ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (έκτο τμήμα)
της 9ης Ιουνίου 1994 *

Στην υπόθεση C-153/93,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του Landgericht Duisburg (Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας) προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου μεταξύ

Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας

και

Delta Schiffahrts- und Speditionsgesellschaft mbH,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία των άρθρων 5, δεύτερο εδάφιο, και 85 της Συνθήκης ΕΟΚ,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα),

συγκείμενο από τους G. F. Mancini, πρόεδρο τμήματος, M. Díez de Velasco, K. N. Κακούρη, F. A. Schockweiler (εισηγητή) και P. J. G. Kapteyn, δικαστές,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

γενικός εισαγγελέας: M. Darmon
γραμματέας: R. Grass

λαμβάνοντας υπόψη τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

— η Γερμανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον E. Röder, Ministerialrat στο Ομοσπονδιακό Υπουργείο Οικονομίας, και τον C.-D. Quassowski, Regierungsdirektor στο ίδιο Υπουργείο,

— η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπούμενη από την S. L. Hudson, του Treasury Solicitor's Department, επικουρούμενη από τον M. N. Paines, barrister,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον B. Langeheine, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας,

έχοντας υπόψη την έκθεση του εισηγητή δικαστή,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 19ης Απριλίου 1994,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με Διάταξη της 4ης Μαρτίου 1993, που περιήλθε στο Δικαστήριο στις 13 Απριλίου 1993, το Landgericht Duisburg υπέβαλε, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, προδικαστικό ερώτημα ως προς την ερμηνεία των άρθρων 85 και 5, δεύτερο εδάφιο, της εν λόγω Συνθήκης, προκειμένου να κρίνει αν συμβιβάζεται με τις διατάξεις αυτές η προβλεπόμενη από τη γερμανική νομοθεσία

υποχρεωτική διαδικασία εγκρίσεως των ναύλων για τις εμπορικού χαρακτήρα ποτάμιες μεταφορές.

2 Το ερώτημα αυτό ανέκυψε στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, εκπροσωπούμενης από τη Wasser-und Schiffahrtsdirektion West (Διεύθυνση Υδατίνων Οδών και Ναυσιπλοΐας του Δυτικού Τομέα), και της Delta Schiffahrts-und Speditionsgesellschaft mbH (στο εξής: Delta) σχετικά με αγωγή που άσκησε το γερμανικό Δημόσιο κατά της Delta με σκοπό την καταβολή της διαφοράς μεταξύ του εγκεκριμένου από το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Μεταφορών ναύλου και του ναύλου που πραγματικά ζητήθηκε από τη Delta από μεταφορέα.

3 Στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας οι εμπορικού χαρακτήρα ποτάμιες μεταφορές διέπονται από τον Binnenschiffsverkehrsgesetz (νόμο περί ποταμίων μεταφορών, στο εξής: BinnSchVG), σκοπός του οποίου είναι, όπως τονίζεται στο άρθρο 33, η διασφάλιση μιας οικονομικώς ορθολογικής κατανομής του μεταφορικού έργου μεταξύ των διαφόρων μέσων μεταφοράς δια της διαμορφώσεως ναύλων συμφώνων προς τους όρους της αγοράς και δια της διασφαλίσεως θεμιτού ανταγωνισμού μεταξύ των διαφόρων μεταφορικών μέσων.

4 Οι ναύλοι καθορίζονται από τις επιτροπές ναύλων βάσει ορισμένων στοιχείων που προβλέπει ο νόμος. Οι επιτροπές ναύλων αποτελούνται από δύο ομάδες, εκάστη των οποίων περιλαμβάνει τον αυτό αριθμό εκπροσώπων του κλάδου της ναυσιπλοΐας και του κλάδου των μεταφορών, τους οποίους διορίζει η εποπτεύουσα αρχή κατόπιν προτάσεως των αντιστοίχων επαγγελματικών ενώσεων (άρθρο 25 του BinnSchVG).

