



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. WAHL
fremsat den 21. december 2016¹

Sag C-253/16

**Flibtravel International SA
Leonard Travel International SA
mod
AAL Renting SA
Haroune Tax SPRL
Saratax SCS
Ryad SCRI
Taxis Bachir & Cie SCS
m.fl.**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Cour d'appel de Bruxelles (appeldomstolen i Bruxelles, Belgien))

»Artikel 96, stk. 1, TEUF — anvendelsesområde — national lovgivning vedrørende vilkårene for taxakørsel — leje af køretøjer med chauffør — forbud mod at samle kunder — forbud mod at antaste kunder — forbud mod at tilbyde kunder individuelle pladser — forbud mod at fastsætte bestemmelsesstedet«

1. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører en af de formentlig mindre kendte bestemmelser i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Den drejer sig om anvendelsesområdet for artikel 96, stk. 1, TEUF. Denne bestemmelse indeholder et forbud mod, at medlemsstaterne ved transport inden for Den Europæiske Union anvender priser og vilkår, der indebærer understøttelse eller beskyttelse til fordel for en eller flere bestemte virksomheder eller industrier, medmindre Kommissionen giver bemyndigelse til disse priser og vilkår. Domstolen har ikke hidtil givet vejledning med hensyn til fortolkningen af denne bestemmelse i forbindelse med en præjudiciel procedure.

2. I betragtning af den relative uklarhed af artikel 96, stk. 1, TEUF og usikkerheden med hensyn til dens anvendelsesområde har den forelæggende ret anmodet Domstolen om at afklare, om denne bestemmelse kan finde anvendelse på national lovgivning, som fastsætter vilkårene for taxakørsel i hovedstadsregionen Bruxelles.

3. Jeg vil nedenfor gøre rede for grundene til, at artikel 96, stk. 1, TEUF ikke kan finde anvendelse under omstændigheder som dem, der ligger til grund for denne anmodning om præjudiciel afgørelse.

¹ — Originalsprog: engelsk.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

4. Artikel 96 TEUF, der findes i Afsnit VI med overskriften »Transport«, bestemmer følgende:

- »1. Ved transport inden for Unionen er det forbudt medlemsstaterne at anvende priser og vilkår, der indebærer nogen form for understøttelse eller beskyttelse til fordel for en eller flere bestemte virksomheder eller industrier, medmindre Kommissionen giver bemyndigelse dertil.
2. Kommissionen undersøger på eget initiativ eller på begæring af en medlemsstat de i stk. 1 omhandlede priser og vilkår, idet den på den ene side især tager hensyn til de krav, som en hensigtsmæssig regional økonomisk politik stiller, til de underudviklede områders behov og til problemerne i områder, der er alvorligt berørt af politiske forhold, og på den anden side til virkningerne af disse priser og vilkår på konkurrencen mellem de forskellige transportgrene.

[...]«

B. National ret

5. Ordonnance relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur (bekendtgørelse om taxatjenester og tjenester vedrørende leje af køretøjer med chauffør) af 27. april 1995 indeholder følgende bestemmelser:

»Artikel 2. I denne anordning forstås ved:

1. »taxatjenester«: persontransporttjenester mod vederlag i motorkøretøjer med chauffør, som opfylder følgende betingelser:

[...]

- c) tilrådighedsstillelsen omfatter køretøjet og ikke hver enkelt plads, når køretøjet anvendes som taxa, eller hver enkelt plads i køretøjet og ikke selve køretøjet, når køretøjet anvendes som kollektiv taxa med tilladelse fra regeringen for hovedstadsregionen Bruxelles

- d) kunden bestemmer destinationen

2. »tjenester vedrørende leje af køretøjer med chauffør«: alle persontransporttjenester, der udføres mod vederlag i motorkøretøjer, som ikke er taxatjenester, og som varetages i køretøjer af typen personbil, blandet bil eller minibus med undtagelse af køretøjer, der er indrettet som ambulance

[...]

Artikel 3. Ingen kan uden tilladelse fra regeringen [for hovedstadsregionen Bruxelles] drive taxatjenester med et eller flere køretøjer fra offentlig vej eller ethvert andet sted, der ikke er åbent for offentlig trafik, og som er beliggende i hovedstadsregionen Bruxelles. [...]

[...]

