



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
M. SZPUNAR
van 15 december 2022¹

Zaak C-50/21

Prestige and Limousine, S.L.
tegen

**Área Metropolitana de Barcelona,
Asociación Nacional del Taxi (ANTAXI),
Asociación Profesional Elite Taxi,
Sindicat del Taxi de Catalunya (STAC),
TAPOCA VTC1 SL,
Agrupació Taxis Companys**

[verzoek van de Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (hoogste rechterlijke instantie van de autonome regio Catalonië, Spanje) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Artikelen 49 en 107 VWEU – Particuliere huurvoertuigen met chauffeur (PHV's) – Beperking van het aantal PHV-vergunningen in verhouding tot het aantal taxivergunningen – Vergunningenstelsel dat het verkrijgen van een tweede exploitatievergunning behelst”

I. Inleiding

1. Veranderende markten zijn hachelijk voor wetgevers en degenen die de wet uitleggen en toepassen. De geopolitieke, technologie en maatschappelijke omstandigheden zijn voortdurend in ontwikkeling – en daarmee de eisen van de consument. Tegelijkertijd verschijnen er nieuwe spelers, technologieën en leveranciers. Zij hebben een verstoring effect op de bestaande omstandigheden. Zij veranderen de status quo, soms voor even, vaak voorgoed. Als een markt aan een bepaalde mate van regulering is onderworpen, zijn de vooruitzichten voor nieuwkomers, die vaak nieuwe bedrijfsmodellen gebruiken, over het algemeen niet goed.

2. De taxibranche in Europa is een goed voorbeeld van een veranderende markt. Op veel plaatsen in de Europese Unie worden aanbieders van taxidiensten van oudsher afgeschermd van concurrentie door middel van overheidsregulering², terwijl internetplatformen op een vastberaden, nauwkeurige en efficiënte manier zijn begonnen met het aanbieden van lokaal

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

² Zie voor een uitgebreid overzicht „Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU. Final Report”, Brussel, 2016, blz. 8, 31 en 32. De studie is te vinden op:
<https://transport.ec.europa.eu/system/files/2017-05/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf>.

passagiersvervoer op aanvraag. Dat heeft niet alleen bijgedragen tot meer transparantie in alle stadia van de verlening van dergelijke vervoersdiensten, waarbij vraag en aanbod nauwkeuriger op elkaar worden afgestemd dan voorheen, maar heeft ook geleid tot een toename van zowel de vraag als het aanbod. Het is tegenwoordig veel gemakkelijker dan voorheen om chauffeur te worden en diensten aan te bieden via een platform, terwijl klanten meer controle hebben over hoe, waar en tegen welke prijs zij worden vervoerd. Bovendien is het lokale particuliere vervoer betaalbaarder geworden en is de economische drempel voor consumenten aanzienlijk verlaagd. Mensen die zich voorheen geen privévervoer konden veroorloven, kunnen dat nu vaak wel. Dit alles heeft geleid tot een stand van zaken waarin het onderscheid tussen traditionele taxidiensten en nieuwkomers op de markt is vervaagd en hun diensten samenvallen. Bovendien heeft dit geleid tot een bepaalde kruisbestuiving, in die zin dat traditionele taxibedrijven steeds vaker hun toevlucht nemen tot webapplicaties om vraag en aanbod op elkaar af te stemmen.

3. Zoals het Hof weet, is de Área Metropolitana de Barcelona (grootstedelijk gebied van Barcelona, Spanje; hierna: „AMB”) niet immuun voor deze tendens, en dit is niet de eerste keer dat het Hof wordt geconfronteerd met de kwestie van lokaal passagiersvoer op aanvraag in Barcelona. Het Hof heeft in het fundamentele arrest in de zaak Asociación Profesional Elite Taxi³ met name gepreciseerd dat bepaalde internetplatformen diensten op het gebied van vervoer verlenen, waarop noch de bepalingen van richtlijn 2006/123/EG⁴, noch die van richtlijn 2000/31/EG⁵, noch het vrij verrichten van diensten krachtens artikel 56 VWEU van toepassing is, hetgeen betekent dat door lidstaten vastgestelde maatregelen niet aan die bepalingen kunnen worden getoetst. Dat houdt onder meer in dat ondernemingen zich niet kunnen onttrekken aan eventuele verplichtingen die zij als aanbieders van vervoersdiensten hebben door de regelingen van de lidstaat te „ontwijken” via richtlijn 2000/31, die per definitie weinig verplichtingen voor aanbieders van internetdiensten meebrengt.

4. Tegelijkertijd is het bekend dat de vrijheid van vestiging krachtens artikel 49 VWEU wel van toepassing is op vervoersdiensten. Dit is de uitgangssituatie in de onderhavige zaak. Het Hof wordt verzocht zich uit te spreken over de vraag of het door de Spaanse regelgevende instantie tot stand gebrachte evenwicht tussen traditionele taxidiensten en vervoersdiensten met particuliere huurvoertuigen met chauffeur (PHV's)⁶ voldoet aan de vereisten van artikel 49 VWEU.

5. Ook in Barcelona wordt het traditionele taximodel ter discussie gesteld. Parallel aan de traditionele taximarkt heeft zich een stelsel van lokaal passagiersvervoer op aanvraag ontwikkeld en hebben PHV's hun intrede gedaan. In Spanje waren PHV's aanvankelijk bedoeld voor de markt voor interstedelijk vervoer. Nu hebben zij evenwel een plaats verworven in het intrastedelijk vervoer. Wat dat betreft, zijn PHV's vanuit het oogpunt van de klant eigenlijk gewoon taxi's: zij

³ Zie arrest van 20 december 2017 (C-434/15, EU:C:2017:981, punt 48). Dit is met name het geval omdat Uber controle uitoefent op alle relevante aspecten van een stedelijke vervoersdienst: natuurlijk op de prijs, maar ook op de minimale veiligheidseisen door middel van voorafgaande eisen aan de chauffeurs en voertuigen, op de toegankelijkheid van het vervoersaanbod door de chauffeurs te stimuleren om op tijdstippen en plaatsen met grote vraag te werken; op het gedrag van de chauffeurs door middel van het beoordelingssysteem, en ten slotte op de mogelijke uitsluiting van het platform. Zie mijn conclusie in de zaak Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:364, punt 51).

⁴ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376, blz. 36).

⁵ Richtlijn 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”) (PB 2000, L 178, blz. 1).

⁶ Vaak worden PHV's ook „VTC's” genoemd: voitures de transport avec chauffeur (huurauto's met chauffeur). In deze conclusie gebruik ik gemakshalve steeds de term „PHV's”.

verlenen tegen een vergoeding vervoersdiensten aan klanten. Tegelijkertijd hebben zij in de AMB minder rechten (zo mogen zij geen bus- en taxistroken gebruiken) en minder verplichtingen (er zijn geen vaste tarieven en zij zijn niet verplicht een klant aan te nemen).

6. Toen het PHV-model slachtoffer werd van zijn eigen succes en er steeds meer aanbieders verschenen, greep de Spaanse regelgevende instantie in op nationaal en lokaal niveau. Er werden voor de AMB specifieke vergunningen verplicht gesteld die in aantal werden beperkt tot één PHV-vergunning op dertig taxivergunningen. Aangezien het aantal taxivergunningen de afgelopen 35 jaar stabiel is gebleven, komt dat er in de praktijk op neer dat nieuwkomers op de PHV-markt geen vergunning kunnen verkrijgen.

7. In deze conclusie geef ik het Hof in overweging te oordelen dat het huidige stelsel in de AMB in strijd is met de vrijheid van vestiging in de zin van artikel 49 VWEU, wat betreft de verhouding van één PHV-vergunning op dertig taxivergunningen. Dit vormt een onevenredige beperking van die fundamentele vrijheid.

II. Toepasselijke bepalingen

8. Artikel 43 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 (BOE nr. 182 van 31 juli 1987), zoals gewijzigd bij Real Decreto-ley 3/2018 (koninklijk wetsbesluit 3/2018) van 20 april 2018 (BOE nr. 97 van 21 april 2018) (hierna: „LOTT”), stelt aan het verlenen van een vergunning voor openbaarvervoersdiensten de voorwaarde dat de aanvragende onderneming onder meer bewijst dat zij voldoet aan de andere specifieke voorwaarden die vereist zijn voor de adequate verlening van die diensten, in overeenstemming met de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie, die in de regelgeving zijn vastgelegd.