5 Ο νόμος προβλέπει ότι στην περίπτωση κατά την οποία η ομάδα των εκπροσώπων της ναυσιπλοΐας και η ομάδα των εκπροσώπων του κλάδου των μεταφορών αδυνατούν να καταλήξουν σε συμφωνία, στο πλαίσιο των επιτροπών ναύλων, ως προς τον καθορισμό συγκεκριμένου ναύλου, ο συγκεκριμένος αυτός ναύλος καθορίζεται στο πλαίσιο των διευρυμένων επιτροπών. Οι διευρυ-

μένες επιτροπές περιλαμβάνουν την ομάδα εκπροσώπων του κλάδου ναυσιπλοΐας, την ομάδα εκπροσώπων του κλάδου των μεταφορών, έναν ανεξάρτητο πρόεδρο και δύο ανεξάρτητα πάρεδρα μέλη, από τα οποία το ένα διορίζει η ομάδα εκπροσώπων ποταμίου ναυσιπλοΐας και τον άλλο η ομάδα εκπροσώπων του κλάδου των μεταφορών. Ο πρόεδρος, τα δύο πάρεδρα μέλη, η ομάδα εκπροσώπων ποταμίου ναυσιπλοΐας και η ομάδα εκπροσώπων του κλάδου των μεταφορών διαθέτουν από μία ψήφο (άρθρα 25 και 27b του BinnSchVG).

6 Ο νόμος ορίζει ότι τα μέλη των επιτροπών ναύλων και των διευρυμένων επιτροπών μετέχουν τιμητικώς και δεν δέχονται εντολές ή κατευθύνσεις (άρθρο 25 του BinnSchVG).

7 Οι αποφάσεις των επιτροπών υπόκεινται στην έγκριση του Ομοσπονδιακού Υπουργού Μεταφορών. Οι εγκεκριμένες αποφάσεις των επιτροπών περιβάλλονται τη μορφή κανονιστικής αποφάσεως και είναι δεσμευτικές για τις επιχειρήσεις (άρθρα 28, 29, 30 και 31 του BinnSchVG). Ο Ομοσπονδιακός Υπουργός Μεταφορών έχει την ευχέρεια να καθορίζει ο ίδιος τους ναύλους, αντί των επιτροπών, οσάκις συντρέχουν λόγοι γενικού συμφέροντος.

8 Ο υποχρεωτικός ναύλος πρέπει να καταβάλλεται όταν ο ζητούμενος ναύλος είναι χαμηλότερος. Εάν οι συμβαλλόμενοι, σκοπίμως ή λόγω προφανούς παραλείψεως, συμφωνούν ναύλο διαφορετικό του υποχρεωτικού, η διαφορά πρέπει να καταβάλλεται στο Bund (ομοσπονδιακό Δημόσιο). Η διαφορά αυτή εισπράττεται από τη Wasser-und Schiffahrtsdirektion (άρθρο 31 του BinnSchVG).

9 Επειδή η Delta πραγματοποίησε μεταφορά εμπορευμάτων με ναύλο χαμηλότερο του υποχρεωτικού, η Wasser-und Schiffahrtsdirektion ζήτησε δικαστικώς να της καταβληθεί η διαφορά μεταξύ του ναύλου που συμφωνήθηκε με τον μεταφορέα και του υποχρεωτικού ναύλου.

10 Στο πλαίσιο της σχετικής δίκης, το Landgericht Duisburg ανέστειλε τη διαδικασία και υπέβαλε στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Συμβιβάζεται με τα άρθρα 85, παράγραφος 1, και 5, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΟΚ η ακολουθούμενη στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας διαδικασία για τον καθορισμό των ναύλων, κατά τα άρθρα 21 επ. του Binnenschiffsverkehrsgesetz (νόμου περί ποταμίων μεταφορών) ή οι καθοριζόμενοι βάσει των ανωτέρω διατάξεων ναύλοι είναι άκυροι κατά το άρθρο 85, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΟΚ, λόγω παραβάσεως των άρθρων 85, παράγραφος 1, και 5, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ;»

11 Καταρχάς, πρέπει να τονιστεί ότι, μολονότι δεν εναπόκειται στο Δικαστήριο να αποφαίνεται, στο πλαίσιο της κατά το άρθρο 177 της Συνθήκης διαδικασίας, ως προς το αν οι κανόνες της εσωτερικής νομοθεσίας συμβιβάζονται με τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, είναι, ωστόσο, αρμόδιο να παρέχει στο εθνικό δικαστήριο όλα εκείνα τα στοιχεία ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου που θα του επιτρέψουν να εκτιμήσει αν οι κανόνες αυτοί συμβιβάζονται με την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση.

