Rechtssache C-475/22

Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens nach Art. 98 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs

Eingangsdatum:

15. Juli 2022

Vorlegendes Gericht:

Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof, Spanien)

Datum der Vorlageentscheidung:

20. Mai 2022

Klägerin:

Maxi Mobility Spain, S. L. U.

Beklagte:

Comunidad de Madrid

Asociación Nacional del Taxi

Asociación Taxi Projekt 2.0

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

- 1 Rechtsmittel gegen ein Urteil, mit dem eine verwaltungsrechtliche Klage gegen eine Entscheidung einer Autonomen Gemeinschaft abgewiesen wird – Lizenz für die Erbringung von Leistungen der Vermietung von Fahrzeugen mit Fahrer (private Mietfahrzeuge) – Beschränkungen – Beschränkung der Zahl von Lizenzen für private Mietfahrzeuge nach Maßgabe der Zahl der Taxilizenzen

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Vorabentscheidungsersuchen – Art. 267 AEUV – Niederlassungsfreiheit – Staatliche Beihilfen – Art. 49 AEUV und 107 AEUV – Beschränkungen für die Erbringung von Leistungen der Vermietung von Fahrzeugen mit Fahrer (private Mietfahrzeuge) – Nationale Rechtsvorschriften, wonach die Zahl der Lizenzen für

private Mietfahrzeuge auf ein Dreißigstel der Taxilizenzen beschränkt ist –
Ergänzende Fragen zu den Fragen eines anderen vorlegenden Gerichts

Vorlagefragen

In den spanischen Rechtsvorschriften wird der Taxidienst als eine Form der innerstädtischen Beförderung durch ein Fahrzeug mit Fahrer im Interesse der Allgemeinheit angesehen und daher einer eingehenden behördlichen Regelung unterworfen, um Ziele im Bereich der Qualität, des Schutzes der Nutzer sowie der Verkehrs- und Umweltpolitik, einschließlich der Tarifkontrolle, zu gewährleisten. Diese nationalen Rechtsvorschriften werfen folgende Fragen auf:

1. Ist es mit der Niederlassungsfreiheit vereinbar, für andere Dienste der innerstädtischen Beförderung durch Fahrzeuge mit Fahrer (wie private Mietfahrzeuge) dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unterliegende Beschränkungen festzulegen, um die Vereinbarkeit und Komplementarität dieser anderen Formen derselben Tätigkeit mit dem Betrieb von Taxis zu gewährleisten?
2. Falls die vorstehende Frage bejaht wird: Ist es mit der Niederlassungsfreiheit vereinbar, wenn die Erbringung innerstädtischer Beförderungsleistungen durch andere Fahrzeuge mit Fahrer (wie private Mietfahrzeuge) als Taxis konkret der Beschränkung auf eine Höchstzahl von Genehmigungen unterliegt, die nach den spanischen Rechtsvorschriften 1/30 im Verhältnis zu Taxilizenzen beträgt und bei deren konkreter Anwendung durch die zuständige Behörde der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist?
3. Ist die in der vorstehenden Frage dargelegte restriktive Maßnahme der Festlegung eines Lizenzverhältnisses von 1/30 für private Mietfahrzeuge mit dem Verbot staatlicher Beihilfen in Art. 107 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union vereinbar?

Angeführte Rechtsprechung und Rechtsvorschriften der Union

Art. 49 AEUV, 56 AEUV, 102 AEUV und 107 AEUV

Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt

Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt (Richtlinie über den elektronischen Geschäftsverkehr)

Bekanntmachung der Kommission zu einem gut funktionierenden und nachhaltigen lokalen Bedarfsverkehr für die Personenbeförderung (Taxis und private Mietfahrzeuge) (2022/C-62/01)

Urteil des Gerichtshofs vom 20. Dezember 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981)

Urteil des Gerichtshofs vom 14. Januar 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9)

Angeführte nationale Rechtsprechung und Rechtsvorschriften

Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (Gesetz 16/1987 vom 30. Juli 1987 über die Organisation des Landverkehrs, BOE Nr. 182 vom 31. Juli 1987), geändert durch das Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril (BOE Nr. 97 vom 21. April 2018) (im Folgenden: LOTT)

Art. 48 der LOTT bestimmt:

„(1) Die Erteilung der Genehmigungen für den öffentlichen Verkehr ist geregelt, weshalb sie nur verweigert werden kann, wenn die hierfür erforderlichen Voraussetzungen nicht erfüllt sind.

