

**Zaak C-50/21**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

29 januari 2021

**Verwijzende rechter:**

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (hoogste rechterlijke instantie van de autonome regio Catalonië, Spanje)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

19 januari 2021

**Verzoekende partij:**

Prestige and Limousine, S. L.

**Verwerende partij:**

Área Metropolitana de Barcelona (grootstedelijk gebied van Barcelona)

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Administratief beroep tegen een verordening van een lokale instantie – Vervoer van passagiers – Vergunning voor de verhuur van voertuigen met chauffeur (VTC) – Beperkingen – Beperking van het aantal VTC-vergunningen op basis van het aantal taxivergunningen – Vereiste van een dubbele vergunning voor de verrichting van een VTC-dienst uitsluitend in het grootstedelijk gebied van Barcelona

**Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing**

Vrijheid van vestiging – Staatssteun – Artikelen 49 en 107, lid 1, VWEU – Nationale regeling die het aantal exploitatievergunningen voor huurauto's met chauffeur (VTC) in het grootstedelijk gebied van Barcelona beperkt ten opzichte van het aantal taxivergunningen in een verhouding 1:30 – Nationale regeling die

een dubbele vergunning voorschrijft alsmede aanvullende vereisten stelt voor stadsvervoer door huurauto's met chauffeur (VTC)

### **Prejudiciële vragen**

- 1) Verzetten de artikelen 49 en 107, lid 1, VWEU zich tegen nationale – wettelijke en bestuursrechtelijke – bepalingen die zonder gegronde reden de verhouding tussen het aantal VTC-vergunningen en het aantal taxivergunningen begrenzen tot 1:30?
- 2) Verzetten de artikelen 49 en 107, lid 1, VWEU zich tegen een nationale regeling die zonder gegronde reden een tweede vergunning voorschrijft en aanvullende vereisten stelt voor VTC-voertuigen die stadsvervoer willen aanbieden?

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

Artikelen 49 en 107 VWEU

Arrest van het Hof van Justitie van 20 december 2017, Asociación Profesional Elite taxi, C-434/15, EU:C:2017:98120

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Artikel 43 van Ley 6/1987 de ordenación de los transportes terrestres (wet 6/1987 inzake de organisatie van het vervoer over land) van 30 juli 1987 (BOE nr. 182 van 31 juli 1987), zoals gewijzigd bij Real Decreto-ley 3/2018 (koninklijk wetsbesluit 3/2018) van 20 april 2018 (BOE nr. 97 van 21 april 2018) (hierna: „LOTT”), stelt voor het verlenen van de vergunning voor het openbaar vervoer onder meer de voorwaarde dat de verzoekende onderneming bewijst dat zij voldoet aan specifieke vereisten die nodig zijn voor de adequate verlening van de bij verordening vastgestelde diensten, in overeenstemming met de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie.

Artikel 48 van deze wet bepaalt:

„1. Het verlenen van vergunningen voor het openbaar vervoer is wettelijk geregeld en kan derhalve alleen worden geweigerd als niet aan de daartoe gestelde voorwaarden is voldaan.

2. Overeenkomstig de communautaire voorschriften en andere toepasselijke bepalingen kunnen er evenwel, wanneer het aanbod van openbaar passagiersvervoer door personenauto's aan kwantitatieve beperkingen op regionaal of lokaal niveau is onderworpen, bij verordening beperkingen worden opgelegd aan het verlenen van nieuwe vergunningen voor interstedelijk vervoer in

dergelijke voertuigen, alsook aan het verlenen van vergunningen voor de verhuur van voertuigen met chauffeur.

3. Onverminderd het bepaalde in het vorige lid, dient ter handhaving van een passend evenwicht tussen het aanbod van de twee vervoerdiensten het verlenen van nieuwe vergunningen voor de verhuur van voertuigen met chauffeur te worden geweigerd wanneer de verhouding tussen het aantal bestaande vergunningen op het grondgebied van de Comunidad Autónoma (autonome regio) waar men zich wil registreren, en het aantal vergunningen voor passagiersvervoer door personenauto's die zijn geregistreerd in hetzelfde grondgebied, hoger is dan 1:30.

Autonome regio's die door delegatie van de staat bevoegdheden hebben verkregen op het gebied van vergunningen voor de verhuur van voertuigen met chauffeur, kunnen echter de in de vorige alinea bedoelde verhouding wijzigen, mits de door hen gehanteerde regel minder restrictief is."

