



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

M. SZPUNAR

van 10 september 2020¹

Zaak C-62/19

Star Taxi App SRL

tegen

Unitatea Administrativ Teritorială Municipiul București prin Primar General,

Consiliul-generaal al Municipiului București,

in tegenwoordigheid van

IB,

Camera Națională a Taximetriștilor din România,

D'Artex Star SRL,

Auto Cobălcescu SRL,

Cristaxi Service SRL

[verzoek van de Tribunal București (rechter in eerste aanleg Boekarest, Roemenië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn (EU) 2015/1535 – Artikel 1, lid 1, onder b) – Begrip ‚dienst van de informatiemaatschappij’ – Dienst voor rechtstreekse communicatie tussen taxigebuikers en taxichauffeurs – Verplichte taxicentrale diensten voor taxi’s van geautoriseerde vervoerders – Artikel 1, lid 1, onder e) – Regel betreffende diensten – Verplichte kennisgeving – Richtlijn 2000/31/EG – Artikel 4 – Voorafgaande vergunning – Vergunningstelsels die niet specifiek en uitsluitend betrekking hebben op diensten van de informatiemaatschappij – Richtlijn 2006/123/EG – Artikelen 9 en 10 – Vergunningstelsels voor dienstenactiviteiten”

Inleiding

1. De Uniewetgeving voorziet in bijzondere regels voor een specifieke categorie van diensten, te weten diensten „van de informatiemaatschappij”, dat wil zeggen diensten die elektronisch en op afstand, of eenvoudig gezegd, hoofdzakelijk via internet, worden verricht. Volgens het Unierecht geldt voor dergelijke diensten het beginsel van wederzijdse erkenning tussen de lidstaten en zijn daarop bepaalde regels van toepassing op grond waarvan de verrichters van dergelijke diensten zich gemakkelijker in hun respectieve lidstaten van oorsprong kunnen vestigen.

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

2. Er kan echter niet altijd gemakkelijk onderscheid worden gemaakt tussen een dienst van de informatiemaatschappij en een „klassieke” dienst wanneer uiteenlopende diensten deel van een complexe dienst uitmaken. Dit is met name het geval voor stadsvervoerdiensten waarbij de rit elektronisch wordt gereserveerd. Het Hof heeft reeds richtsnoeren voor een dergelijk onderscheid in specifieke omstandigheden kunnen vaststellen.² Deze richtsnoeren zijn echter niet noodzakelijkerwijs bedoeld voor andere omstandigheden.

3. Er doet zich een tweede moeilijkheid voor wanneer voor „klassieke” diensten van dezelfde economische aard als de diensten van de informatiemaatschappij bepaalde nationale regels gelden. De vraag is dan in hoeverre en eventueel onder welke voorwaarden het Unierecht toestaat dat deze regels op die tweede categorie diensten worden toegepast. Een bijkomend probleem doet zich voor wanneer er twijfel bestaat over de vraag of de regels die zijn vastgesteld om „klassieke” diensten te reguleren, daadwerkelijk kunnen worden toegepast op de diensten van de informatiemaatschappij, gelet op het specifieke of innovatieve karakter daarvan.³

4. Al deze vragen rijzen in de onderhavige zaak en bieden het Hof de gelegenheid om zijn rechtspraak ter zake te verduidelijken.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

5. In artikel 2, onder a), van 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 de elektronische handel”)⁴ is het volgende bepaald:

„Voor de doeleinden van deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) ‚diensten van de informatiemaatschappij’: diensten zoals omschreven in artikel 1, [punt] 2, van richtlijn 98/34/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 98/48/EG^[5];

6. Artikel 4 van die richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat het starten en het uitoefenen van een activiteit van dienstverlener op het gebied van de informatiemaatschappij niet afhankelijk worden gesteld van een voorafgaande vergunning of enig ander vereiste met gelijke werking.

2. Lid 1 laat vergunningsstelsels onverlet die niet specifiek en uitsluitend betrekking hebben op de diensten van de informatiemaatschappij [...].”

² Arrest van 20 december 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981).

³ Zie met betrekking tot een soortgelijke twijfel arrest van 19 december 2019, Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112, punten 28-31), alsook mijn conclusie in die zaak (C-390/18, EU:C:2019:336, punten 93-99).

⁴ PB 2000, L 178, blz. 1.

⁵ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PB 1998, L 204, blz. 37), zoals gewijzigd bij richtlijn 98/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 juli 1998 (PB 1998, L 217, blz. 18).

7. In artikel 2, lid 1, en lid 2, onder d), van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt⁶ is bepaald:

„1. Deze richtlijn is van toepassing op de diensten van dienstverrichters die in een lidstaat zijn gevestigd.

2. Deze richtlijn is niet van toepassing op de volgende activiteiten:

[...]

d) diensten op het gebied van vervoer, met inbegrip van havendiensten, die onder de werkingssfeer van titel [VI] van het [VWEU] vallen;

[...].”

8. De eerste zin van artikel 3, lid 1, van die richtlijn bepaalt:

„Indien de bepalingen van deze richtlijn strijdig zijn met een bepaling van andere communautaire regelgeving die betrekking heeft op specifieke aspecten van de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in specifieke sectoren of voor specifieke beroepen dan heeft de bepaling van de andere communautaire regelgeving voorrang en is deze van toepassing op die specifieke sectoren of beroepen.”

9. Artikel 9, lid 1, van die richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten stellen de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk van een vergunningstelsel, tenzij aan de volgende voorwaarden is voldaan:

a) het vergunningstelsel heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter;

b) de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.”

10. Ten slotte bepaalt artikel 10, leden 1 en 2, van de richtlijn:

„1. Vergunningstelsels zijn gebaseerd op criteria die beletten dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen.

2. De in lid 1 bedoelde criteria zijn:

a) niet-discriminatoire;

b) gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

⁶ PB 2006, L 376, blz. 36.

- c) evenredig met die reden van algemeen belang;
- d) duidelijk en ondubbelzinnig;
- e) objectief;
- f) vooraf openbaar gemaakt;
- g) transparant en toegankelijk.”

11. Artikel 1, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij⁷ bepaalt:

„1. In de zin van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

- b) ‚dienst‘: elke dienst van de informatiemaatschappij, dat wil zeggen elke dienst die gewoonlijk tegen vergoeding, langs elektronische weg, op afstand en op individueel verzoek van een afnemer van diensten wordt verricht.

Voor de toepassing van deze definitie wordt verstaan onder:

- i) ‚op afstand‘: een dienst die wordt geleverd zonder dat de partijen gelijktijdig aanwezig zijn;
- ii) ‚langs elektronische weg‘: een dienst die wordt verzonden en ontvangen via elektronische apparatuur voor de verwerking (met inbegrip van digitale compressie) en de opslag van gegevens, en die geheel via draden, radio, optische middelen of andere elektromagnetische middelen wordt verzonden, doorgeleid en ontvangen;
- iii) ‚op individueel verzoek van een afnemer van diensten‘: een dienst die op individueel verzoek via de transmissie van gegevens wordt geleverd.

Een indicatieve lijst van niet onder deze definitie vallende diensten staat in bijlage I;

[...]

- e) ‚regel betreffende diensten‘: een algemene eis betreffende de toegang tot en de uitoefening van dienstenactiviteiten als bedoeld in punt b), met name bepalingen met betrekking tot de dienstverlener, de diensten en de afnemer van diensten, met uitzondering van regels die niet specifiek betrekking hebben op de in datzelfde punt gedefinieerde diensten.

Voor de toepassing van deze definitie:

- i) wordt een regel geacht specifiek betrekking te hebben op de diensten van de informatiemaatschappij wanneer die regel, gezien de motivering en de tekst van het dispositief, in zijn totaliteit of in enkele specifieke bepalingen ervan specifiek tot doel heeft die diensten uitdrukkelijk en gericht te reglementeren;

⁷ PB 2015, L 241, blz. 1.

- ii) wordt een regel niet geacht specifiek betrekking te hebben op de diensten van de informatiemaatschappij indien [zij] slechts impliciet of incidenteel op die diensten van toepassing is;
- f) ‚technisch voorschrift‘: een technische specificatie of andere eis of een regel betreffende diensten, met inbegrip van de erop toepasselijke bestuursrechtelijke bepalingen die de jure of de facto moeten worden nageleefd voor de verhandeling, de dienstverrichting, de vestiging van een verrichter van diensten of het gebruik in een lidstaat of in een groot deel van een lidstaat, alsmede de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, behoudens die bedoeld in artikel 7, van de lidstaten waarbij de vervaardiging, de invoer, de verhandeling of het gebruik van een product dan wel de verrichting of het gebruik van een dienst of de vestiging als dienstverlener wordt verboden.

[...]

Hieronder vallen de technische voorschriften die worden vastgesteld door de door de lidstaten aangewezen instanties die zijn opgenomen in de lijst welke door de Commissie wordt opgesteld en in voorkomend geval bijgewerkt in het kader van het in artikel 2 bedoelde comité.

[...]”

12. Artikel 5, lid 1, eerste alinea, van die richtlijn luidt:

„Onverminderd artikel 7 delen de lidstaten de Commissie onverwijld ieder ontwerp voor een technisch voorschrift mee, tenzij het een integrale omzetting van een internationale of Europese norm betreft, in welk geval louter met een mededeling van de betrokken norm kan worden volstaan. Zij geven de Commissie tevens kennis van de redenen waarom de vaststelling van dit technisch voorschrift nodig is, tenzij die redenen reeds uit het ontwerp zelf blijken.”

13. Ten slotte heet het in artikel 10 van die richtlijn:

„Richtlijn 98/34/EG, zoals gewijzigd bij de in bijlage III, deel A, van de onderhavige richtlijn genoemde handelingen, wordt ingetrokken, onverminderd de verplichtingen van de lidstaten met betrekking tot de in bijlage III, deel B, van de ingetrokken richtlijn en bijlage III, deel B, van de onderhavige richtlijn genoemde termijnen voor omzetting in intern recht van de aldaar genoemde richtlijnen.

