



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NILSA WAHLA,
predstavljeni 21. decembra 2016¹

Zadeva C-253/16

**Flibtravel International SA
Leonard Travel International SA
proti
AAL Renting SA
Haroune Tax SPRL
Saratax SCS
Ryad SCRI
Taxis Bachir & Cie SCS
in drugim**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Cour d'appel de Bruxelles (pritožbeno sodišče v Bruslju, Belgija))

„Člen 96(1) PDEU — Področje uporabe — Nacionalna zakonodaja glede pogojev za opravljanje storitev prevoza s taksijem — Storitve najema vozil skupaj z voznikom — Prepoved zbiranja strank v skupine — Prepoved nagovarjanja strank — Prepoved ponujanja posameznih sedežev strankam — Prepoved vnaprejšnjega določanja cilja“

1. Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na eno od domnevno manj znanih določb Pogodbe o delovanju Evropske unije. Nanaša se na področje uporabe člena 96(1) PDEU. Z navedeno določbo se državam članicam pri prevozi na območju Evropske unije prepoveduje predpisovanje prevoznin in pogojev, ki vključujejo podporo ali zaščito v korist enega ali več posameznih podjetij ali gospodarskih panog, razen če te prevoznine in pogoje odobri Komisija. Sodišče do zdaj v okviru postopka predhodnega odločanja še ni zagotovilo smernic glede razlage navedene določbe.

2. Glede na relativno nejasnost člena 96(1) PDEU in negotovost v zvezi z njegovim področjem uporabe predložitveno sodišče Sodišču predlaga, naj opredeli, ali je treba navedeno določbo uporabljati v zvezi z nacionalno zakonodajo, s katero se urejajo pogoji, pod katerimi se opravljajo storitve prevoza s taksijem na območju glavnega mesta Bruselj.

3. V nadaljevanju bom navedel razloge, zakaj člena 96(1) PDEU ni treba uporabljati v okoliščinah, ki so podlaga za ta predlog za sprejetje predhodne odločbe.

¹ — Jezik izvirnika: angleščina.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. Člen 96 PDEU iz naslova VI, ki je naslovljen „Prevoz“, določa:

- „1. Pri prevozih na območju Unije je državam članicam prepovedano predpisovanje prevoznin in pogojev, ki vključujejo elemente podpore ali zaščite v korist enega ali več posameznih podjetij ali gospodarskih panog, razen če jim tega ne dovoli Komisija.
2. Komisija na lastno pobudo ali na predlog države članice preuči prevoznine in pogoje iz odstavka 1, upošteva zlasti zahteve primerne regionalne ekonomske politike, potrebe nerazvitih območij in probleme območij, ki so zaradi političnih razmer resno prizadeta, pa tudi učinke teh prevoznin in pogojev na konkurenco med vrstami prevoza.

[...]“

B. Nacionalno pravo

5. Ordonnance relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur (odredba o storitvah prevoza s taksijem in storitvah najema vozil skupaj z voznikom) z dne 27. aprila 1995 vsebuje te določbe:

„Člen 2 V tej odredbi:

1. ‚storitve prevoza s taksijem‘ pomenijo storitve, ki zagotavljajo prevoz oseb za plačilo z motornimi vozili skupaj z voznikom in ki izpolnjujejo te pogoje:

[...]

- (c) kadar se vozilo uporablja kot taksi, se dajanje na voljo nanaša na celotno vozilo, ne na posamezne sedeže, kadar pa se vozilo uporablja kot skupinski taksi z dovoljenjem vlade regije Bruselj – glavno mesto, se dajanje na voljo nanaša na posamezne sedeže, ne na samo vozilo;

- (d) cilj določi stranka;

2. ‚storitve najema vozil skupaj z voznikom‘ pomenijo vse storitve prevoza oseb za plačilo z motornimi vozili, ki niso storitve prevoza s taksijem in ki se izvajajo z avtomobili, kombiniranimi vozili ali manjšimi avtobusi, razen z vozili, opremljenimi kot reševalna vozila;

[...]

Člen 3 Brez dovoljenja vlade [regije Bruselj – glavno mesto] ne sme nihče opravljati storitev prevoza s taksijem z enim ali več vozili z odhodom z javne ceste ali katerega drugega kraja, ki ni odprt za javni promet in se nahaja na območju regije Bruselj – glavno mesto. [...]

[...]