9. Artikel 48 LOTT bepaalt het volgende:

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

2. Overeenkomstig de voorschriften [van de Europese Unie] en eventuele andere toepasselijke bepalingen kunnen er evenwel, wanneer het aanbod van openbaar passagiersvervoer door personenauto's aan kwantitatieve beperkingen binnen de autonome regio of op lokaal niveau is onderworpen, bij verordening beperkingen worden opgelegd aan het verlenen van nieuwe vergunningen voor interstedelijk vervoer in dergelijke voertuigen, alsook aan het verlenen van vergunningen voor de verhuur van voertuigen met chauffeur.

3. Onverminderd het bepaalde in het vorige lid dienen nieuwe vergunningen voor de verhuur van voertuigen met chauffeur met het oog op de handhaving van een passend evenwicht tussen het aanbod van de twee vervoersdiensten 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 in hetzelfde grondgebied, hoger is dan 1:30.

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

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

11. De LOTT is ten uitvoer gelegd door de Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (verordening betreffende de wet inzake de organisatie van het vervoer over land; hierna: „ROTT”), die meerdere malen is gewijzigd.

12. Een deel van de ROTT is op zijn beurt ten uitvoer gelegd door Orden FOM/36/2008 por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (besluit FOM/36/2008 ter uitvoering van de tweede afdeling van hoofdstuk IV van titel V van de ROTT inzake de verhuur van voertuigen met chauffeur) van 9 januari 2008 (hierna: „PHV-besluit”), die is gewijzigd bij Orden FOM/2799/2015 van 18 december 2015. Artikel 1 van het PHV-besluit, met het opschrift „Verplichte vergunning”, bepaalt: „Voor de verhuur van voertuigen met chauffeur is het noodzakelijk om voor elk voertuig dat voor dit doel zal worden gebruikt, een vergunning te verkrijgen”.

13. In het hoofdgeding wordt opgekomen tegen de Reglamento de ordenación de la actividad de transporte urbano discrecional de viajeros con conductor en vehículos de hasta nueve plazas que circula íntegramente en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona (verordening inzake de regeling van occasioneel stedelijk passagiersvervoer met chauffeur in voertuigen met maximaal negen zitplaatsen binnen de AMB), goedgekeurd op 26 juni 2018 door de Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona (stadsraad van de AMB; hierna: „stadsraad van de AMB” of „verweerder”), gepubliceerd op 9 juli 2018 in het *Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona*, alsook op 14 juni 2019 in de *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* onder nummer 7897, en in werking getreden op 25 juli 2018 (hierna: „RVTC”).

14. In de aanhalingen en overwegingen van de RVTC wordt eerst verwezen naar de nationale regelgeving en de regelgeving van de autonome regio Catalonië en vervolgens wordt erop gewezen dat het hier gaat om een model van passagiersvervoer dat door de overheid wordt gereguleerd met behulp van verschillende technieken die wezenlijk verschillen van elders gangbare modellen waarin het passagiersvervoer met zijn verschillende vervoersmodaliteiten is „geliberaliseerd” ten gunste van particulier vervoer. Als rechtvaardiging voor het model noemt de RVTC het streven naar ecologische en economische duurzaamheid, alsmede naar nieuwe ruimten voor ander publiek gebruik dan het wegverkeer. Volgens de overwegingen is dat onverenigbaar met de toename van voertuigen in het stadsverkeer die worden verhuurd aan één enkele gebruiker en voor de totale capaciteit van de auto.

15. Volgens artikel 1 RVTC wordt bij de verordening de activiteit van occasioneel passagiersvervoer in voertuigen met maximaal negen zitplaatsen binnen de AMB geregeld. Artikel 2 RVTC bepaalt dat het toepassingsgebied ervan beperkt is tot de territoriale reikwijdte van de AMB. Artikel 3 definieert passagiersvervoer in voertuigen met chauffeur en met maximaal negen zitplaatsen, met inbegrip van de chauffeur (PHV), als vervoer dat wordt verricht voor andermans rekening, tegen betaling, en dat niet wordt aangeboden op basis van lineaire routes of zonetnetwerken of met vooraf bepaalde intervallen, en waarbij de betaling geschiedt op basis van een overeenkomst met één enkele gebruiker en voor de totale capaciteit van het voertuig.

Artikel 5 kent aan de AMB (lokale overheid) de uitoefening van administratieve bevoegdheden toe ter regulering van deze diensten, via de Instituto Metropolitano del Taxi (grootstedelijk instituut voor taxi's, Spanje; hierna: „IMET”).

16. Volgens artikel 6 RVTC is de AMB bevoegd voor de verlening van vergunningen, de herziening van de voorwaarden voor verlening en, indien van toepassing, de vervallenverklaring van de vergunningen voor dergelijke dienstverlening. Het toezicht op deze activiteit omvat onder meer de regulering van de activiteit, het vergunningenstelsel en het sanctiestelsel.

17. Artikel 7 RVTC bepaalt dat de verrichting van deze dienst, binnen het administratief gebied van stedelijk vervoer dat wordt gevormd door het grondgebied van de AMB, afhankelijk is van de voorafgaande verkrijging van een vergunning waarbij de vergunninghouder toestemming wordt verleend voor elk voertuig waarmee deze activiteit wordt uitgeoefend. In de leden 4 en 5 van dat artikel wordt bepaald dat in een dergelijk territoriaal gebied alleen de door de AMB verleende vergunningen het recht geven om deze dienst met begin- en eindpunt in dat gebied te verrichten, en dat naast deze vergunning eventueel ook andere vergunningen vereist zijn die worden verleend door andere instanties op grond van hun eigen bevoegdheden.

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

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

III. Feiten, procedure en prejudiciële vragen

20. Prestige and Limousine, S.L. (hierna: „P&L”) is houder van vergunningen voor de exploitatie van PHV's binnen de AMB. Zij heeft voor de Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (hoogste rechterlijke instantie van de autonome regio Catalonië, Spanje) beroep ingesteld tot nietigverklaring van de RVTC, die beoogt het PHV-verkeer in de gehele AMB te regelen en gebruikmaakt van de door artikel 48, lid 3, LOTT geboden mogelijkheid om het aantal PHV-vergunningen in verhouding tot het aantal taxivergunningen te beperken tot 1:30.

21. Voor de verwijzende rechter zijn verscheidene van dergelijke zaken aanhangig gemaakt. Veertien ondernemingen die al PHV-diensten in het gebied verleenden, waaronder P&L en ondernemingen die gekoppeld zijn aan internationale platformen, zijn van mening dat de vaststelling van de RVTC, gelet op de door die verordening aan hen opgelegde begrenzingsen en

beperkingen, enkel tot doel had hun activiteiten te belemmeren en alleen de belangen van de taxi-industrie te beschermen. P&L en die andere ondernemingen hebben de verwijzende rechter dan ook verzocht de RVTC nietig te verklaren.

22. De Tribunal Superior de Justicia de Cataluña stelt vast dat taxi's en PHV's met elkaar concurreren in het stedelijke passagiersvervoer. De taxidienst is onderworpen aan regelgeving, het aantal vergunningen is beperkt en de tarieven worden vooraf administratief goedgekeurd. Taxi's kunnen gebruikmaken van busstroken, hebben standplaatsen langs de weg en kunnen klanten langs de weg oppikken. Hoewel het stedelijke gebied hun meest kenmerkende werkterrein is, kunnen taxi's ook interstedelijk vervoer aanbieden, mits aan de desbetreffende vereisten is voldaan.

23. Volgens de verwijzende rechter is het aantal vergunningen voor PHV-diensten eveneens beperkt. Ten tijde van de feiten konden PHV's op het gehele nationale grondgebied interstedelijke en stedelijke vervoersdiensten aanbieden tegen tarieven die niet aan voorafgaande toestemming onderworpen waren, maar waarbij een stelsel van overeengekomen prijzen gold dat de klant in staat stelde om vooraf kennis te nemen van de totale prijs van de dienst en normaal gesproken via internet te betalen. In tegenstelling tot taxi's mochten PHV's de busstroken niet gebruiken, hadden ze geen standplaatsen langs de weg en konden zij geen klanten langs de weg oppikken indien de dienst niet vooraf was overeengekomen via de desbetreffende webapplicatie.

