



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NILSA WAHLA
od 21. prosinca 2016.¹

Predmet C-253/16

**Flibtravel International SA
Leonard Travel International SA
protiv
AAL Renting SA
Haroune Tax SPRL
Saratax SCS
Ryad SCRI
Taxis Bachir & Cie SCS
i dr.**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Cour d'appel de Bruxelles (Žalbeni sud, Bruxelles, Belgija))

„Članak 96. stavak 1. UFEU-a – Područje primjene – Nacionalni propisi o uvjetima pružanja usluga taksija – Usluge iznajmljivanja vozila s vozačem – Zabrana grupiranja korisnika – Zabrana vrbovanja korisnika – Zabrana nuđenja pojedinačnih mjesta korisnicima – Zabrana određivanja krajnjeg odredišta“

1. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na jednu moguće manje poznatu odredbu Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Sud koji je uputio zahtjev dvoji o području primjene članka 96. stavka 1. UFEU-a. Ta odredba zabranjuje državama članicama za prijevoz obavljen unutar Europske unije nametati cijene i uvjete koji sadržavaju elemente potpore ili zaštite jednog ili više poduzetnika ili industrijskih grana, osim ako je te potpore ili zaštite odobrila Komisija. Sud do sada nije precizirao kako tumačiti tu odredbu u okviru prethodnog postupka.

2. Vodeći računa o relativno nejasnom karakteru članka 96. stavka 1. UFEU-a i nesigurnosti u vezi s njegovim područjem primjene, sud koji je uputio zahtjev pita Sud da pojasni primjenjuje li se ta odredba na nacionalni propis kojim se uređuju uvjeti pod kojima usluge taksija trebaju biti pružane na području Briselske regije.

3. U nastavku ću navesti razloge zbog kojih se članak 96. stavak 1. UFEU-a ne može primijeniti u okolnostima poput onih u ovom zahtjevu za prethodnu odluku.

¹ — Izvorni jezik: engleski

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. Članak 96. UFEU-a iz glave VI., naslovljen „Promet”, određuje:

- „1. Državama članicama zabranjuje se, za prijevoz obavljen unutar Unije, nametati cijene i uvjete koji sadržavaju elemente potpore ili zaštite jednog ili više poduzetnika ili industrijskih grana, osim ako to odobri Komisija.
2. Komisija, na vlastitu inicijativu ili na prijedlog države članice, ispituje cijene i uvjete iz stavka 1., pritom posebno vodeći računa, s jedne strane, o potrebama odgovarajuće regionalne ekonomske politike, potrebama nerazvijenih područja i problemima u područjima ozbiljno pogođenima političkim prilikama te, s druge strane, o učincima koje takve cijene i uvjeti imaju na tržišno natjecanje među različitim vrstama prometa.

[...]”.

B. Nacionalno pravo

5. Ordonnance relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur (Rješenje o uslugama taksija i uslugama iznajmljivanja vozila s vozačem) od 27. travnja 1995. sadržava sljedeće odredbe:

„Članak 2. Za potrebe ovog rješenja, sljedeći pojmovi imaju sljedeće značenje:

1. „usluge taksija”: usluge koje obuhvaćaju prijevoz putnikâ motornim vozilom s vozačem uz naknadu i koje ispunjavaju sljedeće uvjete:

[...]

(c) kada se vozilo koristi kao taksi, odredba o prijevozu odnosi se na cijelo vozilo, a ne na pojedinačna mjesta, a kada se koristi kao dijeljeni taksi s odobrenjem vlade Briselske regije, odredba o prijevozu odnosi se na pojedinačna sjedala, a ne na sâmo vozilo;

(d) odredište određuje korisnik;

2. „usluge iznajmljivanja vozila s vozačem”: sve usluge prijevoza putnika uz naknadu različite od usluga taksija koje se pružaju automobilima, kombiniranim vozilima ili malim autobusima uz iznimku vozila opremljenih kao vozila hitne pomoći, i; [...].

Članak 3. Bez odobrenja vlade [Briselske regije] nitko ne smije pružati usluge taksija jednim ili više vozila koja polaze s javne ceste ili bilo kojeg drugog mjesta zatvorenog za javni promet koje se nalazi na području Briselske regije. [...]

