FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS

fremsat den 7. marts 1991 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. I denne sag har et fransk busselskab, Schiocchet SARL (herefter benævnt »Schiocchet«) nedlagt påstand om annullation af en kommissionsbeslutning, der er rettet til Frankrig og Luxembourg, og som afgjorde en tvist mellem disse to stater angående oprettelse af en international busrute. Ifølge beslutningen skulle de kompetente luxembourgske myndigheder give tilladelse til, at en luxembourgsk bustransportvirksomhed, Autocars Emile Frisch SARL (herefter benævnt »Frisch«) opretter en »særlig rutekørsel« til befordring af arbejdstagere fra Thil og en række andre steder i Lorraine til den keramiske fabrik i Luxembourg by, der drives af et selskab under firmanavnet Villeroy & Boch.

2. Den anfægtede beslutning blev udstedt i medfør af artikel 14 i Rådets forordning (EØF) nr. 517/72 af 28. februar 1972 om indførelse af fælles regler for rutekørsel og særlige former for rutekørsel med omnibusser mellem medlemsstaterne (EFT 1972 I, s. 134). I henhold til forordningen kræves der tilladelse til at oprette en sådan rutekørsel. Beslutningen om at imødekomme eller afslå en ansøgning om tilladelse træffes efter indbyrdes aftale af de medlemsstater, på hvis område passagerer optages eller afsættes (artikel 13). Når disse stater ikke til enighed, kan tvisten afgøres af Kommissionen (artikel 14).

3. Kriterierne for, om en ansøgning om tilladelse skal imødekommes eller afslås, er indeholdt i forordningens artikel 8, der lyder således:

»1. En ansøgning om etablering af rutekørsel eller af en særlig form for rutekørsel prøves for at konstatere, om betjeningen af den trafik, som er genstand for ansøgningen, ikke allerede er sikret tilfredsstillende såvel kvalitativt som kvantitativt af de eksisterende personbefordringstjenester.

2. Ved prøvelsen i henhold til stk. 1, tages der især hensyn til:

a) det øjeblikkelige og forudselige transportbehov, som ansøgeren har til hensigt at tilfredsstille

b) for rutekørsel, markedssituationen for personbefordring i de pågældende områder.

* Originalsprog: engelsk.

3. Ved prøvelsen i henhold til stk. 1, kan også mulighederne for, at de virksomheder, som allerede virker i de pågældende områder, opretter en tilsvarende transporttjeneste, tages i betragtning.«

4. I den foreliggende sag ansøgte Frisch den 9. januar 1986 de luxembourgske myndigheder om en tilladelse. De luxembourgske myndigheder var indstillet på at meddele en tilladelse, mens de franske myndigheder gik imod oprettelsen af den pågældende rutekørsel, idet de anførte, at den ville skade Schiocchet og forrykke den balance, der indtil da havde bestået mellem Schiocchet og Frisch (jf. bilag III til stævningen). Luxembourg indbragte tvisten for Kommissionen, der den 7. september 1989 udstedte den anfægtede beslutning (beslutning 89/524/EØF, EFT L 272, s. 18).

5. Kommissionens beslutning støttedes bl.a. på følgende grunde:

— Den planlagte rutekørsel opfyldte kravene i artikel 8 i forordning nr. 517/72.

— Den dækkede et reelt behov, da den sikrede befordring på passende tidspunkter af omkring 50 arbejdstagere, der ikke på det pågældende tidspunkt havde offentlige transportmuligheder mellem Villeroy & Boch og deres hjem i forbindelse med skiftene kl. 6.00 og 14.00.

— Busserne ville standse på en række steder, der ikke blev betjent af offentlige transportmidler efter samme køreplan.

— Den af Frisch planlagte køreplan var bedre egnet end den af Schiocchet foreslåede for skiftet kl. 6.00.

— Schiocchet havde ikke til hensigt at oprette en rutekørsel til befordring af arbejdstagerne til skiftet kl. 14.00.

6. Den 20. november 1989 har Schiocchet anlagt sag til prøvelse af Kommissionens beslutning. Kommissionen har ikke bestridt, at sagen kan realitetsbehandles i henhold til Traktatens artikel 173, og jeg er af den opfattelse, at Schiocchet er umiddelbart og individuelt berørt af den anfægtede beslutning. Jeg skal yderligere bemærke, at sagen er anlagt inden for den i artikel 173 fastsatte frist på to måneder, idet den anfægtede beslutning blev offentliggjort den 21. september 1989.

