2) De beslutninger, der træffes af den i artikel 16, stk. 1, nævnte kompetente myndighed, er beslutninger truffet af den medlemsstat, på hvis område virksomheden har sit sæde, selv når de træffes på grundlag af den i artikel 13, stk. 1, nævnte indbyrdes aftale mellem medlemsstaterne og dem, på hvis område passagererne optages eller afsættes.

3) I betragtning af svaret på det andet spørgsmål bliver det tredje spørgsmål uden genstand.

4) Udtrykket 'de eksisterende personbefordringstjenester' i artikel 8, stk. 1, i Rådets forordning nr. 517/72 skal fortolkes således, at det også omfatter regelmæssig befordring af personer med busser eller med jernbane, der benytter en delvis anden rute med brug af en anden måde at krydse Kanalen, end den befordringstjeneste, for hvilken der er indgivet en ansøgning.«

DOMSTOLENS DOM
17. december 1987 *

I sag 88/86,

angående en anmodning, som College van Beroep voor het Bedrijfsleven i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

Bovo Tours BV, Roelofarendsveen, og **Van Nood Touringcars BV,** Amsterdam,

mod

Ministeriet for Trafik og Offentlige Arbejder,

Commissie Vervoervergunningen, Haag,

og

Autobusonderneming Snel en Co. BV, Rotterdam, som adciteret,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af en række bestemmelser 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), senest ændret ved forordning nr. 1301/78 af 12. juni 1978 (EFT L 158, s. 1),

har

DOMSTOLEN,

sammensat af afdelingsformanden, fungerende præsident G. Bosco, afdelingsformændene J. C. Moitinho de Almeida og G. C. Rodríguez Iglesias, dommerne T. Koopmans, U. Everling, R. Joliet og F. Schockweiler,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: fuldmægtig B. Pastor

* Processprog: Nederlandsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

— Bovo Tours BV og Van Nood Touringcars BV, sagsøgere i hovedsagen, ved advokat M. W. Josephus Jitta, Amsterdam,

— Snel en Co. BV, adciteret i hovedsagen, ved advokat R. A. A. Duk, Haag,

— den britiske regering ved B. F. McHenry, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget,

— den franske regering ved Régis de Gouttes, som befuldmægtiget,

— den nederlandske regering ved I. Verkade, som befuldmægtiget,

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved T. van Rijn, Kommissionens Juridiske Tjeneste,

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 7. april 1987,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 4. juni 1987,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 14. februar 1986, indgået til Domstolen den 24. marts s.å., har College van Beroep voor het Bedrijfsleven i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 stillet fire præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Rådets forordning 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).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under et annullationssøgsmål indbragt for denne ret til prøvelse af to afgørelser om oprettelse af en busrute mellem Amsterdam og London, som transportvirksomheden Snel en Co. BV (herefter benævnt »Snel«), Rotterdam, havde ansøgt om i henhold til artikel 12 ff. i forordning nr. 517/72. De anfægtede afgørelser er dels afgørelsen om at imødekomme ansøgningen, som blev meddelt den 17. november 1983 af Ministeriet for Trafik og Offentlige Arbejder til Commissie der Vervoervergunningen (udvalget for transporttilladelser), dels dettes afgørelse af 12. april 1984 om at give den ansøgte tilladelse. Kravet om annullation blev fremsat af de konkurrerende virksomheder Bovo Tours BV og Van Nood Touringcars BV, henholdsvis Roelofarendsveen og Amsterdam, som allerede havde en tilladelse til at drive en busrute mellem de samme byer.

3 Ved afgørelse af 29. juni 1984 udsatte præsidenten for College van Beroep foreløbigt afgørelserne, indtil retten havde truffet afgørelse i hovedsagen. Den 14. februar 1986 afviste College van Beroep sagen om prøvelse af afgørelsen af 17. november 1983, udsatte sagen og forelagde Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Medfører en korrekt fortolkning af artikel 16, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 517/72, at det er tilstrækkeligt, hvis en medlemsstat i sin nationale lovgivning til gennemførelse af forordningen har fastsat bestemmelser, som giver de berørte mulighed for inden for en frist af 30 dage skriftligt at indgive klage over den offentligt til gennemsyn fremlagte ansøgning, før der træffes beslutning om ansøgningen?

