettes med henblik på at fremme flodtransporten på grundlag af en turnusordning, så snart de nødvendige lovbestemmelser var vedtaget.

10 Det blev herved fastsat i aftalen, at EATE-afgiften, der kun tilbagebetales til virksomheder, som er medlemmer af EATE, sammen med andre midler (navnlig støtbeløb og skattelignende afgifter) skulle indgå i en »reguleringsfond, der »for størstedelens vedkommende« skulle anvendes til fordel for hele erhvervet, og som »for en lille dels vedkommende« skulle tjene til dækning af EATE's driftsudgifter. Som sagsøgeren har anerkendt, fulgte det af denne bestemmelse i aftalen, at det opkrævede beløb ikke ville blive tilbagebetalt til flodskippere, som ikke var medlemmer af EATE. Initiativtagerne til denne aftale ønskede således at tilskynde det størst mulige antal flodskippere til at blive medlemmer af EATE.

11 EATE-afgiften indbragte således i alt ca. 5 mio FF. Afgiften blev ikke længere opkrævet fra oktober 1983 som følge af klager, som belgiske og nederlandske

flodskippere tilstillede den franske regering og Kommissionen, samt på grund af gengældelsesforanstaltninger i Belgien og Nederlandene iværksat af flodskippernes faglige organisationer.

- 12 Oprettelsen af andelsforetagender blev mulig efter vedtagelsen af lov nr. 83-657 af 20. juli 1983 om udvikling af visse socio-økonomiske aktiviteter (JORF af 21. 7. 1983) for at gøre det muligt for erhvervsdrivende, navnlig inden for flodtransportsektoren, at organisere sig i andelsforetagender. I henhold til artikel 1 har disse foretagender til formål at iværksætte foranstaltninger, som kan bidrage til at udvikle deres medlemmers faglige aktiviteter. Det fremgår af artikel 36, at andelsforetagender kun kan oprettes af virksomheder inden for flodtransporten, der er registreret hos Chambre nationale de la batellerie artisanale (herefter benævnt »CNBA«).
- 13 CNBA blev oprettet i henhold til en tidligere lov af 30. december 1982 om udviklingen af den indenlandske transport (JORF af 31.12.1982). Lovens artikel 40 bestemte, at CNBA er et offentligretligt organ, som inden for den pågældende sektor har karakter af en brancheforening. Foreningen har til formål at koordinere medlemmernes aktiviteter og varetage de små flodskipperes almindelige interesser over for det offentlige og de erhvervsdrivende, som anvender flodtransport. Ifølge artikel 40 skulle CNBA's sammensætning og arbejdsform fastsættes i en anordning. Denne anordning blev først vedtaget den 14. maj 1984. Ifølge anordningens artikel 3 skal virksomheder, der udfører indenlandsk transport ad sejlbare vandveje på fartøjer indregistreret i Frankrig, være registreret hos CNBA. Da alene fartøjer, der for mere end halvdelen vedkommende tilhører franske statsborgere, kan registreres i Frankrig, jfr. flodtransportlovens artikel 79, kan kun franske virksomheder registreres hos CNBA.
- 14 Den 12. oktober 1983 oprettede de franske flodskippere EATE. Ifølge vedtægterne skal EATE bestræbe sig på at skaffe nye transportopgaver ved at tilbyde kunderne fordelagtige betingelser, navnlig rabatter, således at de lader deres ladninger indgå i turnusordningen. I overensstemmelse med artikel 36 i ovennævnte lov nr. 83-657

fremgår det af EATE's vedtægter, at alene flodskippere registreret hos CNBA kan optages i EATE.

