

Cauza C-50/21**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

29 ianuarie 2021

Instanța de trimitere:

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Spania)

Data deciziei de trimitere:

19 ianuarie 2021

Reclamantă:

Prestige and Limousine, S. L.

Pârâtă:

Área Metropolitana de Barcelona

Obiectul procedurii principale

Acțiune în contencios administrativ împotriva unui regulament al unei entități locale – Transport de călători – Licență pentru prestarea de servicii de închiriere de autovehicule cu șofer (VTC) – Restricții – Limitarea numărului de licențe pentru VTC în funcție de numărul de licențe de taxi – Cerința privind dubla licențiere pentru prestarea unui serviciu de VTC exclusiv în zona metropolitană Barcelona

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Libertatea de stabilire – Ajutoare acordate de state – Articolul 49 TFUE și articolul 107 alineatul (1) TFUE – Legislație națională care limitează numărul de licențe de exploatare a autovehiculelor de închiriat cu șofer (VTC) în zona metropolitană Barcelona la un raport de una la treizeci de licențe de taxi – Legislație națională care impune o dublă autorizare și cerințe suplimentare pentru serviciul urban de închiriere de autovehicule cu șofer (VTC)

Întrebările preliminare

- 1) Articolul 49 și articolul 107 alineatul (1) TFUE se opun unor norme naționale – acte cu putere de lege și acte administrative – care, fără un motiv întemeiat, limitează numărul de licențe pentru VTC la una la treizeci sau mai puțin de licențe de taxi?
- 2) Articolul 49 și articolul 107 alineatul (1) TFUE se opun unei dispoziții naționale care, fără un motiv întemeiat, impune obligația de a obține o a doua licență și cerințe suplimentare pentru VTC utilizate pentru prestarea de servicii urbane?

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Articolele 49 TFUE și 107 TFUE

Hotărârea Curții din 20 decembrie 2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C- 434/15, EU:C:2017:98120

Dispozițiile naționale invocate

Articolul 43 din Legea 16/1987 din 30 iulie de reglementare a transporturilor terestre (BOE nr. 182 din 31 iulie 1987), astfel cum a fost modificată prin Decretul-lege regal nr. 3/2018 din 20 aprilie 2018 (BOE nr. 97 din 21 aprilie 2018) (denumită în continuare „LOTT”), condiționează acordarea autorizației de transport public de dovedirea respectării de către întreprinderea solicitantă, printre altele, a celorlalte condiții specifice necesare pentru prestarea corespunzătoare a serviciilor reglementate prin acte administrative, luând în considerare principiile proporționalității și nediscriminării.

Conform articolului 48 din legea respectivă:

„1. Acordarea licențelor de transport public are caracter imperativ și, prin urmare, poate fi refuzată numai în cazul în care nu sunt îndeplinite condițiile necesare în acest sens.

2. Cu toate acestea, în conformitate cu normele comunitare și cu celelalte dispoziții aplicabile, după caz, dacă oferta de transport public de călători cu autovehicule este supusă unor limitări cantitative la nivel regional sau local, se pot impune limitări normative atât în ceea ce privește acordarea de noi licențe pentru transportul interurban cu astfel de autovehicule, cât și în privința licențelor pentru închirierea de autovehicule cu șofer.

3. Fără a aduce atingere dispozițiilor de la punctul anterior, pentru a menține un echilibru adecvat între ofertele celor două modalități de transport, se impune refuzarea acordării de noi licențe pentru închirierea de autovehicule cu șofer, în cazul în care proporția dintre numărul celor existente pe teritoriul comunității

autonome unde intenționează să își stabilească sediul și numărul celor destinate transportului de călători cu autoturisme stabilite pe același teritoriu depășește raportul de 1 licență nouă la 30 de licențe existente.

Cu toate acestea, comunitățile autonome care, prin delegare de la stat, și-au asumat competențe în ceea ce privește licențele de închiriere de autovehicule cu șofer, pot modifica regula de proporționalitate indicată la punctul anterior, cu condiția ca cea pe care o aplică să fie mai puțin restrictivă decât aceasta.”