Verwijzingen naar de ingetrokken richtlijn gelden als verwijzingen naar de onderhavige richtlijn en worden gelezen volgens de concordantietabel in bijlage IV.”

Roemeens recht

14. In artikel 1 bis, onder j), en artikel 15 van Legea nr. 38/2003 privind transportul în regim de taxi și în regim de închiriere (wet nr. 38/2003 betreffende het vervoer per taxi en per huurauto) van 20 januari 2003⁸ (hierna: „wet nr. 38/2003”) is bepaald:

„Artikel 1 bis

[...]

⁸ Monitorul Oficial al României, deel I, nr. 45, van 28 januari 2003.

j) ‚taxidispatchingactiviteit‘; hierna ‚dispatching‘: de aan het taxivervoer verbonden activiteit waarbij opdrachten van klanten via de telefoon of via andere kanalen worden aangenomen en via een radiostation aan de taxichauffeur worden doorgegeven;

[...]

Artikel 15

1. De activiteit van dispatching van taxi’s mag alleen binnen de grenzen van de plaats waarvoor de vergunning geldt, worden uitgevoerd door een rechtspersoon, hierna ‚reserveringscentrale‘ genoemd, die over een vergunning beschikt die overeenkomstig deze wet door de bevoegde autoriteit is afgegeven.

2. Een vergunning voor taxidispatching kan worden verkregen door overlegging van de volgende documenten:

- a) een kopie van het door het handelsregister afgegeven kentekenbewijs;
- b) een verklaring op erewoord van de beheerder van de taxi- of huurautovervoerdienst dat de reserveringscentrale beschikt over de nodige technische middelen, een zendontvanger, een beveiligde radiofrequentie, bevoegd personeel en de nodige ruimten;
- c) een kopie van het radiotelefonist-certificaat van personeel van de reserveringscentrale, afgegeven door de bevoegde autoriteit op het gebied van communicatie;
- d) een kopie van de door de bevoegde autoriteit afgegeven vergunning voor gebruik van radiofrequenties.

[...]

5. Erkende vervoerders die taxidiensten aanbieden, maken overeenkomstig deze wet gebruik van een reserveringscentrale, op basis van een dispatchingovereenkomst die zij onder niet-discriminerende voorwaarden met de centrale hebben gesloten.

6. Dispatchingdiensten zijn verplicht voor alle taxi’s van geautoriseerde vervoerders die in een bepaalde gemeente actief zijn, behalve in gemeenten waar minder dan honderd vergunningen zijn afgegeven, waar deze diensten facultatief zijn.

[...]

8. In overeenkomsten voor taxidispatching die met geautoriseerde vervoerders worden gesloten, dienen bepalingen te worden opgenomen inzake de verplichtingen van de partijen om de regelgeving inzake de kwaliteit en de rechtmatigheid van de verleende dienst na te leven en dienen de overeengekomen afstandstarieven te worden vastgelegd.

9. Taxi’s die door een reserveringscentrale worden bediend, kunnen de vervoerdienst naargelang van de voertuigcategorie volgens een vast tarief of gedifferentieerde tarieven verzorgen, zoals in de dispatchingovereenkomst is vastgelegd.

10. De reserveringscentrale stelt zendontvangers ter beschikking voor de taxi's van erkende vervoerders die door haar worden bediend, op basis van een huurovereenkomst die onder niet-discriminerende voorwaarden is gesloten.”

15. Op het grondgebied van de gemeente Boekarest (Roemenië) gelden voor taxidiensten de bepalingen van Hotărârea Consiliului General al Municipiului București nr. 178/2008 privind aprobarea Regulamentului-cadru, a Caietului de sarcini și a contractului de atribuire în gestiune delegată pentru organizarea și executarea serviciului public de transport local în regim de taxi (besluit nr. 178/2008 van de gemeenteraad van Boekarest van 21 april 2008 tot goedkeuring van de kaderregeling, de aanbestedingsstukken en de overeenkomst tot toewijzing van het gedelegeerd beheer van de organisatie en de uitvoering van openbare lokale taxidiensten) (hierna „besluit nr. 178/2008”). Artikel 21, lid 1, van bijlage 1 bij dat besluit luidde oorspronkelijk als volgt:

„Op het grondgebied van de gemeente Boekarest zijn dispatchingdiensten verplicht voor alle taxi's van de geautoriseerde vervoerders en kunnen die diensten enkel worden verleend door de reserveringscentrales die door de bevoegde vergunningverlenende autoriteit van de gemeente Boekarest zijn erkend, onder voorwaarden die de klant de mogelijkheid bieden om deze diensten via de reserveringscentrales telefonisch of op andere wijze te gebruiken.”

16. Besluit nr. 178/2008 is gewijzigd bij Hotărârea Consiliului General al Municipiului București nr. 626/19.12.2017 pentru modificarea și completarea Hotărârii Consiliului General al Municipiului București nr. 178/2008 privind aprobarea Regulamentului-cadru, a Caietului de sarcini și a contractului de atribuire în gestiune delegată pentru organizarea și executarea serviciului public de transport local în regim de taxi (besluit nr. 626/19.12.2017 van de gemeenteraad van Boekarest houdende wijziging en aanvulling van besluit nr. 178/2008) van 19 december 2017 (hierna: „besluit nr. 626/2017”).

17. Artikel 3 van bijlage 1 bij gewijzigd besluit nr. 178/2008, zoals dit voortkomt uit artikel I van besluit nr. 626/2017, luidt:

„De in wet nr. 38/2003 gebruikte en gedefinieerde termen en begrippen hebben hier dezelfde betekenis en voor de toepassing van deze kaderregeling wordt verstaan onder:

[...]

I bis) dispatching op elke andere wijze: activiteit van een door de bevoegde autoriteit geautoriseerde reserveringscentrale om via een softwareapplicatie of reserveringen via de website van een geautoriseerde reserveringscentrale reserveringen van klanten te ontvangen en deze via een zendontvanger via de radio aan taxichauffeurs door te geven.

I ter) softwareapplicatie: software die is geïnstalleerd en werkt op een mobiel of vast apparaat, die uitsluitend aan de geautoriseerde reserveringscentrale toebehoort en haar naam draagt.

[...]”

18. Artikel 21 van bijlage 1 bij gewijzigd besluit nr. 178/2008, zoals dit voortkomt uit de artikelen II en III van besluit nr. 626/2017, luidt als volgt:

„1. Op het grondgebied van de gemeente Boekarest zijn dispatchingdiensten verplicht voor alle taxi's van de geautoriseerde vervoerders en kunnen die diensten enkel worden verleend door de

reserveringscentrales die door de bevoegde vergunningverlenende autoriteit van de gemeente Boekarest zijn erkend, onder voorwaarden die de klant de mogelijkheid bieden om deze diensten telefonisch of op andere wijze te gebruiken, onder meer door middel van applicaties die met internet zijn verbonden en die de naam dienen te dragen van de reserveringscentrale die wordt vermeld in de dispatchingvergunning die de bevoegde vergunningverlenende autoriteit van de gemeente Boekarest heeft afgegeven.

[...]

3 bis. Dispatchingdiensten zijn verplicht voor alle taxi's van geautoriseerde vervoerders die taxi-activiteiten op het grondgebied van de gemeente Boekarest verrichten en kunnen enkel worden verleend door de reserveringscentrales die door de bevoegde vergunningverlenende autoriteit van de gemeente Boekarest zijn erkend, onder voorwaarden die de klanten de mogelijkheid bieden om deze diensten telefonisch of op andere wijze (softwareapplicaties, reserveringen via de website van een reserveringscentrale) te gebruiken en waarbij hun oproepen via een radiozender-ontvanger aan de taxichauffeurs worden doorgegeven.”

19. Artikel 41, lid 2 bis, van bijlage 1 bij dat gewijzigde besluit, zoals dit voortkomt uit artikel IV van besluit nr. 626/2017, bepaalt dat „[b]ij het verrichten van taxi-activiteiten [...] het taxichauffeurs niet [is] toegestaan om tijdens het verlenen van de vervoerdienst telefoons of andere mobiele apparaten te gebruiken”.

20. In artikel 59, lid 6 bis, van bijlage 1 bij dat gewijzigde besluit, dat voortkomt uit artikel V van besluit nr. 626/2017, is bepaald:

„Niet-nakoming van de in artikel 21, lid 3 bis, vastgestelde verplichtingen, die gelden voor alle soortgelijke activiteiten, ongeacht de wijze waarop en de omgeving waarin deze worden verricht, waarmee een onbevoegde chauffeur of een geautoriseerde taxivervoerder voor het vervoer van een persoon of een groep personen op het grondgebied van de gemeente Boekarest met klanten in contact wordt gebracht, wordt bestraft met een geldboete van minimaal 4 500 en maximaal 5 000 [Roemeense leu (RON) (tussen 929 en 1 032 EUR)].”

Hoofding, procesverloop en prejudiciële vragen

21. S.C. Star Taxi App SRL (hierna: „Star Taxi App”), een vennootschap naar Roemeens recht gevestigd te Boekarest, beheert een gelijknamige smartphoneapp waarmee gebruikers van taxidiensten rechtstreeks in contact worden gebracht met taxichauffeurs.

22. In deze app kan een zoekopdracht worden uitgevoerd waarna een lijst wordt weergegeven van beschikbare taxichauffeurs die de rit op zich kunnen nemen. Het staat de klant vervolgens vrij om een bepaalde chauffeur te kiezen. Star Taxi App geeft de reserveringen niet door aan taxichauffeurs en stelt de ritprijs niet vast. Ritten worden aan het einde rechtstreeks aan de chauffeur betaald.

