

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 22 grudnia 2010 r.*

W sprawie C-338/09

mającej za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Unabhängiger Verwaltungssenat Wien (Austria) postanowieniem z dnia 29 lipca 2009 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 24 sierpnia 2009 r., w postępowaniu:

Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH

przeciwko

Landeshauptmann von Wien,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes izby, D. Šváby, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (sprawozdawca) i T. von Danwitz, sędziowie,

* Język postępowania: niemiecki.

rzecznik generalny: P. Cruz Villalón,
sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając procedurę pisemną,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH przez W. Punza, Rechtsanwalt,

- w imieniu rządu austriackiego przez C. Pesendorfer, działającą w charakterze pełnomocnika,

- w imieniu rządu niemieckiego przez M. Lumę oraz J. Möllera, działających w charakterze pełnomocników,

- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez P. Gentilego, avvocato dello Stato,

- w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez G. Brauna, N. Yerrell oraz I. Rogalskiego, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 30 września 2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni przepisów prawa Unii Europejskiej dotyczących swobody przedsiębiorczości, swobody świadczenia usług oraz konkurencji mających zastosowanie do branży przewozowej.

- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Yellow Cab Verkehrsbetriebs GmbH (zwaną dalej „spółką Yellow Cab”), mającą siedzibę w Monachium (Niemcy), a Landeshauptmann von Wien (wojewodą wiedeńskim) w przedmiocie oddalenia wniosku skarżącej o udzielenie jej zezwolenia na obsługę regularnej linii przewozu osób na obszarze miasta Wiednia (Austria).

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Na podstawie art. 71 ust. 1 lit. a) WE [obecnie art. 91 ust. 1 lit. a) TFUE], który upoważnia Radę Unii Europejskiej do określenia – w ramach procedury przewidzianej w tym przepisie – wspólnych zasad mających zastosowanie do przewozu

międzynarodowego wykonywanego z terytorium państwa członkowskiego lub na takim terytorium bądź też tranzytu przez terytorium jednego lub większej liczby państw członkowskich, Rada uchwaliła rozporządzenie (EWG) nr 684/92 z dnia 16 marca 1992 r. w sprawie wspólnych zasad międzynarodowego przewozu osób autokarem i autobusem (Dz.U. L 74, s. 1), które zostało zmienione na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 11/98 z dnia 11 grudnia 1997 r. (Dz.U. 1998, L 4, s. 1) (zwane dalej „rozporządzeniem nr 684/92”).

- 4 Artykuł 7 rozporządzenia nr 684/92, zatytułowany „Procedura wydawania zezwoleń”, stanowi w ust. 4:

„Zezwolenie jest wydane [Zezwolenie wydaje się], z wyjątkiem wypadków, gdy:

[...]

d) zostanie wykazane, że dane usługi stanowiłyby bezpośrednie zagrożenie dla istniejących usług regularnych, na które wydano już zezwolenie, z wyjątkiem przypadków, kiedy usługi regularne są świadczone tylko przez jednego przewoźnika lub grupę przewoźników;

e) można wywnioskować [wydaje się], że świadczenie usług wymienionych we wniosku jest nastawione tylko na najbardziej dochodowe spośród usług istniejących na danych trasach;

[...]”

- 5 Na podstawie art. 71 ust. 1 lit. b) WE [obecnie art. 91 ust. 1 lit. b) TFUE], który upoważnia Radę do określenia zasad dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w państwie członkowskim do świadczenia usług w zakresie przewozu krajowego w państwie członkowskim, Rada wydała rozporządzenie (WE) nr 12/98 z dnia 11 grudnia 1997 r. ustanawiające warunki dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w państwie członkowskim do transportu drogowego osób w państwie członkowskim (Dz.U. 1998, L 4, s. 10). Artykuł 1 tego rozporządzenia stanowi:

„Każdy przewoźnik, który odpłatnie świadczy usługi transportu drogowego osób oraz który posiada licencję wspólnotową przewidzianą w art. 3a rozporządzenia Rady (EWG) nr 684/92 [...], jest dopuszczony, na mocy warunków ustanowionych w niniejszym rozporządzeniu oraz bez dyskryminacji ze względu na przynależność państwową przewoźnika lub miejsce prowadzenia działalności, do tymczasowego odpłatnego świadczenia usług krajowego transportu osób w innym państwie członkowskim, zwanym dalej »przyjmującym państwem członkowskim« bez wymagania posiadania [nawet jeśli nie posiada] siedziby statutowej [siedziby] lub [innego] zakładu w tym państwie.

Takie krajowe usługi transportowe są nazwane [zwane] dalej »działalnością transportu kabotażowego [przewozem kabotażowym]«”.

