

REIFF

DOMSTOLENS DOM

17. november 1993 ^{*}

I sag C-185/91,

angående en anmodning, som Landgericht Koblenz (Forbundsrepublikken Tyskland) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Bundesanstalt für den Güterfernverkehr

mod

Gebrüder Reiff GmbH & Co. KG,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 5, stk. 2, og artikel 85,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G.F. Mancini og J.C. Moitinho de Almeida samt dommerne C.N. Kakouris, R. Joliet, F.A. Schockweiler, G. C. Rodrigues Iglesias, F. Grévisse, M. Zulceg, P.J.G. Kapteyn og J. L. Murray,

generaladvokat: M. Darmon

justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

^{*} Processprog: tysk.

- Bundesanstalt für den Güterfernverkehr ved advokat H. J. Niemeyer, Stuttgart
- Gebrüder Reiff GmbH & Co. KG ved advokat D. Neufang, Bonn
- den tyske regering ved Ministerialrat E. Röder og Regieringsdirektor C.-D. Quassowski, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede
- den græske regering ved assisterende juridisk konsulent V. Kondolaimos, Statens Advokatkontor, som befuldmægtiget
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved B. Langeheine, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 30. september 1992 er afgivet mundtlige indlæg af Bundesanstalt für den Güterfernverkehr, Gebrüder Reiff GmbH & Co. KG, den tyske og den græske regering, Det Forenede Kongerige ved Barrister A. Macnab, som befuldmægtiget, og Kommissionen,

efter at der er afgivet svar på skriftlige spørgsmål fra Domstolen af:

- Gebrüder Reiff GmbH & Co. KG ved advokat D. Neufang
- den belgiske regering ved directeur d'administration R. Hoebaer, Ministeriet for Udenrigsanliggender, Udenrigshandel og Udviklingsamarbejde, som befuldmægtiget
- den danske regering ved juridisk konsulent Jørgen Molde, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

- den tyske regering ved E. Röder og C.-D. Quassowski, som befuldmægtigede
- den græske regering ved V. Kondolimos og M. Bosdeki, Statens Advokatkontor, som befuldmægtigede
- den spanske regering ved Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria A. Navarro González samt Abogados del Estado M. Bravo Ferrer Delgado og G. Calvo Díaz, Servicio Jurídico del Estado ante el Tribunal de Justicia de Comunidades Europeas, som befuldmægtigede
- den franske regering ved sous-directeur du droit économique E. Belliard og conseiller C. de Salins, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede
- Irland ved Chief State Solicitor M. A. Buckley, som befuldmægtiget, bistået af Senior Counsel J. Cooke og Barrister-at-law J. Payne
- den italienske regering ved professor L. Ferrari Bravo, chef for Udenrigsministeriets Servizio del contenzioso diplomatico, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato P. Giorgio Ferri
- den nederlandske regering ved juridisch adviseur A. Bos, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget
- den portugisiske regering ved director L. Inez Fernandes, Serviço de Assuntos Jurídicos da Direcção-Geral das Comunidades Europeias, Udenrigsministeriet, og subdirector-geral J.À. Sousa Fialho Lopes, Direcção-Geral da Concorrência e Preços, som befuldmægtigede
- Det Forenede Kongerige ved L. Hudson, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af Barristers S. Richards og N. Paines
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved B. Langeheine

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 27. april 1993 af Bundesanstalt für Güterfernverkehr, Gebrüder Reiff GmbH & Co. KG, den tyske, den græske, den spanske og den franske regering, Irland, den italienske regering, den nederlandske regering ved assistent-juridisch adviseur J.W. de Zwaan, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, Det Forenede Kongerige og Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. juli 1993,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved kendelse af 14. juni 1991 indgået til Domstolen den 22. juli 1991 har Landgericht Koblenz i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 85 og artikel 5, stk. 2, for at kunne afgøre, om den lovpligtige procedure, der i tysk ret gælder for godkendelse af tariffer for landevejstransport, er forenelig med disse traktatbestemmelser.
- 2 Spørgsmålet er blevet rejst under en sag mellem på den ene side Bundesanstalt für den Güterfernverkehr (herefter benævnt »Bundesanstalt«) og på den anden side Gebrüder Reiff GmbH & Co. KG (herefter benævnt »Reiff«), hvorunder Bundesanstalt har påstået Reiff tilpligtet at betale forskellen mellem den tarif, som er fastsat af det tyske Forbundsrafikministerium, og det vederlag, som en transportvirksomhed faktisk har faktureret Reiff.
- 3 I Forbundsrepublikken Tyskland er godstransport ad landevej reguleret ved Güterkraftverkehrsgesetz (lov om godstransport ad landevej, herefter benævnt »GüKG«), der bl.a., som det fremgår af lovens § 7, har til formål at sikre en ud fra

