



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
N. WAHL
van 21 december 2016¹

Zaak C-253/16

**Flibtravel International SA
Leonard Travel International SA
tegen
AAL Renting SA
Haroune Tax SPRL
Saratax SCS
Ryad SCRI
Taxis Bachir & Cie SCS
en anderen**

[verzoek van de cour d'appel de Bruxelles (hof van beroep Brussel, België) om een prejudiciële beslissing]

„Artikel 96, lid 1, VWEU — Werkingssfeer — Nationale wetgeving tot vaststelling van de voorwaarden voor het verrichten van taxidiensten — Diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur — Verbod op het groeperen van klanten — Verbod op het ronselen van klanten — Verbod op het aanbieden van individuele plaatsen aan klanten — Verbod op het vooraf bepalen van de bestemming”

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft een van de misschien minder bekende bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Dit verzoek betreft de werkingssfeer van artikel 96, lid 1, VWEU, dat de lidstaten verbiedt om voor het vervoer binnen de Europese Unie de toepassing van prijzen en voorwaarden op te leggen welke steun of bescherming in het belang van een of meer ondernemingen of industrieën inhouden, tenzij de Commissie voor die prijzen en voorwaarden machtiging verleent. Tot op heden heeft het Hof in het kader van een prejudiciële procedure nog niet verduidelijkt welke uitlegging van deze bepaling dient te worden gegeven.

2. Gelet op de relatieve onbekendheid van artikel 96, lid 1, VWEU en de onzekerheid omtrent de werkingssfeer ervan, verzoekt de verwijzende rechter het Hof te beslissen of die bepaling toepassing vindt wanneer in nationale wetgeving de voorwaarden worden vastgelegd waaronder taxidiensten in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest moeten worden verricht.

3. Hierna zal ik toelichten waarom artikel 96, lid 1, VWEU geen toepassing vindt in omstandigheden als die welke tot het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing hebben geleid.

¹ — Procestaal: Engels

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

4. Artikel 96 VWEU, dat is opgenomen onder titel VI „Vervoer”, luidt als volgt:

- „1. Het is aan een lidstaat, behoudens machtiging van de Commissie, verboden voor het vervoer binnen de Unie de toepassing van prijzen en voorwaarden op te leggen welke enig element van steun of bescherming in het belang van een of meer ondernemingen of bepaalde industrieën inhouden.
2. De Commissie onderwerpt eigener beweging of op verzoek van een lidstaat de in lid 1 bedoelde prijzen en voorwaarden aan een onderzoek en houdt daarbij met name rekening, enerzijds met de vereisten van een passend regionaal economisch beleid, met de behoeften van minder ontwikkelde gebieden alsmede met de vraagstukken welke zich in door politieke omstandigheden ernstig benadeelde streken voordoen, en anderzijds met de gevolgen van die prijzen en voorwaarden voor de mededinging tussen de takken van vervoer.

[...]”

B. Nationaal recht

5. De ordonnantie van 27 april 1995 betreffende de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur bevat de volgende bepalingen:

„Artikel 2. Voor de toepassing van [deze ordonnantie] verstaat men onder:

- 1° ‚taxidiensten’: de bezoldigde vervoerdiensten van personen, met bestuurder, door middel van automobielen die aan de volgende eisen voldoen:

[...]

- c) de terbeschikkingstelling heeft betrekking op het voertuig en niet op elk van de plaatsen ervan wanneer het voertuig ingezet wordt als taxidienst, of op elk van de plaatsen van het voertuig en niet op het voertuig zelf wanneer het ingezet wordt als collectieve taxidienst met de machtiging van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering;

- d) de bestemming wordt door de cliënt bepaald;

- 2° ‚diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur’: alle diensten van bezoldigd vervoer van personen door middel van automobielen, die geen taxidiensten zijn en die verzekerd zijn door middel van voertuigen van het type auto, auto voor dubbel gebruik of minibas, met uitzondering van de voertuigen die als ziekenwagen uitgerust zijn;

[...]

Artikel 3. Niemand mag, zonder vergunning van de [Brusselse Hoofdstedelijke] Regering, een taxidienst exploiteren door middel van één of meer voertuigen vanop de openbare weg of op elke andere niet voor het openbaar verkeer opengestelde plaats die zich op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevindt. [...]

[...]

Artikel 16. Niemand mag, zonder vergunning van de [Brusselse Hoofdstedelijke] Regering, een dienst voor het verhuren van voertuigen met chauffeur op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest exploiteren door middel van één of meer voertuigen.