Članak 16. Bez odobrenja vlade [Briselske regije] nitko ne smije pružati usluge iznajmljivanja vozila s vozačem jednim ili više vozila na području Briselske regije.

Jedino operateri koji imaju odobrenje vlade [Briselske regije] mogu pružati usluge za koje se korisnikovo mjesto polaska nalazi na području Briselske regije.”

6. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur (Dekret vlade Briselske regije o uslugama taksija i uslugama iznajmljivanja vozila s vozačem) od 29. ožujka 2007.², kako je izmijenjen Dekretom od 27. ožujka 2014.³, predviđa:

„Članak 31. Vozačima je zabranjeno:

[...]

7. vrbovati korisnike ili naložiti drugima da ih vrbuju za njih;

[...]”.

II. Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

7. Žalitelji u glavnom postupku, FlibTravel International SA i Léonard Travel International SA, društva su koja pružaju redovite usluge autobusnog prijevoza između željezničke postaje Gare du Midi u Bruxellesu i Zračne luke Charleroi u Belgiji.

8. Taksi-kombiji, koji uglavnom voze do Zračne luke Charleroi, zaustavljaju se ispred parkirališta za autobuse na Gare du Midi. Njihovi vozači prilaze putnicima koji napuštaju kolodvor krećući se u smjeru autobusa te im nude prijevoz taksijem po cijeni od 13 eura po osobi. Vozači katkad drže mali plastificirani znak na kojem s jedne strane uz fotografije taksi-kombija i zrakoplova piše „prijevoz do Zračne luke Charleroi [13 eura]”, a s druge strane „autobus [17 eura]”. Taksiji kreću na put čim imaju sedam ili osam putnika.

9. Žalitelji tvrde da se opisanim praksama krše propisi koji se primjenjuju na usluge taksija. Oni zahtijevaju donošenje naloga o prestanku tih praksi.

10. Tužba je u prvom stupnju odbijena presudom od 11. veljače 2015. s obrazloženjem da iznesene činjenice nisu bile dovoljno dokazane.

11. Žalitelji su se zatim žalbom od 13. srpnja 2015. obratili Couru d'appel de Bruxelles (Žalbeni sud, Bruxelles, Belgija), koji je smatrao da su činjenice bile dokazane.

12. Sud koji je uputio zahtjev zaključio je da se navedenim praksama krše propisi na snazi i da je stoga tužba osnovana. Međutim, sumnjajući u usklađenost predmetnih propisa s pravom Unije, odlučio je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 96. stavak 1. UFEU-a tumačiti na način da je primjenjiv na cijene i uvjete koje država članica propiše pružateljima usluga taksija:

- (a) kada se vožnje taksijem o kojima je riječ samo iznimno odvijaju izvan nacionalnih granica
- (b) kada su značajan dio korisnika tih taksi-vozila državljani ili rezidenti Europske unije koji nisu državljani ili rezidenti predmetne države članice i
- (c) kada, u konkretnim okolnostima tog slučaja, sporne vožnje taksijem za putnike često predstavljaju samo dio duljeg putovanja u kojem se mjesto polaska ili mjesto odredišta nalaze u državi EU-a različitoj od predmetne države članice

2 — *Moniteur belge* od 3. svibnja 2007., str. 23526.

3 — *Moniteur belge* od 17. travnja 2014., str. 33241.

2. Treba li članak 96. stavak 1. UFEU-a tumačiti na način da je primjenjiv na uvjete pružanja usluga različite od tarifnih uvjeta i uvjeta za dobivanje dozvole za obavljanje djelatnosti tog prijevoza, kao što su u ovom slučaju zabrana pružateljima usluga taksija stavljanja na raspolaganje pojedinačnih mjesta umjesto čitavog vozila i zabrana tim pružateljima usluga da sami odrede krajnje odredište vožnje koju nude korisnicima, što dovodi do toga da se tim pružateljima onemogućava grupiranje korisnika koji putuju do istog odredišta?
3. Treba li članak 96. stavak 1. UFEU-a tumačiti na način da zabranjuje, osim uz odobrenje Komisije, mjere poput onih iz drugog pitanja,
 - (a) kojima je, uz ostale ciljeve, opći cilj zaštita pružatelja usluga taksija od natjecanja s poduzetnicima koji pružaju usluge iznajmljivanja vozila s vozačem i
 - (b) koje u konkretnim okolnostima slučaja dovode do toga da se autobusni prijevoznici štite od natjecanja s pružateljima usluga taksija?
4. Treba li članak 96. stavak 1. UFEU-a tumačiti na način da zabranjuje, osim uz odobrenje Komisije, mjeru koja pružateljima usluga taksija zabranjuje vrbovanje korisnika kada ta mjera u konkretnim okolnostima tog slučaja dovodi do smanjenja njihove mogućnosti pridobivanja korisnika konkurirajućeg autobusnog prijevoznika?"