- 6 Artykuł 2 tego rozporządzenia ma brzmienie następujące:

„Do celów niniejszego rozporządzenia:

- 1) »Usługi regularne« oznaczają usługi przewidziane dla przewozu [...] w określonych odstępach czasu, na określonych trasach, pasażerów wsiadających i wysiadających na wcześniej ustalonych przystankach. Usługi regularne są otwarte dla wszystkich – z zastrzeżeniem, tam gdzie to stosowne, obowiązkowej rezerwacji.

Fakt, iż warunki świadczenia usług mogą być dostosowane, nie narusza ich zakwalifikowania jako usług regularnych.

- 2) »Szczególne usługi regularne« oznaczają usługi regularne przewidziane dla przewozu szczególnych kategorii pasażerów, z wyłączeniem innych pasażerów, w określonych odstępach czasu, na określonych trasach, [...] wsiadających i wysiadających na wcześniej ustalonych przystankach.

Szczególne usługi regularne obejmują:

- a) przewóz pracowników między miejscem zamieszkania a miejscem pracy;
- b) przewóz do i z instytucji edukacyjnych dla uczniów i studentów;
- c) przewóz żołnierzy i ich rodzin między ich miejscami zamieszkania a obszarami koszarowymi.

Fakt, iż szczególne usługi mogą być zróżnicowane odpowiednio do potrzeb użytkowników, nie narusza ich zakwalifikowania jako usług regularnych.

- 3) »Usługi okazjonalne« oznaczają usługi, które nie są objęte definicją usług regularnych, włącznie ze szczególnymi usługami regularnymi, a których główną cechą jest, że dotyczą przewozu grup utworzonych z inicjatywy klienta lub samego

przewoźnika. Usługi takie nie przestają być usługami okazjonalnymi jedynie z powodu świadczenia ich w określonych odstępach czasu.

[...]”

7 Zgodnie z art. 3 tego rozporządzenia:

„Zezwala się na działalność transportu kabotażowego [przewóz kabotażowy] dla następujących usług:

- 1) szczególne [wyspecjalizowane] usługi regularne, pod warunkiem że są one objęte umową zawartą między organizatorem a przewoźnikiem;
- 2) usługi okazjonalne;
- 3) usługi regularne, pod warunkiem że są wykonywane przez przewoźnika niemającego stałej siedziby w przyjmującym państwie członkowskim, w prowadzeniu międzynarodowych usług regularnych zgodnie z rozporządzeniem (EWG) nr 684/92.

Transport [przewóz] kabotażowy nie może być wykonywany niezależnie od takich usług międzynarodowych.

Usługi miejskie i podmiejskie są wyłączone z zakresu niniejszego punktu.

»Usługi miejskie i podmiejskie« oznaczają usługi transportowe spełniające potrzeby ośrodków miejskich lub zespołów miejskich [aglomeracji] oraz potrzeby transportowe między nimi a obszarami okolicznymi [przedmieściami].

- 8 Z dniem 4 grudnia 2011 r. rozporządzenia nr 684/92 oraz 12/98 zostaną uchylone na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1073/2009 z dnia 21 października 2009 r. w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych i zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 561/2006 (Dz.U. L 300, s. 88). Z tego względu rozporządzenia nr 684/92 i nr 12/98 mają zastosowanie *ratione temporis* do stanu faktycznego sprawy przed sądem krajowym.
- 9 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1191/69 z dnia 26 czerwca 1969 r. w sprawie działania państw członkowskich dotyczącego zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i w żegludze śródlądowej (Dz.U. L 156, s. 1), w brzmieniu ustalonym na mocy rozporządzenia Rady (EWG) nr 1893/91 z dnia 20 czerwca 1991 r. (Dz.U. L 169, s. 1) (zwane dalej „rozporządzeniem nr 1191/69”), które ma zastosowanie *ratione temporis* do stanu faktycznego sprawy przed sądem krajowym, zawiera w art. 2 ust. 1 następującą definicję:

„»Zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych [zobowiązania z zakresu usług publicznych]« oznaczają zobowiązania, jakich zainteresowane przedsiębiorstwo transportowe, biorąc pod uwagę swój interes gospodarczy, nie przyjęłoby lub nie przyjęłoby w takim samym zakresie lub na takich samych zasadach”.

- 10 Z dniem 3 grudnia 2009 r. rozporządzenie nr 1191/69 zostało uchylone na mocy rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz.U. L 315, s. 1). W art. 2 ust. 2 lit. e) tego rozporządzenia ujęto definicję pojęcia „zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych [zobowiązanie

z zakresu usług publicznych]”, które co do istoty odpowiada pojęciu zdefiniowanemu w art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 1191/69.

