



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NILSA WAHLA
przedstawiona w dniu 21 grudnia 2016 r.¹

Sprawa C-253/16

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

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Cour d'appel de Bruxelles (sąd apelacyjny w Brukseli, Belgia)]

Artykuł 96 ust. 1 TFUE — Zakres zastosowania — Ustawodawstwo krajowe dotyczące warunków świadczenia usług taksówkowych — Usługi wynajmu samochodów z kierowcą — Zakaz grupowania klientów — Zakaz nakłaniania klientów — Zakaz oferowania klientom indywidualnych miejsc siedzących — Zakaz określania z góry miejsca przeznaczenia

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy jednego z prawdopodobnie najsłabiej znanych postanowień Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Porusza on kwestię zakresu stosowania art. 96 ust. 1 TFUE. Postanowienie to zakazuje państwom członkowskim narzucania w kontekście transportu wykonywanego wewnątrz Unii Europejskiej stosowania stawek i warunków wiążących się ze wsparciem lub ochroną jednego lub kilku przedsiębiorstw bądź poszczególnych gałęzi przemysłu, chyba że takie wsparcie lub ochrona są dozwolone przez Komisję. Trybunał dotychczas nie udzielił wskazówek dotyczących wykładni tego postanowienia w ramach postępowania w trybie prejudycjalnym.

2. Mając na uwadze stosunkową niejasność art. 96 ust. 1 TFUE i niepewność co do jego zakresu, sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o określenie, czy postanowienie to należy stosować w odniesieniu do przepisów krajowych regulujących warunki świadczenia usług taksówkowych w regionie stołecznym Bruksela.

3. Poniżej przedstawię przyczyny, dla których art. 96 ust. 1 TFUE nie znajduje zastosowania w okolicznościach takich jak będące podstawą niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

¹ — Język oryginału: angielski.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

4. Artykuł 96 TFUE, znajdujący się w tytule VI zatytułowanym „Transport”, stanowi:

- „1. Zakazane jest narzucanie przez państwo członkowskie w zakresie transportu wykonywanego wewnątrz Unii stosowania stawek i warunków zawierających jakikolwiek element wsparcia lub ochrony jednego lub kilku przedsiębiorstw bądź poszczególnych gałęzi przemysłu, chyba że jest ono dozwolone przez Komisję.
2. Komisja, z inicjatywy własnej lub na wniosek państwa członkowskiego, bada stawki i warunki, o których mowa w ustępie 1, uwzględniając w szczególności, z jednej strony, wymogi właściwej regionalnej polityki gospodarczej, potrzeby regionów słabo rozwiniętych i problemy regionów poważnie dotkniętych przez okoliczności polityczne oraz, z drugiej strony, skutki tych stawek i warunków dla konkurencji między różnymi rodzajami transportu.

[...]”.

B. Prawo krajowe

5. Ordonnance relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur (rozporządzenie w sprawie usług taksówkowych i usług wynajmu samochodów z kierowcą) z dnia 27 kwietnia 1995 r. zawiera następujące przepisy:

„Artykuł 2. Dla celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

- 1) »usługi taksówkowe« oznaczają usługi polegające na odpłatnym przewozie osób pojazdem samochodowym z kierowcą i spełniające poniższe przesłanki:

[...]

- c) świadczenie usługi dotyczy całego pojazdu, a nie indywidualnie każdego miejsca siedzącego, jeżeli pojazd jest wykorzystywany jako taksówka, lub indywidualnie każdego miejsca siedzącego, a nie całego pojazdu, jeżeli pojazd jest wykorzystywany jako taksówka zbiorowa zgodnie z zezwoleniem Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale [(rządu regionu stołecznego Bruksela)];

d) miejsce docelowo zostało wyznaczone przez klienta;

- 2) »usługa wynajmu samochodu z kierowcą« oznacza każdą odpłatną usługę przejazdu osób pojazdem samochodowym, która nie stanowi usługi taksówkowej i która jest wykonywana pojazdem typu samochód osobowy, samochód osobowy do celów mieszanych lub minibus, z wyjątkiem samochodów wyposażonych jak ambulans;

[...]

Artykuł 3 Nikt nie może, bez zezwolenia rządu [regionu stołecznego Bruksela], wykonywać usługi taksówkowej za pomocą jednego lub kilku pojazdów po zjechaniu z drogi publicznej lub z jakiegokolwiek miejsca zamkniętego dla ruchu publicznego, znajdujących się na terytorium regionu stołecznego Bruksela. [...]

[...]

