

C-475/22. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2022. július 15.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Tribunal Supremo (Spanyolország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2022. május 20.

Fellebbező:

Maxi Mobility Spain, S. L. U.

Ellenérdekű felek:

Comunidad de Madrid

Asociación Nacional del Taxi

Asociación Taxi Project 2.0

Az alapügy tárgya

- 1 Autonóm közösség határozata ellen benyújtott közigazgatási keresetet elutasító ítélet elleni fellebbezés – Magángépjárművek gépkocsivezetővel történő bérbeadására (VTC) irányuló szolgáltatás nyújtására vonatkozó engedély – Korlátozások – A VTC-engedélyeknek a taxiengedélyek száma alapján történő korlátozása

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Értelmezésre irányuló előzetes döntéshozatal iránti kérelem – EUMSZ 267. cikk – Letelepedés szabadsága – Államok által nyújtott támogatások – Az EUMSZ 49. és EUMSZ 107. cikk – Magángépjárművek gépkocsivezetővel történő bérbeadására (VTC) irányuló szolgáltatás nyújtására vonatkozó korlátozások – Nemzeti szabályozás, amely a VTC-engedélyek számát 30 taxiengedélyenként egyre

korlátozza – Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésnek egy másik nemzeti bíróság által előterjesztett kérdéssel való összekapcsolása

Előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

A spanyol nemzeti jogi szabályozás a taxiszolgáltatás nyújtását a vezetett járművel végzett városi közlekedés közérdekű módjának tekinti, és ezért azt a minőség, a felhasználók védelme, a közlekedéspolitikai és a környezetvédelmi politika célkitűzéseinek biztosítása érdekében kiterjedt hatósági szabályozás alá veti, ideértve a fuvardíjak ellenőrzését is. E nemzeti szabályozás fényében,

- 1) Összeegyeztethető-e a letelepedés szabadságával, ha a vezetett járművel nyújtott egyéb városi közlekedési szolgáltatásokra, mint például a VTC-kre korlátozásokat állapítanak meg – az arányosság elvére is figyelemmel – annak érdekében, hogy biztosítsák az azonos tevékenységi kör ezen egyéb modelljeinek a taxiszolgáltatással való összeegyeztethetőségét és kiegészítő jellegét?
- 2) A fenti kérdésre adandó igenlő válasz esetén összeegyeztethető-e a letelepedés szabadságával a vezetett járművel – a taxikat ide nem értve, hanem például a VTC-kkel – nyújtott városi közlekedési szolgáltatások tekintetében kiadható engedélyek és a taxiengedélyek maximális arányának meghatározására vonatkozó olyan konkrét korlátozó intézkedés, mint a spanyol szabályozásban meghatározott 1/30 arány, amelynek az illetékes hatóság általi konkrét alkalmazása az arányosság elvéhez kötött?
- 3) Összeegyeztethető-e az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikk szerinti állami támogatások tilalmával az előző kérdésben említett, a VTC-ket 1/30 engedélyezési arányra korlátozó intézkedés?

A hivatkozott joggyakorlat és az uniós jog rendelkezései

EUMSZ 49. cikk, EUMSZ 56. cikk, EUMSZ 102. cikk és EUMSZ 107. cikk

Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról

Az Európai Parlament és a Tanács 2000/31/EK irányelve a belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem egyes jogi vonatkozásairól (elektronikus kereskedelemről szóló irányelv)

A Bizottság közleménye a jól működő és fenntartható helyi, igény szerinti személyszállításról (taxik és gépkocsivezetővel együtt bérelt magángépjárművek) (2022/C-62/01)

A Bíróság 2017. december 20-i Asociación Profesional Elite Taxi ítélete (C-434/15, EU:C:2017:981)

A Bíróság 2015. január 14-i Eventech ítélete (C-518/13, EU:C:2015:9)