Articolul 91 din LOTT prevede că licențele de transport public permit prestarea de servicii pe întreg teritoriul național, fără vreo limitare pe motive de origine sau de destinație a serviciului, și că sunt exceptate de la regula anterioară, printre altele, licențele de închiriere de autovehicule cu șofer, care trebuie să respecte condițiile care, după caz, sunt stabilite prin acte administrative în ceea ce privește originea, destinația sau traseul serviciilor.

LOTT este pusă în aplicare prin Regulamentul privind Legea de reglementare a transporturilor terestre, modificat de mai multe ori. În ceea ce privește acest din urmă regulament, trebuie menționat Ordinul FOM/36/2008 din 9 ianuarie 2008 de punere în aplicare a celei de a doua secțiuni a capitolului IV din titlul V, referitoare la închirierea de autovehicule cu șofer, din Regulamentul privind Legea de reglementare a transporturilor terestre, astfel cum a fost modificat la rândul său prin Ordinul FOM/2799/2015 din 18 decembrie 2015. Or, articolul 1 alineatul 1 din ordinul respectiv, intitulat „Caracterul obligatoriu al licenței”, prevede că, „pentru desfășurarea activității de închiriere de autovehicule cu șofer este necesar să se obțină, pentru fiecare autovehicul destinat activității respective, o licență pentru prestarea sa [...]”.

În litigiul principal, este atacat ***Regulamentul privind organizarea activității de transport urban discreționar de călători cu șofer în autovehicule cu până la nouă locuri care circulă în întregime pe raza zonei metropolitane Barcelona***, adoptat la 26 iunie 2018 de Consiliul Metropolitan al zonei metropolitane Barcelona (denumit în continuare „AMB” sau „pârâțul”) și publicat în Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona [Monitorul Oficial al Provinciei Barcelona] (BOPB) la 9 iulie 2018, precum și în Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya [Monitorul Oficial al guvernului regional al Cataloniei] (DOGC) nr. 7897 din 14 iunie 2019 (denumit în continuare „RVTC”), care a intrat în vigoare la 25 iulie 2018.

În preambulul său, după ce face referire la temeiurile sale juridice, statale și catalane autonome, RVTC subliniază că este vorba despre un model de transport de călători introdus de autoritățile publice prin diverse tehnici, absolut diferit de cele impuse în alte locuri, în care transportul de călători prin diverse modalități este „liberalizat” în favoarea particularilor. Ca justificare materială a modelului, acesta invocă motive legate de obiectivul de sustenabilitate ecologică și economică, precum și de căutarea a noi spații pentru alte utilizări publice decât circulația rutieră. În regulamentul respectiv se arată că acesta este incompatibil cu

promovarea creșterii numărului de vehicule rutiere de transport urban de închiriat cu șofer și a punerii lor la dispoziția unui singur utilizator la capacitatea totală a autovehiculului.

În conformitate cu articolul 1, RVTC are ca scop organizarea activității de transport discreționar de călători în autovehicule cu până la nouă locuri, ca mijloc de transport urban care circulă în întregime în zona metropolitană. Articolul 2 prevede că domeniul său de aplicare este limitat la raza teritorială a Zonei metropolitane Barcelona. La rândul său, articolul 3 definește serviciul de transport de călători cu autovehicule cu șofer cu până la nouă locuri, inclusiv șoferul (VTC), drept acela care este furnizat contracost de un prestator și care nu este furnizat în conformitate cu itinerariile liniare sau cu rețelele zonale și nici cu o frecvență prestabilită și a cărui plată se realizează în temeiul unui contract încheiat cu un singur utilizator la capacitatea totală a autovehiculului. Articolul 5 atribuie zonei metropolitane Barcelona (entitate locală) exercitarea competențelor administrative de intervenție în cadrul acestor servicii, prin intermediul Instituto Metropolitano del Taxi [Institutul metropolitan al taxiurilor] (IMET).

În conformitate cu articolul 6 din RVTC, zona metropolitană Barcelona este responsabilă pentru acordarea, revizuirea condițiilor de acordare și, dacă este cazul, pentru declararea expirării licențelor de prestare a serviciilor respective. Organizarea activității include, printre altele, reglementarea activității, reglementarea sistemului de licențe și reglementarea regimului de sancționare.

