Datum van inontvangstneming	:	06/08/2014

Zaak C-318/14

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 juli 2014

Verwijzende rechter:

Nejvyšší správní soud (Tsjechië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

6 juni 2014

Verzoekende partij (appellante):

Slovenská autobusová doprava Trnava, a.s. (Slowakije)

Verwerende partij (geïntimeerde):

Krajský úřad Olomouckého kraje (Tsjechië)

Rechtsgrondslag:

Artikel 267 VWEU

I. Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding en prejudiciële vragen

1 De Nejvyšší správní soud (hooggerechtshof in bestuurszaken) heeft in de zaak Slovenská autobusová doprava Trnava, a.s. (Slowakije), verzoekster, tegen de Krajský úřad Olomouckého kraje (regionaal bureau van de regio Olomouc) (Tsjechië), verweerder, betreffende verzoeksters cassatieberoep tegen de beslissing van de Krajský soud v Ostravě (regionale rechtbank te Ostrava) van 23 oktober 2013, aan het Hof van Justitie de volgende vragen voor een prejudiciële beslissing voorgelegd:

1. Moet artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie juncto artikel 52 daarvan aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen de toepassing van nationale bepalingen op grond waarvan een vervoersondernemer met zetel in een andere lidstaat en een organisatorische eenheid in Tsjechië, voor

de exploitatie van binnenlandse geregelde diensten (openbaar stadsvervoer) naast de vergunningen en concessies waarover een vervoersondernemer met zetel in Tsjechië moet beschikken ook een bijzondere vergunning moet verkrijgen die de administratieve autoriteiten discretionair verlenen?

2. Is het voor het antwoord op de eerste vraag relevant dat deze zaak openbaar stadsvervoer betreft in het kader van een openbaredienstverplichting, op basis van een openbaredienstcontract tegen een uit openbare middelen verleende vergoeding in de zin van verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad?

3. Kan artikel 3, lid 3, van verordening (EG) nr. 12/98 van de Raad tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot binnenlands personenvervoer over de weg in een lidstaat waar zij niet gevestigd zijn juncto artikel 91 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, aldus worden uitgelegd dat een lidstaat de exploitatie van openbaar stadsvervoer door een vervoersondernemer met zetel in een andere lidstaat mag beperken zoals beschreven in de eerste vraag?

II. Aangevoerde bepalingen van Unierecht

2 Het onderhavige geding betreft in het bijzonder volgende bepalingen:

- artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”), artikel 52, lid 1, VWEU en artikel 54 VWEU;

- artikel 3, lid 3, van verordening (EG) nr. 12/98 van de Raad van 11 december 1997 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers worden toegelaten tot binnenlands personenvervoer over de weg in een lidstaat waar zij niet gevestigd zijn (PB 1998, L 4, blz. 10) (hierna: „verordening nr. 12/98”) juncto artikel 91 VWEU;

- verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad (PB L 315, blz. 1).

III. Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

3 § 2, lid 12, van zákon č. 111/1994 Sb. o silniční dopravě (wet nr. 111/1994 inzake vervoer over de weg; hierna: „wet nr. 111/1994”) definieert een wegvervoerder („vervoersondernemer”) als de rechtspersoon of natuurlijke persoon die vervoersdiensten over de weg verricht overeenkomstig deze wet, en een

buitenlandse vervoersondernemer meer bepaald als een buiten Tsjechië gevestigde rechtspersoon die vervoersdiensten verricht met motorvoertuigen met een door een andere staat afgegeven kentekenplaat.

4 Krachtens § 32 van wet nr. 111/1994 mogen buitenlandse vervoersondernemers, behoudens andersluidende bepalingen in een internationale overeenkomst, enkel wegvervoersdiensten tussen plaatsen op Tsjechisch grondgebied verrichten indien zij beschikken over een bijzondere vergunning van het Ministerstvo dopravy (ministerie van Transport) (lid 1). Deze bijzondere vergunning wordt echter enkel verleend aan een buitenlandse vervoersondernemer die overeenkomstig de voorschriften van de staat waar hij is gevestigd of verblijft, gemachtigd is internationale wegvervoersdiensten te verrichten (lid 2). De bijzondere vergunning wordt verleend voor één transport of voor een beperkt of onbeperkt aantal transporten gedurende een bepaald tijdvak, van hoogstens een jaar (lid 3).

