



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 8 czerwca 2023 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 49 TFUE – Artykuł 107 ust. 1 TFUE – Usługa wynajmu prywatnych samochodów osobowych z kierowcą (private hire vehicles – PHV) – System zezwoleń przewidujący wydanie, poza zezwoleniem umożliwiającym świadczenie usług przewozu miejskiego i międzymiastowego na terytorium całego kraju, drugiej licencji w celu świadczenia usług przewozu miejskiego na obszarze metropolitalnym – Ograniczenie liczby licencji na świadczenie usług PHV do jednej trzydziestej liczby licencji na świadczenie usług taksówkarskich

W sprawie C-50/21

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (wyższy trybunał sprawiedliwości Katalonii, Hiszpania) postanowieniem z dnia 19 stycznia 2021 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 29 stycznia 2021 r., w postępowaniu:

Prestige and Limousine SL

przeciwko

Àrea Metropolitana de Barcelona,

Asociación Nacional del Taxi (Antaxi),

Asociación Profesional Élite Taxi,

Sindicat del Taxi de Catalunya (STAC),

Tapoca VTC1 SL,

Agrupació Taxis Companys,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: K. Lenaerts (sprawozdawca), prezes Trybunału, pełniący obowiązki prezesa pierwszej izby, L. Bay Larsen, wiceprezes Trybunału, pełniący obowiązki sędziego pierwszej izby, P. G. Xuereb, A. Kumin i I. Ziemele, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

* Język postępowania: hiszpański.

sekretarz: L. Carrasco Marco, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 5 października 2022 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Prestige and Limousine SL – F. de B. Carvajal Borrero i P.S. Soto Baselga, abogados,
- w imieniu Área Metropolitana de Barcelona – M. Borrás Ribó, abogada,
- w imieniu Asociación Nacional del Taxi (Antaxi) – J. M. Baño Fos, J. M. Baño León, E. Llopis Reyna i A. Pascual Morcillo, abogados,
- w imieniu Asociación Profesional Élite Taxi – J. Fontquerni Bas, procurador, i M. Vilar Cuesta, abogado,
- w imieniu Tapoca VTC1 SL – J. A. Díez Herrera i J. L. Ortega Gaspar, abogados,
- w imieniu Agrupació Taxis Companys – A. Canals Compan, abogado,
- w imieniu rządu hiszpańskiego – L. Aguilera Ruiz i S. Jiménez García, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu czeskiego – T. Machovičová, M. Smolek i J. Vlácil, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – L. Armati, É. Gippini Fournier, P. Němečková i J. Rius Riu, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 15 grudnia 2022 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 49 i art. 107 ust. 1 TFUE.
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy spółką Prestige and Limousine SL (zwaną dalej „P&L”), która oferuje usługi wynajmu prywatnych samochodów osobowych z kierowcą (zwane dalej „usługami PHV”, z ang. „private hire vehicles”), a między innymi Área Metropolitana de Barcelona (obszarem metropolitalnym Barcelony, Hiszpania, zwanym dalej „OMB”), w przedmiocie ważności uregulowania OMB, które wymaga uzyskania licencji na wykonywanie usług PHV w aglomeracji Barcelony i ogranicza liczbę licencji na świadczenie usług PHV do jednej trzydziestej liczby licencji na świadczenie usług taksówkarskich wydanych dla tej aglomeracji.

Hiszpańskie ramy prawne

LOTT

- 3 Artykuł 43 ust. 1 lit. g) Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres (ustawy nr 16/1987 o organizacji transportu lądowego) z dnia 30 lipca 1987 r. (BOE nr 182 z dnia 31 lipca 1987 r., s. 23451), zmienionej Real Decreto-Ley 3/2018 (dekretem królewskim z mocą ustawy nr 3/2018) z dnia 20 kwietnia 2018 r. (BOE nr 97 z dnia 21 kwietnia 2018 r., s. 41051), (zwanej dalej „LOTT”), stanowi:

„Wydanie zezwolenia na wykonywanie przewozów publicznych jest uzależnione od wykazania przez wnioskujące przedsiębiorstwo, że spełnia ono, zgodnie z przepisami, następujące warunki:

[...]

g) spełnienie, w stosownych przypadkach, innych szczególnych warunków koniecznych do prawidłowego świadczenia usług, ustanowionych w drodze rozporządzenia, zgodnie z zasadami proporcjonalności i niedyskryminacji, w odniesieniu do danej klasy transportu”.

- 4 Zgodnie z art. 48 ust. 1–3 LOTT:

„1. Wydanie zezwolenia na wykonywanie przewozów publicznych jest decyzją związaną, w związku z czym można odmówić go tylko wtedy, gdy nie są spełnione wymogi warunkujące wydanie zezwolenia.

2. Jednakże zgodnie z przepisami wspólnot i innymi przepisami, które w stosownym przypadku mają zastosowanie, w sytuacji gdy świadczenie usług publicznego przewozu osób samochodem osobowym podlega ograniczeniom ilościowym na szczeblu regionalnym lub lokalnym, można w drodze przepisów wykonawczych wprowadzić ograniczenia dotyczące wydawania zarówno nowych zezwoleń na świadczenie usług przewozu międzymiastowego tego rodzaju pojazdami, jak i zezwoleń na wynajem pojazdów z kierowcą.

3. Bez uszczerbku dla przepisów poprzedniego ustępu, w celu utrzymania właściwej równowagi między podażą obu rodzajów transportu, odmawia się wydania nowych zezwoleń na wynajem pojazdów z kierowcą, jeżeli stosunek liczby wydanych zezwoleń na wynajem pojazdów z kierowcą na terytorium wspólnoty autonomicznej, w której mają zostać wydane, do liczby zezwoleń na przewóz osób samochodem osobowym wydanych na tym samym terytorium wynosi powyżej jednego zezwolenia na wynajem pojazdów z kierowcą na trzydzieści wydanych zezwoleń na przewóz osób samochodem osobowym.

Jednakże wspólnoty autonomiczne, które na mocy upoważnienia państwa przejęły kompetencje w dziedzinie zezwoleń na świadczenie usług wynajmu pojazdów z kierowcą, mogą zmienić regułę określającą proporcje [pomiędzy zezwoleniami], o której mowa w poprzednim akapicie, pod warunkiem że stosowana przez nie reguła będzie mniej restrykcyjna niż powyższa reguła”.

- 5 Artykuł 91 LOTT przewiduje:

„1. Zezwolenia na przewóz publiczny uprawniają do świadczenia usług na terytorium całego kraju bez jakichkolwiek ograniczeń ze względu na miejsce rozpoczęcia lub miejsce zakończenia świadczenia usługi.

Wyjątkiem od powyższego są zarówno zezwolenia na zapewnienie międzymiastowego przewozu osób pojazdami osobowymi, jak i zezwolenia na wynajem pojazdów z kierowcą, które muszą spełniać warunki określone w stosownych przypadkach w przepisach wykonawczych dotyczące miejsca rozpoczęcia, miejsca zakończenia lub trasy świadczenia usług.

2. Bez uszczerbku dla faktu, że zgodnie z poprzednim punktem zezwolenia na wynajem pojazdów z kierowcą uprawniają do świadczenia usług na terytorium całego kraju, bez jakichkolwiek ograniczeń ze względu na miejsce rozpoczęcia lub miejsce zakończenia świadczenia usługi, pojazdy używane do wykonywania tej działalności muszą być zwyczajowo używane do świadczenia usług przeznaczonych do zaspokajania potrzeb związanych z terytorium wspólnoty autonomicznej, w której zostało wydane zezwolenie.

[...]”.

ROTT

- 6 Zgodnie z art. 181 ust. 1 Real Decreto 1211/1990 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (dekretu królewskiego nr 1211/1990 wdrażającego ustawę o organizacji transportu lądowego) z dnia 28 września 1990 r. (BOE nr 241 z dnia 8 października 1990 r., s. 29406), zmienionego Real Decreto-Ley 1057/2015 (dekretem królewskim z mocą ustawy nr 1057/2015) z dnia 20 listopada 2015 r. (BOE nr 279 z dnia 21 listopada 2015 r., s. 109832) oraz dekretem królewskim z mocą ustawy nr 3/2018 (zwanego dalej „ROTT”):

„Udzielanie zezwoleń na wynajem pojazdów z kierowcą uzależnione jest od spełnienia przez wnioskodawcę wszystkich warunków przewidzianych w art. 43 ust. 1 LOTT, zgodnie z wyjaśnieniami zawartymi w następnym ustępie”.

- 7 Artykuł 182 ust. 1–3 ROTT przewiduje:

„1. Pojazdy objęte zezwoleniami na wynajem pojazdów z kierowcą zajmowane przez osoby niezwiązane z przedsiębiorstwem będącym posiadaczem zezwolenia mogą się przemieszczać tylko wtedy, gdy zostanie udowodnione, że świadczą one usługę wcześniej zamówioną.

W tym celu umowa wynajmu pojazdu z kierowcą musi być wypełniona przed rozpoczęciem świadczenia zamówionej usługi, a dokumenty świadczące o zawarciu tej umowy powinny być przechowywane w pojeździe zgodnie z ustaleniami ministra rozwoju kraju.

Pojazdy objęte zezwoleniami na wynajem pojazdów z kierowcą nie mogą w żadnym wypadku poruszać się po drogach publicznych w poszukiwaniu klientów ani próbować przyciągnąć klientów, którzy jeszcze nie zamówili usługi; w tym celu muszą pozostawać na miejscach postojowych.