A hivatkozott nemzeti ítélkezési gyakorlat és jogszabályok

A Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril (2018. április 20-i 3/2018. sz. királyi törvényerejű rendelet; a BOE 2018. április 21-i 97. száma) által módosított Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (a szárazföldi közlekedés szervezéséről szóló, 1987. július 30-i 16/1987. sz. törvény; a BOE 1987. július 31-i 182. száma; a továbbiakban: LOTT)

A LOTT 48. cikke értelmében:

„1. A tömegközlekedési engedélyek kiadása hatóságilag szabályozott, és csak abban az esetben tagadható meg, ha az ahhoz szükséges feltételek nem teljesülnek.

2. Mindazonáltal a közösségi szabályokkal és az esetlegesen alkalmazandó egyéb rendelkezésekkel összhangban abban az esetben, ha a turisztikai járművekkel végzett tömegközlekedési szolgáltatást regionális vagy helyi szinten mennyiségileg korlátozzák, az engedélyek megadása rendelettel korlátozható mind az ilyen típusú járművekkel végzett helyközi személyszállításra jogosító új engedélyek kiadását illetően, mind pedig a magángépjármű gépkocsivezetővel történő bérbeadására jogosító engedélyek kiadását érintően.

3. Az előző bekezdésben foglaltak sérelme nélkül, a két szállítási mód kínálata közötti megfelelő egyensúly fenntartása érdekében a magángépjármű gépkocsivezetővel történő bérbeadására jogosító új engedélyek kiadását meg kell tagadni abban az esetben, ha az üzemeltetés kívánt helye szerinti autonóm közösség területén már kiadott engedélyek száma és az e területen kiadott, turisztikai járművel végzett tömegközlekedési szolgáltatásra vonatkozó engedélyek száma meghaladja az egy a harminchoz arányt.

Mindazonáltal azok az autonóm közösségek, amelyek állami hatáskörátruházás alapján hatásköröket vállaltak a magángépjármű gépkocsivezetővel történő bérbeadásának engedélyezésére vonatkozóan, módosíthatják az előző bekezdésben foglalt arányossági szabályt, feltéve hogy az általuk alkalmazott szabály az előbbi szabályhoz képest kevésbé korlátozó.”

A Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (1990. szeptember 28-i 1211/1990. sz. királyi rendelet; a BOE 1990. október 8-i 241. száma) által jóváhagyott Reglamento de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (a szárazföldi közlekedés szervezéséről szóló, 1987. július 30-i 16/1987. sz. törvény).

Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (a piac egységének biztosításáról szóló, 2013. december 9-i 20/2013. sz. törvény; a BOE 2013. december 10-i 295. száma; a továbbiakban: „LGUM”).

A LGUM „Az illetékes hatóságok intézkedései szükségességének és arányosságának elve” című 5. cikke értelmében:

„1. Az illetékes hatóságok, amelyek hatáskörük gyakorlása során e törvény 17. cikkének rendelkezéseivel összhangban a gazdasági tevékenységhez való hozzáférést vagy annak gyakorlását korlátozzák, illetve a tevékenység végzését bizonyos követelményeknek való megfeleléshez kötik, ezen intézkedések szükségességét a Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (a szolgáltatási tevékenységekhez való szabad hozzáférésről és azok gyakorlásáról szóló, 2009. november 23-i 17/2009. törvény) 3. cikkének 11. pontjában foglaltak szerinti valamely közérdeken alapuló kényszerítő ok védelmével kötelesek megindokolni.

2. Az előző bekezdés alapján bevezetett bármely korlátozásnak, illetve követelménynek a hivatkozott közérdeken alapuló kényszerítő okkal arányosnak kell lennie, továbbá annál kevésbé korlátozó vagy torzító korlátozás vagy követelmény az érintett gazdasági tevékenység tekintetében nem állhat rendelkezésre.”

Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (2009. november 23-i 17/2009. sz. törvény a szolgáltatási tevékenységekhez való szabad hozzáférésről és azok gyakorlásáról; a BOE 2009. november 24-i 283. száma; a továbbiakban: 17/2009. sz. törvény).

A 17/2009 törvény 3. cikkének 11. pontja értelmében a következő fogalom meghatározást kell alkalmazni:

„»közérdeken alapuló kényszerítő ok«: az Európai Közösségek Bíróságának ítélkezési gyakorlata által meghatározott és értelmezett ok, amely a következőkre korlátozódik: a közrend, a közbiztonság, a polgári védelem, a közegészségügy, a társadalombiztosítási rendszer pénzügyi egyensúlyának megőrzése, a fogyasztók, a szolgáltatások igénybe vevői és a munkavállalók jogainak, biztonságának és egészségének védelme, a jóhiszeműség követelményei a kereskedelmi ügyletekben, a csalás elleni küzdelem, a környezetvédelem és a városi környezet védelme, az állategészségügy, a szellemi és ipari tulajdon, a nemzeti történelmi és művészeti örökség megőrzése, valamint a szociális és kulturális politika célkitűzései.”

A Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, del Tribunal Supremo (a legfelsőbb bíróság közigazgatási kollégiumának harmadik tanácsa) 2018. június 4-i 921/2018. sz. ítélete.

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 2 A városi személyszállítási szolgáltatások piacán a taxik és a magángépjármű gépkocsivezetővel történő bérbeadására (VTC) irányuló szolgáltatások versenyhelyzetben vannak.
- 3 A taxiszolgáltatás személyszállító járművekkel végzett olyan városi közlekedési mód, amely közérdekű szolgáltatásnak minősül, és amelynek tekintetében az illetékes hatóságok a minőség, a biztonság és a hozzáférhetőség meghatározott szintjeit kívánják biztosítani. Következésképp a taxiszolgáltatásra részletes szabályozás vonatkozik az említett jellemzők biztosítása érdekében, ideértve az engedélyek számának korlátozását és szabályozott díjszabás kialakítását.
- 4 A VTC-szolgáltatás az engedélyek számát illetően szintén korlátozás alá esik, különösen az 1 VTC/30 taxi arányossági szabály révén. E szolgáltatás fuvardíjai nem előzetes engedélyezéshez, hanem egy olyan, megállapodás szerinti árrendszerhez kötöttek, amely lehetővé teszi a felhasználó számára, hogy előre megismerje (és adott esetben elektronikusan kifizesse) a szolgáltatás teljes összegét. A taxikkal ellentétben a VTC-járműveknek nincs közúti megállóhelyük és az utcán nem vehetnek fel utasokat, kivéve, ha a szolgáltatásra előzetesen szerződést kötöttek a megfelelő informatikai alkalmazáson keresztül.
- 5 A fellebbező Maxi Mobility Spain, S.L.U. olyan társaság, amely VTC-szolgáltatásokat nyújt. A Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Octava) del Tribunal Superior de Justicia de Madridhoz (a madridi felsőbbbíróság közigazgatási kollégiumának nyolcadik tanácsa) keresetet nyújtott be a madridi autonóm közösség közlekedési, lakásügyi és infrastrukturális ügyekkel foglalkozó helyettes államtitkárának 2018. november 14-i azon határozatával szemben, amely elutasította a fellebbező által a közlekedési főigazgató 2018. április 25-i határozatával szemben benyújtott közigazgatási jogorvoslati kérelmet. Az utóbbi közigazgatási határozat elutasította a fellebbező által magángépjármű gépkocsivezetővel történő bérbeadására vonatkozó 1000 darab engedély iránt benyújtott kérelmét. A keresetet a [madridi felsőbbbíróság közigazgatási kollégiumának nyolcadik tanácsa által] 2021. február 10-én hozott ítélet elutasította, amellyel szemben a fellebbező a kérdést előterjesztő bírósághoz (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, del Tribunal Supremo, a legfelsőbb bíróság közigazgatási kollégiumának harmadik tanácsa) fellebbezett.
- 6 A fellebbezést a kérdést előterjesztő bíróság 2021. szeptember 9-i végzésével megengedhetővé nyilvánította, amelyben kimondta, hogy a felülvizsgálati eljárásban releváns szempont a VTC-k és taxik 1/30 arányával kapcsolatos ítélkezési gyakorlat megerősítése, tisztázása, illetve helyesbítése az EUMSZ 49. cikk (letelepedés szabadsága), az EUMSZ 102. cikk (gazdasági erőfölénnyel való visszaélés) és az EUMSZ 107. cikk (állami támogatások) fényében, valamint annak eldöntése, hogy helyénvaló-e a fellebbező kérelme szerint a kérdést előzetes döntéshozatalra előterjeszteni.

