

Rechtssache C-50/21

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

29. Januar 2021

Vorlegendes Gericht:

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Spanien)

Datum der Vorlageentscheidung:

19. Januar 2021

Klägerin:

Prestige and Limousine, S. L.

Beklagte:

Área Metropolitana de Barcelona

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Klage vor dem Verwaltungsgericht gegen eine Verordnung einer Gebietskörperschaft – Personenverkehr – Lizenz für die Vermietung von Fahrzeugen mit Fahrer (Funkmietwagen) – Beschränkungen – Begrenzung der Anzahl der Lizenzen für Funkmietwagen im Verhältnis zur Anzahl der Taxilizenzen – Erfordernis einer doppelten Genehmigung für die Erbringung eines Funkmietwagendienstes ausschließlich im Großraum Barcelona

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Niederlassungsfreiheit – Staatliche Beihilfen – Art. 49 AEUV und Art. 107 Abs. 1 AEUV – Nationale Regelung, die die Anzahl der Lizenzen zum Betrieb von Mietwagen mit Fahrer (Funkmietwagen) im Großraum Barcelona auf ein Verhältnis von einer pro 30 Taxilizenzen begrenzt – Nationale Regelung, die eine doppelte Genehmigung und zusätzliche Voraussetzungen für den städtischen Funkmietwagendienst vorschreibt

Vorlagefragen

1. Stehen Art. 49 AEUV und Art. 107 Abs. 1 AEUV nationalen Vorschriften – in einem Gesetz und in einer Verordnung – entgegen, die die Genehmigungen für Funkmietwagen ohne rechtfertigenden Grund auf höchstens eine pro 30 Taxilizenzen begrenzen?
2. Stehen Art. 49 AEUV und Art. 107 Abs. 1 AEUV einer nationalen Vorschrift entgegen, die ohne rechtfertigenden Grund eine zweite Genehmigung und zusätzliche Voraussetzungen für Funkmietwagen vorsieht, die Stadtverkehrsdienste erbringen wollen?

Angeführte unionsrechtliche Vorschriften

Art. 49 und 107 AEUV

Urteil des Gerichtshofs vom 20. Dezember 2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:98120

Angeführte nationale Vorschriften

Art. 43 der Ley 16/1987 de ordenación de los transportes terrestres (Gesetz über die Organisation des Landverkehrs) vom 30. Juli 1987 (BOE 182 vom 31. Juli 1987), geändert durch das Real Decreto-ley 3/2018 vom 20. April (BOE 97 vom 21. April 2018) (im Folgenden: LOTT), macht die Erteilung der Genehmigung für den öffentlichen Verkehr davon abhängig, dass das antragstellende Unternehmen u. a. nachweist, dass die übrigen spezifischen Voraussetzungen, die für die ordnungsgemäße Erbringung der Dienste erforderlich sind und unter Berücksichtigung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Nichtdiskriminierung durch Verordnung festgelegt werden, erfüllt sind.

Art. 48 dieses Gesetzes bestimmt:

„1. Die Erteilung der Genehmigungen für den öffentlichen Verkehr ist geregelt, weshalb sie nur verweigert werden kann, wenn die hierfür erforderlichen Voraussetzungen nicht erfüllt sind.

2. Nach den Gemeinschaftsvorschriften und weiteren gegebenenfalls anwendbaren Bestimmungen können jedoch, wenn die Erbringung öffentlicher Personenbeförderungen mit Personenkraftwagen quantitativen Beschränkungen im regionalen oder örtlichen Bereich unterliegt, durch Verordnung Beschränkungen für die Erteilung sowohl neuer Genehmigungen für die überörtliche Beförderung mit dieser Fahrzeugart als auch der Genehmigungen für die Fahrzeugvermietung mit Fahrer festgelegt werden.

3. Unbeschadet des vorstehenden Absatzes ist zur Aufrechterhaltung eines angemessenen Gleichgewichts zwischen dem Angebot beider Beförderungsarten

die Erteilung neuer Genehmigungen für die Fahrzeugvermietung mit Fahrer zu verweigern, wenn das Verhältnis zwischen der Anzahl der bestehenden Genehmigungen im Gebiet der Autonomen Gemeinschaft, in der sie erteilt werden sollen, und der Anzahl der im selben Gebiet erteilten Genehmigungen für die Beförderung von Personen in Personenkraftwagen eine ersterer pro 30 letzterer Genehmigungen übersteigt.