5 § 35, lid 2, van wet nr. 111/1994 bepaalt dat het bureau voor vervoer boetes tot 500 000 CZK kan opleggen voor overtreding van deze wet, zoals het verrichten van vervoersdiensten zonder de vereiste vergunning.

IV. Korte uiteenzetting van de feiten

A. Situatie van verzoekster

6 In 2009 gunde de Statutární město Přerov (gemeente Přerov) aan verzoekster, een naamloze vennootschap naar Slowaaks recht, een opdracht voor de exploitatie van acht lijnen van haar openbare stadsvervoer en sloot zij als aanbestedende dienst met verzoekster een openbaredienstcontract voor passagiersvervoer. Voor de aanvang van die exploitatie, die liep van 1 januari 2010 tot en met 30 november 2011, i) richtte verzoekster met het oog daarop in Tsjechië een organisatorische eenheid van een buitenlandse rechtspersoon op, ii) verkreeg zij in Tsjechië een concessie voor het ondernemingsdoel „Wegvervoer – binnenlandse geregelde openbare diensten”, iii) verkreeg zij voor de exploitatie van elke betrokken stadslijn een vergunning, en iv) verkreeg zij een certificaat houdende toelating tot het stedelijke busvervoer.

B. Procedure bij het ministerie van Transport

7 Bij besluit van 12 november 2010 deelde het ministerie van Transport aan verzoekster mee dat zij als in het buitenland gevestigde rechtspersoon enkel tot het openbare stadvervoer in Tsjechië kon worden toegelaten indien zij beschikte over een bijzondere vergunning in de zin van § 32 van wet nr. 111/1994. Bij daaropvolgende besluiten – het laatste van 9 november 2012 – werd verzoeksters verzoek om een bijzondere vergunning geweigerd, met name op grond dat in casu geen uitzonderlijke transportbehoeften bestonden, aangezien voldoende in Tsjechië gevestigde vervoersondernemers de betrokken stadslijnen konden exploiteren.

C. Daaropvolgende administratieve procedure

8 Op initiatief van het ministerie van Transport heeft de Magistrát města Přerov (gemeenteraad van Přerov, hierna: „gemeenteraad") een administratieve sanctieprocedure tegen verzoekster geopend. Bij besluit van 19 december 2011 heeft hij geoordeeld dat verzoekster een overtreding zoals bedoeld in § 35, lid 2, sub a, van wet nr. 111/1994 had begaan en haar een boete van 100 000 CZK opgelegd en gelast de procedurekosten, ten belope van 1 000 CZK, te betalen. De gemeenteraad sloot zich aan bij het standpunt van het ministerie van Transport dat buitenlandse vervoersondernemers enkel vervoersdiensten tussen twee plaatsen in Tsjechië (zogenaamde „cabotage") mogen verrichten indien zij beschikken over een bijzondere vergunning, tenzij anders bepaald in een internationale overeenkomst, terwijl volgens artikel 3 van verordening nr. 12/98 cabotagevervoer niet onafhankelijk van een internationale geregelde dienst mag worden uitgevoerd, waarbij stads- en voorstadsvervoer uitdrukkelijk worden uitgesloten. Verordening nr. 12/98 verbiedt cabotage in het stads- en voorstadsvervoer dus volledig.

9 Bij besluit van 13 februari 2012 (hierna: „bestreden besluit") heeft verweerder verzoeksters beroep tegen het besluit van de gemeenteraad van 19 december 2011 verworpen.