nationaløkonomiske betragtninger rimelig opgavefordeling mellem de forskellige transportformer gennem vederlag, der er afpasset efter markedsforholdene, og gennem loyale konkurrenceforhold mellem transportformerne.

- 4 Tarifferne fastsættes af tarifnævn efter retningslinjer, som er foreskrevet i loven. Tarifnævnene består af tarifsagkyndige fra de forskellige erhvervsgræne inden for godsfernttransporten. De sagkyndige udnævnes af forbundstrafikministeren efter indstilling fra virksomheder eller sammenslutninger inden for erhvervssektoren. Det bestemmes i loven, at medlemmerne af tarifnævnene udøver deres hverv som tillidshverv og ikke er bundet af instrukser eller anvisninger. Ministeren kan deltage i nævnenes møder, lade sig repræsentere under møderne eller udpege embedsmænd ved Bundesanstalt til at deltage i møderne (GüKG's § 20a, 21 og 21b).

- 5 I henhold til GüKG's § 21a giver tarifnævnene et rådgivende udvalg — som består af repræsentanter for afsenderne, og som nedsættes i forbindelse med hvert tarifnævn — lejlighed til at udtale sig forud for enhver tariffastsættelse.

- 6 Nævnenes beslutninger skal godkendes af forbundstrafikministeren, som træffer afgørelse i samråd med forbundsøkonomiministeren. Forbundstrafikministeren kan i samråd med forbundsøkonomiministeren selv fastsætte tarifferne i stedet for nævnene, når almene hensyn kræver det. De fastsatte og godkendte tariffer udstedes i form af bekendtgørelser og er bindende for virksomhederne (GüKG's § 20a).

- 7 Hvis det fakturerede transportvederlag er lavere end ifølge tariffen, skal transportvirksomheden efterfølgende kræve forskelsbeløbet betalt. Undlader den dette, overgår kravet på differencen til Bundesanstalt, som er forpligtet til i eget navn at kræve beløbet betalt af afsenderen (GüKG's § 23).

8 Da Reiff havde ladet en transport udføre mod et lavere vederlag end ifølge tariffen, anlagde Bundesanstalt sag mod selskabet med henblik på at inddrive forskellen mellem det vederlag, der var betalt til transportvirksomheden, og det, der fulgte af tariffen.

9 Under sagens behandling traf Landgericht Koblenz beslutning om at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er den lovbestemte tariffastsættelsesprocedure, som gælder i Forbundsrepublikken Tyskland i henhold til §§ 20 ff. i GüKG, forenelig med EØF-traktatens artikel 85, stk. 1, og artikel 5, stk. 2, eller er de tariffer, som er fastsat i medfør af disse retsfor skrifter, ugyldige efter EØF-traktatens artikel 85, stk. 2, som stridende mod traktatens artikel 85, stk. 1, og artikel 5, stk. 2?«

10 Hvad nærmere angår hovedsagens faktiske omstændigheder, retsfor handlingernes forløb samt de skriftlige indlæg, der er indgivet til Domstolen, henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

11 Indledningsvis bemærkes, at Domstolen ikke har kompetence til under en sag i henhold til traktatens artikel 177 at udtale sig om, hvorvidt nationale retsfor skrifter er forenelige med fællesskabsrettens bestemmelser, men dog kan forsyne den nationale ret med alle de fortolkningsbidrag vedrørende fællesskabsretten, som gør det muligt for denne at vurdere, om de nationale retsfor skrifter er forenelige med fællesskabsbestemmelserne.

