



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NILS WAHL
föredraget den 21 december 2016¹

Mål C-253/16

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

(begäran om förhandsavgörande från Cour d'appel de Bruxelles (Appellationsdomstolen, Bryssel, Belgien))

”Artikel 96.1 FEUF — Tillämpningsområde — Nationella bestämmelser om villkor för tillhandahållande av taxitjänster — Uthyrning av fordon med chaufför — Förbud att samla ihop kunder i grupp — Förbud att locka till sig kunder — Förbud att erbjuda kunder individuella platser — Förbud att på förhand fastställa resmålet”

1. Denna begäran om förhandsavgörande gäller tillämpningsområdet för en av de, enligt mitt förmenande, minst kända bestämmelserna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, nämligen artikel 96.1. Enligt denna artikel är det förbjudet för medlemsstaterna att på transporter inom unionen tillämpa fraktsatser och villkor som i något avseende innefattar stöd eller skydd till förmån för ett eller flera särskilda företag eller näringsgrenar, såvida tillstånd inte har getts av kommissionen. Domstolen har hittills inte tillhandahållit någon vägledning om tolkningen av denna artikel i samband med ett förfarande angående begäran om förhandsavgörande.

2. Den hänskjutande domstolen har anfört att artikel 96.1 FEUF är ganska dunkel och att dess tillämpningsområde är oklart. Den har därför begärt att domstolen ska fastställa huruvida artikeln ska tillämpas i förhållande till nationella bestämmelser om villkor för tillhandahållande av taxitjänster i huvudstadsregionen Bryssel.

3. Jag kommer nedan att ange skälen till varför artikel 96.1 FEUF inte är tillämplig på de omständigheter som föreligger i den nu aktuella begäran om förhandsavgörande.

¹ — Originalspråk: engelska.

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

4. Artikel 96 FEUF ingår i avdelning VI, som har rubriken ”Transporter”. I artikeln föreskrivs följande:

- ”1. Det är förbjudet för medlemsstaterna att på transporter inom unionen tillämpa fraktsatser och villkor som i något avseende innefattar stöd eller skydd till förmån för ett eller flera särskilda företag eller näringsgrenar om inte tillstånd har getts av kommissionen.
2. Kommissionen ska på eget initiativ eller på begäran av en medlemsstat granska de fraktsatser och villkor som avses i punkt 1 och särskilt beakta, å ena sidan, krav på en ändamålsenlig regionalekonomisk politik, de underutvecklade regionernas behov och problemen i regionen som allvarligt påverkas av politiska förhållanden samt, å andra sidan, sådana fraktsatsers och villkors inverkan på konkurrensen mellan olika transportgrenar.

...”

B. Nationell rätt

5. Ordonnance relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur (Förordningen om taxitjänster och uthyrning av fordon med chaufför) av den 27 april 1995 innehåller följande bestämmelser:

”Artikel 2. I denna förordning används följande beteckningar med de betydelser som anges nedan:

1. ’Taxitjänster’: tjänster som omfattar persontransport mot betalning i ett motordrivet fordon med chaufför och vid vilka följande villkor är uppfyllda:

...

- c) När fordonet används som taxi, ska tillhandahållandet avse hela fordonet och inte en individuell plats. När fordonet, med tillstånd av regeringen i huvudstadsregionen Bryssel, används som samåkningstaxi ska tillhandahållandet avse en individuell plats och inte hela fordonet.

- d) Resmålet ska bestämmas av kunden.

2. ’Uthyrning av fordon med chaufför’: alla tjänster, med undantag för taxitjänster, som gäller persontransport i motordrivet fordon mot betalning och som utförs med personbil, kombinerat varu- och passagerarfordon eller minibuss, dock inte ambulansfordon.

...

Artikel 3. Tillstånd från regeringen [i huvudstadsregionen Bryssel] krävs för att bedriva taxiverksamhet med ett eller flera fordon, som startar från allmän väg eller från en plats som inte är öppen för allmän trafik och är belägen i huvudstadsregionen Bryssel. ...

...