Enkel de exploitanten die houder zijn van een door de [Brusselse Hoofdstedelijke] Regering afgegeven vergunning mogen dienstleveringen afleggen waarvan het vertrekpunt (voor de gebruiker) gelegen is op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.”

6. Het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 29 maart 2007 betreffende de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur², zoals gewijzigd bij besluit van 27 maart 2014³, bepaalt:

„Artikel 31. Het is de chauffeurs verboden:

[...]

7° om klanten te ronselen of om klanten te doen ronselen door derden;

[...]”

II. Feiten, procedure en prejudiciële vragen

7. Appellantes in het hoofdgeding, de vennootschappen Flibtravel International SA en Leonard Travel International SA, exploiteren een vast bustraject tussen het treinstation Brussel-Zuid en de luchthaven van Charleroi (België).

8. Tegenover de parkeerplaats van de bussen aan het station Brussel-Zuid staan taxi's van het type bestelwagen die voornamelijk naar de luchthaven van Charleroi rijden. Reizigers die het station verlaten en zich naar de bussen begeven, worden door de taxichauffeurs aangeklampt, met het voorstel het traject met de taxi af te leggen tegen een prijs van 13 EUR per persoon. De chauffeurs zwaaien soms met een klein geplastificeerd bordje, met op de ene zijde de vermelding „shuttle to airport Charleroi 13 EUR”, voorzien van foto's van een taxi-bestelwagen en een vliegtuig, en op de andere zijde de vermelding „bus 17 EUR”. De taxi's vertrekken als zij zeven of acht passagiers aan boord hebben.

9. Appellantes voeren aan dat de hierboven beschreven praktijken in strijd zijn met de op taxidiensten toepasselijke wetgeving. Zij hebben een vordering tot staking van deze praktijken ingesteld.

10. De rechter in eerste aanleg heeft de vordering bij vonnis van 11 februari 2015 afgewezen omdat de aan de kaak gestelde feiten niet afdoende waren bewezen.

11. Appellantes hebben vervolgens op 13 juli 2015 hoger beroep ingesteld bij de cour d'appel de Bruxelles (hof van beroep Brussel, België). De cour d'appel heeft geoordeeld dat de feiten waren bewezen.

2 — *Belgisch Staatsblad* van 3 mei 2007, blz. 23526.

3 — *Belgisch Staatsblad* van 17 april 2014, blz. 33241.

12. De verwijzende rechter heeft vastgesteld dat de aan de zaak gestelde praktijken een inbreuk vormen op de geldende wetgeving en dat de vordering dus gegrond lijkt. Omdat deze rechter echter twijfels heeft over de verenigbaarheid van de betrokken wetgeving met het Unierecht, heeft hij de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Moet artikel 96, lid 1, VWEU aldus worden uitgelegd dat het van toepassing kan zijn op prijzen en voorwaarden die door een lidstaat zijn opgelegd aan de exploitanten van taxidiensten wanneer:
- a) tijdens de betrokken taxiritten slechts uitzonderlijk de nationale grenzen worden overschreden,
 - b) een belangrijk deel van de klanten van de betrokken taxi's bestaat uit staatsburgers van de Europese Unie of personen die in de Europese Unie verblijven, en die geen staatsburger van de betrokken lidstaat zijn of personen zijn die in de betrokken lidstaat verblijven en
 - c) in de concrete omstandigheden van de zaak, de betrokken taxiritten voor de passagier vaak slechts een etappe zijn in een langere reis waarvan het vertrekpunt of de eindbestemming in een ander land van de Unie dan de betrokken lidstaat ligt?
- 2) Moet artikel 96, lid 1, VWEU aldus worden uitgelegd dat het van toepassing kan zijn op exploitatievoorwaarden die niet de tariefvoorwaarden en de voorwaarden voor het verkrijgen van een vergunning voor het verrichten van de betrokken vervoersactiviteit zijn, zoals in de onderhavige zaak een verbod voor de exploitanten van taxi's om individuele plaatsen in plaats van het hele voertuig ter beschikking te stellen en een verbod voor die exploitanten om zelf de bestemming van een aan de klant aangeboden rit te bepalen, wat erop neerkomt dat deze exploitanten wordt belet klanten met dezelfde bestemming te groeperen?
- 3) Moet artikel 96, lid 1, VWEU aldus worden uitgelegd dat het, behoudens machtiging van de Commissie, maatregelen van hetzelfde soort als de in de tweede vraag bedoelde maatregelen verbiedt
- a) die, naast andere doelstellingen, algemeen tot doel hebben, de exploitanten van taxi's te beschermen tegen de concurrentie van bedrijven die voertuigen met chauffeur verhuren, en
 - b) die in de concrete omstandigheden van de zaak specifiek tot gevolg hebben dat exploitanten van bussen tegen de concurrentie van exploitanten van taxi's worden beschermd?
- 4) Moet artikel 96, lid 1, VWEU aldus worden uitgelegd dat het, behoudens machtiging van de Commissie, een maatregel verbiedt die de exploitanten van taxi's verbiedt klanten te ronselen, wanneer die maatregel in de concrete omstandigheden van de zaak tot gevolg heeft dat hun mogelijkheden voor het verwerven van klanten van een concurrerende busdienst worden beperkt?”

