

Sag C-475/22

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

15. juli 2022

Forelæggende ret:

Tribunal Supremo (Spanien)

Afgørelse af:

20. maj 2022

Appellant:

Maxi Mobility Spain, S. L. U.

Indstævnte:

Comunidad de Madrid

Asociación Nacional del Taxi

Association Taxi Project 2.0

Hovedsagens genstand

- 1 Appel af dom, hvorved en selvstyrende region frifindes i en forvaltningsretssag til prøvelse af en afgørelse fra denne selvstyrende region – licens til tjenesteydelser i form af udlejning af private køretøjer med chauffør (private hyrevogne) – restriktioner – begrænsning af antallet af licenser til private hyrevogne i forhold til antallet af taxilicenser

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

Præjudiciel forelæggelse – artikel 267 TEUF – etableringsfriheden – statsstøtte – artikel 49 TEUF og 107 TEUF – begrænsninger i levering af tjenesteydelser i form af udleje af private køretøjer med chauffør (private hyrevogne) – national lovgivning, der begrænser antallet af licenser til udlejning af private køretøjer med chauffør (private hyrevogne) til én tilladelse for hver 30 taxilicenser –

sammenlægning af det præjudicielle spørgsmål med et andet spørgsmål, der er blevet forelagt af en anden forelæggende ret

Præjudicielle spørgsmål

Ifølge den spanske lovgivning er opretholdelsen af en taxitjeneste en bytransportform med køretøj med chauffør af almen interesse, som derfor er underlagt en intensiv administrativ regulering for at sikre kvalitetsmål, beskyttelse af brugerne, transportpolitik og miljøpolitik, herunder kontrol med taksterne. Henset til denne nationale lovgivning,

1. Er det foreneligt med etableringsfriheden at indføre begrænsninger, som er underlagt proportionalitetsprincippet, for andre bytransporttjenester med køretøjer med chauffør, såsom private hyrevogne, for at sikre, at disse andre modeller for samme aktivitet er forenelige og komplementære med taxavirksomhed?
2. Såfremt det foregående spørgsmål besvares bekræftende, er det da foreneligt med etableringsfriheden, at levering af bytransporttjenester med andre køretøjer med chauffører, såsom private hyrevogne, end taxaer underlægges en konkret begrænsende foranstaltning ved fastlæggelse af en maksimal andel af tilladelser, såsom den der er fastsat ved spansk lovgivning på 1/30 i forhold til taxalicenser, som i sin konkrete anvendelse af den kompetente administration er underlagt proportionalitetsprincippet?
3. Er den begrænsende foranstaltning for private hyrevogne, der indfører et licensforhold på 1/30, som beskrevet i det foregående spørgsmål, forenelig med forbuddet mod statsstøtte i henhold til artikel 107 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde?

Anførte EU-retlige forskrifter

Artikel 49 TEUF, 56 TEUF, 102 TEUF og 107 TEUF.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/31/EF af 8. juni 2000 om visse retlige aspekter af informationssamfundstjenester, navnlig elektronisk handel, i det indre marked (herefter »direktivet om elektronisk handel«)

Kommissionens meddelelse om velfungerende og bæredygtig lokal passagertransport på tilkaldebasis (taxaer og udlejningsbiler) 2022/C-62/01.

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

Domstolens dom af 14. januar 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9).

Anført national retspraksis og nationale bestemmelser

Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (lov nr. 16/1987 af 30.7.1987 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), herefter »LOTT«.

Artikel 48 i LOTT har følgende ordlyd:

»1. Tildelingen af tilladelser til at udføre offentlig passagerbefordring er regelbunden, hvorfor 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 plan, kan der imidlertid og i overensstemmelse med de EU-regler og øvrige bestemmelser, der i givet fald finder anvendelse, ved bekendtgørelse fastsættes 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 selvstyrende 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 selvstyrende 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.«

Reglamento de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (lovdekret nr. 16/1987 af 30.7.1987 om tilrettelæggelse af landtransport, godkendt ved kongeligt dekret nr. 1211/1990 af 28.9.1990) (BOE 241 af 8.10.1990).

Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (lov nr. 20/2013 af 9.12.1996 om sikring af markedets enhed) (BOE 295 af 10.12.2013), herefter »lov om sikring af markedets enhed«.

Artikel 5 i lov om sikring af markedets enhed, der har overskriften »Princippet om nødvendighed og proportionalitet i de kompetente myndigheders handlinger«, har følgende ordlyd:

»1. De kompetente myndigheder, der under udøvelsen af deres respektive kompetencer fastsætter grænser for adgangen til eller udøvelsen af en økonomisk virksomhed i overensstemmelse med denne lovs artikel 17 eller kræver, at betingelserne for udøvelse af en virksomhed er opfyldt, begrundet nødvendigheden af disse grænser med et af de tvingende almene hensyn, der henhører under artikel 3, stk. 11, i Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (lov nr. 17/2009 af 23.11.2009 om fri adgang til og udøvelse af servicevirksomhed).

2. Enhver begrænsning eller ethvert krav, der er fastsat i henhold til det foregående stykke, skal stå i et rimeligt forhold til det påberåbte tvingende almene hensyn og skal være af en sådan art, at der ikke findes mindre indgribende eller fordrejende midler for den pågældende økonomiske aktivitet.«

Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (lov nr. 17/2009 af 23.11.2009 om fri adgang til og udøvelse af servicevirksomhed) (BOE 283 af 24.11.2009), herefter »lov nr. 17/2009«.

I henhold til artikel 3, stk. 11, i lov nr. 17/2009 forstås ved:

»»Tvingende almene hensyn«: hensyn defineret og fortolket ved De Europæiske Fællesskabers Domstols retspraksis, begrænset til følgende: den offentlige orden, den offentlige sikkerhed, den offentlige tryghed, civilbeskyttelse, den offentlige sundhed, bevarelsen af den finansielle balance i de sociale sikringsordninger, beskyttelse af forbrugernes, tjenestemodtagernes og arbejdstagernes rettigheder, sikkerhed og sundhed, krav om god tro i handelstransaktioner, bekæmpelse af svig, beskyttelse af miljøet og bymiljøet, dyresundhed, intellektuel og industriel ejendomsret, bevarelse af den nationale historiske og kunstneriske arv samt social- og kulturpolitiske mål.«

Dom nr. 921/2018 af 4. juni 2018 afsagt af Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, del Tribunal Supremo (afdelingen for forvaltningsretlige sager, tredje afdeling, ved øverste domstol, Spanien).

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 2 Taxier og køretøjer, der udlejes med chauffør (private hyrevogne), konkurrerer om personbefordringen i byområder.
- 3 Taxikørsel er en form for bytransport med personbiler, som er en tjenesteydelse af offentlig interesse, og som de ansvarlige myndigheder forsøger at sikre et vist kvalitets-, sikkerheds- og tilgængelighedsniveau for. Den er derfor underlagt en intensiv regulering, der har til formål at sikre disse egenskaber, herunder begrænsning af antallet af licenser og fastsættelse af regulerede tariffer.