Articolul 7 din RVTC prevede că prestarea serviciului menționat în zona de gestionare unitară a transportului urban formată din teritoriul zonei metropolitane Barcelona este condiționată de obținerea prealabilă a unei licențe care autorizează titularul pentru fiecare dintre autovehiculele cu care desfășoară această activitate. La alineatele 4 și 5, articolul menționat precizează că se pot presta servicii cu origine și destinație în această zonă teritorială numai în temeiul licențelor acordate de zona metropolitană Barcelona și că această licență trebuie să se adauge celorlalte licențe acordate de alte administrații pe baza competențelor lor proprii.

Articolul 10 din RVTC, intitulat „Stabilirea numărului de licențe”, prevede că zona metropolitană Barcelona este responsabilă în orice moment pentru fixarea numărului maxim de licențe ținând seama de necesitatea de a garanta suficiența serviciului în condiții optime pentru cetățeni, fără a aduce atingere garantării rentabilității economice a operatorilor.

Dispoziția tranzitorie din RVTC recunoaște valabilitatea licențelor acordate anterior și care erau valabile la momentul intrării în vigoare a regulamentului menționat și stabilește că acestea sunt guvernate și supuse noilor reglementări. La rândul său, prima dispoziție adițională limitează numărul total de licențe la cele acordate în temeiul dispoziției tranzitorii. În plus, aceasta conferă Instituto Metropolitano del Taxi [Institutul Metropolitan al Taxiurilor] dreptul de a iniția proceduri pentru a stabili numărul maxim de licențe care depășesc numărul celor prevăzute de dispoziția tranzitorie și prevede că în niciun caz numărul de licențe

în vigoare în orice moment nu poate depăși raportul de o licență VTC la fiecare treizeci de licențe de taxi.

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 De mult timp, taxiurile și autovehiculele care prestează serviciul de închiriere de autovehicule cu șofer (denumite în continuare „VTC”) concurează în ceea ce privește serviciul de transport urban de călători.
- 2 Serviciul de taxi, deși nu este un serviciu public propriu-zis, este de interes general și, ca atare, face obiectul unei reglementări și al unei limitări în ceea ce privește numărul de licențe, iar tarifele specifice sunt supuse unei autorizații administrative prealabile.
- 3 Serviciul de VTC beneficiază de asemenea de un număr limitat de licențe. La momentul situației de fapt, era posibilă prestarea de servicii de transport „interurban” și „urban” pe tot teritoriul național (și în special la nivelul comunităților autonome sau la nivel regional), la tarife care nu erau supuse unei licențe prealabile, ci unui sistem de prețuri agreeate care permitea utilizatorului să cunoască în avans – și, dacă era cazul, să plătească telematic – valoarea totală a serviciului. Spre deosebire de taxiuri, VTC nu puteau utiliza banda de autobuz, nu aveau stații pe drumurile publice și nu puteau lua pasageri de pe stradă dacă serviciul nu fusese solicitat în prealabil prin intermediul aplicației informatice corespunzătoare.
- 4 Reclamanta este una dintre întreprinderile care furnizează servicii de VTC pe raza teritorială a zonei metropolitane Barcelona. La 10 iulie 2018, reclamanta a formulat o acțiune în contencios administrativ împotriva Regulamentului VTC, solicitând anularea acestuia. Acțiunea respectivă a fost atacată de entitatea locală zona metropolitană Barcelona, al cărei Consiliu metropolitan a aprobat regulamentul menționat la 26 iunie 2018.

