

PRESUDA SUDA

1. listopada 1987.(*)

„Putničke agencije – Zakonska zabrana odobravanja popusta”

U predmetu 311/85,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koji je uputio potpredsjednik Rechtbank van Koophandel (Trgovački sud u Bruxellesu, Belgija), u postupku između

ASBL Vereniging van Vlaamse Reisbureaus

i

ASBL Sociale dienst van de plaatselijke en gewestelijke overheidsdiensten,

o tumačenju članaka 30., 34. i članka 85. stavka 1. Ugovora o EEZ-u,

SUD,

u sastavu: Mackenzie Stuart, predsjednik, T. F. O’Higgins i F. Schockweiler (predsjednici vijeća), G. Bosco, O. Due, U. Everling, K. Bahlmann, R. Joliet i J. C. Moitinho de Almeida, suci,

nezavisni odvjetnik: C. O. Lenz,

tajnik: H. A. Rühl, glavni administrator,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za ASBL Vereniging van Vlaamse Reisbureaus, tužitelja u glavnom postupku, F. Van Bellinghen, član odvjetničke komore u Antwerpenu,
- za ASBL Sociale Dienst van de Plaatselijke en Gewestelijke Overheidsdiensten, tuženika u glavnom postupku, H. Ketsman, član odvjetničke komore u Bruxellesu,
- za belgijsku vladu, ministar prometa, u svojstvu agenta, uz asistenciju E. Marissensa, člana odvjetničke komore u Bruxellesu,
- za francusku vladu, G. Guillaume, u svojstvu agenta i R. Abraham, u svojstvu zamjenika agenta,
- za irsku vladu, L. J. Dockery, *Chief State Solicitor*, u svojstvu agenta, uz asistenciju J. Cookea, SC,

- za Komisiju Europskih zajednica, glavni pravni savjetnik B. Van der Esch i L. Gyselen, član pravne službe, u svojstvu agenata,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu i nakon rasprave održane 5. studenoga 1986.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 16. prosinca 1986.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 12. srpnja 1984., koje je Sud zaprimio 15. listopada 1985., potpredsjednik Rechtbank van Koophandel (Trgovački sud u Bruxellesu), uputio je Sudu, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, tri pitanja u vezi s tumačenjem članaka 30., 34. i članka 85. stavka 1. Ugovora.
- 2 Ta su pitanja postavljena u okviru postupka koji je ASBL Vereniging van Vlaamse Reisbureaus (udruženje flamanskih putničkih agencija, u daljnjem tekstu: VVR) pokrenuo protiv ASBL Sociale Dienst van de Plaatselijke en Gewestelijke Overheidsdiensten (socijalna služba lokalnih i regionalnih javnih službi, u daljnjem tekstu: Sociale Dienst) na temelju članka 55. Zakona od 14. srpnja 1971. o trgovačkim praksama, s ciljem da se Sociale Dienstu zabrani da nastavi odobravati popust svojim klijentima, protivno pravilima deontologije za putničke agencije, koja su utvrđena u članku 22. Kraljevskog dekreta od 30. lipnja 1966. (*Moniteur belge* od 27. srpnja 1966.).
- 3 U pogledu činjenica u predmetu, tijeka postupka i očitovanja podnesenih Sudu na temelju članka 20. Statuta Suda, upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti dijelovi spisa ponavljaju se u daljnjem tekstu samo u mjeri u kojoj je to potrebno za ocjenu Suda.
- 4 Sociale Dienst, tuženika u glavnom postupku, osnovao je posebni fond za obiteljska davanja), koji mu je među ostalim povjerio zadaću poslovanja u svojstvu putničke agencije za zaposlenike lokalnih i regionalnih javnih službi. U tom svojstvu, Sociale Dienst tim osobama odobrava popuste na cijenu putovanja koja određuju organizatori (turoperator), te svojim klijentima ustupaju dio provizije ili cijelu proviziju koja se uobičajeno isplaćuje putničkim agencijama.
- 5 Navedeni članak 22. Kraljevskog dekreta od 30. lipnja 1966., do čije je povrede prema tvrdnjama VVR-a došlo u glavnom postupku, propisuje:

„Imatelj dozvole (za obavljanje djelatnosti putničke agencije) treba:

1. u odnosu na svoje klijente:

[...]