7. Schiocchet har fremsat tre anbringender til støtte for sin påstand:

»For det første burde Kommissionen have afslået Frisch's ansøgning under hensyn til de af selskabet længe næsten per tradition begåede uregelmæssigheder, mens Schiocchet altid strengt har overholdt de gældende regler. I perioden 1970-1976 drev Frisch rutekørsel for Villeroy & Boch's arbejdstagere uden at være i besiddelse af den i henhold til forordning nr. 517/72 krævede tilladelse. Frisch fortsatte sine 'traditionelle' uregelmæssigheder ved, uden forudgående tilladelse, at ændre den køreplan og den rute, der var genstand for den anfægtede beslutning, hvilket er i strid med artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 517/72. Navnlig starter

bussen nu kl. 4.30 om morgenen i stedet for kl. 4.20, og tre af de i tilladelsen nævnte lokaliteter betjenes i virkeligheden ikke.

For det andet burde Kommissionen have afslået ansøgningen, fordi kravene i artikel 8 i forordning nr. 517/72 ikke var opfyldt. Ifølge artikel 8, stk. 2, litra a), skal der tages hensyn til 'det øjeblikkelige og forudselige transportbehov, som ansøgeren har til hensigt at tilfredsstille'. Kommissionen burde have været klar over, at de behov, som Frisch påtænkte at dække, allerede, i hvert fald delvis, var dækket af Schiocchet. En del af den rute, som var omfattet af Frisch's planlagte køreplan, blev allerede betjent af Schiocchet, som også befordrede Villeroy & Boch's ansatte. For så vidt angår den øvrige del af ruten, havde Schiocchet anmodet om tilladelse til at udvide sin rutekørsel. Disse ansøgninger var ældre end Frisch's ansøgning om tilladelse til at oprette den omtvistede rutekørsel.

For det tredje bevirkede den anfægtede beslutning, at Schiocchet blev tvunget ud af den pågældende rute, og at Frisch sikredes en monopolstilling.«

8. Parterne har ikke taget stilling til spørgsmålet om omfanget af Kommissionens skønsbeføjelser, når den træffer en beslutning i henhold til artikel 14 i forordning nr. 517/72, og heller ikke til spørgsmålet om, i hvilket omfang Domstolen skal prøve en sådan beslutning. Såfremt det må antages, at beslutningen hviler på en vurdering af en kompliceret økonomisk situation, skal det alene efterprøves, om beslutningen er åbenbart urigtig eller behæftet med magtfordrejning, eller om Kommissionen åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn (jf. f.eks. dommen i sag 29/77, Roquette mod Frankrig, Sml. 1977, s. 1835). Selv om den anfægtede beslutning ikke indebar en vurdering af en kompliceret økonomisk situation, er rækkevidden af Domstolens prøvelse dog stadig begrænset. Domstolen bør nemlig ikke lade sit skøn træde i stedet for Kommissionens.

9. Jeg kan ikke se, hvorledes det kan hævdes, at Schiocchet har godtgjort, at Kommissionen har overskredet grænserne for sit skøn ved at meddele Frisch tilladelse til den planlagte rutekørsel.

10. Med hensyn til det første anbringende vedrørende Frisch's længere »traditionelle« uregelmæssigheder har Kommissionen med rette fremhævet, at disse uregelmæssigheder ophørte den 10. august 1982, da Kommissionen udstedte beslutning 82/595/EØF (EFT L 244, s. 32). Siden denne dato har Frisch haft de nødvendige tilladelser til sin rutekørsel. Påståede uregelmæssigheder, der skulle være begået forud for denne dato, kunne ikke tages i betragtning ved en beslutning, der blev truffet i 1989. Med hensyn til de utilladte ændringer af rutekørselen, der blev foretaget efter udstedelsen af den anfægtede beslutning, har Kommissionen anført, at den ikke kunne tage hensyn til en påstået uregelmæssighed, som endnu ikke var begået.

11. Under alle omstændigheder var ændringerne forholdsvis ubetydelige, og det er tvivlsomt, om de virkelig krævede en tilladelse. Da den pågældende rutekørsel navn-

lig blev oprettet for Villeroy & Boch's ansatte, og der ikke er tale om almindelig rutekørsel, ville det naturligvis være meningsløst at standse for at optage passagerer i landsbyer, hvor der ikke for tiden er bosat Villeroy & Boch-arbejdstagere. Det kan forklare, at Frisch besluttede at lade tre landsbyer udgå af køreplanen. Nedlæggelsen af tre stoppesteder kan måske forklare, at bussen kan starte 10 minutter senere end oprindeligt planlagt. Den rutekørsel, der nu drives af Frisch, er imidlertid i det væsentlige den samme som den, der blev tilladt i henhold til beslutning 89/524; formålet er at sikre, at Villeroy & Boch's ansatte, der har bopæl i et nærmere angivet antal landsbyer i Lorraine, ankommer rettidigt til deres arbejde i Luxembourg. Under disse omstændigheder finder jeg det tvivlsomt, om ubetydelige ændringer af køreplanen og ruten som dem, der er foretaget i den foreliggende sag, krævede forudgående tilladelse i henhold til artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 517/72, som under alle omstændigheder må fortolkes smidigt og rimeligt.