Die Autonomen Gemeinschaften, die im Auftrag des Staates Zuständigkeiten im Bereich der Genehmigung der Fahrzeugvermietung mit Fahrer übernommen haben, können jedoch die im vorstehenden Unterabsatz genannte Proportionalitätsregel ändern, sofern die von ihnen angewandte Regel weniger restriktiv ist als diese.“

Nach Art. 91 des LOTT berechtigen Genehmigungen für die öffentliche Personenbeförderung zur Erbringung von Diensten im gesamten Staatsgebiet, ohne jegliche Einschränkung hinsichtlich des Abfahrts- oder des Zielortes. Davon ausgenommen sind u. a. Genehmigungen für die Fahrzeugvermietung mit Fahrer, die die Voraussetzungen erfüllen müssen, die gegebenenfalls durch Verordnung für den Abfahrtsort, den Zielort oder die Fahrtstrecke der Dienste festgelegt werden.

Das LOTT wird durch die entsprechende Durchführungsverordnung konkretisiert, die mehrmals geändert wurde. In Bezug auf die letztgenannte Verordnung ist auf den Erlass FOM/36/2008 vom 9. Januar 2008 zur Durchführung von Titel V Kapitel IV Abschnitt 2 der Durchführungsverordnung zum Gesetz über die Organisation des Landverkehrs im Bereich der Vermietung von Fahrzeugen mit Fahrer hinzuweisen, der wiederum durch den Erlass FOM/2799/2015 vom 18. Dezember 2015 geändert wurde. In Art. 1 („Genehmigungspflicht“) dieses Erlasses heißt es, dass „für die Vermietung von Fahrzeugen mit Fahrer ... für jedes Fahrzeug, das hierfür eingesetzt werden soll, eine Genehmigung für dessen Einsatz erforderlich [ist] ...“.

Im Ausgangsverfahren wird das *Reglamento de ordenación de la actividad de transporte urbano discrecional de viajeros con conductor en vehículos de hasta nueve plazas que circula íntegramente en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona* (Verordnung zur Regelung des vollständig im Großraum Barcelona verkehrenden unregelmäßigen städtischen Personenverkehrs mit Fahrer in Fahrzeugen mit bis zu neun Sitzplätzen) angefochten, die am 26. Juni 2018 vom Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona (Stadtrat des Großraums Barcelona) (im Folgenden: Großraum Barcelona oder Beklagter) erlassen und am 9. Juli 2018 im Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona (Amtsblatt der Provinz Barcelona, BOPB) sowie im Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (Amtsblatt der Regionalregierung von Katalonien, DOGC) Nr. 7897 vom 14. Juni 2019 veröffentlicht wurde (im Folgenden: RVTC), die am 25. Juli 2018 in Kraft getreten ist.

In der Präambel der RVTC wird zunächst auf die Rechtsgrundlagen auf nationaler Ebene sowie auf Ebene der Autonomen Gemeinschaft Katalonien verwiesen und im Anschluss erläutert, dass es sich um ein Modell der Personenbeförderung handelt, in das die Behörden durch verschiedene Methoden eingreifen können und das absolut von dem an anderen Orten umgesetzten Modell abweicht, an denen der Personenverkehr in verschiedenen Modalitäten zu Gunsten von Einzelpersonen „liberalisiert“ ist. Als sachliche Begründung für das Modell wird das Bemühen um ökologische und ökonomische Nachhaltigkeit sowie neue Flächen angeführt, die anderen öffentlichen Nutzungszwecken als dem Straßenverkehr dienen. Dies ist danach unvereinbar mit der Förderung des Anstiegs von Mietfahrzeugen im Stadtverkehrs mit Fahrer und Vertragsschluss für einen einzelnen Nutzer und die Gesamtkapazität des Fahrzeugs.

Nach Art. 1 ist Gegenstand der RVTC die Regelung unregelmäßigen Personenbeförderung in Fahrzeugen mit bis zu neun Sitzplätzen als Stadtverkehr, der vollständig im Stadtgebiet verkehrt. Art. 2 der RVTC begrenzt ihren Anwendungsbereich auf den Großraum Barcelona. Art. 3 definiert die Personenbeförderung mit Fahrzeugen mit Fahrer mit einer Kapazität von bis zu neun Plätzen einschließlich der Person des Fahrers (Funkmietwagen) als einen Dienst, der auf fremde Rechnung gegen Zahlung eines Preises und nicht nach Linienstrecken oder Zonennetzen und auch nicht in vorher festgelegten regelmäßigen Abständen erbracht wird und bei dem die Bezahlung durch Vertrag eines einzelnen Nutzers und für die Gesamtkapazität des Fahrzeugs erfolgt. Art. 5 überträgt dem Großraum Barcelona (örtliche Behörde) die Ausübung der behördlichen Eingriffsbefugnisse für diese Dienste über das Instituto Metropolitano del Taxi (IMET).

Nach Art. 6 RVTC obliegt die Erteilung, die Überprüfung der Voraussetzungen für die Erteilung und gegebenenfalls die Erklärung des Verfalls der Genehmigungen für die Erbringung dieser Dienste dem Großraum Barcelona. Die Organisation der Tätigkeit umfasst u. a. die Regelung der Tätigkeit, die Genehmigungsregelung und die Sanktionsregelung.