(b) poštovati cijene i tarife koje su dogovorene ili zakonski određene;

[...]

2. u odnosu na svoje dobavljače:

(a) poštovati cijene i tarife koje su dogovorene ili zakonski određene;

[...]

(d) poštovati dogovorenu zabranu dijeljenja provizije s klijentima;

3. u odnosu na druge putničke agencije:

Suzdržati se od svih postupanja protivnih poštenoj trgovačkoj praksi, a kojima bi od jedne ili više njih oduzeo ili pokušao oduzeti klijente, odnosno kojima bi naštetio ili pokušao naštetiti njihovu dobrom glasu ili bi, u širem smislu, naštetio ili pokušao naštetiti njihovoj sposobnost tržišnog natjecanja.

Postupanja koja su protivna poštenoj trgovačkoj praksi:

[...]

(e) nepoštovanje cijena i tarifa koje su dogovorene ili zakonski određene;

(f) dijeljenje provizije, odobravanje popusta i pružanje pogodnosti na način koji je protivan trgovačkim praksama, u bilo kojem obliku;

[...]”.

- 6 Kraljevski dekret iz 1966., čiji je dio gore naveden članak 22., donesen je na temelju članka 5. stavka 2. Zakona od 21. travnja 1965. o putničkim agencijama (*Moniteur belge* od 1. lipnja 1965.), prema kojemu kralj može odrediti pravila deontologije. Taj zakon među ostalim propisuje da je za obavljanje djelatnosti putničke agencije potrebno administrativno odobrenje (članak 1. stavak 1.). Odobrenje se može povući, između ostalog, ako se više ne poštuju pravila deontologije utvrđena na temelju članka 5. stavka 2. (članak 6. stavak 1.). Pravila koja uređuju povlačenje odobrenja utvrđena su u članku 18. stavku 1. Kraljevskog dekreta iz 1966.
- 7 Osim toga, budući da se nepoštovanje deontoloških pravila propisanih u članku 22. Kraljevskog dekreta iz 1966. smatra, prema stavku 3. drugom podstavku tog članka, „postupanjem protivnim poštenoj trgovačkoj praksi”, to ponašanje obuhvaćeno je zabranom iz članka 54. Zakona od 14. srpnja 1971. o trgovačkim praksama te stoga može biti predmet tužbe za prestanak povrede na temelju članka 55. istog zakona. Tu tužbu mogu pokrenuti ne samo zainteresirane osobe, već se ona može pokrenuti i „na zahtjev zainteresirane strukovne ili međustrukovne udruge s pravnom osobnošću” (članak 57. stavak 1.).
- 8 Upravo je u okviru tužbe za prestanak povrede na temelju članka 55. potpredsjednik Rechtbank van Koophandel (Trgovački sud u Bruxellesu), koji je odlučivao u

postupku privremene zabrane, smatrao da spor o kojem odlučuje otvara pitanja tumačenja određenih odredaba prava Zajednice, te je odlučio prekinuti postupak i Sudu postaviti sljedeća pitanja:

„A) Jesu li odredbe članka 22. stavka 3. točaka (e) i (f) belgijskog Kraljevskog dekreta od 30. lipnja 1966., koje predviđaju da odobrena putnička agencija (putnička agencija koja ima odobrenje predviđeno zakonom od 21. travnja 1965.) postupa protivno poštenoj trgovačkoj praksi kada:

1. nudi cijene i tarife drukčije od onih koje su dogovorene ili zakonski određene;
2. dijeli provizije, odobrava popuste ili nudi pogodnosti, na način koji je protivan trgovačkim praksama, u bilo kojem obliku,

u skladu s člankom 85. stavkom 1. Ugovora o EEZ-u, osobito ako su postupanja koja su protivna poštenoj trgovačkoj praksi zabranjena na temelju članka 54. belgijskog Zakona od 14. srpnja 1971. o trgovačkim praksama?

- B) Jesu li sporazumi koje putničke agencije sklapaju na temelju tih odredaba u skladu s člankom 85. stavkom 1. Ugovora o EEZ-u?
- C) Jesu li gore navedene odredbe belgijskog nacionalnog prava i sporazumi koji su možebitno sklopljeni uz primjenu tih odredaba u skladu s člancima 30. i 34. Ugovora o EEZ-u?”