D. Gerechtelijke procedure

10 Verzoekster is tegen het bestreden besluit opgekomen bij de Krajský soud v Ostravě. Deze rechter heeft de vordering afgewezen bij beslissing van 23 oktober 2013, in wezen op grond dat verzoekster als een in het buitenland gevestigde rechtspersoon de betrokken stadslijnen exploiteerde zonder bijzondere vergunning en in casu geen internationale of Unierechtelijke bepalingen met rechtstreekse werking zich ertegen verzetten dat § 32 van wet nr. 111/1994 op verzoekster wordt toegepast. Verzoekster (thans appellante) heeft tegen die beslissing cassatieberoep ingesteld bij de Nejvyšší správní soud.

V. Samenvatting van verzoeksters argumenten in de administratieve en gerechtelijke procedures

11 Volgens verzoekster bieden de bepalingen van nationaal en Europees recht inzake de voorwaarden waaronder buitenlandse vervoersondernemers worden toegelaten tot het openbare stadsvervoer grond voor de uitlegging dat verordening nr. 12/98 de exploitatie van stads- en voorstadsvervoer door niet in die staat gevestigde vervoersondernemers niet verbiedt, aangezien uit artikel 3, lid 3, van deze verordening en de considerans daarvan kan worden afgeleid dat stads- en voorstadsvervoer zelfs zonder geregeld internationaal vervoer kan worden geëxploiteerd. Zij mocht ook zonder bijzondere vergunning openbaar stadsvervoer exploiteren, aangezien zij een organisatorische eenheid in Tsjechië had opgericht en in het bezit was van alle vereiste concessies en vergunningen. Een andere

uitlegging zou in strijd zijn met het Unierecht, verzoekster discrimineren, en onverenigbaar zijn met de Unierechtelijke mededingingsregels.

12 Voorts voert verzoekster aan dat voor zover de verlening van een bijzondere vergunning volledig aan de discretionaire beoordeling van het ministerie van Transport wordt overgelaten en ter zake geen duidelijke regels bestaan, een vermoeden kan bestaan dat de administratieve autoriteit niet objectief beslist.

VI. Toepassing van de rechtspraak van het Hof van Justitie

13 Het Hof heeft zich reeds uitgesproken over de verrichting van binnenlandse geregelde vervoersdiensten in de vorm van openbaar stadsvervoer door een buitenlandse vervoersondernemer in zijn arrest van 22 december 2010, Yellow Cab (C-338/09, Jurispr. blz. I-13946). In het licht van dat arrest i) zijn de algemene regels inzake de vrijheid van dienstverrichting niet van toepassing op binnenlandse geregelde vervoersdiensten en wordt deze sector geregeld door het afgeleide recht; ii) zijn verordeningen nrs. 684/92 en 12/98 in casu evenmin van toepassing, aangezien de zaak betrekking heeft op openbaar stadsvervoer, niet op cabotage in het kader van internationale busdiensten, en iii) mogen de bepalingen betreffende de exploitatie van openbaar stadsvervoer niet worden getoetst aan de Unierechtelijke mededingingsregels.

14 Volgens het Hof kunnen echter de regels inzake de vrijheid van vestiging in de zin van artikel 49 VWEU van toepassing zijn op de exploitatie van openbaar stadsvervoer, met dien verstande dat rechtspersonen die openbaar stadsvervoer wensen te exploiteren op het grondgebied van een andere lidstaat zich mogelijk moeten vestigen in de betrokken lidstaat en daar de vereiste vergunning moeten verkrijgen vooraleer zij van start kunnen gaan. Een dergelijke vergunningsplicht mag echter niet discrimineren op basis van nationaliteit en moet objectief gerechtvaardigd zijn. De vergunning mag niet worden geweigerd op grond dat de rentabiliteit van bestaande exploitaties moet worden gewaarborgd en de verlening ervan mag niet afhangen van de discretionaire bevoegdheid van de administratieve autoriteiten, waardoor de Unierechtelijke regels, in het bijzonder de bepalingen betreffende de fundamentele vrijheden, van hun nuttig effect kunnen worden beroofd.

