



Datum van inontvangstneming : 09/06/2016

Zaak C-253/16

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

3 mei 2016

Verwijzende rechter:

Cour d'appel de Bruxelles (België)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

21 april 2016

Appellanten:

Flibtravel International SA

Léonard Travel International SA

Geïntimeerden:

AAL Renting SA e.a.

Voorwerp en feiten van het hoofdgeding

- 1 Appellanten zijn handelsvennootschappen die een vast bustraject exploiteren, met name tussen het station Brussel-Zuid en de luchthaven van Charleroi (België).
- 2 Tegenover de parkeerplaats van de bussen aan het station Brussel-Zuid staan taxi's van het type bestelwagen geparkeerd, die zich voornamelijk naar de luchthaven van Charleroi begeven. 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 personen aan boord hebben.

- 3 Appellanten voeren aan dat deze gedragingen strijdig zijn met de eerlijke handelspraktijken omdat daarmee inbreuk wordt gemaakt op de regeling die van toepassing is op de taxidiensten, en zij vorderen dan ook de staking van deze gedragingen.
- 4 De rechter in eerste aanleg heeft de vordering bij vonnis van 11 februari 2015 afgewezen omdat de aangeklaagde feiten niet afdoende waren bewezen.
- 5 Appellanten hebben op 13 juli 2015 een beroepsschrift ingediend bij de cour d'appel de Bruxelles (hof van beroep Brussel) en daarbij hun vorderingen met talrijke bewijzen en getuigenissen onderbouwd. De cour d'appel heeft geoordeeld dat de feiten aldus waren bewezen, en ze uitsluitend toegerekend aan de rechtspersonen die de taxibedrijven exploiteren.
- 6 De cour d'appel is van oordeel dat de aangeklaagde praktijken een inbreuk op de geldende regeling vormen en dat de vordering tot staking, in dit stadium van de redenering, dus gegrond lijkt. De cour d'appel heeft twijfels over de verenigbaarheid van deze regeling met het Unierecht, en daarom heeft deze rechter de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over vier vragen betreffende de uitlegging van artikel 96 VWEU.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 7 Artikel 96, lid 1, VWEU, onder Titel VI met als opschrift „Vervoer”, luidt:

„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.”

Nationaal recht

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

„Artikel 2. Voor de toepassing van dit besluit 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 minibus, met uitzondering van de voertuigen die als ziekenwagen uitgerust zijn;...

Artikel 3. Niemand mag, zonder vergunning van de 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 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 Regering afgegeven vergunning mogen dienstleveringen afleggen waarvan het vertrekpunt (voor de gebruiker) gelegen is op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest....”

- 9 Het besluit van 29 maart 2007 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de taxidiensten en de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur, zoals gewijzigd bij besluit van 27 maart 2014, bepaalt:

„Artikel 31. Het is de chauffeurs verboden:

...

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

Beoordeling door de cour d’appel

- 10 De cour d’appel onderzoekt meer bepaald twee grieven die tegen verweersters zijn aangevoerd, te weten het organiseren van groepsvervoer naar de luchthaven van Charleroi en het ronselen van reizigers.

Groepsvervoer

- 11 De taxidiensten vanuit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn meer bepaald in de ordonnantie van 27 april 1995 geregeld.

