



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

8 iunie 2023*

„Trimitere preliminară – Articolul 49 TFUE – Articolul 107 alineatul (1) TFUE – Serviciu de închiriere de autovehicule cu șofer (AIS) – Regim de autorizare care implică eliberarea, pe lângă o autorizație care permite furnizarea de servicii urbane și interurbane de transport pe întreg teritoriul național, a unei a doua licențe de exploatare pentru a putea furniza servicii urbane de transport într-o zonă metropolitană – Limitarea numărului de licențe de servicii de AIS la o licență pentru fiecare 30 de licențe de servicii de taximetrie”

În cauza C-50/21,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Curtea Superioară de Justiție din Catalonia, Spania), prin decizia din 19 ianuarie 2021, primită de Curte la 29 ianuarie 2021, în procedura

Prestige and Limousine SL

împotriva

Área Metropolitana de Barcelona,

Asociación Nacional del Taxi (Antaxi),

Asociación Profesional Élite Taxi,

Sindicat del Taxi de Catalunya (STAC),

Tapoca VTC1 SL,

Agrupació Taxis Companys,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul K. Lenaerts (raportor), președintele Curții, îndeplinind funcția de președinte al Camerei întâi, domnul L. Bay Larsen, vicepreședintele Curții, îndeplinind funcția de judecător al Camerei întâi, domnii P. G. Xuereb și A. Kumin și doamna I. Ziemele, judecători,

avocat general: domnul M. Szpunar,

grefier: L. Carrasco Marco, administratoare,

* Limba de procedură: spaniola.

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 5 octombrie 2022,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Prestige and Limousine SL, de F. de B. Carvajal Borrero și P. S. Soto Baselga, abogados;
- pentru Àrea Metropolitana de Barcelona, de M. Borrás Ribó, abogada;
- pentru Asociación Nacional del Taxi (Antaxi), de J. M. Baño Fos, J. M. Baño León, E. Llopis Reyna și A. Pascual Morcillo, abogados;
- pentru Asociación Profesional Élite Taxi, de J. Fontquerni Bas, procurador, și M. Vilar Cuesta, abogado;
- pentru Tapoca VTC1 SL, de J. A. Díez Herrera și J. L. Ortega Gaspar, abogados;
- pentru Agrupació Taxis Companys, de A. Canals Compan, abogado;
- pentru guvernul spaniol, de L. Aguilera Ruiz și S. Jiménez García, în calitate de agenți;
- pentru guvernul ceh, de T. Machovičová, M. Smolek și J. Vlácil, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de L. Armati, É. Gippini Fournier, P. Němečková și J. Rius Riu, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 15 decembrie 2022,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 49 și a articolului 107 alineatul (1) TFUE.
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Prestige and Limousine SL (denumită în continuare „P&L”), care oferă servicii de închiriere de autovehicule cu șofer (denumite în continuare „servicii de AIS”), pe de o parte, și printre altele Àrea Metropolitana de Barcelona (aria metropolitană Barcelona, Spania, denumită în continuare „AMB”), pe de altă parte, în legătură cu validitatea unei reglementări a AMB care impune obținerea unei licențe pentru a presta servicii de AIS în aglomerarea Barcelona și limitează numărul de licențe pentru servicii de AIS la una pentru fiecare 30 de licențe pentru servicii de taximetrie acordate în această aglomerare.

Cadrul juridic spaniol

LOTT

- 3 Articolul 43 alineatul 1 litera g) din Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres (Legea 16/1987 privind organizarea transporturilor terestre) din 30 iulie 1987 (BOE nr. 182 din 31 iulie 1987, p. 23451), astfel cum a fost modificată prin Real Decreto-Ley 3/2018 (Decretul-lege regal 3/2018) din 20 aprilie 2018 (BOE nr. 97 din 21 aprilie 2018, p. 41051) (denumită în continuare „LOTT”), prevede:

„Eliberarea autorizației pentru desfășurarea unei activități de transport public este condiționată de faptul ca întreprinderea solicitantă să facă dovada că, în conformitate cu dispozițiile legale, respectă următoarele condiții:

[...]

g) să îndeplinească, dacă este cazul, celelalte condiții specifice prevăzute de lege necesare pentru a furniza în mod corespunzător serviciile, având în vedere principiile proporționalității și nediscriminării, în ceea ce privește clasa de transport în cauză.”

- 4 Potrivit articolului 48 alineatele 1-3 din LOTT:

„1. Acordarea autorizațiilor pentru desfășurarea unei activități de transport public este reglementată astfel încât poate fi refuzată numai în cazul în care nu sunt îndeplinite condițiile necesare în acest sens.

2. Cu toate acestea, în conformitate cu normele comunităților și cu celelalte dispoziții aplicabile eventual, dacă oferta de transport public de călători prin intermediul autovehiculelor este supusă unor limitări cantitative pe teritoriul unei comunități autonome sau al unei localități, se pot impune limitări normative atât în ceea ce privește acordarea de noi autorizații pentru transportul interurban cu această clasă de vehicule, cât și în privința autorizațiilor pentru închirierea de autovehicule cu șofer.

3. Fără a aduce atingere dispozițiilor de la punctul anterior, pentru a menține un echilibru adecvat între oferta celor două modalități de transport, se impune refuzarea acordării de noi autorizații pentru închirierea de autovehicule cu șofer în cazul în care proporția dintre numărul celor existente pe teritoriul comunității autonome unde intenționează să se stabilească și numărul celor destinate transportului de călători cu autovehicule stabilite pe același teritoriu depășește raportul de o autorizație de acest fel la 30 de autorizații existente.