Člen 16 Brez dovoljenja vlade [regije Bruselj – glavno mesto] ne sme na območju regije Bruselj – glavno mesto nihče opravljati storitev najema vozil skupaj z voznikom z enim ali več vozili.

Le ponudniki, ki imajo dovoljenje, ki ga je izdala vlada [regije Bruselj – glavno mesto], lahko opravljajo storitve, katerih kraj odhoda za uporabnika je na območju regije Bruselj – glavno mesto.“

6. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur (odlok vlade regije Bruselj – glavno mesto o storitvah prevoza s taksijem in storitvah najema vozil skupaj z voznikom) z dne 29. marca 2007,² kakor je bil spremenjen z odlokom z dne 27. marca 2014,³ določa:

„Člen 31 Vozniki ne smejo:

[...]

7. nagovarjati strank ali naročiti drugim, naj nagovarjajo stranke v njihovem imenu;

[...]“

II. Dejansko stanje, postopek in predložena vprašanja za predhodno odločanje

7. Pritožnici v postopku v glavni stvari, Flibtravel International SA in Leonard Travel International SA, sta gospodarski družbi, ki v Belgiji opravljata linijski avtobusni prevoz med železniško postajo Gare du Midi v Bruslju in letališčem Charleroi.

8. Taksi kombiji, ki vozijo predvsem na letališče Charleroi, ustavljajo pred avtobusnim parkiriščem na železniški postaji Gare du Midi. Njihovi vozniki nagovarjajo potnike, ki zapuščajo železniško postajo in gredo proti avtobusom, ter jim ponujajo prevoz s taksijem po ceni 13 EUR na osebo. Vozniki včasih držijo majhne plastificirane letake, na katerih je na eni strani zapis „prevoz do letališča Charleroi [13 EUR]“, opremljen s fotografijami taksi kombija in letala, na drugi strani pa zapis „avtobus [17 EUR]“. Taksiji se odpravijo na pot, ko je v njih sedem ali osem potnikov.

9. Pritožnici trdita, da se zgoraj opisane prakse izvajajo ob neupoštevanju predpisov, ki veljajo za storitve prevoza s taksijem. Prizadevata si za opustitev navedenih praks.

10. Prvostopenjsko sodišče je s sodbo z dne 11. februarja 2015 zavrnilo tožbo z obrazložitvijo, da očitana dejanja niso dovolj utemeljena.

11. Pritožnici sta nato pri Cour d'appel de Bruxelles (pritožbeno sodišče v Bruslju, Belgija) 13. julija 2015 vložili pritožbo. Navedeno sodišče je menilo, da so dejanja dokazana.

12. Predložitveno sodišče je ugotovilo, da očitane prakse pomenijo kršitev veljavne zakonodaje in da se tožba zato zdi utemeljena. Ker pa dvomi o skladnosti teh predpisov s pravom Unije, je prekinilo odločanje in Sodišču postavilo ta vprašanja za predhodno odločanje:

„1. Ali je treba člen 96(1) PDEU razlagati tako, da se lahko uporablja za prevoznine in pogoje, ki jih država članica naloži ponudnikom storitev prevoza s taksijem, če:

(a) zadevne vožnje s taksijem le izjemoma prečkajo nacionalne meje;

(b) velik del strank zadevnih taksijev sestavljajo državljani ali rezidenti Unije, ki niso državljani ali rezidenti zadevne države članice, in

2 — *Moniteur belge* z dne 3. maja 2007, str. 23526.

3 — *Moniteur belge* z dne 17. aprila 2014, str. 33241.

