

Sag C-50/21**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

29. januar 2021

Forelæggende ret:

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Spanien)

Afgørelse af:

19. januar 2021.

Sagsøger:

Prestige and Limousine, S. L.

Sagsøgt:

Área Metropolitana de Barcelona

Hovedsagens genstand

Søgsmål anlagt til prøvelse af en lokal myndigheds dekret – passagerbefordring – licens til at udleje private køretøjer med chauffør (private hyrevogne) – restriktioner – begrænsning af antallet af licenser til private hyrevogne i forhold til antallet af taxilicenser – krav om dobbelt tilladelse for at kunne levere en privat hyrevognstjeneste udelukkende i storbyområdet Barcelona

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Etableringsfriheden – statsstøtte – artikel 49 TEUF og artikel 107, stk. 1, TEUF – national lovgivning, der begrænser antallet af licenser til drift af private udlejningskøretøjer med chauffør (private hyrevogne) i Barcelonas byområde til en tilladelse for hver 30 taxilicenser – national lovgivning, der kræver en dobbelt tilladelse og opstiller yderligere betingelser for levering af private hyrevognstjenester i byområder

Præjudicielle spørgsmål

- 1) Er artikel 49 TEUF og artikel 107, stk. 1, TEUF til hinder for nationale regler – love og administrative bestemmelser – som uden behørig grund begrænser antallet af licenser til private hyrevogne til en licens for hver 30 taxilicenser eller mindre?
- 2) Er artikel 49 TEUF og artikel 107, stk. 1, TEUF til hinder for en national regel, som uden behørig grund indfører en yderligere tilladelse og opstiller yderligere betingelser for private hyrevogne, der ønsker at levere tjenester i byområder?

Anførte EU-retlige forskrifter

Artikel 49 TEUF og 107 TEUF

Domstolens dom af 20. december 2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C- 434/15, EU:C:2017:98120

Anførte nationale forskrifter

Artikel 43 i Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (lov nr. 16/1987 om tilrettelæggelse af landtransport, BOE 182 af 31.7.1987), som ændret ved Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril (kongeligt lovdekret nr. 3/2018 af 20.4.2018, BOE 97 af 21.4.2018), herefter »LOTT«, betinger tildelingen af en tilladelse til at udføre offentlig passagerbefordring af, at den ansøgende virksomhed bl.a. dokumenterer, at den opfylder de yderligere specifikke betingelser, der er opstillet med henblik på en passende levering af tjenesteydelser, som er fastsat administrativt, henset til proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling.

Samme lovs artikel 48 har følgende ordlyd:

»1. Tildelingen af tilladelser til at udføre offentlig passagerbefordring er regelbunden, og ansøgninger herom kan kun afslås, når de betingelser, der er fastsat for tildeling af tilladelser, ikke er opfyldt.

2. Når udbuddet af offentlig passagerbefordring i personbiler er begrænset af kvantitative begrænsninger på regionalt eller lokalt niveau, kan der imidlertid og i overensstemmelse med de EU-regler og øvrige bestemmelser, der i givet fald finder anvendelse, fastsættes administrative begrænsninger for tildeling af såvel nye tilladelser til at udføre befordring mellem byer i denne type køretøjer som tilladelser til udlejning af køretøjer med chauffør.

3. Uden at det berører det ovenstående stykke, gives der med henblik på at opretholde en passende balance mellem begge transportformer afslag på tildeling af nye tilladelser til udlejning af køretøjer med chauffør, når forholdet mellem

antallet af eksisterende tilladelser til denne transportform i den selvstyrede region, hvor den pågældende ansøger ønsker at etablere sig, og antallet af tilladelser til at udføre passagerbefordring i private personbiler, som er registreret på samme område, er større end en af førstnævnte for hver 30 af sidstnævnte.