Cu toate acestea, comunitățile autonome care, prin delegare din partea statului, și-au asumat competențe în ceea ce privește autorizațiile de închiriere de autovehicule cu șofer pot modifica regula de proporționalitate indicată la alineatul anterior, cu condiția ca cea pe care o aplică să fie mai puțin restrictivă decât aceasta.”

- 5 Articolul 91 din LOTT prevede:

„1. Autorizațiile de transport public permit prestarea serviciilor pe întreg teritoriul național, fără restricții legate de originea sau de destinația serviciului.

Fac excepție de la cele de mai sus atât autorizațiile de asigurare a transportului interurban de călători cu autovehicule, cât și cele care permit închirierea de vehicule cu șofer, care trebuie să respecte eventualele condiții prevăzute de lege privind originea, destinația sau itinerarul serviciilor.

2. Fără a aduce atingere faptului că, în conformitate cu punctul precedent, autorizațiile privind închirierea de vehicule cu șofer permit prestarea de servicii pe întreg teritoriul național, fără restricții legate de originea sau de destinația serviciului, vehiculele utilizate pentru exercitarea acestei activități trebuie să fie utilizate în mod obișnuit pentru prestarea de servicii destinate să răspundă unor nevoi legate de teritoriul comunității autonome care a emis autorizația pe care se întemeiază.

[...]"

ROTT

- 6 În conformitate cu articolul 181 alineatul 1 din Real Decreto 1211/1990 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (Decretul regal 1211/1990 de punere în aplicare a Legii privind organizarea transporturilor terestre) din 28 septembrie 1990 (BOE nr. 241 din 8 octombrie 1990, p. 29406), astfel cum a fost modificat prin Real Decreto-Ley 1057/2015 (Decretul-lege regal 1057/2015) din 20 noiembrie 2015 (BOE nr. 279 din 21 noiembrie 2015, p. 109832) și prin Decretul-lege regal 3/2018 (denumit în continuare „ROTT”):

„Acordarea autorizațiilor de exercitare a activității de închiriere de vehicule cu șofer este condiționată de îndeplinirea de către solicitant a tuturor condițiilor prevăzute la articolul 43 alineatul 1 din LOTT, potrivit precizărilor de la alineatul următor.”

- 7 Articolul 182 alineatele 1-3 din ROTT prevede:

„1. Vehiculele acoperite de autorizațiile de exercitare a activității de închiriere de vehicule cu șofer ocupate de persoane din afara întreprinderii titulare a autorizației nu pot circula decât dacă se dovedește că asigură un serviciu comandat în prealabil.

În acest scop, contractul de închiriere a unui vehicul cu șofer trebuie să fi fost completat înainte de începerea prestării serviciului comandat, iar documentele care atestă acest contract trebuie ținute la bordul vehiculului, în conformitate cu cele stabilite de ministrul dezvoltării teritoriului.

Vehiculele acoperite de autorizațiile privind închirierea de vehicule cu șofer nu pot, în niciun caz, să circule pe drumurile publice în căutarea clienților și nici să încerce să atragă clienți care nu au comandat încă serviciul rămânând staționate în acest scop.

2. Autorizațiile privind închirierea de vehicule cu șofer permit prestarea de servicii atât urbane, cât și interurbane pe întreg teritoriul național, cu condiția ca vehiculul să fi fost închiriat în prealabil în conformitate cu dispozițiile punctului anterior.

3. În conformitate cu dispozițiile [articolului 17 alineatul 1 și ale articolului] 18 din LOTT, tarifele pentru activitatea de închiriere de vehicule cu șofer nu sunt reglementate, însă întreprinderile în cauză trebuie să pună la dispoziția publicului informații cu privire la prețurile practicate.”

Ordinul AIS

- 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 (Decretul FOM/36/2008 de punere în aplicare a secțiunii a doua a capitolului IV din titlul V, privind închirierea de vehicule cu șofer, din Regulamentul Legii privind organizarea transporturilor terestre, adoptat prin Decretul regal 1211/1990 din 28 septembrie 1990), din 9 ianuarie 2008 (BOE nr. 19 din 22 ianuarie 2008, p. 4283), astfel cum a fost modificat prin orden FOM/2799/2015 (Ordinul FOM/2799/2015) din 18 decembrie 2015 (BOE nr. 307 din 24 decembrie 2015, p. 121901) (denumit în continuare „Ordinul AIS”), prevede la articolul 1, intitulat „Caracterul obligatoriu al autorizației”, printre altele:

„Pentru exercitarea activității de închiriere de vehicule cu șofer este necesară obținerea, pentru fiecare vehicul afectat acestei activități, a unei autorizații care să permită prestarea acestui serviciu, în conformitate cu articolul 180 [din ROTT].”

- 9 Articolul 4 din Ordinul AIS, intitulat „Obiectul autorizațiilor”, are următorul cuprins:

„Autorizațiile de exercitare a activității de închiriere de vehicule cu șofer permit prestarea de servicii, atât urbane, cât și interurbane, pe întreg teritoriul național, în măsura în care vehiculul a fost închiriat în prealabil în conformitate cu dispozițiile prezentului decret.”

- 10 Articolul 5 din ordinul menționat, intitulat „Condiții pentru eliberarea autorizațiilor”, prevede:

„Eliberarea autorizațiilor privind închirierea de vehicule cu șofer este condiționată de dovedirea de către întreprinderea solicitantă a faptului că îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 181 alineatele 1 și 2 din ROTT în conformitate cu dispozițiile articolelor din prezentul decret.”