13. Pisana očitovanja podnijeli su Flibtravel International, Leonard Travel International, Saratax SCS i AAL Renting SA te Komisija. U skladu s člankom 76. stavkom 2. Poslovnika Suda, rasprava nije održana.

III. Analiza

A. Uvodna razmatranja

14. Sud koji je uputio zahtjev postavio je Sudu više pitanja. Iako se njima problemu pristupa iz nekoliko različitih kutova, svako pitanje u biti ima za cilj određivanje područja primjene članka 96. stavka 1. UFEU-a. Preciznije, glavno pitanje glasi kako slijedi: može li se ta odredba primijeniti u vezi s nacionalnim propisima kojima se uređuju uvjeti na temelju kojih se trebaju pružati usluge taksija?

15. Ako se uzme u obzir sam tekst članka 96. stavka 1. UFEU-a, sumnje u odnosu na doseg te odredbe koje je izrazio sud koji je uputio zahtjev u određenoj su mjeri razumljive. Međutim, ako se u obzir uzmu širi (povijesni i sistemski) kontekst i cilj te odredbe, svaka dvojba o tome primjenjuje li se članak 96. UFEU-a u okolnostima poput onih u ovom predmetu trebala bi brzo nestati.

16. Naime, kao što je to gore uzgredno navedeno, ne samo Komisija već i Sud u svojoj sudskoj praksi neobično su rijetko primjenjivali članak 96. UFEU-a. Stoga je nužno povezati tumačenje te odredbe s njezinim širim sistemskim kontekstom, vodeći pritom računa o povijesnim karakteristikama i raspravama osnivača Unije u vezi s tom odredbom.

B. Područje primjene članka 96. stavka 1. UFEU-a

1. Povijesna odredba

17. Članak 96. UFEU-a ostao je uglavnom neizmijenjen od početka europske integracije. Njegov stavak 1. uređuje cijene i uvjete koji uključuju bilo koji element potpore ili zaštite u odnosu na jednog ili više poduzetnika ili industrijskih grana za prijevoz unutar Unije. Budući da mu je ishodište Ugovor o EZUČ-u, članak 96. UFEU-a, posebice njegov stavak 1., treba smjestiti u njegov povijesni kontekst.

18. Taj povijesni kontekst prikazuje zašto, s jedne strane, prijevoz na koji upućuje članak 96. UFEU-a treba biti shvaćen na način da se odnosi na prijevoz dobara (a ne osoba) i zašto, s druge strane, sporne cijene i uvjeti obuhvaćaju samo tarife i uvjete koje su nametnule države članice i koji mogu utjecati na financijske uvjete pod kojima se dobra prevoze.

19. Pripremni dokumenti u vezi s člankom 80. UEEZ-a, koji je postao članak 96. UFEU-a, jasno objašnjavaju da je cilj te odredbe osigurati da cijene i uvjeti koje države članice primjenjuju na prijevoz ne proizvode učinke jednake carinama ili diskriminaciji ili subvencijama u vezi s prevezenom robom⁴. Na temelju isključivo tih elemenata, čini mi se jasnim da članak 96. stavak 1. UFEU-a ima za cilj zaštitu slobodnog kretanja dobara, umjesto konkurentnog položaja prijevoznika kao takvih. Drugim riječima, ta odredba zabranjuje državne mjere, posebice one koje se odnose na posebne tarife za prijevoz za posebnu vrstu dobara i koje podrazumijevaju gospodarsku prednost za određene poduzetnike ili industrijske grane.