Artikel 91 van de LOTT bepaalt dat vergunningen voor openbaar vervoer het recht geven om diensten te verrichten op het gehele nationale grondgebied, zonder enige beperking ten aanzien van het vertrek- of eindpunt van de dienst. Daarvan zijn onder meer uitgesloten, vergunningen voor de verhuur van voertuigen met chauffeur, die dienen te voldoen aan voorwaarden die in voorkomend geval worden vastgelegd bij verordening en betrekking hebben op het vertrek- of eindpunt of de route van de diensten.

De LOTT wordt verder uitgewerkt door het overeenkomstige Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (verordening betreffende de wet inzake de organisatie van het vervoer over land), die meerdere malen is gewijzigd. Met betrekking tot deze verordening dient te worden gewezen op Orden FOM/36/2008 (besluit FOM/36/2008) van 9 januari 2008 ter uitvoering van de tweede afdeling van hoofdstuk IV van titel V van de Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (inzake de verhuur van voertuigen met chauffeur), welke werd gewijzigd bij Orden FOM/2799/2015 van 18 december 2015. Artikel 1 van het besluit, met het opschrift „Verplicht karakter van de vergunning”, bepaalt: „om de activiteit van verhuur van voertuigen met chauffeur te kunnen verrichten, is het noodzakelijk om voor elk voertuig dat voor dit doel zal worden gebruikt, een vergunning te verkrijgen die deze activiteit mogelijk maakt [...]”.

In het hoofdgeding wordt opgekomen tegen de ***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*** (verordening inzake de regeling van occasioneel stedelijk passagiersvervoer met chauffeur in voertuigen met maximaal negen zitplaatsen binnen het grootstedelijk gebied van Barcelona), goedgekeurd op 26 juni 2018 door de Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona (stadsraad van het grootstedelijk gebied van Barcelona; hierna: „AMB” of

„verweerder”), gepubliceerd op 9 juli 2018 in Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona (BOPB), alsook op 14 juni 2019 in Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC) onder nummer 7897, en in werking getreden op 25 juli 2018 (hierna: „RVTC”).

In de preambule van de RTVC wordt eerst verwezen naar de nationale en regionale Catalaanse rechtsgrondslagen en vervolgens wordt erop gewezen dat het hier gaat om een model van passagiersvervoer dat door de overheid wordt gereguleerd met behulp van verschillende technieken, wezenlijk verschillend van elders gangbare modellen waarin het passagiersvervoer met zijn verschillende vervoersmodaliteiten is „geliberaliseerd” ten gunste van particulieren. Als materiële rechtvaardiging voor het model noemt de RVTC het streven naar ecologische en economische duurzaamheid, alsmede naar nieuwe ruimtes voor ander publiek gebruik dan het wegverkeer. Daarmee onverenigbaar is de toename van voertuigen in het stadsverkeer die met chauffeur en na boeking door één gebruiker voor de totale capaciteit van de auto worden verhuurd.

Volgens artikel 1 RVTC wordt bij de verordening de activiteit van occasioneel passagiersvervoer in voertuigen met maximaal negen zitplaatsen binnen het grootstedelijk gebied van Barcelona geregeld. Artikel 2 RVTC bepaalt dat het toepassingsgebied ervan beperkt is tot de territoriale reikwijdte van het grootstedelijk gebied van Barcelona. Artikel 3 definieert passagiersvervoer in voertuigen met chauffeur en met maximaal negen zitplaatsen, met inbegrip van de chauffeur (VTC), als vervoer dat wordt verricht voor andermans rekening, tegen betaling, en dat niet wordt aangeboden op basis van lineaire routes of zonetnetwerken of met vooraf bepaalde intervallen, en waarbij de betaling geschiedt op basis van een overeenkomst met één enkele gebruiker en voor de totale capaciteit van het voertuig. Artikel 5 kent aan het grootstedelijk gebied van Barcelona (lokale overheid) de uitoefening van administratieve bevoegdheden toe ter regulering van deze diensten, via het Instituto Metropolitano del Taxi (grootstedelijk instituut voor taxi's) (IMET).

Volgens artikel 6 RVTC is het grootstedelijk gebied van Barcelona bevoegd voor de verlening van vergunningen, de herziening van de voorwaarden voor verlening en, indien van toepassing, de vervallenverklaring van de vergunningen voor dergelijke dienstverlening. De regeling van deze activiteit omvat onder meer de reglementering van de activiteit, de reglementering van het vergunningsstelsel en de regulering van het sanctiestelsel.