13. Schriftelijke opmerkingen werden ingediend door Flibtravel International, Leonard Travel International, Saratax SCS en AAL Renting SA, alsook door de Commissie. Overeenkomstig artikel 76, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof werd er geen pleitzitting gehouden.

III. Analyse

A. Inleidende opmerkingen

14. De verwijzende rechter heeft het Hof verschillende vragen gesteld. Hoewel de kwestie uit ietwat verschillende invalshoeken wordt benaderd, wordt met al deze vragen in wezen beoogd de werkingssfeer van artikel 96, lid 1, VWEU af te bakenen. De hamvraag is met name of deze bepaling toepassing vindt wanneer in nationale wetgeving de voorwaarden worden vastgelegd waaronder taxidiensten moeten worden verricht.

15. Indien uitsluitend bij de bewoordingen van artikel 96, lid 1, VWEU wordt aangeknoopt, vallen de twijfels van de verwijzende rechter omtrent de werkingssfeer van die bepaling tot op zekere hoogte te begrijpen. Wanneer rekening wordt gehouden met de bredere (historische en systemische) context en met het doel van die bepaling, zou elke twijfel omtrent de toepasselijkheid van artikel 96 VWEU in omstandigheden als in het hoofdgeding, echter snel moeten verdwijnen.

16. Zoals hierboven reeds werd aangestipt, heeft niet alleen de Commissie, maar ook het Hof in zijn rechtspraak ongewoon weinig een beroep gedaan op artikel 96 VWEU. Daarom is het noodzakelijk om de uitlegging van die bepaling te plaatsen in de bredere systemische context ervan, waarbij tevens de historische kenmerken en de discussies van de grondleggers van de Unie met betrekking tot die bepaling als leidraad dienen.

B. Werkingssfeer van artikel 96, lid 1, VWEU

1. *Een historische bepaling*

17. Sinds met de Europese integratie een aanvang is genomen, is artikel 96 VWEU grotendeels ongewijzigd gebleven. Lid 1 ervan heeft betrekking op prijzen en voorwaarden welke, voor het vervoer binnen de Unie, enig element van steun of bescherming in het belang van een of meer ondernemingen of bepaalde industrieën inhouden. Aangezien de wortels van artikel 96 VWEU helemaal teruggaan tot het EGKS-Verdrag, moet deze bepaling, en in het bijzonder lid 1 ervan, in haar historische context worden geplaatst.

18. Die historische context verduidelijkt waarom enerzijds het vervoer waarnaar in artikel 96 VWEU wordt verwezen, moet worden opgevat als goederenvervoer (en niet als personenvervoer), en anderzijds de daarin bedoelde prijzen en voorwaarden uitsluitend betrekking hebben op door de lidstaten opgelegde tarieven en voorwaarden die een invloed kunnen hebben op de financiële voorwaarden waaronder goederen worden vervoerd.

19. De voorbereidende documenten met betrekking tot artikel 80 EEG, thans artikel 96 VWEU, tonen duidelijk aan dat die bepaling beoogt te verzekeren dat de door de lidstaten op vervoer toegepaste prijzen en voorwaarden geen gelijkaardige effecten teweegbrengen als douanerechten of discriminatie of subsidies voor de vervoerde goederen.⁴ Alleen al om die reden lijkt het mij duidelijk dat artikel 96, lid 1, VWEU eerder ertoe strekt het vrije verkeer van goederen te beschermen in plaats van de mededingingssituatie van vervoerders op zich. Eenvoudig gezegd verbiedt die bepaling overheidsmaatregelen die een economisch voordeel verschaffen aan bepaalde ondernemingen of industrieën, in het bijzonder speciale vervoertarieven voor specifieke goederen.

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) (Intergouvernementale Commissie ingesteld door de Conferentie van Messina, Rapport van de delegatieleiders aan de ministers van Buitenlandse Zaken, „het rapport-Spaak”), blz. 67-69. Dat rapport licht onder meer toe dat steuntarieven voor bepaalde goederen op dezelfde manier moeten worden behandeld als subsidies.

