



Datum van inontvangstneming : 15/09/2022

Zaak C-475/22

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:

15 juli 2022

Verwijzende rechter:

Tribunal Supremo (Spanje)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

20 mei 2022

Verzoekende partij:

Maxi Mobility Spain, S. L. U.

Verwerende partijen:

Comunidad de Madrid

Asociación Nacional del Taxi

Asociación Taxi Project 2.0

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

- 1 Cassatieberoep tegen een uitspraak waarbij een beroep tegen een besluit van een autonome regio is verworpen – Vergunning voor de verhuur van voertuigen met chauffeur (zogeneten huurauto's met chauffeur) – Beperkingen – Beperking van het aantal vergunningen voor huurauto's met chauffeur op basis van het aantal taxivergunningen

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Verzoek om een prejudiciële beslissing – Artikel 267 VWEU – Vrijheid van vestiging – Staatssteun – Artikelen 49 en 107 VWEU – Beperkingen op de verhuur van voertuigen met chauffeur (huurauto's met chauffeur) – Nationale regeling die het aantal vergunningen voor huurauto's met chauffeur beperkt ten

opzichte van het aantal taxivergunningen in een verhouding 1:30 – Samenvoeging van de prejudiciële vraag met de vraag die is opgeworpen door een andere verwijzende rechter

Prejudiciële vragen

De Spaanse nationale regeling beschouwt de instandhouding van taxidiensten als een vorm van stedelijk vervoer per voertuig met chauffeur in het algemeen belang, reden waarom deze diensten worden onderworpen aan strenge administratieve regulering ter waarborging van doelstellingen op het gebied van kwaliteit, bescherming van de gebruiker, vervoers- en milieubeleid en tariefcontrole. Gelet op deze nationale regeling rijzen de volgende vragen:

- 1) Is het verenigbaar met de vrijheid van vestiging om met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel beperkingen op te leggen aan andere modellen van stadsvervoer met voertuigen met chauffeur, zoals huurauto's met chauffeur, teneinde de verenigbaarheid en de complementariteit hiervan met het taxivervoer te waarborgen?
- 2) Indien de vorige vraag bevestigend wordt beantwoord, is dan verenigbaar met de vrijheid van vestiging een beperkende maatregel waarbij een maximumverhouding wordt vastgesteld tussen vergunningen voor andere modellen van stadsvervoer met voertuigen met chauffeur, zoals huurauto's met chauffeur, en taxivergunningen, zoals de verhouding van 1:30 die naar Spaans recht wordt gehanteerd met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel door het bevoegde bestuursorgaan?
- 3) Is de in de vorige vraag genoemde maatregel om het aantal vergunningen voor huurauto's met chauffeur te begrenzen tot de verhouding 1:30 verenigbaar met het verbod op staatssteun van artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie?

Aangevoerde rechtspraak en bepalingen van Unierecht

Artikelen 49, 56, 102 en 107 VWEU.

Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

Richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt („Richtlijn inzake elektronische handel”).

Mededeling van de Commissie betreffende goed werkend en duurzaam lokaal personenvervoer op aanvraag (taxi's en particuliere huurauto's met chauffeur) 2022/C-62/01.

Arrest van het Hof van Justitie van 20 december 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981).

Arrest van het Hof van Justitie van 14 januari 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9).

Aangevoerde rechtspraak en bepalingen van nationaal recht

Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres (wet 16/1987 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 besluit met kracht van wet 3/2018) van 20 april 2018 (BOE nr. 97 van 21 april 2019; hierna: „LOTT”).

Artikel 48 LOTT 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, middels regelgeving 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 vervoersdiensten, 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 autonome regio waar men zich wil registreren, en het aantal vergunningen voor passagiersvervoer door personenauto's die zijn geregistreerd op hetzelfde grondgebied, hoger is dan 1:30.

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

Uitvoeringsregeling van Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres (wet 16/1987 inzake de organisatie van het vervoer over land) van 30 juli 1987,

zoals goedgekeurd bij Real Decreto-ley 3/2018 (koninklijk besluit met kracht van wet 3/2018) van 28 september 2018 (BOE nr. 241 van 8 oktober 1990).