(2) Nach den Gemeinschaftsvorschriften und weiteren gegebenenfalls anwendbaren Bestimmungen können jedoch, wenn die Erbringung öffentlicher Personenbeförderungen mit Personenkraftwagen quantitativen Beschränkungen im regionalen oder örtlichen Bereich unterliegt, durch Verordnung Beschränkungen für die Erteilung sowohl neuer Genehmigungen für die überörtliche Beförderung mit dieser Fahrzeugart als auch der Genehmigungen für die Fahrzeugvermietung mit Fahrer festgelegt werden.

(3) Unbeschadet des vorstehenden Absatzes ist zur Aufrechterhaltung eines angemessenen Gleichgewichts zwischen dem Angebot beider Beförderungsarten die Erteilung neuer Genehmigungen für die Fahrzeugvermietung mit Fahrer zu verweigern, wenn das Verhältnis zwischen der Anzahl der bestehenden Genehmigungen im Gebiet der Autonomen Gemeinschaft, in der sie erteilt werden sollen, und der Anzahl der im selben Gebiet erteilten Genehmigungen für die Beförderung von Personen in Personenkraftwagen höher ist als 1/30.

Die Autonomen Gemeinschaften, die im Auftrag des Staates Zuständigkeiten im Bereich der Genehmigung der Fahrzeugvermietung mit Fahrer übernommen haben, können jedoch die im vorstehenden Unterabsatz genannte Proportionalitätsregel ändern, sofern die von ihnen angewandte Regel weniger restriktiv ist als diese.“

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 (Verordnung zum Gesetz 16/1987 vom 30. Juli 1987 über die Organisation des

Landverkehrs, genehmigt durch das Königliche Dekret 1211/1990 vom 28. September 1990, BOE Nr. 241 vom 8. Oktober 1990)

Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (Gesetz 20/2013 vom 9. Dezember 2013 über die Gewährleistung der Einheit des Marktes, BOE Nr. 295 vom 10. Dezember 2013) (im Folgenden: LGUM)

Art. 5 („Grundsatz der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit des Handelns der zuständigen Behörden“) der LGUM sieht vor:

„(1) Die zuständigen Behörden, die in Ausübung ihrer jeweiligen Befugnisse gemäß den Bestimmungen von Artikel 17 dieses Gesetzes Beschränkungen für den Zugang zu einer wirtschaftlichen Tätigkeit oder deren Ausübung festlegen oder die Einhaltung von Anforderungen an die Entfaltung einer Tätigkeit verlangen, müssen ihre Notwendigkeit mit der Wahrung eines der in Artikel 3 Absatz 11 des Gesetzes 17/2009 vom 23. November über die freie Aufnahme von Dienstleistungstätigkeiten und ihre Ausübung aufgeführten zwingenden Gründe des Allgemeininteresses rechtfertigen.

(2) Jede im Einklang mit dem vorstehenden Absatz festgelegte Beschränkung oder Anforderung muss in angemessenem Verhältnis zu dem geltend gemachten zwingenden Grund des Allgemeininteresses stehen und so beschaffen sein, dass es kein die wirtschaftliche Tätigkeit weniger einschränkendes oder verfälschendes Mittel gibt.“

Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Gesetz 17/2009 vom 23. November 2009 über die freie Aufnahme von Dienstleistungstätigkeiten und ihre Ausübung, BOE Nr. 283 vom 24. November 2009) (im Folgenden: Gesetz 17/2009)

Nach Art. 3 Abs. 11 des Gesetzes 17/2009 ist unter dem Begriff „zwingender Grund des Allgemeininteresses“ Folgendes zu verstehen:

„in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften definierter und ausgelegter Grund, beschränkt auf: die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit, den Katastrophenschutz, die öffentliche Gesundheit, die Erhaltung des finanziellen Gleichgewichts des Systems der sozialen Sicherheit, den Schutz der Rechte, die Sicherheit und Gesundheit der Verbraucher, Dienstleistungsempfänger und Arbeitnehmer, die Erfordernisse von Treu und Glauben im Geschäftsverkehr, die Betrugsbekämpfung, den Schutz der Umwelt und der städtischen Umwelt, die Tiergesundheit, das geistige Eigentum, die Wahrung des nationalen historischen und künstlerischen Erbes sowie die sozial- und kulturpolitischen Zielsetzungen“.

Urteil Nr. 921/2018 vom 4. Juni 2018 der Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera (Kammer für Verwaltungssachen, Dritte Sektion), des Tribunal Supremo.