12 Ακολούθως, πρέπει να τονιστεί ότι οι κανόνες ανταγωνισμού της Συνθήκης και, ειδικότερα, οι κανόνες των άρθρων 85 και 90 εφαρμόζονται στον τομέα των μεταφορών (βλ., πιο πρόσφατα, την απόφαση της 17ης Νοεμβρίου 1993, Gebrüder Reiff, C-185/91, σ. I-5801, στο εξής: απόφαση Reiff).

13 Συνεπώς, πρέπει να θεωρηθεί ότι με το ερώτημα του Landgericht Duisburg σκοπείται να διευκρινιστεί, κατ' ουσίαν, εάν τα άρθρα 3, στοιχείο στ', 5, δεύτερο εδάφιο, και 85 της Συνθήκης επιτρέπουν σε κανονιστική ρύθμιση κράτους μέλους να προβλέπει καθορισμό των ναύλων για τις ποτάμιες μεταφορές εμπορευμάτων από επιτροπές ναύλων και υποχρεωτική εφαρμογή τους απ' όλους τους επιχειρηματίες κατόπιν εγκρίσεως της αρμόδιας κρατικής αρχής, όπως προβλέπει ο BinnSchVG.

14 Υπενθυμίζεται ότι, αυτό καθαυτό, το άρθρο 85 της Συνθήκης ρυθμίζει αποκλειστικώς τη συμπεριφορά των επιχειρήσεων και δεν αφορά νομοθετικά ή κανονιστικά μέτρα που λαμβάνουν τα κράτη μέλη. Όπως, ωστόσο, προκύπτει από πάγια νομολογία, το άρθρο 85, σε συνδυασμό με το άρθρο 5 της Συνθήκης, επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να μη λαμβάνουν ή διατηρούν σε ισχύ μέτρα, έστω και αν αυτά είναι νομοθετικής ή κανονιστικής φύσεως, δυνάμενα να εξουδετερώσουν την πρακτική αποτελεσματικότητα των εφαρμοστέων επί των επιχειρήσεων κανόνων ανταγωνισμού. Βάσει αυτής της νομολογίας, συντρέχει τέτοια περίπτωση όταν κράτος μέλος είτε επιβάλλει ή διευκολύνει τη σύναψη αντιθέτων προς το άρθρο 85 συμφωνιών συμπράξεως ή ενισχύει τα αποτελέσματα τέτοιων συμπράξεων, είτε αφαιρεί από τη δική του κανονιστική ρύθμιση τον κρατικό της χαρακτήρα μεταθέτοντας σε ιδιώτες επιχειρηματίες την ευθύνη λήψεως αποφάσεων περί παρεμβάσεως σε οικονομικά θέματα (βλ. απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 1988, 267/86, Van Eycke, Συλλογή 1988, σ. 4769, σκέψη 16, και απόφαση Reiff, σκέψη 14).

15 Πρέπει σχετικώς να τονιστεί ότι στην απόφαση Reiff (σκέψη 15) το Δικαστήριο, επιλαμβανόμενο συναφούς ερωτήματος σχετικού με τον καθορισμό των κομίστρων για την οδική μεταφορά εμπορευμάτων σε μεγάλες αποστάσεις, αποφάνθηκε ότι, προκειμένου να δοθεί πρακτικώς αποτελεσματική απάντηση στο εθνικό δικαστήριο, έπρεπε καταρχάς να εξεταστεί αν κανονιστική ρύθμιση του τύπου αυτής για την οποία επρόκειτο στην κύρια δίκη δικαιολογεί το συμπέρασμα ότι υφίσταται σύμπραξη υπό την έννοια του άρθρου 85 της Συνθήκης.