15 Overeenkomstig vaste rechtspraak van het Hof verbiedt artikel 49 VWEU elke lidstaat om met betrekking tot personen die gebruik maken van de vrijheid om zich aldaar te vestigen, in zijn wetgeving bepalingen op te nemen inzake de uitoefening van hun bedrijfsactiviteiten die verschillen van die welke zijn vastgesteld voor de eigen burgers (zie arrest van 28 januari 1986, Commissie/Frankrijk, C-270/83, Jurispr. blz. 273 en latere rechtspraak). Een beperking van de vrijheid van vestiging kan enkel gerechtvaardigd zijn indien sprake is van een van deze drie uitzonderlijke gevallen: i) het bestaan van een van de in de artikelen 51 VWEU en 52 VWEU neergelegde uitzonderingen; ii)

maatregelen die zonder discriminatie worden toegepast, hun rechtvaardiging vinden in dwingende redenen van algemeen belang, geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, en niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel (zie arrest van 30 november 1995, Gebhard, C 55/94, Jurispr. blz. I-4165, punt 37), en iii) maatregelen om te verhinderen dat nationale regels worden omzeild (zie arrest van 30 september 2003, Inspire Art, C-167/01, Jurispr. blz. I-10155, punt 120).

VII. Positie van de Nejvyšší správní soud

16 Bij zijn beoordeling van de gegrondheid van het cassatieberoep twijfelt de verwijzende rechter of het vereiste dat verzoekster voor aanvang van de betrokken exploitatie een bijzondere vergunning van het ministerie van Transport moet krijgen, verenigbaar is met het Unierecht, in het bijzonder met de artikelen 49 e.v. VWEU.

17 Voor zover verzoekster de betrokken stadslijnen bijna twee jaar exploiteerde, is duidelijk sprake van een regelmatige economische activiteit op lange termijn, niet van een eenmalige of tijdelijke dienst. Voorts had verzoekster met haar organisatorische eenheid effectief een vestiging in Tsjechië, maar kon zij niettemin haar ondernemingsdoel niet uitoefenen onder dezelfde voorwaarden als binnenlandse vervoersondernemers, op de enkele grond dat haar zetel zich in Slowakije bevond.

18 De Nejvyšší správní soud is van oordeel dat, ongeacht of wettelijk gezien aanspraak kan worden gemaakt op toekenning van de bijzondere vergunning, het vereiste op zich om de vergunning te verkrijgen voor de aanvang van de exploitatie van de geregelde diensten bijzonder ontmoedigend is voor buitenlandse vervoersondernemers. Een bijzondere vergunning wordt hoogstens voor een jaar verleend en de onzekerheid of de vergunning na afloop van de vergunningsduur wordt vernieuwd, maakt elke investering voor vestiging op het Tsjechische grondgebied bijzonder precair. De meeste geregelde diensten worden bovendien geëxploiteerd in het kader van een openbaredienstverplichting, en de aanbestedende diensten gunnen regelmatig openbare opdrachten voor passagiersvervoer voor langer dan een jaar, zodat buitenlandse vervoersondernemers niet kunnen deelnemen aan de aanbestedingsprocedures. Daarnaast moet voor het verkrijgen van een bijzondere vergunning duidelijk een lange procedure worden doorlopen (in casu duurde de administratieve procedure na verzoeksters verzoek bij het ministerie van Transport alleen al twee jaar). Die omstandigheden maken de uitoefening van het recht op vestiging op Tsjechisch grondgebied nagenoeg onmogelijk. Voorts is de voorwaarde voor verlening van de bijzondere vergunning volgens dewelke een buitenlandse vervoersondernemer gemachtigd moet zijn om internationale geregelde diensten te exploiteren, zelfs indien hij niet het voornemen heeft dergelijke diensten daadwerkelijk te exploiteren, discriminerend.

19 De bepaling die ten tijde van de feiten was neergelegd in § 32 van wet nr. 111/1994 vormt dus een beperking van de vrijheid van vestiging in de vorm van een directe discriminatie, die duidelijk geen rechtvaardiging kan vinden in de eerste categorie van de uitzonderingen op de vrijheid van vestiging (zie punt 15 hierboven), met name niet in artikel 52 VWEU, aangezien § 32 van wet nr. 111/1994 duidelijk uitsluitend bescherming van de binnenlandse markt beoogt (door de bijzondere vergunning afhankelijk te maken van dringende behoefte en de onmogelijkheid om de vervoersdiensten te laten verrichten door binnenlandse vervoersondernemers).