- 4 Privat hyrevognstjeneste er også begrænset med hensyn til antallet af tilladelser, navnlig gennem forholdsmæssighedsreglen 1 privat hyrevogn/30 taxaer. Deres takster er ikke undergivet en forudgående tilladelse, men er underlagt et system med aftalte priser, som gør det muligt for brugeren at kende det samlede beløb for tjenesten på forhånd (og eventuelt betale elektronisk). I modsætning til taxaer har private hyrevogne ikke holdepladser på offentlige veje og kan ikke samle passagerer op på gaden, medmindre tjenesten er blevet bestilt på forhånd via den hertil hørende IT-applikation.
- 5 Appellanten, Maxi Mobility Spain, S. L. U., er et firma, der leverer private hyrevogntjenester. Denne anlagde en forvaltningsretssag ved Sala de lo Contencioso-Administrativo (den administrative afdeling) (ottende afdeling) i Tribunal Superior de Justicia de Madrid (øverste regionale domstol i Madrid) til prøvelse af afgørelsen af 14. november 2018 truffet af Viceconsejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid, (viceministeren for transport, boliger og infrastruktur i Madrid), som forkastede sagsøgerens klage over den afgørelse, som Director General de Transportes (generaldirektøren for transport) havde truffet den 25. april 2018. Ved den sidstnævnte administrative afgørelse blev appellants ansøgning om 1 000 tilladelser til udleje af private hyrevogne afslået. Appellanten fik ved dom af 10. februar 2021 ikke medhold, og appellanten iværksatte kassationsappel til prøvelse heraf ved den forelæggende ret (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, del Tribunal Supremo) (afdelingen for forvaltningsretlige sager, tredje afdeling ved øverste domstol).
- 6 Den forelæggende ret har besluttet at antage appelsagen til realitetsbehandling ved sin kendelse af 9. september 2021, idet den i denne kendelse udtalte, at det var i rettens interesse at styrke, præcisere eller korrigere retspraksis vedrørende forholdet 1/30 mellem køretøjer med chauffør (private hyrevogne) og taxaer i henhold til artikel 49 TEUF (etableringsfriheden), 102 TEUF (misbrug af dominerende stilling) og 107 TEUF (statsstøtte) og tage stilling til, om det er relevant at forelægge det præjudicielle spørgsmål, som appellanten havde anmodet om.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 7 Appellanten har gjort gældende, at den appellerede dom er i strid med etableringsfriheden og forbuddet mod statsstøtte, for så vidt som den er i strid med artikel 49 TEUF, 102 TEUF og 107 TEUF, idet det i nævnte dom er anset for lovligt at give afslag på at udstede de ansøgte tilladelser til private hyrevogne på grundlag af artikel 48 i LOTT – i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for ansøgningen – med den begrundelse, at forholdet 1/30 mellem taxaer og private hyrevogne var overskredet. Tribunal Superior de Justicia de Madrid (øverste regionale domstol i Madrid) har desuden tilsidesat appellants ret til adgang til effektive retsmidler ved ikke at forelægge et præjudicielt spørgsmål. Appellanten har anmodet den forelæggende ret om at forelægge Den Europæiske

Unions Domstol et præjudicielt spørgsmål. Appellanten har ligeledes anmodet om udsættelse af appelsagen og andre lignende sager, indtil Den Europæiske Unions Domstol har truffet afgørelse om de præjudicielle spørgsmål vedrørende bl.a. forholdet 1/30 mellem taxaer og private hyrevogne, som Sala de lo Contencioso-Administrativo ved Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (afdelingen for forvaltningsretlige sager ved øverste regionale domstol i Catalonien) har forelagt i sag C-50/21. Sidstnævnte anmodning blev afvist af den forelæggende ret efter at have hørt de øvrige parter i sagen.