Prawo krajowe

- 11 Paragraf 1 Kraftfahrliniengesetz (ustawy o regularnych trasach przewozu pojazdami mechanicznymi, BGBl. I, 203/1999), w brzmieniu mającym zastosowanie do stanu faktycznego sprawy przed sądem krajowym (BGBl. I, 153/2006) (zwanej dalej „KfllG”), zatytułowany „Definicje, treść i zakres zezwoleń”, stanowi:

„1. Liniowy przewóz autobusowy jest to regularny autobusowy przewóz osób dokonywany przez przewoźnika autobusowego na określonym odcinku, w ramach którego pasażerowie wsiadają i wysiadają na uprzednio wyznaczonych przystankach. Z zastrzeżeniem ewentualnego obowiązku rezerwacji liniowy przewóz autobusowy jest dostępny dla każdego.

[...]

3. Krajowy i międzynarodowy liniowy przewóz autobusowy w rozumieniu ust. 1 wymaga koncesji; autobusowy przewóz liniowy, którego przystanek końcowy znajduje się na terytorium jednego z państw członkowskich, [...] jednego z państw-stron porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Szwajcarii wymaga zezwolenia równoważnego takiej koncesji”.

- 12 Paragraf 2 KfllG, zatytułowany „Obowiązek złożenia wniosku o koncesję i zezwolenie, treść wniosku koncesyjnego”, stanowi, że udzielenie koncesji lub zezwolenia

następuje na wniosek przewoźnika, który to wniosek składa się bezpośrednio do właściwego organu; przepis ten określa także informacje, jakie ma zawierać taki wniosek, obejmujące w szczególności tożsamość i miejsce położenia zakładu wnioskodawcy, trasę proponowanej linii, proponowany czas trwania koncesji, wysokość opłat przewozowych oraz wyposażenie pojazdów, które mają być wykorzystywane.

- 13 Paragraf 3 tej ustawy, zatytułowany „Organ nadzoru”, stanowi w ust. 1, że Landeshauptmann (wojewoda) jest właściwy w sprawach udzielania koncesji, o których mowa w § 1 ustawy.

- 14 Paragraf 7 omawianej ustawy, zatytułowany „Przesłanki udzielenia i odmowy udzielenia zezwolenia”, stanowi w ust. 1:

„Koncesji udziela się, jeśli:

- 1) ubiegający się o koncesję albo, jeśli to wymagane, przewidziany w § 10 ust. 5 dyrektor przedsiębiorstwa jest wiarygodny i przygotowany zawodowo, a ponadto ubiegający się o koncesję posiada odpowiednią zdolność finansową,

- 2) ubiegający się o koncesję jako osoba fizyczna posiada obywatelstwo austriackie, a przedsiębiorstwo (§ 1 ust. 2 pkt 2) posiada siedzibę w kraju. Obywatele innych państw członkowskich Unii Europejskiej albo innych państw-stron porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz przedsiębiorstwa z tych państw posiadające siedzibę albo stały oddział w kraju traktowane są na równi z obywatelami austriackimi ubiegającymi się o koncesję;

- 3) rodzaj realizowanego przewozu zapewnia celowe i uzasadnione z gospodarczego punktu widzenia zaspokojenie danych potrzeb przewozu oraz
- 4) wydanie koncesji nie narusza innych interesów publicznych. Ta okoliczność wyłączająca wydanie koncesji zachodzi w szczególności wówczas, gdy:

[...]

- b) przewóz pojazdami mechanicznymi, którego dotyczy wniosek, może zagrozić wypełnianiu zadań z zakresu przewozu przez przewoźnika, na których obszarze działalności (§ 14 ust. 1–3) leży w całości lub w części trasa przewozu, której dotyczy wniosek, albo
- c) przewóz pojazdami mechanicznymi, którego dotyczy wniosek, uprzedza lepiej odpowiadającą publicznym potrzebom organizację przewozu przez przewoźników, na których obszarze działalności (§ 14 ust. 4) w całości lub w części leży trasa przewozu, której dotyczy wniosek, a jedno z nich wprowadza konieczne ulepszenie warunków przewozu w ramach określonego przez organ nadzorujący stosownego terminu nie dłuższego niż 6 miesięcy”.

¹⁵ Paragraf 14 KfLG, zatytułowany „Obszar działalności przewozowej”, ma brzmienie następujące:

„1. Obszar działalności zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 4 lit. b) rozciąga się tak daleko jak przewóz pojazdami mechanicznymi, którego dotyczy wniosek, może zagrozić przewozowi publicznemu, na którego prowadzenie została już wydana koncesja.

2. Zagrożenie dla wypełnienia zadań przewozowych ma miejsce wówczas, gdy przedsiębiorstwo przewozowe poniesie istotną szkodę w ramach obsługi przewozu publicznego; ma to miejsce w przypadku, gdy w odniesieniu do zagrożonej trasy odczuje ono zmniejszenie przychodów wyraźnie podające w wątpliwość prowadzenie działalności z gospodarczego punktu widzenia.

