

DOMSTOLENS DOM

1. oktober 1987*

I sag 311/85,

angående en anmodning, som vicepræsidenten for Rechtbank van Koophandel (handelsretten) te Brussel, i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

VZW Vereniging van Vlaamse Reisbureaus

mod

VZW Sociale Dienst van de Plaatselijke en Gewestelijke Overheidsdiensten

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-Traktatens artikler 30, 34 og 85, stk. 1,

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformændene T. F. O'Higgins og F. Schockweiler, dommerne G. Bosco, O. Due, U. Everling, K. Bahlmann, R. Joliet og J. C. Moitinho de Almeida,

generaladvokat: C. O. Lenz

justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

efter at der er afgivet indlæg af:

- VZW Vereniging van Vlaamse Reisbureaus, sagsøger i hovedsagen, ved advokat F. Van Bellinghen, Antwerpen,
- VZW Sociale Dienst van de Plaatselijke en Gewestelijke Overheidsdiensten, sagsøgte i hovedsagen, ved advokat H. Ketsman, Bruxelles,

* Processprog: Nederlandsk.

- den belgiske regering ved trafikministeren som befuldmægtiget, bistået af advokat E. Marissens, Bruxelles,
- den franske regering ved G. Guillaume som befuldmægtiget og R. Abraham, som assisterende befuldmægtiget,
- den irske regering ved Chief State Solicitor L. J. Dockery, som befuldmægtiget, bistået af J. Cooke, SC.,
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende jurisk konsulent B. Van der Esch og L. Gyselen, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 5. november 1986,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. december 1986,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved dom af 12. juli 1984, indgået til Domstolen den 15. oktober 1985, har vicepræsidenten for Rechtbank van Koophandel (Handelsretten), te Brussel i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt tre spørgsmål vedrørende fortolkningen af EØF-Traktatens artikler 30, 34 og 85, stk. 1.
- 2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag mellem VZW Vereniging van Vlaamse Reisbureaus (Sammenslutningen af Flamske Rejsebureauer, herefter benævnt »VVR«) og VZW Sociale Dienst van de Plaatselijke en Gewestelijke Overheidsdiensten (Velfærdstjenesten for de Kommune og Regionale Forvaltningsmyndigheder, herefter benævnt »Sociale Dienst«). VVR har anlagt forbudssag mod Sociale Dienst med påstand om, at denne i medfør af artikel 55 i Lov af 14. juli 1971 om handelsskik ophører med at yde sine kunder rabat i strid med det pligt-katalog

for rejseagenter, der er fastsat ved artikel 22 i kongelig anordning af 30. juni 1966 (*Moniteur belge* af 27.7.1966).

3 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, der er indgivet til Domstolen i medfør af artikel 20 i EØF-Statutten for Domstolen, henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

4 Sociale Dienst, sagsøgte i hovedsagen, er oprettet af Caisse spéciale pour allocations familiales, der blandt andet har pålagt Sociale Dienst at virke som rejseagent for personalet ved de kommunale og regionale forvaltningsmyndigheder. I denne egenskab har Sociale Dienst ydet kunderne rabat på den rejsepris, der er fastsat af arrangørerne (tour-operators), hvorved man til kunderne helt eller delvis har videregivet provisionen på denne pris, som normalt tilfalder rejseagenterne.

5 Artikel 22 i førnævnte kongelige anordning af 30. juni 1966, som VVR under hovedsagen finder tilsidesat, bestemmer:

»Den, der har autorisation (til at udøve virksomhed som rejseagent) skal:

1) *over for sine kunder:*

...

b) overholde de aftalte eller ved lov fastsatte priser og tariffer;

...

2) *over for sine leverandører:*

a) overholde de aftalte eller ved lov fastsatte priser og tariffer;

...

d) overholde det aftalte forbud mod at dele oppebårne provisioner med kunderne.