- 11 Articolul 14 din același ordin, intitulat „Eliberarea autorizațiilor”, prevede:

„În cazul în care sunt îndeplinite toate condițiile prevăzute la articolul 5, organismul competent poate refuza să elibereze autorizațiile solicitate numai în condițiile prevăzute la articolul 181 alineatul 3 din ROTT.”

RAIS

- 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 Área Metropolitana de Barcelona (Regulamentul de organizare a activității de transport urban ocazional de călători cu șofer prin intermediul vehiculelor cu maximum nouă locuri care circulă exclusiv pe teritoriul ariei metropolitane Barcelona, adoptat de Consiliul Metropolitan al ariei metropolitane Barcelona), din 26 iunie 2018 (*Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona*, din 9 iulie 2018, și DOGC nr. 7897, din 14 iunie 2019) (denumit în continuare „RAIS”), a intrat în vigoare la 25 iulie 2018.

13 RAIS enunță, la punctele 4, 5 și 9 din preambul:

„4. [...] Ley 19/2003 [del Taxi, de la Comunidad Autónoma de Cataluña (Legea 19/2003 privind taxiurile a comunității autonome Catalonia) din 4 iulie 2003 (BOE nr. 189 din 8 august 2003, p. 30708)] (LT) reglementează transportul de pasageri cu vehicule cu maximum nouă locuri, inclusiv cel al conducătorului auto, efectuat în numele unui terț în schimbul unei remunerații, în conformitate cu modalitatea denumită «servicii de taximetrie». Conținutul acestei reglementări în acest sector se traduce printr-o intervenție administrativă, întemeiată pe necesitatea de a garanta interesul public în realizarea unui nivel optim de calitate a prestării serviciului, prin limitarea numărului de autorizații și prin stabilirea de tarife obligatorii, astfel încât să se garanteze universalitatea, accesibilitatea, continuitatea și respectarea drepturilor utilizatorilor [...]

5. Astfel, este vorba despre o activitate definită [...] ca fiind de interes general exercitată de particulari, o astfel de calificare implicând ca aceasta să fie supusă măsurilor de control, de poliție și de intervenție care se impun, prin intermediul unei reglementări sectoriale.

[...]

[...]

9. Politicile publice în materie de mobilitate și de transport vizează dezvoltarea durabilă din punct de vedere ecologic și economic și, în acest scop, sunt impuse restricții privind circulația rutieră în orașe, în special cu ocazia episoadelor de poluare puternică. Amenajarea drumurilor urbane, căutarea continuă a unor spații noi pentru alte utilizări publice decât traficul rutier, alternativele de mobilitate ca pieton sau pe bicicletă sau prioritatea acordată culoarelor de transport public colectiv sunt măsuri incompatibile cu promovarea creșterii, pe de o parte, a numărului de vehicule rutiere destinate transportului urban prin închirierea cu șofer și, pe de altă parte, închirierii pentru un singur utilizator și pentru capacitatea totală a vehiculului.

Politicile publice din sectorul taxiurilor s-au bazat pe încetarea acordării de noi licențe, în plus față de cele eliberate din 1987. În plus, sunt încurajate acțiunile care limitează zilele și orele de circulație a vehiculelor și utilizarea tehnologiilor curate, cum ar fi motorul electric sau hibrid.”

14 Articolul 7 din RAIS, intitulat „Condiționarea de o autorizare prealabilă”, prevede la alineatele 1, 2 și 4-6:

„1. Activitatea de prestare a serviciului de transport de călători cu vehicule de maximum nouă locuri, inclusiv cel al conducătorului auto, în interiorul zonei de gestionare unitară a transportului urban constituită din teritoriul [AMB] este un transport urban și, prin urmare, este supusă obținerii prealabile a unei autorizații care permite desfășurarea acestei activități pentru fiecare vehicul utilizat în acest scop de titularul său.

2. Această autorizație se solicită și, după caz, se eliberează persoanei fizice sau juridice care deține în orice moment în mod clar această autorizație. Autorizațiile de exercitare a activității sunt nominale și se referă la un anumit vehicul. În acestea trebuie să figureze înmatricularea vehiculului, numărul șasiului și celelalte date considerate necesare pentru identificarea acestuia. Autorizația nu este valabilă pentru toate vehiculele deținute sau exploatate de titularul său.

[...]

4. În domeniul de aplicare teritorial al prezentului regulament, numai autorizațiile acordate de AMB permit prestarea unui serviciu, cu origine și destinație, fără a aduce atingere dispozițiilor [LOTT] în ceea ce privește acordarea respectivei autorizații sau a altora prevăzute de acesta.
5. Autorizația eliberată de [AMB] vine în plus față de celelalte autorizații eliberate de alte autorități administrative în temeiul competențelor lor.
6. Serviciul [AIS] care nu este urban în sensul articolului 7 [din prezentul] regulament nu face obiectul [prezentului] regulament și nici al regimului de autorizare pe care [prezentul regulament] îl prevede.”
- 15 Articolul 9 din acest regulament, intitulat „Regimul juridic al autorizațiilor”, are următorul cuprins:

„Eliberarea autorizației respectă următorul regim juridic:

1. Eliberarea autorizației este condiționată de respectarea condițiilor prevăzute de Ley 12/1987 [de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor de la Comunidad Autónoma de Cataluña (Legea 12/1987 de reglementare a transportului rutier de călători cu autovehicule, a comunității autonome Catalonia) din 28 mai [1987 (BOE nr. 151 din 25 iunie 1987, p. 19159)], 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 (Decretul 319/1990 de aprobare a reglementării transportului rutier de călători de către intermediarul autovehiculelor, al Consiliului Executiv din Catalonia)] din 21 decembrie [1990 (DOGC nr. 1387 din 31 decembrie 1990)] și prezentul regulament de către solicitantul său.