- (c) so v konkretnih okoliščinah te zadeve sporne vožnje s taksijem za potnika zelo pogosto le ena od faz daljšega potovanja, katerega cilj ali kraj odhoda je v državi Unije, ki ni zadevna država članica?
2. Ali je treba člen 96(1) PDEU razlagati tako, da se lahko za druge pogoje opravljanja storitev, razen za tarifne pogoje in pogoje za pridobitev dovoljenja za opravljanje zadevne dejavnosti prevoza, kot v obravnavani zadevi uporabljata prepoved za ponudnike storitev prevoza s taksijem, da ponujajo posamezne sedeže namesto celotnega vozila, in prepoved za te ponudnike, da sami določijo cilj vožnje, ki jo ponujajo strankam, ti prepovedi pa tem ponudnikom preperečujeta združevanje strank, ki imajo isti cilj?
3. Ali je treba člen 96(1) PDEU razlagati tako, da prepoveduje ukrepe – razen če jih dovoli Komisija – kot so tisti, navedeni v drugem vprašanju ter:
- (a) ki imajo poleg drugih ciljev splošni cilj zaščititi ponudnike storitev prevoza s taksijem pred konkurenco podjetij za najem vozil skupaj z voznikom in
- (b) katerih posebni učinek v konkretnih okoliščinah zadeve je zaščita avtobusnih prevoznikov pred konkurenco ponudnikov storitev prevoza s taksijem?
4. Ali je treba člen 96(1) PDEU razlagati tako, da prepoveduje ukrep – razen če ga dovoli Komisija – ki ponudnikom storitev prevoza s taksijem prepoveduje nagovarjanje strank, če se zaradi tega ukrepa v konkretnih okoliščinah zadeve zmanjšajo zmožnosti teh ponudnikov, da bi pridobili stranke konkurenčne storitve avtobusnih prevozov?“

13. Pisna stališča so predložile družbe Flibtravel International, Leonard Travel International, Saratax SCS in AAL Renting SA ter Komisija. V skladu s členom 76(2) Poslovnika Sodišča ni bilo obravnave.

III. Analiza

A. Uvodne pripombe

14. Predložitveno sodišče je Sodišču postavilo več vprašanj. Čeprav se z njimi k zadevi pristopa z nekoliko različnih zornih kotov, pa je cilj vseh v bistvu opredeliti področje uporabe člena 96(1) PDEU. Natančneje, glavno vprašanje je: ali je treba navedeno določbo uporabljati v zvezi z nacionalno zakonodajo, s katero se urejajo pogoji, pod katerimi je treba opravljati storitve prevoza s taksijem?

15. Če se upošteva samo besedilo člena 96(1) PDEU, so dvomi predložitvenega sodišča glede okvira navedene določbe deloma razumljivi. Vendar bi se morali ob upoštevanju širšega (zgodovinskega in sistemskega) okvira in cilja navedene določbe morebitni o tem, ali je treba člen 96 PDEU uporabljati v okoliščinah, kot so v tej zadevi, hitro razbliniti.

16. Kot je bilo navedeno zgoraj, je ne le Komisija, temveč tudi Sodišče v sodni praksi člen 96 PDEU dejansko uporabljalo nenavadno gospodarno. Zato se je treba pri razlagi navedene določbe opreti na njen širši sistemski okvir, pri tem pa upoštevati tudi zgodovinske značilnosti in razprave ustanoviteljev Unije v zvezi z navedeno določbo.

B. Področje uporabe člena 96(1) PDEU

1. Zgodovinska določba

17. Člen 96 PDEU je od začetka evropskega povezovanja ostal večinoma nespremenjen. V odstavku 1 tega člena se obravnavajo prevoznine in pogoji, ki vključujejo elemente podpore ali zaščite v korist enega ali več posameznih podjetij ali gospodarskih panog pri prevozi na območju Unije. Glede na njegove korenine, ki segajo vse do Pogodbe ESPJ, je treba člen 96 PDEU – in zlasti njegov odstavek 1 – umestiti v njegov zgodovinski okvir.

18. Ta ponazarja, zakaj je treba po eni strani šteti, da se prevozi iz člena 96 PDEU nanašajo na prevoz blaga (in ne oseb), ter zakaj po drugi strani prevoznine in pogoji, ki so sporni v tej zadevi, zajemajo le tarife in pogoje, ki jih določijo države članice in ki lahko vplivajo na finančne pogoje, pod katerimi se blago prevaža.

19. V pripravljalnih dokumentih v zvezi s členom 80 EGS, ki je zdaj člen 96 PDEU, je natančno pojasnjeno, da je cilj navedene določbe zagotoviti, da cene in pogoji, ki jih države članice uporabljajo za prevoze, ne vključujejo učinkov, ki so v zvezi z blagom, ki se prevaža, enakovrednih carinam, diskriminaciji ali subvencijam.⁴ Zgolj na tej podlagi se mi zdi jasno, da je cilj člena 96(1) PDEU varovanje prostega pretoka blaga, in ne konkurenčnega položaja izvajalcev prevozov kot takega. Preprosto povedano, z navedeno določbo se prepovedujejo državni ukrepi, zlasti posebne prevozne tarife za nekatero blago, ki pomenijo gospodarsko prednost za nekatera podjetja ali gospodarske panoge.