20. Artikel 96, lid 2, VWEU wijst in dezelfde richting. Die bepaling somt mogelijke rechtvaardigingen op voor maatregelen die verboden zijn ingevolge lid 1 van artikel 96 VWEU (behoeften van minder ontwikkelde gebieden en vraagstukken welke zich in door politieke omstandigheden ernstig benadeelde streken voordoen). De nadruk op de noodzaak om steun te bieden aan regio's die te maken krijgen met financiële of politieke moeilijkheden, bevestigt naar mijn mening dat de onderzochte bepaling geen betrekking heeft op de verrichting van vervoerdiensten. Regionale verschillen of problemen die voortvloeien uit politieke omstandigheden, kunnen immers moeilijk worden verholpen door bepaalde aanbieders van vervoerdiensten gunstiger te behandelen dan anderen. Zoals blijkt uit het beperkt aantal besluiten van de Commissie dienaangaande⁵, heeft artikel 96, lid 2, VWEU in feite betrekking op de toepassing, door lidstaten, van voorkeursprijzen en -voorwaarden ten gunste van producten die afkomstig zijn uit getroffen gebieden.⁶

21. Zoals uit het voorgaande reeds blijkt, is artikel 96 VWEU niet ontworpen ter vrijwaring van het vrij verrichten van vervoerdiensten, laat staan van plaatselijke taxidiensten. Men kan zich eigenlijk afvragen welke functie artikel 96 VWEU nog kan hebben in het hedendaagse Europa.⁷ In het prille begin van de Europese integratie was er zeker een rol weggelegd voor deze bepaling⁸, met name wegens de discriminatoire tarieven die de lidstaten, met protectionistische doeleinden, soms toepasten op het vervoer.

22. Ook de bredere systemische context van artikel 96, lid 1, VWEU biedt steun voor de zienswijze dat regelingen betreffende de verrichting van taxidiensten niet onder die Verdragsbepaling vallen.

2. *Systemische overwegingen*

23. Om te beginnen dient te worden opgemerkt dat de artikelen 95 en 97 VWEU beide betrekking hebben op het gedrag van de vervoerder jegens zijn klanten (discriminatie en gedrag dat leidt tot met douanerechten gelijk te stellen gevolgen). In een dergelijke wetgevende context zou het tegen het gezond verstand indruisen te beweren dat artikel 96 VWEU in de plaats daarvan betrekking heeft op een heel ander voorwerp, namelijk de vrijheid van verrichting van vervoerdiensten.

24. Het meest overtuigende argument voor die zienswijze schuilt echter elders in het Verdrag.

5 — Beschikking van de Commissie van 16 februari 1962 betreffende machtiging tot toepassing van uitzonderingstarief nr. 201 van de Italiaanse staatsspoorwegen (PB 1962, 38, blz. 1229), beschikking 64/160/EEG van de Commissie van 26 februari 1964 waarbij machtiging wordt verleend tot handhaving van bijlage B ter van de „Conditions générales d'application des tarifs pour le transport des marchandises” (C.G.A.T.M. – algemene voorwaarden voor toepassing van de goederentarieven) van de „Société nationale des chemins de fer français” (S.N.C.F. – Franse spoorwegen) (PB 1964, 44, blz. 710), beschikking 79/873/EEG van de Commissie van 11 oktober 1979 betreffende machtiging tot toepassing van uitzonderingstarief nr. 201 van de Italiaanse staatsspoorwegen (PB 1979, L 269, blz. 29), beschikking 79/874/EEG van de Commissie van 11 oktober 1979 inzake machtiging tot toepassing van bijzondere tariefmaatregelen voor het vervoer per spoor en over de weg van bepaalde producten in Frankrijk (PB 1979, L 269, blz. 31) en beschikking 91/523/EEG van de Commissie van 18 september 1991 inzake de afschaffing van steuntarieven voor de Italiaanse spoorwegen ten behoeve van het vervoer van bulkdelfstoffen en op de eilanden Sicilië en Sardinië geproduceerde en verwerkte stoffen (PB 1991, L 283, blz. 20).

6 — Zie ook beschikking van 18 juni 2012, Transports Schiocchet – Excursions/Raad en Commissie (T-203/11, niet gepubliceerd, EU:T:2012:308, punten 39 en 40).