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 2 Taxis und private Mietfahrzeuge mit Fahrer stehen im innerstädtischen Personenverkehr in Wettbewerb.
- 3 Der Taxidienst ist eine Form der innerstädtischen Beförderung mit Personenkraftwagen, die eine Dienstleistung von öffentlichem Interesse darstellt, in Bezug auf die die zuständigen Behörden bestrebt sind, ein bestimmtes Qualitäts-, Sicherheits- und Zugänglichkeitsniveau zu garantieren. Infolgedessen ist er eingehend geregelt, damit diese Merkmale erfüllt werden, zu denen die Begrenzung der Zahl von Lizenzen und die Festlegung geregelter Tarife gehören.
- 4 Für den Dienst der privaten Mietfahrzeuge gibt es ebenfalls eine Beschränkung der Zahl der Genehmigungen, insbesondere durch die Regel, wonach das Verhältnis von privaten Mietfahrzeugen zu Taxis nicht höher als 1/30 sein soll. Ihre Tarife sind nicht genehmigungspflichtig, unterliegen aber einem System abgestimmter Preise, so dass der Nutzer die Gesamtkosten des Dienstes im Voraus kennt (und gegebenenfalls auf elektronischem Weg bezahlt). Im Gegensatz zu Taxis haben private Mietfahrzeuge keine Standorte an öffentlichen Straßen und dürfen keine Fahrgäste am Straßenrand aufnehmen, sofern der Dienst nicht zuvor über die entsprechende IT-Applikation in Auftrag gegeben wurde.
- 5 Die Klägerin, die Maxi Mobility Spain, S. L. U., ist ein Unternehmen, das Dienstleistungen im Bereich privater Mietfahrzeuge anbietet. Sie erhob bei der Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Octava) des Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Obergericht von Madrid) eine verwaltungsrechtliche Klage gegen die Entscheidung des Vizeministeriums für Verkehr, Wohnungswesen und Infrastruktur der Comunidad de Madrid vom 14. November 2018, mit der ihre Beschwerde gegen die Entscheidung des Generaldirektors für Verkehr vom 25. April 2018 zurückgewiesen wurde. Mit der letztgenannten Verwaltungsentscheidung wurde der Antrag der Klägerin auf Erteilung von 1 000 Genehmigungen für private Mietfahrzeuge mit Fahrer abgelehnt. Die Klage wurde mit Urteil vom 10. Februar 2021 abgewiesen; dagegen hat die Klägerin beim vorliegenden Gericht (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, des Tribunal Supremo) ein Rechtsmittel eingelegt.
- 6 Das vorliegende Gericht hat das Rechtsmittel mit Beschluss vom 9. September 2021 zugelassen, da ein Interesse daran besteht, die Rechtsprechung zur Angemessenheit des Verhältnisses von 1/30 zwischen privaten Mietfahrzeugen und Taxis im Licht der Art. 49 AEUV (Niederlassungsfreiheit), 102 AEUV (Missbrauch einer beherrschenden Stellung) und 107 AEUV (staatliche Beihilfen) zu bestätigen, zu konkretisieren oder zu korrigieren sowie zu klären, ob es angebracht ist, gemäß dem Antrag der Klägerin eine Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 7 Die Klägerin macht geltend, das angefochtene Urteil verstoße gegen die Niederlassungsfreiheit und das Verbot staatlicher Beihilfen (Art. 49 AEUV, 102 AEUV und 107 AEUV), weil die Versagung der beantragten Genehmigungen für private Mietfahrzeuge auf der Grundlage von Art. 48 der LOTT in der zum Zeitpunkt der Antragstellung geltenden Fassung mit der Begründung als rechtmäßig eingestuft werde, dass das Verhältnis von 1/30 zwischen privaten Mietfahrzeugen und Taxis überschritten würde. Außerdem habe das Tribunal Superior de Justicia de Madrid ihr Recht auf effektiven Rechtsschutz verletzt, indem es keine Frage zur Vorabentscheidung vorgelegt habe. Das Tribunal Supremo solle dies nachholen sowie das Rechtsmittelverfahren und weitere ähnliche Verfahren aussetzen, bis der Gerichtshof über die ihm von der Sala de lo Contencioso-Administrativo des Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Obergericht von Katalonien) in der Rechtssache C-50/21 vorgelegten Fragen entschieden habe, die u. a. das Verhältnis von 1/30 zwischen privaten Mietfahrzeugen und Taxis betreffen. Der letztgenannte Antrag wurde vom vorlegenden Gericht nach Anhörung der übrigen Verfahrensbeteiligten abgelehnt.
- 8 Die Beklagten (die Comunidad de Madrid, die Asociación Nacional del Taxi und die Asociación Taxi Project 2.0) bestreiten die gerügten Verstöße gegen das Unionsrecht, berufen sich auf das Urteil Nr. 921/2018 der Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, des Tribunal Supremo vom 4. Juni 2018 und machen geltend, das Tribunal Superior de Justicia de Madrid habe keine Frage zur Vorabentscheidung vorlegen müssen und habe daher das Recht auf effektiven Rechtsschutz nicht verletzt. Die Comunidad de Madrid ist der Ansicht, dass die Klage abgewiesen werden sollte, und hält das Vorabentscheidungsersuchen nicht für erforderlich. Die Asociación Nacional del Taxi und die Asociación Taxi Project 2.0 führen aus, bei den vom Tribunal Superior de Justicia de Cataluña in der Rechtssache C-50/21 zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen seien die Rechtsprechung des vorlegenden Gerichts falsch ausgelegt sowie der rechtliche und tatsächliche Rahmen des in Rede stehenden Bereichs nicht objektiv wiedergegeben worden. Daher müsse im vorliegenden Fall eine andere Frage, deren Wortlaut sich aus ihren Schriftsätzen ergebe, zur Vorabentscheidung vorgelegt werden. Das Rechtsmittel sei jedenfalls zurückzuweisen.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 9 Zum besseren Verständnis des ihm unterbreiteten Rechtsstreits stellt das vorlegende Gericht auf der Grundlage seines Urteils Nr. 921/2018 vom 4. Juni 2018 die Entwicklung der Rechtsvorschriften über die Beschränkungen der Dienste mit privaten Mietfahrzeugen und der einschlägigen Rechtsprechung dar. Es konzentriert sich insbesondere auf Art. 48 der LOTT, in dem das Verhältnis von einem privaten Mietfahrzeug zu 30 Taxis geregelt ist, sowie auf Art. 5 der LGUM und Art. 3 Abs. 11 des Gesetzes 17/2009, die den Begriff des zwingenden