20. Članak 96. stavak 2. UFEU-a navodi na isti zaključak. Ta odredba navodi moguća opravdanja (potrebe nerazvijenih područja i problemi u područjima ozbiljno pogođenima političkim prilikama) za mjere koje su zabranjene na temelju članka 96. stavka 1. UFEU-a. To što se ta opravdanja usredotočuju na potrebu pružanja pomoći područjima u teškim financijskim ili političkim prilikama, prema mojem mišljenju, potvrđuje da predmetna odredba ne uređuje pružanje usluga prijevoza. Naime, regionalne razlike ili probleme uzrokovane političkim okolnostima gotovo da nije moguće riješiti postupanjem prema određenim prijevoznicima povoljnije u odnosu na druge. Doista, kao što to proizlazi iz ograničenog broja odluka koje je donijela Komisija u ovom području⁵, članak 96. stavak 2. UFEU-a odnosi se na primjenu država članica preferencijalnih cijena i uvjeta za proizvode koji potječu iz pogođenih područja⁶.

21. Kao što to već jasno proizlazi iz gore navedenoga, članak 96. UFEU-a nije namijenjen zaštititi slobodnog pružanja usluga prijevoza niti stoga, *a fortiori*, lokalnih usluga taksija. Doista, moguće je zapitati se koju još ulogu članak 96. UFEU-a može imati u današnjoj Europi⁷. U počecima europske integracije ta je odredba zasigurno imala svoju ulogu⁸. Razlog tomu bile su diskriminacijske tarife koje su države članice katkad primjenjivale u protekcionističke svrhe u području prijevoza.

4 — Comité Intergouvernemental créé par la Conférence de Messine, Rapport des Chefs de Délégation aux Ministres des Affaires Étrangères, 21. travnja 1956., Mae 120 F/56 (Corrigé) (Izvešće šefova delegacija ministrima vanjskih poslova; „Spaakovo izvješće”), str. 67.-69. U tom se izvješću objašnjava, među ostalim, da s tarifama za određena dobra treba postupati na sličan način kao i sa subvencijama.

5 — Odluka Komisije od 16. veljače 1962. o odobravanju posebne tarife br. 201 talijanskih željeznica (SL 1962., 38., str. 1229.); Odluka Komisije 64/160/EEZ od 26. veljače 1964. o odobravanju zadržavanja Priloga B b uz „Conditions générales d'application des tarifs pour le transport des marchandises” (CGATM) koje je donio Société nationale des chemins de fer français (SNCF) (SL 1964., 44., str. 710.); Odluka Komisije 79/873/EEZ od 11. listopada 1979. o odobravanju posebne tarife br. 201 talijanskih željeznica (SL 1979., L 269, str. 290.); Odluka Komisije 79/874/EEZ od 11. listopada 1979. o odobravanju posebnih tarifnih mjera za prijevoz određenih dobara željeznicom i cestom u Francuskoj (SL 1979., L 269, str. 31.) i Odluka Komisije 91/523/EEZ od 18. rujna 1991. o ukidanju tarifa koje talijanske željeznice primjenjuju radi podupiranja prijevoza rude u rasutom stanju i proizvoda koji su proizvedeni i obrađeni na Siciliji i Sardiniji (SL 1991., L 283, str. 20.)

6 — Vidjeti također rješenje od 18. lipnja 2012., Transports Schiocchet – Excursions/Vijeće i Komisija, T-203/11, neobjavljeno, EU:T:2012:308, t. 39. i 40.

7 — Vodeći računa o razvitku unutarnjeg tržišta nakon stupanja na snagu Jedinственог europskog akta 1986., neki su smatrali da je članak 96. UFEU-a izgubio svoju svrhu, vidjeti Grard, L., „Članak 76. UEZ-a”, u Pingel I. (ur.), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, 2. izdanje, Dalloz, Pariz, 2010., str. 675.-677., posebice str. 677.

8 — Presude od 10. svibnja 1960., Njemačka/Visoko tijelo, 19/58, EU:C:1960:19, str. 234., od 10. svibnja 1960., Compagnie des hauts fourneaux et fonderies de Givors i dr./Visoko tijelo, 27/58 do 29/58, EU:C:1960:20, str. 252. i od 9. srpnja 1969., Italija/Komisija, 1/69, EU:C:1969:34, t. 4.

22. Širi sistemski kontekst članka 96. stavka 1. UFEU-a također podupire stajalište da pravila kojima se uređuje pružanje usluga taksija nisu uređena tom odredbom Ugovora.

