



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
N. WAHL
представено на 21 декември 2016 година¹

Дело C-253/16

**Flibtravel International SA
Leonard Travel International SA**
срещу
**AAL Renting SA
Haroune Tax SPRL
Saratax SCS
Ryad SCRI
Taxis Bachir & Cie SCS**
и др.

(Преюдициално запитване, отправено от Cour d'appel de Bruxelles (Апелативен съд Брюксел, Белгия))

„Член 96, параграф 1 ДФЕС — Приложно поле — Национална правна уредба, която определя условията за предоставяне на таксиметрови услуги — Услуги за отдаване под наем на превозни средства с шофьор — Забрана за групиране на клиентите — Забрана за примамване на клиенти — Забрана за предлагане на отделни места на клиенти — Забрана за предварително определяне на дестинацията“

1. Настоящото преюдициално запитване се отнася до една от вероятно не толкова добре познатите разпоредби на Договора за функционирането на Европейския съюз. То е свързано с приложното поле на член 96, параграф 1 ДФЕС. Посочената разпоредба забранява на държавите членки да налагат, във връзка с транспортната дейност, осъществявана в рамките на Съюза, цени и условия, които съдържат елемент на подкрепа или на защита на интересите на едно или повече определени предприятия или производства, освен ако тези цени и условия не са разрешени от Комисията. До този момент Съдът не е предоставял насоки относно тълкуването на тази разпоредба в рамките на производството по преюдициално запитване.
2. Предвид относителната неяснота на член 96, параграф 1 ДФЕС и несигурността във връзка с приложното му поле запитващата юрисдикция иска от Съда да се произнесе по въпроса дали тази разпоредба следва да се прилага по отношение на националната правна уредба, която урежда условията за предоставяне на таксиметрови услуги в регион Брюксел-столица.
3. По-нататък ще изложи съображенията в подкрепа на тезата, че член 96, параграф 1 ДФЕС не следва да се прилага при обстоятелства като тези в основата на настоящото преюдициално производство.

¹ — Език на оригиналния текст: английски.

I. Правна уредба

1. Правото на Съюза

4. Член 96 ДФЕС, който се съдържа в дял VI, озаглавен „Транспорт“, предвижда:

„1. Забранява се налагането от страна на държава членка, във връзка с транспортната дейност, осъществявана в рамките на Съюза, на цени и условия, които съдържат елемент на подкрепа или на защита на интересите на едно или повече определени предприятия или производства, освен ако това не е разрешено от Комисията.

2. Комисията по своя инициатива или по искане на държава членка проверява условията и цените, посочени в параграф 1, като от една страна взема предвид по-специално необходимостта от съответна регионална икономическа политика, нуждите на по-слабо развитите райони и проблемите на райони, сериозно засегнати от политически обстоятелства, а от друга – отражението на тези цени и условия върху конкуренцията между различните видове транспорт.

[...]“.

2. Националното право

5. Ordonnance relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur (Наредба относно таксиметровите услуги и услугите за отдаване под наем на превозни средства с шофьор) от 27 април 1995 г. съдържа следните разпоредби:

„Член 2. По смисъла на настоящата наредба:

1. „таксиметрови услуги“ са тези, които осигуряват с моторни превозни средства превоз с шофьор на лица срещу заплащане, и които отговарят на следните условия:

[...]

c) когато превозното средство се използва като такси, на пътниците се предоставя самото превозно средство, а не всяко от местата в него, а когато превозното средство се използва като такси за съвместно ползване с разрешението на Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (правителството на регион Брюксел-столица), на пътниците се предоставя всяко от местата в превозното средство, а не самото превозно средство;

d) дестинацията се определя от клиента;

2. „услуги за отдаване под наем на превозни средства с шофьор“ са всички услуги за превоз на пътници срещу заплащане, които не са таксиметрови услуги и които се осъществяват посредством превозни средства от типа на леките автомобили, автомобилите, предназначени едновременно за превоз на пътници и товари, или микробусите, с изключение на превозните средства, оборудвани като линейки;

[...]