Grundes des Allgemeininteresses betreffen, der es gestattet, Beschränkungen einer wirtschaftlichen Tätigkeit festzulegen.

- 10 Das vorliegende Gericht hat Zweifel an der Vereinbarkeit der genannten, in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen für private Mietfahrzeuge und insbesondere an der Regel des Verhältnisses von einem privaten Mietfahrzeug zu 30 Taxis mit der Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) und dem Verbot staatlicher Beihilfen (Art. 107 AEUV).
- 11 Zu den Zweifeln unter dem Aspekt der Niederlassungsfreiheit führt das vorliegende Gericht aus, dass das Ziel der staatlichen Politik, einen Dienst der innerstädtischen Beförderung mit Taxis aufrechtzuerhalten, der einer eingehenden Regulierung einschließlich einer Kontrolle der Tarife unterliegt, um im Interesse der Allgemeinheit und der Nutzer die Einhaltung bestimmter Anforderungen zu gewährleisten, einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses im Sinne von Art. 5 der LGUM und Art. 3 Abs. 11 des Gesetzes 17/2009 darstellt, die es gestatten, Beschränkungen einer wirtschaftlichen Tätigkeit festzulegen.
- 12 Desgleichen weist das vorliegende Gericht darauf hin, dass zwar sowohl Taxis als auch private Mietfahrzeuge einer behördlichen Regulierung unterworfen sind, die aber nicht den gleichen Grad und die gleiche Intensität aufweist, sondern bei Taxis viel stärker ist und eine Tarifkontrolle einschließt, um ein bestimmtes Qualitätsniveau und eine Anpassung an die von den Behörden definierten Notwendigkeiten des innerstädtischen Verkehrs zu gewährleisten, während sich die Regulierung privater Mietfahrzeuge auf Mindestniveaus von Qualität, Sicherheit und Dienlichkeit für die Nutzer beschränkt. Wie die Kommission zum Vorabentscheidungsersuchen des Tribunal Superior de Justicia de Cataluña in der Rechtssache C-50/21 ausgeführt hat, handelt es sich um Wettbewerb bei derselben Tätigkeit, nicht so sehr zwischen verschiedenen Unternehmen, sondern zwischen zwei Systemen des innerstädtischen Verkehrs mit Fahrer. Im Gegensatz zur Regulierung privater Mietfahrzeuge, die sich auf die Gewährleistung eines Mindestmaßes an Qualität und Nutzerrechten beschränkt, ermöglicht die eingehendere Regulierung von Taxis es, Ziele wie die Zugänglichkeit für Personen ohne Smartphones wie Ältere oder wirtschaftlich schwächere Menschen oder Menschen mit Behinderungen zu erreichen, was im Fall des Geschäftsmodells der privaten Mietfahrzeuge schwieriger ist. Im Ergebnis wird die Aufrechterhaltung des Modells des innerstädtischen Verkehrs mit Taxifahrern im nationalen Recht als zwingender Grund des Allgemeininteresses angesehen, der es gestattet, für andere Formen des innerstädtischen Verkehrs mit Fahrer bestimmte Beschränkungen festzulegen, in denen die Klägerin einen Verstoß gegen die Niederlassungsfreiheit sieht.
- 13 In Bezug auf die Zweifel unter dem Aspekt des Verbots staatlicher Beihilfen verweist das vorliegende Gericht auf das Urteil vom 14. Januar 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9), zur Nutzung der Busspur durch Londoner Taxis sowie auf die Ausführungen der Kommission zum Vorabentscheidungsersuchen des Tribunal Superior de Justicia de Cataluña in der Rechtssache C-50/21. Angesichts