12 Endvidere bemærkes, som Domstolen har fastslået i dom af 30. april 1986 (forenede sager 209/84-213/84, anklagemyndigheden mod L. Asjes m.fl., Sml. s. 1425), at traktatens konkurrenceregler, herunder særlig artikel 85 og 90, finder anvendelse på transportområdet.

- 13 Det af Landgericht Koblenz forelagte spørgsmål må herefter forstås på den måde, at det i det væsentlige ønskes oplyst, om EØF-traktatens artikel 3, litra f), artikel 5, stk. 2, og artikel 85 er til hinder for en offentlig regulering i en medlemsstat — som den, der er foretaget ved GüKG — hvorefter tariffer for godsferntransport ad landevej fastsættes af tarifråvn og får bindende virkning for samtlige erhvervsdrivende, når de er godkendt af det offentlige.
- 14 I denne forbindelse bemærkes, at traktatens artikel 85 i sig selv udelukkende vedrører virksomheders adfærd og ikke omfatter love eller administrative bestemmelser, som er fastsat af medlemsstaterne. Det fremgår imidlertid af fast praksis, at traktatens artikel 85 sammenholdt med artikel 5 pålægger medlemsstaterne ikke at indføre eller opretholde foranstaltninger — selv ikke i form af love eller administrative bestemmelser — som kan ophæve den tilsigtede virkning af de for virksomhederne gældende konkurrenceregler. Dette er ifølge praksis tilfældet, såfremt en medlemsstat enten foreskriver eller fremmer indgåelse af aftaler i strid med artikel 85 eller forstærker sådanne aftalers virkninger, eller såfremt den fratager de af den udstedte retsfor skrifter deres statslige karakter ved til private erhvervsdrivende at uddelegere ansvaret for at træffe beslutninger om økonomisk intervention (jf. dom af 21.9.1988, sag 267/86, Van Eycke, Sml. s. 4769, præmis 16).
- 15 Af hensyn til at give en besvarelse, der kan anvendes af den nationale ret, må det herefter først undersøges, om en regulering af den karakter, som er foretaget ved GüKG, kan opfattes således, at der foreligger en aftale i traktatens artikel 85's forstand.
- 16 Med hensyn til de erhvervsdrivendes rolle har Domstolen fastslået, at den omstændighed, at det offentlige — efter indstilling fra de direkte berørte erhvervsorganisationer — udnævner medlemmer af et organ, som skal fastsætte priser, ikke udelukker, at der foreligger en aftale som omhandlet i traktatens artikel 85, når de pågældende har deltaget i forhandlingerne om og indgåelsen af en pris aftale som repræsentanter for de organisationer, der har indstillet dem (jf. dom af 30.1.1985, sag 123/83, BNIC mod Clair, Sml. s. 391).

- 17 I denne forbindelse bemærkes, at tarifnævnene i henhold til GüKG består af tarifsagkyndige fra de berørte erhvervsgræne inden for landevejstransporten, og at de tarifsagkyndige ikke er bundet af instrukser eller anvisninger fra de virksomheder eller sammenslutninger, der har indstillet dem til forbundstrafikministeren til udnævnelse. Tarifnævnene kan således ikke betragtes som organer bestående af repræsentanter for virksomhederne i erhvervssektoren.
- 18 Desuden kan tarifnævnene i henhold til GüKG ikke fastsætte tarifferne udelukkende under hensyn til transportvirksomhedernes interesser eller under hensyn til de interesser, der varetages af sammenslutningerne af transportvirksomheder, men skal efter loven tage hensyn til landbrugets og de mindre virksomheders interesser samt til økonomisk svagere og i transportmæssig henseende ugunstigt stillede egne. Hertil kommer, at tarifferne fastsættes efter obligatorisk høring af et rådgivende udvalg, der er sammensat af repræsentanter for modtagerne af tjenesteydelserne.
- 19 Af det anførte følger, at selv om medlemmerne af tarifnævnene efter en tariffastsættelsesordning for landevejstransport som den, der er indført ved GüKG, udnævnes af forbundstrafikministeren efter indstilling fra de direkte berørte erhvervs-sammenslutninger, kan de dog ikke betragtes som disses repræsentanter med henblik på at forhandle og indgå en prisaftale.
- 20 Det må for det andet undersøges, om de offentlige myndigheder ikke har delegeret deres kompetence med hensyn til tariffastsættelsen til private erhvervsdrivende.
- 21 Herom må det konstateres, at GüKG har til formål at sikre den bedst mulige vejtransportservice, og at forbundsregeringen ifølge loven skal tilstræbe en udlig-ning af konkurrencevilkårene for de forskellige transportformer og sikre en ud fra nationaløkonomiske betragtninger rimelig opgavefordeling mellem disse. I dette øjemed skal forbundstrafikministeren ifølge loven udtrykkeligt afstemme ydel-serne og vederlagene inden for de forskellige transportformer for at undgå illoyal konkurrence, specielt i forholdet mellem landevejstransport, jernbanetransport og transport ad indre vandveje.