23. Star Taxi App sluit overeenkomsten voor het verlenen van diensten rechtstreeks met taxichauffeurs die geautoriseerd en bevoegd zijn om de taxidienst te verlenen, maar selecteert chauffeurs niet en neemt hen niet in dienst. Op grond van deze overeenkomsten krijgen taxichauffeurs, tegen een maandelijkse betaling aan Star Taxi App, de beschikking over een softwareapplicatie, een smartphone waarop die applicatie is geïnstalleerd alsmede een simkaart

met een beperkte hoeveelheid gegevens voor het gebruik van de applicatie. Voorts houdt het bedrijf geen toezicht op de kwaliteit van de voertuigen en hun chauffeurs, noch op het gedrag van de chauffeurs.

24. Op 19 december 2017 heeft de gemeenteraad van Boekarest besluit nr. 626/2017 vastgesteld, waarbij de vergunningsplicht voor de dispatchingactiviteit wordt uitgebreid tot exploitanten van softwareapplicaties zoals Star Taxi App. Star Taxi App heeft een geldboete van 4 500 RON (ongeveer 929 EUR) opgelegd gekregen wegens het overtreden van deze regeling.

25. Aangezien Star Taxi App van mening is dat haar activiteit een dienst van de informatiemaatschappij is waarvoor overeenkomstig artikel 4, lid 1, van richtlijn 2000/31 geen voorafgaande vergunning is vereist, heeft de onderneming een voorafgaande administratieve klacht ingediend waarin zij de intrekking van besluit nr. 626/2017 vordert. Deze vordering is verworpen op grond dat de bestreden regeling ten eerste noodzakelijk was geworden doordat er op grote schaal onrechtmatig gebruik bleek te zijn gemaakt van de wijzen van ontvangst van reserveringen van niet-geautoriseerde juridische entiteiten, en de regeling ten tweede niet in strijd was met het vrij verrichten van elektronische diensten, aangezien zij een kader biedt voor een bemiddelingsdienst in verband met het vervoer van passagiers per taxi.

26. Star Taxi App heeft daarop bij de Tribunal București (rechter in eerste aanleg Boekarest, Roemenië) een verzoek tot nietigverklaring van besluit nr. 626/2017 ingediend.

27. In deze omstandigheden heeft de Tribunal București de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Moeten de bepalingen van richtlijn [98/34] (artikel 1, punt 2), zoals gewijzigd bij richtlijn [98/48], en van richtlijn [2000/31] [artikel 2, onder a)], volgens welke een dienst van de informatiemaatschappij bestaat uit ‚een dienst die tegen vergoeding, langs elektronische weg, op afstand en op individueel verzoek van een afnemer van diensten verricht wordt’, aldus worden uitgelegd dat een activiteit zoals verricht door Star Taxi App (namelijk de dienst waarmee taxigebruikers door middel van een elektronische applicatie rechtstreeks in contact worden gebracht met taxichauffeurs) moet worden beschouwd als een dienst van de informatiemaatschappij en van de deeleconomie (gelet op het feit dat Star Taxi App SRL niet voldoet aan de door het Hof in punt 39 van [het arrest van 20 december, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981,] inzake Uber, genoemde voorwaarden om als vervoerder te worden beschouwd)?
- 2) Indien [de door Star Taxi App verrichte dienst] als dienst van de informatiemaatschappij wordt beschouwd, valt de activiteit van Star Taxi App dan volgens artikel 4 van richtlijn [2000/31], de artikelen 9, 10 en 16 van richtlijn [2006/123], en artikel 56 VWEU onder het beginsel van de vrijheid van dienstverrichting, en zo ja, verzetten deze bepalingen zich dan tegen een regeling zoals opgenomen in de artikelen I, II, III, IV en V van [besluit nr. 626/2017]?
- 3) Indien richtlijn [2000/31] van toepassing is op de door Star Taxi App SRL verrichte dienst, zijn de beperkingen op het vrij verrichten van elektronische diensten die een lidstaat instelt door het opleggen van een vergunnings- of licentieplicht voor deze dienst dan maatregelen die afwijken van artikel 3, lid 2, van richtlijn [2000/31] in de zin van artikel 3, lid 4, van deze richtlijn?

- 4) Verzet artikel 5 van richtlijn [2015/1535] zich tegen de vaststelling van een regeling zoals opgenomen in de artikelen I, II, III, IV en V van [besluit nr. 626/2017], zonder dat deze regeling vooraf aan de Europese Commissie wordt meegedeeld?”

28. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is ingekomen bij het Hof op 29 januari 2019. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door Star Taxi App, Unitatea Administrativ Teritorială Municipiul București prin Primar General (territoriale bestuursseenheid gemeente Boekarest; hierna: „gemeente Boekarest”), de Nederlandse regering en de Commissie. Star Taxi App en de Commissie hebben ook schriftelijk geantwoord op de vragen van het Hof, aangezien het Hof vanwege de risico's van de COVID-19-pandemie heeft besloten zonder terechtzitting uitspraak te doen.

Beoordeling

29. De verwijzende rechter stelt vier prejudiciële vragen over de uitlegging van verschillende Unierechtelijke bepalingen in een context als die van het hoofdgeding. Ik zal deze vragen onderzoeken in de volgorde waarin zij zijn gesteld, waarbij ik de tweede en de derde vraag samen zal behandelen. Opgemerkt zij dat niet alle door de verwijzende rechter genoemde Unierechtelijke bepalingen van toepassing zijn in een situatie als die in het hoofdgeding. De gestelde vragen moeten dan ook worden geherformuleerd.

Eerste prejudiciële vraag

Opmerkingen vooraf

30. In de eerste plaats verwijst de nationale rechter in zijn eerste prejudiciële vraag naar artikel 1, punt 2, van richtlijn 98/34, zoals gewijzigd bij richtlijn 98/48. Richtlijn 98/34 is vóór de vaststelling van besluit nr. 626/2017 echter ingetrokken en vervangen door richtlijn 2015/1535. Overeenkomstig artikel 10, tweede alinea, van richtlijn 2015/1535 gelden verwijzingen naar de ingetrokken richtlijn als verwijzingen naar richtlijn 2015/1535.

31. Voorts heeft het begrip „deeleconomie”, zoals de Commissie in haar opmerkingen terecht opmerkt, geen juridische betekenis in het Unierecht, aangezien daarin enkel een bijzondere status is vastgelegd voor diensten van de informatiemaatschappij.

32. Met zijn eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter dus in wezen te vernemen of artikel 2, onder a), van richtlijn 2000/31, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 1, onder b), van richtlijn 2015/1535, aldus moet worden uitgelegd dat een dienst die erin bestaat klanten en taxichauffeurs via een elektronische applicatie rechtstreeks met elkaar in contact te brengen, een „dienst van de informatiemaatschappij” is.

Artikel 1, lid 1, onder b), van richtlijn 2015/1535

33. Er zij aan herinnerd dat de dienst van de informatiemaatschappij in artikel 2, onder a), van richtlijn 2000/31 wordt gedefinieerd onder verwijzing naar artikel 1, lid 1, onder b), van richtlijn 2015/1535.

34. Volgens die bepaling is een dienst van de informatiemaatschappij een „dienst die gewoonlijk tegen vergoeding, langs elektronische weg, op afstand en op individueel verzoek van een afnemer van diensten wordt verricht”. Deze begrippen zijn zelf ook gedefinieerd. Een dienst die langs elektronische weg wordt verricht, „wordt verzonden en ontvangen via elektronische apparatuur voor de verwerking [...] en de opslag van gegevens, en die geheel via draden, radio, optische middelen of andere elektromagnetische middelen wordt verzonden, doorgeleid en ontvangen”.

35. Er lijkt geen twijfel over te bestaan dat een dienst als die van Star Taxi App voldoet aan bovenstaande definitie.

36. In de eerste plaats wordt deze dienst inderdaad verricht tegen betaling, aangezien de taxichauffeurs een vergoeding betalen voor het gebruik ervan. Het is juist dat dit gebruik gratis is voor de passagiers, maar ook zij moeten als afnemers van de dienst worden beschouwd. Dit gegeven belet immers niet dat voor de door Star Taxi App geleverde dienst een vergoeding dient te worden betaald. Het volstaat namelijk dat de betrokken dienst wordt verricht tegen vergoeding van een van de categorieën gebruikers, in casu de taxichauffeurs.⁹

37. In de tweede plaats wordt de betrokken dienst verricht op afstand: de dienstverlener (Star Taxi App) en de afnemers (chauffeurs en passagiers) hoeven niet gelijktijdig aanwezig te zijn. Uiteraard moeten beide categorieën gebruikers van deze dienst vervolgens wel gelijktijdig aanwezig zijn voor de levering van de daaropvolgende vervoerdienst. Die dienst staat echter los van de dienst in de onderhavige zaak waarbij de betrokken partijen in contact met elkaar worden gebracht.

38. In de derde plaats wordt de in casu relevante dienst ook verricht op individueel verzoek van een afnemer van de dienst. Meer in het bijzonder is hier een gelijktijdige aanvraag van twee afnemers onontbeerlijk: die van de chauffeur wanneer hij verbonden is met de dienst, en die van een passagier die informatie over de beschikbare chauffeurs wil verkrijgen.

39. In de laatste en vierde plaats wordt deze dienst verricht langs elektronische weg. De dienst werkt namelijk via een applicatie, dat wil zeggen software voor smartphones, dus elektronische apparatuur voor de verwerking en de opslag van gegevens. De dienst wordt via mobiele telefonie of via een andere vorm van toegang tot internet, dus via elektronische communicatiemiddelen, verzonden.

40. Het klopt dat Star Taxi App volgens de door de nationale rechter verstrekte informatie tevens smartphones aan de taxichauffeurs ter beschikking stelt waarop de app van het bedrijf is geïnstalleerd, zodat zij gebruik kunnen maken van de betrokken dienst. Dit onderdeel van de dienst wordt niet op afstand of langs elektronische weg verricht en voldoet dus niet aan bovengenoemde definitie. Deze terbeschikkingstelling vormt echter een bijkomend onderdeel van de dienst dat tot doel heeft de hoofddienst, namelijk chauffeurs en passagiers met elkaar in contact brengen, te vergemakkelijken. Dit onderdeel doet dus niet af aan het feit dat de activiteit van Star Taxi App een dienst is die op afstand wordt verricht.