Ley 20/2013 de garantía de la unidad de mercado (wet 20/2013 betreffende de waarborging van de eenheid van de markt) van 9 december 2013 (BOE nr. 295 van 10 december 2013; hierna: „LGUM”).

Artikel 5 LGUM, getiteld „Beginsel van noodzakelijkheid en evenredigheid van het optreden van de bevoegde autoriteiten”, bepaalt:

„1. De bevoegde autoriteiten die in de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden grenzen stellen aan de toegang tot of de uitoefening van een economische activiteit overeenkomstig de bepalingen van artikel 17 van deze wet, of eisen dat wordt voldaan aan de voorwaarden voor de uitoefening van een activiteit, rechtvaardigen de noodzaak hiervan door te verwijzen naar een dwingende reden van algemeen belang, zoals vermeld in artikel 3.11 van wet 17/2009 van 23 november 2009 betreffende de vrije toegang tot en de uitoefening van dienstenactiviteiten.

2. Elke beperking of eis die uit hoofde van het voorgaande lid wordt gesteld, moet evenredig zijn aan de aangevoerde dwingende reden van algemeen belang en moet van dien aard zijn dat er geen middelen bestaan die minder beperkend of verstrend zijn voor de economische activiteit.”

Wet 17/2009 van 23 november 2009 betreffende de vrije toegang tot en de uitoefening van dienstenactiviteiten (BOE nr. 283 van 24 november 2009; hierna: „wet 17/2009”).

Artikel 3, lid 11, van wet 17/2009 geeft de volgende definities:

„Dwingende reden van algemeen belang”: zoals gedefinieerd en uitgelegd in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, beperkt tot de volgende redenen: de openbare orde, de openbare veiligheid, de civiele bescherming, de volksgezondheid, het behoud van het financiële evenwicht van het socialezekerheidsstelsel, de bescherming van de rechten, de veiligheid en de gezondheid van consumenten, afnemers van diensten en werknemers, de eisen van goede trouw bij handelstransacties, fraudebestrijding, de bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, de gezondheid van dieren, de intellectuele en industriële eigendom, de instandhouding van het nationaal historisch en artistiek erfgoed en de doelstellingen van het sociaal en cultureel beleid.”

Uitspraak nr. 921/2018 van 4 juni 2018 van de kamer voor bestuursrechtelijke zaken, derde afdeling, van de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje).