De selvstyrede regioner, som af staten har fået tillagt kompetence på området for tilladelser til udlejning af køretøjer med chauffør, kan imidlertid ændre den forholdsmæssighedsregel, der er fastsat i ovenstående afsnit, såfremt den regel, de anvender, er mindre restriktiv end ovenstående regel.«

LOTT's artikel 91 bestemmer, at tilladelser til at udføre offentlig passagerbefordring giver ret til at levere tjenesteydelser på hele det nationale område uden nogen begrænsninger som følge af det sted, hvor levering af tjenesteydelsen påbegyndes, eller det sted, hvor den afsluttes, med undtagelse af bl.a. tilladelser til udlejning af køretøjer med chauffør, som skal overholde de betingelser, som eventuelt fastsættes administrativt med hensyn til det sted hvor levering af tjenesteydelserne påbegyndes, det sted, hvor de afsluttes, eller rute.

LOTT gennemføres ved det hertil hørende lovdekret om tilrettelæggelse af landtransport, som er blevet ændret flere gange. I forbindelse med sidstnævnte dekret bør fremhæves bekendtgørelse FOM/36/2008 af 9. januar 2008 om gennemførelse af afsnit V, kapitel IV, andet afsnit, vedrørende udlejning af køretøjer med chauffør i lovdekret om tilrettelæggelse af landtransport, som ændret ved bekendtgørelse FOM/2799/2015 af 18. december 2015. Denne bekendtgørelses artikel 1, som har overskriften »Krav om tilladelse«, bestemmer, at »der med henblik på udlejning af køretøjer med chauffør skal indhentes en tilladelse for hvert køretøj, der ønskes anvendt i denne henseende [...]«.

I hovedsagen anfægtes *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 (dekret om tilrettelæggelse af lejlighedsvis passagerbefordring i byer i køretøjer med chauffør med op til ni sæder, der kun kører i storbyområdet Barcelona)*, som blev vedtaget den 26. juni 2018 af Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona (Storbyrådet for storbyområdet Barcelona, herefter »AMB« eller »sagsøgte«) og offentliggjort i Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona (BOPB) den 9. juli 2018 samt i Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC) nr. 7897 af 14. juni 2019, herefter »dekretet om private hyrevogne«, som trådte i kraft den 25. juli 2018.

Efter angivelsen af det retlige, statslige og catalanske grundlag for dekretet om private hyrevogne anføres det i præamblen til dette dekret, at der er tale om en model for passagerbefordring, som er indført af de offentlige myndigheder ved hjælp af forskellige teknikker, som er fuldstændig forskellig fra den model, der gør sig gældende på andre områder, hvor de forskellige former for passagerbefordring er »liberaliseret« til fordel for borgerne. Som materiel begrundelse for modellen anføres hensyn til ønsker om miljømæssig og

økonomisk bæredygtighed samt om nye områder, der skal anvendes til anden offentlig brug end trafik. Det anføres, at dette er uforeneligt med støtte til et øget antal køretøjer i bytrafikken i form af køretøjer med chauffør, som lejes af én enkelt bruger, der anvender hele køretøjets kapacitet.

I henhold til artikel 1 i dekretet om private hyrevogne har dette dekret til formål at tilrettelægge lejlighedsvis passagerbefordring i køretøjer med op til ni sæder, der kun kører i storbyområdet. Artikel 2 bestemmer, at anvendelsesområdet er begrænset til storbyområdet Barcelona. Artikel 3 definerer tjenesteydelsen bestående i passagerbefordring i køretøjer med chauffør med en kapacitet på op til ni sæder, inklusive chaufføren (privat hyrevogn), som en tjenesteydelse, der udføres for andres regning mod betaling og ikke udføres i henhold til lineære rejseruter eller zoneopdelte netværk eller med en forudbestemt køreplan, og hvor betalingen sker i henhold til en aftale med én enkelt bruger, der anvender hele køretøjets kapacitet. I henhold til artikel 5 udøver Área Metropolitana de Barcelona (den lokale myndighed for storbyområdet Barcelona) beføjelser for så vidt angår administrative indgreb i disse tjenesteydelser gennem Instituto Metropolitano del Taxi (Taxarådet).

I henhold til artikel 6 i dekretet om private hyrevogne tilkommer det Área Metropolitana de Barcelona at tildele tilladelser til at udføre disse tjenesteydelser, revidere betingelserne for tildeling af tilladelser og, om nødvendigt, erklære tilladelser til at udføre sådanne tjenesteydelser for ugyldige. Tilrettelæggelsen af driften omfatter bl.a. regulering af driften, regulering af ordningen for tilladelser og regulering af sanktionsordningen.