41. Bijgevolg moet een activiteit als die van Star Taxi App worden geacht te voldoen aan de definitie van „dienst van de informatiemaatschappij” in de zin van artikel 1, lid 1, onder b), van richtlijn 2015/1535.¹⁰

⁹ Zie in die zin arrest van 19 december 2019, Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112, punt 46).

¹⁰ Zie in die zin ook arrest van 20 december 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, punt 35).

Arrest Asociación Profesional Elite Taxi

42. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt echter dat een dienst in bepaalde omstandigheden kan worden geacht niet onder het begrip „dienst van de informatiemaatschappij” te vallen, ook al heeft die dienst, althans met betrekking tot een aantal onderdelen, de kenmerken die in de definitie van artikel 1, lid 1, onder b), van richtlijn 2015/1535 zijn vervat.¹¹

43. Dat is met name het geval wanneer de langs elektronische weg verrichte dienst onlosmakelijk verbonden is met een andere dienst die de hoofddienst vormt en die niet langs elektronische weg wordt verricht, zoals een vervoerdienst.¹²

44. Deze onlosmakelijke band wordt volgens het Hof gekenmerkt door het feit dat de verlener van de langs elektronische weg verrichte dienst zeggenschap heeft over de essentiële aspecten van de andere dienst, met inbegrip van de selectie¹³ van de verlener van deze andere dienst.¹⁴

45. Bij een dienst als die van Star Taxi App lijkt zich echter een andere situatie voor te doen. Ten eerste hoeft Star Taxi App geen taxichauffeurs te werven, omdat zij zelf een vergunning hebben en over de middelen beschikken waarmee zij stadsvervoerdiensten kunnen aanbieden. Star Taxi App stelt haar diensten enkel ter aanvulling ter beschikking van de chauffeurs, zodat zij hun eigen diensten efficiënter kunnen leveren. Voor Star Taxi App zijn de taxichauffeurs geen werknemers, zoals dat bij de chauffeurs van Uber het geval is, maar klanten, dat wil zeggen afnemers van de dienst. Ten tweede oefent Star Taxi App geen controle of beslissende invloed uit op de voorwaarden voor het verlenen van de vervoerdiensten door de taxichauffeurs, waarover deze binnen de eventuele grenzen van de geldende regelgeving zelf kunnen beslissen.¹⁵

46. Ik ben het dan ook oneens met het standpunt van de gemeente Boekarest dat de situatie in het hoofdgeding kan worden gelijkgesteld met die in de zaak die tot het arrest Asociación Profesional Elite Taxi¹⁶ heeft geleid.

47. Het is juist dat de dienst van Star Taxi App ondergeschikt is aan vervoerdiensten per taxi en daarvan economisch afhankelijk is, aangezien deze dienst zonder die vervoerdiensten geen nut zou hebben.

48. Deze afhankelijkheid verschilt echter volkomen van die welke kenmerkend is voor de verhouding tussen de exploitant van de app UberPop en de bestuurders die in het kader van die app werkzaam zijn. Om haar bemiddelingsdienst via die app te kunnen verlenen, moest Uber de overeenkomstige vervoerdienst door niet-professionele bestuurders, die voordien niet bestond, immers ex nihilo in het leven roepen en de algemene werking ervan bijgevolg organiseren.¹⁷ De

¹¹ Arrest van 20 december 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, punten 38-42).

¹² Zie in die zin arrest van 20 december 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, dictum).

¹³ Hoewel het Hof de term „werving” niet heeft gebruikt, waarschijnlijk om zich niet te mengen in de polemiek over de arbeidsrechtelijke status van Uber-bestuurders, moet de term „selectie” wel in die zin worden opgevat.

¹⁴ Arrest van 20 december 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, punt 39).

¹⁵ De gemeente Boekarest stelt in haar opmerkingen dat Star Taxi App sinds 1 februari 2018 nieuwe diensten aanbiedt waarmee de ritprijs met een bankpas kan worden voldaan en een minimumtarief per rit wordt vastgesteld. Star Taxi App betwist deze stelling echter nadrukkelijk in haar antwoord op de uitdrukkelijke vraag die het Hof hierover heeft gesteld. Het gaat dus om een feitelijk gegeven dat in het hoofdgeding niet vaststaat. Hoe dan ook lijken deze aanvullende diensten de algemene beoordeling van de activiteiten van Star Taxi App niet te veranderen [zie in die zin arrest van 19 december 2019, Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112, punten 58-64)].

¹⁶ Arrest van 20 december 2017 (C-434/15, EU:C:2017:981).

¹⁷ Dit heeft het Hof opgemerkt in punt 38 van het arrest van 20 december 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981). Zie met betrekking tot het verband tussen een aanbod van diensten dat wordt gecreëerd en de uitoefening van controle over deze diensten tevens mijn conclusie in de zaak Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:336, punten 64 en 65).

app UberPop kon dus niet werken zonder de diensten van de bestuurders en de bestuurders konden deze diensten zonder die app niet op economisch betrouwbare wijze aanbieden. Om die reden vereisen het bedrijfsmodel en de bedrijfsstrategie van Uber dat deze onderneming de essentiële voorwaarden voor de vervoerdienst vaststelt, te beginnen met de prijs, zodat zij daarvan de facto, zij het indirect, de dienstverrichter wordt.¹⁸

49. De door Star Taxi App verrichte dienst borduurt daarentegen voort op een reeds bestaande en georganiseerde taxivervoerdienst. De rol van Star Taxi App is beperkt tot die van een externe aanbieder van een nevendienst, die voor de doeltreffendheid van de hoofddienst, namelijk vervoer, wel nuttig maar niet essentieel is. Hoewel de door Star Taxi App verrichte dienst dus economisch afhankelijk is van de vervoerdienst, kan deze functioneel onafhankelijk daarvan worden verricht door een aanbieder die losstaat van de vervoerdienstverrichters. Deze twee diensten zijn dus niet onlosmakelijk met elkaar verbonden in de zin van de in het vorige punt aangehaalde rechtspraak van het Hof.¹⁹

50. De gemeente Boekarest stelt dat de dienst van Star Taxi App als een integrerend onderdeel van de taxivervoerdienst moet worden beschouwd, aangezien een dergelijke dienst in de nationale regeling is aangemerkt als „dispatchingdienst”, die voor elk taxibedrijf verplicht is.

51. In dat verband volstaat het op te merken dat het de lidstaten in het kader van de regulering van vervoerdiensten vrijstaat om van vervoerders te eisen dat zij gebruikmaken van andere diensten, met inbegrip van diensten van de informatiemaatschappij. Dit vereiste kan die diensten echter niet onttrekken aan van de regelgeving van richtlijn 2000/31 en die lidstaten niet vrijstellen van de daaruit voortvloeiende verplichtingen.

Antwoord op de eerste prejudiciële vraag

52. Een bemiddelingsdienst tussen professionele taxichauffeurs en passagiers via een smartphoneapp, zoals die van Star Taxi App, heeft derhalve de kenmerken van een dienst van de informatiemaatschappij in de zin van artikel 1, lid 1, onder b), van richtlijn 2015/1535, zonder evenwel onlosmakelijk verbonden te zijn met de vervoerdienst in de zin van de hierboven aangehaalde rechtspraak van het Hof²⁰.

53. Ik geef derhalve in overweging om op de eerste prejudiciële vraag te antwoorden dat artikel 2, onder a), van richtlijn 2000/31, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 1, onder b), van richtlijn 2015/1535, aldus moet worden uitgelegd dat een dienst die erin bestaat klanten en taxichauffeurs via een elektronische applicatie rechtstreeks met elkaar in contact te brengen, een dienst van de informatiemaatschappij vormt wanneer deze dienst niet onlosmakelijk verbonden is met de dienst van vervoer per taxi en die dienst bijgevolg geen integrerend deel daarvan uitmaakt in de zin van het arrest Asociación Profesional Elite Taxi²¹.

¹⁸ Voor een nadere beschrijving van de werking van Uber verwijs ik naar mijn conclusie in de zaak Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:364).

¹⁹ Zie in die zin arrest van 19 december 2019, Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112, punt 55), alsook mijn conclusie in die zaak (C-390/18, EU:C:2019:336, punten 57-59).

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

²¹ Arrest van 20 december 2017 (C-434/15, EU:C:2017:981).

Tweede en derde prejudiciële vraag

54. Met zijn tweede en zijn derde prejudiciële vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof besluit nr. 626/2017 te beoordelen in het licht van de artikelen 3 en 4 van richtlijn 2000/31, de artikelen 9, 10 en 16 van richtlijn 2006/123 en artikel 56 VWEU. Ik zal deze vragen aan de hand van elke genoemde normatieve handeling onderzoeken, te beginnen met die welke de bepalingen bevat die in de meest specifieke zin betrekking hebben op de diensten van de informatiemaatschappij, te weten richtlijn 2000/31.

Richtlijn 2000/31

55. Met zijn tweede en zijn derde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 3 en 4 van richtlijn 2000/31 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een regeling van een lidstaat waarin, zoals in besluit nr. 178/2008 zoals gewijzigd bij besluit nr. 626/2017, voor bemiddelingsdiensten langs elektronische weg tussen taxichauffeurs en potentiële passagiers dezelfde vergunningsplicht is vastgelegd als voor aanbieders van dispatchingdiensten die met andere middelen, met name via de radio, worden verricht.

– Artikel 3 van richtlijn 2000/31

56. Om te beginnen moet worden vastgesteld dat het hoofdgeding beperkt is tot één lidstaat, aangezien Star Taxi App een vennootschap naar Roemeens recht is die in Boekarest is gevestigd.