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 2 Taxi's en voertuigen waarmee een verhuurservice met chauffeur wordt aangeboden (huurauto's met chauffeur) concurreren in het stedelijke passagiersvervoer.
- 3 De taxidienst wordt opgevat als een vorm van stedelijk vervoer per personenauto in het algemeen belang en waarvoor het verantwoordelijke bestuursorgaan bepaalde niveaus van kwaliteit, veiligheid en toegankelijkheid tracht te waarborgen. Bijgevolg wordt deze dienst onderworpen aan een strenge administratieve regulering ter waarborging van deze kenmerken, onder meer door het aantal vergunningen te beperken en gereguleerde tarieven vast te stellen.
- 4 Ook voor het verlenen van een verhuurservice met chauffeur is het aantal vergunningen beperkt, met name doordat een verhouding tussen vergunningen voor huurauto's met chauffeur en taxivergunningen van 1:30 wordt gehanteerd. De tarieven van huurauto's met chauffeur zijn niet aan voorafgaande toestemming onderworpen, maar er geldt een onderling overeengekomen prijsstelsel dat de gebruiker in staat stelt om vooraf kennis te nemen van het totale bedrag van de dienst (en zo nodig elektronisch te betalen). In tegenstelling tot taxi's beschikken huurauto's met chauffeur niet over haltes op de openbare weg en kunnen zij geen passagiers op straat oppikken indien de dienst niet vooraf is overeengekomen via de overeenkomstige IT-applicatie.
- 5 Verzoekster, Maxi Mobility Spain, S.L. U. is een onderneming die een verhuurservice met chauffeur aanbiedt. Zij heeft bij de kamer voor bestuursrechtspraak (achtste afdeling) van de Tribunal Superior de Justicia de Madrid (hoogste rechterlijk instantie van de autonome regio Madrid, Spanje) beroep ingesteld tegen het besluit van 14 november 2018 van de Viceconsejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid (viceministerie van vervoer, huisvesting en infrastructuur van de autonome regio Madrid), waarbij het door haar aangetekende bezwaar tegen het besluit van de Director General de Transportes van 25 april 2018 is verworpen. Bij laatstgenoemd besluit is de aanvraag van verzoekster om 1 000 vergunningen voor het verhuren van voertuigen met chauffeur afgewezen. Het beroep is verworpen bij uitspraak van 10 februari 2021, waarna verzoekster cassatieberoep heeft ingesteld bij de verwijzende rechter (kamer voor bestuursrechtspraak, derde afdeling, van de Tribunal Supremo).
- 6 Het cassatieberoep is door de verwijzende rechter bij beslissing van 9 september 2021 ontvankelijk verklaard, waarbij werd verklaard dat het in het belang van de cassatierechtspraak is om de rechtspraak over de verhouding van 1:30 tussen voertuigen met chauffeur (particuliere huurauto's) en taxi's aan te scherpen, toe te lichten of te corrigeren in het licht van de artikelen 49 VWEU (vrijheid van vestiging), 102 VWEU (misbruik van machtspositie) en 107 VWEU (staatssteun) en om een oordeel te geven over de opportuniteit van het stellen van een prejudiciële vraag, zoals opgeworpen door verzoekster.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 7 Verzoekster betoogt dat de uitspraak waartegen cassatieberoep is ingesteld de vrijheid van vestiging en het verbod van staatssteun schendt en in strijd is met de artikelen 49 VWEU, 102 VWEU en 107 VWEU, doordat is geoordeeld dat de weigering om de gevraagde vergunningen voor huurauto's met chauffeur te verlenen op grond van artikel 48 LOTT, in de ten tijde van de aanvraag geldende versie, wegens overschrijding van de verhouding tussen vergunningen voor huurauto's met chauffeur en taxivergunningen van 1:30 in overeenstemming is met het recht. Verzoekster betoogt voorts dat de Tribunal Superior de Justicia de Madrid haar recht op effectieve rechterlijke bescherming heeft geschonden door geen prejudiciële vraag te stellen. Verzoekster heeft de verwijzende rechter verzocht om het Hof van Justitie van de Europese Unie een prejudiciële vraag te stellen. Voorts heeft verzoekster verzocht om aanhouding van de behandeling van het cassatieberoep en van andere soortgelijke procedures totdat het Hof zich heeft uitgesproken over de prejudiciële vragen met betrekking tot onder meer de gehanteerde verhouding tussen vergunningen voor huurauto's met chauffeur en taxivergunningen van 1:30, die de kamer voor bestuursrechtspraak van de Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (hoogste rechterlijke instantie van de autonome regio Catalonië, Spanje) heeft gesteld in het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-50/21. Het verzoek om aanhouding van de behandeling is door de verwijzende rechter afgewezen na de andere partijen in de procedure te hebben gehoord.
- 8 De verwerende partijen (Comunidad de Madrid, Asociación Nacional del Taxi en Asociación Taxi Project 2.0) bestrijden voornoemde inbreuken op het Unierecht, verwijzen naar arrest 921/2018 van 4 juni 2018 van de kamer voor bestuursrechtspraak, derde afdeling, van de Tribunal Supremo en verwerpen het argument dat de Tribunal Superior de Justicia de Madrid een prejudiciële vraag had moeten stellen, zodat het recht op effectieve rechterlijke bescherming niet zou zijn geschonden. De Comunidad de Madrid is van mening dat het cassatieberoep moet worden afgewezen en dat het niet nodig is de zaak voor een prejudiciële beslissing te verwijzen. De Asociación Nacional del Taxi en de Asociación Taxiproject 2.0 stellen echter dat de prejudiciële vraag van de Tribunal Superior de Justicia de Cataluña in zaak C-50/21 de rechtspraak van de verwijzende rechter onjuist uitlegt en geen objectieve weergave vormt van het regelgevende en feitelijke kader van de sector. Zij zijn derhalve van mening dat in de onderhavige zaak een andere prejudiciële vraag moet worden gesteld in de bewoordingen die zijn aangegeven in hun verzetschriften. In elk geval zijn beide partijen van mening dat het cassatieberoep moet worden afgewezen.