Artikel 16. Tillstånd från regeringen i [huvudstadsregionen Bryssel] krävs för att bedriva biluthyrning i huvudstadsregionen Bryssel med ett eller flera fordon.

Endast den som har tillstånd från regeringen i [huvudstadsregionen Bryssel] får tillhandahålla tjänster, för vilka platsen för kundens avresa är belägen i huvudstadsregion en Bryssel.”

6. Förordning utfärdad den 29 mars 2007 av regeringen i huvudstadsregionen Bryssel angående taxitjänster och uthyrning av fordon med chaufför (Arrêté du Gouvernement de la Region de Bruxelles Capitale om aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur)² i lydelse enligt förordning av den 27 mars 2014³, innehåller följande bestämmelse:

”Artikel 31. Förare får inte

...

7. locka till sig kunder eller låta någon annan locka till sig kunder för förarens räkning,

...”

II. Bakgrund, det nationella förfarandet och tolkningsfrågorna

7. Klagandena i det nationella målet, Flibtravel International SA och Leonard Travel International SA, är företag som bedriver reguljär busstrafik mellan järnvägsstationen Gare du Midi i Bryssel och flygplatsen Charleroi i Belgien.

8. Taxifordon av typen minibuss svänger in framför bussarnas parkeringsplats vid Gare du Midi. Dessa taxifordon kör huvudsakligen till flygplatsen Charleroi. Taxiförarna går fram till resenärer, som kommer ut från järnvägsstationen och går mot bussarna, och erbjuder dem en taxiresa för 13 euro per person. Ibland håller taxiförarna upp en liten tunn skylt, som på ena sidan har texten ”pendel till Charleroi flygplats 13 euro” tillsammans med fotografier på en minibusstaxi och ett flygplan, och på den andra sidan har texten ”buss 17 euro”. Taxifordonen kör så fort de har sju eller åtta passagerare ombord.

9. Klagandena gjorde gällande att det ovan beskrivna tillvägagångssättet stred mot bestämmelserna om taxitjänster och yrkade att detta i fortsättningen skulle förbjudas.

10. Genom avgörande av den 11 februari 2015 ogillades talan i första instans på grund av att de påstådda omständigheterna inte hade styrkts.

11. Den 13 juli 2015 överklagades avgörandet till Cour d’appel de Bruxelles (Appellationsdomstolen i Bryssel, Belgien). Denna domstol fann att omständigheterna var styrkta.

12. Den hänskjutande domstolen ansåg att det omtvistade tillvägagångssättet innebar ett åsidosättande av gällande bestämmelser och att talan därför var välgrundad. Den var dock tveksam till huruvida de ifrågavarande bestämmelserna var förenliga med unionsrätten och beslöt därför att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen med begäran om förhandsavgörande:

”1) Ska artikel 96.1 FEUF tolkas så, att artikeln är tillämplig på de priser och villkor som en medlemsstat har fastställt för dem som bedriver taxiverksamhet, när

a) de aktuella taxiresorna endast undantagsvis företas över nationsgränser,

2 — *Moniteur belge* av den 3 maj 2007, s. 23526.

3 — *Moniteur belge* av den 17 april 2014, s. 33241.

- b) en betydande andel av taxikunderna utgörs av personer som är medborgare eller har sin hemvist i unionen men som inte är medborgare i den aktuella medlemsstaten eller har sin hemvist där,
 - c) den ifrågavarande taxiresan för passagerarens del för det mesta inte utgör mera än en etapp på en längre resa, vars slutmål eller utgångspunkt ligger i en annan medlemsstat än den aktuella medlemsstaten?
- 2) Ska artikel 96.1 FEUF tolkas så, att den är tillämplig även på andra verksamhetsvillkor än prisvillkor och villkor för att erhålla tillstånd för att utöva den aktuella transportverksamheten? Det skulle i detta fall innebära förbud för taxiföretag att dels tillhandahålla individuella platser i stället för fordonet i dess helhet, dels att själva bestämma resmålet för den körsträcka som erbjuds kunderna, vilket skulle få till följd att taxiföretagen förhindrades att dela upp kunderna i grupper på grundval av deras resmål.
- 3) Ska artikel 96.1 FEUF tolkas så, att sådana åtgärder som avses i den andra frågan är förbjudna, såvida kommissionen inte har beviljat tillstånd, när
- a) huvudsyftet med åtgärderna är att skydda taxiföretag mot konkurrens från hyrbilsföretag, samt
 - b) åtgärdernas specifika verkan under de i målet aktuella förhållandena skulle innebära skydd för bussföretag mot konkurrens från taxiföretag?
- 4) Ska artikel 96.1 FEUF tolkas så, att den innebär förbud för taxiföretagare att locka till sig kunder, såvida de inte har beviljats tillstånd av kommissionen, när förbudet under de i målet rådande förhållandena skulle leda till en minskad möjlighet för dem att konkurrera med bussföretag om kunderna?"