des Unterschieds zwischen der Begrenzung von Lizenzen und der in der Rechtssache Eventech geprüften Nutzung der Busspur und unter Berücksichtigung der europaweiten Dimension der Kontroverse zwischen Taxis und anderen durch Fahrzeuge mit Fahrer erbrachten Diensten erscheint es angebracht, gemäß dem Antrag der Klägerin alle im Zusammenhang mit staatlichen Beihilfen aufgeworfenen Zweifel auszuräumen. Deshalb sollte die Frage gestellt werden, ob eine Begrenzung der Zahl von Genehmigungen für private Mietfahrzeuge nach Maßgabe der Zahl der erteilten Taxilizenzen mit dem Verbot staatlicher Beihilfen in Art. 107 AEUV vereinbar ist, da der Taxidienst eine Form des innerstädtischen Verkehrs ist, die vom nationalen Gesetzgeber als im öffentlichen Interesse liegend eingestuft und stark reguliert wird, u. a. durch die Genehmigung von Tarifen seitens der zuständigen lokalen Behörde.

- 14 Das vorlegende Gericht stellt eine Reihe von Erwägungen zum Vorabentscheidungsersuchen des Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Rechtssache C-50/21) an. Es weist darauf hin, dass dieses Gericht in seinem Vorlagebeschluss von der Prämisse ausgeht, dass es keine Rechtfertigung für die Regel des Verhältnisses von 1/30 bei privaten Mietfahrzeugen und Taxis gebe, und sich dabei auf das Urteil Nr. 921/2018 des vorlegenden Gerichts vom 4. Juni 2018 stützt. Der Schluss, den das Tribunal Superior de Justicia de Cataluña aus dem Urteil Nr. 921/2018 zieht, ist aber unzutreffend. Erstens befasst sich dieses Urteil mit der in der spanischen Rechtsordnung als Rechtfertigung für Beschränkungen der Tätigkeit privater Mietfahrzeuge angegebenen legitimen Entscheidung staatlicher Stellen, im Interesse der Allgemeinheit einen innerstädtischen Taxidienst mit starken behördlichen Eingriffen aufrechtzuerhalten. Zweitens heißt es in diesem Urteil zur quantitativen Begrenzung auf ein privates Mietfahrzeug je 30 Taxis, dass das konkrete Verhältnis von 1/30 zwar weder von der Verwaltung gerechtfertigt noch von seinen Kritikern angefochten wurde, dass es sich aber vor allem um eine Obergrenze handelt, die von den regionalen und lokalen Behörden herabgesetzt werden kann, wenn der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dies gebietet. Somit wäre eine zahlenmäßige Begrenzung der Lizenzen für private Mietfahrzeuge im Verhältnis zu Taxis nur gerechtfertigt, wenn sie zur Gewährleistung des ordnungsgemäßen Funktionierens des Taxidienstes unerlässlich ist, und nur bis zu einer Obergrenze von 1/30. Überdies präjudizieren die Fragen des Tribunal Superior de Justicia de Cataluña in der Rechtssache C-50/21, so wie sie formuliert sind, ihre Beantwortung. Schließlich wird der Gerichtshof der Europäischen Union ersucht, die hier vorgelegten Fragen zusammen mit den Fragen des Tribunal Superior de Justicia de Cataluña in der Rechtssache C-50/21 zu prüfen.