20. Člen 96(2) PDEU pripelje do enake ugotovitve. V navedeni določbi so našteje morebitne utemeljitve (potrebe nerazvitih območij in težave območij, ki so zaradi političnih razmer resno prizadeta) za ukrepe, prepovedane po prvem odstavku člena 96 PDEU. Osredotočenost na potrebo po pomoči regijam s finančnimi ali političnimi težavami po mojem mnenju potrjuje, da se z obravnavano določbo zagotavljanje prevoznih storitev ne ureja. Dejansko regionalnih razlik ali težav, ki izhajajo iz političnih okoliščin, skoraj ni mogoče odpraviti z ugodnejšo obravnavo nekaterih ponudnikov prevoznih storitev v primerjavi z drugimi. Kot je dejansko razvidno iz omejenega števila odločb, ki jih je na zadevnem področju sprejela Komisija,⁵ se člen 96(2) PDEU nanaša na preferencialne cene in pogoje, ki jih države članice uporabljajo za izdelke s poreklom iz prizadetih regij.⁶

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) (poročilo vodij delegacij ministrom za zunanje zadeve; „Spaakovo poročilo“), str. od 67 do 69. V navedenem poročilu je med drugim pojasnjeno, da je treba podporne tarife za nekatere vrste blaga obravnavati podobno kot subvencije.

5 — Odločba Komisije z dne 16. februarja 1962 o odobritvi posebne tarife št. 201 italijanskim železnicam (UL 1962, 38, str. 1229), Odločba Komisije 64/160/EGS z dne 26. februarja 1964 o odobritvi ohranitve Priloge Bb h „Conditions générales d'application des tarifs pour le transport des marchandises“ (CGATM) Société nationale des chemins de fer français (SNCF) (UL 1964, 44, str. 710), Odločba Komisije 79/873/EGS z dne 11. oktobra 1979 o odobritvi posebne tarife št. 201 italijanskim železnicam (UL 1979, L 269, str. 29), Odločba Komisije 79/874/EGS z dne 11. oktobra 1979 o odobritvi posebnih tarifnih ukrepov za železniški in cestni prevoz nekaterega blaga v Franciji (UL 1979, L 269, str. 31) in Odločba Komisije 91/523/EGS z dne 18. septembra 1991 o ukinitvi podpornih tarif, ki jih italijanske železnice uporabljajo za prevoz rud v razsutem stanju in proizvodov, izdelanih in predelanih na Siciliji in Sardiniji (UL 1991, L 283, str. 20).

6 — Glej tudi sklep z dne 18. junija 2012, Transports Schiocchet – Excursions/Svet in Komisija (T-203/11, neobjavljen, EU:T:2012:308, točki 39 in 40).

21. Kot je jasno razvidno že iz zgoraj navedenega, namen člena 96 PDEU ni varovati prosto zagotavljanje prevoznih storitev, kaj šele storitev lokalnega prevoza s taksijem. Dejansko se je mogoče vprašati, ali ima člen 96 PDEU v današnji Evropi sploh še kakšen namen.⁷ Na začetku evropskega povezovanja je bila navedena določba vsekakor pomembna.⁸ Razlog so bile diskriminacijske tarife, ki so jih na področju prevoza države članice včasih uporabljale v protekcionistične namene.

22. Tudi širši sistemski okvir člena 96(1) PDEU podpira stališče, da pravila, s katerimi se ureja opravljanje storitev prevoza s taksijem, z navedeno določbo Pogodbe niso urejena.

2. Sistemski predudarki

23. Najprej je treba navesti, da člena 95 PDEU in 97 PDEU oba obravnavata ravnanje izvajalca prevoza v razmerju do njegovih strank (diskriminacijo in ravnanje, ki povzroči učinke, enakovredne carinam). V takem zakonodajnem okviru se ne zdi razumno trditi, da člen 96 PDEU namesto tega obravnava povsem drugačno zadevo, in sicer svobodo opravljanja storitev na področju prevoza.