3) *over for andre agenter:*

undlade at begå ethvert forhold i strid med god handelsskik, hvorved erhverves eller søges erhvervet en del af den kundekreds, som tilkommer andre agenter, eller disses anseelse nedsættes eller søges nedsat, eller der i almindelighed gøres indgreb i eller søges gjort indgreb i deres konkurrencedygtighed.

Et forhold i strid med god handelsskik foreligger, når nogen

...

e) ikke overholder de aftalte eller ved lov fastsatte priser og tariffer;

f) deler provisioner, giver ristorno eller tilbyder fordele under betingelser, der uanset formen er i strid med god handelsskik.

...«.

- 6 Den kongelige anordning af 1966, som førnævnte artikel 22 indgår i, blev gennemført i medfør af artikel 5, stk. 2, i Lov af 21. april 1965 om rejseagenter (*Moniteur belge* af 1.6.1965), hvorefter ministeren kan fastsætte bindende regler. Denne lov fastsætter blandt andet, at udøvelse af virksomhed som rejseagent kræver administrativ autorisation (artikel 1, stk. 1). Autorisationen kan blandt andet inddrages, når pligtkataloget i artikel 5, stk. 2, ikke overholdes eller ikke længere overholdes (artikel 6, stk. 1). De nærmere regler for inddragning af autorisation er fastsat i artikel 18, stk. 1, i kongelig anordning af 1966.

7 Endvidere gælder det, at da tilsidesættelse af de bindende regler, der er fastsat ved artikel 22 i kongelig anordning af 1966, i medfør af samme artikels stk. 3, andet afsnit, er betegnet som et »forhold i strid med god handelsskik«, er dette omfattet af forbudet i artikel 54 i Lov af 14. juli 1971 om handelsskik, og imødegås under en forbudssag om i henhold til artikel 55 i samme lov. Sag kan ikke blot anlægges af de direkte berørte, men ligeledes ved »begæring fremsat af en berørt brancheorganisation eller sammenslutning af brancheorganisationer, der har status som civilretlig juridisk person« (artikel 57, stk. 1).

8 Det er således i forbindelse med en forbudssag, anlagt i medfør af førnævnte artikel 55, at vicepræsidenten for Handelsretten i Bruxelles, som sagen er indbragt for, har fundet, at sagen rejser problemer vedrørende fortolkningen af visse fællesskabsretlige bestemmelser, og derfor har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende spørgsmål:

»A) Er reglerne i artikel 22, stk. 3, litra e) og f) i den belgiske kongelige anordning af 30. juni 1966 — hvorved det bestemmes, at et anerkendt rejsebureau (dvs. et rejsebureau, som har den i lov af 21. april 1965 foreskrevne autorisation) handler i strid med god handelsskik ved

- 1) ikke at overholde de aftalte eller ved lov fastsatte priser og tariffer
- 2) deler provision, yder ristorno eller tilbyder fordele på betingelser, som er i strid med skik og brug, uanset i hvilken form —

forenelige med EØF-Traktatens artikel 85, stk. 1, navnlig når det fremgår, at handlinger, som er i strid med god handelsskik, er forbudt i henhold til artikel 54 i den belgiske Lov af 14. juli 1971 om handelsskik?

B) Er aftaler, som er indgået af rejsebureauer på grundlag af de førnævnte bestemmelser, forenelige med EØF-Traktatens artikel 85, stk. 1?

C) Er de ovennævnte bestemmelser i national belgisk ret og de aftaler, som eventuelt er indgået i henhold til disse, forenelige med EØF-Traktatens artikler 30 og 34?»