[...]

3. Autorizația nu privește decât un singur vehicul și poate fi exploatată de titularul său sau de salariații săi angajați printr-un contract de muncă.

[...]”

- 16 Potrivit articolului 10 din regulamentul menționat, intitulat „Stabilirea numărului de autorizații”:

„1. AMB are sarcina de a stabili, în orice moment, numărul maxim de autorizații de a furniza servicii de transport urban ocazional de călători cu vehicule de închiriere cu șofer. Acesta se stabilește în scopul asigurării unei disponibilități suficiente a serviciului în condiții optime pentru cetățeni, fără a aduce atingere garanției de rentabilitate economică pentru operatori.

2. Crearea de noi autorizații, permanente sau temporare, sau reducerea numărului celor existente necesită luarea unei decizii de stabilire a necesității și oportunității sale, ținând seama în special de următorii factori:

- a) nivelul ofertei existente;
- b) nivelul cererii existente;

- c) activitățile comerciale, industriale, turistice sau de altă natură desfășurate în domeniul de aplicare teritorial, care pot duce la solicitări specifice de serviciu de transport urban ocazional cu vehicule de închiriere cu șofer;
- d) compatibilitatea introducerii unor noi autorizații cu obiectivele de durabilitate a mediului în ceea ce privește traficul și circulația urbană.”

17 Articolul 11 din același regulament, intitulat „Regimul eliberării autorizațiilor”, prevede:

„1. Autorizațiile se eliberează în conformitate cu principiile și normele stabilite prin Legea 12/1987 [de reglementare a transportului rutier de călători prin intermediul unor autovehicule], Decretul 319/1990 [de aprobare a reglementării transportului rutier de călători prin intermediul autovehiculelor] sau prezentul regulament și în conformitate cu procedurile administrative instituite în temeiul acestuia din urmă.

2. AMB eliberează autorizațiile persoanelor fizice sau juridice care îndeplinesc condițiile necesare pentru obținerea lor. În acest scop, AMB adoptă bazele avizelor de inițiere a procedurilor de acordare a unor noi autorizații, care precizează procedura de atribuire, care, în toate cazurile, trebuie să garanteze respectarea principiilor publicității, egalității de șanse, liberei concurențe și nediscriminării. Atribuirea se face prin tragere la sorți dintre cererile care îndeplinesc condițiile cerute.

3. Persoanele interesate de obținerea unei autorizații trebuie să depună o cerere în care să dovedească [faptul că îndeplinesc] condiții[e] cerute, iar aceste persoane vor fi înscrise pe lista candidaților, toate în conformitate cu termenele și formele stabilite prin anunțurile în cauză.

4. Procedura de eliberare prevede ca persoanele interesate să fie ascultate și ca organizațiile din sector să poată invoca ceea ce consideră oportun pentru apărarea intereselor lor.

5. Această reglementare se aplică și autorizațiilor care permit prestarea serviciului urban cu caracter sezonier sau pentru anumite evenimente.”

18 RAIS conține o „[d]ispoziție tranzitorie”, care are următorul cuprins:

„Sunt în vigoare autorizațiile de transport reglementate de [prezentul] regulament, eliberate de [fosta] Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona (Corporación Metropolitana de Barcelona) [Organismul Municipal Metropolitan din Barcelona (Corporația Metropolitană Barcelona)] și de Entidad Metropolitana del Transporte [Organismul Metropolitan de Transport], precum și autorizațiile eliberate de Generalitat de Cataluña [Generalitatea Cataloniei] în conformitate cu 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 (Decretul ministerial de punere în aplicare a Regulamentului Legii privind organizarea transporturilor terestre, adoptat prin Decretul regal 1211/1990, din 28 septembrie 1990), din 30 iulie 1998 (BOE nr. 192, din 12 august 1998, p. 27466), care a stabilit prima limitare potrivit proporției de 1 la 30 în raport cu numărul de licențe pentru servicii de taximetrie, și care sunt active la momentul intrării în vigoare a acestui text, care rămân reglementate și supuse prezentei reglementări.”

19 Potrivit a două „Dispoziții suplimentare”, care figurează în RAIS:

„Prima normă: Numărul total de autorizații se limitează la cele acordate în conformitate cu dispoziția tranzitorie anterioară. Revine Instituto Metropolitano del Taxi [Institutul Metropolitan al Taxiurilor] sarcina de a propune adoptarea unei decizii de stabilire a numărului maxim de autorizații, pe lângă cele prevăzute de dispoziția tranzitorie. În niciun caz, numărul autorizațiilor în vigoare la un moment dat nu poate depăși raportul unei licențe de [AIS] pentru 30 de licențe pentru servicii de taximetrie. Competențele conferite Institutului Metropolitan al Taxiurilor la articolul 5 alineatul 2 [din prezentul] regulament includ avizul de inițiere și decizia privind eliberarea de noi autorizații, în plus față de cele care intră sub incidența dispoziției tranzitorii [...]