Art. 7 RVTC bestimmt, dass für die Erbringung des genannten Dienstes innerhalb des aus dem Gebiet des Großraums Barcelona bestehenden einheitlichen Verwaltungsgebiets für den Stadtverkehr der vorherige Erwerb einer Genehmigung erforderlich ist, mit der der Inhaber für jedes der Fahrzeuge, mit denen diese Tätigkeit ausgeübt wird, berechtigt wird. Nach Art. 7 Abs. 4 und 5 der RVTC können in diesem räumlichen Bereich nur mit einer vom Großraum Barcelona erteilten Genehmigung Dienste mit Abfahrts- und Zielort erbracht werden und muss diese Genehmigung zu den übrigen Genehmigungen hinzukommen, die andere Behörden aufgrund ihrer eigenen Befugnisse zu erteilen haben.

Art. 10 der RVTC trägt die Überschrift „Bestimmung der Anzahl der Genehmigungen“ und sieht vor, dass der Großraum Barcelona ihre Höchstzahl zu jedem Zeitpunkt im Hinblick darauf zu bestimmen hat, dass es erforderlich ist, die

Angemessenheit des Dienstes unter optimalen Bedingungen für die Bürger sicherzustellen, unbeschadet der Garantie der wirtschaftlichen Rentabilität für die Anbieter.

Die Übergangsbestimmung der RVTC erkennt die Gültigkeit der zuvor erteilten und zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung wirksamen Genehmigungen an und sieht insoweit vor, dass diese weiterhin ordnungsgemäß sind und der neuen Regelung unterliegen. Die erste Zusatzbestimmung begrenzt die Gesamtanzahl der Genehmigungen auf die gemäß der Übergangsbestimmung erteilten Genehmigungen. Nach dieser Bestimmung ist das Instituto Metropolitano del Taxi zuständig für die Einleitung eines Verfahrens zur Bestimmung der Höchstzahl von Genehmigungen über die in der Übergangsbestimmung vorgesehenen hinaus und darf die Anzahl der zum jeweiligen Zeitpunkt gültigen Genehmigungen das Verhältnis einer Lizenz für Funkmietwagen pro 30 Taxilizenzen nicht übersteigen.