Artikel 16. Ingen kan uden tilladelse fra regeringen [for hovedstadsregionen Bruxelles] udføre tjenester vedrørende leje af køretøjer med chauffør med et eller flere køretøjer i hovedstadsregionen Bruxelles.

Kun vognmænd, der har en tilladelse udstedt af regeringen [for hovedstadsregionen Bruxelles], kan levere tjenesteydelser, hvis startsted for brugeren er beliggende i hovedstadsregionen Bruxelles.«

6. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur (bekendtgørelse udstedt af regeringen for hovedstadsregionen Bruxelles om taxatjenester og tjenester vedrørende leje af køretøjer med chauffør) af 29. marts 2007², som ændret ved bekendtgørelse af 27. marts 2014³, bestemmer følgende:

»Artikel 31. Chauffører forbydes:

[...]

7. at antaste kunder eller lade andre antaste kunder for dem

[...]«

II. Faktiske omstændigheder, retsforhandlinger og de præjudicielle spørgsmål

7. Sagsøgerne i hovedsagen, Flibtravel International SA og Leonard Travel International SA, er erhvervsdrivende selskaber, der driver en busrute mellem bl.a. gare du Midi i Bruxelles og Charleroi-lufthavnen i Belgien.

8. Over for bussernes holdeplads ved gare du Midi holder der taxaer af minivan-typen, der hovedsageligt kører til Charleroi-lufthavnen. Chaufførerne antaster de rejsende, der kommer ud fra banegården, på vej hen til busserne og tilbyder dem at køre turen i taxa for 13 EUR pr. person. Undertiden hiver chaufførerne et lille plastickort frem, hvorpå der står »shuttle to airport Charleroi [13 EUR]« illustreret med fotos af en taxaminivan og et fly, mens der på den anden side står »bus [17 EUR]«. Taxaerne kører, når der er syv eller otte passagerer om bord.

9. Sagsøgerne har gjort gældende, at den ovenfor beskrevne praksis udføres uden hensyntagen til gældende lov om taxakørsel. De har nedlagt påstand om, at denne praksis bringes til ophør.

10. Ved dom af 11. februar 2015 blev søgsmålet forkastet i første instans med den begrundelse, at den påtalte praksis ikke var godtgjort i tilstrækkeligt omfang.

11. Appellanterne iværksatte den 13. juli 2015 appel til prøvelse af denne dom ved Cour d'appel de Bruxelles (appeldomstolen i Bruxelles, Belgien). Denne ret konstaterede, at de faktiske omstændigheder var blevet fastslået.

12. Den forelæggende ret fastslog, at den påtalte praksis er i strid med gældende lovgivning, og at søgsmålet således forekommer begrundet. I betragtning af dens tvivl med hensyn til, om den omhandlede lovgivning er i overensstemmelse med EU-retten, har den forelæggende ret besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 96, stk. 1, TEUF fortolkes således, at den kan finde anvendelse på de priser og vilkår, som en medlemsstat pålægger taxavognmænd, når:

a) taxakørslen kun rent undtagelsesvis foregår uden for landets grænser

2 — *Moniteur belge* af 3.5.2007, s. 23526.

3 — *Moniteur belge* af 17.4.2014, s. 33241.

- b) en væsentlig del af de berørte taxaers kunder er EU-borgere eller personer, der er bosat i Den Europæiske Union, men som ikke er statsborgere eller bosat i den omhandlede medlemsstat, og
 - c) den omtvistede taxakørsel under sagens konkrete omstændigheder meget ofte for passagerne blot udgør en strækning af en længere rejse, hvis ankomststed eller afgangssted befinder sig i en anden EU-medlemsstat end den omhandlede medlemsstat?
- 2) Skal artikel 96, stk. 1, TEUF fortolkes således, at den kan finde anvendelse på andre driftsvilkår end takstvilkårene og vilkårene for opnåelse af tilladelse til at udøve den omhandlede transportvirksomhed, såsom i den foreliggende sag et forbud for taxavognmændene mod at stille individuelle pladser til rådighed i stedet for hele køretøjet og et forbud mod, at disse vognmænd selv bestemmer bestemmelsesstedet for den kørsel, der tilbydes kunderne, hvilket forhindrer disse vognmænd i at samle kunder, der skal det samme sted hen?
- 3) Skal artikel 96, stk. 1 TEUF fortolkes således, at den, medmindre Kommissionen giver bemyndigelse hertil, forbyder foranstaltninger som de i spørgsmål 2 omhandlede
- a) der blandt andre mål generelt har til formål at beskytte taxavognmænd mod konkurrence fra firmaer, der udlejer biler med chauffør, og
 - b) der under de konkrete omstændigheder, der gør sig gældende i den foreliggende sag, specifikt bevirker, at busvognmænd beskyttes mod konkurrence fra taxavognmænd?
- 4) Skal artikel 96, stk. 1, TEUF fortolkes således, at den, medmindre Kommissionen giver bemyndigelse hertil, forbyder en foranstaltning, der forbyder taxavognmænd at [antaste] kunder, når denne foranstaltning under de konkrete omstændigheder i den foreliggende sag bevirker, at taxavognmændenes muligheder for at hverve en konkurrerende busvognmands kunder mindskes?»

