

Mål C-475/22

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

15 juli 2022

Domstol som begär förhandsavgörande:

Högsta domstolen (Spanien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

20 maj 2022

Klagande:

Maxi Mobility Spain, S. L. U.

Motparter:

Comunidad de Madrid

Asociación Nacional del Taxi

Asociación Taxi Project 2.0

Saken i det nationella målet

- 1 Överklagande av en dom om avslag på en förvaltningsrättslig talan mot ett beslut fattat av en autonom region – Tillstånd för tillhandahållande av tjänsten uthyrning av fordon med chaufför – Restriktioner – Begränsning av antalet tillstånd för uthyrning av fordon med chaufför baserat på antalet taxilicenser

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Begäran om förhandsavgörande – Artikel 267 FEUF – Etableringsfrihet – Statligt stöd – Artiklarna 49 och 107 FEUF – Begränsning av tjänsten uthyrning av fordon med chaufför – Nationell lagstiftning som begränsar antalet tillstånd för uthyrning av fordon med chaufför till ett tillstånd för varje 30 taxilicenser – Sammanläggning av den fråga som ställts för förhandsavgörande med den fråga som ställts av en annan hänskjutande domstol.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

I den spanska nationella lagstiftningen anses taxitjänster vara en form av stadstransport med fordon med chaufför som sker i allmänhetens intresse och de är därför föremål för en omfattande administrativ reglering för att garantera målen med avseende på kvalitet, användarskydd, transportpolitiken och miljöpolitiken, inklusive priskontroll. Mot bakgrund av denna nationella lagstiftning ställs följande frågor:

1. Är det förenligt med etableringsfriheten att införa begränsningar för andra stadstransporttjänster som utförs med fordon med chaufför, som till exempel tjänsten uthyrning av fordon med chaufför, som omfattas av proportionalitetsprincipen, för att säkerställa att dessa andra modeller av samma verksamhet är förenliga med och kompletterar taxitjänsterna?
2. Om den ovannämnda frågan besvaras jakande: Är det förenligt med etableringsfriheten att för stadstransporttjänster med andra fordon med chaufför än taxibilar, såsom tjänster som avser uthyrning av fordon med chaufför, föreskriva den särskilda restriktiva åtgärden att fastställa en högsta andel tillstånd i förhållande till taxilicenser, såsom den som fastställs i den spanska lagstiftningen på 1/30, som omfattas av proportionalitetsprincipen vid den behöriga förvaltningens konkreta tillämpning?
3. Är den restriktiva åtgärden för tjänsten uthyrning av fordon med chaufför att fastställa en andel tillstånd i förhållande till taxilicenser på 1/30 som anges i den föregående frågan förenlig med förbudet mot statligt stöd enligt artikel 107 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt?

Anförda unionsbestämmelser och anförd praxis från EU-domstolen

Artiklarna 49, 56, 102 och 107 FEUF.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden (”Direktiv om elektronisk handel”)

Kommissionens tillkännagivande om välfungerande och hållbara lokala passagerartransporter på begäran (taxi och fordon som hyrs ut med förare) 2022/C-62/01.

Domstolens dom av den 20 december 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981).

Domstolens dom av den 14 januari 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9).

Anförda nationella bestämmelser och anförd nationell praxis

Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (lag 16/1987 av den 30 juli 1987 om reglering av landtransporter) (BOE 182 av den 31 juli 1987), ändrad genom kungligt lagdekret 3/2018 av den 20 april 2018 (BOE 97 av den 21 april 2019) (nedan kallad LOTT).

Artikel 48 i LOTT har följande lydelse:

”1. Beviljandet av tillstånd för kollektivtrafik är reglerat, på så vis att det endast kan nekas om nödvändiga krav inte är uppfyllda.

2. När utbudet av kollektivtrafik för passagerare i personbilar är föremål för kvantitativa begränsningar inom en autonom region eller på lokal nivå, får det dock, i överensstämmelse med unionsrättsliga bestämmelser och andra tillämpliga bestämmelser som i förekommande fall är tillämpliga, införas begränsningar för beviljande av nya tillstånd avseende såväl stadstrafik med denna fordonsklass som för uthyrning av fordon med chaufför.