Член 3. Без разрешение на правителството на регион Брюксел-столица [Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale] никой не може да упражнява таксиметрова дейност посредством едно или няколко превозни средства, които потеглят от обществено място или от всяко друго място, което не е част от обществената пътна мрежа, намиращи се на територията на Région de Bruxelles-Capitale (регион Брюксел-столица).

[...]

Член 16. Без разрешение на Gouvernement [de la Région de Bruxelles-Capitale] никой не може да упражнява на територията на Région de Bruxelles-Capitale дейност, свързана с отдаване по наем на превозни средства с шофьор посредством едно или повече превозни средства.

Единствено лицата, които притежават издадено от Gouvernement [de la Région de Bruxelles-Capitale] разрешение, могат да предоставят [транспортни] услуги, чийто изходен пункт за ползвателя се намира на територията на Région de Bruxelles-Capitale“.

6. Постановлението на Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale относно таксиметровите услуги и услугите за отдаване под наем на превозни средства с шофьор от 29 март 2007 г.², изменено с решение от 27 март 2014 г.³, гласи:

„Член 31. На шофьорите се забранява:

[...]

7. да примамват клиенти сами или посредством други лица;

8. [...]“.

II. Факти, производство и преюдициални въпроси

9. Въззивниците в главното производство, Flibtravel International SA и Leonard Travel International SA, са търговски дружества, които експлоатират редовна междуградска автобусна линия между железопътната гара Gare du Midi в Брюксел и летище Шарлероа в Белгия.

10. Срещу отреденото на Gare du Midi място за паркиране на междуградските автобуси се подреждат таксите, тип микробус, които пътуват основно до летище Шарлероа. Шофьорите се приближават до напускащите гарата пътници, които са се насочили към автобусите, и им предлагат да ги превозят с такси на цена 13 EUR на човек. Понякога шофьорите развяват малко ламинирано обявление, от едната страна на което е написано „shuttle to airport Charleroi [13 EUR]“, заедно със снимки на такси микробус и самолет, а от другата страна е посочено „bus [13 EUR]“. Такситата потеглят, когато се съберат седем или осем пътници.

11. Въззивниците твърдят, че описаните по-горе практики са извършени в нарушение на правната уредба относно таксиметровите услуги. Те искат да бъде постановено преустановяването на тези практики.

12. С решение от 11 февруари 2015 г. първоинстанционният съд отхвърля иска с довода, че не са представени достатъчно доказателства в подкрепа на твърдените обстоятелства.

2 — Moniteur belge от 3 май 2007 г., стр. 23526.

3 — Moniteur belge от 17 април 2014 г., стр. 33241.

13. Впоследствие, на 13 юли 2015 г., въззивниците подават жалба до Cour d'appel de Bruxelles (Апелативен съд Брюксел, Белгия). Този съд приема, че фактите са доказани.

14. Запитващата юрисдикция приема, че твърдените практики съставляват нарушение на действащото законодателство и че поради това искът изглежда основателен. Въпреки това, понеже се съмнява в съответствието на тази правна уредба с правото на Съюза, посоченият съд решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1. Следва ли член 96, параграф 1 ДФЕС да се тълкува в смисъл, че може да се прилага спрямо наложените от държава членка на таксиметровите оператори цени и условия, когато:

- а) съответните таксиметрови курсове се осъществяват извън националните граници единствено по изключение,
- б) значителна част от клиентелата на разглежданите предприятия за таксиметров превоз се състои от граждани на Европейския съюз или постоянно пребиваващи в него лица, които не са граждани на съответната държава членка или постоянно пребиваващи в нея, и
- в) при конкретните обстоятелства по делото, за пътника спорните таксиметрови курсове много често са само етап от едно по-дълго пътуване с място на пристигане или място на отпътуване в държава от Съюза, различна от разглежданата държава членка?

2. Трябва ли член 96, параграф 1 ДФЕС да се тълкува в смисъл, че може да се прилага спрямо условията за упражняване на дейността — различни от ценовите условия и условията за получаване на разрешително за упражняване на съответната транспортна дейност — каквито в случая са забраната за таксиметровите оператори да предоставят [на пътниците] отделни места, вместо цялото превозно средство, и забраната за тези оператори да определят сами дестинацията на предложено на клиентите пътуване, което означава, че операторите не могат да групират клиентите с една и съща дестинация?