24. De verwijzende rechter zet uiteen dat er, na de afschaffing in 2009 van de wettelijke beperking van het aantal PHV-vergunningen tot één op dertig taxivergunningen, tot 2015 een significante toename van het aantal PHV-aanbieders in de AMB is vastgesteld. Dit verschijnsel heeft de stadsraad van de AMB willen keren met de vaststelling van de RVTC en de beperking van het aantal vergunningen voor PHV-diensten.

25. De verwijzende rechter merkt op dat de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) in 2018 heeft geoordeeld dat de gekozen verhouding (1:30) nooit door enige objectieve overweging was gerechtvaardigd. Hij concludeert dat artikel 48, lid 3, LOTT, dat de rechtsgrondslag vormt van de door de RVTC vastgestelde beperkingen van het aantal PHV-vergunningen, kan worden gezien als willekeurig en dus in strijd met artikel 49 VWEU, omdat eerstgenoemd artikel het ondernemingen die PHV-diensten aanbieden in de Europese Unie praktisch onmogelijk maakt om zich binnen de AMB te vestigen, en met het verbod in artikel 107, lid 1, VWEU om het handelsverkeer binnen de Europese Unie te belemmeren.

26. Dezelfde twijfel over de verenigbaarheid met die bepalingen van het Unierecht heeft de Tribunal Superior de Justicia de Cataluña met betrekking tot het stelsel van „dubbele vergunning” waaraan PHV's in de AMB zijn onderworpen. Aangezien artikel 91 LOTT en artikel 182, lid 2, ROTT ten tijde van de feiten bepaalden dat PHV-vergunningen het mogelijk maakten om „stedelijke en interstedelijke diensten op het gehele nationale grondgebied” te verrichten, kan de toevoeging door verweerder van een vergunningsvereiste voor het aanbieden van PHV-diensten binnen de AMB, waarvoor overigens aanvullende vereisten gelden, worden beschouwd als een strategie die erop is gericht de concurrentie van de PHV-diensten ten aanzien van taxi's tot een minimum te beperken. Dit vermoeden vindt steun in het feit dat een nieuwe AMB-regeling later, op basis van Real Decreto-ley 13/2018 van 20 april 2018 (BOE nr. 97 van 21 april 2018) tot wijziging van de LOTT, de PHV-diensten beperkte tot „interstedelijk” vervoer en voorzag in de afschaffing binnen vier jaar van stedelijke of grootstedelijke PHV-diensten.

27. Ter rechtvaardiging van de RVTC heeft de AMB ten eerste aangevoerd dat PHV's de economische levensvatbaarheid van taxi's bedreigen, „oneerlijke concurrentie” voor taxi's meebrengen en tot een intensief gebruik van vervoersrouten leiden. Ten tweede heeft de AMB betoogd dat de 10 523 verleende grootstedelijke taxivergunningen voldoende zijn om aan de behoeften van de bevolking te voldoen en tegelijkertijd de winstgevendheid van het taxibedrijf te garanderen. Ten slotte heeft de AMB het argument van milieubescherming aangevoerd.

28. Volgens de nationale rechter kunnen economische overwegingen met betrekking tot de situatie van taxi's de RVTC-maatregelen evenwel niet rechtvaardigen. Wat de overwegingen inzake het gebruik van vervoersrouten betreft, heeft de AMB verzuimd af te wegen wat het mogelijk effect van PHV-diensten op de vermindering van het gebruik van particuliere auto's is. Bovendien moeten PHV-voertuigen over een parkeerplaats beschikken en kunnen zij niet op de openbare weg parkeren terwijl zij op klanten wachten. Ook houden milieuoverwegingen geen rekening met bestaande technieken die kunnen garanderen dat de dienst wordt verricht door voertuigen die minder of niet vervuילend zijn. Bovendien is het merkwaardig om in dit verband taxi's als schoon te omschrijven zonder enige indicatie waarom die omschrijving niet ook zou gelden voor PHV's.

29. Met deze redenering lijkt de RVTC dus te proberen het wezenlijke doel van de maatregel te verhullen, namelijk – vermoedelijk – het behoud of de bescherming van de belangen van de taxisector, die zodanig zou zijn gemobiliseerd dat de sector de wetgever ertoe heeft aangezet om het bestaande klimaat van spanning in verband met een conflictsituatie tussen de twee betrokken beroepssectoren, taxi's en PHV's, te weerspiegelen. Bovendien werd de voorlopige beoordeling van de rechter in eerste aanleg in hoge mate beïnvloed door de kritische rapporten over de RVTC die waren opgesteld door de onafhankelijke mededingingsautoriteiten, zowel Spaanse als Catalaanse.

30. Tegen deze achtergrond heeft de Tribunal Superior de Justicia de Cataluña bij beslissing van 19 januari 2021, die op 29 januari 2021 bij het Hof is binnengekomen, de behandeling geschorst en verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

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

31. De partijen bij het hoofdgeding (met uitzondering van Sindicat del Taxi de Catalunya), de Tsjechische en de Spaanse regering alsmede de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Alle partijen, met uitzondering van de AMB en de Tsjechische regering, hebben deelgenomen aan de terechtzitting van 5 oktober 2022.

IV. Analyse

32. Op verzoek van het Hof richt de analyse van deze conclusie zich op de door artikel 49 VWEU gewaarborgde vrijheid van vestiging.

A. Ontvankelijkheid

33. Sommige partijen betogen dat de prejudiciële vragen niet ontvankelijk zijn. Ik zal hun argumenten achtereenvolgens onderzoeken.

1. Formele vereisten krachtens artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof

34. De AMB stelt dat de verwijzende rechter niet alle toepasselijke nationale, regionale en lokale wetgeving vermeldt. Zij stelt dat de regels die ten grondslag liggen aan de vaststelling van de RVTC niet goed zijn uiteengezet.

35. Ik deel die bezorgdheid niet, omdat het mij zeer duidelijk lijkt met betrekking tot welke kwesties de verwijzende rechter om handvatten verzoekt: de verhouding van één PHV-vergunning op dertig taxivergunningen en het vereiste van een tweede vergunning voor PHV's om in de AMB te opereren. In dit verband is het voor het Hof irrelevant welke precieze bepalingen van nationaal, regionaal of lokaal recht van toepassing zijn. Van belang is dat de verwijzende rechter, die als enige bevoegd is om de noodzaak van een prejudiciële beslissing te beoordelen⁷, duidelijk omschrijft welke bepalingen hij toepast. Dat heeft hij gedaan.

36. P&L heeft vergelijkbare bedenkingen. Zij stelt dat de vragen, voor zover zij betrekking hebben op nationale wetgeving in de zin van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, irrelevant zijn, aangezien de zaak die voor de nationale rechter aanhangig is gemaakt (enkel) over de rechtmatigheid van de RVTC gaat.

37. Ook hier zie ik geen beletsel voor het Hof om de vragen te beantwoorden. Anders dan P&L meent, staat het niet aan het Hof om precies te bepalen welke bepalingen van nationaal recht op de onderhavige zaak van toepassing zijn. Dat is juist een feitelijke vraag die door de verwijzende rechter moet worden beoordeeld.

2. Werkingssfeer van het Unierecht

38. In de derde plaats wijst de AMB erop dat alle elementen van het geschil in de bij de verwijzende rechter aanhangige zaak zich in Spanje afspelen en dus een zuiver interne situatie vormen, zodat de onderhavige zaak niet-ontvankelijk is omdat artikel 49 VWEU niet in werking treedt. Wat dat bezwaar betreft, ben ik van mening dat we ons kunnen beroepen op het oordeel van het Hof in de zaak Ullens de Schooten⁸, waarin het Hof een heldere samenvatting en classificatie geeft van de vier situaties waarin prejudiciële verwijzingen die uit zaken betreffende zuiver interne situaties voortkomen, niettemin ontvankelijk worden geacht.⁹ Twee van die situaties zijn in de onderhavige zaak van toepassing: 1) wanneer niet kan worden uitgesloten dat in andere lidstaten wonende burgers interesse hadden of zouden hebben om gebruik te maken van die vrijheden om werkzaamheden te verrichten in de lidstaat die de betreffende nationale regeling had uitgevaardigd, en dus dat die regeling, die zonder onderscheid gold voor nationale

⁷ Zie bijvoorbeeld arrest van 20 oktober 2022, Centre public d'action sociale de Liège (Intrekking of opschorting van een terugkeerbesluit) (C-825/21, EU:C:2022:810, punt 34).