- 12 De artikelen 2, 1° en 2°, junctis de artikelen 3 en 16, van de ordonnantie van 27 april 1995 bepalen dat taxi's enkel bezoldigde vervoerdiensten van personen mogen aanbieden die beantwoorden aan de in artikel 2, 1°, vastgestelde voorwaarden.
- 13 Elke andere dienst die niet beantwoordt aan de omschrijving „taxidiensten” als vastgesteld in artikel 2, 1°, valt onder de residuaire omschrijving van „diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur” als bedoeld in artikel 2, 2°. Artikel 16 verbiedt het aanbieden van dergelijke diensten zonder vergunning.
- 14 Deze bepalingen delen alle bezoldigde vervoerdiensten van personen met automobiele voertuigen zoals auto's, auto's voor dubbel gebruik of minibussen in naar twee elkaar uitsluitende categorieën, enerzijds taxidiensten en anderzijds diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur.
- 15 De exploitanten van taxi's mogen geen bezoldigde vervoerdiensten van personen aanbieden die buiten het in artikel 2, 1°, afgebakende kader vallen omdat de twee categorieën van diensten die aan een verschillende bestuurlijke vergunning zijn onderworpen, elkaar uitsluiten. Daaruit volgt dat de exploitanten van taxi's geen individuele plaatsen (in plaats van de hele wagen) ter beschikking van de passagiers mogen stellen en niet zelf (in plaats van de klant) hun bestemming op voorhand mogen bepalen. De cour d'appel is dan ook van oordeel dat de aangeklaagde praktijken wel degelijk een inbreuk op de ordonnantie van 27 april 1995 vormen.
- 16 De cour d'appel vraagt zich echter af of de ordonnantie van 27 april 1995 verenigbaar is met artikel 96 VWEU. Deze rechterlijke instantie heeft de partijen de mogelijkheid gegeven hierover een standpunt in te nemen.
- 17 Appellanten voeren aan dat artikel 96, lid 1, VWEU op de onderhavige zaak niet van toepassing is, in de eerste plaats omdat de erin bedoelde „prijzen en voorwaarden” enkel de tariefvoorwaarden en de voorwaarden voor het verkrijgen van de vergunning betreffen, met uitsluiting van andere exploitatievoorwaarden, en in de tweede plaats omdat de ordonnantie van 27 april 1995 geen enkele steun of bescherming verleent aan de exploitanten van bussen ten opzichte van de exploitanten van taxi's. Zij argumenteren dat artikel 96 VWEU slechts de toepassing inhoudt in hun sector van het in artikel 107 VWEU neergelegde algemene verbod op staatssteun en van het beginsel van non-discriminatie van onderdanen van de lidstaten op grond van nationaliteit.
- 18 Sommige geïntimeerden voeren aan dat artikel 96, lid 1, VWEU enkel van toepassing is op het gemeenschapsvervoer en niet op het nationale vervoer, en dus niet op de onderhavige zaak van toepassing is. Andere geïntimeerden argumenteren dat de in artikel 96, lid 1, VWEU bedoelde „prijzen en voorwaarden” enkel de tariefvoorwaarden en de voorwaarden voor het verkrijgen

van de vergunning betreffen, en dat de ordonnantie van 27 april 1995 geen enkele staatssteun vormt in het voordeel van een bepaalde onderneming of industrie.

- 19 De cour d'appel acht het derhalve noodzakelijk het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken.
 - De eerste prejudiciële vraag
- 20 Artikel 96, lid 1, VWEU betreft „vervoer binnen de Unie”. Letterlijk betekent lokaal vervoer binnen Brussel vervoer binnen de Unie, maar binnen de context van het VWEU kan de verwijzing naar „vervoer binnen de Unie” ook worden gelezen als een verwijzing naar „de handel (of het handelsverkeer) tussen de lidstaten”, als bedoeld in de artikelen 101, lid 1, VWEU, 102 VWEU, 107, lid 1, VWEU en 114, lid 6, VWEU. Er is dan ook reden om betreffende dit punt een prejudiciële vraag aan het Hof te stellen.
- 21 De volgende elementen kunnen voor het Hof nuttig zijn bij het onderzoek of de het betrokken vervoer nationaal dan wel internationaal is.
- 22 Inzake de taxidiensten is de ordonnantie van 27 april 1995 van toepassing op ritten waarvan het vertrekpunt voor de gebruiker in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest ligt. De meeste van de ritten die vanuit Brussel vertrekken zijn nationaal; het is slechts uitzonderlijk dat tijdens een rit de nationale grenzen worden overschreden.
- 23 Een belangrijk deel van de klanten van de Brusselse taxi's bestaat echter uit staatsburgers van de Europese Unie die niet de Belgische nationaliteit hebben of uit personen die buiten België in de Europese Unie verblijven („staatsburgers van de Unie of personen die er verblijven, die geen Belgische staatsburgers zijn of personen zijn die in België verblijven”). De Brusselse bevolking bestaat uit vele personen die er verblijven, maar geen Belgen zijn. De bezoekers uit het buitenland zijn eerder geneigd zich met de taxi te verplaatsen dan de Brusselaars, die hun eigen voertuig hebben en het lokale netwerk van het openbaar vervoer goed kennen.
- 24 De concrete omstandigheden van de onderhavige zaak betreffen ten slotte de taxiriten van het station Brussel-Zuid naar de luchthaven van Charleroi. Het station Brussel-Zuid is de eindbestemming of een halte van verschillende internationale treinen: Thalys vanuit Parijs of Amsterdam, Eurostar vanuit Londen, etc. De vluchten die vanuit Charleroi vertrekken zijn allemaal (of bijna allemaal) internationaal, aangezien hun bestemming vaak in een andere lidstaat van de Europese Unie ligt. De betrokken ritten zijn voor de betrokken passagier daarom vaak slechts een etappe in een langere reis waarvan het vertrekpunt of het eindbestemming in een ander land van de Unie dan België ligt.