- 22 Til løsning af denne opgave har forbundstrafikministeren ikke alene kompetence til at nedsætte tarifnævn og rådgivende udvalg og at fastlægge nævnenes og udvalgenes sammensætning og struktur, men kan også selv deltage i møderne, lade sig repræsentere under møderne eller udpege embedsmænd fra Bundesanstalt til at deltage i møderne. Desuden kan forbundstrafikministeren, såfremt de tariffer, et nævn har fastsat, ikke stemmer overens med almene hensyn, selv fastsætte tarifferne — i samråd med forbundsøkonomiministeren — og således træffe afgørelse i stedet for nævnet.
- 23 Heraf følger, at de offentlige myndigheder efter en tariffastsættelsesordning for landevejstransport som den, der er indført ved GüKG, ikke har delegeret deres kompetence med hensyn til fastsættelsen af tarifferne til private erhvervsdrivende.
- 24 Det forelagte spørgsmål må herefter besvares med, at traktatens artikel 3, litra f), artikel 5, stk. 2, og artikel 85 ikke er til hinder for en offentlig regulering i en medlemsstat, hvorefter tariffer for godsfertransport ad landevej fastsættes af tarifnævn og får bindende virkning for samtlige erhvervsdrivende, når de er godkendt af det offentlige, såfremt medlemmerne af disse nævn — selv om de er udnævnt af offentlige myndigheder efter indstilling fra de berørte erhvervsgræne — ikke kan betragtes som disses repræsentanter med henblik på at forhandle og indgå en pris-aftale, men er uafhængige sagkyndige, der skal fastsætte tarifferne ud fra almene hensyn, og såfremt de offentlige myndigheder ikke giver afkald på deres beføjelser, men navnlig overvåger, at nævnene fastsætter tarifferne ud fra almene hensyn, og om nødvendigt selv træffer afgørelse i stedet for nævnene.

Sagens omkostninger

- 25 De udgifter, der er afholdt af den belgiske, den danske, den tyske, den græske, den spanske og den franske regering, Irland, den italienske, den nederlandske og den portugisiske regering og Det Forenede Kongerige samt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. 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 det spørgsmål, der er forelagt af Landgericht Koblenz ved kendelse af 14. juni 1991, for ret:

EØF-traktatens artikel 3, litra f), artikel 5, stk. 2, og artikel 85 er ikke til hinder for en offentlig regulering i en medlemsstat, hvorefter tariffer for godsjerntransport ad landevej fastsættes af tarifnævn og får bindende virkning for samtlige erhvervsdrivende, når de er godkendt af det offentlige, såfremt medlemmerne af disse nævn — selv om de er udnævnt af offentlige myndigheder efter indstilling fra de berørte erhvervsgrene — ikke kan betragtes som disses repræsentanter med henblik på at forhandle og indgå en prisaftale, men er uafhængige sagkyndige, der skal fastsætte tarifferne ud fra almene hensyn, og såfremt de offentlige myndigheder ikke giver afkald på deres beføjelser, men navnlig overvåger, at nævnene fastsætter tarifferne ud fra almene hensyn, og om nødvendigt selv træffer afgørelse i stedet for nævnene.

Due	Mancini	Moitinho de Almeida	Kakouris
Joliet	Schockweiler	Rodríguez Iglesias	
Grévisse	Zuleeg	Kapteyn	Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. november 1993.

J.-G. Giraud

O. Due

Justitssekretær

Præsident