Artikel 7 RVTC bepaalt dat de verrichting van deze dienst, binnen het administratief gebied van stedelijk vervoer dat wordt gevormd door het grondgebied van het grootstedelijk gebied van Barcelona, afhankelijk is van de voorafgaande verkrijging van een vergunning waarbij de vergunninghouder toestemming wordt verleend voor elk voertuig waarmee deze activiteit wordt uitgeoefend. In de leden 4 en 5 van voornoemd artikel wordt erop gewezen dat in een dergelijk territoriaal gebied alleen de door het grootstedelijk gebied van Barcelona verleende vergunningen het recht geven om deze dienst te verrichten

met begin- en eindpunt in dat gebied, en dat naast deze vergunning eventueel ook andere vergunningen vereist zijn die worden verleend door andere instanties op grond van hun eigen bevoegdheden.

Artikel 10 RVTC, met het opschrift „Vaststelling van het aantal vergunningen”, bepaalt dat het grootstedelijk gebied van Barcelona bevoegd is voor de vaststelling van het maximaal aantal vergunningen, op elk gegeven moment, in het licht van de noodzaak, een toereikende dienstverlening in optimale omstandigheden voor de burgers te waarborgen zonder afbreuk te doen aan de economische rentabiliteit van de exploitanten.

De overgangsbepaling van de RVTC erkent de geldigheid van de eerder verleende vergunningen die operationeel waren op het moment van de inwerkingtreding van voornoemde verordening, en bepaalt dat deze geregeld blijven en aan de nieuwe voorschriften onderworpen zijn. De eerste aanvullende bepaling beperkt het totale aantal vergunningen tot de overeenkomstig de overgangsbepaling verleende vergunningen. Voorts wordt aan het Instituto Metropolitano del Taxi de bevoegdheid toegekend om een procedure in te leiden om het maximaal aantal vergunningen vast te stellen op een hoger niveau dan het aantal waarin de overgangsbepaling voorziet, met dien verstande dat het aantal vergunningen dat op een bepaald moment van kracht is in geen geval hoger mag zijn dan een verhouding tussen VTC-vergunningen en taxivergunningen van 1:30.

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Al jaren concurreren taxi's en voertuigen waarmee een verhuurservice met chauffeur wordt aangeboden (hierna: „VTC”) in het stedelijke passagiersvervoer.
- 2 De taxidienst, hoewel strikt genomen geen openbare dienst, is van algemeen belang en als zodanig onderworpen aan regelgeving en aan de beperking van het aantal vergunningen, waarbij de tarieven onderworpen zijn aan voorafgaande administratieve toestemming.
- 3 Ook voor het verlenen van de VTC-dienst is het aantal vergunningen beperkt. Ten tijde van de feiten konden er op het gehele nationale grondgebied (en in het bijzonder op het niveau van de autonome gemeenschap of regio) „interstedelijke” en „stedelijke” vervoerdiensten worden aangeboden, waarbij de tarieven niet aan voorafgaande toestemming waren onderworpen, maar waarbij een onderling overeengekomen prijsstelsel gold dat de gebruiker in staat stelde om vooraf kennis te nemen van het totale bedrag van de dienst en, waar nodig, elektronisch te betalen. In tegenstelling tot taxi's mochten VTC-voertuigen de busstrook niet gebruiken, hadden ze geen haltes op de openbare weg en konden ze geen passagiers op straat oppikken indien de dienst niet vooraf was overeengekomen via de overeenkomstige IT-applicatie.
- 4 Verzoekster is een van de ondernemingen die VTC-diensten aanbieden in het grootstedelijk gebied van Barcelona. Op 10 juli 2018 stelde verzoekster