A doua normă. Competențele atribuite Institutului Metropolitan al Taxiurilor la articolul 5 alineatul 2 [din prezentul] regulament includ avizul de inițiere și decizia privind eliberarea de noi autorizații sezoniere și pentru evenimente individuale. Aceste avize sunt conforme cu următoarele norme:

- a. avizele stabilesc numărul autorizațiilor care vor fi eliberate, în conformitate cu criteriile prezentului regulament, pe baza unei justificări motivate și suficiente. Numărul autorizațiilor pentru fiecare solicitant, persoană fizică sau juridică, poate fi limitat;
- b. avizele prevăd calendarul perioadei de valabilitate a autorizațiilor și precizează perioadele sau evenimentele legate de această perioadă de valabilitate;
- c. calendarul anual de valabilitate a autorizațiilor poate fi prelungit sau redus din motive justificate de noi necesități sau circumstanțe, eventuala reducere neoferind în niciun caz dreptul la compensație.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 20 Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Curtea Superioară de Justiție din Catalonia, Spania), care este instanța de trimitere, arată că, în anul 2009, limitarea numărului de licențe pentru servicii de AIS la o licență pentru fiecare 30 de licențe pentru servicii de taximetrie, care era prevăzută până atunci de legislația spaniolă, a fost eliminată. Această eliminare ar fi determinat, până în anul 2015, o creștere semnificativă a numărului de prestatori ai acestor servicii în zona metropolitană Barcelona, fenomen pe care AMB ar fi intenționat să îl limiteze odată cu adoptarea RAIS.
- 21 RAIS vizează reglementarea serviciului de AIS în întreaga aglomerare Barcelona, care constituie o zonă urbană în scopul transportului de persoane cu taxiuri sau cu autovehicule cu șofer. Pentru prestarea unor astfel de servicii în această aglomerare, regulamentul menționat impune printre altele întreprinderilor care dispun deja de o autorizație pentru a furniza servicii de AIS urbane și interurbane în Spania să obțină o licență suplimentară acordată de AMB. În plus, respectivul regulament utilizează posibilitatea oferită de articolul 48 alineatul 3 din LOTT de a limita numărul de licențe care autorizează serviciile de AIS la una pentru fiecare 30 de licențe acordate pentru serviciile de taximetrie.

- 22 P&L este titulara unor autorizații de exploatare a unui serviciu de AIS și contestă RAIS în fața instanței de trimitere. Astfel, P&L și alte 14 întreprinderi care furnizau deja servicii de AIS în această zonă la data adoptării RAIS, printre care întreprinderi legate de platforme internaționale online, apreciază că, ținând seama de limitările și de restricțiile care le sunt impuse de RAIS, singurul scop al adoptării sale era de a împiedica activitatea acestora, cu unica finalitate de a proteja interesele sectorului taxiurilor. P&L și aceste alte întreprinderi solicită astfel instanței de trimitere să declare nul de drept RAIS.
- 23 Asociación Nacional del Taxi (Antaxi) (denumită în continuare „ANT”), Asociación Profesional Elite Taxi, Sindicat del Taxi de Catalunya (STAC), Tapoca VTC1 SL și Agrupació Taxis Companys au intervenit în acest litigiu în susținerea AMB.
- 24 Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Curtea Superioară de Justiție din Catalonia) constată că taxiurile și autovehiculele de închiriat cu șofer (denumite în continuare „AIS”) se află în concurență în ceea ce privește serviciul de transport urban de călători. Serviciile de taximetrie ar fi, în calitate de „servicii de interes general”, supuse unei reglementări proprii și unei limitări a numărului de licențe necesare exercitării activității lor, iar tarifele acestora ar fi supuse unei autorizări administrative prealabile. Deși teritoriul lor obișnuit de acțiune este situat în zona urbană, taxiurile ar putea furniza totuși servicii de transport interurban, sub rezerva cerințelor relevante.
- 25 Potrivit instanței de trimitere, prestatorii de servicii de AIS trebuie de asemenea să obțină autorizații pentru exercitarea acestei activități, care sunt eliberate în număr limitat. Aceasta precizează că, la momentul faptelor din litigiul principal, AIS puteau furniza servicii de transport interurban și urban pe întreg teritoriul național la tarife care nu erau supuse unei autorizări prealabile, ci unui sistem convenit de prețuri care permitea clientului să cunoască în prealabil prețul total al serviciului și eventual să îl plătească prin internet. Spre deosebire de taxiuri, AIS nu ar putea utiliza benzile pentru circulația autobuzelor, nu ar dispune de opriri pe drumurile publice și nu ar putea prelua clienți direct pe drumul public dacă prestarea de servicii nu a fost convenită în prealabil.
- 26 Instanța de trimitere arată că, în anul 2018, Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania) a statuat că raportul de 1 la 30 dintre numărul de licențe pentru servicii de AIS și numărul de licențe pentru servicii de taximetrie nu ar fi fost niciodată justificat de vreo considerație obiectivă. Ea deduce de aici că articolul 48 alineatul 3 din LOTT, care a permis limitarea prin RAIS a licențelor pentru servicii de AIS, poate fi calificat drept arbitrar și că, prin urmare, este contrar atât articolului 49 TFUE, întrucât ar face practic imposibil pentru întreprinderile care oferă servicii de AIS în Uniunea Europeană să se stabilească în zona metropolitană Barcelona, cât și interdicției, prevăzută la articolul 107 alineatul (1) TFUE, de a împiedica schimburile comerciale în cadrul Uniunii prin acordarea de ajutoare de stat.
- 27 Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Curtea Superioară de Justiție din Catalonia) are aceleași îndoieli cu privire la compatibilitatea cu aceste dispoziții a dreptului Uniunii a regimului „dublei autorizări” la care au fost supuse AIS în zona metropolitană a Barcelonei. Întrucât articolul 91 din LOTT și articolul 182 alineatul 2 din ROTT au prevăzut, la data faptelor din litigiul principal, că autorizațiile de exercitare a activității de AIS permiteau furnizarea de „servicii urbane și interurbane pe întreg teritoriul național”, adăugarea de către AMB a unei cerințe de licență pentru a putea furniza servicii de AIS urbane în zona metropolitană Barcelona, supusă unor cerințe suplimentare, ar putea fi considerată o strategie care vizează reducerea la minimum a concurenței serviciilor de AIS în privința taxiurilor.