Artykuł 16 Nikt nie może, bez zezwolenia rządu [regionu stołecznego Bruksela], wykonywać na terytorium regionu stołecznego Bruksela usługi wynajmu samochodów z kierowcą za pomocą jednego lub kilku pojazdów.

Jedynie wykonawcy posiadający zezwolenie wydane przez rząd [regionu stołecznego Bruksela] mogą świadczyć usługi, dla których miejsce wyjazdu świadczeniobiorcy znajduje się na terytorium regionu stołecznego Bruksela”.

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 rządu regionu stołecznego Bruksela w sprawie usług taksówkowych i usług wynajmu samochodów z kierowcą) z dnia 29 marca 2007 r.², zmieniony dekretem z dnia 27 marca 2014 r.³, stanowi:

„Artykuł 31. Kierowcom zabrania się:

[...]7) nakłaniać klientów osobiście lub za pomocą innych osób.

[...]”.

II. Okoliczności faktyczne, postępowanie i pytania prejudycjalne

7. Skarżące w postępowaniu głównym, Flibtravel International SA i Leonard Travel International SA, są spółkami świadczącymi regularne usługi autokarowe na trasie pomiędzy dworcem kolejowym Gare du Midi w Brukseli a lotniskiem Charleroi w Belgii.

8. Naprzeciwko miejsca postoju autokarów na dworcu Gare du Midi ustawiają się taksówki typu van, które zazwyczaj jeżdżą na lotnisko Charleroi. Ich kierowcy zaczepiają podróżnych wychodzących z dworca kolejowego i idących w stronę autokarów, aby im zaproponować przejazd na tej trasie taksówką za cenę 13 EUR za osobę. Kierowcy wymachują czasem małą laminowaną tabliczką zawierającą z jednej strony napis „shuttle to airport Charleroi 13 [EUR]” zilustrowany zdjęciami taksówki–vana i samolotu, a z drugiej strony napis „bus 17 [EUR]”. Taksówki wyruszają w trasę, jeżeli w samochodzie znajdzie się siedem lub osiem osób.

9. Skarżące twierdzą, że powyżej opisane działania są sprzeczne z przepisami mającymi zastosowanie do usług taksówkowych. Skarżące wnoszą o wydanie nakazu zaniechania tych działań

10. Wyrokiem z dnia 11 lutego 2015 r. sąd w pierwszej instancji oddalił powództwo ze względu na to, że zarzucane czyny nie zostały w sposób wystarczający wykazane.

11. W dniu 13 lipca 2015 r. skarżące wniosły skargę do Cour d’appel de Bruxelles (sądu apelacyjnego w Brukseli, Belgia). Sąd ten uznał okoliczności za udowodnione.

2 — *Moniteur belge* z dnia 3 maja 2007 r., s. 23526.

3 — *Moniteur belge* z dnia 17 kwietnia 2014 r., s. 33241.

12. Sąd odsyłający stwierdził, że zarzucane praktyki stanowią naruszenie obowiązujących przepisów, a zatem powództwo wydaje się zasadne. Jednakże ze względu na wątpliwość co do zgodności tych przepisów z prawem Unii sąd ten postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy art. 96 ust. 1 TFUE należy interpretować jako mogący mieć zastosowanie do stawek i warunków nałożonych przez państwo członkowskie na przedsiębiorstwa świadczące usługi taksówkowe, jeżeli:
- a) kursy danych taksówek są wykonywane poza granicami kraju jedynie wyjątkowo,
 - b) znaczną część klientów danych taksówek stanowią obywatele lub mieszkańcy Unii Europejskiej, którzy nie są obywatelami lub mieszkańcami rzeczonoego państwa członkowskiego, oraz
 - c) w konkretnych okolicznościach sprawy sporne kursy taksówek są dla pasażerów bardzo często jedynie etapem dłuższej podróży, której miejsce przyjazdu lub wyjazdu znajduje się w państwie Unii innym niż rzeczono państwo członkowskie?
- 2) Czy art. 96 ust. 1 TFUE należy interpretować jako mogący mieć zastosowanie do warunków świadczenia usług innych niż warunki taryfowe i przesłanki otrzymania zezwolenia na prowadzenie danej działalności gospodarczej w zakresie transportu takich jak te w niniejszej sprawie: nałożony na przedsiębiorstwa taksówkowe zakaz udostępniania indywidualnych miejsc zamiast raczej całości pojazdu oraz nałożony na te przedsiębiorstwa zakaz samodzielnego określania miejsca docelowego kursu oferowanego klientowi, które to zakazy mają na celu uniemożliwienie tym przedsiębiorstwom grupowania klientów udających się do tego samego miejsca docelowego?
- 3) Czy art. 96 ust. 1 TFUE należy interpretować jako zakazujący takich środków jak te, o których mowa w pytaniu drugim, chyba że są one dozwolone przez Komisję, a
- a) których ogólnym celem jest, pośród innych celów, ochrona przedsiębiorstw taksówkowych przed konkurencją ze strony przedsiębiorstw wynajmu samochodów z kierowcą, oraz
 - b) których szczególnym skutkiem w konkretnych okolicznościach sprawy jest ochrona przedsiębiorstw autokarowych przed konkurencją przedsiębiorstw taksówkowych?
- 4) Czy art. 96 ust. 1 TFUE należy interpretować jako zakazujący środka – chyba że jest on dozwolony przez Komisję – który zakazuje przedsiębiorstwom taksówkowym nakłaniania klientów, jeżeli skutkiem tego środka w konkretnych okolicznościach sprawy jest ograniczenie zdolności tych przedsiębiorstw do pozyskiwania klientów konkurencyjnych usług autokarowych?”.