13. Skriftliga yttranden har inkommit från Flibtravel International, Leonard Travel International, Saratax SCS and AAL Renting SA samt från kommissionen. I enlighet med artikel 76.2 i domstolens rättegångsregler har muntlig förhandling inte hållits.

III. Bedömning

A. Inledande anmärkningar

14. Den hänskjutande domstolen har ställt ett flertal frågor till domstolen. Även om dessa frågor har något olika infallsvinklar, är det gemensamma syftet i huvudsak att bestämma tillämpningsområdet för artikel 96.1 FEUF. Huvudfrågan är närmare bestämt följande: Ska denna artikel tillämpas på nationella bestämmelser som reglerar villkoren för att tillhandahålla taxitjänster?

15. Mot bakgrund av enbart ordalydelsen i artikel 96.1 FEUF är den hänskjutande domstolens tvekan beträffande artikelns räckvidd i viss mån förståelig. Tvivel om huruvida artikel 96 FEUF är tillämplig i det nu aktuella målet skingras emellertid snabbt om artikeln bedöms utifrån sitt syfte och sätts in ett bredare (historiskt och lagtekniskt) sammanhang.

16. Såsom angetts ovan har artikel 96 FEUF tillämpats ovanligt sällan inte endast av kommissionen utan även av domstolen i dess praxis. Det är därför nödvändigt att vid fastställande av artikelns innebörd utgå från ett brett perspektiv och tolka den mot bakgrund av regelverket i dess helhet, de historiska särdragen och unionsbildarnas överväganden.

B. Tillämpningsområdet för artikel 96.1 FEUF

1. *En historisk bestämmelse*

17. Artikel 96 FEUF har förblivit i stort sett oförändrad sedan den europeiska integrationens början. Punkt 1 i artikeln handlar om fraktsatser och villkor för transporter inom unionen som i något avseende innefattar stöd eller skydd till förmån för ett eller flera företag eller näringsgrenar. Mot bakgrund av bestämmelsens ursprung, som leder tillbaka ända till EKSG-avtalet, är det nödvändigt att sätta in artikel 96 FEUF och framför allt punkt 1 i artikeln i ett historiskt sammanhang.

18. Detta historiska sammanhang illustrerar varför, å ena sidan, de i artikel 96 FEUF åsyftade transporterna ska tolkas på så sätt att de avser transport av varor (och inte av personer) och varför, å andra sidan, de nu ifrågavarande fraktsatserna och villkoren omfattar enbart sådana av medlemsstaterna beslutade tariffer och villkor, som har betydelse för de ekonomiska villkor under vilka varor transporteras.

19. Av förarbetena till artikel 80 EEG, numera artikel 96 FEUF, framgår klart att denna artikels syfte är att säkerställa att de priser och villkor som medlemsstaterna tillämpar på transportverksamheter inte innebär samma påverkan som tullar, särbehandling eller subventioner beträffande transporterade varor.⁴ Det tycks mig redan på grund av detta stå klart att syftet med artikel 96.1 är att skydda fri rörlighet för varor snarare än transportörernas konkurrenssituation i sig. Denna bestämmelse förbjuder, enkelt uttryckt, statliga åtgärder, bland annat särskilda transporttariffer för specifika varor, som leder till en ekonomisk fördel för specifika företag eller näringsgrenar.