Az alapeljárás feleinek lényeges érvei

- 7 A fellebbező azt állítja, hogy a megtámadott ítélet révén sérült a letelepedés szabadsága és az állami támogatások tilalma, mivel az EUMSZ 49., EUMSZ 102. és EUMSZ 107. cikk megsértésével az ítélet úgy rendelkezett, hogy a LOTT – a kérelem benyújtásakor hatályos változatának – 48. cikke alapján a kérelmezett VTC-engedélyek megadásának a VTC-k és taxik közötti 1/30 arány túllépése miatt történő megtagadása jogszerű volt. A fellebbező úgy véli továbbá, hogy a madridi felsőbbíróság megsértette a hatékony bírói jogvédelemhez való jogát azzal, hogy nem terjesztett elő előzetes döntéshozatali kérelmet. A fellebbező kérte az előterjesztő bíróságtól, hogy terjesszen kérdést az Európai Unió Bírósága elé előzetes döntéshozatalra. Ezen túlmenően kérte a megsemmisítési eljárás és más hasonló eljárások felfüggesztését mindaddig, amíg az Európai Unió Bírósága nem dönt a Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Katalónia felsőbbíróságának közigazgatási kollégiuma) által a C-50/21. sz. ügyben benyújtott előzetes döntéshozatalra előterjesztett – többek között a VTC-k és a taxik 1/30 arányára vonatkozó – kérdésekben. Ez utóbbi kérelmet a kérdést előterjesztő bíróság az eljárásban részt vevő többi fél meghallgatását követően elutasította.
- 8 Az ellenérdekű felek (a Comunidad de Madrid, az Asociación Nacional del Taxi és az Asociación Taxi Project 2.0) tagadják az uniós jog fent említett megsértését, a Tribunal Supremo Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera (a legfelsőbb bíróság közigazgatási kollégiumának harmadik tanácsa) 2018. június 4-i 921/2018. sz. ítéletére hivatkoznak, és elutasítják, hogy a madridi felsőbbíróságnak előzetes döntéshozatalra kellett volna terjesztenie a kérdést és azt, hogy ily módon nem sérült volna a hatékony bírói jogvédelemhez való jog. A Comunidad de Madrid azt állítja, hogy a fellebbezést el kell utasítani, és nem tartja szükségesnek az előzetes döntéshozatal iránti kérelem benyújtását. Az Asociación Nacional del Taxi és az Asociación Taxi Project 2.0 mindazonáltal rámutat arra, hogy a C-50/21. sz. ügyben a Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Katalónia felsőbbírósága) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés tévesen értelmezi az előterjesztő bíróság ítélezési gyakorlatát, és nem tükrözi tárgyilagosan az ágazat szabályozási és ténybeli keretét. Ezért úgy vélik, hogy – amint azt az ellentmondásukban kifejtik – a jelen ügyben más kérdést kell előzetes döntéshozatalra utalni. Mindenesetre e két ellenérdekű fél álláspontja szerint a fellebbezést el kell utasítani.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem rövid indokolása