3. För att upprätthålla en lämplig balans mellan utbudet av båda transportsätten, och utan att det påverkar bestämmelserna i föregående punkt, ska beviljande av nya tillstånd för uthyrning av fordon med chaufför nekas, så länge förhållandet mellan antalet befintliga tillstånd avseende detta transportsätt i den autonoma region där etableringen avses ske, och antalet tillstånd för persontransport i personbilar i samma region, överstiger ett av de förstnämnda per trettio av de sistnämnda.

De autonoma regioner som av staten getts befogenhet att bevilja tillstånd för uthyrning av fordon med chaufför, får emellertid ändra den proportionalitetsregel som anges i föregående stycke, förutsatt att den bestämmelse som tillämpas är mindre restriktiv.”

Reglamento de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (förordning med genomförandebestämmelser till lag 16/1987 av den 30 juli 1996 om reglering av landtransporter), godkänd genom kungligt dekret nr 1211/1990 av den 28 september (BOE 241 av den 8 oktober 1990).

Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (lag 20/2013 av den 9 december 2013 om säkerställande av en enhetlig marknad (BOE 295 av den 10 december 2013) (nedan kallad LGUM).

Av artikel 5 i LGUM, med rubriken ”Principen om att de behöriga myndigheternas åtgärder ska vara nödvändiga och proportionerliga”, framgår följande:

”1. De behöriga myndigheter som vid utövandet av sina respektive befogenheter fastställer begränsningar för tillträde till en ekonomisk verksamhet eller utövandet av denna verksamhet i enlighet med bestämmelserna i artikel 17 i denna lag eller kräver uppfyllande av villkor för utövande av en verksamhet, ska motivera behovet av åtgärden med hänvisning till ett av de tvingande skäl av allmänintresse som anges i artikel 3.11 i lag 17/2009 av den 23 november 2009 om fritt tillträde till och fritt utövande av tjänsteverksamhet.

2. Varje begränsning eller villkor som fastställs enligt föregående punkt måste stå i proportion till det tvingande skäl av allmänintresse som åberopats och det ska inte finnas någon annan åtgärd som är mindre ingripande eller snedvridande för den ekonomisk verksamhet.”

Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (lag 17/2009 av den 23 november 2009 om fritt tillträde till och fritt utövande av tjänsteverksamhet) (BOE 283 av den 24 november 2009) (nedan kallad lag 17/2009).

I artikel 3.11 i lag 17/2009 föreskrivs följande:

”Tvingande skäl av allmänintresse: skäl som beskrivits och tolkats i praxis från Europeiska unionens domstol: allmän ordning, allmän säkerhet, civilskydd, folkhälsa, upprätthållande av den ekonomiska balansen i socialförsäkringssystemet, skydd av konsumenters, tjänstemottagares och arbetstagares rättigheter, säkerhet och hälsa, krav på god tro i handelstransaktioner, bedrägeribekämpning, skydd av miljön och stadsmiljön, djurhälsa, immateriella och industriella rättigheter, bevarande av det nationella historiska och konstnärliga arvet samt social- och kulturpolitiska mål.”

Dom nr 921/2018 av den 4 juni 2018 från Högsta domstolen, enheten för förvaltningsrättsliga mål, tredje avdelningen.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 2 Taxibilar och fordon som används för att tillhandahålla tjänsten uthyrning av fordon med chaufför konkurrerar om persontransporterna i städerna.