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Seit Jahren stehen Taxis und Fahrzeuge, die den Dienst der Vermietung von Fahrzeugen mit Fahrer (im Folgenden: Funkmietwagen) erbringen, im Wettbewerb mit dem städtischen Personenverkehr.
- 2 Beim Taxidienst handelt es sich zwar streng genommen nicht um einen öffentlichen Dienst, er liegt jedoch im Allgemeininteresse und unterliegt als solcher der Regulierung und der Begrenzung der Anzahl der Lizenzen zu Tarifen, die einer vorherigen behördlichen Genehmigung bedürfen.
- 3 Für den Dienst von Funkmietwagen ist die Anzahl der Genehmigungen ebenfalls begrenzt. Zum maßgeblichen Zeitpunkt konnte er im gesamten Staatsgebiet (und insbesondere auf Ebene der autonomen Gemeinschaft oder Region) Beförderungsdienste im „städtischen“ und „überörtlichen“ Verkehr zu Tarifen erbringen, die keiner vorherigen Genehmigung unterlagen, sondern einem vertraglich vereinbarten Preissystem, das es dem Nutzer ermöglichte, den Gesamtbetrag des Dienstes im Voraus zu kennen – und gegebenenfalls online zu bezahlen. Anders als Taxis durften Funkmietwagen nicht die Busspur benutzen, verfügten über keine Haltestellen auf öffentlichen Straßen und konnten keine Fahrgäste auf der Straße aufnehmen, sofern der Dienst nicht vorher über die entsprechende EDV-Anwendung beauftragt wurde.
- 4 Bei der Klägerin handelt es sich um eines der Unternehmen, die im Großraum Barcelona Funkmietwagendienste erbringen. Am 10. Juli 2018 erhob die Klägerin Klage vor dem Verwaltungsgericht gegen die RVTC und beantragte ihre Nichtigerklärung. Die Gebietskörperschaft Großraum Barcelona, deren Consejo Metropolitano die Verordnung am 26. Juni 2018 erlassen hatte, trat der Klage entgegen.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 5 Die Klägerin macht geltend, der Großraum Barcelona habe mit dem Erlass der RVTC nichts anderes beabsichtigt, als die Tätigkeit der Funkmietwagen zu behindern und durch die Regelung, die restriktiv sei und gegen nationale Vorschriften sowie gegen Unionsrecht verstoße, die Interessen des Taxisektors zu schützen.
- 6 Die RVTC verstoße sowohl gegen die Niederlassungsfreiheit als auch gegen die Rechte auf unternehmerische Freiheit und Schutz des Eigentums, da sie: i) zu Unrecht ein doppeltes Zulassungsverfahren vorschreibe, d. h., zu der (durch nationale Vorschriften geregelt und von den Autonomen Gemeinschaften oder Regionen verwalteten) Lizenzierung von Funkmietwagen eine vom Großraum Barcelona verwaltete Lizenz hinzufüge, deren Voraussetzungen über die nationale Regelung für Funkmietwagen hinausgingen; und ii) den Großteil der gegenwärtigen und zukünftigen Genehmigungen für Funkmietwagen aufgrund der nicht gerechtfertigten Beschränkung vom Erhalt der für den Großraum Barcelona erforderlichen Lizenz ausschließe.
- 7 Die Beklagte vertritt den Standpunkt, die RVTC sei mit dem Unionsrecht vereinbar.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 8 Nach Auffassung des vorlegenden Gerichts ist Art. 48 Abs. 3 LOTT – d. h. die Rechtsgrundlage für die durch die RVTC festgelegten Beschränkungen der Anzahl der Lizenzen für Funkmietwagen – insofern als willkürlich einzustufen, als ohne Rechtfertigung eine Begrenzung der Anzahl der Lizenzen für Funkmietwagen vorgeschrieben wird.
- 9 Zudem verstößt Art. 48 Abs. 3 LOTT: i) gegen die Niederlassungsfreiheit nach Art. 49 AEUV, da die Vorschrift für alle in der Europäischen Union ansässigen Funkmietwagenunternehmen gilt, die potenziell daran interessiert sein könnten, sich in Spanien niederzulassen, und diese Niederlassung aufgrund von Art. 48 Abs. 3 LOTT sowie der Anzahl der bereits bestehenden Lizenzen für Funkmietwagen nicht möglich ist; und ii) gegen die Pflicht aus Art. 107 Abs. 1 AEUV, den Handel innerhalb der Europäischen Union nicht zu beeinträchtigen.
- 10 In Bezug auf das „doppelte Zulassungsverfahren“ für Funkmietwagen im Großraum Barcelona hegt das vorlegende Gericht ähnliche Zweifel an der Vereinbarkeit mit den genannten Vorschriften des Unionsrechts.
- 11 Zum maßgeblichen Zeitpunkt gab nach Art. 91 LOTT eine Lizenz für einen Funkmietwagen die Befugnis zur Beförderung im „Stadt- und Überlandverkehr im gesamten Staatsgebiet“. Bei dem Erfordernis einer Lizenz für die Beförderung mit einem Funkmietwagen im Stadtverkehr im Großraum Barcelona (für die außerdem zusätzliche Voraussetzungen gelten) scheint es sich um eine Strategie

zu handeln, um den Wettbewerb der Funkmietwagen gegenüber Taxis auf ein Minimum zu reduzieren; und dies mit Argumenten, an deren Ernsthaftigkeit und Genauigkeit das vorliegende Gericht momentan zweifelt.

- 12 Auch das Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof, Spanien) hat mit seinem Urteil Nr. 921 vom 4. Juni 2018, Verfahren Nr. 438/2017, festgestellt, dass das Verhältnis 1 zu 30 nicht gerechtfertigt sei.
- 13 Nach der Erhebung der verwaltungsrechtlichen Klage im Ausgangsverfahren wurde die LOTT durch das Real Decreto-ley 13/2018 vom 28. September 2018 (BOE Nr. 236 vom 29. September 2018) dahin geändert, dass: i) weiterhin das in Art. 48 Abs. 3 LOTT vorgesehene Verhältnis von 1 zu 30 gilt; jedoch ii) die Beförderung mit Funkmietwagen auf den „Überlandverkehr“ beschränkt und festgelegt wird, dass im städtischen bzw. großstädtischen Verkehr innerhalb von vier Jahren keine Funkmietwagen mehr ihre Dienste anbieten sollen.
- 14 Im vorliegenden Fall hat dies zur Verabschiedung einer neuen Verordnung des Großraums Barcelona geführt, die ebenfalls vor diesem Gericht angefochten wurde. Die mit dem vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen begehrte Auslegung des Unionsrechts ist jedoch, insbesondere im Hinblick auf den dargelegten strategischen Gesamtzusammenhang, der sicherlich noch weiter bestehen wird, für die Entscheidung über den vorliegenden Rechtsstreit erforderlich.
- 15 Zudem sind beim vorliegenden Gericht vierzehn weitere Klagen mit dem gleichen Streitgegenstand anhängig, die u. a. mit internationalen Plattformen verbundene Unternehmen erhoben haben.