- 9 A felmerült jogvita jobb megértése érdekében a kérdést előterjesztő bíróság a 2018. június 4-i 921/2018. sz. ítéletét alapul véve emlékeztet a VTC-szolgáltatások korlátozására vonatkozó szabályozás kialakulására és az ezzel kapcsolatos ítélezési gyakorlatra. Különösen a LOTT 1 VTC/30 taxi arányossági szabályt megállapító 48. cikkét, valamint a LGUM 5. cikkét és a 17/2009 törvény 3. cikkének 11. pontját állítja középpontba, amelyek a gazdasági tevékenység

korlátozását lehetővé tevő, közérdeken alapuló kényszerítő ok fogalmára vonatkoznak.

- 10 A kérdést előterjesztő bíróság szerint a nemzeti szabályozásban a VTC-szolgáltatásokra előírt fenti korlátozások, és különösen az 1 VTC/30 taxi arányra vonatkozó szabály kétségeket vet fel e szabályozásnak a letelepedés szabadságával (EUMSZ 49. cikk) és az állami támogatások tilalmával (EUMSZ 107. cikk) való összeegyeztethetőségét illetően.
- 11 Ami a letelepedés szabadsága szempontjából felmerülő kételyeket illeti, a kérdést előterjesztő bíróság értelmezése szerint az a közérdekű cél, hogy a taxikkal történő városi személyszállítási szolgáltatás fenntartását – beleértve a fuvardíjak ellenőrzését – a közérdeket és a felhasználók érdekeit védő meghatározott követelményeknek való megfelelés biztosítása érdekében részletes szabályozás alá vessék, a LGUM 5. cikke és a 17/2009 törvény 3. cikkének 11. pontja értelmében vett közérdeken alapuló olyan kényszerítő oknak minősül, amely lehetővé teszi valamely gazdasági tevékenység korlátozását.
- 12 Hasonlóképpen, a kérdést előterjesztő bíróság rámutat, hogy noha mind a taxi, mind a VTC-szolgáltatás hatóságilag szabályozott, ez a szabályozás nem egyforma mértékű és intenzitású, a taxik esetében ugyanis sokkal nagyobb mértékű és kiterjed a fuvardíjak ellenőrzésére is annak érdekében, hogy a városi közlekedés minősége és a hatóságok által meghatározott igényeknek való megfelelése tekintetében egy adott szint biztosított legyen, míg a VTC-k szabályozását a minőség, a biztonság és a felhasználóknak nyújtott szolgáltatás bizonyos minimális szintjére korlátozzák. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság a C-50/21. sz. ügyben a Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Katalónia felsőbírósága) által előterjesztett előzetes döntéshozatali kérdés kapcsán a Bizottság által kifejtett érvelésre hivatkozva emlékeztet arra, hogy az ugyanazon tevékenységi körben nem annyira a különböző vállalkozások, mint inkább a két, járművezetővel ellátott városi közlekedési rendszer közötti versenyről van szó. Emlékeztet továbbá arra, hogy a VTC-szabályozással ellentétben, amely a minőség és a felhasználói jogok minimumának biztosítására korlátozódik, a taxik részletesebb szabályozása lehetővé teszi olyan célkitűzések teljesítését, mint például az okostelefonnal nem rendelkező emberek, köztük az idősek, a szűkösebb gazdasági erőforrásokkal rendelkezők, illetve a fogyatékkal élők hozzáférhetősége, és ezek mind olyan követelmények, amelyeket a VTC üzleti modell vonatkozásában nehezebb előírni. Röviden, a kérdést előterjesztő bíróság szerint a nemzeti jog a taxivezetővel nyújtott városi személyszállítási modell biztosítását olyan közérdeken alapuló kényszerítő oknak tekinti, amely lehetővé teszi számára, hogy bizonyos olyan korlátozásokat írjon elő a járművezetővel végzett városi személyszállítás egyéb modelljeire, amelyek a fellebbező szerint sértik a letelepedés szabadságát.
- 13 Ami az állami támogatások tilalma szempontjából felmerülő kétségeket illeti, a kérdést előterjesztő bíróság a Bíróság a londoni taxik által használt buszsávokról szóló 2015. január 14-i Eventech ítéletére (C-518/13, EU:C:2015:9) hivatkozik,