2. Zezwolenia na wynajem pojazdów z kierowcą umożliwiają świadczenie usług zarówno miejskich, jak i międzymiastowych na terytorium całego kraju, o ile pojazd został uprzednio wynajęty zgodnie z przepisami poprzedniego punktu.

3. Zgodnie z przepisami [art. 17 ust. 1 i art.] 18 LOTT stawki za wynajem pojazdów z kierowcą nie są regulowane, ale zainteresowane przedsiębiorstwa muszą udostępniać publicznie informacje na temat stosowanych cen”.

Zarządzenie VTC

- 8 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, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (zarządzenie FOM/36/2008 w sprawie przepisów wykonawczych do sekcji drugiej rozdziału IV tytułu V, dotyczącej wynajmu pojazdów z kierowcą, rozporządzenia wykonawczego do ustawy o organizacji transportu lądowego przyjętego dekretem królewskim nr 1211/1990 z dnia 28 września 1990 r.) z dnia 9 stycznia 2008 r. (BOE nr 19 z dnia 22 stycznia 2008 r., s. 4283), zmienione orden FOM/2799/2015 (zarządzeniem FOM/2799/2015) z dnia 18 grudnia 2015 r. (BOE nr 307 z dnia 24 grudnia 2015 r., s. 121901), (zwane dalej „zarządzeniem VTC”), w art. 1, zatytułowanym „Związany charakter zezwolenia”, stanowi między innymi:

„W celu wykonywania działalności polegającej na wynajmie pojazdów z kierowcą konieczne jest uzyskanie dla każdego pojazdu przeznaczonego do prowadzenia tej działalności zezwolenia umożliwiającego świadczenie tej usługi zgodnie z art. 180 [ROTT]”.

- 9 Artykuł 4 zarządzenia VTC, zatytułowany „Przedmiot zezwoleń”, ma następujące brzmienie:

„Zezwolenia na wynajem pojazdów z kierowcą umożliwiają świadczenie usług zarówno miejskich, jak i międzymiastowych na terytorium całego kraju, o ile pojazd został uprzednio wynajęty zgodnie z przepisami niniejszego zarządzenia”.

- 10 Artykuł 5 tego zarządzenia, zatytułowany „Warunki udzielania zezwoleń”, przewiduje:

„Wydanie zezwoleń na wynajem pojazdów z kierowcą uzależnione jest od wykazania przez wnioskujące przedsiębiorstwo, że spełnia warunki określone w art. 181 ust. 1 i 2 ROTT zgodnie z przepisami artykułów niniejszego zarządzenia”.

- 11 Artykuł 14 tego zarządzenia, zatytułowany „Wydawanie zezwoleń”, stanowi:

„Jeżeli wszystkie warunki określone w art. 5 są spełnione, właściwy organ może odmówić wydania wnioskowanych zezwoleń wyłącznie w okolicznościach określonych w art. 181 ust. 3 ROTT”.

RVTC

- 12 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 del Consejo Metropolitano del Area Metropolitana de Barcelona (rozporządzenie w sprawie organizacji działalności w zakresie okazjonalnego przewozu miejskiego osób pojazdami do dziewięciu miejsc siedzących z kierowcą, który odbywa się wyłącznie na obszarze metropolitalnym Barcelony, przyjęte przez radę metropolitalną obszaru metropolitalnego Barcelony) z dnia 26 czerwca 2018 r. (*Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona* z dnia 9 lipca 2018 r. i DOGC [z hiszp. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* – dziennik urzędowy Generalitat de Catalunya, regionalnego rządu Katalonii] nr 7897 z dnia 14 czerwca 2019 r.) (zwane dalej „RVTC”) weszło w życie w dniu 25 lipca 2018 r.

13 RVTC stanowi w pkt 4, 5 i 9 preambuły:

„4. [...] Ley 19/2003 del Taxi, de la Comunidad Autónoma de Cataluña (ustawa wspólnoty autonomicznej Katalonia nr 19/2003 o taksówkach) z dnia 4 lipca 2003 r. (BOE nr 189 z dnia 8 sierpnia 2003 r., s. 30708)] (LT) reguluje przewóz pasażerów pojazdami do dziewięciu miejsc siedzących, włączając w to miejsce kierowcy, wykonywany na rzecz innych osób za wynagrodzeniem, zgodnie z modelem znanym jako »usługi taksówkarskie«. Treść tych przepisów w tym sektorze sprowadza się do interwencji administracyjnej opartej na konieczności zagwarantowania interesu publicznego w osiągnięciu optymalnej jakości w świadczeniu usług poprzez ograniczenie liczby zezwoleń i ustalanie obowiązkowych taryf, tak aby zagwarantować powszechność, dostępność, ciągłość i poszanowanie praw użytkowników [...].

5. Chodzi zatem o działalność określoną [...] jako działalność leżąca w interesie ogólnym, wykonywaną przez jednostki, przy czym taka kwalifikacja oznacza, że podlega ona wymaganiom środkom kontroli, nadzoru i interwencji w drodze regulacji sektorowej.

[...]

[...]

9. Polityka publiczna w dziedzinie mobilności i transportu ma na celu zrównoważony rozwój pod względem środowiskowym i gospodarczym; w tym celu nakłada się ograniczenia ruchu drogowego w miastach, w szczególności w okresach wysokiego zanieczyszczenia. Rozwój dróg miejskich, stałe poszukiwanie nowych przestrzeni przeznaczonych do użytku publicznego innego niż ruch drogowy, alternatywne możliwości poruszania się pieszo lub rowerem, czy priorytetowe traktowanie pasów wydzielonych dla zbiorowego transportu publicznego to środki, które nie dają się pogodzić ze wspieraniem zwiększania, po pierwsze, liczby pojazdów transportu miejskiego wynajmowanych z kierowcą, i po drugie, wynajmu pojedynczemu użytkownikowi na całkowitą pojemność pojazdu.

Polityka publiczna w sektorze taksówkarskim opierała się na wstrzymaniu udzielania nowych licencji poza tymi, które zostały wydane od 1987 r. Ponadto promuje się działania ograniczające dni i godziny poruszania się pojazdów oraz stosowanie czystych technologii, takich jak silniki elektryczne lub hybrydowe”.

14 Artykuł 7 RVTC, zatytułowany „Obowiązek uzyskania uprzedniego zezwolenia”, stanowi w ust. 1, 2 i 4–6:

„1. Działalność polegająca na świadczeniu usług przewozu osób przy użyciu pojazdów do dziewięciu miejsc siedzących, włączając w to miejsce kierowcy, w ramach jednolitego obszaru zarządzania transportem miejskim, jaki stanowi obszar [OMB], jest transportem miejskim i w związku z tym wymaga uprzedniego uzyskania zezwolenia na wykonywanie tej działalności przez uprawnioną osobę w odniesieniu do każdego z pojazdów wykorzystywanych do tej działalności.

2. Wniosek o takie zezwolenie jest składany i, w stosownych przypadkach, udzielany osobie fizycznej lub prawnej, która w danym momencie jest posiadaczem zezwolenia. Zezwolenia na prowadzenie działalności są imienne i dotyczą konkretnego pojazdu. Muszą one zawierać rejestrację pojazdu, numer podwozia i inne dane uznane za niezbędne do jego identyfikacji.

Zezwolenie nie jest równoznaczne z zezwoleniem na wszystkie pojazdy należące do posiadacza lub przez niego użytkowane.

[...]

4. Jedynie posiadacze zezwoleń udzielonych przez OMB mogą świadczyć usługi z miejsca rozpoczęcia i do miejsca zakończenia w ramach terytorialnego zakresu zastosowania niniejszego rozporządzenia, bez uszczerbku dla przepisów [LOTT] dotyczących udzielania tego zezwolenia lub innych określonych w nim zezwoleń.

5. Oprócz zezwolenia wydanego przez [OMB] konieczne jest posiadanie innych zezwoleń wydanych przez inne organy administracji na podstawie ich własnych kompetencji.

6. Usługa [PHV], która nie jest usługą miejską w rozumieniu art. 7 [niniejszego] rozporządzenia, nie podlega [niniejszemu] rozporządzeniu ani systemowi zezwoleń przewidzianemu w [niniejszym] rozporządzeniu”.

15 Artykuł 9 tego rozporządzenia, zatytułowany „Reżim prawny zezwoleń”, ma następujące brzmienie:

„Wydanie zezwolenia podlega następującemu reżimowi prawnemu:

1. Wydanie zezwolenia jest uzależnione od spełnienia przez wnioskodawcę warunków przewidzianych w Ley 12/1987 [de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor, de la Comunidad Autónoma de Cataluña (ustawie nr 12/1987 wspólnoty autonomicznej Katalonia dotyczącej drogowego transportu pasażerskiego przy użyciu pojazdów silnikowych) z dnia 28 maja [1987 r. (BOE nr 151 z dnia 25 czerwca 1987 r., s. 19159)], w Decreto 319/1990 [por el cual se aprueba el Reglamento de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor, del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña (dekrecie nr 319/1990 rady wykonawczej regionalnego rządu Katalonii w sprawie zatwierdzenia przepisów dotyczących drogowego transportu pasażerskiego przy użyciu pojazdów silnikowych)] z dnia 21 grudnia [1990 r. (DOGC nr 1387 z dnia 31 grudnia 1990 r.)] i w niniejszym rozporządzeniu.

[...]