Artikel 7 i dekretet om private hyrevogne bestemmer, at leveringen af den pågældende tjenesteydelse inden for det fælles område for forvaltning af bytrafik, der består af storbyområdet Barcelona, er betinget af en forudgående indhentelse af en tilladelse, der giver indehaveren ret til for hvert enkelt køretøj at udføre den pågældende aktivitet. I denne artikels stk. 4 og 5 præciseres det, at kun tilladelser udstedt af Área Metropolitana de Barcelona giver ret til at levere tjenesteydelser, der påbegyndes og afsluttes inden for det pågældende område, og at denne tilladelse bør tilføjes til øvrige tilladelser, som det tilkommer andre forvaltninger at udstede i medfør af deres egne kompetencer.

Artikel 10 i dekretet om private hyrevogne med overskriften »Fastlæggelse af antallet af tilladelser« bestemmer, at det tilkommer Área Metropolitana de Barcelona at fastlægge det til enhver tid maksimale antal, henset til behovet for at sikre en tilstrækkelig tjeneste på optimale vilkår for borgerne, uden at operatørernes økonomisk rentabilitet berøres.

Overgangsbestemmelsen i dekretet om private hyrevogne anerkender gyldigheden af tidligere udstedte tilladelser, der er gældende på tidspunktet for det pågældende dekrets ikrafttrædelse, og bestemmer for så vidt angår disse tilladelser, at de fortsat er lovregulerede og underlagt det nye dekret. Første tillægsbestemmelse begrænser det samlede antal tilladelser til de tilladelser, der er givet i henhold til

overgangsbestemmelsen. Denne bestemmelse giver desuden Taxarådet beføjelse til at fremsætte et forslag til indledning af en procedure med henblik på fastlæggelse af det maksimale antal tilladelser ud over de i overgangsbestemmelsen fastsatte og bestemmer, at antallet af gyldige tilladelser på et givet tidspunkt under ingen omstændigheder kan overskride en licens til private hyrevogne for hver 30 taxilicenser.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

- 1 I flere år har taxaer og køretøjer, der leverer tjenesteydelser i form af udlejning af et køretøj med chauffør (herefter »private hyrevogne«), konkurreret om at udføre passagerbefordring i byer.
- 2 Taxitjenesten, som ikke er en egentlig offentlig tjeneste, er af almen interesse og er derfor omfattet af lovgivningen og af begrænsningen af antallet af licenser, og deres priser er betinget af en forudgående administrativ tilladelse.
- 3 Levering af befordringsydelser med private hyrevogne er også omfattet af et begrænset antal tilladelser. På tidspunktet for de faktiske omstændigheder kunne hyrevogne leverer transporttjenester mellem byer og i byer på hele det nationale område (og navnlig på regionalt niveau) med priser, der ikke var betinget af en forudgående tilladelse, men derimod underlagt en ordning med aftalte priser, som gjorde det muligt for brugeren på forhånd at kende den samlede pris for tjenesten og eventuelt at betale online. I modsætning til taxaer kunne de private hyrevogne ikke benytte busbaner, rådede ikke over holdepladser på offentlige veje og kunne ikke samle passagerer op på gaden, hvis der ikke på forhånd var indgået aftale om tjenesten ved hjælp af den pågældende softwareapplikation.
- 4 Sagsøgeren er en af de virksomheder, der leverer befordringsydelser med private hyrevogne i storbyområdet Barcelona. Den 10. juli 2018 anlagde sagsøgeren sag med påstand om annullation af dekretet om private hyrevogne. Dette søgsmål blev anfægtet af den lokale myndighed Área Metropolitana de Barcelona, hvis storbyråd havde vedtaget det pågældende dekret den 26. juni 2018.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 5 Sagsøgeren har anført, at Área Metropolitana de Barcelona med vedtagelsen af dekretet om private hyrevogne kun havde til hensigt at hindre de private hyrevognsvirksomheders aktiviteter og alene havde til formål at beskytte taxisektorens interesser gennem en restriktiv regulering af levering af befordringsydelser med private hyrevogne i byer, som er i strid med national ret og EU-retten.
- 6 Sagsøgeren er nærmere bestemt af den opfattelse, at dekretet om private hyrevogne har medført forskellige overtrædelser af etableringsfriheden, retten til frit at drive virksomhed og ejendomsretten, for så vidt som det pågældende dekret:

i) uretmæssigt har indført en ordning med dobbelt tilladelse, dvs. at tilladelsen til private hyrevogne (som reguleres af den nationale lovgivning og forvaltes af de selvstyrende regioner) er blevet suppleret af en bylicens, som AMB skal forvalte, med yderligere betingelser end dem, der er fastsat i den statslige lovgivning om tilladelser til private hyrevogne, ii) har udelukket hovedparten af nuværende og fremtidige indehavere af tilladelser til private hyrevogne fra at opnå bylicensen, da den har fastsat en begrænsning uden behørig grund.

- 7 Sagsøgte har anført, at dekretet om private hyrevogne er fuldt ud foreneligt med EU-retten.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 8 Nærværende ret er af den opfattelse, at LOTT's artikel 48, stk. 3 – som er retsgrundlaget for de ved dekretet om private hyrevogne fastsatte begrænsninger med hensyn til antallet af licenser til private hyrevogne – for så vidt som denne bestemmelse fastsætter en begrænsning af antallet af licenser til private hyrevogne uden grund, kan betegnes som vilkårlig.
- 9 Den pågældende bestemmelse kan også anses for at være i strid med i) etableringsfriheden i henhold til artikel 49 TEUF, da den berører alle private hyrevognsvirksomheder, der er hjemmehørende i Den Europæiske Union, som på et givet tidspunkt kan være interesserede i at etablere sig i Spanien, hvilket de vil være forhindret i som følge af LOTT's artikel 48, stk. 3, sammenholdt med antallet af nuværende tilladelser til private hyrevogne, ii) pligten til ikke at hindre samhandelen i Den Europæiske Union i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF.
- 10 Denne ret nærer samme tvivl for så vidt angår spørgsmålet, om ordningen med »dobbelt tilladelse«, som de private hyrevogne er blevet pålagt i storbyområdet Barcelona, er forenelig med ovennævnte EU-retlige bestemmelser.
- 11 LOTT's artikel 91 bestemte på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, at en licens til private hyrevogne gav ret til at levere »tjenester mellem byer og i byer på hele det nationale område«. Tilføjelsen af en licens fra Área Metropolitana de Barcelona til at levere befordringsydelser med private hyrevogne i storbyområdet Barcelona (som desuden er underlagt yderligere betingelser) kan måske anses for en strategi, der har til formål at begrænse den konkurrence, som levering af befordringsydelser med private hyrevogne har betydet for taxaer, til et absolut minimum; og denne ret er på nuværende tidspunkt i alvorlig tvivl om, hvorvidt de argumenter, der er fremsat til støtte herfor, er oprigtige eller nøjagtige.
- 12 Tribunal Supremo (øverste domstol) anerkendte ligeledes ved dom nr. 921 af 4. juni 2018 i sag nr. 438/2017, at forholdet 1:30 ikke var begrundet.
- 13 Efter anlæggelsen af den sag, der er genstand for hovedsagen, er LOTT blevet ændret ved kongeligt lovdekret nr. 13/2018 af 28. september 2018 (BOE 236 af 29.9.2018), hvorefter: i) forholdet 1:30 i LOTT's artikel 48, stk. 3, er blevet

opretholdt, ii) levering af befordringsydelser med private hyrevogne er blevet begrænset til transport mellem byer, og det er blevet bestemt, at levering af befordringsydelser med private hyrevogne i byer eller storbyer skal ophøre inden for en frist på fire år.

- 14 Hvad den foreliggende sag angår har dette givet anledning til vedtagelsen af et nyt bydekret, som også er blevet anfægtet ved denne ret. Den fortolkning af EU-retten, som ønskes med denne anmodning om præjudiciel afgørelse, anses imidlertid for nødvendig for afgørelsen af den foreliggende sag, navnlig i betragtning af den samlede anførte strategiske sammenhæng, som let kan have en vedvarende indvirkning.
- 15 Desuden verserer der for denne ret 14 andre sager med det samme formål, hvoraf nogle er anlagt af virksomheder med tilknytning til internationale platforme.

ARBEJDSDOKUMENT