

Asia C-50/21**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

29.1.2021

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Espanja)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

19.1.2021

Kantaja:

Prestige and Limousine, S. L.

Vastaaja:

Área Metropolitana de Barcelona

Pääasian oikeudenkäynnin kohde

Paikallisen julkisyhteisön antamasta asetuksesta nostettu hallintokanne – Henkilöliikenne – Lupa ajoneuvojen vuokrauspalvelujen tarjoamiseen kuljettajineen (VTC) – Rajoitukset – VTC-lupien lukumäärän rajoittaminen taksilupien lukumäärän mukaan – Kaksinkertaisen luvan edellyttäminen VTC-palvelujen tarjoamiseen yksinomaan Barcelonan suurkaupunkialueella

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

Sijoittautumisvapaus – Valtiontuki – SEUT 49 artikla ja SEUT 107 artiklan 1 kohta – Kansallinen lainsäädäntö, jolla ajoneuvojen vuokrauspalvelujen tarjoamiseen kuljettajineen (VTC) myönnettävien lupien lukumäärä Barcelonan suurkaupunkialueella rajoitetaan yhteen lupaan kutakin 30:tä taksilupaa kohti – Kansallinen lainsäädäntö, jossa edellytetään kaksinkertaista lupaa ja asetetaan lisävaatimuksia ajoneuvojen vuokrauspalvelujen tarjoamiselle kuljettajineen (VTC) kaupunkialueella

Ennakkoratkaisukysymykset

- 1) Ovatko SEUT 49 artikla ja SEUT 107 artiklan 1 kohta esteenä sellaisille kansallisten lakien ja asetusten säännöksille, joilla ilman hyväksyttävää perustetta rajoitetaan VTC-lupien lukumäärä enintään yhteen lupaan kutakin 30:tä taksilupaa kohti?
- 2) Ovatko SEUT 49 artikla ja SEUT 107 artiklan 1 kohta esteenä sellaiselle kansalliselle säännökselle, jolla otetaan ilman hyväksyttävää perustetta käyttöön toinen lupa ja asetetaan lisävaatimuksia ajoneuvoille, joilla on tarkoitus tarjota VTC-palveluja kaupunkialueella?

Unionin oikeussäännöt, joihin vedotaan

SEUT 49 ja SEUT 107 artikla

Unionin tuomioistuimen tuomio 20.12.2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:98120

Kansalliset oikeussäännöt, joihin vedotaan

Maaliikenteen järjestämisestä 30.7.1987 annetun lain 16/1987 (Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres) (BOE 182, 31.7.1987), sellaisena kuin se on muutettuna 20.4.2018 annetulla kuninkaan asetuksella (Real Decreto-ley) 3/2018 (BOE 97, 21.4.2018) (jäljempänä LOTT), 43 §:n mukaan luvan myöntäminen julkisen henkilöliikenteen harjoittamiseen edellyttää sitä, että lupaa hakeva yritys osoittaa täyttävänsä muun muassa sellaiset muut palvelujen asianmukaiselle tarjoamiselle asetetut erityisvaatimukset, joista on määrä säätää asetuksella suhteellisuusperiaatetta ja syrjintäkiellon periaatetta noudattaen.

LOTT:n 48 §:ssä säädetään seuraavaa:

- ”1. Lupa julkisen henkilöliikenteen harjoittamiseen myönnetään hakemuksesta, joten se voidaan evätä vain, jos luvan myöntämiselle asetetut vaatimukset eivät täyty.
2. Jos itsehallinto- tai paikallisalueella on asetettu henkilöajoneuvoilla harjoitettavan julkisen henkilöliikenteen tarjonnalle määrällisiä rajoituksia, uusien lupien myöntämistä sekä kaupunkien väliseen henkilöliikenteeseen tällaisilla ajoneuvoilla että ajoneuvojen vuokraukseen kuljettajineen voidaan rajoittaa asetuksella yhteisön sääntöjen ja tapauksen mukaan muiden sovellettävien säännösten mukaisesti.
3. Jollei edellisestä momentista muuta johdu, asianmukaisen tasapainon säilyttämiseksi näiden kahden henkilöliikenteen muodon tarjonnassa ajoneuvojen vuokraukseen kuljettajineen ei saa myöntää uusia lupia, jos sillä itsehallintoalueella, jolla toimintaa aiotaan harjoittaa, jo olemassa olevien