– De tweede prejudiciële vraag

- 25 Het argument van appellanten, volgens hetwelk de „prijzen en voorwaarden”, bedoeld in artikel 96, lid 1, VWEU, niet de exploitatievoorwaarden betreffen die niet de tariefvoorwaarden en de voorwaarden voor het verkrijgen van een vergunning zijn, is op geen enkele aanwijsbare bron gebaseerd. Ook betreffende dit punt is het noodzakelijk het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken.

– De derde prejudiciële vraag

- 26 Artikel 96, lid 1, VWEU is enkel van toepassing op de maatregelen die „enig element van steun of bescherming in het belang van een of meer ondernemingen of bepaalde industrieën inhouden”. De tekst van de bepaling preciseert niet of, en in welke mate, met het doel of de gevolgen van de betrokken maatregelen rekening moet worden gehouden, en evenmin wat precies onder de begrippen „bescherming” en een „bepaalde industrie” moet worden verstaan. Ook betreffende dit punt moet een prejudiciële vraag aan het Hof worden gesteld, en daarbij worden de volgende elementen ter beoordeling aangebracht.
- 27 Inzake de door de ordonnantie van 27 april 1995 nagestreefde doelen geven de parlementaire voorstukken aan dat de ordonnantie tot doel heeft „[voor de clientèle] een dienst [te waarborgen] die veiligheid aan snelheid en efficiëntie koppelt” en het probleem van het gebrek aan rendabiliteit in de taxisector op te lossen en de concurrentie te controleren die de exploitanten van taxi’s ondervinden van de bedrijven die voertuigen met chauffeur verhuren:

„Vermits de verhuurdiensten van voertuigen met chauffeur aan geen enkele bijzondere verplichting, aan geen enkele eigen reglementering, noch aan de minste controle gebonden zijn, vormden zij in zekere gevallen snel een nieuwe bron van oneerlijke concurrentie voor de taximaatschappijen die onderworpen zijn aan ontelbare wettelijke verplichtingen en reglementeringen...

Het totaal gebrek aan een toepasbare reglementering op de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur maakt elk verweer tegen deze diensten, in werkelijkheid vermomde taxi’s, onmogelijk. Dit ontwerp poogt tegemoet te komen aan deze ernstige tekortkoming met instemming van de betrokken middens zowel in de taxisector als in de sector van de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur, die beide de schadelijke gevolgen moeten ondergaan van de handelingen van diegenen die nu voordeel trekken uit de verwarring...

Het ontbreken van een preventief toezicht op deze [diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur] veroorzaakt misbruiken die zo belangrijk waren dat echte niet officiële maar goed georganiseerde taxidiensten geleid hebben en nog steeds leiden tot een onwettelijke en schadelijke concurrentie voor de toegelaten diensten...

Men zal echter de nadruk leggen op de ingevoerde beperking op het vrije verkeer van de [huur]voertuigen die onontbeerlijk was omwille van de heden vastgestelde misbruiken: door rond te rijden of in de nabijheid van hotels, restaurants, spektakelzalen te wachten, pikken te veel verhuurwagens klanten op die wettelijk bestemd zijn voor taxidiensten wat niet alleen conflicten tussen de twee betrokken sectoren met zich meebrengt, maar ook talrijke klachten van klanten die bedrogen uitkwamen in de aard van het voertuig en dus in de prijs van de rit...

Omwille van de bijzondere aard van de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur, zullen de voertuigen die ingezet worden voor die dienst zich uitsluitend voor de noden van de dienst op de openbare weg begeven en erop stationeren. Het nagestreefde doel is hier opnieuw zoveel mogelijk het vermijden van de verwarring tussen de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur en de taxidiensten...

De Staatssecretaris onderstreept het dringende karakter van het ontwerp gezien de verslechterende toestand in de sector van de taxi's. Hij alludeert in het bijzonder op de strijd tussen de taximaatschappijen en de zogenaamde limousinemaatschappijen (verslag, Documenten van de Raad van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, 1994-1995, nr. A-368/2, blz. 3)"

- 28 Het Grondwettelijk Hof heeft bevestigd dat de regeling onder andere als doel had om de concurrentie tussen de taxi's en de verhuurders van voertuigen met chauffeur te regelen:

„Aangezien de taxidiensten beschouwd dienen te worden als een dienstverlening met een karakter van openbaar nut, vermag de gewestwetgever maatregelen te nemen om te vermijden dat de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur de activiteit van de taxidiensten in het gedrang zouden brengen. Het onderscheid dat uit de betwiste maatregelen voortspruit steunt op een objectief criterium dat een redelijk verband van evenredigheid vertoont met de nagestreefde doelstelling die erin bestaat de overleving en de rentabiliteit van de taxidiensten te waarborgen. (...) Op grond van dergelijke vereisten kunnen de twee door de bestreden ordonnantie geregelde activiteiten van elkaar worden onderscheiden en kan worden verboden dat de diensten voor het verhuren van voertuigen met chauffeur inbreuk maken op de activiteitsfeer van de taxidiensten (arrest van 15 oktober 1996, nr. 56/96, punten B.11 en B.14)

- 29 Een van de doelstellingen van de ordonnantie bestaat er dus in om de respectievelijke activiteitsferen van de twee categorieën van marktdeelnemers in de sector van het bezoldigde vervoer van personen, de exploitanten van taxi's en de bedrijven die voertuigen met chauffeur verhuren, af te bakenen en te verhinderen dat de tweede groep de eerste groep beconcurrereert in de sector die voor de eerste groep is voorbehouden. De ordonnantie streeft nog andere doelen na, inzake de kwaliteit van de dienstverlening aan de klant.

- 30 Inzake de gevolgen van de ordonnantie van 27 april 1995 is het waarschijnlijk dat zij in het algemeen beantwoorden aan de nagestreefde doelen en dat de ordonnantie er inderdaad toe leidt dat de exploitanten van taxi's worden beschermd tegen de concurrentie van de bedrijven die voertuigen met chauffeur verhuren, maar de cour d'appel beschikt niet over de marktgegevens op basis waarvan thans definitief uitspraak kan worden gedaan. Het specifieke verbod op groepage van klanten is een beperking die aan de taxi's wordt opgelegd en die hun geen enkele bescherming biedt.
- 31 Deze analyse toont daarentegen aan dat de ordonnantie, als ze niet strijdig met het Unierecht wordt bevonden, de exploitanten van bussen tegen de concurrentie van de exploitanten van taxi's zal beschermen – ook al maakte dit geen deel uit van de doelen van de Brusselse wetgever toen hij de ordonnantie heeft vastgesteld – aangezien de cour d'appel in dat geval de stakingsvordering van appellanten tegen de geïntimeerde exploitanten van taxi's zal moeten toewijzen.

Ronselen

- 32 De precieze betekenis van het begrip „ronselen” is niet geëxpliciteerd in de arresten van 29 maart 2007 en 27 maart 2014. In de gebruikelijke zin betekent dit woord „aantrekken met publicitaire of andere middelen” (Petit Larousse).
- 33 Wat ook de inhoud van het begrip is, het is zeker dat de betrokken gedragingen, te weten het feit dat taxichauffeurs, of personen die voor hun rekening handelen, op eigen initiatief personen aanklappen die het station Brussel-Zuid verlaten en hen mondeling uitnodigen om een taxi te nemen om naar de luchthaven van Charleroi te gaan, en daarbij de prijs en de snelheid van de rit aanprijzen, onder dit begrip vallen.
- 34 De cour d'appel is daarom van oordeel dat de stakingsvordering ook gegrond lijkt wat de beschuldigingen van ronselen betreft, maar heeft vragen bij de verenigbaarheid van het verbod op ronselen met het Unierecht.

– De vierde prejudiciële vraag

- 35 Het door het ronselverbod nagestreefde doel is niet duidelijk. De cour d'appel heeft geen weet van een bron die toelicht welke doelstellingen aan de basis liggen van het verbod. In een arrest van de Raad van State van 26 mei 2003 (nr. 119.891) wordt enige informatie verstrekt over de bestaansreden van een soortgelijk ronselverbod dat de Stad Brussel aan restaurateurs heeft opgelegd: de praktijk stoort de voorbijgangers, veroorzaakt ruzies op de openbare weg tussen concurrerende ronselaars en vormt oneerlijke concurrentie. Het is niet uitgesloten dat soortgelijke beweegredenen het ronselverbod voor taxichauffeurs hebben gerechtvaardigd, maar bij gebrek aan betrouwbare informatie weigert de cour d'appel te speculeren over de beweegredenen van de Regering.

- 36 De gevolgen van het verbod zijn daarentegen duidelijk: het vermindert de mogelijkheden voor exploitanten van taxi's om bepaalde potentiële klanten aan te trekken. De feiten in de onderhavige zaak tonen dat het in bijzonder dankzij het ronselen waarvan appellanten de staking vorderen, dat de taxi's vele klanten hebben verworven die op het punt stonden de bus te nemen.

Prejudiciële vragen

- 37 De cour d'appel stelt de volgende vragen:

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 taxiriten 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 in de betrokken lidstaat verblijven en

(c) in de concrete omstandigheden van de zaak, de betrokken taxiriten 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?