- 3 Taxitrafik är en form av stadstransport med personbilar som utgör en tjänst av allmänt intresse. De ansvariga förvaltningarna försöker säkerställa vissa nivåer av kvalitet, säkerhet och tillgänglighet för denna tjänst. Följaktligen är den föremål för en omfattande reglering som syftar till att säkerställa dessa egenskaper, bland annat genom en begränsning av antalet licenser och fastställandet av reglerade taxor.
- 4 Tjänsten uthyrning av fordon med chaufför är också begränsad när det gäller antalet tillstånd, särskilt genom proportionalitetsregeln som föreskriver ett fordon för uthyrning med chaufför/30 taxibilar. Priserna för denna tjänst är inte föremål för förhandstillstånd, utan omfattas av ett system med överenskomna priser som gör det möjligt för användaren att i förväg känna till (och i förekommande fall betala telematiskt) det totala beloppet för tjänsten. Till skillnad från taxibilar har fordon som uthyrs med chaufför inga hållplatser på allmänna vägar och kan inte ta upp passagerare på gatan om inte tjänsten har avtalats i förväg via motsvarande applikation.
- 5 Klaganden, Maxi Mobility Spain, S.L.U., är ett företag som tillhandahåller tjänsten uthyrning av fordon med chaufför. Klaganden överklagade det beslut som fattades den 14 november 2018 av viceministern inom ministeriet för transport, bostäder och infrastruktur i Madridkommunen, genom vilket klagandens överklagande av det beslut som generaldirektören för transport fattade den 25 april 2018 avslogs, till Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Octava) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Överdomstolen i den autonoma regionen Madrid, enheten för förvaltningsrättsliga mål, åttonde avdelningen). I det beslut som fattades av generaldirektören för transport avslogs klagandens ansökan om 1 000 tillstånd för uthyrning av fordon med chaufför. Överklagandet avslogs genom dom av den 10 februari 2021, vilken klaganden har överklagat till den hänskjutande domstolen (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, del Tribunal Supremo (Högsta domstolen, enheten för förvaltningsrättsliga mål, tredje avdelningen)).
- 6 Den hänskjutande domstolen meddelade prövningstillstånd genom beslut av den 9 september 2021, i vilket den förklarade att målet var av vikt för rättstillämpningen, för att stärka, klargöra eller korrigera rättspraxis avseende proportionaliteten 1/30 mellan uthyrning av fordon med chaufför och taxibilar mot bakgrund av artiklarna 49 FEUF (etableringsfrihet), 102 FEUF (missbruk av dominerande ställning) och 107 FEUF (statligt stöd) och för att avgöra om det var lämpligt att i en begäran om förhandsavgörande ställa den tolkningsfråga som klaganden hade yrkat på.

Parternas huvudargument

- 7 Klaganden gör gällande att den överklagade domen innebär ett åsidosättande av etableringsfriheten och av förbudet mot statligt stöd och därmed ett åsidosättande av artiklarna 49, 102 och 107 FEUF, eftersom det i den domen angavs att det var

förenligt med lagstiftningen att avslå ansökningarna om tillstånd för uthyrning av fordon med chaufför med stöd av artikel 48 i LOTT, i den lydelse som gällde vid tidpunkten för ansökan, med motiveringen att förhållandet mellan ett fordon för uthyrning med chaufför/30 taxibilar hade överskridits. Klaganden anser också att Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Överdomstolen i den autonoma regionen Madrid) har åsidosatt hans rätt till ett effektivt rättsligt skydd genom att inte ställa någon tolkningsfråga. Klaganden har begärt att den hänskjutande domstolen ska ställa en fråga till Europeiska unionens domstol för ett förhandsavgörande. Klaganden har vidare begärt att målet och andra liknande mål vid den hänskjutande domstolen ska vilandeförklaras till dess att Europeiska unionens domstol har avgjort de frågor som ställts för förhandsavgörande, bland annat angående förhållandet mellan uthyrning av fordon med chaufför och taxibilar på 1/30, som ställts av Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Överdomstolen i den autonoma regionen Katalonien, enheten för förvaltningsrättsliga mål) i begäran om förhandsavgörande i mål C-50/21. Den sistnämnda begäran avslogs av den hänskjutande domstolen efter att ha hört övriga parter.