57. Artikel 3, lid 1, van richtlijn 2000/31 verlangt enkel dat de lidstaten ervoor zorgen dat de diensten van de informatiemaatschappij die worden verleend door een dienstverlener die op hun grondgebied is gevestigd, voldoen aan de in die lidstaten geldende nationale bepalingen die binnen het gecoördineerde gebied vallen als omschreven in artikel 2, onder h), van deze richtlijn. Voorts mogen de lidstaten het vrije verkeer van diensten van de informatiemaatschappij die worden geleverd vanuit een andere lidstaat volgens artikel 3, lid 2, van die richtlijn in beginsel niet beperken, waarbij in artikel 3, lid 4, van de richtlijn uitzonderingen op dit verbod zijn vastgelegd.

58. In artikel 3 van richtlijn 2000/31 is dus een soort beginsel van wederzijdse erkenning van diensten van de informatiemaatschappij tussen lidstaten neergelegd. Hieruit volgt dat dit artikel niet van toepassing is op de situatie van een dienstverlener op het gebied van de informatiemaatschappij in zijn eigen lidstaat van oorsprong. Artikel 3 van richtlijn 2000/31 is derhalve niet van toepassing op het hoofdgeding.

– Artikel 4 van richtlijn 2000/31

59. In artikel 4 van richtlijn 2000/31 is bepaald dat de lidstaten het starten en het uitoefenen van een activiteit van dienstverlener op het gebied van de informatiemaatschappij niet afhankelijk mogen stellen van een voorafgaande vergunning of enig ander vereiste met gelijke werking.

60. Deze bepaling is opgenomen in hoofdstuk II van richtlijn 2000/31, met als opschrift „Beginselen”, in afdeling 1, „Vestiging en informatieregeling”. In dit hoofdstuk II zijn de rechten en verplichtingen voor dienstverleners op het gebied van de informatiemaatschappij vastgelegd waarvan de lidstaten de naleving moeten waarborgen. Deze bepalingen strekken ertoe de wetgevingen van de lidstaten inzake deze diensten te harmoniseren om de doeltreffendheid van het beginsel van wederzijdse erkenning dat in artikel 3 van richtlijn 2000/31 is neergelegd, te

waarborgen. Met de bepalingen van hoofdstuk II van die richtlijn worden dus de regels geharmoniseerd die de lidstaten op het gebied van de informatiemaatschappij opleggen aan de dienstverleners die zijn gevestigd op hun grondgebied.²²

61. Logischerwijs geldt hetzelfde voor het verbod op een vergunningstelsel voor dergelijke diensten. Dit verbod is dus van toepassing op de situatie van de verrichters van deze diensten in hun eigen lidstaat van oorsprong. Artikel 4, lid 1, van richtlijn 2000/31 is in beginsel dus van toepassing op het hoofdgeding.

62. Volgens artikel 4, lid 2, van die richtlijn laat het verbod van artikel 4, lid 1, vergunningstelsels onverlet die niet specifiek en uitsluitend betrekking hebben op de diensten van de informatiemaatschappij. Derhalve moet worden nagegaan of het vergunningstelsel dat in het hoofdgeding aan de orde is, specifiek en uitsluitend betrekking heeft op de diensten van de informatiemaatschappij.

63. Ik wijs er allereerst op dat in artikel 4, lid 2, van richtlijn 2000/31 meer eisen worden gesteld dan in het soortgelijke voorbehoud dat in artikel 1, lid 1, onder e), van richtlijn 2015/1535 in de definitie van de „regel betreffende diensten” wordt gemaakt. Volgens laatstgenoemde bepaling geldt dat namelijk niet voor regels die niet *specifiek* betrekking hebben op diensten van de informatiemaatschappij. Volgens artikel 4, lid 2, van richtlijn 2000/31 geldt het verbod van artikel 4, lid 1, van die richtlijn daarentegen enkel voor vergunningstelsels die niet alleen *specifiek*, maar ook *uitsluitend* betrekking hebben op diensten van de informatiemaatschappij.

64. Volgens de in het verzoek om een prejudiciële beslissing verstrekte inlichtingen vloeit de vergunningsplicht voor het starten van een taxidispatchingactiviteit naar Roemeens recht voort uit artikel 15, lid 1, van wet nr. 38/2003. In de daaropvolgende leden van dat artikel wordt uiteengezet welke vereisten er gelden voor een vergunning, aan welke voorwaarden moet worden voldaan voor de afgifte van een vergunning en welke regels van toepassing zijn voor de uitoefening van die activiteit.

65. Deze bepalingen worden vervolgens op lokaal niveau ten uitvoer gelegd door de verschillende autoriteiten die bevoegd zijn voor de afgifte van vergunningen, in casu de gemeente Boekarest. Daartoe heeft de gemeente besluit nr. 178/2008 vastgesteld. Dit besluit is vervolgens gewijzigd bij besluit nr. 626/2017, waarin met de invoering van het begrip „dispatching op elke andere wijze”²³ is verduidelijkt dat de vergunningsplicht van toepassing was op diensten zoals die van Star Taxi App, dat wil zeggen diensten van de informatiemaatschappij die bestaan in bemiddeling tussen taxichauffeurs en passagiers.

66. De rechtsvraag die dus moet worden beantwoord, is of een nationale bepaling die tot gevolg heeft dat een vergunning verplicht wordt gesteld voor dienstverleners op het gebied van de informatiemaatschappij, die overigens al verplicht is voor verleners van soortgelijke diensten die geen diensten van de informatiemaatschappij zijn, een vergunningstelsel vormt dat specifiek en uitsluitend betrekking heeft op verleners van deze tweede categorie diensten, in de zin van artikel 4, lid 2, van richtlijn 2000/31.

²² Zie ook artikel 1, lid 2, van richtlijn 2000/31, volgens hetwelk „voor zover voor de verwezenlijking van de in lid 1 genoemde doelstelling nodig, [...] met deze richtlijn bepaalde nationale bepalingen nader tot elkaar [worden] gebracht die van toepassing zijn op de diensten van de informatiemaatschappij en betrekking hebben op de interne markt, de vestiging van de dienstverleners, de commerciële communicatie, langs elektronische weg gesloten contracten, de aansprakelijkheid van tussenpersonen, gedragscodes, de buitengerechtelijke geschillenregeling, rechtsgedingen en de samenwerking tussen lidstaten”.

²³ Dat wil zeggen op andere wijze dan via de radio, wat in de praktijk neerkomt op IT-instrumenten.

67. Ik denk dat die vraag ontkennend moet worden beantwoord.

68. Artikel 4, lid 2, van richtlijn 2000/31 strekt ertoe te voorkomen dat diensten van de informatiemaatschappij en soortgelijke diensten die niet onder dit begrip vallen, ongelijk worden behandeld. Wanneer het de bedoeling is dat een algemeen vergunningstelsel ook van toepassing is op diensten die op afstand langs elektronische weg worden verricht, is het immers waarschijnlijk dat deze diensten economisch gezien substituten zijn voor diensten die met „klassieke” middelen worden verricht en daardoor rechtstreeks met deze tweede categorie diensten concurreren. Indien er geen vergunningsplicht zou bestaan, zouden diensten van de informatiemaatschappij zich echter in een bevoorrechte concurrentiepositie bevinden, wat in strijd is met het beginsel van eerlijke mededinging en gelijke behandeling.²⁴ Met andere woorden, hoewel het de bedoeling van de Uniewetgever was om met de vaststelling van richtlijn 2000/31 de ontwikkeling van diensten van de informatiemaatschappij te bevorderen, was hij niet voornemens marktdeelnemers in staat te stellen zich aan elke wettelijke verplichting te onttrekken onder het enige voorwendsel dat zij „online” opereren. Deze bezorgdheid lag mijns inziens ten grondslag aan de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Asociación Profesional Elite Taxi.²⁵

69. Aangezien diensten van de informatiemaatschappij ontstaan uit bijzonder snelle technologische ontwikkelingen van de afgelopen tijd, doen zij vaak hun intrede op markten waar reeds „klassieke” diensten bestaan. Voor deze klassieke diensten kunnen vergunningstelsels gelden. Afhankelijk van het onderwerp en de formulering van de betrokken nationale bepalingen kan het min of meer voor de hand liggen dat bepaalde regels, waaronder vergunningstelsels, die bedoeld zijn voor diensten die niet op afstand en langs elektronische weg worden verricht, van toepassing zijn op soortgelijke diensten die op die wijze worden verricht en dus onder het begrip „dienst van de informatiemaatschappij” vallen. Soms moeten de bestaande regels, op het niveau van wetgeving of van tenuitvoerlegging, dan ook worden verduidelijkt en moet worden bevestigd dat zij van toepassing zijn op diensten van de informatiemaatschappij. Een dergelijke wetgevende of bestuursrechtelijke maatregel, waarbij diensten van de informatiemaatschappij aan reeds bestaande regels moeten voldoen, betekent echter niet dat er een nieuw vergunningstelsel wordt ingesteld dat specifiek en uitsluitend betrekking heeft op die diensten. Het gaat er veeleer om dat het bestaande stelsel wordt aangepast aan de nieuwe omstandigheden.

70. Het zou mijns inziens dan ook in strijd zijn met de nuttige werking van artikel 4, lid 2, van richtlijn 2000/31 indien het in lid 1 van dat artikel neergelegde verbod, wanneer een dergelijke „technische” ingreep noodzakelijk is, zou beletten dat bepaalde bestaande vergunningstelsels worden toegepast op diensten van de informatiemaatschappij, terwijl andere stelsels, dankzij voornoemd artikel 4, lid 2, proprio vigore op die diensten zouden kunnen worden toegepast.

71. Dezelfde redenering geldt ook wanneer voor de uitbreiding van een bestaand vergunningstelsel tot diensten van de informatiemaatschappij aanpassingen zijn vereist vanwege de specifieke kenmerken van deze diensten ten opzichte van de diensten waarvoor het stelsel oorspronkelijk was opgezet. Dergelijke aanpassingen kunnen met name betrekking hebben op de voorwaarden voor het verkrijgen van een vergunning. Zoals ik hierna zal aantonen, kan juist het ontbreken van dergelijke aanpassingen de rechtmatigheid van de toepassing van het vergunningstelsel op diensten van de informatiemaatschappij op de helling zetten.