20. Artikel 96.2 FEUF föranleder samma slutsats. I denna artikel anges de skäl som kan motivera undantag från artikel 96.1 FEUF (underutvecklade regioners behov och problem i regioner som har blivit allvarligt påverkade av politiska förhållanden). Inriktningen på behovet att bistå områden som har drabbats av finansiella eller politiska svårigheter bekräftar, enligt min uppfattning, att den nu aktuella artikeln inte reglerar transporttjänster. Regionala olikheter och problem som uppkommer på grund av politiska omständigheter kan knappast åtgärdas genom att vissa transportörer behandlas mera förmånligt än andra. Såsom framgår av det fåtal beslut som kommissionen meddelat på området,⁵ gäller artikel 96.2 medlemsstaternas användning av förmånspriser och förmånsvillkor som gynnar produkter som kommer från drabbade områden.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) (Rapport av den 21 april 1956 från Messinakonferensens mellanstatliga kommitté till utrikesministrarna (den så kallade Spaak-rapporten), s. 67–69). I denna rapport sägs bland annat att reducerade tariffer för vissa varor ska behandlas på samma sätt som subventioner.

5 — Kommissionens beslut av den 16 februari 1962 om tillstånd för den italienska statsjärnvägens särskilda tariff nr 201, kommissionens beslut 64/160/EEG av den 26 februari 1964 om tillstånd att tillämpa Bilaga B ter till "Conditions générales d'application des tarifs pour le transport des marchandises" av Société nationale des chemins de fer de français (SNCF), kommissionens beslut 79/873/EEG av den 11 oktober 1979 om tillstånd för särskilda tariffer för den italienska statsjärnvägens särskilda tariff nr 201 (EGT L 269, 1979, s. 29), kommissionens beslut 79/874/EEG av den 11 oktober 1979 om tillstånd för särskilda tariffer för vissa järnvägs- och vägtransporter i Frankrike (EGT L 269, 1979, s. 31) och kommissionens beslut 91/523/EEG av den 18 september 1991 om upphävande av de reducerade tariffer som tillämpas av den italienska statsjärnvägen för transport av malm samt av produkter som har framställts och bearbetats på Sicilien och Sardinien (EGT L 283, 1991, s. 20).

6 — Se även beslut av den 18 juni 2012, Transports Schiocchet-Excursions/rådet och kommissionen (T 203/11, ej publicerat, EU:T:2012:308, punkterna 39 och 40).

21. Såsom står klart redan på grund av vad som har anförts ovan, har artikel 96 FEUF inte som syfte att skydda ett fritt tillhandahållande av transporttjänster och än mindre lokala taxitjänster. Man kan faktiskt ställa sig frågan vilken funktion artikel 96 FEUF numera kan ha i dagens Europa.⁷ Bestämmelsen hade förvisso betydelse under den europeiska integrationens första år.⁸ Orsaken härtill var att medlemsstater ibland tillämpade olika tariffer inom transportområdet för att skydda inhemsk produktion.

22. Även det större sammanhang, i vilket artikel 96.1 FEUF ingår, ger stöd för uppfattningen att denna bestämmelse saknar relevans för de nu aktuella föreskrifterna om taxitjänster.

2. Överväganden mot bakgrund av fördragets uppbyggnad

23. Det är till att börja med värt att notera att både artikel 95 och artikel 97 FEUF handlar om transportföretags agerande i förhållande till sina kunder (diskriminering och tillämpning av åtgärder som har samma verkan som tullavgifter). Att i det sammanhanget hävda att artikel 96 FEUF i stället handlar om någonting helt annat, nämligen frihet att tillhandahålla transporttjänster, framstår som direkt felaktigt.