3. Zezwolenie dotyczy tylko jednego pojazdu i może być użytkowane przez posiadacza zezwolenia lub przez jego pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę.

[...]”.

16 Zgodnie z art. 10 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowanym „Określenie liczby zezwoleń”:

„1. OMB określa maksymalną w danym czasie liczbę zezwoleń na świadczenie usług okazjonalnego przewozu miejskiego osób za pomocą pojazdów wynajmowanych z kierowcą. Określa się ją w celu zapewnienia wystarczającej podaży usług dla obywateli na optymalnych warunkach, bez uszczerbku dla zagwarantowania rentowności ekonomicznej podmiotów gospodarczych.

2. Wprowadzanie nowych zezwoleń, stałych lub tymczasowych, lub zmniejszenie ich aktualnej liczby wymaga podjęcia decyzji stwierdzającej konieczność i stosowność takich zezwoleń, biorąc pod uwagę w szczególności następujące czynniki:

- a) poziom obecnej podaży;
- b) poziom obecnego popytu;
- c) działalność handlową, przemysłową, turystyczną lub inną działalność prowadzoną na obszarze terytorialnego stosowania, które mogą powodować powstanie szczególnego zapotrzebowania na usługi okazjonalnego przewozu miejskiego za pomocą pojazdów wynajmowanych z kierowcą;
- d) zgodność wprowadzenia nowych zezwoleń z celami zrównoważonego rozwoju środowiska w odniesieniu do ruchu ulicznego i ruchu miejskiego”.

17 Artykuł 11 tego rozporządzenia, zatytułowany „System udzielania zezwoleń”, przewiduje:

„1. Zezwolenia są wydawane zgodnie z zasadami i przepisami ustanowionymi w ustawie nr 12/1987 [dotyczącej drogowego transportu pasażerskiego przy użyciu pojazdów silnikowych], w dekrete nr 319/1990 [w sprawie zatwierdzenia przepisów dotyczących drogowego transportu pasażerskiego przy użyciu pojazdów silnikowych] lub w niniejszym rozporządzeniu oraz zgodnie z procedurami administracyjnymi wydanymi na jego podstawie.

2. OMB wydaje zezwolenia osobom fizycznym lub prawnym, które spełniają warunki konieczne do ich uzyskania. W tym celu OMB przyjmuje podstawy ogłoszeń o wszczęciu postępowań w sprawie wydania nowych zezwoleń, które określają procedurę udzielania zezwoleń, która w każdym przypadku powinna gwarantować poszanowanie zasad jawności, równości szans, wolnej konkurencji i niedyskryminacji. Udzielania zezwoleń dokonuje się w drodze losowania spośród wniosków spełniających wymagane warunki.

3. Osoby zainteresowane uzyskaniem zezwolenia powinny złożyć wniosek, w którym wykazują, że spełniają wymagane warunki; osoby te zostaną wpisane na listę kandydatów zgodnie z terminami i w sposób określony w tych ogłoszeniach.

4. Procedura wydawania zezwoleń przewiduje wysłuchanie zainteresowanych stron oraz umożliwia organizacjom branżowym składanie wszelkich oświadczeń, jakie uznają za stosowne w celu obrony swoich interesów.

5. Uregulowanie to ma również zastosowanie do zezwoleń na świadczenie usług miejskich o charakterze sezonowym lub na potrzeby konkretnych wydarzeń”.

18 RVTC zawiera „[p]rzepis przejściowy” o następującym brzmieniu:

„Utrzymuje się w mocy zezwolenia na przewozy podlegające [niniejszemu] rozporządzeniu, które zostały wydane przez [dawny] Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona (Corporación Metropolitana de Barcelona) [gminny organ metropolitalny Barcelony (radę metropolitalną Barcelony)] oraz przez Entidad Metropolitana del Transporte [metropolitalny organ ds. transportu], jak również zezwolenia wydane przez Generalitat de Cataluña [regionalny rząd Katalonii] zgodnie z Orden por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los

Transportes Terrestres, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (zarządzeniem ministerialnym w sprawie wykonania rozporządzenia wykonawczego do ustawy o organizacji transportu lądowego przyjętego dekretem królewskim nr 1211/1990 z dnia 28 września 1990 r.), z dnia 30 lipca 1998 r. (BOE nr 192 z dnia 12 sierpnia 1998 r., s. 27466), w którym ustanowiono pierwsze ograniczenie wyrażające się w przyjęciu proporcji 1:30 w stosunku do liczby licencji na świadczenie usług taksówkarskich, które są aktywne w chwili wejścia w życie niniejszego rozporządzenia i które pozostają objęte niniejszymi przepisami”.

19 Zgodnie z brzmieniem dwóch „[p]rzepisów dodatkowych” zawartych w RVTC:

„Po pierwsze: całkowita liczba zezwoleń jest ograniczona do zezwoleń udzielonych zgodnie z powyższym przepisem przejściowym. Instituto Metropolitano del Taxi [organ metropolitalny zarządzający usługami taksówkarskimi] proponuje przyjęcie decyzji określającej maksymalną liczbę zezwoleń poza zezwoleniami przewidzianymi w przepisie przejściowym. Liczba zezwoleń obowiązujących w danym momencie w żadnym wypadku nie może przekroczyć przyjętej proporcji, w ramach której na każde trzydzieści wydanych licencji na taksówkę może być wydana jedna licencja na świadczenie usług PHV. Uprawnienia powierzone w art. 5 ust. 2 [niniejszego] rozporządzenia organowi administracji zarządzającemu usługami taksówkarskimi obejmują ogłoszenie o wszczęciu postępowania i decyzję w sprawie wydania nowych zezwoleń, oprócz zezwoleń objętych przepisem przejściowym [...].

Po drugie: uprawnienia przyznane w art. 5 ust. 2 [niniejszego] rozporządzenia organowi metropolitalnemu zarządzającemu usługami taksówkarskimi obejmują ogłoszenie o wszczęciu postępowania oraz decyzję w sprawie wydania nowych zezwoleń sezonowych i zezwoleń na imprezy indywidualne. Ogłoszenia te są zgodne z następującymi zasadami:

- a) w ogłoszeniach określa się liczbę zezwoleń, które mają zostać wydane, zgodnie z kryteriami określonymi w niniejszym rozporządzeniu, w oparciu o wystarczające uzasadnienie. Liczba zezwoleń przypadających na wnioskodawcę będącego osobą fizyczną lub prawną może zostać ograniczona;
- b) ogłoszenia zawierają harmonogram ważności zezwoleń i określają okresy lub zdarzenia dotyczące tego harmonogramu ważności;
- c) roczny harmonogram ważności zezwoleń może zostać przedłużony lub skrócony z powodów uzasadnionych nowymi potrzebami lub okolicznościami, przy czym ewentualne skrócenie w żadnym wypadku nie powoduje powstania prawa do odszkodowania”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

20 Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (wyższy trybunał sprawiedliwości Katalonii, Hiszpania), który jest sądem odsyłającym, zauważa, że w 2009 r. zniesiono przewidziane wcześniej w prawie hiszpańskim ograniczenie liczby licencji na świadczenie usług PHV do jednej trzydziestej liczby licencji na świadczenie usług taksówkarskich. Zniesienie to spowodowało znaczny wzrost do 2015 r. liczby podmiotów świadczących te usługi na obszarze metropolitalnym Barcelony, które to zjawisko OMB zamierzał ograniczyć poprzez przyjęcie RVTC.