13. Flibtravel International, Leonard Travel International, Saratax SCS og AAL Renting SA samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. I henhold til artikel 76, stk. 2, i Domstolens procesreglement er der ikke blevet afholdt mundtlig forhandling.

III. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

14. Den forelæggende ret har forelagt Domstolen en række spørgsmål. Selv om alle disse spørgsmål angriber problemstillingen fra lidt forskellige vinkler, har de i det væsentlige til formål at få afklaret anvendelsesområdet for artikel 96, stk. 1, TEUF. Mere specifikt er det centrale spørgsmål følgende: Kan denne bestemmelse finde anvendelse på national lovgivning, som fastsætter vilkårene for taxakørsel?

15. Under hensyntagen til ordlyden af artikel 96, stk. 1, TEUF alene er den forelæggende rets tvivl med hensyn til bestemmelsens anvendelsesområde i et vist omfang forståelig. Ved undersøgelsen af den pågældende bestemmelses bredere (historiske og systemiske) sammenhæng og formål bør enhver tvivl med hensyn til, om artikel 96 TEUF kan finde anvendelse under omstændigheder som dem, der ligger til grund for den foreliggende sag, imidlertid hurtigt kunne bortvejres.

16. Som anført ovenfor er artikel 96 TEUF faktisk blevet anvendt i usædvanligt begrænset omfang, ikke kun af Kommissionen, men også af Domstolen i dens praksis. Det er derfor nødvendigt at forankre fortolkningen af denne bestemmelse i dens bredere systemiske sammenhæng, også under hensyntagen til de historiske karakteristika og grundlæggerne af Unionens drøftelser med hensyn til denne bestemmelse.

B. Anvendelsesområdet for artikel 96, stk. 1, TEUF

1. *En historisk bestemmelse*

17. Artikel 96 TEUF er i det væsentlige forblevet uændret siden begyndelsen af den europæiske integration. Dens stk. 1 vedrører priser og vilkår, der indebærer nogen form for understøttelse eller beskyttelse til fordel for en eller flere bestemte virksomheder eller industrier ved transport inden for Unionen. I betragtning af sine rødder, som går helt tilbage til EKSF-traktaten, skal artikel 96 TEUF, og navnlig dens stk. 1, placeres i sin historiske sammenhæng.

18. Denne historiske sammenhæng viser, hvorfor den i artikel 96 TEUF omhandlede transport på den ene side skal forstås således, at den henviser til godstransport (og ikke transport af personer), og hvorfor de her omhandlede priser og vilkår på den anden side udelukkende omfatter takster og vilkår, der pålægges af medlemsstater, og som kan indvirke på de økonomiske betingelser, under hvilke varer transporteres.

19. Det angives klart i forarbejderne til EØF-traktatens artikel 80, nu artikel 96 TEUF, at den pågældende bestemmelse har til formål at sikre, at de priser og vilkår, som anvendes af medlemsstaterne i forbindelse med transport, ikke har samme virkninger som told eller forskelsbehandling eller subsidier med hensyn til de transporterede varer⁴. Alene på denne baggrund er det min opfattelse, at artikel 96, stk. 1, TEUF snarere har til formål at beskytte de frie varebevægelser end konkurrencesituationen for vognmænd som sådan. Forenklet udtrykt forbyder den pågældende bestemmelse statslige foranstaltninger, navnlig særlige transporttakster for specifikke varer, der er forbundet med en økonomisk fordel for bestemte virksomheder eller industrier.