⁸ Zie arrest van 15 november 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874, punten 50-53). Zie voor een uitgebreide samenvatting van de rechtspraak van het Hof ter zake vóór dat arrest de conclusie van advocaat-generaal Wahl in de gevoegde zaken Venturini e.a. (C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:529). Zie ook mijn conclusie in de zaak BONVER WIN (C-311/19, EU:C:2020:640, punten 33 e.v.).

⁹ Zie in die zin ook mijn conclusie in de gevoegde zaken X en Visser (C-360/15 and C-31/16, EU:C:2017:397, punt 115).

onderdanen en onderdanen van andere lidstaten, gevolgen kon hebben die niet beperkt waren tot die lidstaat¹⁰, en 2) wanneer de verwijzende rechter zich tot het Hof wendt in het kader van een procedure tot vernietiging van bepalingen die niet alleen van toepassing zijn op nationale burgers maar ook op burgers van andere lidstaten, en de beslissing die deze rechter naar aanleiding van het prejudiciële arrest van het Hof neemt, ook ten aanzien van burgers van andere lidstaten gevolgen zal sorteren¹¹.

39. In dit verband zij in herinnering gebracht dat de bij de verwijzende rechter aanhangige zaak slechts een van de veertien bij die rechter aanhangige zaken betreffende de geldigheid van de RVTC is, en dat sommige zaken door buitenlandse ondernemingen aanhangig zijn gemaakt. Hoewel de feiten in deze specifieke zaak zich wellicht beperken tot Spanje, toont dit duidelijk aan dat dat zeker niet geldt voor de aan de orde zijnde kwestie en dat de uitspraak van het Hof rechtstreekse gevolgen zal hebben voor marktdeelnemers van binnen de EU, maar van buiten Spanje. De onderhavige zaak is dus allesbehalve hypothetisch als het gaat om buitenlandse marktdeelnemers en de bovengenoemde criteria in de zaak Ullens de Schooten¹² zijn vervuld.

40. Zoals de Commissie terecht opmerkt, wordt bovendien voldaan aan de criteria in de zaak Fremoluc, volgens welke zaak het verzoek om een prejudiciële beslissing concrete gegevens moet bevatten – te weten zekere en niet-hypothetische aanwijzingen zoals klachten of verzoeken die afkomstig zijn van in andere lidstaten gevestigde marktdeelnemers of waarbij onderdanen van die staten zijn betrokken – die op positieve wijze het bestaan van de vereiste aanknopingspunten kunnen aantonen.¹³

41. Aan deze voorwaarde heeft de verwijzende rechter voldaan.

42. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging de vragen van de verwijzende rechter ontvankelijk te achten. Derhalve zal ik thans de antwoorden op de vragen in overweging geven.

B. Ten gronde

1. Voorafgaande opmerkingen over particulier lokaal passagiersvervoer

43. Lokaal passagiersvervoer is momenteel een belangrijk thema voor gemeenten, regio's, lidstaten en de Europese Unie. Het speelt een cruciale rol in het dagelijks leven van burgers en ingezetenen. Dit vervoer is nauw verweven met en bepalend voor vraagstukken van economisch, sociaal en milieubeleid en speelt een rol in de wijze waarop aspecten van de levenswijze van de burgers worden geregeld. Het heeft gevolgen voor de ruimtelijke ordening, voor (de toegang tot) huisvesting en voor de mate van luchtverontreiniging. Het is dan ook niet meer dan logisch dat de Europese Unie, de lidstaten en andere entiteiten op nationaal niveau, waaronder gemeenten,

¹⁰ Zie arrest van 15 november 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punt 50).

¹¹ Zie arrest van 15 november 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punt 51).

¹² Zie arrest van 15 november 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874, punten 50-53).

¹³ Meer in het bijzonder kan de verwijzende rechterlijke instantie er niet mee volstaan het Hof gegevens te verstrekken op grond waarvan het mogelijk is het bestaan van een dergelijke aanknopingspunt niet uit te sluiten, of die daarvoor abstract beschouwd aanwijzingen zouden kunnen vormen, maar moet zij objectieve en onderling overeenstemmende gegevens aandragen aan de hand waarvan het Hof kan nagaan of die aanknopingspunt bestaat. Zie arrest van 20 september 2018, Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754, punt 29).

met deze kwestie worstelen en oplossingen zoeken. Typische vragen in dit verband zijn: hoeveel *openbaar* vervoer wordt er aangeboden? Hoe wordt dat gefinancierd? In hoeverre mengt de staat zich in *particulier* vervoer? Hoe fijnmazig is de regelgeving?

44. Lokaal passagiersvervoer op aanvraag is vervoer met een auto met chauffeur dat op verzoek van de passagier wordt verricht.¹⁴ Dit vervoer vindt gewoonlijk plaats in taxi's en zogenoemde particuliere huurvoertuigen met chauffeur (PHV's). Terwijl taxidiensten sinds jaar en dag in de gehele Europese Unie worden aangeboden en het aanbod in het algemeen stabiel is gebleven, in die zin dat op deze strikt gereguleerde (en vaak beschermde) markt zelden nieuwe vergunningen worden afgegeven, zijn PHV-diensten een recenter verschijnsel.

45. Meer bepaald is lokaal passagiersvervoer op aanvraag, dat naar zijn aard een *particuliere* vorm van vervoer is omdat de dienstverleners geen overheidsinstanties zijn, momenteel in de Europese Unie niet geharmoniseerd. Bijgevolg staat het de lidstaten vrij om in te grijpen en te reguleren zolang zij voldoen aan het primaire recht, wat vooral betekent dat zij de vrijheid van vestiging van artikel 49 VWEU eerbiedigen.¹⁵

46. De tweede vraag van de verwijzende rechter heeft betrekking op het *bestaan* van een vergunning, terwijl de eerste vraag betrekking heeft op het *aantal* vergunningen dat kan worden verleend. Beide vragen gaan over de verenigbaarheid met artikel 49 VWEU. Onder deze omstandigheden zal ik deze vragen als volgt bespreken: ik zal de vragen gezamenlijk onderzoeken, in die zin dat ik bij het klassieke onderzoek op grond van artikel 49 VWEU eerst de kwestie van de beperking en vervolgens de mogelijke rechtvaardiging daarvan zal bespreken. Bij het onderzoek van de beperking en de rechtvaardiging ervan zal ik eerst ingaan op de kwestie van het bestaan van vergunningen en vervolgens op het aantal ervan; ik behandel de prejudiciële vragen dus in omgekeerde volgorde. Bovendien moeten de vragen iets anders worden geformuleerd en als volgt worden begrepen¹⁶: „1) Staat artikel 49 VWEU in de weg aan nationale maatregelen die van marktdeelnemers die binnen een grootstedelijk gebied PHV-diensten willen verrichten, verlangen dat zij daarvoor een vergunning verkrijgen, indien die marktdeelnemers reeds in het bezit zijn van een nationale vergunning op grond waarvan zij op het gehele nationale grondgebied ‚interstedelijke‘ en ‚stedelijke‘ PHV-diensten mogen verrichten? 2) Staat artikel 49 VWEU eraan in de weg dat het aantal van dergelijke PHV-vergunningen in hetzelfde grootstedelijke gebied wordt begrensd tot één vergunning op dertig taxivergunningen of minder?”

47. Hoewel de vragen zich, na herformulering, voordoen in het kader van een procedure tegen de RVTC, dat wil zeggen de regeling van de AMB, stellen sommige partijen in de procedure dat de verwijzende rechter zich incidenteel ook afvraagt of nationaal recht, dat intern – dat wil zeggen binnen de Spaanse rechtsorde – voorrang heeft op de RVTC, verenigbaar is met artikel 49 VWEU.

¹⁴ Zie de mededeling van de Commissie betreffende goed werkend en duurzaam lokaal personenvervoer op aanvraag (taxi's en particuliere huurauto's met chauffeur) (PB 2022, C 62, blz. 1).

¹⁵ Overeenkomstig artikel 58, lid 1, VWEU is artikel 56 VWEU niet van toepassing op diensten op het gebied van vervoer, aangezien deze worden geregeld door het hoofdstuk vervoer in het VWEU, zodat er eerst sprake moet zijn van harmonisatie. Hetzelfde geldt voor de toepassing van richtlijn 2006/123, die in artikel 2, lid 2, onder d), een bepaling bevat die artikel 58, lid 1, VWEU weerspiegelt. Zie arresten van 1 oktober 2015, Trijber en Harmsen (C-340/14 en C-341/14, EU:C:2015:641, punt 49), en 20 december 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, punt 36).