Såvel ved benægtende som ved bekræftende svar på det første spørgsmål:

2) Skal de beslutninger om ansøgninger om etablering af regelmæssig befordring, som træffes efter indbyrdes aftale af de medlemsstater, på hvis område passagerer optages eller afsættes, jfr. forordningens artikel 13, stk. 1, ved en korrekt fortolkning af dette stk. forstås

a) som en beslutning truffet af den medlemsstat, på hvis område den ansøgende virksomhed har sit sæde, som denne medlemsstat først træffer efter at have opnået de øvrige berørte medlemsstaters samtykke,

eller

b) som en multilateral under internationale forhandlinger af flere medlemsstater i fællesskab truffet beslutning

eller

c) som en beslutning sui generis, der i betragtning af sin karakter og under hensyn til den videre mulige beslutningstagning i mangel af denne beslutning kan sidestilles med en retsakt eller beslutning fra en af Fællesskabets institutioner?

3) Såfremt Domstolen besvarer spørgsmål 2 på den under c anførte måde, er denne beslutning da, således som den i dette tilfælde er meddelt og begrundet af den nederlandske minister for Trafik og Offentlige Arbejder ved skrivelse af 17. november 1983, ugyldig på grund af tilsidesættelse af EØF-Traktatens artikel 190 og/eller af forordning (EØF) nr. 517/72, navnlig af dennes artikel 8, af de ovenfor nævnte grunde?

4) Såfremt Domstolen ikke besvarer det andet spørgsmål på den under litra c) anførte måde: Medfører en korrekt fortolkning af forordningens artikel 8, stk. 1, at der ved 'de eksisterende personbefordringstjenester' udelukkende skal forstås regelmæssig befordring af personer med busser, der benytter samme rute og krydser Kanalen på samme måde som den regelmæssige befordring, som ansøgningen vedrører, eller skal der derunder også forstås andre former for befordring af personer med busser (via en delvis anden rute; med brug af en anden måde at krydse Kanalen), samt befordring af personer pr. bane?«

4 Vedrørende de gældende fællesskabsbestemmelser og nationale bestemmelser samt de indlæg, der er indgivet 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.

Arten af afgørelserne om oprettelse af en rutekørsel eller en særlig form for rutekørsel med omnibusser

5 Først bør den nationale rets andet spørgsmål besvares, som vedrører arten af de afgørelser, der er truffet vedrørende ansøgningerne om oprettelse af en rutekørsel med omnibusser. Den nationale ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om disse beslutninger er beslutninger fra den kompetente medlemsstats nationale myndigheder

i henhold til artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 517/72, beslutninger, som ifølge samme forordnings artikel 16, stk. 1, kun kan træffes på grundlag af indbyrdes aftale mellem de medlemsstater, på hvis område passagerer optages eller afsættes, eller i givet fald kun i overensstemmelse med Kommissionens eller Rådets beslutning i henhold til forordningens artikel 14, eller om disse beslutninger er internationale aftaler eller beslutninger sui generis, som kan sidestilles med en retsakt eller en beslutning fra en fællesskabsinstitution.

6 Sagsøgerne i hovedsagen, den franske regering og Kommissionen har anført, at de i artikel 16 i forordning nr. 517/72 nævnte beslutninger er beslutninger fra de nationale myndigheder, for hvilke aftalen mellem medlemstaterne kun er én betingelse. Ifølge den nederlandske regering er der tale om medlemsstaternes fælles beslutninger truffet til gennemførelse af forordningen. Snel og den britiske regering mener, at sådanne beslutninger har karakter af internationale aftaler. Den sidstnævnte regering har dog erkendt, at nogle beslutninger om oprettelse af rutekørsel kan betegnes som de kompetente nationale myndigheders interne beslutninger.