ajoneuvojen vuokraukseen kuljettajineen myönnettyjen lupien lukumäärän ja samalla alueella rekisteröityjen henkilöajoneuvoilla harjoitettavaan henkilöliikenteeseen myönnettyjen lupien lukumäärän suhde on enemmän kuin yksi lupa kutakin 30:tä jälkimmäistä lupaa kohti.

Ne itsehallintoalueet, joille valtio on siirtänyt toimivallan myöntää lupia ajoneuvojen vuokraukseen kuljettajineen, voivat kuitenkin muuttaa edellisessä momentissa tarkoitettua suhdelukusääntöä edellyttäen, että niiden soveltama suhdeluku on vähemmän rajoittava kuin se.”

LOTT:n 91 §:ssä säädetään, että julkisen henkilöliikenteen harjoittamiseen myönnettävät luvat oikeuttavat näiden palvelujen tarjoamiseen kaikkialla valtion alueella ilman kuljetuksen lähtö- tai määräpaikkaan liittyviä rajoituksia ja että poikkeuksena edelliseen ovat muun muassa luvat, jotka oikeuttavat ajoneuvojen vuokraukseen kuljettajineen ja joilla toimittaessa on noudatettava kuljetuksen lähtö- tai määräpaikkaa taikka kuljetettavaa välimatkaa koskevia vaatimuksia, jotka määritetään tapauksen mukaan asetuksella.

LOTT pantiin täytäntöön maaliikenteen järjestämisestä annetun lain soveltamisesta annetulla asetuksella (Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres), jota on muutettu useaan otteeseen. Kyseisen asetuksen yhteydessä on mainittava maaliikenteen järjestämisestä annetun lain V osaston IV luvun ajoneuvojen vuokrausta kuljettajineen koskevan toisen jakson soveltamisesta 9.1.2008 annettu määräys FOM/36/2008 (Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres), sellaisena kuin se on muutettuna 18.12.2015 annetulla määräyksellä FOM/2799/2015. Kyseisen määräyksen 1 §:ssä, jonka otsikko on ”Luvan pakollisuus”, säädetään, että ”ajoneuvojen vuokrausta kuljettajineen koskevan toiminnan harjoittamiseksi kullekin tähän toimintaan käytettävälle ajoneuvolle on hankittava lupa, joka oikeuttaa kyseisten palvelujen tarjoamiseen –”.

Pääasiassa on riitautettu Área Metropolitana de Barcelonan (Barcelonan suurkaupunkialue, jäljempänä myös AMB tai vastaaja) hallintoelimen, Consejo Metropolitanon, 26.6.2018 antama *asetus satunnaisen henkilöliikennetoiminnan järjestämisestä kaupunkialueella sellaisilla kuljettajineen vuokrattavilla enintään yhdeksänpaikkaisilla ajoneuvoilla, jotka liikennöivät kaikkialla Área Metropolitana de Barcelonan alueella* (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, jäljempänä RVTC), joka julkaistiin 9.7.2018 Barcelonan maakunnan virallisessa lehdessä (BOPB) ja 14.6.2019 Katalonian itsehallintoalueen hallituksen virallisessa lehdessä (DOGC) nro 7897. Se tuli voimaan 25.7.2018.