- 15 Sammenslutninger af belgiske og nederlandske flodskippere har over for Kommissionen klaget over indførelsen af EATE-afgiften. Den 10. juli 1985 har Kommissionen udstedt en beslutning, hvori den fastslog, at der var sket en overtrædelse af konkurrencereglerne, og at der ikke kunne indrømmes fritagelse.
- 16 Kommissionen fandt for det første, at to af bestemmelserne i den anfægtede brancheaftale, nemlig indførelsen af afgiften på transport til udlandet og muligheden for selektiv tilbagebetaling af afgiften, var diskriminerende og konkurrencebegrænsende i forhold til de virksomheder, der ikke er omfattet af aftalen. Ifølge Kommissionen indebærer indførelsen af afgiften en forskelsbehandling af udenlandske flodskippere, som på grund af deres begrænsede adgang til den indenlandske transport i Frankrig ikke kunne udnytte den tilsigtede fremme af transportaktiviteten i et omfang, der svarede til deres finansielle bidrag, og derfor blev ringere stillet i konkurrencemæssig henseende. Også muligheden for selektiv tilbagebetaling af EATE-afgiften indebærer en forskelsbehandling af udenlandske flodskippere, da disse ikke kunne optages i EATE og derfor ikke var omfattet af tilbagebetaling af bidraget.
- 17 Kommissionen fandt for det andet, at betingelserne for fritagelse ikke var opfyldt. Kommissionen fremhævede her, at der ikke bestod noget rimeligt forhold mellem de anfægtede bestemmelser og de af aftaleparterne forventede fordele, samt at bestemmelserne i virkeligheden havde til formål at pålægge de flodskippere, som foretager transport til udlandet, bidrag til EATE's reguleringfond.
- 18 ANTIB har anlagt nærværende sag til prøvelse af Kommissionens beslutning og har til støtte for sin annullationspåstand fremsat tre anbringender. ANTIB har for det første gjort gældende, at Kommissionen med urette fastslog, at indførelsen af EATE-afgiften indebærer en forskelsbehandling over for flodskippere fra andre medlemsstater, og at den begrænsede konkurrencen. ANTIB har dernæst anført, at Kommissionen fejlagtigt antog, at tilbagebetaling af EATE-afgiften var forbeholdt franske flodskippere. Endelig har ANTIB gjort gældende, at afslaget på fritagelse ikke var tilstrækkelig begrundet.

Indførelse af EATE-afgiften

- 19 Ifølge ANTIB indeholder EATE-afgiften ingen forskelsbehandling, idet den skal betales af alle flodskippere for transport af gods til udlandet, uanset om der er tale om franske flodskippere eller statsborgere i en anden medlemsstat. ANTIB har ganske vist anerkendt, at flodskippere fra andre medlemsstater kun i begrænset omfang har draget fordel af EATE, skønt de har bidraget til finansieringen heraf. ANTIB har imidlertid hævdet, at dette ikke beror på selve aftalen, men på, at de franske bestemmelser stærkt begrænser andre medlemsstaters flodskippers deltagelse i den indenlandske skibsfart. Yderligere har ANTIB afvist, at indførelsen af EATE-afgiften har kunnet ændre konkurrenceforholdet mellem de udenlandske og de franske flodskippere, idet ANTIB har understreget, at de ikke er konkurrenter på det indenlandske marked. Sammenslutningen har gjort gældende, at Kommissionen under ingen omstændigheder i tilstrækkelig grad har godtgjort afgiftens konkurrencebegrænsende karakter.
- 20 Det bemærkes, at formålet med oprettelsen af EATE var at fremme udviklingen af flod- og kanalskibsfarten undergivet turnusordningen, og at de beløb, som blev indbetalt i form af EATE-afgiften i virkeligheden — hvilket sagsøgeren har anerkendt — hovedsagelig kom den indenlandske skibsfart til gode. Flodskippere, der er statsborgere i andre medlemsstater, og som ikke kan deltage i denne skibsfart, har derfor kun i begrænset omfang kunnet drage fordel af EATE og blev herved udsat for forskelsbehandling.
- 21 Forskelsbehandlingen beror ikke på den franske lovgivning, men på, at underskriverne af aftalen valgte at indføre afgifter alene på transport af gods til udlandet, uanset de indbetalte beløb anvendes til at fremme hele godstransporten, herunder den indenlandske transport, og uanset de var klar over, at flodskippere fra andre medlemsstater kun i begrænset omfang kunne foretage indenlandsk transport og derfor ikke i samme grad som de franske flodskippere kunne drage fordel af EATE.
- 22 Det er desuden irrelevant, at der ikke på markedet for indenlandsk transport består konkurrence mellem franske flodskippere og flodskippere fra andre medlemsstater, idet den i Kommissionens beslutning omhandlede konkurrencebegrænsning vedrører transport af gods til udlandet.

- 23 For så vidt angår endelig den påståede manglende begrundelse vedrørende aftalens konkurrencebegrænsende karakter, var det ikke nødvendigt for Kommissionen, når henses til de foreliggende omstændigheder, at gå i detaljer på dette punkt. De flodskippere, der er statsborgere i andre medlemsstater, mistede 10% af deres indtægter, som ikke blev erstattet ved indgåelse af nye kontrakter. Det er således klart, at disse flodskippere måtte bære betydelige ekstraomkostninger, som uundgåeligt tvang dem til at forhøje deres priser eller at give afkald på transportopgaver, såfremt de tilbødte priser var for lave, hvilket påvirkede deres konkurrenceevne.
- 24 Følgelig kan det første anbringende ikke lægges til grund.