²⁴ Ik herinner eraan dat volgens het Unierecht elk vergunningstelsel voor diensten van de informatiemaatschappij krachtens artikel 4, lid 1, van richtlijn 2000/31 weliswaar verboden is, maar dergelijke stelsels overeenkomstig de artikelen 9 en 10 van richtlijn 2006/123 of artikel 49 VWEU onder bepaalde voorwaarden zijn toegestaan voor andere categorieën diensten.

²⁵ Arrest van 20 december 2017 (C-434/15, EU:C:2017:981).

72. Tot slot ben ik het oneens met de suggestie van de Commissie dat de oplossing van het Hof in het arrest Falbert e.a.²⁶ naar analogie van toepassing is op de onderhavige zaak. In dit arrest²⁷ heeft het Hof geoordeeld dat een nationale regel die tot doel heeft een bestaande regeling uit te breiden tot diensten van de informatiemaatschappij, moet worden aangemerkt als een „regel betreffende diensten” in de zin van artikel 1, lid 5, van richtlijn 98/34²⁸. Zoals ik in punt 63 van deze conclusie reeds heb aangegeven, zijn de regels betreffende diensten in de zin van richtlijn 2015/1535 echter die welke specifiek betrekking hebben op diensten van de informatiemaatschappij, terwijl artikel 4, lid 1, van richtlijn 2000/31 enkel een verbod stelt op vergunningstelsels die specifiek *én* uitsluitend betrekking hebben op deze diensten. Bovendien zijn nationale bepalingen die louter voorwaarden bevatten voor de vestiging van ondernemingen of voor de verrichting van diensten door ondernemingen, zoals bepalingen die de uitoefening van een beroepsactiviteit afhankelijk stellen van een voorafgaande erkenning, volgens vaste rechtspraak geen technische voorschriften in de zin van richtlijn 2015/1535, aangezien dit beginsel ook van toepassing is op regels betreffende diensten.²⁹ Het zou derhalve inconsistent zijn om artikel 1, lid 1, onder e), van richtlijn 2015/1535 en artikel 4, lid 2, van richtlijn 2000/31, dat juist betrekking heeft op vergunningstelsels, naar analogie uit te leggen.

73. Om deze redenen ben ik van mening dat artikel 4, lid 2, van richtlijn 2000/31 aldus moet worden uitgelegd dat een nationale bepaling die voorziet in de uitbreiding tot de verstrekkers van diensten op het gebied van de informatiemaatschappij van een vergunningsplicht die reeds gold voor verrichters van soortgelijke diensten die geen diensten van de informatiemaatschappij zijn, geen vergunningstelsel vormt dat specifiek en uitsluitend betrekking heeft op verleners van eerstgenoemde categorie diensten. Het verbod van artikel 4, lid 1, van deze richtlijn staat dus niet in de weg aan de toepassing van een dergelijk stelsel op diensten van de informatiemaatschappij.

74. Voorwaarde is wel dat de diensten die onder het bestaande vergunningstelsel vallen en die niet langs elektronische weg worden verricht, en de diensten van de informatiemaatschappij waartoe dit stelsel wordt uitgebreid, daadwerkelijk economisch gelijkwaardig zijn. Deze gelijkwaardigheid moet worden beoordeeld vanuit het oogpunt van de gebruiker van de dienst, dat wil zeggen dat de diensten vanuit zijn oogpunt uitwisselbaar moeten zijn.

75. Deze kwestie lijkt een twistpunt tussen partijen in het hoofdgeding. De gemeente Boekarest voert in haar opmerkingen namelijk aan dat een activiteit als die van Star Taxi App gelijkwaardig is aan taxidispatching in de zin van wet nr. 38/2003 en dus onder de daaruit voortvloeiende vergunningsplicht voor reserveringscentrales valt. Daarom is besluit nr. 626/2017, net als besluit nr. 178/2008, in het kader van de tenuitvoerlegging van die wet vastgesteld. Star Taxi App betwist deze stelling echter met het betoog dat haar activiteit anders van aard is en zich ertoe beperkt taxichauffeurs in contact te brengen met klanten en dus niet onder de bepalingen van die wet valt.

76. Helaas lijkt dit punt niet te zijn beslecht door de verwijzende rechter, die enerzijds wet nr. 38/2003 aanhaalt als een van de bepalingen die relevant zijn om het hoofdgeding af te doen maar anderzijds ook stelt dat de uitbreiding van het begrip „dispatching” tot softwareapplicaties „verder reikt dan de toepasselijke wettelijke regeling”. De door het Hof aan richtlijn 2000/31 gegeven uitlegging volstaat op zich niet om het betrokken dilemma op te lossen, aangezien dit afhankelijk is van feitelijke beoordelingen die alleen de verwijzende rechter kan verrichten.

²⁶ Arrest van 20 december 2017 (C-255/16, EU:C:2017:983).

²⁷ Arrest van 20 december 2017, Falbert e.a. (C-255/16, EU:C:2017:983, punt 35).

²⁸ Thans artikel 1, lid 1, onder e), van richtlijn 2015/1535.

²⁹ Arrest van 20 december 2017, Falbert e.a. (C-255/16, EU:C:2017:983, punten 16-18).

77. Artikel 4, lid 1, van richtlijn 2000/31 verzet zich dus niet tegen nationale bepalingen als die van besluit nr. 178/2008, zoals gewijzigd bij besluit nr. 626/2017, mits wordt vastgesteld dat de diensten waarop die bepalingen van toepassing zijn, economisch gelijkwaardig zijn. Indien de verwijzende rechter daarentegen zou vaststellen dat diensten zoals die van Star Taxi App economisch niet gelijkwaardig zijn aan taxidispatchingdiensten, zodat besluit nr. 626/2017 de facto als een autonoom vergunningstelsel zou moeten worden beschouwd, zou dit stelsel onder het verbod van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2000/31 vallen.³⁰

– *Slotopmerking*

78. De Commissie stelt in haar opmerkingen dat de bepalingen van besluit nr. 626/2017, in hun onderlinge samenhang gelezen, met name de verplichting om reserveringen via de radio aan chauffeurs door te geven en het verbod op het gebruik van mobiele telefoons tijdens het verrichten van vervoerdiensten door chauffeurs³¹, kunnen worden uitgelegd als een feitelijk verbod op het verrichten van diensten zoals die van Star Taxi App.

79. De verwijzende rechter heeft deze vraag echter niet aan de orde gesteld in zijn verzoek, dat betrekking heeft op de vergunningsplicht. Bovendien heeft Star Taxi App in haar antwoord op een uitdrukkelijke vraag van het Hof hierover erkend dat zij haar activiteiten kon voortzetten op voorwaarde dat zij voldeed aan de vereisten voor reserveringscentrales en een vergunning verkreeg.

80. Ik ben derhalve van mening dat een eventueel verbod op de activiteit van Star Taxi App te hypothetisch is om de onderhavige zaak vanuit die invalshoek te analyseren. Bovendien is het Hof op dit punt onvoldoende geïnformeerd.

Richtlijn 2006/123

81. Zoals ik heb aangegeven, moet worden vastgesteld dat het in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2000/31 neergelegde verbod op een vergunningstelsel niet van toepassing is op het in het hoofdgeding aan de orde zijnde stelsel, aangezien dit stelsel niet specifiek en uitsluitend betrekking heeft op diensten van de informatiemaatschappij, maar ook op diensten van dezelfde aard die niet als zodanig kunnen worden aangemerkt. Deze andere diensten vallen mogelijk onder richtlijn 2006/123. Bijgevolg moet worden nagegaan of deze richtlijn in casu van toepassing is en, zo ja, of zij in de weg staat aan een vergunningstelsel als aan de orde in het hoofdgeding.

– *Toepasselijkheid van richtlijn 2006/123*

82. Volgens artikel 2, lid 1, van richtlijn 2006/123 is deze richtlijn van toepassing op de diensten van dienstverrichters die in een lidstaat zijn gevestigd, hetgeen ongetwijfeld ook de in het hoofdgeding aan de orde zijnde diensten omvat.

³⁰ Ik moet erop wijzen dat in een dergelijk geval ook de vraag zou rijzen of dit besluit wel rechtmatig is volgens het nationale recht zelf, aangezien het verbod van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2000/31 is overgenomen in artikel 4, lid 1, van Legea nr. 365/2002 privind comerțul electronic (wet nr. 365/2002 inzake elektronische handel) van 7 juni 2002 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 483 van 5 juli 2002), waarbij die richtlijn in Roemeens recht is omgezet.

³¹ Zie de punten 18 en 19 van deze conclusie.

83. Volgens artikel 2, lid 2, van die richtlijn is zij echter niet van toepassing op bepaalde diensten, met name diensten op het gebied van vervoer die onder de werkingssfeer van titel VI van het VWEU vallen.³² In overweging 21 van die richtlijn staat dat „vervoerdiensten” in de zin van de betrokken bepaling ook taxi’s omvatten. Vallen bemiddelingsdiensten tussen taxichauffeurs en hun klanten hier ook onder?