- 21 RVTC ma na celu uregulowanie usług PHV w całej aglomeracji Barcelony, która stanowi obszar miejski, do celów przewozu osób taksówkami lub prywatnymi samochodami osobowymi z kierowcą. W celu świadczenia takich usług w tej aglomeracji rozporządzenie to wymaga w szczególności od przedsiębiorstw posiadających już zezwolenie na świadczenie miejskich i międzymiastowych usług PHV w Hiszpanii uzyskania dodatkowej licencji udzielonej przez OMB. Ponadto we wspomnianym rozporządzeniu wykorzystano przyznaną w art. 48 ust. 3 LOTT możliwość ograniczenia liczby licencji zezwalających na świadczenie usług PHV do jednej trzydziestej liczby licencji udzielonych na usługi taksówkarskie.
- 22 P&L jest posiadaczem zezwoleń na świadczenie usługi PHV i kwestionuje RVTC przed sądem odsyłającym. P&L i czternaście innych przedsiębiorstw, które świadczyły już usługi PHV na tym obszarze w dniu wydania RVTC, w tym przedsiębiorstwa powiązane z międzynarodowymi platformami internetowymi, uważają bowiem, biorąc pod uwagę ograniczenia i restrykcje nałożone na nie w RVTC, że jedynym celem jej przyjęcia było utrudnienie ich działalności, i to wyłącznie w celu ochrony interesów sektora taksówkarskiego. P&L i te inne przedsiębiorstwa wnoszą zatem do sądu odsyłającego o stwierdzenie nieważności RVTC z mocy prawa.
- 23 Asociación Nacional del Taxi (Antaxi) (zwane dalej „ANT”), Asociación Profesional Élite Taxi, Sindicat del Taxi de Catalunya (STAC), Tapoca VTC1 SL i Agrupació Taxis Companys przystąpiły do wspomnianego postępowania na poparcie żądań OMB.
- 24 Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (wyższy trybunał sprawiedliwości Katalonii) zauważa, że taksówki i prywatne samochody osobowe z kierowcą (zwane dalej „PHV”) konkurują ze sobą w zakresie świadczenia usług miejskiego przewozu osób. Usługi taksówkarskie jako „usługi świadczone w interesie ogólnym” podlegają własnym regulacjom i ograniczeniu liczby licencji koniecznych do prowadzenia działalności, a stawki za nie podlegają uprzedniemu zezwoleniu administracyjnemu. Chociaż – co do zasady – działają na obszarze miejskim, taksówki mogą świadczyć również, po spełnieniu odpowiednich wymogów, usługi przewozu międzymiastowego.
- 25 Zdaniem sądu odsyłającego podmioty świadczące usługi PHV muszą również uzyskać zezwolenia na prowadzenie tej działalności, które są wydawane w ograniczonej liczbie. Jego zdaniem w czasie zaistnienia okoliczności faktycznych sprawy w postępowaniu głównym PHV mogły świadczyć usługi przewozu międzymiastowego i miejskiego na terytorium całego kraju nie po stawkach podlegających uprzedniemu zatwierdzeniu, ale na podstawie systemu uzgadnianych cen umożliwiającego klientowi poznanie z góry całkowitej ceny świadczonej usługi, którą ewentualnie uiszczal przez Internet. W przeciwieństwie do taksówek PHV nie mogą korzystać z pasów przeznaczonych dla autobusów, nie dysponują wyznaczonymi miejscami postojowymi na drodze publicznej i nie mogą zabierać klientów bezpośrednio z ulicy, jeżeli usługa nie została wcześniej zamówiona.
- 26 Sąd odsyłający zauważa, że w 2018 r. Tribunal Supremo (sąd najwyższy, Hiszpania) orzekł, iż stosunek liczby licencji na świadczenie usług PHV do liczby licencji na świadczenie usług taksówkarskich wynoszący 1 do 30 nigdy nie był uzasadniony jakimkolwiek obiektywnymi względami. Wywodzi on z tego, że art. 48 ust. 3 LOTT, który umożliwił ograniczenie licencji na świadczenie usług PHV w drodze RVTC, można uznać za arbitralny, a przez to sprzeczny z art. 49 TFUE, ponieważ praktycznie uniemożliwia on przedsiębiorstwom oferującym usługi PHV w Unii Europejskiej założenie działalności na obszarze metropolitalnym Barcelony, oraz sprzeczny z przewidzianym w art. 107 ust. 1 TFUE zakazem utrudniania wewnętrznej wymiany handlowej poprzez przyznanie pomocy państwa.

- 27 Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (wyższy trybunał sprawiedliwości Katalonii) ma takie same wątpliwości co do zgodności z przytoczonymi przepisami prawa Unii systemu „podwójnego zezwolenia”, któremu poddano PHV w obszarze metropolitalnym Barcelony. Ponieważ art. 91 LOTT i art. 182 ust. 2 ROTT przewidywały w czasie zaistnienia okoliczności faktycznych sprawy w postępowaniu głównym, że zezwolenia na prowadzenie działalności PHV uprawniały do świadczenia „usług miejskich i międzymiastowych na całym terytorium kraju”, ustanowienie przez OMB podlegających dodatkowym wymogom licencji na świadczenie usług miejskich PHV na obszarze metropolitalnym Barcelony, można uznać za strategię mającą na celu ograniczenie do minimum konkurencji, jaką usługi PHV stanowią dla taksówek.
- 28 Według sądu odsyłającego uzasadnienie RVTC przedstawione przez OMB było po pierwsze takie, że usługi PHV zagrażają rentowności usług taksówkarskich, stanowią nieuczciwą konkurencję i prowadzą do intensywnego korzystania z tras komunikacyjnych. Następnie 10523 przyznanych przez OMB licencji na świadczenie usług taksówkarskich wystarcza do zaspokojenia potrzeb ludności i jednoczesnego zapewnienia rentowności branży taksówkarskiej. Wreszcie OMB kładł nacisk na względy związane z ochroną środowiska.
- 29 Jednak zdaniem tego sądu względy ekonomiczne dotyczące sytuacji taksówek nie mogą stanowić uzasadnienia dla środków przewidzianych w RVTC. Co się tyczy rozważań dotyczących korzystania z tras komunikacyjnych, OMB nie wyważył skutku w postaci ograniczenia korzystania z samochodów prywatnych, jaki mogą mieć usługi PHV. Ponadto PHV muszą mieć miejsca postojowe i nie mogą ani wolno jeździć w poszukiwaniu klientów, ani parkować na drodze publicznej w oczekiwaniu na klientów. Podobnie, odnośnie do kwestii ochrony środowiska, pominięte zostały dostępne techniki pozwalające zapewnić świadczenie usługi przez pojazdy niskoemisyjne, a nawet zeroemisyjne. Co więcej, flotę taksówek określono mianem „czystej” bez wskazania przyczyn, dla których charakterystyka ta nie obejmuje również floty PHV. Wydaje się, że zasadniczym celem OMB było zachowanie lub ochrona, za pomocą RVTC, interesów branży taksówkarskiej.
- 30 W tych okolicznościach Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (wyższy trybunał sprawiedliwości Katalonii) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy art. 49 i art. 107 ust. 1 TFUE stoją na przeszkodzie przepisom krajowym – ustawowym i wykonawczym – które bez uzasadnionego powodu ograniczają liczbę zezwoleń na świadczenie usług wynajmu [PHV] do jednego lub mniej na trzydzieści wydanych licencji na taksówkę?
 - 2) Czy art. 49 i art. 107 ust. 1 TFUE stoją na przeszkodzie przepisom krajowym, które bez uzasadnionego powodu wprowadzają wymóg uzyskania drugiego zezwolenia i dodatkowe wymogi w odniesieniu do [PHV], które mają być wykorzystywane do świadczenia usług na obszarze miejskim?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 31 OMB uważa, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny z trzech powodów. Przede wszystkim postanowienie odsyłające nie wspomina o mających zastosowanie przepisach regionalnych i lokalnych i pomija okoliczność, że istnieje regulacja, na której opierają się przepisy RVTC, zarówno w odniesieniu do kompetencji OMB, jak i uzasadnienia tego rozporządzenia w zakresie ochrony środowiska. Następnie okoliczności sporu dotyczą tylko jednego państwa członkowskiego, a pytania prejudycjalne dotyczą raczej wykładni prawa krajowego niż wykładni prawa Unii. Wreszcie OMB podkreśla jego zdaniem tendencyjne sformułowanie pytań prejudycjalnych, które ma na celu wywarcie wpływu na Trybunał co do istoty sprawy.
- 32 P&L zauważa, że pierwsze pytanie prejudycjalne dotyczy, poza RVTC, przepisów „ustawodawczych i wykonawczych”. Jednakże ograniczenie w zakresie udzielania licencji na świadczenie usług PHV do jednej trzydziestej liczby licencji na świadczenie usług taksówkarskich wynika wyłącznie z RVTC. W związku z tym to pierwsze pytanie wykracza poza ramy sporu zawisłego przed sądem odsyłającym, a zatem jest pozbawione znaczenia dla rozstrzygnięcia tego sporu.
- 33 Zdaniem ANT sąd odsyłający zadaje w rzeczywistości cztery pytania prejudycjalne, z których dwa dotyczą wykładni przepisów dotyczących swobody przedsiębiorczości, a dwa pozostałe – wykładni przepisów stanowiących część systemu pomocy państwa.
- 34 Oba pytania dotyczące swobody przedsiębiorczości powinny zostać uznane za niedopuszczalne, ponieważ Trybunał odpowiedział już na nie w ten sposób, że skoro każde ograniczenie swobody przedsiębiorczości musi być uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego, sąd krajowy powinien, jeśli uzna, tak jak sąd odsyłający, że taki względ nie istnieje, odstąpić od stosowania rozpatrywanego przepisu krajowego lub stwierdzić jego nieważność. Ponadto, gdyby pytania te zostały zinterpretowane w ten sposób, że sąd krajowy pyta, czy przepisy RVTC są zgodne z wymogami niezbędności i proporcjonalności, byłyby one niedopuszczalne, ponieważ Trybunał zostałby w ten sposób poproszony o przeprowadzenie analizy, której przeprowadzenie do niego nie należy, lecz jest zadaniem sądu krajowego. Co więcej, Tribunal Supremo (sąd najwyższy) przeprowadził już taką analizę i nie ma wątpliwości co do zgodności rozpatrywanych przepisów krajowych z prawem Unii, co dowodzi, że pytania zadane przez sąd odsyłający nie są użyteczne dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym.
- 35 Podobnie oba pytania dotyczące zakazu pomocy państwa są niedopuszczalne, ponieważ Trybunał wyraźnie odpowiedział na podobne pytania w wyroku z dnia 14 stycznia 2015 r., Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9), a sąd odsyłający nie przedstawił żadnego wyjaśnienia co do konieczności zniuansowania lub wyjaśnienia tego orzecznictwa w niniejszej sprawie.
- 36 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach postępowania, o którym mowa w art. 267 TFUE, wyłącznie do sądu krajowego, przed którym toczy się spór i który wobec tego musi przyjąć na siebie odpowiedzialność za wydane orzeczenie, należy ocena, w świetle konkretnych okoliczności sprawy, zarówno niezbędności orzeczenia prejudycjalnego do wydania wyroku, jak i istotnego charakteru pytań skierowanych do Trybunału. W związku z tym, jeśli postawione pytania

- dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest w zasadzie zobowiązany do wydania orzeczenia (wyrok z dnia 20 września 2022 r., VD i SR, C-339/20 i C-397/20, EU:C:2022:703, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 37 Odmowa udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne zadane przez sąd krajowy jest możliwa jedynie wtedy, gdy żądana wykładnia prawa Unii w sposób oczywisty nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym lub też gdy problem ma charakter hipotetyczny albo gdy Trybunałowi nie przedstawiono okoliczności faktycznych i prawnych koniecznych do tego, aby mógł odpowiedzieć na zadane mu pytania w użyteczny sposób (wyrok z dnia 20 września 2022 r., VD i SR, C-339/20 i C-397/20, EU:C:2022:703, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 38 W tym ostatnim względzie należy przypomnieć, że konieczność dokonania użytecznej dla sądu krajowego wykładni prawa Unii wymaga, by sąd ten określił faktyczne i prawne ramy, w jakich mieszczą się stawiane przez niego pytania, lub by przynajmniej wyjaśnił on założenia faktyczne, na których owe pytania są oparte (wyrok z dnia 5 marca 2019 r., Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 39 Z art. 94 lit. a) i c) regulaminu postępowania przed Trybunałem wynika zatem, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym powinien zawierać w szczególności związek omówienie przedmiotu sporu oraz istotnych okoliczności faktycznych sprawy, jakie ustalił sąd odsyłający, lub przynajmniej wskazanie okoliczności faktycznych, na których oparte są pytania, jak również omówienie powodów, dla których sąd odsyłający rozpatruje kwestię wykładni lub ważności określonych przepisów prawa Unii, jak również związku, jaki dostrzega on między tymi przepisami a uregulowaniami krajowymi, które mają zastosowanie w sporze w postępowaniu głównym.
- 40 W niniejszej sprawie, po pierwsze, w odniesieniu do zastrzeżenia OMB, zgodnie z którym postanowienie odsyłające nie wymienia wszystkich właściwych przepisów krajowych, regionalnych i lokalnych, należy stwierdzić, że owo postanowienie odsyłające zawiera wystarczającą liczbę informacji, aby umożliwić Trybunałowi zrozumienie zarówno ram prawnych i faktycznych sporu w postępowaniu głównym, jak i znaczenia i zakresu zadanych pytań prejudycjalnych. Wynika z tego, że wspomniane postanowienie spełnia wymogi ustanowione w art. 94 lit. a) regulaminu postępowania.
- 41 Po drugie, podnosząc, że pytania prejudycjalne odnoszą się do krajowych przepisów ustawowych i wykonawczych, podczas gdy sprawa w postępowaniu głównym dotyczy jedynie zgodności z prawem RVTC, P&L zwraca się w rzeczywistości do Trybunału o ustalenie dokładnego zakresu mającego zastosowanie prawa krajowego, co nie należy do jego właściwości.
- 42 Trybunał powinien bowiem uwzględnić, w ramach podziału kompetencji pomiędzy sądami Unii a sądami krajowymi, kontekst faktyczny i prawny, w który wpisują się pytania prejudycjalne, tak jak ów kontekst został określony w postanowieniu odsyłającym. A zatem rozpatrzenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym powinno być dokonane w świetle wykładni prawa krajowego przedstawionej przez sąd odsyłający [wyrok z dnia 20 października 2022 r., Centre public d'action sociale de Liège (Cofnięcie lub zawieszenie decyzji nakazującej powrót), C-825/21, EU:C:2022:810, pkt 35].

- 43 W związku z tym, jeśli sąd odsyłający określił faktyczne i prawne ramy, w jakich mieszczą się stawiane przez niego pytania, ich prawidłowość nie podlega kontroli Trybunału (wyrok z dnia 5 marca 2019 r., *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172, pkt 50).
- 44 Po trzecie, art. 94 lit. c) regulaminu postępowania wymaga od sądu odsyłającego przedstawienia powodów, dla których powziął on wątpliwości w przedmiocie wykładni przepisów prawa Unii będących przedmiotem pytań prejudycjalnych. Jednakże sformułowanie pytań prejudycjalnych, nawet przy założeniu, że ma ono na celu, jak podnosi OMB, wywarcie wpływu na Trybunał, nie może samo w sobie spowodować niedopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, ponieważ taka okoliczność nie odpowiada żadnej z przesłanek, o których mowa w pkt 37 niniejszego wyroku.
- 45 Po czwarte, nawet przy założeniu, że – jak twierdzi ANT – odpowiedzi, jakich należy udzielić na pytania prejudycjalne, wynikają w niniejszej sprawie jasno z orzecznictwa Trybunału, z art. 99 regulaminu postępowania wynika, że taka okoliczność nie skutkuje niedopuszczalnością wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, lecz upoważnia Trybunał do udzielenia na nie odpowiedzi w drodze postanowienia.
- 46 Po piąte, ponieważ zadane pytania prejudycjalne dotyczą wykładni art. 49 i art. 107 ust. 1 TFUE, ANT niesłusznie twierdzi, że w pytaniach tych ograniczono się do zwrócenia się do Trybunału o dokonanie oceny okoliczności faktycznych, która nie należy do jego właściwości.
- 47 Po szóste, okoliczność, że krajowy sąd najwyższy zbadał już w ramach sporu wykazującego podobieństwo do sporu rozpatrywanego w postępowaniu głównym potencjalne znaczenie przepisów prawa Unii wskazanych przez sąd odsyłający, nie może powodować niedopuszczalności odesłania prejudycjalnego mającego na celu wydanie przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie wykładni tych przepisów zgodnie z art. 267 TFUE. Taka okoliczność nie odpowiada bowiem żadnej z przesłanek niedopuszczalności przypomnianych w pkt 37 niniejszego wyroku.
- 48 Po siódme, w zakresie, w jakim OMB podnosi, że wszystkie aspekty sporu w postępowaniu głównym ograniczają się do jednego państwa członkowskiego, należy przypomnieć, że sąd odsyłający wyjaśnił, iż skarga P&L jest częścią grupy piętnastu skarg o stwierdzenie nieważności RVTC, z których jedna została wniesiona przez „platformy międzynarodowe” internetowe, co wskazuje na to, że skarga w postępowaniu głównym ma na celu stwierdzenie nieważności przepisów prawa krajowego, które mają zastosowanie również do obywateli innych państw członkowskich, wobec czego orzeczenie, które sąd odsyłający wyda w następstwie niniejszego wyroku, może wywoływać skutki również wobec tych ostatnich obywateli (zob. podobnie wyrok z dnia 8 maja 2013 r., *Libert i in.*, C-197/11 i C-203/11, EU:C:2013:288, pkt 35).
- 49 Otóż, jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, jeżeli sąd odsyłający wnosi do niego o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w ramach postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności przepisów mających zastosowanie nie tylko do obywateli danego państwa członkowskiego, lecz także do obywateli innych państw członkowskich, orzeczenie, które sąd ten wydaje w następstwie wyroku wydanego przez Trybunał w trybie prejudycjalnym, wywołuje również skutki wobec tych ostatnich obywateli, co uzasadnia udzielenie przez Trybunał odpowiedzi na pytania prejudycjalne skierowane do niego w odniesieniu do postanowień traktatu FUE dotyczących podstawowych wolności, mimo iż wszystkie elementy postępowania głównego są ograniczone do jednego państwa członkowskiego (wyrok z dnia 7 września 2022 r., *Cilevičs i in.*, C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 50 Z powyższych rozważań wynika, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

Co do istoty

W przedmiocie pytań dotyczących art. 107 ust. 1 TFUE

- 51 Poprzez te pytania prejudycjalne sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia w szczególności, czy art. 107 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu mającemu zastosowanie do aglomeracji, które przewiduje, po pierwsze, że do świadczenia usług PHV w tej aglomeracji wymagane jest, obok zezwolenia krajowego na świadczenie miejskich i międzymiastowych usług PHV, specjalne zezwolenie, a po drugie, że liczba licencji na świadczenie usług PHV jest ograniczona do jednej trzydziestej liczby licencji na świadczenie usług taksówkarskich wydanych dla tej aglomeracji.
- 52 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału uznanie danego środka krajowego za „pomoc państwa” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE wymaga spełnienia wszystkich czterech następujących przesłanek. Po pierwsze, musi to być interwencja państwa lub przy użyciu zasobów państwowych. Po drugie, środek ten musi być w stanie wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Po trzecie, musi on przyznawać beneficjentowi selektywną korzyść. Po czwarte, musi zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem (wyrok z dnia 11 listopada 2021 r., Autostrada Wielkopolska/Komisja i Polska, C-933/19 P, EU:C:2021:905, pkt 103 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 53 Jeśli chodzi o przesłankę dotyczącą użycia zasobów państwowych, należy przypomnieć, że pojęcie pomocy obejmuje nie tylko świadczenia o charakterze pozytywnym, takie jak przyznanie subwencji, lecz również różne formy środków interwencyjnych, które zmniejszają koszty obciążające zwykle budżet przedsiębiorstwa i które, nie będąc przez to subwencjami w ścisłym znaczeniu tego słowa, mają jednak taki sam charakter oraz identyczny skutek (wyrok z dnia 14 stycznia 2015 r., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 54 W konsekwencji, do celów stwierdzenia istnienia pomocy państwa należy wykazać dostatecznie bezpośredni związek między z jednej strony korzyścią przyznaną beneficjentowi a z drugiej strony uszczupleniem budżetu państwowego bądź wystąpieniem dostatecznie konkretnego gospodarczego ryzyka powstania obciążeń dla tego budżetu (wyrok z dnia 14 stycznia 2015 r., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 55 W niniejszej sprawie wystarczy stwierdzić, że z postanowienia odsyłającego w żaden sposób nie wynika, by uregulowanie rozpatrywane w postępowaniu głównym wiązało się z zaangażowaniem zasobów państwowych.
- 56 W szczególności, po pierwsze, ani wymóg zezwolenia wydawanego przez OMB na prowadzenie działalności usługowej PHV w aglomeracji Barcelony, ani ograniczenie liczby licencji na świadczenie takich usług do jednej trzydziestej liczby licencji na świadczenie usług taksówkarskich wydanych dla tej aglomeracji nie wydają się być świadczeniami o charakterze pozytywnym, takimi jak subwencje, na rzecz przedsiębiorstw świadczących usługi taksówkarskie, ani zmniejszać kosztów obciążających zwykle budżet tych przedsiębiorstw.