Pitanje A

- 9 Iako se u prvom pitanju izrijekom ne spominje članak 85. stavak 1. Ugovora, pitanje treba tumačiti, kako su sugerirale belgijska i francuska vlada te Komisija, na način da se njime nastoji utvrditi je li zakonska ili regulatorna odredba države članice, kojom se putničkim agencijama nalaže poštovanje cijena i tarifa putovanja koja određuju turoperatora, a zabranjuje da sa svojim klijentima dijele proviziju isplaćenu u vezi s „prodajom” takvih putovanja ili da im odobravaju popuste, te prema kojoj se takva postupanja smatraju nepoštenim tržišnim natjecanjem, u skladu s obvezama država članica na temelju članka 5., u vezi s člankom 3. točkom (f), te članka 85. Ugovora o EEZ-u.
- 10 U tom pogledu valja napomenuti da prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda (vidjeti najnoviju presudu od 30. travnja 1986., *Asjes*, spojeni predmeti 209 do 213/84, Zb., str. 1425.), iako je točno da se članci 85. i 86. Ugovora odnose na postupanje poduzetnika, a ne na zakonske i regulatorne mjere država članica, Ugovor ipak državama članicama nalaže da ne donose ili da ne održavaju na snazi mjere koje bi te odredbe mogle lišiti njihovog korisnog učinka. Prema sudskoj praksi Suda, to bi bio slučaj posebno kada bi država članica nalogala ili zagovarala sklapanje zabranjenih sporazuma protivnih članku 85., odnosno ako bi jačala njihove učinke.
- 11 Kako bi se nacionalnom sudu dao koristan odgovor, potrebno je najprije ispitati otkrivaju li dokumenti kojima Sud raspolaže postojanje zabranjenih sporazuma te vrste u području na koje se odnosi pitanje nacionalnog suda, te zatim utvrditi imaju li

odredbe, kao što su predmetne belgijske odredbe, cilj ili učinak jačanja učinaka takvih sporazuma.

- 12 Dokumentacija kojom Sud raspolaze ukazuje na to da su belgijske odredbe dio konteksta koji na više razina uključuje sporazume čiji je cilj obvezati putničke agencije na poštovanje cijena putovanja koje su odredili turoperatori.
- 13 Prvo, u skladu s objašnjenjima Komisije, koja nisu osporavana, Belgische Beroepsvereniging voor Reisbureaus (savez belgijskih putničkih agencija, u daljnjem tekstu: BBR) 1963. donio je etički kodeks koji je obvezujući za članove saveza. Članak 22. toga kodeksa, čiji je sadržaj bio ugrađen u članak 22. Kraljevskog dekreta od 30. lipnja 1966., koji je predmet glavnog postupka, smatrao je da dijeljenje provizija s klijentima ili odobravanje popusta koji su zabranjeni odnosno protivni trgovačkim praksama, jest nepošteno tržišno natjecanje.
- 14 Drugo, također prema informacijama koje je dostavila Komisija, godine 1975. u okviru BBR-a sklopljen je okvirni sporazum o suradnji između vijeća putničkih agencija i udruženja operatora charter letova. Članak 8. točka (b) toga sporazuma predviđa da agencija ne smije prepustiti dio svoje provizije, ni u kojem obliku, trećoj strani te mora poštovati prodajnu cijenu i uvjete koje utvrđuje organizator.
- 15 Što se tiče ugovornih odnosa između turoperatora i putničkih agencija, tipski ugovor priložen očitovanjima belgijske vlade u točki 1. općih uvjeta suradnje utvrđuje da turoperator „smije odbiti prodati (svoja putovanja) agencijama koje ne poštuju kodeks strukovne etike i postupaju suprotno duhu zakonodavstva”. Taj izričaj omogućuje turoperatorima da raskinu ugovore s putničkim agencijama koje ne poštuju deontološka pravila koja se na njih primjenjuju, uključujući pravila o zabrani dijeljenja provizije i odobravanja popusta.
- 16 Postojanje sustava sporazuma namijenjenih sprečavanju takvih praksi nadalje je potvrđeno samim tekstom članka 22. Kraljevskog dekreta od 30. lipnja 1966., koji je predmet glavnog postupka. Članak 22. stavak 2. točka (d), u vezi s obvezama putničkih agencija „u odnosu na njihove dobavljače”, navodi da agencija treba „poštovati dogovorenu zabranu dijeljenja provizije s klijentima”.
- 17 Stoga na temelju dokumentacije kojom Sud raspolaze valja zaključiti kako u području djelovanja putničkih agencija postoji sustav sporazuma, kako između samih putničkih agencija, tako i između agencija i turoperatora, čiji je cilj ili učinak obvezivanje agencija da poštuju cijene putovanja koje određuju turoperatori. Cilj i učinak takvih sporazuma jest ograničavanje tržišnog natjecanja između putničkih agencija. Drugim riječima, oni sprečavaju putničke agencije da se cjenovno natječu odlučujući, na svoju inicijativu, da se odreknu većeg ili manjeg dijela provizije u korist klijenata.
- 18 Nadalje, takvi sporazumi mogu na više načina utjecati na trgovinu između država članica. Prvo, putničke agencije koje posluju u jednoj državi članici mogu prodavati putovanja koje organiziraju turoperatori s poslovnim nastanom u drugim državama članicama. Drugo, te iste agencije mogu prodavati putovanja klijentima koji žive u drugim državama članicama. Treće, predmetna putovanja često su putovanja u druge države članice.