84. Artikel 2, lid 2, onder d), van richtlijn 2006/123 is voorheen reeds uitgelegd door het Hof. In het bijzonder met betrekking tot diensten voor technische controle van voertuigen heeft het Hof geoordeeld dat niet alleen de fysieke activiteit van het verplaatsen van personen of goederen van de ene naar de andere plaats door middel van een voertuig, vaartuig of luchtvaartuig, onder deze bepaling valt, maar ook de daaraan inherent verbonden diensten.³³

85. Wat diensten voor technische controle betreft, heeft het Hof ten eerste geoordeeld dat zij inherent verbonden zijn aan eigenlijke vervoerdiensten, aangezien die diensten daarvoor een noodzakelijk vereiste vormen doordat zij ertoe bijdragen dat de verkeersveiligheid wordt gewaarborgd.³⁴

86. Ten tweede heeft het Hof opgemerkt dat de maatregelen ter harmonisering van die diensten voor technische controle zijn vastgesteld op grond van de VWEU-bepalingen inzake vervoer.³⁵ In tegenstelling tot het standpunt dat de Commissie in casu hierover heeft ingenomen, lijkt deze vaststelling mij van cruciaal belang voor de uitlegging van artikel 2, lid 2, onder d), van richtlijn 2006/123. In deze bepaling wordt namelijk uitdrukkelijk verwezen naar de titel van het VWEU inzake vervoer (thans titel VI van het VWEU). De reden hiervoor is dat het vrij verrichten van diensten op het gebied van vervoer volgens artikel 58, lid 1, VWEU wordt geregeld door de titel van het VWEU betreffende het vervoer. De vrijheid van dienstverlening op dit gebied kan dus niet worden geregeld door richtlijn 2006/123. Door de richtlijnen betreffende diensten voor technische controle van voertuigen vast te stellen op grond van de bepalingen onder titel VI van het VWEU, heeft de Uniewetgever deze diensten dus impliciet deel laten uitmaken van het gebied van vervoer in de zin van zowel artikel 58, lid 1, VWEU als artikel 2, lid 2, onder d), van richtlijn 2006/123. Deze keuze van de rechtsgrondslag voor de harmonisatiemaatregelen is dan ook doorslaggevend voor de vaststelling dat de betrokken diensten zijn uitgesloten van de werkingssfeer van richtlijn 2006/123.³⁶

87. Bemiddelingsdiensten als aan de orde in het hoofdgeding lijken niet inherent verbonden te zijn met taxidiensten in de zin van de hierboven aangehaalde rechtspraak van het Hof, aangezien zij geen noodzakelijke voorwaarde vormen om deze diensten te kunnen verrichten, zoals dit wel het geval is voor de technische controle. Het is juist dat in de Roemeense wetgeving dispatchingdiensten verplicht zijn voor alle verleners van taxidiensten. Een dergelijke nationaalrechtelijke verplichting kan echter niet bepalend zijn voor de wijze waarop een categorie diensten uit Unierechtelijk oogpunt wordt aangemerkt.

88. Bovendien zijn voor deze bemiddelingsdiensten geen specifieke harmonisatiemaatregelen vastgesteld op grond van de VWEU-bepalingen inzake vervoer.

³² Artikel 2, lid 2, onder d), van richtlijn 2006/123.

³³ Arrest van 15 oktober 2015, Grupo Itevelesa e.a. (C-168/14, EU:C:2015:685, punt 46).

³⁴ Arrest van 15 oktober 2015, Grupo Itevelesa e.a. (C-168/14, EU:C:2015:685, punt 47).

³⁵ Arrest van 15 oktober 2015, Grupo Itevelesa e.a. (C-168/14, EU:C:2015:685, punt 49).

³⁶ Zie ook mijn conclusie in de gevoegde zaken Trijber en Harmsen (C-340/14 en C-341/14, EU:C:2015:505, punten 27 en 28).

89. Ik zie dan ook geen reden om deze diensten van de werkingssfeer van richtlijn 2006/123 uit te sluiten uit hoofde van artikel 2, lid 2, onder d), van deze richtlijn.

90. Overigens bevat artikel 3, lid 1, van richtlijn 2006/123 een regel volgens welke bepalingen van specifieke Unierechtelijke regelgeving die betrekking hebben op de toegang tot en de uitoefening van diensten in specifieke sectoren, voorrang hebben op die van richtlijn 2006/123 indien die bepalingen daarmee strijdig zijn. Hoewel richtlijn 2000/31 in de tweede zin van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2006/123 niet uitdrukkelijk wordt genoemd, en andere richtlijnen wel, lijkt het mij duidelijk dat deze regel ook van toepassing is op richtlijn 2000/31. Voor zover in die richtlijn de toegang tot en de uitoefening van diensten van de informatiemaatschappij wordt geregeld, vormt zij immers een *lex specialis* ten opzichte van richtlijn 2006/123.³⁷

91. Aangezien het in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2000/31 neergelegde verbod op een vergunningstelsel echter niet geldt voor diensten zoals die welke aan de orde zijn in het hoofdgeding, zijn de twee richtlijnen geheel niet strijdig met elkaar. De uit artikel 4, lid 2, van richtlijn 2000/31 voortvloeiende uitsluiting van de toepasselijkheid van dit verbod, impliceert immers niet dat lidstaten onvoorwaardelijk bevoegd zijn om vergunningstelsels toe te passen in situaties die onder deze bepaling vallen. Het is enkel artikel 4, lid 1, van richtlijn 2000/31 dat niet van toepassing is, en voor deze vergunningstelsels blijven daarentegen andere Unierechtelijke voorschriften gelden, zoals van richtlijn 2006/123, daaronder begrepen de stelsels die betrekking hebben op diensten van de informatiemaatschappij.

92. Artikel 3, lid 1, van richtlijn 2006/123 verzet zich dus niet tegen de toepassing van deze richtlijn op het vergunningstelsel als aan de orde in het hoofdgeding, ook niet voor zover dit betrekking heeft op diensten van de informatiemaatschappij.

93. In zijn prejudiciële vraag noemt de verwijzende rechter de artikelen 9, 10 en 16 van richtlijn 2006/123. Artikel 16 van die richtlijn heeft echter betrekking op de vrijheid van dienstverrichting in andere lidstaten dan die waar de dienstverrichter is gevestigd. Zoals ik in punt 56 van deze conclusie heb aangegeven, heeft het hoofdgeding betrekking op het verrichten van diensten door een Roemeens bedrijf op Roemeens grondgebied. Artikel 16 van richtlijn 2006/123 is derhalve niet van toepassing op dit geschil.

94. De bepalingen van deze richtlijn betreffende de vrijheid van vestiging, namelijk de artikelen 9 tot en met 15, zijn in casu wel van toepassing. Het Hof heeft namelijk geoordeeld dat deze artikelen van toepassing zijn op zuiver interne situaties.³⁸

– Artikelen 9 en 10 van richtlijn 2006/123

95. Artikel 9 van richtlijn 2006/123 gaat uit van het beginsel dat dienstenactiviteiten niet afhankelijk mogen worden gesteld van een vergunningstelsel. Onder bepaalde voorwaarden kunnen de lidstaten de toegang tot een dienstenactiviteit evenwel onderwerpen aan een dergelijk

³⁷ Zie in die zin arrest van 19 december 2019, *Airbnb Ireland* (C-390/18, EU:C:2019:1112, punten 40-42).

³⁸ Arrest van 30 januari 2018, *X en Visser* (C-360/15 en C-31/16, EU:C:2018:44, punt 3 van het dictum). Zie ook mijn conclusie in de gevoegde zaken *Trijber en Harmsen* (C-340/14 en C-341/14, EU:C:2015:505, punten 44-57), alsook in de gevoegde zaken *X en Visser* (C-360/15 en C-31/16, EU:C:2017:397, punten 106 e.v.).

stelsel.³⁹ Deze voorwaarden zijn de volgende: het stelsel heeft geen discriminerende werking, het is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang en hetzelfde doel kan niet door minder beperkende maatregelen worden bereikt.

96. We hebben geen enkele aanwijzing betreffende de rechtvaardiging van het vergunningstelsel voor dispatchingactiviteiten volgens wet nr. 38/2003. Met betrekking tot besluit nr. 626/2017 beroept de gemeente Boekarest zich er in haar opmerkingen op dat zij voor een gelijk speelveld tussen „klassieke” reserveringscentrales voor taxi’s en elektronische bemiddelingsdiensten dient te zorgen. Dat is echter geen bestaansreden voor het vergunningstelsel als zodanig.

97. Het staat dan ook aan de verwijzende rechter om na te gaan of er dwingende redenen van algemeen belang zijn die het vergunningstelsel voor dispatchingdiensten rechtvaardigen. Ik wijs er enkel op dat dit stelsel betrekking heeft op een bemiddelingsdienst op een markt waarvoor reeds een vergunningstelsel bestaat, namelijk de markt voor taxivervoerdiensten.⁴⁰ Het lijkt er dus op dat bijvoorbeeld het algemeen belang in verband met bescherming van de consument al wordt behartigd. De verwijzende rechter zal dus moeten nagaan welke andere dwingende redenen dit aanvullende vergunningstelsel kunnen rechtvaardigen.

98. De volgende slotopmerkingen zijn nog op hun plaats. Op grond van artikel 10, leden 1 en 2, van richtlijn 2006/123 moeten vergunningen worden verleend op basis van criteria die gerechtvaardigd zijn om een dwingende reden van algemeen belang en die evenredig zijn met die reden van algemeen belang.

99. Krachtens artikel 15, lid 2, van wet nr. 38/2003 kunnen dienstverrichters echter pas een vergunning verkrijgen indien zij beschikken over een zendontvanger, een beveiligde radiofrequentie, personeel met een radiotelefonist-certificaat en een vergunning voor gebruik van radiofrequenties. Uit het dossier blijkt niet duidelijk of deze vereisten van toepassing zijn op bedrijven die via een smartphoneapp bemiddelingsdiensten tussen taxichauffeurs en klanten aanbieden, maar dit lijkt niet uitgesloten.

100. Deze vereisten, die bedoeld zijn voor centrales waarbij reserveringen via de radio worden doorgegeven, zijn kennelijk ongeschikt voor diensten die langs elektronische weg worden verricht en leiden tot ongerechtvaardigde lasten en kosten voor de verrichters van deze diensten. Die vereisten kunnen dus per definitie niet worden gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang en kunnen evenmin worden geacht evenredig te zijn aan een doelstelling van algemeen belang wanneer zij van toepassing zijn op dienstverleners van de informatiemaatschappij. Naast de technologieën die zij gebruiken, moeten zij op grond daarvan namelijk ook over vaardigheden en apparatuur beschikken die tot een andere soort technologie behoren.