valamint a Bizottság érvelésére a Katalónia felsőbbírósága által a C-50/21. sz. ügyben előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéssel kapcsolatban. Figyelemmel az engedélyek számának korlátozása és az Eventech ügyben vizsgált, a buszsávokkal kapcsolatos intézkedés közötti különbségre, valamint a taxik és a járművezetővel nyújtott egyéb szolgáltatások közötti ellentét európai léptékére, a kérdést előterjesztő bíróság a fellebbező kérelmére tekintettel helyénvalónak tartja, hogy az állami támogatásokkal kapcsolatban felmerült minden kétséget eloszlasson. Ezért álláspontja szerint helyénvaló azon kérdés előterjesztése, hogy a kiadott VTC-engedélyek számának a kiadott taxiengedélyek számával arányos korlátozása összeegyeztethető-e az állami támogatások EUMSZ 107. cikkben foglalt tilalmával, tekintettel arra, hogy a városi közlekedésben a taxiszolgáltatás a nemzeti jogalkotó által közérdekűnek tekintett modell, amely szigorú szabályozás alá tartozik, ideértve a fuvardíjaknak az illetékes helyi hatóság általi jóváhagyását.

- 14 A kérdést előterjesztő bíróság a Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Katalónia felsőbbírósága) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel (C-50/21. sz. ügy) kapcsolatban több észrevételt tesz. Rámutat arra, hogy e felsőbbíróság előzetes döntéshozatalra utaló végzése azon az előfeltevésen alapul, hogy az 1 VTC/30 taxi arányossági szabály indokolatlan, és ezen állítás alátámasztására a kérdést előterjesztő bíróság 2018. június 4-i 921/2018. sz. ítéletére hivatkozik. Az előterjesztő bíróság megítélése szerint a Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Katalónia felsőbbírósága) által a 921/2018. sz. ítélettel kapcsolatban levont következtetés a valóságtól elrugaskodott. Először is, a kérdést előterjesztő bíróság megerősíti, hogy ítéletében a VTC-k tevékenysége korlátozásának a spanyol jogrendszerben fennálló indokoltságát vizsgálja, vagyis a hatóságok azon jogszerű lehetőségét, hogy közérdekből szigorú hatósági beavatkozással tartsák fenn a taxikkal végzett városi személyszállítási szolgáltatást. Másodszer, az 1 VTC/30 taxi mennyiségi korlátozással kapcsolatban kifejti, hogy bár ítéletében rámutatott arra, hogy a hatóságok nem indokolták a konkrét 1/30 arányt – amely arányt az azt ellenző felek sem vitattak –, de mindenekelőtt azt hangsúlyozta, hogy ez a korlátozás maximális mértéke, amelyet az autonóm közösségek és helyi önkormányzatok csökkenthetnek, ha az arányosság elve megkívánja. Ez azt jelenti, hogy a VTC-engedélyeknek a taxikra tekintettel történő számbeli korlátozása csak annyiban lehetne indokolt, amennyiben elengedhetetlen a taxiszolgáltatás megfelelő működésének biztosításához, és mindenkor az 1/30-as felső határon belül maradván. A kérdést előterjesztő bíróság továbbá úgy véli, hogy a C-50/21. sz. ügyben a Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Katalónia felsőbbírósága) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések a megfogalmazásukban megelőlegezik a választ. Ezenfelül kéri az Európai Unió Bíróságát, hogy előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseit kapcsolja össze a C-50/21. sz. ügyben a Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Katalónia felsőbbírósága) által előterjesztett kérdésekkel.