¹⁶ Hiermee wordt tevens het argument van verschillende procespartijen ondervangen dat de vragen van de verwijzende rechter tendentius zijn geformuleerd, waardoor al enigszins op het resultaat wordt vooruitgelopen.

48. Zoals ik reeds heb uiteengezet bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van de onderhavige zaak, kan dit heel goed het geval zijn¹⁷, maar staat het niet aan het Hof maar aan de nationale rechter om de wisselwerking binnen het interne Spaanse recht te beoordelen. Bijgevolg verwijs ik in deze conclusie naar de „aan de orde zijnde maatregelen” om a) het vergunningsvereiste, en b) de verhouding van één PHV-vergunning op dertig taxivergunningen in de AMB aan te duiden.

2. *Beperking*

49. Artikel 49, lid 1, VWEU verbiedt beperkingen van de vrijheid van vestiging voor onderdanen van een lidstaat op het grondgebied van een andere lidstaat. Dat geldt ook voor beperkingen betreffende de oprichting van agentschappen, filialen of dochterondernemingen door de onderdanen van een lidstaat die op het grondgebied van een andere lidstaat zijn gevestigd.

50. Volgens vaste rechtspraak moeten alle maatregelen die de uitoefening van de in artikel 49 VWEU gewaarborgde vrijheid van vestiging verbieden, belemmeren of minder aantrekkelijk maken als beperkingen van de vrijheid van vestiging worden beschouwd.¹⁸ In het bijzonder gaat het begrip beperking (of belemmering) verder dan discriminatie op grond van nationaliteit en omvat het de door een lidstaat genomen maatregelen die, hoewel zij zonder onderscheid toepasselijk zijn, de toegang tot de markt voor ondernemingen van andere lidstaten ongunstig beïnvloeden en aldus de intracommunautaire handel belemmeren.¹⁹ Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof onderscheidt de vrijheid van vestiging zich bovendien van de vrijheid van dienstverrichting, in de eerste plaats door de stabiliteit en de continuïteit van de betrokken activiteit, in tegenstelling tot een activiteit met een tijdelijk karakter.²⁰

51. Volgens deze normen beperken de aan de orde zijnde maatregelen de vrijheid van vestiging van buitenlandse marktdeelnemers die PHV-diensten aanbieden, aangezien de toegang tot de markt voor PHV-diensten in de AMB voor deze marktdeelnemers wordt belemmerd. Over het beperkende karakter van de aan de orde zijnde maatregelen kan geen twijfel bestaan en noch de verwijzende rechter, noch de interveniërende partijen lijken dit op enigerlei wijze in twijfel te trekken, zoals blijkt uit het feit dat hun opmerkingen voornamelijk ingaan op de volgende stap, namelijk een mogelijke rechtvaardiging van de betrokken beperking.

52. De aan de orde zijnde maatregelen vormen een doeltreffende beperking van de toegang tot de markt voor elke nieuwkomer, daaronder begrepen een buitenlandse marktdeelnemer, die zich in of rond de AMB wil vestigen en lokale passagiersvervoersdiensten wil aanbieden aan potentiële klanten.

¹⁷ Een lidstaat kan zich volgens vaste rechtspraak echter niet op nationale bepalingen, praktijken of situaties beroepen ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van de verplichtingen die voor hem uit het recht van de Unie voortvloeien. Zo kan onder meer de interne bevoegdheidsverdeling in een lidstaat, met name tussen de centrale, regionale of lokale autoriteiten, deze lidstaat niet van deze verplichtingen ontslaan. Zie arresten van 13 september 2001, Commissie/Spanje (C-417/99, EU:C:2001:445, punt 37), en 8 september 2010, Carmen Media Group (C-46/08, EU:C:2010:505, punt 69).

¹⁸ Zie bijvoorbeeld arresten van 6 oktober 2020, Commissie/Hongarije (Hoger onderwijs) (C-66/18, EU:C:2020:792, punt 40), en 7 september 2022, Cilevičs e.a. (C-391/20, EU:C:2022:638, punt 61).

¹⁹ Dit is vaste rechtspraak sinds het arrest van 30 november 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, punt 37). Zie bovendien onder meer arrest van 29 maart 2011, Commissie/Italië (C-565/08, EU:C:2011:188, punt 46). Zie ook arrest van 5 oktober 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, punt 12).

²⁰ Zie enkel arrest van 30 november 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, punten 25 e.v.). Zie voor het onderscheid tussen de vrijheid van dienstverrichting en het recht van vestiging ook de conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, punten 15-18).

53. Een vergunningsplicht op zich is al een schoolvoorbeeld van een beperking.²¹ Volgens de rechtspraak van het Hof vormen vergunningsvereisten namelijk ipso facto beperkingen van de vrijheid van vestiging (dan wel van de vrijheid van dienstverrichting).²²

54. Bovendien hebben de aan de orde zijnde maatregelen, doordat zij de toegang tot de markt bevriezen in een verhouding van 1:30, tot gevolg dat degenen die een PHV-bedrijf op het grondgebied van de AMB willen vestigen, daarin worden belemmerd, waardoor ook de vestiging van marktdeelnemers uit een andere lidstaat wordt belemmerd.²³

55. Samenvattend vormen zowel het vergunningsvereiste als zodanig als de verhouding 1:30 een beperking van de vrijheid van vestiging in de zin van artikel 49 VWEU.

3. *Rechtvaardiging*

56. Een beperking van de vrijheid van vestiging kan slechts worden gerechtvaardigd indien zij een dwingende reden van algemeen belang dient en het evenredigheidsbeginsel eerbiedigt, wat inhoudt dat zij geschikt is om de verwezenlijking van het nagestreefde doel op coherente en systematische wijze te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is om dat doel te bereiken.²⁴

57. De volgende dwingende redenen van algemeen belang worden door de AMB (en de Spaanse regering) als rechtvaardigingsgronden aangevoerd: het waarborgen van de kwaliteit, de veiligheid en de toegankelijkheid van *taxidiensten*, die volgens hen „diensten van algemeen belang” zijn; het handhaven van het juiste evenwicht tussen taxi's en aanbieders van PHV-diensten; het beheer van het lokale vervoer, het lokale verkeer en het gebruik van de openbare ruimte, en de bescherming van het milieu.

a) Vaststelling van een dwingende reden van algemeen belang

1) Waarborging van de kwaliteit, de veiligheid en de toegankelijkheid van taxidiensten

58. Alle partijen in de procedure, die afkomstig zijn uit Spanje, en met name de AMB en de Spaanse regering, wijzen erop dat de taxisector van cruciaal belang is voor het verlenen van een „dienst van algemeen belang”. Of dit wordt aangevoerd als specifieke dwingende reden van algemeen belang is niet duidelijk. Hoe dan ook wordt gesteld dat taxi's, omdat zij een dienst van algemeen belang verlenen, ipso facto bescherming verdienen.

²¹ Zie bijvoorbeeld Müller-Graff, P.-C., in Streinz, R. (red.), *EUV/AEUV Kommentar*, C.H. Beck, München, 3e druk, 2018, Artikel 49 AEUV, punten 67 e.v., en Forsthoff, U., in Grabitz, E., Hilf, M., en Nettesheim, M. (red.), *Das Recht der Europäischen Union*, 76. EL., bijgewerkt mei 2022, C.H. Beck, München, Artikel 49 AEUV, punt 104. Zie ook Kainer, F., in Pechstein, M., Nowak, C., Häde, U. (red.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band II, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Artikel 49 AEUV, punt 63, en Wendland, H. M., „Die binnenmarktrechtelijke Niederlassungsfreiheit der Selbständigen”, in Müller-Graff, P.-Chr. (red.), *Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht (Enzyklopädie Europarecht, Band 4)*, Nomos, Baden-Baden, 2e druk, 2021, blz. 177-234, punt 4.

²² Zie arresten van 25 juli 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, punt 14); 9 augustus 1994, Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310, punt 15); 20 februari 2001, Analir e.a. (C-205/99, EU:C:2001:107, punt 22); 22 januari 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34, punt 29), en 10 maart 2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, punt 34).

²³ Zie in die zin met betrekking tot de vestiging van apotheken de conclusie van advocaat-generaal Poirares Maduro in de gevoegde zaken Blanco Pérez en Chao Gómez (C-570/07 en C-571/07, EU:C:2009:587, punt 11).