Korte motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 9 Voor een beter begrip van het gerezen rechtsgeschil herinnert de verwijzende rechter aan de ontwikkeling van de regeling inzake de beperkingen op een verhuurservice met chauffeur en aan de rechtspraak ter zake, waarbij hij zich

baseert op arrest 921/2018 van 4 juni 2018. In dit kader zijn met name van belang artikel 48 LOTT, waarin een verhouding van 1:30 tussen vergunningen voor huurauto's met chauffeur en taxivergunningen is vastgesteld, artikel 5 LGUM en artikel 3, lid 11, van wet 17/2009, betreffende het begrip dwingende reden van algemeen belang op grond waarvan beperkingen aan een economische activiteit kunnen worden gesteld.

- 10 De verwijzende rechter is van mening dat de voormelde beperkingen die door de nationale regeling inzake een verhuurservice met chauffeur worden opgelegd, en met name de gehanteerde verhouding tussen vergunningen voor huurauto's met chauffeur en taxivergunningen van 1:30, twijfels doen rijzen over de verenigbaarheid van deze regeling met de vrijheid van vestiging (artikel 49 VWEU) en met het verbod van staatssteun (artikel 107 VWEU).
- 11 Wat de twijfels vanuit het oogpunt van de vrijheid van vestiging betreft, is de verwijzende rechter van oordeel dat de doelstelling van openbare orde om een stedelijke taxidienst te handhaven die is onderworpen aan een intensieve regulering, met inbegrip van tariefcontrole, teneinde de naleving van bepaalde vereisten in het algemeen belang en in het belang van de gebruikers te waarborgen, een dwingende reden van algemeen belang vormt in de zin van artikel 5 LGUM en artikel 3, lid 11, van wet 17/2009, die het opleggen van beperkingen aan een economische activiteit toestaan.
- 12 Evenzo merkt de verwijzende rechter op dat taxi's en huurauto's met chauffeur weliswaar aan administratieve regelgeving zijn onderworpen, maar dat deze regelgeving niet dezelfde omvang of intensiteit heeft en veel ingrijpender is voor taxi's, met name wat de controle van de tarieven betreft teneinde een bepaald niveau van kwaliteit en aanpassing aan de door de overheid vastgestelde behoeften van het stedelijk vervoer te waarborgen, terwijl de regelgeving voor huurauto's met chauffeur zich beperkt tot minimumniveaus van kwaliteit, veiligheid en dienstverlening aan de gebruikers. In dit verband benadrukt hij, onder verwijzing naar de uiteenzettingen van de Commissie over de prejudiciële vraag die door de Tribunal Superior de Justicia de Cataluña is gesteld in zaak C-50/21, dat het gaat om concurrentie in dezelfde activiteit, niet zozeer tussen verschillende ondernemingen, maar tussen twee stedelijke vervoerssystemen met chauffeur. En dat in tegenstelling tot de regulering van huurauto's met chauffeur, die beperkt blijft tot het waarborgen van een minimumkwaliteit en van de rechten van de gebruikers, de meer doorgedreven regulering van taxi's het mogelijk maakt te voldoen aan doelstellingen zoals de toegankelijkheid voor mensen zonder smartphone, zoals ouderen, of mensen met minder financiële middelen of met een handicap. Het betreft eisen die moeilijker kunnen worden opgelegd aan het bedrijfsmodel voor huurauto's met chauffeur. Kortom, volgens de verwijzende rechter beschouwt het nationale recht de bescherming van het stedelijke taxivervoersmodel als een dwingende reden van algemeen belang op grond waarvan het bepaalde beperkingen kan opleggen aan andere modellen van stadsvervoer met chauffeur, welke beperkingen volgens verzoekster in strijd zijn met de vrijheid van vestiging.