Spørgsmål A

- 9 Det første spørgsmål nævner vel ikke udtrykkeligt Traktatens artikel 85, stk. 1; det skal imidlertid — således som den belgiske og franske regering samt Kommissionen har foreslået — forstås således, at det ønskes oplyst, om en medlemsstat respekterer sine forpligtelser efter EØF-Traktatens artikel 5, jfr. samme Traktats artikler 3, litra f), og 85, hvis den ved lov eller forvaltningsforskrift pålægger rejseagenter at overholde de priser og tariffer for rejser, der er fastsat af rejsearrangørerne, forbyder agenterne at dele provision ved »salg« af disse rejser med kunderne eller at yde rabat, og kvalificerer en sådan adfærd som stridende mod god markedsføringskik.
- 10 I den forbindelse henvises til Domstolens faste praksis (jfr. senest dom af 30. april 1986, Asjes, forenede sager 209 til 213/84, Sml. s. 1425), hvorefter medlemsstaterne i henhold til Traktaten, selv om dens artikler 85 og 86 omhandler virksomhedernes forhold og ikke medlemsstaternes lov- eller forvaltningsforskrifter, utvivlsomt er forpligtet til ikke at indføre eller opretholde foranstaltninger, som kan ophæve den tilsigtede virkning af de nævnte artikler. Efter Domstolens praksis gælder dette blandt andet, for så vidt en medlemsstat fremtvinger eller begunstiger karteller, der strider mod artikel 85, eller forlener dem med større gennemslagskraft.
- 11 Med henblik på at yde den nationale ret vejledning skal det for det første undersøges, om det af sagsakterne fremgår, om der på det område, som der tages sigte på i den nationale rets spørgsmål forekommer aftaler af denne type, samt for det andet, om bestemmelser som de belgiske har til formål eller til følge at forstærke virkningerne af sådanne aftaler.
- 12 Det fremgår af sagens akter, at de belgiske bestemmelser indgår i en sammenhæng, som på flere niveauer præges af aftaler, der går ud på at pålægge rejseagenterne at overholde den rejsesalgspris, som er fastsat af de forskellige rejsearrangører.
- 13 Herom bemærkes først, at ifølge Kommissionens forklaringer, der ikke er blevet bestridt, har Union professionnelle des agences de voyages belges (herefter benævnt »UPAV«) i 1963 indført et »pligtkatalog« for sammenslutningens medlem-

mer. Artikel 22 i dette pligt-katalog, hvis ordlyd er optaget i artikel 22 i den i hovedsagen omtvistede kongelige anordning af 30. juli 1966, fastslog allerede, at der foreligger et forhold i strid med god markedsføringsskik, når agenter deler provisioner med kunderne eller yder dem forbudte eller usædvanlige rabatter.

14 Der skal for det andet mindes om, at en rammeaftale inden for UPAV — stadig ifølge de af Kommissionen ubestridte forklaringer — blev indgået i 1975; aftalen angik samarbejdet mellem foreningen af rejseagenter og foreningen af rejsearrangører af luftcharterrejser tilknyttet UPAV. Aftalens artikel 8, litra b), bestemmer, at agenten ikke under nogen form kan overdrage en del af sin provision til tredje-mand, ligesom han skal overholde de af arrangøren fastsatte priser og salgsbetin-gelser.

15 Hvad angår kontraksforholdene mellem de forskellige rejsearrangører og rejsea-genter, må det fremhæves, at den typekontrakt, der som bilag er vedføjet den bel-giske regerings indlæg, under nr. 1 i de almindelige Samarbejdsbetingelser, bestem-mer, at rejsearrangøren »kan nægte at sælge [rejser] til agenter, der tilsidesætter branchedisciplinen og krænker lovgivningens bærende formål«. Denne formulering gør det muligt for rejsearrangørerne at ophæve kontrakten med rejseagenter, som ikke overholder de for dem gyldigt bindende regler, herunder forbudene mod at dele provision og at yde rabat.

16 At der faktisk foreligger et aftalekompleks, der skal hindre noget sådant, bekræftes i øvrigt af selve ordlyden af artikel 22 i den i hovedsagen omtvistede kongelige anordning af 30. juni 1966. Således bestemmer stk. 2, der angår agentens forplig-telser »over for sine leverandører«, under litra d), at agenten skal »overholde det aftalte forbud mod at dele oppebårne provisioner med kunderne«.