7 Det bemærkes, at artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 517/72 bestemmer følgende:

»Den i artikel 12, stk. 2, nævnte medlemsstats kompetente myndighed, som handler på grundlag af den i artikel 13, stk. 1, nævnte indbyrdes aftale eller på grundlag af en beslutning i henhold til artikel 14,

— meddeler tilladelsen til etablering af rutekørsel eller af en særlig form for rutekørsel,

— godkender ændringen af de betingelser, som driften af en transporttjeneste er undergivet, eller meddeler indehaveren af tilladelsen godkendelsen af det i artikel 9, stk. 2, nævnte tilfælde,

— meddeler fornyelser af tilladelsen eller

— giver formelt afslag på ansøgningen.«

8 Det fremgår af denne bestemmelse, at den endelige beslutning træffes af den nationale myndighed i den medlemsstat, på hvis område den ansøgende virksomhed har sit hjemsted. Denne beslutning kan ikke frakendes karakter af en retsakt udstedt af den nationale myndighed, fordi den kun kan træffes efter en procedure, som indebærer de berørte medlemsstaters forudgående samtykke eller i givet fald en beslutning fra Kommissionen eller Rådet.

9 Denne fortolkning modsiges ikke af den omstændighed, at der andre steder i forordningen anvendes udtrykkene »beslutninger truffet efter indbyrdes aftale af medlemsstaterne«. Læst i sammenhæng med artikel 16, stk. 1, skal dette udtryk fortolkes således, at sådanne beslutninger samt i givet fald Kommissionens eller Rådets beslutning kun er en betingelse for den endelige beslutning, som det tilkommer de kompetente nationale myndigheder at træffe.

10 Det andet spørgsmål skal følgelig besvares med, at artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 517/72 skal fortolkes således, at beslutninger vedrørende ansøgninger om etablering af rutekørsel eller af særlige former for rutekørsel med omnibusser mellem medlemsstaterne er nationale beslutninger.

Spørgsmålet om, i hvilket omfang der skal sikres transportvirksomhederne mulighed for at gøre deres interesser gældende (artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 517/72)

11 Den nationale rets første spørgsmål går i det væsentlige ud på, om nationale bestemmelser, hvorefter ansøgninger om etablering af rutekørsel eller af særlige former for rutekørsel skal offentliggøres, og hvorefter interesserede parter kan fremsætte deres bemærkninger inden for en frist af 30 dage, før der træffes afgørelse om ansøgningen, opfylder den forpligtelse, der er pålagt medlemsstaterne i artikel 16, stk. 2, andet afsnit, i forordning nr. 517/72, hvorefter »medlemsstaterne sikrer transportvirksomhederne som sådanne mulighed for med egnede midler at gøre deres interesser gældende over for de nævnte beslutninger.«

12 Ifølge sagsøgerne i hovedsagen og Kommissionen pålægger artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 517/72 medlemsstaterne at indføre en efterfølgende kontrol af de beslutninger, der træffes i henhold til samme artikels stk. 1. Den nederlandske, den

franske og den britiske regering samt Snel har anført, at bestemmelsen er overholdt, når en medlemsstats lovgivning giver mulighed for, at de interesserede parter inden for en bestemt frist kan fremsætte deres indsigelser i forbindelse med de offentliggjorte ansøgninger om etablering af rutekørsel.

3 Det må først konstateres, at ordlyden af artikel 16, stk. 2, er begrænset til at bestemme, at transportvirksomhederne som sådanne skal have »mulighed for med egnede midler at gøre deres interesser gældende over for de nævnte beslutninger«.

4 Denne bestemmelse pålægger kun medlemsstaterne forpligtelse til at nå til et resultat, som består i at give de berørte transportvirksomheder mulighed for at gøre deres interesser gældende, mens det overlades til disse stater at vælge de mest egnede fremgangsmåder til gennemførelse af dette formål.

5 Hvad angår de konkurrerende virksomheder, som vil modsætte sig oprettelsen af ruten ud fra økonomisk begrundede betragtninger, er dette formål opfyldt, hvis der gives dem lejlighed til at intervenere i sagens undersøgelsesfase og herunder fremføre deres argumenter. Det er på dette trin, at deres intervention i øvrigt er hensigtsmæssigt, da den gør det muligt at drøfte de økonomiske hensigtsmæssighedsbetragtninger i forbindelse med oprettelsen af ruten.