3. Jeżeli przedsiębiorstwo przewozowe twierdzi, że jego przychody uległy zmniejszeniu, co w sposób oczywisty podważa równowagę prowadzonej przez nie działalności ze względu na wydanie nowej koncesji lub ze względu na zmianę koncesji w zakresie trasy, powinno zgłosić organowi nadzoru dane częściowo jej znane, które pozwolą temu organowi ocenić skutki, jakie zmniejszenie przychodów będzie miało dla rentowności danej linii.

4. Pod pojęciem obszaru działalności zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 4 lit. c) należy rozumieć obszar, na którym istniejący już przewóz pojazdami mechanicznymi zaspokaja potrzeby przewozowe”.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

¹⁶ Wnioskiem z dnia 25 stycznia 2008 r. spółka Yellow Cab zwróciła się na podstawie KfVG do Landeshauptmann von Wien o udzielenie zezwolenia na prowadzenie liniowego przewozu osób na trasie położonej wyłącznie w granicach miasta Wiednia.

¹⁷ Praktycznie na całej długości tej trasy działa linia autobusowego przewozu osób prowadzona przez inną spółkę w oparciu o koncesję udzieloną w dniu 17 maja 2005 r.

- 18 Właściwy organ administracyjny oddalił wniosek spółki Yellow Cab, uzasadniając to w następujący sposób: po pierwsze, spółka Yellow Cab ma siedzibę w innym państwie członkowskim, nie mając ani siedziby, ani stałego zakładu pozwalającego na prowadzenie działalności na terytorium Austrii, wbrew wymogom określonym w § 7 ust. 1 pkt 2 KfLG; po drugie, zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 4 lit. b) zasięgnięto opinii przedsiębiorstwa, które aktualnie prowadzi linię autobusowego przewozu osób na tej samej trasie, w odniesieniu do której spółka Yellow Cab złożyła wniosek, i które wskazało, że w razie udzielenia koncesji, o którą ubiega się spółka Yellow Cab, prowadzenie linii przestałoby być gospodarczo opłacalne.
- 19 Spółka Yellow Cab złożyła skargę do Unabhängiger Verwaltungssenat Wien (wojewódzkiego sądu administracyjnego w Wiedniu); sąd ten powziął wątpliwości w przedmiocie zgodności spornych przepisów krajowych z przepisami traktatu WE dotyczącymi swobody przedsiębiorczości, swobody świadczenia usług oraz konkurencji.
- 20 Sąd ten podnosi zasadniczo, że obowiązek posiadania siedziby lub stałego zakładu na terytorium Austrii w celu uzyskania koncesji do prowadzenia regularnej linii autobusowego przewozu osób stanowi szczególnego rodzaju przeszkodę jedynie dla wnioskodawców spoza Austrii, jako że wnioskodawcy z Austrii, czy to osoby fizyczne, czy osoby prawne, mają, co do zasady, siedzibę lub miejsce zamieszkania na terenie Republiki Austrii. Nawet jeśli świadczenie usług przewozu osób regularnymi liniami leży w interesie publicznym, sąd krajowy wątpi, czy konieczne jest aż tak szerokie ograniczenie swobód przedsiębiorczości oraz świadczenia usług.
- 21 Ponadto gdy chodzi o wymóg, by nowa linia objęta wnioskiem nie zagrażała gospodarczo linii przewozowej, na którą już została wydana koncesja, sąd krajowy jest zdania, że przepis ten chroni przed konkurencją przede wszystkim te przedsiębiorstwa, które w niewłaściwy i nierentowny sposób prowadzą linie przewozowe, na

które uzyskały koncesję. Sąd krajowy podnosi, że w stanie faktycznym rozpatrywanej sprawy przedsiębiorstwo skarżące przewidywało w odniesieniu do praktycznie tej samej linii przewozu autobusowego osób opłaty za przewóz znacząco niższe od opłat aktualnie pobieranych przez konkurencyjne przedsiębiorstwo, które już dysponuje koncesją.

- 22 Sąd krajowy zauważa wreszcie, że choć postanowienia traktatu dotyczące konkurencji odnoszą się co do zasady do postępowania przedsiębiorstw, państwa członkowskie są również zobowiązane do powstrzymania się od wydawania przepisów, które mogłyby pozbawiać skuteczności reguły konkurencji mające zastosowanie do przedsiębiorstw. Tymczasem sporne przepisy krajowe prowadzą do tego, że przedsiębiorstwo, które jest w stanie zaoferować usługę przewozu osób regularną linią autobusową po niższych opłatach, nie może wejść na rynek, podczas gdy prawidłowo funkcjonujący i dostępny w zamian za niewygórowane opłaty system liniowego przewozu osób odpowiada istotnemu interesowi publicznemu.