- 57 Po drugie, te dwa środki nie wydają się prowadzić do uszczuplenia budżetu państwowego lub wystąpienia dostatecznie konkretnego gospodarczego ryzyka powstania obciążeń dla tego budżetu, z korzyścią dla przedsiębiorstw świadczących usługi taksówkarskie.
- 58 W tych okolicznościach na przedstawione pytania należy odpowiedzieć, że art. 107 ust. 1 TFUE nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu mającemu zastosowanie do aglomeracji, które przewiduje, po pierwsze, że do świadczenia usług PHV w tej aglomeracji wymagane jest, obok zezwolenia krajowego na świadczenie miejskich i międzymiastowych usług PHV, specjalne zezwolenie, a po drugie, że liczba licencji na świadczenie takich usług jest ograniczona do jednej trzydziestej liczby licencji na świadczenie usług taksówkarskich wydanych dla tej aglomeracji, o ile środki te nie wiążą się z zaangażowaniem zasobów państwowych w rozumieniu tego przepisu.

W przedmiocie pytań dotyczących art. 49 TFUE

- 59 Poprzez te pytania prejudycjalne sąd odsyłający dąży również w istocie do ustalenia, czy art. 49 TFUE stoi na przeszkodzie uregulowaniu mającemu zastosowanie do aglomeracji, które przewiduje, po pierwsze, że do świadczenia usług PHV w tej aglomeracji wymagane jest, obok zezwolenia krajowego na świadczenie miejskich i międzymiastowych usług PHV, specjalne zezwolenie, a po drugie, że liczba licencji na świadczenie takich usług jest ograniczona do jednej trzydziestej liczby licencji na świadczenie usług taksówkarskich wydanych dla tej aglomeracji.
- 60 Artykuł 49 akapit pierwszy TFUE stanowi, że w ramach postanowień zawartych w rozdziale 2 tytułu IV w części trzeciej traktatu FUE ograniczenia swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego są zakazane.
- 61 Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem za ograniczenia swobody przedsiębiorczości należy uznać wszelkie przepisy, które uniemożliwiają, utrudniają lub czynią mniej atrakcyjnym korzystanie ze swobody zagwarantowanej w art. 49 TFUE (wyrok z dnia 7 września 2022 r., Cilevičs i in., C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 61 i przytoczone tam orzecnictwo).
- 62 Jak wskazał zasadniczo rzecznik generalny w pkt 51–55 opinii, po pierwsze, wymóg posiadania specjalnego zezwolenia na świadczenie usług PHV w aglomeracji Barcelony, obok zezwolenia krajowego na świadczenie miejskich i międzymiastowych usług PHV, stanowi sam w sobie ograniczenie wykonywania swobody zagwarantowanej w art. 49 TFUE, ponieważ taki wymóg skutecznie ogranicza dostęp do rynku dla każdego nowego podmiotu gospodarczego (zob. podobnie wyrok z dnia 10 marca 2009 r., Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, pkt 34; zob. także analogicznie wyrok z dnia 22 stycznia 2002 r., Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, pkt 29).
- 63 Po drugie, jest tak również w przypadku ograniczenia liczby licencji na świadczenie takich usług PHV do jednej trzydziestej liczby licencji na świadczenie usług taksówkarskich wydanych dla tej aglomeracji, które również należy uznać za ograniczenie swobody przedsiębiorczości, ponieważ takie ograniczenie wprowadza limit liczby podmiotów świadczących usługi PHV mających siedzibę w tej aglomeracji.
- 64 Jak wynika z utrwalonego orzecnictwa, takie ograniczenia swobody przedsiębiorczości mogą być dopuszczone jedynie pod warunkiem, po pierwsze, że są uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego, a po drugie, że są zgodne z zasadą proporcjonalności, co oznacza, iż muszą

być odpowiednie do zagwarantowania w sposób spójny i konsekwentny realizacji zamierzonego celu i nie wykraczać poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia (wyrok z dnia 7 września 2022 r., Cilevičs i in., C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).

– *W przedmiocie istnienia nadrzędnych względów interesu ogólnego*

- 65 Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jak również z uwag przedstawionych przez OMB i rząd hiszpański przed Trybunałem wynika, że poprzez dwa środki rozpatrywane w postępowaniu głównym RVTC ma na celu przede wszystkim zapewnienie jakości, bezpieczeństwa i dostępności usług taksówkarskich w aglomeracji Barcelony, uznawanych za „usługi świadczone w interesie ogólnym”, w szczególności poprzez zachowanie „właściwej równowagi” między liczbą podmiotów świadczących usługi taksówkarskie a liczbą podmiotów świadczących usługi PHV, następnie prawidłowe zarządzanie transportem, ruchem i przestrzenią publiczną w tej aglomeracji i wreszcie ochronę środowiska w tej aglomeracji.
- 66 Co się tyczy w szczególności celu polegającego na zapewnieniu jakości, bezpieczeństwa i dostępności usług taksówkarskich, z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika przede wszystkim, że świadczenie usług taksówkarskich jest ściśle regulowane, ponieważ usługi te podlegają między innymi limitom licencji, taryfom regulowanym, obowiązkowi zapewnienia powszechnego transportu i muszą być dostępne dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej. Ze względu na te cechy OMB uznaje usługi taksówkarskie za „usługi świadczone w interesie ogólnym”, które zasługują na ochronę jako ważny element ogólnej organizacji transportu miejskiego w aglomeracji Barcelony.
- 67 OMB podnosi następnie, że rentowność świadczenia usług taksówkarskich wydaje się zagrożona rosnącą konkurencją ze strony usług PHV. W tych okolicznościach zachowanie równowagi między tymi dwoma formami transportu miejskiego jest postrzegane przez decydentów politycznych, zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym, jako właściwy i proporcjonalny środek gwarantujący utrzymanie usług taksówkarskich jako świadczonych w interesie ogólnym usług włączonych do ogólnego modelu transportu miejskiego.
- 68 Wreszcie sąd odsyłający i niektórzy uczestnicy postępowania zauważyli, że Tribunal Supremo (sąd najwyższy) uznał w wyroku z dnia 4 czerwca 2018 r., że to organy władzy publicznej dokonują wyboru organizacji oraz stosownych rodzajów transportu miejskiego, że w ramach takiego wyboru organy te mogą zdecydować się na utrzymanie usług taksówkarskich, które posiadają cechy przypomniane w pkt 66 niniejszego wyroku i stanowią w związku z tym „usługi świadczone w interesie ogólnym”, i że wobec tego uzasadnione jest zachowanie równowagi między tym rodzajem transportu miejskiego a usługami PHV w celu zagwarantowania utrzymania tych usług świadczonych w interesie ogólnym, oraz że ustanowienie w tym celu proporcji między liczbą licencji na świadczenie usług PHV a liczbą licencji na usługi taksówkarskie, która może wynosić maksymalnie jeden do trzydziestu, jest, wobec braku mniej restrykcyjnej alternatywy, właściwym i proporcjonalnym środkiem.
- 69 W tym względzie, po pierwsze, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 75 i 76 opinii, cel prawidłowego zarządzania transportem, ruchem drogowym i przestrzenią publiczną aglomeracji, z jednej strony, oraz cel ochrony środowiska w takiej aglomeracji, z drugiej strony, mogą stanowić nadrzędne względy interesu ogólnego (zob. podobnie wyroki: z dnia 24 marca 2011 r., Komisja/Hiszpania, C-400/08, EU:C:2011:172, pkt 74; a także z dnia 30 stycznia 2018 r., X i Visser, C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, pkt 134, 135).