- 8 De indstævnte (la Comunidad de Madrid, la Asociación Nacional del Taxi y la asociación Taxi Project 2.0) (den selvstyrende region Madrid, den nationale taxasammenslutning og sammenslutningen Taxi Project 2.0) har bestridt, at de nævnte tilsidesættelser af EU-retten foreligger, idet de har påberåbt sig dom nr. 921/2018 af 4. juni 2018 afsagt af Sala de lo Contencioso-Administrativo (afdelingen for forvaltningsretlige sager), tredje afdeling af Tribunal Supremo (øverste domstol), og bestridt, at Tribunal Superior de Justicia de Madrid (øverste regionale domstol i Madrid) burde have forelagt et præjudicielt spørgsmål, således at retten til en effektiv domstolsbeskyttelse ikke er blevet tilsidesat. Comunidad de Madrid (den selvstyrende region Madrid) har gjort gældende, at sagen bør afvises, og finder det ikke nødvendigt at forelægge et præjudicielt spørgsmål. Asociación Nacional del Taxi og Taxi Project 2.0 har imidlertid fremhævet, at det præjudicielle spørgsmål, som Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (øverste regionale domstol i Catalonien) har forelagt i sag C-50/21, indeholder en fejlagtig fortolkning af den forelæggende rets praksis og ikke på objektiv vis fremstiller sektorens retlige og faktiske rammer. De mener derfor, at der bør forelægges et andet præjudicielt spørgsmål i den foreliggende sag, som de har affattet i deres svarskrift. Under alle omstændigheder mener begge parter, at appellen bør forkastes.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 9 For bedre at forstå den retlige uenighed har den forelæggende ret på grundlag af sin dom nr. 921/2018 af 4. juni 2018 henvist til udviklingen i lovgivningen om begrænsninger af private hyrevogne og retspraksis på området. Den fokuserer navnlig på artikel 48 i LOTT, der fastsætter forholdsmæssighedsreglen 1 privat hyrevogn/30 taxaer, og på artikel 5 i lov om sikring af markedets enhed og artikel 3, stk. 11, i lov nr. 17/2009, der vedrører begrebet tvingende almene hensyn, som gør det muligt at pålægge begrænsninger af en økonomisk aktivitet.
- 10 Den forelæggende ret har anført, at disse begrænsninger, som den nationale lovgivning pålægger private hyrevogne, og navnlig forholdsmæssighedsreglen 1 privat hyrevogn/30 taxaer, rejser tvivl om denne lovgivnings forenelighed med etableringsfriheden (artikel 49 TEUF) og forbuddet mod statsstøtte (artikel 107 TEUF).

- 11 Hvad angår tvivlen i relation til etableringsfriheden finder den forelæggende ret, at det offentlige mål om at opretholde en bytransporttjeneste med taxaer, der er underlagt en intensiv regulering, herunder takstkontrol, med henblik på at sikre overholdelse af visse krav i almenvellets og brugernes interesse, udgør et tvingende alment hensyn i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 5 i lov om sikring af markedets enhed og artikel 3, stk. 11, i lov nr. 17/2009, som tillader, at der indføres begrænsninger for en økonomisk aktivitet.
- 12 Den forelæggende ret har endvidere anført, at selv om det er korrekt, at såvel taxaer som private hyrevogne er underlagt administrativ regulering, er denne regulering ikke af samme grad eller intensitet, idet den er langt mere omfattende for taxaer, hvilket omfatter kontrol af taksterne, med henblik på at sikre et vist kvalitetsniveau og tilpasning til de behov for bytransport, der er defineret af de offentlige myndigheder, mens reguleringen af private hyrevogne er begrænset til nogle minimumsniveauer for kvalitet, sikkerhed og service for brugerne. Den forelæggende ret har i denne forbindelse under henvisning til det af Kommissionens anførte vedrørende det præjudicielle spørgsmål, som Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (øverste regionale domstol i Catalonien) har forelagt i sag C-50/21, fremhævet, at der er tale om konkurrence inden for den samme aktivitet og ikke mellem forskellige virksomheder, men mellem to transportsystemer med chauffører i byområder. I modsætning til reguleringen af private hyrevogne, som er begrænset til at sikre minimumskrav til kvalitet og brugerrettigheder, gør den mere intensive regulering af taxaer det muligt at opfylde mål som f.eks. tilgængelighed for personer uden smartphones, f.eks. ældre eller personer med færre økonomiske ressourcer eller handicappede, hvilke krav det er mere problematisk at pålægge forretningsmodellen for private hyrevogne. Den forelæggende ret er endelig af den opfattelse, at i henhold til den nationale lovgivning anses sikringen af modellen for bytransport med taxachauffører for et tvingende alment hensyn, der tillader, at der pålægges visse begrænsninger for andre former for bytransport med chauffør, hvilket appellanten anser for at udgøre en hindring for etableringsfriheden.
- 13 For så vidt angår tvivlen med hensyn til forbuddet mod statsstøtte har den forelæggende ret henvist til Domstolens dom af 14. januar 2015, Eventech (sag C-518/13, EU:C:2015:9), om Londontaxaers brug af busbanen samt til det af Kommissionen anførte til anmodningen om præjudiciel forelæggelse fra Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (øverste regionale domstol i Catalonien) i DDP'en i sag C-50/21. Den forklarer, at i betragtning af forskellen mellem begrænsningen af licenser og den foranstaltning til brug af busbaner, der blev undersøgt i Eventech-sagen, og under hensyntagen til den europæiske dimension i kontroversen mellem taxaer og andre køretøjer med chauffør, finder den forelæggende ret – efter anmodning fra appellanten – det hensigtsmæssigt at fjerne enhver tvivl, der er rejst i forhold til statsstøtte. Den forelæggende ret finder det derfor hensigtsmæssigt at forelægge et spørgsmål om, hvorvidt en begrænsning af antallet af private hyrevognstilladelser, der kan udstedes i forhold til antallet af taxitilladelser, er forenelig med forbuddet mod statsstøtte i artikel 107 i TEUF, da taxatjenesten er en form for bytransport, som den nationale