- 23 W świetle powyższych rozważań Unabhängiger Verwaltungssenat Wien postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy jest zgodne ze swobodą przedsiębiorczości i swobodą świadczenia usług w rozumieniu [art. 49 i nast. TFUE oraz art. 56 i nast. TFUE] oraz ze wspólnotowym prawem ochrony konkurencji w rozumieniu [art. 101 i nast. TFUE], by przepis krajowy w odniesieniu do wydania pozwolenia na obsługę przewozu pojazdami mechanicznymi, a zatem zorganizowanie publicznego przewozu masowego,

W przedmiocie pytań prejudycjalnych*Rozważania wstępne*

- ²⁴ Na wstępie należy zauważyć, że oba pytania sądu krajowego dotyczą między innymi unijnego prawa konkurencji, ujętego w art. 101 i nast. TFUE.
- ²⁵ Należy wobec tego przypomnieć, że choć prawdą jest, iż art. 101 i 102 TFUE dotyczą wyłącznie zachowania przedsiębiorstw i nie dotyczą przepisów ustawowych lub wykonawczych wydawanych przez państwa członkowskie, to jednak artykuły te, interpretowane łącznie z art. 4 ust. 3 TFUE, który ustanawia obowiązek współpracy, nakładają na państwa członkowskie obowiązek niewydawania oraz nieutrzymywania w mocy przepisów, również o charakterze ustawowym lub wykonawczym, które mogłyby pozbawiać skuteczności reguły konkurencji znajdujące zastosowanie do przedsiębiorstw (zob. wyroki: z dnia 9 września 2003 r. w sprawie C-198/01 CIF, Rec. s. I-8055, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 5 grudnia 2006 r. w sprawach połączonych C-94/04 i C-202/04 Cipolla i in., Zb.Orz., s. I-11421, pkt 46).
- ²⁶ Trybunał orzekł, że naruszenie art. 4 ust. 3 TFUE oraz art. 101 TFUE ma miejsce wówczas, gdy państwo członkowskie bądź to narzuca lub faworyzuje zawieranie porozumień sprzecznych z art. 101 TFUE lub wzmacnia skutki tych porozumień, bądź to pozbawia swoje własne regulacje charakteru państwowego, przenosząc odpowiedzialność za podejmowanie decyzji ingerujących w sferę ekonomiczną na podmioty prywatne (ww. wyroki: w sprawie CIF, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo; a także w sprawie Cipolla i in., pkt 47).

- 27 Należy jednak wskazać, że sporne przepisy krajowe nie zaliczają się do żadnego z tych przypadków. Wynika stąd, że nie ma potrzeby analizowania niniejszego odesłania prejudycjalnego pod kątem zasad unijnego prawa konkurencji.

W przedmiocie pytania pierwszego

- 28 To pytanie sądu krajowego zmierza w istocie do ustalenia, czy przepisy prawa Unii dotyczące swobody świadczenia usług oraz swobody przedsiębiorczości należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się przepisom państwa członkowskiego, takim jak w stanie faktycznym przed sądem krajowym, które – dla potrzeb udzielenia zezwolenia na prowadzenie miejskiej linii publicznego przewozu osób autobusem obsługującym regularnie określone przystanki zgodnie z uprzednio określonym rozkładem jazdy – wymagają, by podmioty gospodarcze ubiegające się o zezwolenie, nawet mające siedzibę w innym państwie członkowskim, posiadały siedzibę lub inny zakład na terytorium tego państwa członkowskiego.
- 29 Aby udzielić odpowiedzi na to pytanie, należy podkreślić, że swoboda przepływu usług w branży przewozowej nie podlega art. 56 TFUE, który dotyczy swobody świadczenia usług w ogólności, ale podlega przepisowi szczególnemu zawartemu w art. 58 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym „[s]wobodę przepływu usług w dziedzinie transportu regulują postanowienia tytułu dotyczącego transportu” (zob. podobnie wyrok z dnia z dnia 13 lipca 1989 r. w sprawie 4/88 Lambregts Transportbedrijf, Rec. s. 2583, pkt 9).
- 30 Zastosowanie zasad swobody przepływu usług powinno więc być realizowane, zgodnie z traktatem, poprzez wdrożenie wspólnej polityki przewozowej (zob. wyrok z dnia 7 listopada 1991 r. w sprawie C-17/90 Pinaud Wieger, Rec. s. I-5253, pkt 7).