- 28 Potrivit instanței de trimitere, justificările RAIS invocate de AMB ar ține, mai întâi, de faptul că serviciile de AIS ar pune în pericol viabilitatea economică a serviciilor de taximetrie, le-ar face o concurență neloială și ar determina o utilizare intensivă a căilor de comunicare. În continuare, cele 10 523 de licențe de servicii de taximetrie acordate de AMB ar fi suficiente pentru a răspunde nevoilor populației și pentru a asigura, în același timp, rentabilitatea activității taxiurilor. În sfârșit, AMB ar insista asupra protecției mediului.
- 29 Totuși, potrivit acestei instanțe, considerațiile economice referitoare la situația taxiurilor nu pot justifica măsurile cuprinse în RAIS. În ceea ce privește considerațiile referitoare la utilizarea căilor de comunicare, AMB ar fi omis să pună în balanță efectul de diminuare a utilizării mașinii private pe care îl pot produce serviciile de AIS. În plus, AIS ar fi obligate să dispună de un local de staționare și nu ar putea nici să circule în căutarea clienților, nici să staționeze pe drumurile publice în așteptarea acestora. De asemenea, considerațiile de mediu ar face abstracție de tehnicile existente susceptibile să garanteze o prestare de servicii prin intermediul unor vehicule puțin poluante, chiar nepoluante. În plus, flota de taxiuri ar fi calificată drept „curată”, fără să fie indicate motivele pentru care acest calificativ nu se extinde la flota de AIS. Scopul esențial al AMB pare să fi fost, prin intermediul RAIS, păstrarea sau protejarea intereselor sectorului taxiurilor.
- 30 În aceste condiții, Tribunal Superior de Justitia de Cataluňa (Curtea Superioară de Justiție din Catalonia) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
- „1) Articolul 49 și [articolul] 107 alineatul (1) TFUE se opun unor norme naționale – acte cu putere de lege și acte administrative – care, fără un motiv întemeiat, prevăd o limitare de o autorizație de exercitare a activității de [AIS] pentru 30 de licențe pentru servicii de taximetrie sau chiar mai puțin?
- 2) Articolul 49 și [articolul] 107 alineatul (1) TFUE se opun unei reglementări naționale care, fără un motiv întemeiat, impune obligația de a obține o a doua autorizație și cerințe suplimentare pentru prestatorii de servicii de [AIS] care doresc să furnizeze servicii urbane?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la admisibilitatea cererii de decizie preliminară

- 31 AMB apreciază că cererea de decizie preliminară este inadmisibilă din trei motive. Mai întâi, decizia de trimitere nu ar menționa legislația regională și locală aplicabilă și ar omite să precizeze împrejurarea că există o reglementare pe care se întemeiază dispozițiile RAIS, atât în ceea ce privește competența AMB, cât și justificarea acestui regulament privind protecția mediului. În continuare, elementele litigiului nu ar privi decât un singur stat membru, iar întrebările preliminare ar viza mai degrabă interpretarea dreptului intern decât pe cea a dreptului Uniunii. În sfârșit, AMB subliniază formularea, în opinia sa, tendențioasă a întrebărilor preliminare, care ar urmări să influențeze Curtea pe fond.

- 32 P&L arată că prima întrebare preliminară vizează, pe lângă RAIS, „acte cu putere de lege și acte administrative”. Cu toate acestea, limita impusă pentru acordarea de licențe pentru servicii de AIS de una pentru fiecare 30 de licențe pentru servicii de taximetrie ar rezulta exclusiv din RAIS. Prin urmare, această primă întrebare ar depăși cadrul litigiului pendinte în fața instanței de trimitere și ar fi, prin urmare, lipsită de relevanță pentru soluționarea acestuia.
- 33 Potrivit ANT, instanța de trimitere adresează în realitate patru întrebări preliminare, două dintre acestea privind interpretarea dispozițiilor referitoare la libertatea de stabilire și celelalte două privind interpretarea unor dispoziții care fac parte din regimul ajutoarelor de stat.
- 34 Cele două întrebări privind libertatea de stabilire ar trebui declarate inadmisibile, întrucât Curtea ar fi răspuns deja la acestea în sensul că, întrucât orice restricție privind libertatea de stabilire trebuie justificată de un motiv imperativ de interes general, instanța națională ar trebui, în cazul în care consideră, precum instanța de trimitere, că un astfel de motiv nu există, să nu aplice sau să anuleze dispoziția națională în cauză. În plus, dacă aceste întrebări ar fi interpretate în sensul că instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă dispozițiile RAIS sunt conforme cu cerințele de necesitate și de proporționalitate, acestea ar fi inadmisibile, întrucât s-ar solicita astfel Curții să efectueze o analiză care nu este de competența sa, ci de cea a instanței naționale. În plus, Tribunal Supremo (Curtea Supremă) ar fi efectuat deja o asemenea analiză fără a avea îndoeli cu privire la compatibilitatea dispozițiilor naționale în cauză cu dreptul Uniunii, ceea ce ar dovedi că întrebările adresate de instanța de trimitere nu prezintă utilitate pentru soluționarea litigiului principal.
- 35 De asemenea, cele două întrebări referitoare la interzicerea ajutoarelor de stat ar fi inadmisibile, întrucât Curtea ar fi răspuns în mod clar la întrebări similare în Hotărârea din 14 ianuarie 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9), fără ca instanța de trimitere să fi furnizat nici cea mai mică explicație cu privire la necesitatea de a nuanța sau de a clarifica această jurisprudență în speță.
- 36 Potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul procedurii instituite la articolul 267 TFUE, numai instanța națională care este sesizată cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea unei hotărâri preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și relevanța întrebărilor pe care le adresează Curții. În consecință, din moment ce întrebările adresate au ca obiect interpretarea dreptului Uniunii, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe (Hotărârea din 20 septembrie 2022, VD și SR, C-339/20 și C-397/20, EU:C:2022:703, punctul 56, precum și jurisprudența citată).
- 37 Refuzul de a se pronunța asupra unei întrebări preliminare adresate de o instanță națională este posibil numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate (Hotărârea din 20 septembrie 2022, VD și SR, C-339/20 și C-397/20, EU:C:2022:703, punctul 57 și jurisprudența citată).
- 38 În această din urmă privință, trebuie amintit că necesitatea de a ajunge la o interpretare a dreptului Uniunii care să fie utilă instanței naționale impune definirea de către aceasta din urmă a cadrului factual și normativ în care se integrează întrebările adresate sau cel puțin explicarea ipotezelor de fapt pe care se întemeiază aceste întrebări (Hotărârea din 5 martie 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, punctul 49 și jurisprudența citată).