20. Artikel 96, stk. 2, TEUF peger på samme konklusion. I denne bestemmelse anføres potentielle begrundelser (underudviklede områders behov og problemer i områder, der er alvorligt berørt af politiske forhold) for foranstaltninger, der er forbudt i henhold til artikel 96, stk. 1, TEUF. Det fokus, der lægges på behovet for at bistå regioner med økonomiske eller politiske problemer, bekræfter efter min opfattelse, at den pågældende bestemmelse ikke regulerer leveringen af transporttjenester. Regionale forskelle eller problemer forårsaget af politiske forhold kan således næppe afhjælpes ved at behandle bestemte udbydere af transporttjenester gunstigere end andre. Som det fremgår af det begrænsede antal beslutninger, som Kommissionen har truffet på området⁵, vedrører artikel 96, stk. 2, TEUF medlemsstaternes anvendelse af særligt fordelagtige priser og vilkår til fordel for produkter, der stammer fra de berørte regioner⁶.

4 — Comité Intergouvernemental créé par la Conférence de Messine, Rapport des Chefs de Délégation aux Ministres des Affaires Étrangères, 21.4.1956, Mae 120 F/56 (Corrigé), (delegationschefernes rapport til udenrigsministrene, »Spaakrapporten«), s. 67-69. Det forklares bl.a. i rapporten, at nedsatte takster i forbindelse med visse varer skal behandles på samme måde som subsidier.

5 — Kommissionens beslutning af 16.2.1962 om godkendelse af de italienske statsbaners undtagelsestarif nr. 201 (EFT dansk specialudgave, serie II bind IV s. 3), Kommissionens beslutning 64/160/EØF af 26.2.1964 om tilladelse til opretholdelse af bilag B b til de franske statsbaners (SNCF) »Almindelige betingelser for anvendelse af godstariffen« (CGATM) (EFT dansk specialudgave, serie II bind IV s. 14), Kommissionens beslutning 79/873/EØF af 11.10.1979 om beslutning om godkendelse af de italienske statsbaners undtagelsestarif nr. 201 (EFT 1979, L 269, s. 29), Kommissionens beslutning 79/874/EØF af 11.10.1979 om tilladelse til særtarifforanstaltninger for jernbane- og landevejstransport i Frankrig for visse varer (EFT 1979, L 269, s. 31) og Kommissionens beslutning 91/523/EØF af 18.9.1991 om afskaffelse af de italienske jernbaners nedsatte takster i forbindelse med transport af løst indladede mineraler og mineraler fremstillet og forarbejdet på Sicilien og Sardinien (EFT 1991, L 283, s. 20).

6 — Jf. også kendelse af 18.6.2012, Transports Schiocchet – Excursions mod Rådet og Kommissionen (T-203/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:308, præmis 39 og 40).

21. Som det allerede fremgår af det ovenstående, har artikel 96 TEUF ikke til formål at sikre den frie udveksling af transporttjenester, endsige lokal taxakørsel. Man kan faktisk stille sig det spørgsmål, hvilken funktion artikel 96 TEUF stadig kan have i nutidens Europa⁷. I den europæiske integrations første tid havde denne bestemmelse absolut en rolle at spille⁸. Dette skyldtes de diskriminerende takster, som undertiden blev anvendt af medlemsstaterne på transportområdet med protektionistiske mål for øje.

22. Den bredere systemiske sammenhæng, som artikel 96, stk. 1, TEUF indgår i, underbygger ligeledes det synspunkt, at reglerne om taxakørsel ikke er omfattet af denne traktatbestemmelse.

2. Systemiske overvejelser

23. Indledningsvis er det værd at bemærke, at artikel 95 TEUF og 97 TEUF begge vedrører vognmandens adfærd over for sine kunder (forskelsbehandling og adfærd med samme virkninger som told). I en sådan lovgivningssammenhæng ville det synes ulogisk at gøre gældende, at artikel 96 TEUF i stedet vedrører et helt andet spørgsmål, nemlig den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet.