RVTC:n johdanto-osassa viitataan kyseisen lain oikeusperustoihin valtion ja Katalonian itsehallintoalueen lainsäädännössä ja todetaan, että kyseessä on

viranomaisten eri menetelmillä kehittämä henkilöliikennemalli, joka on täysin erilainen kuin se, jota noudatetaan muilla alueilla, joilla eri liikennemuodoissa harjoitettava henkilöliikenne on ”vapautettu” yksityisten hyväksi. Kyseistä liikennemallia perustellaan konkreettisesti syillä, jotka liittyvät pyrkimykseen edistää ympäristön ja talouden kestävä kehitystä ja käyttää uusia alueita muihin julkisiin tarkoituksiin kuin tieliikenteeseen. Näiden pyrkimysten kannalta olisi ristiriitaista, jos kaupunkialueella pyrittäisiin kasvattamaan sellaisten henkilöliikenteen ajoneuvojen määrää, jotka vuokrataan kuljettajineen ja sopimuksesta yhdelle ainoalle käyttäjälle ajoneuvon koko kapasiteetin osalta.

RVTC:n 1 §:n mukaan sen tarkoituksena on satunnaisen henkilöliikennetoiminnan järjestäminen kuljettajineen vuokrattavilla enintään yhdeksänpaikkaisilla ajoneuvoilla sellaisena kaupunkiliikenteen muotona, joka liikennöi kaikkialla suurkaupunkialueella. RVTC:n 2 §:ssä säädetään, että sen soveltamisala rajoittuu Área Metropolitana de Barcelonan alueeseen. RVTC:n 3 §:n mukaan sellaisilla kuljettajineen vuokrattavilla ajoneuvoilla, joissa on enintään yhdeksän paikkaa kuljettaja mukaan luettuna, tarjottavilla henkilöliikennepalveluilla (VTC) tarkoitetaan muiden lukuun toteutettavaa maksullista henkilöliikennettä, jota ei harjoiteta linjareiteittäin tai liikennevyöhykkeittäin eikä säännöllisillä aikatauluilla ja jossa maksu suoritetaan yhden käyttäjän kanssa tehtävällä sopimuksella ajoneuvon koko kapasiteetin osalta. RVTC:n 5 §:n mukaan hallinnollisia toimintavaltuuksia näissä palveluissa käyttää Área Metropolitana de Barcelona (paikallinen julkisyhteisö) Instituto Metropolitano del Taxin (suurkaupunkialueen taksitoimintaa hallinnoiva viranomaisena, IMET) välityksellä.

RVTC:n 6 §:n mukaan Área Metropolitana de Barcelonan vastuulla on lupien myöntäminen tällaisten palvelujen tarjoamiseen, niiden myöntämisedellytysten uudelleentarkastelu sekä tarvittaessa lupien mitätöinti. Toiminnan järjestämiseen kuuluu muun muassa toimintaa koskevien sääntöjen antaminen, lupajärjestelmää koskevien sääntöjen antaminen ja seuraamusjärjestelmän sääntely.

RVTC:n 7 §:ssä säädetään, että tällaisen liikennepalvelun tarjoaminen Área Metropolitana de Barcelonan yhtenäisesti hallinnoidulla kaupunkiliikennealueella edellyttää sitä, että kullekin ajoneuvolle hankitaan ennakolta lupa, joka oikeuttaa haltijansa harjoittamaan kyseistä toimintaa. Saman pykälän 4 ja 5 momentissa täsmennetään, että kyseiseltä alueelta ja kyseiselle alueelle saa liikennöidä ainoastaan Área Metropolitana de Barcelonan alueella myönnettyllä luvalla ja että kyseisen luvan lisäksi vaaditaan muita lupia, joita muut viranomaiset myöntävät niille annettujen toimivaltuuksien nojalla.

RVTC:n 10 §:ssä, jonka otsikko on ”Lupien lukumäärän määrittäminen”, säädetään, että Área Metropolitana de Barcelonan on vahvistettava lupien kulloinkin enimmäismäärä siten, että se ottaa huomioon tarpeen varmistaa liikennepalvelujen riittävä tarjoaminen kaupunkilaisten kannalta parhailla mahdollisilla edellytyksillä ja turvata samalla toimijoiden taloudellinen kannattavuus.