101. Om die redenen ben ik van mening dat een vergunningstelsel niet gebaseerd is op criteria die gerechtvaardigd zijn door een dwingende reden van algemeen belang, zoals artikel 10, lid 1, onder b) en c), van richtlijn 2006/123 dit verlangt, wanneer voor de afgifte van een vergunning eisen gelden die technologisch ongeschikt zijn voor de door de aanvrager beoogde dienst.

³⁹ De term „vergunningstelsel” wordt in artikel 4, punt 6, van richtlijn 2006/123 gedefinieerd als „elke procedure die voor een dienstverrichter of afnemer de verplichting inhoudt bij een bevoegde instantie stappen te ondernemen ter verkrijging van een formele of stilzwijgende beslissing over de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit”. Naar mijn mening lijdt het geen twijfel dat taxidispatching volgens het Roemeense recht afhankelijk is gesteld van een vergunningstelsel in de zin van die definitie. Dit stelsel is gebaseerd op artikel 15 van wet nr. 38/2003 en wordt in de gemeente Boekarest ten uitvoer gelegd bij besluit nr. 178/2008, zoals gewijzigd bij besluit nr. 626/2017.

⁴⁰ Aangezien het hier om een vervoerdienst gaat, is dit stelsel uitgesloten van de werkingssfeer van richtlijn 2006/123.

Artikel 56 VWEU

102. De verwijzende rechter verwijst in zijn prejudiciële vraag ook naar artikel 56 VWEU, waarin de vrijheid van dienstverrichting is neergelegd. Zoals ik in punt 56 van deze conclusie reeds heb opgemerkt, heeft het hoofdgeding betrekking op het verrichten van diensten door een Roemeens bedrijf op Roemeens grondgebied. Volgens vaste rechtspraak van het Hof zijn de VWEU-bepalingen inzake het vrij verrichten van diensten niet van toepassing op een situatie waarvan alle aspecten zich binnen één lidstaat afspelen.⁴¹ Bijgevolg is artikel 56 VWEU in de onderhavige zaak niet van toepassing.

Antwoord op de tweede en de derde prejudiciële vraag

103. Ik geef het Hof in overweging op de tweede en de derde prejudiciële vraag te antwoorden dat artikel 4 van richtlijn 2000/31 aldus moet worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat op een verrichter van diensten van de informatiemaatschappij een vergunningstelsel wordt toegepast dat geldt voor verrichters van economisch gelijkwaardige diensten die geen diensten van de informatiemaatschappij zijn. De artikelen 9 en 10 van richtlijn 2006/123 staan in de weg aan de toepassing van een dergelijk vergunningstelsel, tenzij het aan de in die artikelen vastgestelde criteria voldoet, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan. Een vergunningstelsel voldoet niet aan de criteria van artikel 10 van richtlijn 2006/123 wanneer voor de afgifte van een vergunning eisen gelden die technologisch ongeschikt zijn voor de door de aanvrager beoogde dienst. Artikel 3 van richtlijn 2000/31, artikel 16 van richtlijn 2006/123 en artikel 56 VWEU zijn niet van toepassing op de situatie van een dienstverlener die diensten van de informatiemaatschappij wil verrichten in de lidstaat waar hij is gevestigd.

Vierde prejudiciële vraag

104. Met zijn vierde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of besluit nr. 626/2017 een technisch voorschrift in de zin van artikel 1, lid 1, onder f), van richtlijn 2015/1535 is, dat overeenkomstig artikel 5 van die richtlijn aan de Commissie had moeten worden meegedeeld.

105. Volgens artikel 1, lid 1, onder f), derde alinea, van richtlijn 2015/1535 vallen onder deze bepaling echter de technische voorschriften die worden vastgesteld door de door de lidstaten aangewezen instanties die zijn opgenomen in de lijst welke door de Commissie wordt opgesteld en in voorkomend geval bijgewerkt in het kader van het in artikel 2 van die richtlijn bedoelde comité. Een dergelijke lijst is op 31 mei 2006 gepubliceerd⁴², dat wil zeggen vóór de toetreding van Roemenië tot de Europese Unie, zodat de Roemeense instanties daarin dus niet voorkomen. De Commissie stelt in haar opmerkingen evenwel dat Roemenië bij zijn toetreding heeft meegedeeld dat alleen de centrale instanties van die lidstaat bevoegd waren om technische voorschriften in de zin van richtlijn 2015/1535 vast te stellen. De handelingen van de gemeente Boekarest vallen dus niet onder de kennisgevingsplicht van artikel 5 van die richtlijn.

⁴¹ Zie laatstelijk arrest van 13 december 2018, France Télévisions (C-298/17, EU:C:2018:1017, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁴² PB 2006, C 127, blz. 14.

106. Dit lost het probleem echter niet volledig op, aangezien er, zoals ik reeds heb aangegeven, twijfel bestaat over de vraag of het vergunningsvereiste voor het verrichten van diensten als aan de orde in het hoofdgeding uitsluitend voortvloeit uit besluit nr. 626/2017 of uit artikel 15 van wet nr. 38/2003, waarvan dit besluit slechts een uitvoeringsmaatregel is. De vraag rijst dus of deze wet niet aan de Commissie had moeten worden meegedeeld.

107. Naar mijn mening dient het antwoord op deze vraag echter ontkennend te luiden. Volgens artikel 1, lid 1, onder e), van richtlijn 2015/1535 vallen voorschriften die niet specifiek betrekking hebben op diensten van de informatiemaatschappij, niet onder het begrip „regels betreffende diensten”, de enige categorie technische voorschriften die hier van toepassing kan zijn. De tweede alinea van dit punt e) bepaalt dat regels specifiek betrekking hebben op dergelijke diensten wanneer zij specifiek tot doel hebben die diensten *uitdrukkelijk en gericht* te reglementeren. Regels die slechts impliciet of incidenteel op die diensten van toepassing zijn, worden daarentegen niet geacht specifiek daarop betrekking te hebben.

108. Vastgesteld moet worden dat diensten van de informatiemaatschappij in wet nr. 38/2003 geheel niet worden genoemd. In die wet worden die diensten juist dermate genegeerd dat elke verrichter van taxidispatchingdiensten op grond daarvan over radiofrequenties en -apparatuur dient te beschikken, ongeacht of de activiteiten via de radio of via softwaretoepassingen worden verricht. Het is mijns inziens dus duidelijk dat deze wet, indien zij van toepassing is op de diensten van de informatiemaatschappij zoals de gemeente Boekarest stelt, niet tot doel heeft die diensten uitdrukkelijk en gericht te regelen en hierop slechts impliciet, als het ware door inertie, van toepassing is.

109. Dit valt overigens gemakkelijk te verklaren door het feit dat wet nr. 38/2003 dateert van 2003, terwijl het bedrijf Uber, een pionier op het gebied van reserveringen voor vervoerdiensten via smartphones, pas in 2009 is opgericht.

110. Artikel 15 van wet nr. 38/2003 heeft dus niet specifiek betrekking op diensten van de informatiemaatschappij in de zin van artikel 1, lid 1, onder e), van richtlijn 2015/1535.

111. Bijgevolg moet op de vierde prejudiciële vraag worden geantwoord dat besluit nr. 626/2017 geen technisch voorschrift in de zin van artikel 1, lid 1, onder f), van richtlijn 2015/1535 vormt.

Conclusie

112. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Tribunal București als volgt te beantwoorden:

„1) Artikel 2, onder a), van 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 de elektronische handel”), gelezen in samenhang met artikel 1, lid 1, onder b), van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij, moet aldus worden uitgelegd dat een dienst die erin bestaat klanten en taxichauffeurs via een elektronische applicatie rechtstreeks

met elkaar in contact te brengen, een dienst van de informatiemaatschappij vormt wanneer deze dienst niet onlosmakelijk verbonden is met de dienst van vervoer per taxi en die dienst bijgevolg geen integrerend deel daarvan uitmaakt.

- 2) Artikel 4 van richtlijn 2000/31 moet aldus worden uitgelegd dat het zich er niet tegen verzet dat op een verrichter van diensten van de informatiemaatschappij een vergunningstelsel wordt toegepast dat geldt voor verrichters van economisch gelijkwaardige diensten die geen diensten van de informatiemaatschappij zijn.

De artikelen 9 en 10 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, moeten aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan de toepassing van een dergelijk vergunningstelsel, tenzij het aan de in die artikelen vastgestelde criteria voldoet, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan. Een vergunningstelsel voldoet niet aan de criteria van artikel 10 van richtlijn 2006/123 wanneer voor de afgifte van een vergunning eisen gelden die technologisch ongeschikt zijn voor de door de aanvrager beoogde dienst.

Artikel 3 van richtlijn 2000/31, artikel 16 van richtlijn 2006/123 en artikel 56 VWEU zijn niet van toepassing op de situatie van een dienstverlener die diensten van de informatiemaatschappij wil verrichten in de lidstaat waar hij is gevestigd.

- 3) Hotărârea Consiliului General al Municipiului București nr. 626/19.12.2017 pentru modificarea și completarea Hotărârii Consiliului General al Municipiului București nr. 178/2008 privind aprobarea Regulamentului-cadru, a Caietului de sarcini și a contractului de atribuire în gestiune delegată pentru organizarea și executarea serviciului public de transport local în regim de taxi (besluit nr. 626/19.12.2017 van de gemeenteraad van Boekarest van 19 december 2017 tot wijziging en aanvulling van besluit nr. 178/2008 van 21 april 2008 tot goedkeuring van de kaderregeling, de aanbestedingsstukken en de overeenkomst tot toewijzing van het gedelegeerd beheer van de organisatie en de uitvoering van openbare lokale taxidiensten) is geen technisch voorschrift in de zin van artikel 1, lid 1, onder f), van richtlijn 2015/1535.”