13. Pisemne uwagi przedłożyły Flibtravel International, Leonard Travel International, Saratax SCS i AAL Renting SA, a także Komisja. Zgodnie z art. 76 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem rozprawy nie przeprowadzono.

III. Analiza

A. Uwagi wstępne

14. Sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału z kilkoma pytaniami. Wszystkie one zmierzają do ustalenia zakresu stosowania art. 96 ust. 1 TFUE, chociaż ujmują tę kwestię w nieco odmienny sposób. Konkretnie, główne pytanie brzmi: czy postanowienie to znajduje zastosowanie w odniesieniu do przepisów krajowych regulujących świadczenie usług taksówkowych?

15. Jeśli wziąć pod rozwagę samo brzmienie art. 96 ust. 1 TFUE, wątpliwości sądu odsyłającego są do pewnego stopnia zrozumiałe. Jednakże przy uwzględnieniu szerszego (historycznego i systemowego) kontekstu oraz celu tego postanowienia wszelkie wątpliwości co do tego, czy art. 96 TFUE należy stosować w okolicznościach takich jak będące podstawą niniejszego postępowania, powinny od razu się rozwiać.

16. Rzeczywiście, jak zostało to powyżej wskazane, art. 96 TFUE był wyjątkowo oszczędnie stosowany, nie tylko przez Komisję, ale także przez Trybunał w jego orzecznictwie. Konieczne jest zatem umieszczenie wykładni tego postanowienia w szerszym kontekście systemowym, mając równocześnie na uwadze jego cechy historyczne i dyskusje założycieli Unii Europejskiej dotyczące tego postanowienia.

B. Zakres zastosowania art. 96 ust. 1 TFUE

1. Postanowienie historyczne

17. Artykuł 96 TFUE pozostaje w znacznej mierze niezmieniony od początku integracji europejskiej. Jego ust. 1 dotyczy stawek i warunków zawierających jakikolwiek element wsparcia lub ochrony jednego lub kilku przedsiębiorstw bądź poszczególnych gałęzi przemysłu w zakresie transportu wykonywanego wewnątrz Unii. Zważywszy na to, że jego korzenie sięgają jeszcze traktatu EWWiS, art. 96 TFUE, a w szczególności jego ust. 1, należy rozpatrywać w historycznym kontekście.

18. Ten historyczny kontekst pokazuje, dlaczego z jednej strony transport, o którym mowa w art. 96 TFUE, należy rozumieć jako transport towarów (a nie osób), a z drugiej strony dlaczego stawki i warunki, o jakich w nim mowa, obejmują wyłącznie taryfy i warunki nałożone przez państwa członkowskie, które mogą mieć wpływ na finansowe warunki transportu towarów.

19. Dokumenty przygotowawcze dotyczące art. 80 EWG, który obecnie stanowi art. 96 TFUE, wyraźnie wskazują, że celem tego postanowienia jest zapewnienie, aby ceny i warunki stosowane przez państwa członkowskie w stosunku do transportu nie wywierały skutków podobnych do ceł, dyskryminacji lub subwencji w odniesieniu do transportowanych towarów⁴. Już na samej tej podstawie jest dla mnie jasne, że celem art. 96 ust. 1 TFUE jest ochrona swobody przepływu towarów a nie sytuacji konkurencyjnej przewoźników. Ujmując rzecz prosto, postanowienie to zakazuje przepisów krajowych, a w szczególności taryf transportowych w odniesieniu do poszczególnych towarów, które wiązałyby się z korzyścią gospodarczą dla konkretnych przedsiębiorstw bądź gałęzi przemysłu.