- 8 Motparterna (Comunidad de Madrid, Asociación Nacional del Taxi och Asociación Taxi Project 2.0) har bestritt de ovannämnda överträdelserna av unionsrätten, åberopat dom nr 921/2018 av den 4 juni 2018 meddelad av Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, del Tribunal Supremo (Högsta domstolen, enheten för förvaltningsrättsliga mål, tredje avdelningen) och bestritt att Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Överdomstolen i den autonoma regionen Madrid) skulle ha begärt ett förhandsavgörande, och de anser därför att rätten till ett effektivt domstolsskydd inte har åsidosatts. Comunidad de Madrid yrkar att överklagandet ska ogillas och anser inte att det är nödvändigt att begära ett förhandsavgörande. Asociación Nacional del Taxi och Asociación Taxi Project 2.0 har dock påpekat att det i den begäran om förhandsavgörande som ingetts av Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Överdomstolen i den autonoma regionen Katalonien) i mål C-50/21 görs en felaktig tolkning av den hänskjutande domstolens rättspraxis och att den inte på ett objektivt sätt återspeglar de rättsliga och faktiska ramarna för sektorn. De anser därför att en annan tolkningsfråga bör ställas i förevarande mål, enligt den lydelse de angett i sina svarsskrivelser. I vilket fall som helst anser båda organen att överklagandet måste avslås.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 9 För att skapa en bättre förståelse för den uppkomna rättstvisten redogör den hänskjutande domstolen, med utgångspunkt i sin dom nr 921/2018 av den 4 juni 2018, för utvecklingen av den lagstiftning som gäller för begränsningar av tjänster som avser uthyrning av fordon med chaufför och för rättspraxis på området. Den koncentrerar sig på artikel 48 i LOTT, där proportionalitetsregeln innebärande ett fordon för uthyrning med chaufför per 30 taxibilar fastställs, samt på artikel 5 i LGUM och artikel 3.11 i lag 17/2009, vilka rör begreppet tvingande skäl av

allmänintresse som gör det möjligt att införa begränsningar för en ekonomisk verksamhet.

- 10 Den hänskjutande domstolen anger att de ovannämnda begränsningar som enligt den nationella lagstiftningen gäller för tjänster som avser uthyrning av fordon med chaufför, och särskilt proportionalitetsregeln innebärande ett fordon för uthyrning med chaufför per 30 taxibilar, ger upphov till tvivel om huruvida denna lagstiftning är förenlig med etableringsfriheten (artikel 49 FEUF) och med förbudet mot statligt stöd (artikel 107 FEUF).
- 11 När det gäller tvivlen med avseende på etableringsfriheten anser den hänskjutande domstolen att det allmänna politiska målet att i städer upprätthålla en taxitransporttjänst som är föremål för en omfattande reglering, inklusive priskontroll, i syfte att säkerställa att vissa krav i allmänhetens och användarnas intresse uppfylls, utgör ett tvingande skäl av allmänintresse i den mening som avses i artikel 5 i LGUM och i artikel 3.11 i lag 17/2009, som tillåter att begränsningar för en ekonomisk verksamhet införs.
- 12 Den hänskjutande domstolen påpekar också att även om det är riktigt att både taxibilar och tjänster som avser uthyrning av fordon med chaufför är föremål för administrativ reglering, så är denna inte av samma grad eller intensitet, utan den är mycket mer omfattande för taxibilar, vilket inbegriper priskontroll, i syfte att säkerställa en viss kvalitetsnivå och anpassning till de behov av stadstransporter som fastställts av de offentliga myndigheterna, medan regleringen av tjänsten uthyrning av fordon med chaufför begränsas till vissa miniminivåer när det gäller kvalitet, säkerhet och service till användarna. Den hänskjutande domstolen understryker, med hänvisning till kommissionens synpunkter med avseende på den fråga som Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Överdomstolen i den autonoma regionen Katalonien) ställt i sin begäran om förhandsavgörande i mål C-50/21, att det är fråga om konkurrens inom samma verksamhet, inte så mycket mellan olika företag som mellan två system för stadstransporter med chaufför. Och till skillnad från regleringen av tjänsten uthyrning av fordon med chaufför, vilken är begränsad till att garantera en miniminivå med avseende på kvalitet och användarrättigheter, medför den mer omfattande regleringen av taxibilar att det möjligt att uppfylla mål som tillgänglighet för personer utan smarttelefoner, t.ex. äldre personer, personer med lägre ekonomiska resurser eller personer med funktionshinder, krav som är mer problematiska att ställa på den affärsmodell som avser uthyrning av fordon med chaufför. Sammanfattningsvis menar den hänskjutande domstolen att den nationella rätten betraktar upprätthållandet av modellen för stadstransporter med taxiförare som ett tvingande skäl av allmänintresse som gör det möjligt att införa vissa begränsningar för andra modeller för stadstransporter med chaufför, vilket enligt klaganden utgör ett åsidosättande av etableringsfriheten.
- 13 Vad beträffar tvivlen med avseende på förbudet mot statligt stöd hänvisar den hänskjutande domstolen till EU-domstolens dom av den 14 januari 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9), angående Londons taxibilars användning av