7 — Er is zelfs gesuggereerd dat, gelet op de evolutie van de interne markt na de inwerkingtreding van de Europese Akte van 1986, artikel 96 VWEU een zinloze bepaling is geworden, zie Grard, L., „Article 76 CE”, in Pingel, I. (red.), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, 2e uitgave, Dalloz, Parijs, 2010, blz. 675-677, op blz. 677.

8 — Arresten van 10 mei 1960, Duitsland/Hoge Autoriteit (19/58, EU:C:1960:19, blz. 484); en Compagnie des hauts fourneaux et fonderies de Givors e.a./Hoge Autoriteit (27/58–29/58, EU:C:1960:20, blz. 518), en 9 juli 1969, Italië/Commissie (1/69, EU:C:1969:34, punt 4).

25. In essentie zou de toepassing van artikel 96, lid 1, VWEU op nationale wetgeving die het verrichten van taxidiensten regelt, in schril contrast staan met de uitdrukkelijke bewoordingen van artikel 58 VWEU. Die bepaling sluit vervoerdiensten uitdrukkelijk uit van de werkingssfeer van de regels betreffende het vrij verrichten van diensten.⁹ Dat houdt in dat het vrij verrichten van vervoerdiensten moet worden verwezenlijkt via het gemeenschappelijke vervoerbeleid, overeenkomstig artikel 91 VWEU.¹⁰ Tot op heden zijn echter nog geen maatregelen in die zin genomen.

26. Tegen deze achtergrond zou, mocht worden aanvaard dat de werkingssfeer van artikel 96, lid 1, VWEU niet alleen steuntarieven en voorwaarden met betrekking tot vervoerde goederen omvat, maar ook regelingen van de lidstaten met betrekking tot de voorwaarden voor de verrichting van taxidiensten, dit meebrengen dat via wetsuitlegging door de rechter een controlemechanisme voor vervoerdiensten in het leven wordt geroepen dat vergelijkbaar is met dat in artikel 56 VWEU. Dat zou niet wenselijk zijn, niet in het minst omdat artikel 58 VWEU vervoerdiensten uitdrukkelijk uitsluit van de werkingssfeer van artikel 56 VWEU, maar ook omdat de Europese wetgever tot op heden geen secundaire wetgeving heeft vastgesteld met het oog op de liberalisering van de verrichting van taxidiensten in het kader van het gemeenschappelijke vervoerbeleid.

27. Zoals ik heb uiteengezet, heeft artikel 96, lid 1, VWEU in feite veeleer betrekking op overheidsmaatregelen die gelijkenissen vertonen met staatssteun voor een of meerdere ondernemingen of bepaalde industrieën, en niet zozeer op de vrijwaring van de vrije verrichting van vervoerdiensten. Het regulerend optreden door overheden om te zorgen voor gunstige vervoertarieven en -voorwaarden voor bepaalde goederen, kan immers een vergelijkbaar effect hebben als staatssteun. In die zin vormt artikel 96 VWEU een soort *lex specialis* inzake vervoertarieven en -voorwaarden ten opzichte van het algemeen verbod op staatssteun zoals vervat in artikel 107 VWEU. Anders dan artikel 107 VWEU vereist artikel 96, lid 1, VWEU echter niet dat de betrokken maatregelen het gebruik van staatsmiddelen impliceren. In ieder geval zijn steuntarieven en -voorwaarden, net als andere soorten staatssteun, aan de goedkeuring van de Commissie onderworpen.¹¹

28. Gelet op een en ander luidt de slotsom dat artikel 96, lid 1, VWEU geen toepassing vindt op door een lidstaat aan de exploitanten van taxidiensten opgelegde voorwaarden als die welke aan de orde zijn in het hoofdgeding.

IV. Conclusie

29. Gelet op al het voorgaande geef ik het Hof in overweging de vragen van de cour d'appel de Bruxelles te beantwoorden als volgt:

„Artikel 96, lid 1, VWEU vindt geen toepassing op door een lidstaat aan de exploitanten van taxidiensten opgelegde voorwaarden als die welke aan de orde zijn in het hoofdgeding.”

9 — Arrest van 1 oktober 2015, *Trijber en Harmsen* (C-340/14 en C-341/14, EU:C:2015:641, punt 47). Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Szpunar in de gevoegde zaken *Trijber en Harmsen* (C-340/14 en C-341/14, EU:C:2015:505, punt 27).

10 — Arresten van 7 november 1991, *Pinaud Wieger* (C-17/90, EU:C:1991:416, punt 7), en 22 december 2010, *Yellow Cab Verkehrsbetrieb* (C-338/09, EU:C:2010:814, punt 30).

11 — Zie voetnoot 5 voor enkele voorbeelden.