VIII. Motivering van de verwijzing

20 Niettemin rijst de vraag of bovenstaande beperkingen van de vrijheid van vestiging hun rechtvaardiging kunnen vinden in, bijvoorbeeld, i) het waarborgen van de veiligheid van de gebruikers van het openbaar vervoer, ii) een betere handhaving van de veiligheids- en kwaliteitsvereisten in het openbaar vervoer, of iii) een doeltreffendere uitvoering van de opgelegde sancties, met andere woorden in gronden die kunnen worden beschouwd als gronden betreffende de bescherming van de gezondheid of de openbare orde. De Nejvyšší správní soud ziet echter niet in waarom dergelijke doelstellingen niet kunnen worden verwezenlijkt door de gebruikelijke verplichtingen en regels die ook voor binnenlandse vervoersondernemers gelden, toe te passen.

21 Voorts is de omstandigheid dat buitenlandse vervoersondernemers daadwerkelijk van aanbestedingsprocedures werden uitgesloten kennelijk in strijd met artikel 5, lid 3, van verordening nr. 1370/2007, op grond waarvan openbaredienstcontracten in beginsel worden gegund op basis van een transparante en niet-discriminerende aanbestedingsprocedure die openstaat voor alle marktdeelnemers. Krachtens artikel 8, lid 2, van die verordening kan de toepassing van die bepaling evenwel worden beperkt gedurende een overgangsperiode tot 2019.

22 Daarnaast rijst de vraag of toepassing van de artikelen 49 e.v. VWEU in feite geen omzeiling is van de duidelijke wil van de lidstaten om de nationale markten inzake vervoersdiensten te beschermen of concurrentie van buitenlandse vervoersondernemers enkel mogelijk te maken binnen het kader van de maatregelen van afgeleid EU-recht die zijn vastgesteld om uitvoering te geven aan artikel 90 VWEU. Volgens artikel 91, lid 1, VWEU moeten juist die maatregelen de voorwaarden vaststellen waaronder vervoersondernemers die niet gevestigd zijn in een lidstaat daar vervoersdiensten mogen verrichten. Voorts moeten volgens artikel 91, lid 2, VWEU het behoud van de werkgelegenheid en de levenstandaard en de gevolgen voor de exploitatie van de vervoersfaciliteiten als legitieme belangen in aanmerking worden genomen bij de vaststelling en toepassing van dergelijke maatregelen en bepalingen. Het is derhalve onduidelijk of de betrokken verplichting om een bijzondere vergunning voor de exploitatie van openbaar stadsvervoer te verkrijgen (in een sector die op grond van

bepalingen van afgeleid recht die zijn vastgesteld op basis van de artikelen 90 e.v. VWEU klaarblijkelijk niet openstond voor buitenlandse vervoersondernemers; zie verordening nr. 12/98) ook niet gerechtvaardigd kan zijn in het licht van die doelstellingen.

23 Tot slot is het niet mogelijk de acte éclairé-uitzondering toe te passen, op grond waarvan de Nejvyšší správní soud, als rechter van wie de beslissingen niet vatbaar zijn voor hoger beroep, niet verplicht zou zijn een prejudiciële vraag te stellen. De onderhavige zaak verschilt immers wezenlijk van de zaak die heeft geleid tot het bovengenoemde arrest Yellow Cab, meer bepaald omdat zij geen betrekking heeft op stadsvervoer voor toeristen, om hen naar monumenten te brengen, maar veeleer op het verzekeren van gewone vervoersdiensten in het kader van stads- en voorstadsvervoer door middel van geregeld openbaar stadsvervoer op basis van een openbaredienstcontract in het kader van een openbaredienstverplichting tegen een uit overheidsmiddelen verleende vergoeding.