- 70 Po drugie, z utrwalonego orzecznictwa wynika jednak, że cele o charakterze wyłącznie gospodarczym nie mogą stanowić nadrzędnych względów interesu ogólnego uzasadniających ograniczenie podstawowej swobody zagwarantowanej w traktacie (wyroki: z dnia 11 marca 2010 r., *Attanasio Group*, C-384/08, EU:C:2010:133, pkt 55; z dnia 24 marca 2011 r., *Komisja/Hiszpania*, C-400/08, EU:C:2011:172, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo). W szczególności Trybunał orzekł już podobnie, że cel w postaci zagwarantowania rentowności konkurencyjnej linii autobusowej, jako pobudka o charakterze czysto gospodarczym, nie może stanowić takiego nadrzędnego względu interesu ogólnego (wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r., *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:814, pkt 51).
- 71 W niniejszej sprawie, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 61 opinii, również cel polegający na zapewnieniu rentowności usług taksówkarskich należy uznać za pobudkę o charakterze czysto gospodarczym, który nie może stanowić nadrzędnego względu interesu ogólnego w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w poprzednim punkcie niniejszego wyroku.
- 72 Wynika z tego, że nie można powoływać się na ten cel, aby uzasadnić w szczególności konieczność zachowania równowagi między dwoma rodzajami transportu miejskiego rozpatrywanymi w postępowaniu głównym czy też zachowania proporcji między licencjami na świadczenie usług PHV a zezwoleniami na świadczenie usług taksówkarskich, które są względami o charakterze czysto ekonomicznym.
- 73 Po trzecie, ustaleń tych nie podważa okoliczność, że usługi taksówkarskie są kwalifikowane w prawie hiszpańskim jako „usługi świadczone w interesie ogólnym”.
- 74 Po pierwsze, jak słusznie podniosła Komisja Europejska na rozprawie, cel realizowany za pomocą środka ograniczającego swobodę przedsiębiorczości musi sam w sobie stanowić nadrzędny wzgląd interesu ogólnego w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 64 niniejszego wyroku, przy czym kwalifikacja tego celu w prawie krajowym nie może mieć wpływu na ocenę, jakiej należy dokonać w tym względzie.
- 75 Po drugie, w aktach sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nie ma niczego, co wskazywałoby na to, by podmiotom świadczącym usługi taksówkarskie w aglomeracji Barcelony powierzono zarządzanie usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym (zwanymi dalej „UOIG”) w rozumieniu art. 106 ust. 2 TFUE, ani na to, by brak ograniczenia swobody przedsiębiorczości podmiotów świadczących usługi PHV stanowił prawną lub faktyczną przeszkodę w wykonywaniu szczególnych zadań z zakresu usług publicznych powierzonych wspomnianym podmiotom świadczącym usługi taksówkarskie.
- 76 W tym względzie należy przypomnieć, że chociaż państwom członkowskim przysługuje uprawnienie do określania zakresu i organizacji świadczenia UOIG z uwzględnieniem w szczególności celów odpowiadających ich polityce krajowej i że w związku z tym państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania, który może zostać zakwestionowany przez Komisję jedynie w przypadku oczywistego błędu, to owo uprawnienie nie może być nieograniczone i w każdym wypadku powinno być wykonywane z poszanowaniem prawa Unii (wyrok z dnia 3 września 2020 r., *Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland i in./Komisja*, C-817/18 P, EU:C:2020:637, pkt 95 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 77 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału dana usługa wiąże się z ogólnym interesem gospodarczym wówczas, gdy interes ten wykazuje szczególne cechy w porównaniu z interesem leżącym w innych rodzajach działalności w ramach życia gospodarczego (wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., Komisja/Węgry, C-171/17, EU:C:2018:881, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 78 Ponadto, aby dana usługa mogła zostać uznana za UOIG, musi być ona świadczona w ramach szczególnych zadań z zakresu usług publicznych powierzonych usługodawcy przez dane państwo (wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., Komisja/Węgry, C-171/17, EU:C:2018:881, pkt 52).
- 79 Istotne jest zatem, aby przedsiębiorstwom będącym beneficjentami rzeczywiście zostało powierzone wykonanie zobowiązań z zakresu usług publicznych oraz aby zobowiązania te zostały jasno określone w prawie krajowym, co zakłada istnienie aktu lub aktów władzy publicznej, w których określone są w wystarczająco dokładny sposób co najmniej charakter, czas trwania i treść zobowiązań z zakresu usług publicznych ciążących na przedsiębiorstwach, którym powierzono zadanie wykonania tych zobowiązań (zob. podobnie wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Comunidad Autónoma del País Vasco i in./Komisja, od C-66/16 P do C-69/16 P, EU:C:2017:999, pkt 72, 73).
- 80 Ponadto art. 106 ust. 2 TFUE stanowi, po pierwsze, że przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania UOIG podlegają regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych, a po drugie, że rozwój handlu nie może zostać naruszony w sposób pozostający w sprzeczności z interesem Unii. Tak więc samo brzmienie art. 106 ust. 2 TFUE wskazuje, że odstępstwa od norm traktatów są dopuszczalne jedynie wtedy, gdy są konieczne do wykonywania poszczególnych zadań powierzonych przedsiębiorstwu zobowiązanemu do zarządzania UOIG (wyrok z dnia 3 września 2020 r., Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland i in./Komisja, C-817/18 P, EU:C:2020:637, pkt 96, 97).
- 81 Tymczasem okoliczność, że świadczenie usług taksówkarskich wykazuje cechy wskazane w pkt 66 niniejszego wyroku i jest w związku z tym w znacznym stopniu uregulowane, nie pozwala na stwierdzenie, że interes związany z prowadzeniem tej działalności ma, w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 77 niniejszego wyroku, szczególne cechy w porównaniu z interesem, jaki jest związany z prowadzeniem innych rodzajów działalności gospodarczej, ani że podmiotom świadczącym usługi taksówkarskie zostały powierzone, za pomocą wystarczająco precyzyjnych w tym zakresie aktów władzy publicznej, szczególne zadania z zakresu usług publicznych.
- 82 Po czwarte, o ile z jego wskazanych w pkt 66 niniejszego wyroku cech wynika niewątpliwie, że uregulowanie usług taksówkarskich ma na celu w szczególności zapewnienie jakości, bezpieczeństwa i dostępności tych usług z korzyścią dla użytkowników, niemniej jednak należy uznać, że środki rozpatrywane w postępowaniu głównym nie służą same w sobie realizacji tych celów.
- 83 W świetle powyższych rozważań jedynie cele prawidłowego zarządzania transportem, ruchem i przestrzenią publiczną z jednej strony oraz ochroną środowiska z drugiej strony mogą być powołane w niniejszej sprawie jako nadrzędne względy interesu ogólnego w celu uzasadnienia środków rozpatrywanych w postępowaniu głównym.

– *W przedmiocie proporcjonalności środków rozpatrywanych w postępowaniu głównym*

84 W odniesieniu do kwestii, czy środki te są odpowiednie dla zapewnienia w sposób spójny i systematyczny realizacji celów wymienionych w pkt 83 niniejszego wyroku i nie wykraczają poza to, co jest konieczne do ich osiągnięcia, należy dokonać rozróżnienia pomiędzy wymogiem uzyskania drugiego zezwolenia na świadczenie usług PHV a ograniczeniem liczby licencji na świadczenie usług PHV do jednej trzydziestej liczby licencji na świadczenie usług taksówkarskich.

– *W przedmiocie proporcjonalności wymogu uzyskania drugiego zezwolenia*

85 Co się tyczy wymogu posiadania specjalnego zezwolenia na świadczenie usług PHV w aglomeracji Barcelony, z utrwalonego orzecznictwa wynika przede wszystkim, że system uprzednich zezwoleń administracyjnych nie może uzasadniać uznaniowości władz krajowych pozbawiającej skuteczności przepisy prawa Unii, zwłaszcza te dotyczące swobód podstawowych rozpatrywane w postępowaniu głównym (wyrok z dnia 22 stycznia 2002 r., Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

86 W konsekwencji, aby system uprzednich zezwoleń administracyjnych był uzasadniony, pomimo iż wprowadza odstępstwo od takich podstawowych swobód, musi on w każdym przypadku opierać się na obiektywnych, niedyskryminacyjnych i z góry znanych kryteriach po to, by poddać kontroli korzystanie przez krajowe organy z uprawnień dyskrecyjnych, aby nie były one wykonywane w sposób arbitralny (wyrok z dnia 22 stycznia 2002 r., Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

87 Następnie nie można uznać za konieczny dla osiągnięcia zamierzonego celu ustanowionego przez państwo członkowskie środka, który w istocie przewiduje powtórzenie weryfikacji przeprowadzonych już w ramach innych procedur albo w tym samym państwie, albo w innym państwie członkowskim (zob. podobnie wyrok z dnia 22 stycznia 2002 r., Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, pkt 36).

88 Wreszcie procedura uzyskania uprzedniego zezwolenia byłaby konieczna tylko wtedy, gdyby kontrolę następczą należało uznać za przeprowadzaną zbyt późno, żeby zagwarantować jej faktyczną skuteczność i umożliwić osiągnięcie zamierzonego celu (wyrok z dnia 22 stycznia 2002 r., Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, pkt 39).

89 W niniejszej sprawie, po pierwsze, wymóg uzyskania uprzedniego zezwolenia może oczywiście być odpowiedni do osiągnięcia celów prawidłowego zarządzania transportem, ruchem drogowym i przestrzenią publiczną oraz celu ochrony środowiska. Ponadto, biorąc pod uwagę charakter rozpatrywanej usługi, wiążącej się z korzystaniem z samochodów osobowych, których często nie można odróżnić od innych samochodów tej kategorii, używanych prywatnie, ponadto na dużym obszarze miejskim, można uznać, że kontrola następcza byłaby przeprowadzana zbyt późno, aby zagwarantować jej faktyczną skuteczność i umożliwić osiągnięcie zamierzonych celów. Wynika z tego, że wymóg uzyskania takiego uprzedniego zezwolenia można uznać za konieczny w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 88 niniejszego wyroku.