3. Трябва ли член 96, параграф 1 ДФЕС да се тълкува в смисъл, че забранява — освен ако Комисията не разреши — мерки като посочените във втория въпрос:

- а) чиято основна цел, наред с останалите цели, е да защити таксиметровите оператори от конкуренцията на предприятията, които отдават под наем превозни средства с шофьор, и
- б) чийто специфичен резултат при конкретните обстоятелства по делото е защитата на операторите на междуградски автобуси от конкуренцията на таксиметровите оператори?

4. Трябва ли член 96, параграф 1 ДФЕС да се тълкува в смисъл, че забранява — освен ако Комисията не разреши — мярка, която не допуска таксиметровите оператори да примамват клиенти, когато при конкретните обстоятелства по делото в резултат на тази мярка намаляват възможностите на тези оператори да привличат клиентите на конкурентен оператор на междуградски автобуси?“.

15. Писмени становища представят Flibtravel International, Leonard Travel International, Saratax SCS и AAL Renting SA, както и Комисията. В съответствие с член 76, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда съдебно заседание не е проведено.

III. Анализ

1. Встъпителни бележки

16. Запитващата юрисдикция отправя към Съда няколко въпроса. Всички те, макар да подхождат към проблема от различни гледни точки, по същество имат за цел да се определи приложното поле на член 96, параграф 1 ДФЕС. По-конкретно, основният въпрос е следният: попада ли в обхвата на посочената разпоредба национална правна уредба, която урежда условията за предоставяне на таксиметрови услуги?

17. С оглед само на текста на член 96, параграф 1 ДФЕС съмненията на запитващата юрисдикция относно приложното поле на тази разпоредба са донякъде разбираеми. При анализа на по-широкия (исторически и систематичен) контекст и на целта на разпоредбата обаче всички съмнения относно приложимостта на член 96 ДФЕС към обстоятелства като тези по настоящото дело следва бързо да се разсеят.

18. Наистина, както посочих по-горе, не само Комисията, но и Съдът в своята практика се позовават изключително рядко на член 96 ДФЕС. Ето защо при тълкуването е необходимо тази разпоредба да се постави в нейния по-широк систематичен контекст, като се вземат предвид също историческият ѝ аспект и свързаните с нея обсъждания на основателите на Съюза.

2. Приложно поле на член 96, параграф 1 ДФЕС

1. Историческа разпоредба

19. От началото на процеса на европейска интеграция досега текстът на член 96 ДФЕС като цяло се запазва почти непроменен. Параграф 1 от него се отнася до цени и условия, които съдържат елемент на подкрепа или на защита на интересите на едно или повече определени предприятия или производства във връзка с транспортната дейност, осъществявана в рамките на Съюза. Като се има предвид, че се основава изцяло на Договора за ЕОВС, член 96 ДФЕС, и по-специално параграф 1 от него трябва да се разгледа в историческия му контекст.

20. Историческият контекст обяснява защо, от една страна, посочената в член 96 ДФЕС транспортна дейност трябва да се тълкува в смисъл, че се отнася до превоз на стоки (а не на хора), и защо, от друга страна, разглежданите в настоящия случай цени и условия включват единствено наложени от държави членки тарифи и условия, които могат да имат отражение върху финансовите условия за превоз на стоките.

21. В подготвителните документи, отнасящи се до член 80 ЕИО, понастоящем член 96 ДФЕС, ясно се посочва, че целта на тази разпоредба е да гарантира, че прилаганите от държавите членки цени и условия във връзка с транспортната дейност не пораждат последици, равностойни на мита, дискриминация или субсидии по отношение на превозваните стоки⁴. Според мен това обстоятелство само по себе си несъмнено води до извода, че целта на член 96, параграф 1 ДФЕС всъщност е да защити свободното движение на стоки, а не конкурентното положение на транспортните оператори. С други думи, тази разпоредба забранява държавни мерки, по-конкретно специални тарифи за превоз на определени стоки, които тарифи предоставят икономическо предимство на определени предприятия или производства.