12. Jeg føler mig heller ikke overbevist af det anbringende, der støttes på artikel 8 i forordning nr. 517/72. Forordningens artikel 8, stk. 1, bestemmer, at Kommissionen skulle undersøge, om betjeningen af den trafik, som var genstand for Frisch's ansøgning, ikke allerede var sikret tilfredsstillende af de eksisterende personbefordringstjenester. Ifølge artikel 8, stk. 2, skulle der bl.a. tages hensyn til »det øjeblikkelige og forudselige transportbehov, som ansøgeren har til hensigt at tilfredsstille«. Som Kommissionen har påpeget, dækkede den af Schiocchet planlagte rutekørsel ikke Villeroy & Bochansattes behov så tilfredsstillende som den af Frisch planlagte, idet a) visse landsbyer ikke blev betjent af Schiocchet, og b) Schiocchet's køreplan ikke passede med Villeroy & Boch's arbejdstider (navnlig sikrede Schiocchet ikke nogen kørsel til eftermiddagsskiftet).

13. Ifølge Schiocchet's sidste anbringende blev Schiocchet ved Kommissionens beslutning tvunget ud af den pågældende busrute, som Frisch fik monopol på. Det centrale i dette anbringende er tilsyneladende, at den rutekørsel, der blev tilladt ifølge den anfægtede beslutning delvis falder sammen med den af Schiocchet drevne rutekørsel, og at Frisch's konkurrence vil skade Schiocchet i en sådan grad, at selskabet tvinges til at indstille kørselen på denne rute, hvorved Frisch opnår en monopolstilling. Der er flere grunde til, at jeg ikke kan tilslutte mig dette argument.

14. For det første var Kommissionen, som den har anført, ikke i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om oprettelse af særlig rutekørsel forpligtet til at tage hensyn til »markedssituationen for personbefordring«, jf. artikel 8, stk. 2, litra b), i forordning nr. 517/72; den skulle blot undersøge, om den trafik, som var genstand for ansøgningen, allerede var sikret tilfredsstillende af de eksisterende personbefordringstjenester. Som allerede bemærket i forbindelse med det andet anbringende, har Kommissionen anført en række gyldige grunde for en negativ besvarelse af dette spørgsmål.

15. For det andet afviger den af Schiocchet drevne rutekørsel fra den af Frisch oprettede, idet a) den ikke er forbeholdt Villeroy & Boch's ansatte, men må anses for en kol-

lektiv trafikforbindelse, og b) Schiocchet's busser optager passagererne senere og derfor snarere kan interessere personer med »normale« arbejdstider end skifteholdsarbejdere, der starter kl. 6.00. Kommissionen har i svarskriftet påpeget, at Schiocchet's busser ankommer til Luxembourg kl. 6.45, og at denne rutekørsel derfor er uegnet for de skifteholdsarbejdere, der begynder kl. 6.00. I replikken har Schiocchet ikke direkte besvaret dette punkt, men alene henvist til de stævningen vedlagte erklæringer fra Villeroy & Boch's ansatte, som udtaler, at de er tilfredse med Schiocchet's rutekørsel. Det præciseres ikke, om de pågældende arbejder i skiftet kl. 6.00. Såfremt det er tilfældet, har jeg svært ved at forstå, at de skulle være tilfredse med en rutekørsel, der bevirker, at de først ankommer til deres arbejdsplads kl. 6.45. Under disse omstændigheder kan det ikke bebrejdes Kommissionen, at den er nået til det resultat, at Villeroy & Boch's skifteholdsarbejdere, der påbegynder arbejdet kl. 6.00 henholdsvis 14.00, betjenes bedre af en særlig buskørsel, der opfylder deres specifikke behov, idet de transporteres direkte til deres arbejdsplads på et passende tidspunkt.

16. Selv om kommissionsbeslutningens påvirkning af konkurrencen burde tages i betragtning, og selv om beslutningen kunne føre til, at Schiocchet mister en lille del af sine kunder, kan jeg ikke se, at en så begrænset eventuel virkning er tilstrækkelig til, at beslutningen må anses for retsstridig.

17. Jeg skal herefter sammenfattende foreslå, at Domstolen frifinder Kommissionen og tilpligter sagsøgeren at betale sagens omkostninger.