- 19 Belgijska vlada osporavala je da se članak 85. stavak 1. može primjenjivati na odnose između turoperatora i putničke agencije, tvrdeći da je to odnos nalogodavca i nalogoprimca. Prema njezinom mišljenju, putničku agenciju stoga treba smatrati pomoćnim tijelom turoperatora. U prilog svojem argumentu belgijska vlada naglasila je da putnička agencija ne sklapa ugovore s klijentima u svoje ime, nego u ime i za račun turoperatora koji organizira predmetno putovanje.
- 20 Međutim, putničku agenciju kao što je ona o kojoj govori nacionalni sud treba smatrati neovisnim posrednikom koji obavlja samostalnu djelatnost pružanja usluga. Naime, s jedne strane agencija prodaje putovanja koja organizira veliki broj različitih turoperatora, a s druge strane turoperator prodaje putovanja putem vrlo velikog broja agencija. Za razliku od onoga što sugerira belgijska vlada, putnička agencija ne može se okvalificirati kao pomoćno tijelo koje je dio poduzeća tog ili drugog turoperatora.
- 21 Iz navedenog slijedi da sporazumi, kao što su oni u glavnom postupku, nisu u skladu s člankom 85. stavkom 1. Ugovora.
- 22 Preostaje ispitati jesu li odredbe, kao što su one u predmetu pred nacionalnim sudom, kad ih se stavi u ovaj kontekst, takve prirode da pojačavaju učinke sporazuma između putničkih agencija i turoperatora.
- 23 Prvo, time što pretvara jednu čisto ugovornu zabranu u regulatornu odredbu, odredba kao što je članak 22. Kraljevskog dekreta iz 1966. pojačava učinak predmetnih sporazuma između stranaka, u smislu da pravilo dobiva trajni karakter te ga stranke više ne mogu svojevóljno ukinuti. Drugo, time što utvrđuje da su nepoštovanje dogovorenih cijena i tarifa te zabrana dijeljenja provizije s klijentima protivni poštenoj trgovačkoj praksi, takva odredba omogućuje putničkim agencijama koje se pridržavaju u okviru struke dogovorenih pravila da pokrenu tužbu za prestanak povrede protiv putničkih agencija koje nisu stranke zabranjenog sporazuma, a ne pridržavaju se tih pravila. Treće, kako u odnosu na stranke sporazuma, tako i u odnosu na treće strane, mogućnost povlačenja odobrenja za obavljanje djelatnosti putničke agencije u slučaju nepoštovanja dogovorenih pravila predstavlja vrlo djelotvornu sankciju.
- 24 Na pitanje koje je uputio nacionalni sud stoga valja odgovoriti da zakonska ili regulatorna odredba države članice, koja putničkim agencijama nalaže poštovanje cijena i tarifa putovanja koja određuju turooperatori, zabranjuje tim agencijama da sa svojim klijentima dijele provizije isplaćene u vezi s prodajom takvih putovanja odnosno da im odobravaju popuste, te prema kojoj se takva postupanja smatraju nepoštenim tržišnim natjecanjem, nije u skladu s obvezama država članica na temelju članka 5., u vezi sa člankom 3. točkom (f), te članka 85. Ugovora o EEZ-u, ako predmetna nacionalna odredba ima za cilj ili učinak pojačavanje učinaka zabranjenih sporazuma koji su protivni navedenom članku 85.