lovgiver anser for at være af almen interesse, og som er stærkt reguleret, herunder ved, at den kompetente lokale myndighed skal godkende taksterne.

- 14 Den forelæggende ret har fremsat en række bemærkninger til anmodningen om præjudiciel afgørelse fra Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (øverste regionale domstol i Catalonien) (sag C-50/21). Den påpeger, at afgørelsen fra Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (øverste regionale domstol i Catalonien), hvorved de præjudicielle spørgsmål forelægges, er baseret på den forudsætning, at forholdsmæssighedsreglen 1 privat hyrevogn/30 taxaer ikke er begrundet, og henviser til støtte for denne opfattelse til den forelæggende rets dom nr. 921/2018 af 4. juni 2018. Den konklusion, som Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (øverste regionale domstol i Catalonien) nåede frem til i dom nr. 921/2018, er efter den forelæggende rets opfattelse ikke korrekt. For det første anfører den forelæggende ret, at den i sin dom undersøgte den begrundelse, der er angivet i det spanske retssystem for at pålægge begrænsninger for aktiviteter med private hyrevogne, dvs. de offentlige myndigheders legitime valg om at opretholde en bytransporttjeneste med taxaer med en stærk administrativ indgriben i almenhedens interesse. For det andet anfører den med hensyn til den kvantitative begrænsning på 1 privat hyrevogn/30 taxaer, at den i sin dom har vist, at selv om det specifikke 1/30-forhold ikke var blevet begrundet af administrationen, var det heller ikke blevet anfægtet af de parter i tvisten, der havde modsat sig det, men den har især fremhævet, at der er tale om en maksimal begrænsning, som de regionale og lokale myndigheder kan reducere, hvis proportionalitetsprincippet kræver det. Det vil sige, at en numerisk begrænsning af private hyrevognslicenser i forhold til taxaer kun ville være berettiget i det omfang, det var væsentligt for at sikre en god funktion af taxatjenesten og altid med en maksimumgrænse på 1/30. Den forelæggende ret er ligeledes af den opfattelse, at spørgsmålene fra Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (øverste regionale domstol i Catalonien) i DDP'en i sag C-50/21, således som de er formuleret, foregriber svaret. Den forelæggende ret har desuden anmodet Domstolen om at behandle dens præjudicielle spørgsmål sammen med de spørgsmål, som Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (øverste regionale domstol i Catalonien) har forelagt i sag C-50/21.