⁴ — Comité Intergouvernemental créé par la Conférence de Messine, Rapport des Chefs de Délégation aux Ministres des Affaires Étrangères, 21 April 1956, Mae 120 F/56 (Corrigé) (Доклад на ръководителите на делегации до министрите на външните работи, известен като „докладът Spaak“), стр. 67—69. В този доклад се посочва по-специално, че тарифите за подкрепа на определени стоки трябва да се разглеждат като субсидии.

22. Същият извод следва и от член 96, параграф 2 ДФЕС. Там се изброяват възможните основания (нуждите на по-слабо развитите райони и проблемите на райони, сериозно засегнати от политически обстоятелства) за мерките, забранени по член 96, параграф 1 ДФЕС. Според мен фактът, че се акцентира върху необходимостта от подкрепа на региони, изправени пред финансови или политически трудности, потвърждава извода, че разглежданата разпоредба не урежда предоставянето на транспортни услуги. Всъщност регионалните различия или проблеми, произтичащи от политически обстоятелства, едва ли могат да бъдат решени чрез по-благоприятно третиране на определени доставчици на транспортни услуги в сравнение с други. В действителност, както показва ограниченият брой решения на Комисията в тази област⁵, член 96, параграф 2 ДФЕС се отнася до преференциални цени и условия, предоставени от държави членки в полза на продукти с произход от засегнатите региони⁶.

23. Както вече стана ясно от изложеното по-горе, предназначението на член 96 ДФЕС не е да гарантира свободното предоставяне на транспортни услуги, още по-малко пък на местни таксиметрови услуги. Възниква въпросът каква всъщност може да е функцията на член 96 ДФЕС в днешна Европа⁷. В ранните години на европейската интеграция тази разпоредба несъмнено е изиграла определена роля⁸. Тя е била необходима поради дискриминационните тарифи, прилагани от държави членки в определени случаи за протекционистични цели в областта на транспорта.

24. Тезата, че член 96, параграф 1 ДФЕС не урежда правилата за предоставянето на таксиметрови услуги, се подкрепя и от по-широкия систематичен контекст на тази разпоредба на Договора.

2. Системни съображения

25. Като начало следва да се отбележи, че както член 95, така и член 97 ДФЕС се отнасят до поведението на превозвача спрямо клиентите му (дискриминация и поведение с равностоен на мито ефект). В подобен законодателен контекст би изглеждало нелогично да се твърди, че член 96 ДФЕС всъщност урежда съвсем различен въпрос, а именно свободното предоставяне на услуги в областта на транспорта.

26. Най-убедителният довод в подкрепа на тази теза обаче се съдържа на друго място в Договора.

5 — Решение на Комисията от 16 февруари 1962 година за разрешаване на специална тарифа № 201 на италианските държавни железници (ОВ 38, 1962 г., стр. 1229), Решение 64/160/ЕИО на Комисията от 26 февруари 1964 година за разрешаване да се продължи действието на приложение Б ter към „Conditions générales d'application des tarifs pour le transport des marchandises“ (CGATM) на the Société nationale des chemins de fer français (SNCF) (ОВ 44, 1964 г., стр. 710), Решение 79/873/ЕИО на Комисията от 11 октомври 1979 година за разрешаване на специална тарифа № 201 на италианските държавни железници (ОВ L 269, 1979 г., стр. 29), Решение 79/874/ЕИО на Комисията от 11 октомври 1979 година за разрешаване на железопътния и автомобилен превоз на определени стоки във Франция (ОВ L 269, 1979 г., стр. 31) и Решение 91/523/ЕИО на Комисията от 18 септември 1991 година за премахване на тарифи за подкрепа, прилагани от италианските железници за превоза на насипни руди и продукти, произведени и преработени в Сицилия и Сардиния (ОВ L 283, 1991 г., стр. 20).

6 — Вж. също определение от 18 юни 2012 г. по дело Transports Schiocchet – Excursions/Съвет и Комисия (Т-203/11, непубликувано в Сборника, EU:T:2012:308, т. 39 и 40).