- 31 Tymczasem należy zauważyć, że przewozy, których dotyczy sprawa przed sądem krajowym nie należą do zakresu zastosowania przepisów wydanych przez Radę na podstawie art. 71 ust. 1 WE w celu liberalizacji usług przewozowych.
- 32 Po pierwsze, nie ulega kwestii, że prowadzenie linii autobusowej, co zamierzała zrobić spółka Yellow Cab, nie należy do pojęcia przewozu międzynarodowego, a zatem nie jest objęte zakresem zastosowania rozporządzenia nr 684/92. Po drugie, gdy chodzi o rozporządzenie 12/98, należy podnieść, że przesłanki zastosowania tego ostatniego rozporządzenia nie zostały w sprawie przed sądem krajowym spełnione, gdyż regularne usługi przewozowe, które zamierzała świadczyć spółka Yellow Cab, nie stanowią krajowego odcinka międzynarodowej linii regularnego przewozu, o którym mowa w art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 12/98, ale – ponieważ przeznaczone są one jedynie do świadczenia na obszarze miasta Wiednia – stanowią usługi miejskie lub podmiejskie, wyłączone z zakresu zastosowania tego rozporządzenia na mocy tego samego przepisu.
- 33 W tych okolicznościach należy dokonać oceny przepisów krajowych, spornych przed sądem odsyłającym, w świetle postanowień traktatu FUE dotyczących swobody przedsiębiorczości, które mają bezpośrednie zastosowanie do przewozu, nie zaś w świetle tytułu dotyczącego tego zagadnienia.
- 34 W tym względzie należy podnieść, że obowiązek posiadania siedziby lub innego zakładu na obszarze przyjmującego państwa członkowskiego nie może logicznie stanowić jako taki przeszkody lub ograniczenia swobody przedsiębiorczości. Jak bowiem słusznie podniósł rząd austriacki, obowiązek ten nie prowadzi do najmniejszego nawet ograniczenia swobody podmiotów gospodarczych mających siedziby w innych państwach członkowskich w zakresie tworzenia oddziałów lub innych zakładów na tym terytorium.

- 35 Wobec tego w stanie faktycznym takim jak stan faktyczny sprawy przed sądem krajowym należy zbadać, czy warunki dotyczące wymogu posiadania siedziby lub innego zakładu na obszarze przyjmującego państwa członkowskiego jako przesłanka uzyskania zezwolenia na prowadzenie regularnej linii autobusowego przewozu osób mogą stanowić przeszkodę dla wykonywania prawa przedsiębiorczości.
- 36 W odniesieniu do tej kwestii sąd krajowy odwołuje się, po pierwsze, do sytuacji, w której zainteresowany zagraniczny przedsiębiorca musi posiadać siedzibę lub inny zakład na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego przed udzieleniem mu zezwolenia na prowadzenie linii, oraz po drugie, do sytuacji, w której przedsiębiorca ten musi spełnić ten wymóg po udzieleniu mu zezwolenia, a najpóźniej w chwili, gdy rozpocznie on prowadzenie regularnej linii objętej koncesją.
- 37 Wymaganie od podmiotu gospodarczego mającego siedzibę w innym państwie członkowskim i zamierzającego uzyskać zezwolenie na prowadzenie regularnej linii przewozu osób autobusem w przyjmującym państwie członkowskim, aby posiadał siedzibę lub inny zakład na obszarze tego ostatniego państwa, i to jeszcze przed udzieleniem mu koncesji, ma skutek zniechęcający. Rozsądny podmiot gospodarczy nie będzie bowiem gotów do podjęcia nakładów, być może znaczących, nie mając żadnej pewności co do uzyskania zezwolenia.
- 38 Należy dodać, że ograniczenie wynikające z takiego wymogu nie wydaje się w żaden sposób uzasadnione w świetle celów wskazanych przez rząd austriacki, a także w świetle konieczności zapewnienia równości warunków konkurencji w zakresie prowadzenia linii autobusowych oraz zapewnienia poszanowania prawa socjalnego i prawa pracy obowiązującego w Austrii.

- 39 W konsekwencji wymóg taki stanowi ograniczenie niezgodne z przepisami prawa Unii dotyczącymi prawa przedsiębiorczości.
- 40 Z drugiej jednak strony wymóg posiadania siedziby na terytorium Austrii nie jest niezgodny z przepisami prawa Unii w sytuacji, gdy aktualizuje się on już po udzieleniu zezwolenia na prowadzenie linii, zaś przed rozpoczęciem jej prowadzenia przez przedsiębiorcę.
- 41 Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, na pierwsze pytanie należy udzielić odpowiedzi, że art. 49 TFUE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisom państwa członkowskiego, takim jak w stanie faktycznym sprawy przed sądem krajowym, które – dla potrzeb udzielenia zezwolenia na prowadzenie miejskiej linii publicznego przewozu osób autobusem regularnie obsługującym określone przystanki według uprzednio ustalonego rozkładu jazdy – wymagają, by podmiot gospodarczy ubiegający się o zezwolenie, mający siedzibę w innym państwie członkowskim, posiadał siedzibę lub inny zakład na terytorium tego państwa członkowskiego, i to zanim zostanie mu udzielone zezwolenie na prowadzenie tej linii. Natomiast artykuł 49 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on jednak przepisom krajowym przewidującym wymóg posiadania siedziby, w sytuacji gdy ma on być spełniony już po udzieleniu tego zezwolenia, ale przed rozpoczęciem prowadzenia omawianej linii przez wnioskującego.