- 13 Wat de twijfels vanuit het oogpunt van het verbod van staatssteun betreft, verwijst de verwijzende rechter naar het arrest van het Hof van 14 januari 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9), betreffende het gebruik van de busbanen door Londense taxi's, alsook naar het betoog van de Commissie dienaangaande in de prejudiciële verwijzing van de Tribunal Superior de Justicia de Cataluña in zaak C-50/21. Gelet op het verschil tussen de beperking van de vergunningen en de in de zaak Eventech onderzochte maatregel inzake busbanen, en gelet op de Europese dimensie van het geschil tussen taxi's en andere voertuigdiensten met chauffeur, acht de verwijzende rechter het passend om in het licht van het verzoek van verzoekster alle twijfels weg te nemen die in verband met staatssteun zijn gerezen. Hij acht het derhalve opportuun de vraag aan de orde te stellen of een beperking van het aantal vergunningen voor huurauto's met chauffeur dat kan worden verleend in verhouding tot het aantal verleende taxivergunningen, verenigbaar is met het verbod van staatssteun van artikel 107 VWEU, aangezien de taxidienst een stedelijk vervoersmodel is dat door de nationale wetgever van algemeen belang wordt geacht en dat sterk gereguleerd is, met inbegrip van de goedkeuring van de tarieven door de bevoegde lokale autoriteit.
- 14 De verwijzende rechter maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot het verzoek om een prejudiciële beslissing van de Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (zaak C-50/21). Hij wijst erop dat in het verzoek om een prejudiciële beslissing van de Tribunal Superior de Justicia de Cataluña wordt uitgegaan van de aanname dat de regel met betrekking tot de verhouding van 1:30 tussen vergunningen voor huurauto's met chauffeur en taxivergunningen elke rechtvaardiging ontbeert, en dat ter ondersteuning van die stelling arrest 921/2018 van 4 juni 2018 van de verwijzende rechter wordt aangehaald. Volgens de verwijzende rechter strookt de conclusie die de Tribunal Superior de Justicia de Cataluña uit arrest 921/2018 heeft getrokken niet met de werkelijkheid. Om te beginnen verklaart de verwijzende rechter dat in voornoemd arrest de in de Spaanse rechtsorde bestaande rechtvaardiging voor het opleggen van beperkingen aan verhuuractiviteiten met chauffeur wordt onderzocht, namelijk de rechtmatige keuze van de overheid om een dienst van stadsvervoer door taxi's in stand te houden, met een sterke administratieve regulering ten behoeve van het algemeen belang. In de tweede plaats geeft de verwijzende rechter met betrekking tot de kwantitatieve beperking van vergunningen voor huurauto's met chauffeur ten opzichte van taxivergunningen in een verhouding van 1:30 aan dat in het arrest wordt aangetoond dat de specifieke verhouding 1:30 weliswaar niet door het bestuur was gerechtvaardigd, maar dat zij evenmin door de procespartijen die hier tegen waren was betwist, waarbij vooral wordt benadrukt dat het gaat om een maximumbeperking die de regionale en lokale autoriteiten kunnen verlagen indien het evenredigheidsbeginsel dit vereist. Met andere woorden, een numerieke beperking van de vergunningen voor huurauto's met chauffeur ten opzichte van taxi's zou alleen gerechtvaardigd zijn voor zover dit van essentieel belang is om de goede werking van de taxidienst te waarborgen en altijd binnen de maximumgrens van 1:30. Evenzo is de verwijzende rechter van oordeel dat de vragen van de Tribunal Superior de Justicia de Cataluña zoals zij zijn geformuleerd in het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-50/21 op het

antwoord vooruitlopen. Verder verzoekt de verwijzende rechter het Hof zijn prejudiciële vragen te voegen bij de door de Tribunal Superior de Justicia de Cataluña in zaak C-50/21 gestelde vragen.