24. Det mest overbevisende argument for dette synspunkt findes imidlertid andre steder i traktaten.

25. Som det mest grundlæggende ville anvendelsen af artikel 96, stk. 1, TEUF på national lovgivning vedrørende taxakørsel stå i skarp kontrast til den udtrykkelige ordlyd af artikel 58 TEUF. Denne bestemmelse udelukker specifikt transporttjenester fra anvendelsesområdet for reglerne om den frie udveksling af tjenesteydelser⁹. Dette indebærer, at den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet skal gennemføres via indførelsen af den fælles transportpolitik i henhold til artikel 91 TEUF¹⁰. Der er dog endnu ikke blevet truffet sådanne foranstaltninger.

26. På baggrund heraf ville det, hvis det antages, at anvendelsesområdet for artikel 96, stk. 1, TEUF ikke kun omfatter nedsatte takster og vilkår for de transporterede varer, men også regler, der er vedtaget af medlemsstaterne vedrørende vilkårene for taxakørsel, indebære – gennem retspraksis – tilvejebringelse af en kontrolmekanisme i forbindelse med transporttjenester, som ikke er ulig mekanismen i artikel 56 TEUF. Dette ville ikke være ønskværdigt, ikke mindst fordi artikel 58 TEUF specifikt udelukker transporttjenester fra anvendelsesområdet for artikel 56 TEUF, men også fordi EU-lovgiver ikke hidtil har vedtaget lovgivning i den afledte ret med henblik på at liberalisere taxakørslen inden for rammerne af den fælles transportpolitik.

27. I stedet for at sikre den frie udveksling af tjenesteydelser på transportområdet vedrører artikel 96, stk. 1, TEUF faktisk som nævnt statslige foranstaltninger, som har lighed med statsstøtte for en eller flere bestemte virksomheder eller industrier. Grunden hertil er, at statslige myndigheders lovgivningsforanstaltninger, som tager sigte på at sikre gunstige transportpriser og vilkår for bestemte varer, kan have en virkning, der kan sammenlignes med statsstøtte. I denne henseende udgør artikel 96 en form for *lex specialis* vedrørende transportpriser og vilkår i forhold til det generelle

7 — Det er endog blevet anført, at artikel 96 TEUF har mistet sin betydning i lyset af udviklingen af det indre marked efter ikrafttrædelsen af den europæiske fælles akt i 1986, jf. L. Grard, »Article 76 CE« i I. Pingel (udg.), *Commentaire article par article des traits UE et CE*, 2. udgave, Dalloz, Paris, 2010, s. 675-677, s. 677.

8 — Dom af 10.5.1960, Tyskland mod Den Høje Myndighed (19/58, EU:C:1960:19, s. 234), af 10.5.1960, Compagnie des hauts fourneaux et fonderies de Givors m.fl. mod Den Høje Myndighed (27/58-29/58, EU:C:1960:20, s. 252), og af 9.7.1969, Italien mod Kommissionen (1/69, EU:C:1969:34, præmis 4).

9 — Dom af 1.10.2015, Trijber og Harmsen (C-340/14 og C-341/14, EU:C:2015:641, præmis 47). Jf. også generaladvokat Szpunars forslag til afgørelse Trijber og Harmsen (C-340/14 og C-341/14, EU:C:2015:505, punkt 27).

10 — Dom af 7.11.1991, Pinaud Wieger (C-17/90, EU:C:1991:416, præmis 7), og dom af 22.12.2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, præmis 30).

forbud mod statsstøtte i artikel 107 TEUF. I modsætning til artikel 107 TEUF kræver artikel 96, stk. 1, TEUF imidlertid ikke, at de undersøgte foranstaltninger indebærer anvendelse af statsmidler. Under alle omstændigheder skal nedsatte takster og vilkår, ligesom andre former for statsstøtte, godkendes af Kommissionen¹¹.

28. På baggrund af ovenstående konkluderer jeg, at artikel 96, stk. 1, TEUF ikke kan finde anvendelse på vilkår, som en medlemsstat pålægger taxavognmænd som de i hovedsagen omhandlede.

IV. Forslag til afgørelse

29. På baggrund af det ovenstående argumenter foreslår jeg, at Domstolen besvarer de spørgsmål, som Cour d'appel de Bruxelles (appeldomstolen i Bruxelles) har forelagt, på følgende måde:

»Artikel 96, stk. 1, TEUF kan ikke finde anvendelse på vilkår, som en medlemsstat pålægger taxavognmænd som de i hovedsagen omhandlede vilkår.«

11 — Illustrative eksempler findes i fodnote 5.