²⁴ Zie in die zin arresten van 23 februari 2016, Commissie/Hongarije (C-179/14, EU:C:2016:108, punt 166); 6 oktober 2020, Commissie/Hongarije (Hoger onderwijs) (C-66/18, EU:C:2020:792, punt 178), en 7 september 2022, Cilevičs e.a. (C-391/20, EU:C:2022:638, punt 65). Dit is in wezen vaste rechtspraak sinds het arrest van 30 november 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, punt 37).

59. Voor zover de AMB betoogt dat er een algemeen belang is bij een goed werkend taxistelsel, wil ik de volgende opmerkingen maken.

i) Geen zuiver economische rechtvaardigingsgronden

60. Doelstellingen van louter economische aard kunnen nooit een dwingende reden van algemeen belang vormen die een belemmering van een door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheid rechtvaardigt.²⁵ Zo kan bijvoorbeeld de doelstelling om de rentabiliteit van een concurrerende buslijn te waarborgen, als puur economisch motief, volgens vaste rechtspraak niet een dergelijke dwingende reden van algemeen belang uitmaken.²⁶

61. Voor de onderhavige zaak betekent dit dat de economische levensvatbaarheid van taxidiensten op zichzelf geen dwingende reden van algemeen belang kan vormen.

ii) Taxidiensten als „diensten van algemeen belang”

62. Bovendien heeft het Hof meer in het algemeen niet erkend dat het bestaan van een „dienst van algemeen belang”²⁷ een dwingende reden van algemeen belang vormt. De uitdrukking „dienst van algemeen belang” is namelijk geen uitdrukking die in het Unierecht wordt gebruikt. Het gebruik van een dergelijke uitdrukking zou vanuit het oogpunt van Unierecht tot verwarring kunnen leiden. Indien de partijen evenwel verwijzen naar een „dienst van algemeen economisch belang”, een in het Unierecht zeer bekende uitdrukking, ontslaat dit de AMB nog steeds niet van de verplichting om aan te tonen dat de aan de orde zijnde maatregelen geschikt zijn voor het beoogde doel. Ik kom hieronder op deze kwestie terug bij het onderzoek van de evenredigheid.

iii) „Diensten van algemeen economisch belang”

63. De uitdrukking „diensten van algemeen economisch belang”, die haar oorsprong vindt in artikel 106, lid 2, VWEU en ook wordt gebruikt (in het primaire recht)²⁸ in artikel 14 VWEU²⁹, in protocol (nr. 26) betreffende de diensten van algemeen belang³⁰ en in artikel 36 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is reeds een aantal keer door het Hof uitgelegd. De uitdrukking op zich, namelijk wat precies een „dienst van algemeen economisch belang” vormt, is niet in abstracto door het Hof gedefinieerd, omdat het beschrijven van wat de lidstaten als dienst van algemeen economisch belang beschouwen in wezen tot hun bevoegdheid behoort.³¹ Een lidstaat heeft weliswaar een ruime discretionaire bevoegdheid met betrekking tot deze definitie,

²⁵ Zie bijvoorbeeld arresten van 26 april 1988, Bond van Adverteerders e.a. (352/85, EU:C:1988:196, punt 34); 11 maart 2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, punt 55), en 24 maart 2011, Commissie/Spanje (C-400/08, EU:C:2011:172, punt 74).

²⁶ Zie arrest van 22 december 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, punt 51). Zie ook arrest van 11 maart 2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, punt 55).

²⁷ In het Spaans „un servicio de interés público”.

²⁸ In het secundaire recht wordt de uitdrukking gebruikt in artikel 15, lid 4, van richtlijn 2006/123. Zie mijn conclusie in de zaak Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, punten 56 e.v.).

²⁹ Sinds het Verdrag van Amsterdam, zoals aangevuld en gewijzigd bij het Verdrag van Lissabon. Zie over de ontstaansgeschiedenis van deze bepaling Krajewski, M., in Pechstein, M., Nowak, C., Häde, U. (red.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band II, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Artikel 14 AEUV, punt 3 e.v.

³⁰ Zie artikel 1 van het protocol. Over de (minder duidelijke) ontstaansgeschiedenis van het protocol, dat aan het Verdrag van Lissabon is gehecht, zie Damjanovic, D., De Witte, B., „Welfare integration through EU law: the overall picture in the light of the Lisbon Treaty” in Neergaard, U., Nielsen, R., Roseberry, L. (red.), *Integrating welfare functions into EU law – From Rome to Lisbon*, DJØF Publishing, København, 2009, blz. 88 en 89.

³¹ Zie in die zin arrest van 12 februari 2008, BUPA e.a./Commissie (T-289/03, EU:T:2008:29, punten 166 en 167). Zie ook arrest van 20 april 2010, Federutility e.a. (C-265/08, EU:C:2010:205, punt 29): „[D]e lidstaten [hebben] het recht om, met inachtneming van het recht van de Unie, de omvang en de organisatie van hun diensten van algemeen economisch belang te definiëren.”

maar hij moet er wel op toezien dat elke dienst van algemeen economisch belang voldoet aan bepaalde minimumcriteria die voor alle taken van een dergelijke dienst gemeenschappelijk zijn. De lidstaat dient aan te tonen dat in een specifiek geval aan die criteria is voldaan.³² Het gaat er met name om dat er sprake is van een overheidsbesluit waarbij de betrokken ondernemers worden belast met een taak van algemeen economisch belang, en dat die taak universeel en verplicht van aard is.³³ Bovendien moet een lidstaat aangeven waarom hij meent dat de betrokken dienst het wegens zijn specifieke karakter verdient als dienst van algemeen economisch belang te worden beschouwd en van andere economische activiteiten te worden onderscheiden.³⁴

64. Wat betreft de definitie van het begrip „dienst van algemeen economisch belang” kunnen we terugvallen op de door advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer voorgestelde definitie: „ononderbroken (continuïteit); ten behoeve van alle gebruikers en over het hele betrokken grondgebied (universaliteit); tegen eenvormige tarieven en onder vergelijkbare voorwaarden van kwaliteit, zonder te letten op bijzondere situaties en op de economische rentabiliteit van elke individuele verrichting (gelijkheid)”.³⁵ Daaraan heeft hij vervolgens transparantie en betaalbaarheid toegevoegd.³⁶ De definitie van de Commissie, die ik eveneens kan onderschrijven, gaat in dezelfde richting: „[diensten van algemeen economisch belang] zijn economische activiteiten die het algemeen belang dienen en die de markt, zonder het overheidsoptreden, anders niet (of niet onder dezelfde voorwaarden inzake kwaliteit, veiligheid, betaalbaarheid, gelijke behandeling of algemene toegang) had verricht. De openbardienstverplichting waarmee de dienstverrichter wordt belast, waarbij het criterium ‚algemeen belang’ als leidraad dient, moet ervoor zorgen dat de dienst wordt verricht onder voorwaarden waarmee de publieke taak kan worden vervuld.”³⁷

65. Voorts wordt doorgaans artikel 106, lid 2, VWEU ingeroepen om af te wijken van de mededingingsregels, hoewel er gevallen zijn geweest waarin deze bepaling ook een rol heeft gespeeld bij het afwijken van de regels inzake vrij verkeer.³⁸ Dat vloeit voort uit zowel het feit dat deze bepaling voorkomt in de regels betreffende de mededinging³⁹ als het feit dat zij verwijst naar „met name [...] de mededingingsregels”.⁴⁰

66. Op basis van de in de voorgaande punten genoemde rechtspraak is het de vraag of *taxidiensten* kunnen worden beschouwd als diensten van algemeen economisch belang. De door de AMB gehanteerde „marktdefinitie” lijkt mij inderdaad te eng. Het lokale vervoer kan in zijn geheel beschouwd misschien een dienst van algemeen economisch belang vormen, maar dat geldt niet voor het subsegment van het (traditioneel) *particuliere* lokale vervoer in de vorm van taxidiensten. Hoewel individuen zich ontegenzeggelijk lokaal moeten kunnen verplaatsen met een vervoermiddel, geldt dit niet noodzakelijkerwijs voor het reizen per taxi. Om een voorbeeld te geven: stel dat kinderopvang door een lidstaat kan worden opgevat als dienst van algemeen economisch belang, dan komt dat uiteraard niet neer op een aanspraak op individuele

³² Zie arrest van 12 februari 2008, BUPA e.a./Commissie (T-289/03, EU:T:2008:29, punt 172).

³³ Ibid.