- 39 Rezultă astfel din articolul 94 literele (a) și (c) din Regulamentul de procedură al Curții, că cererea de decizie preliminară trebuie să cuprindă printre altele o expunere sumară a obiectului litigiului, precum și a faptelor pertinente, astfel cum au fost constatate de instanța de trimitere, sau, cel puțin, o expunere a circumstanțelor factuale pe care se întemeiază întrebările, precum și expunerea motivelor care au determinat instanța de trimitere să aibă îndoieli cu privire la interpretarea sau validitatea anumitor dispoziții ale dreptului Uniunii, precum și legătura pe care aceasta o stabilește între respectivele dispoziții și legislația națională aplicabilă litigiului principal.
- 40 În speță, în primul rând, în ceea ce privește obiecția AMB potrivit căreia decizia de trimitere nu ar menționa întreaga legislație națională, regională și locală relevantă, trebuie să se constate că această decizie de trimitere conține suficiente elemente pentru a permite Curții să înțeleagă atât cadrul juridic și factual al litigiului principal, cât și sensul și conținutul întrebărilor preliminare adresate. Rezultă că respectiva decizie îndeplinește cerințele prevăzute la articolul 94 litera (a) din Regulamentul de procedură.
- 41 În al doilea rând, susținând că întrebările preliminare se referă la acte cu putere de lege și acte administrative naționale, deși cauza principală nu privește decât legalitatea RAIS, P&L invită în realitate Curtea să identifice ea însăși limitele precise ale legislației naționale aplicabile, ceea ce nu este de competența sa.
- 42 Astfel, Curtea trebuie să ia în considerare, în cadrul repartizării competențelor între instanțele Uniunii și instanțele naționale, contextul factual și normativ în care se încadrează întrebările preliminare, astfel cum este definit în decizia de trimitere. Prin urmare, examinarea unei trimiteri preliminare trebuie realizată în raport cu interpretarea dreptului național furnizată de instanța de trimitere [Hotărârea din 20 octombrie 2022, Centre public d'action sociale de Liège (Retragerea sau suspendarea unei decizii de returnare), C-825/21, EU:C:2022:810, punctul 35].
- 43 Prin urmare, din moment ce instanța de trimitere a definit cadrul factual și normativ în care se integrează întrebările pe care le adresează, nu este de competența Curții să verifice exactitatea acestora (Hotărârea din 5 martie 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, punctul 50).
- 44 În al treilea rând, articolul 94 litera (c) din Regulamentul de procedură impune instanței de trimitere să expună motivele care au determinat-o să aibă îndoieli cu privire la interpretarea dispozițiilor dreptului Uniunii care fac obiectul întrebărilor preliminare. Or, formularea întrebărilor preliminare, chiar presupunând că ar urmări, astfel cum susține AMB, să influențeze Curtea, nu poate, în sine, să determine inadmisibilitatea cererii de decizie preliminară, întrucât o asemenea împrejurare nu corespunde niciuneia dintre ipotezele vizate la punctul 37 din prezenta hotărâre.
- 45 În al patrulea rând, chiar presupunând că, astfel cum pretinde ANT, răspunsurile care trebuie date la întrebările preliminare decurg în speță în mod clar din jurisprudența Curții, din articolul 99 din Regulamentul de procedură rezultă că o asemenea împrejurare nu ar avea ca efect inadmisibilitatea cererii de decizie preliminară, ci abilitarea Curții să răspundă la aceasta prin ordonanță.
- 46 În al cincilea rând, întrucât întrebările preliminare adresate privesc interpretarea articolului 49 și a articolului 107 alineatul (1) TFUE, ANT susține în mod eronat că aceste întrebări se limitează să solicite Curții să efectueze aprecieri de fapt care nu sunt de competența sa.