Betingelser for tilbagebetaling af EATE-afgiften

- 25 Den sagsøgende sammenslutning, ANTIB, har anført, at den på tidspunktet for indgåelsen af aftalen ikke havde kendskab til, at udenlandske flodskippere ikke kunne blive medlem af EATE og derfor ikke kunne drage fordel af tilbagebetalingen af EATE-afgiften. Først den 10. maj 1984, da anordningen om arbejdsvilkårene for CNBA blev vedtaget, viste det sig, at udenlandske flodskippere ikke kunne registreres hos CNBA og derfor ikke kunne optages i EATE, da medlemskabet ifølge vedtægterne var forbeholdt således registrerede flodskippere.
- 26 Det bemærkes, at brancheaftalen blev indgået den 13. juni 1983 i forventning om oprettelse af EATE i form af et andelsforetagende. På dette tidspunkt måtte ANTIB være underrettet om indholdet af lovforslaget, som muliggjorde denne selskabsform, hvilket forslag blev vedtaget den 20. juli 1983 som lov nr. 83-657. ANTIB måtte derfor ligeledes have været vidende om, at deltagerne i et andelsforetagende inden for flodtransportsektoren skulle være registreret hos CNBA.
- 27 På tidspunktet for indgåelsen af aftalen mellem de to erhvervs sammenslutninger fandtes der ikke regler, hvorefter alene franske flodskippere skulle registreres hos CNBA. Dette organ skulle imidlertid varetage flodskippernes almindelige interesser over for de franske myndigheder, jfr. artikel 40 i lov af 30. december 1982 om udvikling af den indenlandske transport. Det kunne således forudses ved indgæ-

sen af brancheaftalen, at flodskippere, der var statsborgere i andre medlemsstater og derfor ikke var registreret i CNBA, ikke havde mulighed for at tilslutte sig EATE og således drage fordel af tilbagebetalingen af EATE-afgiften.

- 28 Følgelig kan heller ikke det andet anbringende lægges til grund.

Den manglende begrundelse for ikke at indrømme fritagelse

- 29 ANTIB har anført, at den anfægtede beslutning ikke er tilstrækkelig begrundet, idet Kommissionen ikke har taget i betragtning, at udenlandske flodskippere indirekte drog fordel af EATE's virksomhed. ANTIB har i denne forbindelse forklaret, at franske flodskippere, som indtil da havde udført såvel transport til udlandet som indenlandsk transport, koncentrerede sig om sidstnævnte, som var blevet mere indbringende som følge af EATE's virksomhed. ANTIB har under den mundtlige forhandling fremlagt statistiske oplysninger, hvoraf det, ifølge ANTIB, fremgår, at flodskippere fra andre medlemsstater forhøjede deres markedsandel af transporten til udlandet i den periode, hvor brancheaftalen var i kraft.
- 30 Det bemærkes, at Kommissionen i beslutningen har understreget, at EATE's virksomhed var fordelagtig for alle flodskippere, som deltog i turnusordningen, herunder dem, der udførte transport til udlandet. Kommissionen fandt imidlertid, at udenlandske flodskippers fordele ved ordningen ikke var tilstrækkelig store til at opveje de alvorlige ulemper, de havde lidt herved.
- 31 Denne vurdering ændres ikke af det forhold, at flodskipperne har forhøjet deres markedsandel af transporten til udlandet og således har opnået fordele som modydelse for opkrævning af EATE-afgiften. Under alle omstændigheder kan det ikke på grundlag af de af ANTIB under den mundtlige forhandling fremlagte tal fastslås, at modydelsen stod i et rimeligt forhold til den byrde, som blev pålagt disse flodskippere.
- 32 På grundlag af ovenstående betragtninger kan der ikke gives ANTIB medhold i dens påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 10. juli 1985.

Sagens omkostninger

- 33 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den tabende part til at afholde sagens omkostninger. Sammenslutningen ANTIB har tabt sagen og skal derfor betale omkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (femte afdeling)

- 1) Sagsøgte frifindes.
- 2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

Galmot

Bosco

Everling

Joliet

Moitinho de Almeida

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. maj 1987.

P. Heim

Y. Galmot

Justitssekretær

Formand for femte afdeling