7 — Съществува дори мнение, че с оглед на развитието на вътрешния пазар след влизането в сила на Единния европейски акт през 1986 г. член 96 ДФЕС е безсмислена разпоредба, вж. *Grard*, L. Article 76 CE. — In: Pingel, I. (ed.), *Commentaire article par article des traits UE et CE*, 2. ed., Dalloz, Paris, 2010, стр. 675—677, на стр. 677.

8 — Решение от 10 май 1960 г., Германия/Върховен орган (19/58, EU:C:1960:19, т. 234), от 10 май 1960 г., Compagnie des hauts fourneaux et fonderies de Givors и др./Върховен орган (27/58—29/58, EU:C:1960:20, т. 252), и от 9 юли 1969 г., Италия/Комисия (1/69, EU:C:1969:34, т. 4).

27. Най-важното е, че прилагането на член 96, параграф 1 ДФЕС към национална правна уредба, уреждаща предоставянето на таксиметрови услуги, би било в рязко противоречие с изричната разпоредба на член 58 ДФЕС. Тази разпоредба изключва именно транспортните услуги от обхвата на правилата, уреждащи свободното предоставяне на услуги⁹. Това предполага, че в съответствие с член 91 ДФЕС свободното предоставяне на услуги в областта на транспорта трябва да се осъществява посредством общата транспортна политика¹⁰. Към настоящия момент обаче такива мерки не са приети.

28. В този контекст, ако се приеме, че приложното поле на член 96, параграф 1 ДФЕС включва не само тарифите и условията за подкрепа по отношение на превозваните стоки, но и приетите от държавите членки правила за предоставянето на таксиметрови услуги, това би довело до разработването, посредством съдебната практика, на механизъм за контрол на транспортните услуги, не по-различен от предвидения в член 56 ДФЕС. Това не е желателно не само защото член 58 ДФЕС изрично изключва транспортните услуги от приложното поле на член 56 ДФЕС, но и защото към този момент в законодателството на Съюза не е прието вторично законодателство, което да либерализира предоставянето на таксиметрови услуги в рамките на общата транспортна политика.

29. На практика, вместо да гарантира свободното предоставяне на услуги в областта на транспорта, член 96, параграф 1 ДФЕС, както беше изяснено, се отнася до държавните мерки, сходни с мерките за държавна помощ в полза на едно или повече определени предприятия или производства. Това е така, защото регулаторната дейност на държавните органи за гарантиране на благоприятни транспортни цени и условия на определени стоки може да породи действие, сходно с това на държавна помощ. В този смисъл член 96 ДФЕС е вид *lex specialis* по отношение на тарифите и условията за транспорт в сравнение с общата забрана за държавна помощ, предвидена в член 107 ДФЕС. За разлика от последната разпоредба обаче, член 96, параграф 1 ДФЕС не изисква за разглежданите мерки да са използвани държавни ресурси. Във всеки случай, подобно на други видове държавна помощ, тарифите и условията за подкрепа подлежат на одобрение от Комисията¹¹.

30. Въз основа на изложеното по-горе стигам до извода, че член 96, параграф 1 ДФЕС не се прилага по отношение на условията, наложени от държава членка на таксиметрови оператори, каквито са условията, разглеждани в главното производство.

IV. Заключение

31. С оглед на изложените съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от *Cour d'appel de Bruxelles* (Апелативен съд, Брюксел, Белгия) преюдициални въпроси по следния начин:
„Член 96, параграф 1 ДФЕС не се прилага по отношение на условията, наложени от държава членка на таксиметрови оператори, каквито са условията, разглеждани в главното производство“.

9 — Решение от 1 октомври 2015 г., *Trijber и Harmsen* (C-340/14 и C-341/14, EU:C:2015:641, т. 47). Вж. също заключението на генералния адвокат Szpunar по дело *Trijber и Harmsen* (C-340/14 и C-341/14, EU:C:2015:505, т. 27).

10 — Решения от 7 ноември 1991 г., *Pinaud Wieger* (C-17/90, EU:C:1991:416, т. 7), и от 22 декември 2010 г., *Yellow Cab Verkehrsbetrieb* (C-338/09, EU:C:2010:814, т. 30).

11 — Вж. бележка под линия 5 за пояснителни примери.