³⁴ Ibid. Zie ook arrest van 10 december 1991, *Merci convenzionali porto di Genova* (C-179/90, EU:C:1991:464, punt 27).

³⁵ Zie de conclusie in de zaak *Federutility e.a.* (C-265/08, EU:C:2009:640, punt 54).

³⁶ Ibid., punt 55.

³⁷ Zie de mededeling van 20 december 2011 van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's „Een kwaliteitskader voor diensten van algemeen belang in Europa”, COM(2011) 900 definitief, blz. 3.

³⁸ Zie Martucci, F., *Droit du marché intérieur de l'Union européenne*, Presses Universitaires de France, Parijs, 2021, punten 129 en 253.

³⁹ In het derde deel, titel VII, hoofdstuk 1, eerste afdeling (Regels voor de ondernemingen) van het VWEU.

⁴⁰ Cursivering van mij.

kinderopvang in de vorm van een privénanny, maar op collectieve kinderopvang in de vorm van een (collectief) kinderdagverblijf. Hetzelfde geldt voor lokaal vervoer: voor zover dat kan worden beschouwd als een dienst van algemeen economisch belang, betekent dat niet dat individuen mogen verwachten dat een stad of een regio voor hen een goed werkend taxinetwerk opzet. Andere vormen van vervoer, van collectieve aard, moeten volstaan.

67. Bovendien moeten burgers in grote agglomeraties zoals Barcelona over verschillende andere vervoerswijzen kunnen beschikken. Men kan zich ook afvragen of het bestaan van een goed werkend taxistelsel echt vergelijkbaar is met andere, traditionelere diensten van algemeen economisch belang die grote investeringen of expertise bij de inkoop vereisen (zoals de levering van water, gas, elektriciteit, telecommunicatie en postdiensten), of speciale vaardigheden vereisen (zoals de gezondheidszorg), of een element van collectiviteit in zich hebben (zoals kinderopvang).

68. Dit gezegd zijnde, kan particulier lokaal vervoer zeker een leemte vullen in noodsituaties, bijvoorbeeld om ervoor te zorgen dat iemand snel naar een ziekenhuis wordt vervoerd (ook al is een ambulance in een dergelijke situatie wellicht een geschikter vervoermiddel). In een dergelijke situatie zou een uitbreiding van het *aanbod* van lokale vervoersdiensten echter zeker bijdragen tot een goed werkend stelsel. Waarom een dergelijk aanbod bijvoorbeeld geen PHV's zou mogen omvatten, blijft mij een raadsel.

69. Samenvattend wil ik echter geen vraagtekens plaatsen bij de wens van de AMB om te beschikken over een goed werkend stelsel van particulier lokaal vervoer om klanten op ieder moment van de dag naar elke willekeurige plaats te vervoeren.

70. Hoe dan ook kan worden betwijfeld of taxibedrijven een openbardienstverplichting vervullen. De definitie van het begrip „openbardienstverplichting” die elders in secundair recht is gegeven, kan hiervoor als richtsnoer dienen, namelijk: „door een bevoegde instantie met het oog op de algemene dienstverlening inzake openbaar personenvervoer omschreven of vastgestelde prestatie die een exploitant, indien hij zich door zijn eigen commerciële belangen zou laten leiden, zonder compensatie niet, of niet in dezelfde mate of onder dezelfde voorwaarden, zou leveren”.⁴¹ Enkel een vergunningsplicht op grond waarvan taxidiensten universeel zijn, vormt daarentegen geen machtigingsbesluit met betrekking tot een openbardienstverplichting.⁴²

71. Samenvattend kan de AMB de kwaliteit, de veiligheid en de toegankelijkheid van taxidiensten enkel nastreven voor zover deze entiteit daar geen economische doelstellingen mee nastreeft. Wat zij niet kan doen, is de taxidiensten voor elk verder onderzoek afschermen enkel omdat zij een dienst van algemeen economisch belang kunnen vormen.

2) *Handhaving van het juiste evenwicht tussen aanbieders van taxidiensten en aanbieders van PHV-diensten*

72. Voor zover de aan de orde zijnde maatregelen zijn ontworpen om „een evenwicht te handhaven” tussen de twee vervoerswijzen, taxi's en PHV's, volsta ik met de opmerking dat het de vraag is of een dergelijk evenwicht moet worden gehandhaafd tussen twee diensten die zozeer samenvallen dat ze vrijwel gelijk zijn, zoals hierboven is vastgesteld. Daarnaast is het de vraag of het evenwicht niet het beste kan worden gehandhaafd via een ander stelsel dan

⁴¹ Zie artikel 2, onder e), van verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad en verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad (PB 2007, L 315, blz. 1).

⁴² Zie naar analogie arrest van 11 juli 2013, Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, punt 49).

overheidsingrijpen.⁴³ Volgens de logica van de door het VWEU ingestelde interne markt wordt een evenwicht normaal gesproken gehandhaafd aan de hand van begrippen die in discussies over zaken zoals de onderhavige vaak worden vergeten: vraag en aanbod.

73. De handhaving van een evenwicht tussen PHV- en taxidiensten kan dus niet worden beschouwd als een geldige dwingende reden van algemeen belang. Indien het werkelijk de bedoeling is om te voorzien in een adequaat stelsel van lokaal particulier vervoer, zoals hierboven is gesteld, zou een uitbreiding van het aanbod door meer PHV's toe te laten juist meer bijdragen tot een oplossing van het probleem.

3) Beheer van lokaal vervoer, lokaal verkeer en het gebruik van de openbare ruimte, bescherming van het milieu

74. Voor zover de aangevoerde redenen niet inhouden dat de taximarkt economisch wordt afgeschermd van de economische realiteit, kunnen zij in principe worden beschouwd als dwingende redenen van algemeen belang.

75. Het Hof heeft in het verleden de bescherming van het stedelijk milieu⁴⁴ en de noodzaak om de verkeersveiligheid te garanderen⁴⁵ als dwingende redenen erkend. Die redenen stemmen niet geheel overeen met hetgeen in de onderhavige zaak wordt aangevoerd. Niettemin beschouw ik de doelstellingen van beheer van lokaal vervoer en lokaal verkeer en het gebruik van de openbare ruimte als dwingende reden van algemeen belang. Het spreekt bijna voor zich dat steden en agglomeraties er belang bij hebben te zorgen voor een vlotte doorstroming van het verkeer, opstoppingen te voorkomen en, meer in het algemeen, te zorgen voor openbare ruimten die een hoog niveau van kwaliteit van leven garanderen.

76. Bovendien kan milieubescherming in beginsel een dwingende reden van algemeen belang zijn.⁴⁶

b) Geschiktheid

77. Vervolgens moeten de aan de orde zijnde maatregelen geschikt zijn in het licht van de gestelde dwingende reden van algemeen belang, dat wil zeggen dat het vergunningsvereiste en de verhouding van 1:30 geschikt moeten zijn om bij te dragen tot het garanderen van de kwaliteit, veiligheid en toegankelijkheid van taxidiensten, het beheer van lokaal vervoer en lokaal verkeer en het gebruik van de openbare ruimte alsmede de bescherming van het milieu. Die geschiktheid impliceert ook dat het beoogde doel op coherente en systematische wijze wordt nagestreefd. Het staat aan de verwijzende rechter om de geschiktheid van de maatregel te beoordelen. Ik zie in

⁴³ Ik wil benadrukken dat deze vraag losstaat van de vraag of en in hoeverre nieuwe vervoersondernemingen, door middel van nieuwe bedrijfsmodellen die zij bedenken, niet alleen vraag en aanbod bij elkaar brengen, maar ook het aanbod zelf *creëren*. De activiteiten van platformen zoals Uber zijn in dit opzicht een goed voorbeeld; zie mijn conclusie in de zaak Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:364, punt 43).

⁴⁴ Zie arrest van 29 november 2001, *De Coster* (C-17/00, EU:C:2001:651, punt 38). Zie ook artikel 4, punt 8, van richtlijn 2006/123. Een dergelijke bescherming omvat het behoud van de leefbaarheid van een stadscentrum van een gemeente en het voorkomen van leegstand in binnenstedelijk gebied, in het belang van een goede ruimtelijke ordening. Zie arrest van 30 januari 2018, *X en Visser* (C-360/15 en C-31/16, EU:C:2018:44, punt 134).