90 Niemniej jednak, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 64 i 86 niniejszego wyroku, trzeba jeszcze, aby kryteria mające zastosowanie do udzielania, odmowy oraz, w stosownym przypadku, cofnięcia licencji na świadczenie usług PHV, były odpowiednie do zapewnienia w sposób spójny i systematyczny realizacji tych celów, czego zbadanie należy do sądu odsyłającego.

- 91 Po drugie, ponieważ P&L podniosła przed Trybunałem między innymi, że właściwy organ administracyjny zastrzega sobie, w zależności od sytuacji na rynku, prawo do unieważnienia licencji na świadczenie usług PHV, do sądu odsyłającego należeć będzie w szczególności zbadanie, czy korzystanie z uprawnień dyskrecjonalnych przyznanych temu organowi z poszanowaniem wspomnianych kryteriów jest wystarczająco poddane kontroli w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 86 niniejszego wyroku, aby nie były one wykonywane w sposób arbitralny.
- 92 Po trzecie, ponieważ P&L utrzymuje ponadto, że wymóg uzyskania specjalnego zezwolenia na świadczenie usług PHV w aglomeracji Barcelony powieli istniejące procedury i wymogi dotyczące wydania zezwolenia krajowego przewidzianego dla wykonywania tej działalności, sąd odsyłający powinien, zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 87 niniejszego wyroku, upewnić się, że procedury ustanowione w celu wydania tego specjalnego zezwolenia nie przewidują powtórzenia weryfikacji, które zostały już przeprowadzone w ramach tej innej procedury w tym samym państwie członkowskim.
- 93 Badając konieczność uzyskania takiego specjalnego zezwolenia, sąd odsyłający będzie musiał ocenić w szczególności, czy specyfika aglomeracji Barcelony uzasadnia wprowadzenie tego wymogu, obok wymogu uzyskania zezwolenia krajowego, dla osiągnięcia celów prawidłowego zarządzania transportem, ruchem drogowym i przestrzenią publiczną oraz celu ochrony środowiska w tej aglomeracji.
- *W przedmiocie proporcjonalności ograniczenia liczby licencji na świadczenie usług PHV do jednej trzydziestej liczby licencji na świadczenie usług taksówkarskich*
- 94 Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 80 i 81 opinii, w postępowaniu przed Trybunałem nie wskazano na nic, co pozwoliłoby wykazać, że środek ograniczający liczbę licencji na świadczenie usług PHV do jednej trzydziestej liczby licencji na świadczenie usług taksówkarskich jest odpowiedni do zagwarantowania realizacji celów prawidłowego zarządzania transportem, ruchem i przestrzenią publiczną oraz ochrony środowiska.
- 95 W tym względzie zarówno z pkt 9 preambuły RVTC, jak i z systematyki RVTC, która wynika w szczególności z art. 7 i 9–11 tego rozporządzenia, wydaje się wynikać, że ograniczenie liczby licencji na świadczenie usług PHV stanowi kluczowy element, za pomocą którego rozporządzenie to zmierza do osiągnięcia tych celów.
- 96 Tymczasem argumenty podniesione w ramach postępowania przed Trybunałem w szczególności przez P&L, Tapoca VTC1 i Komisję, zgodnie z którymi:
- usługi PHV ograniczają korzystanie z samochodów prywatnych;
 - nielogiczne jest powoływanie się na problemy związane z parkowaniem na drogach publicznych OMB, skoro RVTC nakłada na przedsiębiorstwa świadczące usługi PHV obowiązek posiadania własnego miejsca postojowego i zakaz postoju na drogach publicznych;
 - usługi PHV mogą przyczynić się do osiągnięcia celu, jakim jest skuteczna i sprzyjająca włączeniu społecznemu mobilność, dzięki ich poziomowi cyfryzacji i elastyczności w świadczeniu usług, takich jak platforma technologiczna dostępna dla osób niewidomych; a

- uregulowania państwowe zachęcają do korzystania z pojazdów wykorzystujących alternatywne źródła energii do świadczenia usług PHV;

nie zostały podważone ani przez OMB, ani przez rząd hiszpański. W odpowiedzi na pytanie zadane przez Trybunał na rozprawie rząd ten wskazał bowiem, że nie ma wiedzy o istnieniu jakiegokolwiek analizy wpływu floty PHV na transport, ruch drogowy, przestrzeń publiczną i środowisko w aglomeracji Barcelony, czy też analizy w przedmiocie skutków, jakie mają przepisy wprowadzone przez RVTC w kontekście realizacji celów wymienionych w pkt 94 niniejszego wyroku.

- 97 W związku z tym, z zastrzeżeniem oceny, której powinien dokonać sąd odsyłający, również w świetle ewentualnych okoliczności, które nie zostały podane do wiadomości Trybunału, ograniczenie liczby licencji na świadczenie usług PHV do jednej trzydziestej liczby licencji na świadczenie usług taksówkarskich nie wydaje się odpowiednie do zapewnienia realizacji celów prawidłowego zarządzania transportem, ruchem drogowym i przestrzenią publiczną.
- 98 Ponadto w aktach sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nie ma niczego, co wskazywałoby na to, że takie ograniczenie liczby licencji na świadczenie usług PHV nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia wspomnianych celów.
- 99 Nie można bowiem wykluczyć, że ewentualny wpływ floty PHV na transport, ruch drogowy i przestrzeń publiczną w aglomeracji Barcelony mógłby być odpowiednio ograniczony za pomocą mniej restrykcyjnych środków, takich jak środki organizacji usług PHV, ograniczenia tych usług w określonych przedziałach czasowych czy też ograniczenia ruchu na niektórych obszarach.
- 100 Podobnie nie można wykluczyć, że cel ochrony środowiska w aglomeracji Barcelony mógłby zostać osiągnięty za pomocą środków w mniejszym stopniu naruszających swobodę przedsiębiorczości, takich jak limity emisji dla pojazdów poruszających się po tej aglomeracji.
- 101 Niemniej jednak również w tym przypadku do sądu odsyłającego należy sprawdzenie, czy przed sądem tym zostało wykazane, że mniej restrykcyjne środki pozwoliłyby na osiągnięcie zamierzonych celów.
- 102 W świetle całości powyższych rozważań na przedstawione pytania należy odpowiedzieć, że art. 49 TFUE:
- nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu mającemu zastosowanie do aglomeracji, które przewiduje, że do świadczenia usług PHV w tej aglomeracji wymagane jest, obok zezwolenia krajowego na świadczenie miejskich i międzymiastowych usług PHV, specjalne zezwolenie, jeżeli to specjalne zezwolenie opiera się na obiektywnych, niedyskryminacyjnych i z góry znanych kryteriach, które wykluczają wszelką arbitralność i które nie przewidują powtórzenia weryfikacji już przeprowadzonych w ramach krajowej procedury wydawania zezwoleń, ale odpowiadają szczególnym potrzebom tej aglomeracji;
 - stoi na przeszkodzie uregulowaniu mającemu zastosowanie do aglomeracji, które przewiduje ograniczenie liczby licencji na świadczenie usług PHV do jednej trzydziestej liczby licencji na świadczenie usług taksówkarskich, o ile nie zostanie wykazane, że środek ten jest odpowiedni do zapewnienia w sposób spójny i systematyczny realizacji celów prawidłowego zarządzania transportem, ruchem drogowym i przestrzenią publiczną tej aglomeracji oraz celu ochrony

środowiska na jej terenie oraz że nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów.

W przedmiocie kosztów

103 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Artykuł 107 ust. 1 TFUE nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu mającemu zastosowanie do aglomeracji, które przewiduje, po pierwsze, że do świadczenia usług wynajmu prywatnych samochodów osobowych z kierowcą w tej aglomeracji wymagane jest, obok zezwolenia krajowego na świadczenie miejskich i międzymiastowych usług wynajmu prywatnych samochodów osobowych z kierowcą, specjalne zezwolenie, a po drugie, że liczba licencji na świadczenie takich usług jest ograniczona do jednej trzydziestej liczby licencji na świadczenie usług taksówkarskich wydanych dla tej aglomeracji, o ile środki te nie wiążą się z zaangażowaniem zasobów państwowych w rozumieniu tego przepisu.**
- 2) **Artykuł 49 TFUE nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu mającemu zastosowanie do aglomeracji, które przewiduje, że do świadczenia usług wynajmu prywatnych samochodów osobowych z kierowcą w tej aglomeracji wymagane jest, obok zezwolenia krajowego na świadczenie miejskich i międzymiastowych usług wynajmu prywatnych samochodów osobowych z kierowcą, specjalne zezwolenie, jeżeli to specjalne zezwolenie opiera się na obiektywnych, niedyskryminacyjnych i z góry znanych kryteriach, które wykluczają wszelką arbitralność i które nie przewidują powtórzenia weryfikacji już przeprowadzonych w ramach krajowej procedury wydawania zezwoleń, ale odpowiadają szczególnym potrzebom tej aglomeracji.**
- 3) **Artykuł 49 TFUE stoi na przeszkodzie uregulowaniu mającemu zastosowanie do aglomeracji, które przewiduje ograniczenie liczby licencji na świadczenie usług wynajmu prywatnych samochodów osobowych z kierowcą do jednej trzydziestej liczby licencji na świadczenie usług taksówkarskich, o ile nie zostanie wykazane, że środek ten jest odpowiedni do zapewnienia w sposób spójny i systematyczny realizacji celów prawidłowego zarządzania transportem, ruchem drogowym i przestrzenią publiczną tej aglomeracji oraz celu ochrony środowiska na jej terenie, oraz że nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów.**

Podpisy