administratief beroep strekkende tot nietigverklaring van de RVTC in. De lokale instantie Area Metropolitana de Barcelona (grootstedelijk gebied van Barcelona), wier stadsraad de verordening op 26 juni 2018 had goedgekeurd, verzet zich daartegen.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 5 Verzoekster stelt dat het grootstedelijk gebied van Barcelona met de vaststelling van de RVTC slechts beoogde de activiteiten van de VTC-ondernemingen te belemmeren, met als enig doel de belangen van de taxisector te beschermen door middel van een grootstedelijke regulering van de VTC-dienst die restrictief van aard was en in strijd was met het nationale recht en het Unierecht.
- 6 In wezen is verzoekster van mening dat de RVTC heeft geleid tot schending van de vrijheid van vestiging, de vrijheid van onderneming en het eigendomsrecht, in zoverre de verordening: i) ten onrechte een systeem van dubbele vergunningen heeft ingevoerd, namelijk door aan de VTC-vergunning (geregeld door het nationale recht en uitgevoerd door de autonome gemeenschappen of regio's) de grootstedelijke vergunning toe te voegen, te beheren door de AMB, met aanvullende vereisten naast die waarin de nationale regeling inzake VTC-vergunningen voorziet; ii) het grootste deel van de huidige en toekomstige VTC-vergunningen uitsluit van de verkrijging van de grootstedelijke vergunning, door zonder gegronde reden een beperking vast te stellen.
- 7 Verweerster is van mening dat de RVTC volkomen verenigbaar is met het Unierecht.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing**

- 8 Deze rechterlijke instantie is van oordeel dat artikel 48, lid 3, van de LOTT – dat de rechtsgrondslag vormt van de door de RVTC vastgestelde beperkingen inzake het aantal VTC-vergunningen – als willekeurig kan worden aangemerkt, voor zover daarbij een beperking van het aantal VTC-vergunningen wordt ingevoerd zonder enige rechtvaardiging.
- 9 Bovendien zou het artikel ook kunnen worden aangemerkt als in strijd met: i) de vrijheid van vestiging als bedoeld in artikel 49 VWEU, aangezien het gevolgen heeft voor alle in de Europese Unie gevestigde VTC-ondernemingen die op een bepaald ogenblik belangstelling zouden kunnen hebben om zich in Spanje te vestigen, waarbij zij dat doel niet zouden kunnen bereiken als gevolg van het bepaalde in artikel 48, lid 3, van de LOTT, in combinatie met het aantal bestaande VTC-vergunningen; ii) de plicht om het handelsverkeer binnen de Europese Unie niet te belemmeren overeenkomstig artikel 107, lid 1, VWEU.
- 10 Dezelfde twijfel over de verenigbaarheid met bovengenoemde bepalingen van Unierecht heeft deze rechterlijke instantie met betrekking tot het systeem van

„dubbele vergunning” waaraan VTC-voertuigen in het grootstedelijk gebied van Barcelona zijn onderworpen.

- 11 Artikel 91 van de LOTT bepaalde ten tijde van de feiten dat de VTC-vergunningen het mogelijk maakten om „stedelijke en interstedelijke diensten op het gehele nationale grondgebied” te verrichten. De toevoeging van een vergunning van het grootstedelijk gebied van Barcelona voor het aanbieden van stedelijke VTC-diensten in dit grootstedelijk gebied (waarvoor overigens aanvullende vereisten gelden) kan wellicht worden beschouwd als een strategie die erop is gericht de concurrentie van de VTC-diensten ten aanzien van de taxi's tot een minimum te beperken, en dit op basis van argumenten die deze rechterlijke instantie op dit moment ernstig doen twijfelen aan de ernst of de gedegenheid ervan.
- 12 In zijn arrest nr. 921 van 4 juni 2018 (beroep nr. 438/2017) heeft ook de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) erkend dat de verhouding 1:30 ongerechtvaardigd was.
- 13 Na instelling van het administratief beroep dat in het hoofdgeding aan de orde is, werd de LOTT gewijzigd bij Real Decreto-ley 13/2018 (koninklijk wetsbesluit 13/2018) van 28 september 2018 (BOE nr. 236 van 29 september 2018), waardoor: i) de in artikel 48, lid 3, van de LOTT bedoelde verhouding 1:30 is gehandhaafd; ii) de VTC-dienst is beperkt tot „interstedelijk” vervoer, waarbij wordt voorzien in de afschaffing van de VTC-diensten binnen stedelijke of grootstedelijke gebieden binnen een periode van vier jaar.
- 14 In casu heeft dit geleid tot de vaststelling van een nieuwe grootstedelijke verordening, waartegen ook bij deze rechterlijke instantie is opgekomen. De in het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing gevraagde uitlegging van het Unierecht wordt evenwel noodzakelijk geacht om het onderhavige geding te beslechten, met name in het licht van de hierboven uiteengezette algemene strategische context, die waarschijnlijk ook in de toekomst nog zal bestaan.
- 15 Daarnaast zijn er veertien andere rechtszaken bij deze rechterlijke instantie aanhangig die hetzelfde voorwerp hebben, waarbij sommige werden ingesteld door ondernemingen die verbonden zijn met internationale platforms.