24. Det mest övertygande argumentet för denna uppfattning återfinns emellertid på ett annat ställe i fördraget.

25. Framför allt skulle en tillämpning av artikel 96.1 FEUF på nationella bestämmelser om tillhandahållande av taxitjänster direkt strida mot den uttryckliga ordalydelsen i artikel 58 FEUF. Enligt sistnämnda artikel är tjänster på transportområdet specifikt undantagna från tillämpningsområdet för principen om frihet att tillhandahålla tjänster.⁹ Detta innebär att det fria utbytet av transporttjänster enligt artikel 91 FEUF ska regleras inom ramen för den gemensamma transportpolitiken.¹⁰ Några bestämmelser för en sådan politik har ännu inte införts.

26. Ett eventuellt godtagande av att artikel 96.1 FEUF inte endast avser reducerade tariffer och förmånsvillkor för varutransporter utan även av medlemsstaterna antagna regler om villkor för att tillhandahålla taxitjänster, skulle innebära en kontrollreglering av transporttjänster inte olik den i artikel 56 FEUF. Det skulle inte vara önskvärt, särskilt som transporttjänster artikel 58 FEUF uttryckligen är undantagna från tillämpningsområdet för artikel 56. Ett ytterligare skäl är att unionslagstiftarna hittills inte har genomfört någon sekundärlagstiftning för att liberalisera tillhandahållandet av taxitjänster inom ramen för den gemensamma transportpolitiken.

27. Såsom anförts ovan, handlar artikel 96.1 FEUF inte om friheten att tillhandahålla tjänster utan om statliga åtgärder som har likheter med statligt stöd till ett eller flera särskilda företag eller näringsgrenar. Skälet är att statliga myndigheters bestämmelser att garantera förmånliga fraktsatser och villkor kan en effekt som liknar statligt stöd. Artikel 96 FEUF utgör i den meningen en form av *lex specialis* beträffande fraktsatser och villkor, vilken kan jämföras med det allmänna förbudet mot

7 — Mot bakgrund av den inre marknadens framväxt till följd av Europeiska enhetsaktens ikraftträdande år 1986 har det till och med hävdats att artikel 96 FEUF är en meningslös bestämmelse, se Grard, L., "Article 76 CE" i Pingel, I. (red.), *Commentaire article par article des traits UE et CE*, andra upplagan, Dalloz, Paris, 2010, s. 675–677, se särskilt s. 677.

8 — Dom av den 10 maj 1960, Tyskland/Höga myndigheten (19/58, EU:C:1960:19, s. 234), dom av den 10 maj 1960, Compagnie des hauts fourneaux och fonderies de Givors m.fl./Höga myndigheten (27/58–29/58, EU:C:1960:20, s. 252), och dom av den 9 juli 1969, Italien/kommissionen (1/69, EU:C:1969:34, punkt 4).

9 — Dom av den 1 oktober 2015, Trijber och Harmsen (C-340/14 och C-341/14, EU:C:2015:641, punkt 47). Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Szpunar i de förenade målen Trijber och Harmsen (C-340/14 och C-341/14, EU:C:2015:505, punkt 27).

10 — Dom av den 7 november 1991, Pinaud Wieger (C-17/90, EU:C:1991:416, punkt 7), och dom av den 22 december 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, punkt 30).

statligt stöd i artikel 107 FEUF. Till skillnad från artikel 107 FEUF uppställs emellertid enligt artikel 96.1 FEUF inte något krav på att de granskade åtgärderna ska omfatta användning av statliga resurser. Under alla omständigheter ska olika former av statligt stöd, reducerade tariffer och förmånsvillkor godkännas av kommissionen.¹¹

28. Mot bakgrund av vad som ovan har anförts drar jag slutsatsen att artikel 96.1 FEUF inte ska tillämpas på en medlemsstats villkor för taxiföretag, när villkoren är av sådant slag som i det nationella målet.

IV. Förslag till avgörande

29. Mot bakgrund av ovan redovisade skäl föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som har ställts av Cour d'appel de Bruxelles (Appellationsdomstolen i Bryssel, Belgien) på följande sätt: Artikel 96.1 FEUF ska inte tillämpas på en medlemsstats villkor för taxiföretag, när villkoren är av sådant slag som i det förevarande nationella målet.

¹¹ — Se fotnot 5 för belysande exempel.