17 Det må på grundlag af sagens oplysninger konkluderes, at der i rejseagentbran-chen eksisterer et net af aftaler, både mellem agenterne indbyrdes og mellem agen-terne og rejsearrangørerne, hvis genstand eller virkning er et krav til agenterne om at overholde de salgspriser for rejser, der er fastsat af arrangørerne. Aftaler af

denne type har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen i rejseagentbranchen. De forhindrer nemlig rejseagenterne i at konkurrere på prisen ved, at de ikke på eget initiativ kan give en større eller mindre del af den opnåede provision videre til kunderne.

- 18 Aftaler af denne type kan desuden påvirke samhandelen mellem medlemsstater i flere henseender. For det første kan rejseagenterne i én medlemsstat jo sælge rejser, der tilbydes af rejsearrangører i en anden medlemsstat. For det andet kan agenterne sælge rejser til kunder, der bor i andre medlemsstater. For det tredje foretages de pågældende rejser i mange tilfælde til andre medlemsstater.
- 19 Den belgiske regering har bestridt, at artikel 85, stk. 1, kan finde anvendelse på forbindelserne mellem rejsearrangører og rejseagenter, og har til støtte herfor anført, at disse forbindelser udgør et mandatsforhold. Følgelig bør rejseagenten betragtes som et hjælpeorgan for rejsearrangøren. Til støtte for synspunktet har den belgiske regering fremhævet, at rejseagenterne ikke indgår kontrakterne med kunderne i eget navn, men i den rejsearrangørs navn og for dennes regning, der arrangerer den pågældende rejse.
- 20 Regeringens synspunkt kan ikke tiltrædes, hvorved bemærkes, at en rejseagent af den type, som den nationale ret omtaler, tværtimod må anses som en uafhængig mellemmand, der udøver en selvstændig virksomhed med salg af tjenesteydelser. På sin side sælger agenten nemlig rejser arrangeret af et meget stort antal rejsearrangører, mens rejsearrangøren på sin side sælger sine rejser til et stort antal agenter. En sådan rejseagent kan ikke, som den belgiske regering vil antage, betegnes som et hjælpeorgan, der er integreret i denne eller hin rejsearrangørs virksomhed.
- 21 Herefter må aftaler som de i hovedsagen omtvistede bedømmes som uforenelige med Traktatens artikel 85, stk. 1.

- 22 Herefter skal det undersøges, hvorvidt bestemmelser som de af den nationale ret omtalte, placeret i denne sammenhæng, kan forstærke selve virkningerne af aftalerne mellem rejseagenter og rejsearrangører.
- 23 For det første foreligger der med artikel 22 i kongelig anordning af 1966 en situation, hvor et rent aftalemæssigt bestemt forbud er optaget i lovgivningen, hvilket forstærker virkningerne af aftalerne mellem parterne, idet reglen får en permanent karakter og ikke længere kan ophæves ved parternes vilje. For det andet gælder det om en sådan bestemmelse, der gør tilsidesættelsen dels af de aftalte priser og tariffer, dels af forbudet mod at dele indtjent provision med kunderne til en handling i strid med god handelsskik, at den giver de rejseagenter, som overholder den aftalte branchedisciplin, adgang til at tage retlige skridt mod rejseagenter uden for aftalen, som ikke underkaster sig denne disciplin. For det tredje gælder det, at muligheden for at inddrage autorisationen som rejseagent i tilfælde af tilsidesættelse af den aftalte disciplin, udgør en særdeles effektiv sanktion, såvel i forhold til aftaleparterne som i forhold til tredjemand.
- 24 Den nationale rets spørgsmål A) skal derfor besvares således, at en medlemsstat ikke respekterer sine forpligtelser efter EØF-Traktatens artikel 5, jfr. samme Traktats artikler 3, litra f), og 85, hvis den ved lov eller forvaltningsforskrift pålægger rejseagenter at overholde de priser og tariffer for rejser, der er fastsat af rejsearrangørerne, forbyder agenter at dele provisionen ved salget af rejser med kunderne eller at yde dem rabat, og kvalificerer en sådan adfærd som stridende mod god markedsføringsskik, såfremt den pågældende nationale regel har til formål eller til følge at forstærke virkningerne af aftaler, der strider mod førnævnte artikel 85.