⁴⁵ Zie arrest van 15 oktober 2015, *Grupo Itevelesa e.a.* (C-168/14, EU:C:2015:685, punt 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁴⁶ Zie arrest van 24 maart 2011, *Commissie/Spanje* (C-400/08, EU:C:2011:172, punt 74).

beginsel geen been in een vergunningsplicht, maar ik vind de aan het Hof verstrekte informatie en de opmerkingen van de verschillende partijen in dit verband verwarrend en ik zie geen enkel argument voor een dergelijke geschiktheid wat betreft de verhouding 1:30.

1) Vergunningsvereiste

78. Het uitgangspunt is dat het Unierecht er in het algemeen niet aan in de weg staat dat een regionale entiteit zoals de AMB, binnen de grenzen van haar bevoegdheid, van aspirant-exploitanten van PHV-diensten verlangt dat zij een vergunning verkrijgen die is afgestemd op de specifieke kenmerken van de betrokken regio. Mocht de AMB problemen constateren die niet door de nationale (eerste) vergunning worden aangepakt, dan staat het haar in beginsel vrij om van PHV-exploitanten te verlangen dat zij een tweede vergunning verkrijgen. Het is duidelijk dat de situatie van elke stad of agglomeratie in de Europese Unie anders is als het gaat om lokale problemen zoals opstoppingen en vervuiling. Aspecten die niet onder een nationale vergunning vallen of niet in het kader van die vergunningverlening worden onderzocht, kunnen daarom in beginsel in een lokale vergunning worden vervat. Dit is een praktisch voorbeeld van „subsidiariteit” in de letterlijke, niet-technische betekenis van het woord.

79. Een dergelijke tweede vergunning moet dan wel zijn gebaseerd op extra overwegingen die niet in de eerste vergunning aan de orde komen. Zoals de Tsjechische regering terecht in herinnering brengt, kan een door een lidstaat ingevoerde maatregel die eigenlijk slechts een herhaling is van de controles die reeds in het kader van andere procedures in dezelfde of in een andere lidstaat zijn verricht, niet worden beschouwd als een maatregel die niet verder gaat dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken.⁴⁷ Voor de onderhavige zaak betekent dit dat voor een tweede vergunning in geen geval mag worden vereist dat marktdeelnemers die PHV-diensten willen aanbieden, dezelfde controles ondergaan als nodig zijn voor het verkrijgen van de eerste vergunning. In dit verband is op geen enkel moment aangevoerd, laat staan bewezen, dat het aanbieden van taxidiensten bij gebreke van een gesloten vergunningenstelsel niet levensvatbaar is. Men zou juist kunnen stellen dat de voorbeelden van andere steden en gebieden in de Europese Unie, waar taxidiensten slechts zeer licht gereguleerd zijn, wat dit aangaat duidelijk in een andere richting wijzen.⁴⁸

2) Verhouding 1:30

80. Op dit punt moet worden opgemerkt dat de AMB wel de nagestreefde doelen vermeldt en een abstracte uitleg erover geeft, maar aan het Hof geen enkele informatie verstrekt over de reden waarom de aan de orde zijnde maatregelen geschikt zijn om het beheer van lokaal vervoer en lokaal verkeer en het gebruik van de openbare ruimte te verwezenlijken.

81. Op geen enkel moment heeft de AMB aangetoond dat een beperking van de afgifte van vergunningen tot één op dertig taxivergunningen geschikt is om het beheer van lokaal vervoer en lokaal verkeer, het gebruik van de openbare ruimte en de bescherming van het milieu te verwezenlijken. Niets wijst erop dat het doel op coherente en systematische wijze wordt nagestreefd. Een dergelijke ontoereikende verklaring van de redenen werpt meer vragen op dan

⁴⁷ Zie arresten van 22 januari 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34, punt 36), en 10 november 2005, Commissie/Portugal (C-432/03, EU:C:2005:669, punt 45).

⁴⁸ Uit een studie die door een advocatenkantoor en de Università Bocconi voor de Commissie is verricht, blijkt zelfs dat een aantal lidstaten en grote steden in het geheel *geen* kwantitatieve beperkingen heeft ingevoerd. Zie „Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU. Final Report”, op. cit., blz. 8, 31 en 32. De studie is te vinden op: <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2017-05/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf>.

dat zij beantwoordt. Het is mij nog steeds niet duidelijk hoe de AMB het niet-openbare lokale vervoer op coherente wijze wil hervormen en reguleren. Waarom vallen taxidiensten en PHV-diensten onder verschillende wettelijke regelingen terwijl zij voorzien in dezelfde vraag (particulier individueel lokaal vervoer) en, zoals de verwijzende rechter heeft aangetoond, onderling concurreren? Waarom wordt de regeling die op taxi's van toepassing is niet aangepakt en wordt in plaats daarvan de toegang tot de PHV-markt zozeer beperkt dat deze onmogelijk wordt gemaakt? Het aantal taxivergunningen is de afgelopen decennia stabiel gebleven. Hoewel de tijden en markten veranderen, zoals ik in de inleiding van deze conclusie heb uitgelegd, is het taxistelsel in steen gebeiteld en moeten enkel de nieuwkomers zich aanpassen. Dat kan dan wel logisch zijn vanuit het specifieke perspectief van het Spaanse recht, het voldoet echter niet aan de geschiktheidstoets op grond van artikel 49 VWEU. Het staat aan de AMB om deze vragen te beantwoorden. Dat heeft deze entiteit in de onderhavige procedure nagelaten.

82. Ter terechtzitting is gebleken dat het aantal taxivergunningen sinds eind jaren tachtig stabiel is gebleven. Er zijn geen nieuwe vergunningen afgegeven. In plaats daarvan kan een vergunning, zodra een vergunninghouder zijn of haar werkzaamheden staakt, op de secundaire markt worden verkocht. Hoewel „oorspronkelijke” vergunningen, die destijds rechtstreeks van de staat zijn verkregen, minder dan 100 EUR kostten, worden ze tegenwoordig op de secundaire markt verkocht voor ruim 100 000 EUR. Als de AMB de taxi- en PHV-markt op een ordelijke en coherente wijze wil reguleren, dan is het doen opdrogen van die secundaire markt wellicht een goed begin. Overigens toont deze stand van zaken treffend aan dat vaste taxitarieven het effect hebben van kruissubsidiëring van de vergoedingen voor vergunningen op de secundaire markt. Met andere woorden, als het de AMB ernst was met de hervorming van het stelsel, zou zij het bij de wortel aanpakken. „Hervorming” over de rug van PHV's komt neer op gerommel met de marges. Het is begrijpelijk dat een echte hervorming en liberalisering van het gehele stelsel van taxi- en PHV-diensten een fors nadeel oplevert voor degenen die hun vergunningen duur hebben betaald en proberen de kosten terug te verdienen door middel van vaste (hoge) taxitarieven. Het risico dat deze mensen in de kou komen te staan, kan evenwel worden gecompenseerd zonder dat dit ten koste van de PHV's en de vrijheid van vestiging gaat.

3) *Conclusie*

83. Op grond van de informatie die de verwijzende rechter en de partijen in de loop van de procedure hebben verstrekt, zijn de aan de orde zijnde maatregelen – voor zover zij betrekking hebben op de verhouding van één PHV-vergunning op dertig taxivergunningen – niet geschikt om het doel van het beheer van lokaal vervoer en lokaal verkeer en het gebruik van de openbare ruimte of de bescherming van het milieu te verwezenlijken, zodat zij een onevenredige beperking van de vrijheid van vestiging in de zin van artikel 49 VWEU vormen.

V. **Conclusie**

84. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vragen van de Tribunal Superior de Justicia de Cataluña te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 49 VWEU

moet aldus worden uitgelegd dat

het niet in de weg staat aan nationale maatregelen die van marktdeelnemers die binnen een grootstedelijk gebied PHV-diensten willen verrichten, verlangen dat zij daarvoor een vergunning verkrijgen, wanneer die marktdeelnemers reeds in het bezit zijn van een nationale vergunning op grond waarvan zij op het gehele nationale grondgebied ‚interstedelijke‘ en ‚stedelijke‘ PHV-diensten mogen verrichten en indien de betrokken vergunning geen herhaling van reeds verrichte controles vereist.

2) Artikel 49 VWEU

moet aldus worden uitgelegd dat

het eraan in de weg staat dat het aantal van dergelijke PHV-vergunningen wordt begrensd tot één vergunning op dertig taxivergunningen of minder in een en hetzelfde grootstedelijke gebied.”