16 Προκειμένου περί κανονιστικής ρυθμίσεως όπως αυτή του BinnSchVG, πρέπει καταρχάς να τονιστεί ότι τα μέλη των επιτροπών ναύλων, μολονότι δεν χαρακτηρίζονται ως ειδικοί για τους ναύλους πραγματογνώμονες, κατ' αντίθεση προς τα μέλη των επιτροπών κομίστρων που θεσπίστηκαν με τον νόμο περί οδικών μεταφορών εμπορευμάτων, στον οποίο αναφερόταν η απόφαση Reiff, μετέχουν τιμητικώς και δεν δέχονται εντολές ή οδηγίες. Όσον αφορά τις διευρυμένες επιτροπές ναύλων στον BinnSchVG, υπογραμμίζεται ρητώς ο ανεξάρτητος ρόλος του προέδρου και των δύο παρέδρων μελών, οι οποίοι έχουν τρεις ψήφους σε σύνολο πέντε ψήφων.

17 Πρέπει, επίσης, να τονιστεί ότι κατά τον BinnSchVG δεν επιτρέπεται στις επιτροπές ναύλων να καθορίζουν τους ναύλους λαμβάνοντας αποκλειστικώς υπόψη τα συμφέροντα του κλάδου των μεταφορέων και του κλάδου της ναυσιπλοΐας, αλλά με το άρθρο 21 τους επιβάλλεται η υποχρέωση να λαμβάνουν υπόψη τα συμφέροντα του γεωργικού τομέα και των μεσαίων επιχειρή-

σεων, καθώς και τα συμφέροντα των μη οικονομικώς ευρώστων ζωνών που δεν εξυπηρετούνται αποτελεσματικά στον τομέα των μεταφορών.

18 Από τις ανωτέρω σκέψεις προκύπτει ότι, στο πλαίσιο συστήματος καθορισμού ναύλων όπως αυτό που προβλέπει ο BinnSchVG, τα μέλη των επιτροπών ναύλων, μολονότι διορίζονται από τις δημόσιες αρχές κατόπιν προτάσεως των αντιστοίχων επαγγελματικών ενώσεων, δεν μπορούν να θεωρηθούν ως αντιπρόσωποι των εν λόγω ενώσεων που καλούνται να διαπραγματευθούν και να συνάψουν συμφωνίες σχετικές με τους ναύλους.

19 Πρέπει, επίσης, να εξεταστεί, όπως τόνισε το Δικαστήριο στην απόφαση Reiff (σκέψη 20), αν οι κρατικές αρχές μεταβίβασαν τις αρμοδιότητές τους, τις σχετικές με τον καθορισμό των ναύλων, σε ιδιώτες επιχειρηματίες.

20 Πρέπει, σχετικώς, να τονιστεί ότι σκοπός του BinnSchVG, όπως και του νόμου περί οδικών μεταφορών εμπορευμάτων, είναι, κατά το άρθρο 33, η παροχή της άριστης δυνατής μεταφορικής υπηρεσίας και ότι μ' αυτόν ανατίθεται στην Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση το έργο της προσεγγίσεως των όρων ανταγωνισμού των διαφόρων μέσων μεταφοράς και της διασφαλίσεως μιας οικονομικώς ορθολογικής κατανομής του μεταφορικού έργου. Προς τούτο, ο νόμος επιβάλλει ρητώς στον Ομοσπονδιακό Υπουργό Μεταφορών να εναρμονίσει τις προσφερόμενες υπηρεσίες και τους ναύλους ώστε να αποφεύγεται ο αθέμιτος ανταγωνισμός.

21 Προς εκπλήρωση αυτής της υποχρεώσεως, ο Ομοσπονδιακός Υπουργός Μεταφορών έχει την εξουσία να συνιστά τις επιτροπές ναύλων και τις διευρυμένες επιτροπές, οι οποίες υπόκεινται στον έλεγχό του. Μολονότι, αντιθέτως προς τα προβλέπει ο νόμος περί οδικής μεταφοράς εμπορευμάτων, ο Υπουργός Μεταφορών δεν μπορεί να μετέχει στις επιτροπές ναύλων, ωστόσο μπορεί να καθορίζει ο ίδιος τους ναύλους υποκαθιστώντας την απόφαση των επιτροπών, όταν

οι ναύλοι που καθορίζουν οι επιτροπές δεν ανταποκρίνονται στο γενικό συμφέρον που εκ της θέσεώς του οφείλει να προασπίζει.