RVTC:n siirtymäsäännöksessä tunnustetaan ennen kyseisen asetuksen voimaantuloa myönnettyjen ja sen voimaantulohetkellä voimassa olevien lupien pätevyys ja säädetään, että niitä säännellään uudella asetuksella. RVTC:n ensimmäisessä lisäsäännöksessä vahvistetaan, että lupia voidaan myöntää yhteensä enintään se määrä, joka niitä on myönnetty siirtymäsäännöksen nojalla. Lisäksi siinä annetaan Instituto Metropolitano del Taxille toimivalta aloittaa menettely lupien enimmäismäärän korottamiseksi siirtymäsäännöksessä vahvistettua enimmäismäärää suuremmaksi ja säädetään, että kulloinkin voimassa olevien lupien lukumäärä ei missään tapauksessa saa ylittää suhdelukua, joka on yksi VTC-lupa kutakin 30:tä taksilupaa kohti.

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

- 1 Taksit ja ajoneuvot, joilla tarjotaan ajoneuvojen vuokrauspalvelua kuljettajineen (jäljempänä VTC-palvelut), ovat jo vuosia kilpailleet keskenään kaupunkien henkilöliikennepalveluista.
- 2 Vaikka taksipalvelut eivät ole varsinaista julkista palvelua, ne ovat silti yleisen edun mukaista ja siten säänneltyä palvelua, johon myönnettävien lupien lukumäärää on rajoitettu ja jonka hinnoille on haettava ennakolta hallinnollinen lupa.
- 3 Myös VTC-palveluihin myönnettävien lupien määrää on rajoitettu. Tosiseikkojen tapahtuma-aikaan kaupunkien välisiä ja sisäisiä liikennepalveluja voitiin tarjota kaikkialla valtion alueella (ja erityisesti itsehallintoalueiden tai alueiden tasolla) hinnoilla, joille ei tarvinnut hakea ennakolta lupaa, mutta kuitenkin sellaisessa yhdenmukaistetussa hinnoittelujärjestelmässä, jossa käyttäjä tiesi etukäteen – ja saattoi tapauksen mukaan maksaa sähköisesti – palvelun kokonaishinnan. Toisin kuin taksit, VTC-ajoneuvot eivät voineet käyttää bussikaistaa, niille ei ollut varattu pysäköintipaikkoja yleisille teille eivätkä ne voineet ottaa matkustajia kyytiin kadulta, jos palvelusta ei ollut sovittu ennakolta tietoteknisen sovelluksen kautta.
- 4 Kantaja on yritys, joka tarjoaa VTC-palveluja Área Metropolitana de Barcelonan alueella. Se nosti 10.7.2018 RVTC:stä hallintokanteen, jossa se vaati kyseisen asetuksen kumoamista. Área Metropolitana de Barcelona eli paikallinen julkisyhteisö, jonka hallintoelin oli hyväksynyt kyseisen asetuksen 26.6.2018, vastusti kannetta.

Asianosaisten keskeiset väitteet pääasian oikeudenkäynnissä

- 5 Kantaja väittää, että RVTC:n antamalla Área Metropolitana de Barcelona pyrki pelkästään rajoittamaan VTC-palveluja tarjoavien yritysten toimintaa ja että sen ainoana tarkoituksena oli suojata taksiyritysten etuja sääntelemällä VTC-palvelujen tarjoamista suurkaupunkialueella rajoituksella, joka on sekä kansallisen oikeuden että unionin oikeuden vastainen.