W przedmiocie pytania drugiego

- 42 W pytaniu tym sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy przepisy prawa Unii dotyczące swobody świadczenia usług oraz swobody przedsiębiorczości należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwiają się one przepisom krajowym, takim jak w stanie faktycznym sprawy przed sądem odsyłającym, które stanowią, że należy odmówić udzielenia zezwolenia na prowadzenie miejskiej linii przewozu osób autobusem regularnie obsługującym określone przystanki zgodnie z uprzednio ustalonym rozkładem jazdy

w sytuacji, gdy dochody przedsiębiorstwa konkurencyjnego, któremu już przysługuje zezwolenie na prowadzenie linii przewozowej obejmującej trasę w całości lub w części tożsamą z trasą objętą wnioskiem, uległyby znaczącemu zmniejszeniu wskutek udzielenia tego zezwolenia, tak iż dalsze prowadzenie linii objętej koncesją nie byłoby już rentowne w warunkach gospodarki rynkowej.

43 Biorąc pod uwagę rozważania zawarta w pkt 29–33 niniejszego wyroku, pytanie to należy rozpatrzyć wyłącznie pod kątem swobody przedsiębiorczości.

44 Na wstępie należy podnieść, że w świetle akt sprawy linie autobusowe będące przedmiotem sporu przed sądem krajowym mają charakter zasadniczo turystyczny, tak iż obowiązki nieodłącznie związane z usługą prowadzenia takich linii nie odpowiadają obowiązkom z zakresu usług publicznych w rozumieniu definicji zawartej w art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 1191/69.

45 Należy podkreślić, że przepisy krajowe, takie jak w stanie faktycznym sprawy przed sądem odsyłającym, które wymagają uzyskania zezwolenia na prowadzenie turystycznej linii autobusowej, stanowią co do zasady ograniczenie swobody przedsiębiorczości w rozumieniu art. 49 TFUE, albowiem mają one na celu ograniczenie liczby usługodawców, i to pomimo podnoszonego braku dyskryminacji ze względu na przynależność państwową zainteresowanych podmiotów gospodarczych (zob. analogicznie wyrok z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie C-169/07 Hartlauer, Zb.Orz., s. I-1721, pkt 36, 39).

46 W konsekwencji należy zbadać, czy sporne przepisy można obiektywnie uzasadnić.

- 47 Należy podnieść, że zgodnie z tym, co wynika również z akt sprawy przedstawionych Trybunałowi, § 7 KfLG, noszący tytuł „Przesłanki udzielenia i odmowy udzielenia zezwolenia”, w ust. 1 pkt 4 odnosi się do sprzeczności z interesem publicznym jako kryterium odmowy udzielenia zezwolenia na prowadzenie linii, a pod lit. b) i c) tego punktu odnosi się do sytuacji, w których ta przesłanka wyłączenia ma w szczególności zastosowanie. Zmniejszenie dochodów przedsiębiorstwa, któremu już przysługuje zezwolenie, które to zmniejszenie w sposób istotny obniżyłoby rentowność prowadzenia przez nie linii przewozowej, zostało wymienione w § 14 tej ustawy, noszącym tytuł „Obszar działalności przewozowej”.
- 48 Należy stwierdzić, że pytanie prejudycjalne, tak jak zostało ono sformułowane, dotyczy rozstrzygającego znaczenia kryterium opartego o tego rodzaju zmniejszenie dochodów oraz brak rentowności, w warunkach gospodarki rynkowej, prowadzenia danego przedsiębiorstwa w wypadku udzielenia zezwolenia nowemu podmiotowi.
- 49 Z tego względu analiza prowadzona przez Trybunał uwzględni brzmienie odpowiednich przepisów KfLG oraz wykładnię tej ustawy wynikającą z brzmienia drugiego pytania prejudycjalnego.
- 50 W tym względzie, jak zresztą trafnie zauważyła Komisja Wspólnot Europejskich, prowadzenie linii autobusowych takich jak w stanie faktycznym przed sądem krajowym może odpowiadać celowi w interesie ogólnym, takim jak promocja turystyki, polityka bezpieczeństwa drogowego poprzez skupianie turystycznego ruchu drogowego na określonych szlakach czy też ochrona środowiska poprzez oferowanie środka przewozu zbiorowego jako alternatywy wobec środków przewozu indywidualnego.
- 51 Z drugiej jednak strony cel w postaci zagwarantowania rentowności konkurencyjnej linii autobusowej, jako pobudka o charakterze czysto gospodarczym, nie może –