bussfiler, och till kommissionens synpunkter i detta hänseende i samband med den tolkningsfråga som ställts av Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Överdomstolen i den autonoma regionen Katalonien) i begäran om förhandsavgörande i mål C-50/21. Med beaktande av skillnaden mellan begränsningen av tillstånd och åtgärden att använda bussfiler, vilken prövades i Eventech-målet, och med hänsyn till den Europa-omfattande kontroversen mellan taxibilar och andra tjänster som avser uthyrning av fordon med chaufför anser den hänskjutande domstolen, ställd inför ansökan från klaganden, att det är lägligt att röja undan alla tvivel i förhållande till statligt stöd. Den hänskjutande domstolen anser därför att det är lämpligt att ställa en fråga som avser huruvida en begränsning av antalet tillstånd för uthyrning av fordon med chaufför som kan beviljas i förhållande till antalet beviljade taxilicenser är förenlig med förbudet mot statligt stöd i artikel 107 FEUF, mot bakgrund av att taxitrafiken är en modell för stadstransporter som den nationella lagstiftaren anser vara av allmänt intresse och som är starkt reglerad, bland annat genom att den behöriga lokala myndigheten godkänner taxorna.

- 14 Den hänskjutande domstolen lämnar ett antal synpunkter på den begäran om förhandsavgörande som Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Överdomstolen i den autonoma regionen Katalonien) har framställt (mål C-50/21). Den påpekar att Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Överdomstolen i den autonoma regionen Katalonien) i beslutet om hänskjutande utgår från att proportionalitetsregeln innebärande ett fordon för uthyrning med chaufför per 30 taxibilar inte har något som helst berättigande och åberopar till stöd för detta påstående den hänskjutande domstolens dom nr 921/2018 av den 4 juni 2018. Enligt den hänskjutande domstolens mening är den slutsats som Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Överdomstolen i den autonoma regionen Katalonien) drar från dom nr 921/2018 inte förenlig med verkligheten. Den hänskjutande domstolen anger för det första att den i sin dom prövade den grund som finns i det spanska rättssystemet för att införa begränsningar för verksamhet i form av uthyrning av fordon med chaufför, det vill säga de offentliga myndigheternas rättmätiga val att i allmänhetens intresse upprätthålla en taxitransporttjänst i städerna, med ett starkt administrativt ingripande. För det andra anger den, när det gäller den kvantitativa begränsningen innebärande ett fordon för uthyrning med chaufför per 30 taxibilar, att den i sin dom betonade att även om det konkreta förhållandet 1/30 inte hade motiverats av administrationen, så hade det inte heller bestritts av de klagande som motsatte sig det, och framför allt betonade den att det rör sig om en maximal begränsning som de autonoma och lokala myndigheterna kan minska om proportionalitetsprincipen kräver det. Det vill säga att en begränsning av antalet tillstånd för uthyrning av fordon med chaufför i förhållande till antalet taxibilar endast är berättigad i den mån det är oundgängligt för att säkerställa att taxitjänsten fungerar väl och den får aldrig gå utöver som högst 1/30. Den hänskjutande domstolen anser även att de frågor som ställts av Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Överdomstolen i den autonoma regionen Katalonien) i begäran om förhandsavgörande i mål C-50/21, såsom de är formulerade, föregriper svaret. Dessutom begär den hänskjutande domstolen att Europeiska unionens domstol ska förena de frågor som ställs i förevarande mål

om förhandsavgörande med de frågor som ställts av Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Överdomstolen i den autonoma regionen Katalonien) i mål C-50/21.

ARBETSDOKUMENT