20. Artykuł 96 ust. 2 TFUE prowadzi do tych samych wniosków. Postanowienie to wymienia możliwe uzasadnienia (potrzeby regionów słabo rozwiniętych i problemy regionów poważnie dotkniętych przez okoliczności polityczne) dla środków zakazanych na podstawie art. 96 ust. 1 TFUE. Skupienie się na potrzebie wsparcia regionów dotkniętych trudnościami finansowymi lub politycznymi moim zdaniem potwierdza, że omawiane postanowienie nie reguluje świadczenia usług transportowych. W istocie trudno uznać bardziej korzystne traktowanie jednych usługodawców w dziedzinie transportu

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) (sprawozdanie przewodniczących delegacji dla ministrów spraw zagranicznych, zwane „raportem Spaaka”), s. 67–69. Raport ten wyjaśnia między innymi, że taryfy dotowane dla pewnych towarów powinny być traktowane w sposób podobny jak subwencje.

w porównaniu z innymi za sposób na złagodzenie dysproporcji pomiędzy regionami lub problemów wynikających z sytuacji politycznej. Niewielka liczba decyzji przyjętych przez Komisję w tym obszarze wskazuje⁵, że art. 96 ust. 2 TFUE dotyczy stosowania przez państwa członkowskie preferencyjnych cen i warunków na korzyść towarów pochodzących z regionów dotkniętych trudnościami⁶.

21. Jak jasno wynika z powyższego, art. 96 TFUE nie ma na celu ochrony swobody świadczenia usług transportowych, nie wspominając już o lokalnych usługach taksówkowych. Właściwie można by się zastanawiać, jaką funkcję art. 96 TFUE może nadal pełnić w obecnej Europie⁷. W początkach integracji europejskiej z całą pewnością odgrywał on istotną rolę⁸. Działo się tak ze względu na dyskryminujące taryfy, które bywały stosowane przez państwa członkowskie w dziedzinie transportu ze względów protekcjonistycznych.

22. Także szerszy kontekst systemowy art. 96 ust. 1 TFUE potwierdza pogląd, że przepisy regulujące świadczenie usług taksówkowych nie podlegają temu postanowieniu traktatu.

2. Względy systemowe

23. Na początek warto zwrócić uwagę, że zarówno art. 95, jak i art. 97 TFUE dotyczą zachowań przewoźników drogowych w odniesieniu do klientów (dyskryminacji i zachowań powodujących skutki równoważne z cłami). W takim kontekście legislacyjnym byłoby sprzeczne ze zdrowym rozsądkiem twierdzić, że art. 96 TFUE w odróżnieniu od tych postanowień normuje zupełnie inną materię, a mianowicie swobodę świadczenia usług w dziedzinie transportu.

24. Jednakże najbardziej przekonujący argument na poparcie tego poglądu znajduje się w innym miejscu traktatu.

25. Przede wszystkim stosowanie art. 96 ust. 1 TFUE do przepisów krajowych regulujących świadczenie usług taksówkowych byłoby w sposób oczywisty sprzeczne z wyraźnym sformułowaniem art. 58 TFUE. Postanowienie to wyraźnie wyłącza usługi transportowe z zakresu regulacji dotyczącej swobody świadczenia usług⁹. Wskazuje to, że swoboda świadczenia usług w kontekście transportu powinna zostać określona w ramach wspólnej polityki transportowej zgodnie z art. 91 TFUE¹⁰. Na razie jednak nie zostały podjęte żadne środki w tym celu.

5 — Decyzja Komisji z dnia 16 lutego 1962 r. zatwierdzająca taryfę specjalną włoskich kolei państwowych nr 201 (Dz.U. 1962, 38, s. 1229), decyzja Komisji 64/160/EWG z dnia 26 lutego 1964 r. zezwalająca na utrzymanie załącznika B ter do „Conditions générales d'application des tarifs pour le transport des marchandises” (CGATM) Société nationale des chemins de fer français (SNCF) (Dz.U. 1964, 44, s. 710), decyzja Komisji 79/873/EWG z dnia 11 października 1979 r. zatwierdzająca taryfę specjalną włoskich kolei państwowych nr 201 (Dz.U. 1979, L 269, s. 29), decyzja Komisji 79/874/EWG z dnia 11 października 1979 r. zatwierdzająca specjalne środki taryfowe dotyczące kolejowego i drogowego przewozu niektórych towarów we Francji (Dz.U. 1979, L 269, s. 31) i decyzja Komisji 91/523/EWG z dnia 18 września 1991 r. znosząca taryfy dotowane stosowane przez włoskie koleje państwowe wobec przewozu rud luzem oraz towarów wyprodukowanych i przetworzonych na Sycylii i Sardynii (Dz.U. 1991, L 283, s. 20).