- 6 Kantaja väittää, että RVTC:llä on loukattu sijoittautumisvapautta, elinkeinovapautta ja omaisuudensuojaa kahdella tavalla, koska i) sillä on otettu perusteettomasti käyttöön kaksoislupajärjestelmä, jossa vaaditaan (valtion lainsäädännössä säädetyn ja itsehallintoalueiden tai alueiden hallinnoiman) VTC-luvan lisäksi suurkaupunkialueen liikennelupa, jota hallinnoi AMB, ja jossa asetetaan VTC-lupia koskevassa valtion lainsäädännössä säädettyjen vaatimusten lisäksi muita vaatimuksia; ja koska ii) sillä on suljettu suurin osa nykyisistä ja tulevista VTC-luvista suurkaupunkialueen liikenneluvan ulkopuolelle asettamalla rajoitus, jolle ei ole mitään hyväksyttävää perustetta.
- 7 Vastaaja katsoo, että RVTC on täysin yhteensopiva Euroopan unionin oikeuden kanssa.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 8 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että LOTT:n 48 §:n 3 momenttia – joka on RVTC:ssä säädettyjen rajoitusten oikeusperusta siltä osin kuin on kyse VTC-lupien lukumäärästä – voitaisiin pitää mielivaltaisena, koska siinä rajoitetaan täysin perusteetta VTC-lupien lukumäärää.
- 9 Lisäksi voitaisiin katsoa, että sillä i) loukataan SEUT 49 artiklassa tarkoitettua sijoittautumisvapautta, koska se vaikuttaa kaikkiin sellaisiin Euroopan unioniin sijoittautuneisiin VTC-palveluja tarjoaviin yrityksiin, jotka saattaisivat jossain vaiheessa olla kiinnostuneita aloittamaan toimintaa Espanjassa mutta eivät koskaan voisi näin tehdä LOTT:n 48 §:n 3 momentin säännösten ja jo olemassa olevien VTC-lupien lukumäärän seurauksena; ja ii) laiminlyödään SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaista velvollisuutta olla vaikuttamatta Euroopan unionin jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- 10 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin epäilee myös, onko VTC-palveluihin käytettäville ajoneuvoille Barcelonan suurkaupunkialueella määrätty kaksoislupajärjestelmä yhteensopiva edellä mainittujen unionin oikeussääntöjen kanssa.
- 11 Tosiseikkojen tapahtuma-aikaan LOTT:n 91 §:ssä säädettiin, että VTC-lupa oikeutti tarjoamaan ”kaupunkien sisäisiä ja välisiä liikennepalveluja kaikkialla valtion alueella”. Suurkaupunkialueen liikenneluvan asettamista lisäedellytykseksi VTC-kaupunkiliikennepalvelujen tarjoamiselle Área Metropolitana de Barcelonan alueella (ja tähän liittyvien lisävaatimusten määräämistä) saatettaisiin pitää strategiana, jonka tarkoituksena on varmistaa, että VTC-palveluista on mahdollisimman vähän kilpailuvastusta taksipalveluille; tämä argumentti yhdessä muiden ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle esitettyjen argumenttien kanssa herättää vakavia epäilyjä kyseisen säännöksen asianmukaisuudesta tai laillisuudesta.
- 12 Myös Tribunal Supremo totesi 4.6.2018 antamassaan tuomiossa nro 921 (kanne nro 438/2017), ettei suhdeluku 1/30 ole perusteltu.

- 13 Pääasian kohteena olevan hallintokanteen nostamisen jälkeen LOTT:tä muutettiin 28.9.2018 annetulla asetuksella (Real Decreto-ley) 13/2018 (BOE 236, 29.9.2018), jolla i) pysytettiin voimassa LOTT:n 48 §:n 3 momentissa tarkoitettu suhdeluku 1/30; ja ii) rajoitettiin VTC-palvelut kaupunkien väliseen henkilöliikenteeseen sekä säädettiin, että VTC-palvelujen tarjoamisesta kaupunki- tai suurkaupunkialueella luovutaan kokonaan neljän vuoden kuluessa.
- 14 Käsiteltävässä asiassa merkityksellisiltä osin tämä on johtanut uuden suurkaupunkialueen asetuksen antamiseen, ja myös tämä uusi asetus on riitautettu ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa. Unionin oikeuden tulkintaa, jota tällä ennakkoratkaisupyynnöllä haetaan, pidetään kuitenkin välttämättömänä käsiteltävän asian ratkaisemiseksi etenkin, kun otetaan huomioon siinä esitetty yleinen strateginen toimintaympäristö, jolla voi helposti olla hyvinkin pitkäaikaisia vaikutuksia.
- 15 Toisekseen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa on vireillä 14 muuta kannetta, joilla on tämä sama kohde, ja jotkin niistä yrityksistä, jotka näitä kanteita ovat nostaneet, toimivat kansainvälisillä palvelualueilla.

TYÖASIAKIRJA