2. *Sistemska razmatranja*

23. Na prvome mjestu treba primijetiti da članci 95. i 97. UFEU-a uređuju ponašanje prijevoznika u odnosu na njihove korisnike (diskriminacija i ponašanje koje ima učinke jednake carinama). U takvom zakonodavnom kontekstu moglo bi se činiti nelogičnim tvrditi da članak 96. UFEU-a umjesto toga uređuje posve različito područje, odnosno slobodu pružanja usluga u području prometa.

24. Međutim, najuvjerljiviji argument za takvo stajalište nalazi se drugdje u Ugovoru.

25. Najvažnije, primjena članka 96. stavka 1. UFEU-a na nacionalne propise kojima se uređuje pružanje usluga taksija bila bi u potpunoj suprotnosti s izričitim tekstom članka 58. UFEU-a. Ta odredba posebice isključuje usluge prijevoza iz područja primjene odredbi koje uređuju slobodno pružanje usluga⁹. To znači da slobodno pružanje usluga u kontekstu prometa treba biti postignuto zajedničkom prometnom politikom u skladu s člankom 91. UFEU-a¹⁰. Međutim, takve mjere do danas nisu usvojene.

26. U tim okolnostima, čak i ako bi se prihvatilo da područjem primjene članka 96. stavka 1. UFEU-a nisu obuhvaćene samo tarife kojima se pruža potpora i uvjeti u vezi s prevezenim dobrima već i pravila koja su države članice usvojile u pogledu uvjeta pod kojima usluge taksija trebaju biti pružene, to bi dovelo do stvaranja, sudskim tumačenjem, kontrolnog mehanizma za usluge prijevoza sličnog onomu iz članka 56. UFEU-a. To bi bilo nepoželjno, ne samo zbog toga što članak 58. UFEU-a izričito isključuje usluge prijevoza iz područja primjene članka 56. UFEU-a nego i zbog toga što zakonodavac Unije do danas nije donio sekundarno zakonodavstvo u odnosu na liberalizaciju pružanja usluga taksija u okviru zajedničke prometne politike.

27. Doista, umjesto osiguravanja slobode pružanja usluga u području prometa, članak 96. stavak 1. uređuje, kao što je to objašnjeno, državne mjere koje nalikuju državnoj potpori za jednog ili više određenih poduzetnika ili industrijskih grana. Razlog tomu jest to što regulatorni zahvati država članica radi osiguravanja povoljnijih cijena i uvjeta prometa za određena dobra mogu imati učinak sličan onomu državne potpore. U tom pogledu, članak 96. UFEU-a čini neku vrstu *lexa specialis* s obzirom na cijene i uvjete prometa u odnosu na opću zabranu državnih potpora propisanu u članku 107. UFEU-a. Međutim, za razliku od članka 107. UFEU-a, njegov članak 96. stavak 1. ne zahtijeva da predmetne mjere obuhvaćaju korištenje državnih sredstava. U svakom slučaju, kao i za druge vrste državnih potpora, Komisija mora odobriti tarife i uvjete kojima se pruža potpora¹¹.

28. S obzirom na prethodno navedeno, zaključujem da se članak 96. stavak 1. ne može primijeniti na uvjete koje je država članica nametnula pružateljima usluga taksija, poput onih koji su predmet glavnog postupka.

9 — Vidjeti presudu od 1. listopada 2015., *Trijber i Harmsen*, C-350/14 i C-341/14, EU:C:2015:641, t. 47. Vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Spuznara u spojenim predmetima *Trijber i Harmsen*, C-340/14 i C-341/14, EU:C:2015:505, t. 27.

10 — Vidjeti presude od 7. studenoga 1991., *Pinaud Wieger*, C-17/90, EU:C:1991:416, t. 7. i od 22. prosinca 2010., *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:814, t. 30.

11 — Vidjeti kao primjere bilješku 5.

IV. Zaključak

29. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da na pitanja koja je uputio Cour d'appel de Bruxelles (Žalbeni sud, Bruxelles, Belgija) odgovori kako slijedi: Članak 96. stavak 1. UFEU-a ne može se primijeniti na uvjete koje je država članica nametnula pružateljima usluga taksija, poput onih koji su predmet glavnog postupka.