zgodnie z utrwalonym orzecznictwem – stanowić nadrzędnego wymogu w interesie ogólnym, który mógłby uzasadniać ograniczenie swobody podstawowej gwarantowanej przez traktat (zob. wyrok z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie C-384/08 Attanasio Group, Zb.Orz. s. I-2055, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 52 Gdy chodzi w szczególności o interes polegający na uniemożliwieniu, by udzielenie zezwolenia na usługę przewozową bezpośrednio podważało istnienie regularnych usług już istniejących, należy podnieść, że interes tego rodzaju może z pewnością uzasadniać odmowę udzielenia zezwolenia w świetle rozporządzenia nr 648/92, jak wynika to z jego art. 7 ust. 4 lit. d). Niemniej jednak przepis ten nie ma zastosowania do stanu faktycznego sprawy przed sądem krajowym, wobec czego nie można twierdzić, by poza zakresem tej regulacji i w odniesieniu do wniosku dotyczącego turystycznej linii przewozowej cele analogiczne do przewidzianych w tym przepisie mogły uzasadniać ograniczenie swobody przedsiębiorczości.
- 53 Dla celów zbadania proporcjonalności należy przypomnieć, że system uprzednich zezwoleń administracyjnych nie może uzasadniać uznaniowości władz krajowych pozbawiającej skuteczności przepisy prawa Unii, zwłaszcza dotyczące jednej z podstawowych swobód, takiej jak ta, która jest przedmiotem postępowania przed sądem krajowym. Zatem aby system uprzednich zezwoleń był uzasadniony, nawet gdy stanowi odstępstwo od podstawowej swobody tego rodzaju, powinien opierać się na obiektywnych, niedyskryminacyjnych i znanych wcześniej kryteriach zapewniających jego odpowiedniość, jeśli chodzi o wystarczające określenie zakresu swobodnego uznania władz krajowych (ww. wyrok w sprawie Hartlauer, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 54 Wobec tego jeżeli przepisy krajowe sporne w sprawie przed sądem odsyłającym, rozumiane są w ten sposób, że ocena wniosku o udzielenie zezwolenia dokonywana jest przez właściwy organ krajowy jedynie na podstawie twierdzeń podmiotu, któremu przysługuje zezwolenie, dotyczących rentowności prowadzonej przez niego działalności, a to pomimo faktu, że przedsiębiorstwo to jest potencjalnym bezpośrednim konkurentem przedsiębiorstwa, które złożyło wniosek o udzielenie nowego zezwolenia, tego rodzaju zasady dokonywania oceny są niezgodne z przepisami prawa

Unii, albowiem mogą podważać obiektywność i bezstronność rozpoznawania danego wniosku o udzielenie zezwolenia (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Hartlauer, pkt 69).

- 55 Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, na pytanie drugie należy udzielić odpowiedzi, że art. 49 TFUE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisom krajowym, zgodnie z którymi należy odmówić udzielenia zezwolenia na prowadzenie turystycznej linii autobusowej ze względu na zmniejszenie rentowności konkurencyjnego przedsiębiorstwa, któremu przysługuje zezwolenie na prowadzenie linii, która jest w całości lub w części tożsama z linią objętą wnioskiem, i to wyłącznie na podstawie twierdzeń tego konkurencyjnego przedsiębiorstwa.

W przedmiocie kosztów

- 56 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Artykuł 49 TFUE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisom państwa członkowskiego, takim jak w stanie faktycznym sprawy przed sądem krajowym, które – dla potrzeb udzielenia zezwolenia na prowadzenie miejskiej linii publicznego przewozu osób autobusem regularnie**

obsługującym określone przystanki według uprzednio ustalonego rozkładu jazdy – wymagają, by podmiot gospodarczy ubiegający się o zezwolenie, mający siedzibę w innym państwie członkowskim, posiadał siedzibę lub inny zakład na terytorium tego państwa członkowskiego, i to zanim zostanie mu udzielone zezwolenie na prowadzenie tej linii. Ponadto artykuł 49 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się on jednak przepisom krajowym przewidującym wymóg posiadania siedziby, w sytuacji gdy ma on być spełniony już po udzieleniu tego zezwolenia, ale przed rozpoczęciem prowadzenia omawianej linii przez wnioskującego.

- 2) Artykuł 49 TFUE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisom krajowym, zgodnie z którymi należy odmówić udzielenia zezwolenia na prowadzenie turystycznej linii autobusowej ze względu na zmniejszenie rentowności konkurencyjnego przedsiębiorstwa, któremu przysługuje zezwolenie na prowadzenie linii, która jest w całości lub w części tożsama z linią objętą wnioskiem, i to wyłącznie na podstawie twierdzeń tego konkurencyjnego przedsiębiorstwa.

Podpisy