Spørgsmål B

- 25 Den nationale ret ønsker med dette spørgsmål oplyst, om aftaler af en type som de, der er indgået af rejseagenterne, er forenelige med Traktatens artikel 85, stk. 1.

- 26 Det skal i den forbindelse konstateres, at uanset at den nationale ret i sit spørgsmål ikke nærmere redegør for, hvad det er for rejseagentaftaler den tager sigte på, kan det ikke desto mindre af hovedsagens sammenhæng udledes, at det drejer sig om en række aftaler, der er blevet påberåbt under sagen, og som er omtalt ovenfor i forbindelse med besvarelsen af det første spørgsmål.
- 27 Eftersom det allerede er fastslået, at aftaler af den pågældende art er uforenelige med artikel 85, stk. 1, findes ufornuddent selvstændigt at besvare den nationale rets spørgsmål B).

Spørgsmål C

- 28 Med dette spørgsmål spørger den nationale ret, om bestemmelser som de belgiske og aftaler af den art, der er indgået mellem rejseagenterne indbyrdes og mellem rejseagenterne og rejsearrangørerne, er forenelige med Traktatens artikler 30 og 34.
- 29 Der skal i den forbindelse henvises til, at artiklerne 30 og 34 er en del af Traktatens afsnit I om de frie varebevægelser. De fastslår, at kvantitative indførsels- og udførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning er forbudt mellem medlemsstaterne.
- 30 Da Traktatens artikler 30 og 34 kun tager sigte på offentlige foranstaltninger og ikke virksomhedsdispositioner, skal det alene undersøges, om nationale bestemmelser af den type, der er omtvistet i hovedsagen, er forenelige med disse artikler.
- 31 Det skal vedrørende nationale bestemmelser af den her omhandlede type bemærkes, at de ikke har til genstand eller til følge at begrænse varebevægelserne mellem medlemsstater.

32 Rejser er således ikke varer, men derimod tjenesteydelser uden hensyn til, hvorledes de betegnes inden for branchen. Herefter kan bestemmelser som de her omhandlede belgiske ikke antages at stride mod artikel 30 eller artikel 34.

33 Følgelig skal den nationale rets spørgsmål C), besvares således, at en national lov eller forvaltningsforskrift af den art, der er omtalt i svaret på det første spørgsmål, ikke er uforenelig med Traktatens artikler 30 og 34.

Sagens omkostninger

34 De udgifter, der er afholdt af den belgiske, franske og irske regering samt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt ved dom af 12. juli 1984 af vicepræsidenten for Rechtbank van Koophandel te Brussel, for ret:

- 1) En medlemsstat respekterer ikke sine forpligtelser efter EØF-Traktatens artikel 5, jfr. samme Traktats artikler 3, litra f), og 85, hvis den ved lov eller forvaltningsforskrift pålægger rejseagenter at overholde de priser og tariffer for rejser, der er fastsat af rejsearrangørerne, forbyder agenter at dele provisionen ved salget af rejser med kunderne eller at yde dem rabat, og kvalificerer en sådan adfærd som stridende mod god markedsføringsskik, såfremt den pågældende nationale regel har til formål eller til følge at forstærke virkningerne af aftaler, der strider mod førnævnte artikel 85.

- 2) En national lov- eller forvaltningsforskrift af den art, der er omtalt i svaret på første spørgsmål, er ikke uforenelig med Traktatens artikler 30 og 34.

Mackenzie Stuart

O'Higgins

Schockweiler

Bosco

Due

Everling

Bahlmann

Joliet

Moitinho de Almeida

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 1. oktober 1987.

P. Heim

Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart

Præsident