Pitanje B

- 25 Ovim pitanjem nacionalni sud nastoji utvrditi jesu li sporazumi poput onih koje sklapaju putničke agencije, u skladu s člankom 85. stavkom 1. Ugovora.

- 26 Iako nacionalni sud u svojem pitanju ne navodi točno koji su to sporazumi koje sklapaju putničke agencije, a na koje se stranka namjerava pozvati, iz konteksta glavnog postupka može se zaključiti da je riječ o različitim sporazumima koji se spominju tijekom postupka i koji su gore navedeni u okviru odgovora na prvo pitanje.
- 27 S obzirom na to da je već utvrđeno da sporazumi te vrste nisu u skladu s člankom 85. stavkom 1., nije potrebno dati zaseban odgovor na pitanje B.

Pitanje C

- 28 Ovim pitanjem nacionalni sud pita jesu li odredbe, kao što su predmetne belgijske odredbe, i sporazumi koje sklapaju putničke agencije te sporazumi koje sklapaju putničke agencije i turoperatori, u skladu s člancima 30. i 34. Ugovora.
- 29 U tom smislu valja podsjetiti da se članci 30. i 34. nalaze u glavi I. Ugovora koja se odnosi na slobodno kretanje robe. Oni predviđaju zabranu količinskih ograničenja na uvoz i izvoz, kao i svih mjera s istovjetnim učinkom.
- 30 Budući da se članci 30. i 34. Ugovora odnose samo na javne mjere, a ne na ponašanje poduzetnika, treba ispitati samo usklađenost nacionalnih odredaba, kao što su one u glavnom postupku, s tim člancima.
- 31 Nacionalne odredbe te vrste nemaju ni cilj ni učinak ograničavanja kretanja robe između država članica.
- 32 Putovanja nisu roba već usluge, neovisno o tome kako ih se naziva u poslovnim odnosima. Slijedi da se za odredbe, kao što su predmetne belgijske odredbe, ne može smatrati da su protivne članku 30. ili članku 34.
- 33 Stoga na pitanje C koje je uputio nacionalni sud valja odgovoriti da zakonska ili regulatorna odredba države članice, kao što je ona navedena u odgovoru na prvo pitanje, nije neusklađena s člancima 30. i 34. Ugovora.

Troškovi

- 34 Troškovi belgijske, francuske i irske vlade te Komisije Europskih zajednica, koje su podnijele očitovanja Sudu, ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku koji je uputio potpredsjednik Rechtbank van Koophandel (Trgovački sud u Bruxellesu), rješenjem od 12. srpnja 1984., odlučuje:

- 1. Zakonska ili regulatorna odredba države članice, koja putničkim agencijama nalaže poštovanje cijena i tarifa putovanja koje određuju turoperatori, zabranjuje tim agencijama da sa svojim klijentima dijele proviziju isplaćenu u**

vezi s prodajom takvog putovanja odnosno da im odobravaju popuste, te prema kojoj se takva postupanja smatraju nepoštenim tržišnim natjecanjem, nije u skladu s obvezama država članica na temelju članka 5., u vezi s člankom 3. točkom (f), te članka 85. Ugovora o EEZ-u, ako predmetna nacionalna odredba ima za cilj ili učinak pojačavanje učinaka zabranjenih sporazuma protivnih gore navedenom članku 85.

2. Zakonska ili regulatorna odredba države članice, kao što je ona navedena u odgovoru na prvo pitanje, nije neusklađena s člancima 30. i 34. Ugovora.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg u 1. listopada 1987.

[Potpisi]

* Jezik postupka: nizozemski

RADNI PRIJEVOD