Principalele argumente ale părților din procedura principală

- 5 Reclamanta susține că, prin adoptarea RVTC, zona metropolitană Barcelona nu urmărea altceva decât să împiedice activitatea întreprinderilor de servicii de VTC, cu unicul scop de a proteja interesele sectorului de „taxi” printr-o reglementare metropolitană a serviciului de VTC de natură restrictivă și contrară dreptului național și al Uniunii.
- 6 În esență, reclamanta consideră că prin RVTC s-au materializat mai multe încălcări ale dreptului la libertatea de stabilire, ale dreptului la libertatea de desfășurare a activitate comerciale și ale dreptului la proprietate, în măsura în care acesta: (i) a instituit în mod nejustificat un sistem de dublă licențiere, cu alte cuvinte, la licența VTC (reglementată de legislația statului și gestionată de comunitățile autonome sau de regiuni) a adăugat licența metropolitană, a cărei

gestionare revine în sarcina AMB, introducând cerințe suplimentare celor prevăzute în reglementarea națională a licențelor VTC; (ii) a exclus de la acordarea licenței metropolitane majoritatea licențelor VTC prezente și viitoare, stabilind o limitare lipsită de o justificare întemeiată.

- 7 Pârâta a considerat că RVTC este pe deplin compatibil cu dreptul Uniunii Europene.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 8 Prezenta instanță apreciază că articolul 48 alineatul 3 din LOTT – temeiul legal al restricțiilor stabilite de RVTC în ceea ce privește numărul de licențe VTC –, având în vedere că stabilește o limitare a numărului de licențe VTC fără o justificare minimală, ar putea fi calificat drept arbitrar.
- 9 În plus, acesta ar putea fi calificat de asemenea ca fiind contrar: i) dreptului de stabilire prevăzut la articolul 49 TFUE, întrucât afectează toate întreprinderile de VTC cu sediul în Uniunea Europeană care ar putea fi interesate, la un moment dat, să se stabilească în Spania, scop pe care nu l-ar putea atinge ca urmare a dispozițiilor articolului 48 alineatul 3 din LOTT, coroborate cu numărul de licențe VTC deja existente, și ii) obligației de a nu împiedica schimburile comerciale în cadrul Uniunii Europene, prevăzută la articolul 107 alineatul (1) TFUE.
- 10 Prezenta instanță are aceeași îndoială privind compatibilitatea cu dispozițiile de drept al Uniunii menționate anterior și în ceea ce privește regimul „dublei licențieri” la care au fost supuse VTC în zona metropolitană Barcelona.
- 11 Articolul 91 din LOTT stabilea la momentul situației de fapt că licențele VTC le-ar permite acestora să furnizeze „servicii urbane și interurbane pe întreg teritoriul național”. Adăugarea unei licențe eliberate de zona metropolitană Barcelona pentru prestarea de servicii urbane de VTC în zona metropolitană (supusă de asemenea unor cerințe suplimentare) ar putea fi considerată, probabil, ca o strategie menită să reducă la minimum concurența pe care serviciile VTC o fac serviciilor de taxi, iar aceasta, în temeiul unor argumente care, deocamdată, ridică îndoieli serioase prezentei instanțe cu privire la seriozitatea sau la rigurozitatea lor.
- 12 Prin Hotărârea nr. 921 din 4 iunie 2018, acțiunea nr. 438/2017, Tribunal Supremo [Curtea Supremă] a recunoscut de asemenea că raportul de 1/30 nu se justifică.
- 13 Ulterior introducerii acțiunii în contencios administrativ în discuție în litigiul principal, LOTT a fost modificată prin Decretul-lege regal nr. 13/2018 din 28 septembrie 2018 (BOE nr. 236 din 29 septembrie 2018), prin care: i) a fost menținut raportul de 1/30 prevăzut la articolul 48 alineatul 3 din LOTT și ii) serviciul VTC a fost limitat la transportul „interurban”, eliminarea serviciilor VTC de natură urbană sau metropolitană urmând să se realizeze în termen de patru ani.

- 14 În prezenta cauză, aceasta a condus la adoptarea unui nou regulament metropolitan, care a fost de asemenea atacat în fața prezentei instanțe. Cu toate acestea, interpretarea dreptului Uniunii solicitată prin prezenta cerere de decizie preliminară este considerată necesară pentru soluționarea prezentului litigiu, în special în lumina contextului global strategic descris, care se poate proiecta cu ușurință în timp.
- 15 Pe de altă parte, pe rolul prezentei instanțe sunt alte 14 acțiuni cu același obiect, unele dintre ele fiind introduse de întreprinderi legate de platforme internaționale.

DOCUMENT DE LUCRU