24. Vendar pa se najprepričljivejši argument v prid navedenemu stališču skriva drugje v Pogodbi.

25. Najbolj bistveno je, da bi bila uporaba člena 96(1) PDEU za nacionalno zakonodajo, s katero se ureja opravljanje storitev prevoza s taksijem, v popolnem nasprotju z izrecnim besedilom člena 58 PDEU. Z navedeno določbo so iz okvira pravil, s katerimi se ureja prosto opravljanje storitev, prevozne storitve izrecno izključene.⁹ To pomeni, da je treba v skladu s členom 91 PDEU prosto opravljanje storitev v okviru prevoza vzpostaviti z uresničevanjem skupne prometne politike.¹⁰ Vendar do zdaj ni bil sprejet noben tak ukrep.

26. Če bi bilo glede na navedeno sprejeto, da področje uporabe člena 96(1) PDEU ne zajema le podpornih tarif in pogojev v zvezi z blagom, ki se prevaža, temveč tudi pravila, ki jih države članice sprejmejo v zvezi s pogoji, pod katerimi je treba opravljati storitve prevoza s taksijem, bi to imelo za posledico oblikovanje – s sodno razlago – kontrolnega mehanizma za prevozne storitve, podobnega tistemu iz člena 56 PDEU. To bi bilo nezaželeno ne le zato, ker člen 58 PDEU izrecno izključuje prevozne storitve iz okvira člena 56 PDEU, temveč tudi, ker zakonodajalec Unije v okviru skupne prometne politike do zdaj ni sprejel sekundarne zakonodaje za liberalizacijo opravljanja storitev prevoza s taksijem.

27. Dejansko člen 96(1) PDEU ne zagotavlja prostega opravljanja storitev na področju prevoza, temveč obravnava – kot je pojasnjeno – državne ukrepe, ki so podobni državnim pomočim v korist enega ali več posameznih podjetij ali gospodarskih panog. To pa zato, ker imajo lahko regulativni ukrepi, ki jih državni organi sprejmejo za zagotavljanje ugodnih prevoznin in pogojev za nekatere vrste blaga, podoben učinek kot državna pomoč. V tem smislu pomeni člen 96 PDEU obliko *lex specialis* v zvezi s prevozninami in pogoji v primerjavi s splošno prepovedjo državne pomoči iz člena 107 PDEU. Vendar se s členom 96(1) PDEU v nasprotju s členom 107 PDEU ne zahteva, naj obravnavani ukrepi vključujejo uporabo državnih sredstev. Kot pri drugih vrstah državne pomoči je tudi pri podpornih tarifah in pogojih vsekakor potrebna odobritev Komisije.¹¹

7 — Omenjeno je bilo celo, da je člen 96 PDEU zaradi razvoja notranjega trga po začetku veljavnosti Enotnega evropskega akta leta 1986 nesmiselna določba; glej Grard, L., „Article 76 CE“ v Pingel, I. (ur.), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, 2. izdaja, Dalloz, Pariz, 2010, str. od 675 do 677, na str. 677.

8 — Sodbe z dne 10. maja 1960, Nemčija/Visoka oblast (19/58, EU:C:1960:19, str. 234), z dne 10. maja 1960, Compagnie des hauts fourneaux in fonderies de Givors in drugi/Visoka oblast (od 27/58 do 29/58, EU:C:1960:20, str. 252), in z dne 9. julija 1969, Italija/Komisija (1/69, EU:C:1969:34, točka 4).

9 — Sodba z dne 1. oktobra 2015, Trijber in Harmsen (C-340/14 in C-341/14, EU:C:2015:641, točka 47). Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Szpunarja v združenih zadevah Trijber in Harmsen (C-340/14 in C-341/14, EU:C:2015:505, točka 27).

10 — Sodbi z dne 7. novembra 1991, Pinaud Wiegier (C-17/90, EU:C:1991:416, točka 7), in z dne 22. decembra 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, točka 30).

11 — Glej opombo 5 za ponazoritvene primere.

28. Na podlagi zgoraj navedenega ugotavljam, da se člen 96(1) PDEU ne uporablja v zvezi s pogoji, ki jih država članica naloži ponudnikom storitev prevoza s taksijem, kakršni so tisti, ki so obravnavani v postopku v glavni stvari.

IV. Predlog

29. Glede na navedene utemeljitve Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je predložilo Cour d'appel de Bruxelles (pritožbeno sodišče v Bruslju, Belgija), odgovori: Člen 96(1) PDEU se v zvezi s pogoji, ki jih država članica naloži ponudnikom storitev prevoza s taksijem, kakršni so tisti, ki so obravnavani v postopku v glavni stvari, ne uporablja.