6 Herefter kan det ikke udledes af artikel 16, stk. 2, afsnit 1, hvorefter den nationale beslutning skal være begrundet, at de konkurrerende virksomheder skal have mulighed for efterfølgende at rejse sag.

7 Følgelig vil det første spørgsmål være at besvare således, at nationale bestemmelser, hvorefter ansøgninger om etablering af rutekørsel eller af særlige former for rutekørsel med omnibusser skal offentliggøres, og som giver de berørte adgang til at fremsætte deres bemærkninger inden for en frist på 30 dage, før der træffes beslutning om de nævnte ansøgninger, opfylder den forpligtelse, der er pålagt medlemsstaterne i artikel 16, stk. 2, afsnit 2, i forordning nr. 517/72.

Fortolkningen af artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 517/72

18 Den nationale rets fjerde spørgsmål går ud på, om udtrykket »de eksisterende personbefordringstjenester« i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 517/72 omfatter alle befordringsformer og -måder, navnlig andre former for rutekørsel med omnibus, som benytter en delvis anden rute eller et andet transportmiddel ved havoverfart, samt personbefordring med jernbane.

19 Sagsøgerne i hovedsagen, den franske regering og Kommissionen har anført, at dette udtryk skal fortolkes vidt, således at det omfatter alle de på ansøgningstidspunktet bestående former og måder for persontransport, som har betydning for ansøgningen. Ifølge den britiske regering skal udtrykket ikke fortolkes som en henvisning til en bestemt form for transport eller en bestemt rute. Behandlingen af ansøgningen skal ikke begrænses til spørgsmålet, om der består befordringstjenester, som varetager den pågældende forbindelse, men også om udstedelsen af tilladelsen vil vare til fordel for brugerne ved at indebære en kvalitativ eller kvantitativ forbedring af personbefordringstjenesternes ydelser. Snel, den britiske regering og den nederlandske regering mener, at udtrykket kun sigter til rutekørsel med omnibusser, der benytter samme rute som den rutekørsel, som ansøgningen vedrører.

20 Artikel 8, stk. 1 og 2, bestemmer følgende:

»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.«

21 Såvel ordlyden af artikel 8 som dens formål nødvendiggør en vid fortolkning af udtrykket »eksisterende personbefordringstjenester«.

22 Stk. 2 kræver, at der ved behandlingen af ansøgningen blandt andet tages hensyn til markedssituationen for personbefordring i de pågældende områder. Begrebet marked for befordring omfatter alle befordringsformer og -måder.

23 I øvrigt har artikel 8 til formål, som det anføres i den femte betragtning til forordningen, at »sikre, at kørslen fungerer upåklageligt med de mindst mulige omkostninger for samfundet...« og derfor »skal dels udbudet tilpasses de specifikke transportbehov på de trafikforbindelser, der skal betjenes, og dels personbefordringen koordineres effektivt i de pågældende områder«. Dette formål ville ikke blive opnået, hvis man ved behandlingen af ansøgningen om etablering af en rutekørsel eller en særlig form for rutekørsel ikke ved vurderingen af transportbehovet skulle tage hensyn til samtlige befordringsformer og -måder, navnlig de øvrige rutekørselstjenester med omnibus, der anvender en delvis anden rute eller et andet transportmiddel ved havoverfart, samt personbefordring med jernbane.

24 Det fjerde spørgsmål bør derfor besvares med, at udtrykket »eksisterende personbefordringstjenester« i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 517/72 omfatter alle transportformer og -måder, navnlig de øvrige busruter, som anvender en delvis anden rute eller et andet transportmiddel ved havoverfart, samt personbefordring med jernbane.

25 I betragtning af svaret på den nationale rets andet spørgsmål er det ikke fornødent at besvare det tredje.

Sagens omkostninger

26 De udgifter, der er afholdt af den nederlandske, den franske og den britiske 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.