22 Από τις ανωτέρω σκέψεις προκύπτει ότι, όσον αφορά ένα σύστημα καθορισμού των ναύλων για την ποτάμια μεταφορά εμπορευμάτων όπως αυτό που προβλέπει ο BinnSchVG, οι κρατικές αρχές δεν μεταβίβασαν τις αρμοδιότητές τους περί καθορισμού των ναύλων σε ιδιώτες επιχειρηματίες.

23 Συνεπώς, στο ερώτημα που υποβλήθηκε πρέπει να δοθεί ως απάντηση ότι τα άρθρα 3, στοιχείο στ', 5, δεύτερο εδάφιο, και 85 της Συνθήκης δεν απαγορεύουν να προβλέπει κανονιστική ρύθμιση κράτους μέλους ότι οι ναύλοι για την ποτάμια μεταφορά εμπορευμάτων καθορίζονται από επιτροπές ναύλων και καθίστανται δεσμευτικοί για όλους τους επιχειρηματίες κατόπιν εγκρίσεώς τους από τις κρατικές αρχές, όταν τα μέλη αυτών των επιτροπών, μολονότι διοριζόμενα από τις κρατικές αρχές κατόπιν προτάσεως των αντιστοίχων επαγγελματικών ενώσεων, δεν αποτελούν αντιπροσώπους αυτών των ενώσεων στους οποίους έχει ανατεθεί η διαπραγμάτευση και σύναψη σχετικής με τους ναύλους συμφωνίας, αλλά υποχρεούνται να καθορίζουν τους ναύλους κατά τρόπο ανεξάρτητο και με βάση το γενικό συμφέρον, και όταν οι κρατικές αρχές δεν παραιτούνται των προνομίων τους λαμβάνοντας μέρμνα ώστε οι επιτροπές να καθορίζουν τους ναύλους βάσει του γενικού συμφέροντος και αντικαθιστώντας, εφόσον παραστεί ανάγκη, με δική τους απόφαση την απόφαση των εν λόγω επιτροπών.

Επί των δικαστικών εξόδων

24 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν οι Κυβερνήσεις της Γερμανίας και του Ηνωμένου Βασιλείου καθώς και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, οι οποίες κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα),

κρίνοντας επί του ερωτήματος που του υπέβαλε, με Διάταξη της 4 Μαρτίου 1994, το Landgericht Duisburg αποφαίνεται:

Τα άρθρα 3, στοιχείο στ', 5, δεύτερο εδάφιο, και 85 της Συνθήκης δεν απαγορεύουν να προβλέπει κανονιστική ρύθμιση κράτους μέλους ότι οι ναύλοι για την ποτάμια μεταφορά εμπορευμάτων καθορίζονται από επιτροπές ναύλων και καθίστανται δεσμευτικοί για όλους τους επιχειρηματίες κατόπιν εγκρίσεώς τους από τις κρατικές αρχές, όταν τα μέλη αυτών των επιτροπών, μολονότι διοριζόμενα από τις κρατικές αρχές κατόπιν προτάσεως των αντιστοίχων επαγγελματικών ενώσεων, δεν αποτελούν αντιπροσώπους αυτών των ενώσεων στους οποίους έχει ανατεθεί η διαπραγμάτευση και σύναψη σχετικής με τους ναύλους συμφωνίας, αλλά υποχρεούνται να καθορίζουν τους ναύλους κατά τρόπο ανεξάρτητο και με βάση το γενικό συμφέρον, και όταν οι κρατικές αρχές δεν παραιτούνται των προνομίων τους λαμβάνοντας μέριμνα ώστε οι επιτροπές να καθορίζουν τους ναύλους βάσει του γενικού συμφέροντος και αντικαθιστώντας, εφόσον παραστεί ανάγκη, με δική τους απόφαση την απόφαση των εν λόγω επιτροπών.

Mancini Díez de Velasco Κακούρης

Schockweiler Kapteyn

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 9 Ιουνίου 1994.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος του έκτου τμήματος

G. F. Mancini