6 — Zobacz także postanowienie z dnia 18 czerwca 2012 r., *Transports Schiocchet – Excursions/Rada i Komisja* (T-203/11, niepublikowane, EU:T:2012:308, pkt 39, 40).

7 — Sugerowano nawet, że w świetle rozwoju rynku wewnętrznego po wejściu w życie Jednolitego aktu europejskiego w 1986 r. art. 96 TFUE stał się bezprzedmiotowy, zob. L. Gard, *Article 76 CE*, w: I. Pingel (éd.), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, 2^{ème} édition, Paris, Dalloz 2010, s. 675–677, na s. 677.

8 — Wyroki z dnia 10 maja 1960 r.: Niemcy/Wysoka Władza (19/58, EU:C:1960:19, s. 234); *Compagnie des hauts fourneaux, fonderies de Givros i in./Wysoka Władza* (od 27/58 do 29/58, EU:C:1960:20, s. 252); a także wyrok z dnia 9 lipca 1969 r., *Włochy/Komisja* (1/69, EU:C:1969:34, pkt 4).

9 — Wyrok z dnia 1 października 2015 r., *Trijber i Harmsen* (C-340/14 i C-341/14, EU:C:2015:641, pkt 47). Zobacz także opinia rzecznika generalnego M. Szpunara w sprawach połączonych *Trijber i Harmsen* (C-340/14 i C-341/14, EU:C:2015:505, pkt 27).

10 — Wyroki: z dnia 7 listopada 1991 r., *Pinaud Wieger* (C-17/90, EU:C:1991:416, pkt 7); z dnia 22 grudnia 2010 r., *Yellow Cab Verkehrsbetrieb* (C-338/09, EU:C:2010:814, pkt 30).

26. Mając na uwadze powyższe, gdyby przyjąć, że zakres art. 96 ust. 1 TFUE obejmuje nie tylko dotowane taryfy i warunki dotyczące przewożonych towarów, lecz także przepisy przyjęte przez państwa członkowskie dotyczące warunków świadczenia usług taksówkowych, wiązałyby się to ze stworzeniem, w drodze wykładni sądowej, mechanizmu kontroli usług transportowych nieróżniącego się od tego przewidzianego w art. 56 TFUE. Byłoby to niepożądane nie tylko dlatego, że art. 58 TFUE wyraźnie wyłącza usługi transportowe z zakresu art. 56 TFUE, lecz także dlatego, że prawodawca Unii dotychczas nie wprowadził żadnych przepisów prawa wtórnego w celu liberalizacji świadczenia usług taksówkowych w ramach wspólnej polityki transportowej.

27. W rzeczywistości art. 96 ust. 1 TFUE nie przewiduje swobody świadczenia usług w dziedzinie transportu, lecz – jak wyjaśniam powyżej – dotyczy raczej środków zbliżonych do pomocy państwa dla jednego lub kilku przedsiębiorstw bądź poszczególnych gałęzi przemysłu. Dzieje się tak dlatego, że działania regulacyjne podjęte przez organy państwowe w celu zapewnienia korzystnych stawek i warunków transportu określonych towarów może mieć skutki porównywalne z pomocą państwa. W tym rozumieniu art. 96 TFUE stanowi rodzaj *lex specialis* dotyczącego stawek i warunków transportu w stosunku do ogólnego zakazu pomocy państwa zawartego w art. 107 TFUE. Jednakże w przeciwieństwie do art. 107 TFUE – art. 96 ust. 1 TFUE nie wymaga, aby badane środki wiązały się z korzystaniem z zasobów państwa. W każdym razie, podobnie jak w przypadku innych rodzajów pomocy państwa, stosowanie taryf i warunków dotowanych jest uzależnione od zgody Komisji¹¹.

28. Na podstawie powyższych rozważań stwierdzam, że art. 96 ust. 1 TFUE nie znajduje zastosowania wobec warunków nałożonych przez państwo członkowskie na przedsiębiorstwa świadczące usługi taksówkowe, takich jak warunki rozpatrywane w postępowaniu głównym.

IV. Wnioski

29. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby na pytania prejudycjalne przedłożone przez Cour d'appel de Bruxelles (sąd apelacyjny w Brukseli, Belgia) Trybunał odpowiedział w następujący sposób: Artykuł 96 ust. 1 TFUE nie znajduje zastosowania wobec warunków nałożonych przez państwo członkowskie na przedsiębiorstwa świadczące usługi taksówkowe, takich jak warunki rozpatrywane w postępowaniu głównym.

¹¹ — Zobacz przykłady w przypisie 5.