- 47 În al șaselea rând, împrejurarea că o instanță supremă națională a examinat deja, în cadrul unui litigiu care prezintă similitudini cu cel în discuție în litigiul principal, relevanța potențială a dispozițiilor dreptului Uniunii vizate de instanța de trimitere nu este de natură să facă inadmisibilă o trimitere preliminară prin care se urmărește ca Curtea să se pronunțe cu privire la interpretarea acestor dispoziții, în conformitate cu articolul 267 TFUE. O asemenea împrejurare nu corespunde astfel niciuneia dintre ipotezele de inadmisibilitate amintite la punctul 37 din prezenta hotărâre.
- 48 În al șaptelea rând, în măsura în care AMB arată că toate aspectele litigiului principal sunt limitate la interiorul unui singur stat membru, trebuie amintit că instanța de trimitere a precizat că acțiunea formulată de P&L face parte dintr-un ansamblu de 15 acțiuni având ca obiect anularea RAIS, dintre care una a fost introdusă de „platforme internaționale” online, ceea ce tinde să indice că acțiunea principală urmărește anularea unor dispoziții de drept național care se aplică și resortisanților altor state membre, astfel încât decizia pe care instanța de trimitere o va adopta în urma prezentei hotărâri poate produce efecte și în privința acestor din urmă resortisanți (a se vedea în acest sens Hotărârea din 8 mai 2013, Libert și alții, C-197/11 și C-203/11, EU:C:2013:288, punctul 35).
- 49 Or, astfel cum reiese dintr-o jurisprudență constantă a Curții, atunci când instanța de trimitere o sesizează în cadrul unei proceduri în anularea unor dispoziții aplicabile nu numai resortisanților naționali, ci și resortisanților celorlalte state membre, decizia pe care această instanță o va adopta în urma hotărârii sale pronunțate cu titlu preliminar va produce efecte și în privința acestor din urmă resortisanți, justificând ca Curtea să răspundă la întrebările care i-au fost adresate în raport cu dispozițiile Tratatului FUE referitoare la libertățile fundamentale, în pofida faptului că toate elementele litigiului principal se limitează la interiorul unui singur stat membru (Hotărârea din 7 septembrie 2022, Cilevičs și alții, C-391/20, EU:C:2022:638, punctul 32 și jurisprudența citată).
- 50 Din considerațiile care precedă rezultă că cererea de decizie preliminară este admisibilă.

Cu privire la fond

Cu privire la întrebările referitoare la articolul 107 alineatul (1) TFUE

- 51 Prin intermediul acestor întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească printre altele dacă articolul 107 alineatul (1) TFUE trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări aplicabile unei aglomerări care prevede, pe de o parte, că este necesară o autorizație specifică pentru exercitarea activității de servicii de AIS în această aglomerare, care se adaugă la autorizația națională necesară pentru prestarea de servicii de AIS urbane și interurbane, și, pe de altă parte, că numărul de licențe pentru servicii de AIS este limitat la una pentru fiecare 30 de licențe pentru servicii de taximetrie eliberate în aglomerarea menționată.
- 52 Potrivit unei jurisprudențe constatăte a Curții, pentru calificarea unei măsuri naționale drept „ajutor de stat”, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, este necesară îndeplinirea tuturor condițiilor care urmează. În primul rând, trebuie să fie vorba despre o intervenție a statului sau prin intermediul resurselor de stat. În al doilea rând, această intervenție trebuie să fie susceptibilă să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre. În al treilea rând, aceasta trebuie să acorde un avantaj selectiv beneficiarului său. În al patrulea rând, aceasta trebuie să denatureze

sau să amenințe să denatureze concurența (Hotărârea din 11 noiembrie 2021, Autostrada Wielkopolska/Comisia și Polonia, C-933/19 P, EU:C:2021:905, punctul 103, precum și jurisprudența citată).

- 53 În ceea ce privește condiția privind utilizarea resurselor de stat, trebuie amintit că noțiunea de ajutor include nu numai prestații pozitive precum subvențiile, ci și intervenții care, sub diverse forme, reduc sarcinile care grevează în mod normal bugetul unei întreprinderi și care, din acest motiv, fără să fie subvenții în sensul strict al termenului, au aceeași natură și efecte identice (Hotărârea din 14 ianuarie 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, punctul 33 și jurisprudența citată).
- 54 În consecință, în vederea constatării existenței unui ajutor de stat, trebuie să se stabilească o legătură suficient de directă între, pe de o parte, avantajul acordat beneficiarului și, pe de altă parte, o diminuare a bugetului de stat sau chiar un risc economic suficient de concret de sarcini care îl grevează (Hotărârea din 14 ianuarie 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, punctul 34 și jurisprudența citată).
- 55 În speță, este suficient să se constate că nu reiese nicidecum din decizia de trimitere că reglementarea în discuție în litigiul principal implică utilizarea resurselor de stat.
- 56 În special, pe de o parte, nici cerința unei autorizații eliberate de AMB pentru exercitarea activității de servicii de AIS în aglomerarea Barcelona, nici limitarea numărului de licențe pentru astfel de servicii la una pentru fiecare 30 de licențe pentru servicii de taximetrie eliberate în aglomerarea menționată nu par să implice prestații pozitive, precum subvenții, în beneficiul întreprinderilor care furnizează servicii de taximetrie, nici să reducă sarcinile care grevează în mod normal bugetul acestor întreprinderi.
- 57 Pe de altă parte, aceste două măsuri nu par să conducă la o diminuare a bugetului de stat sau la un risc economic suficient de concret de sarcini care să îl greveze, de care ar putea beneficia întreprinderile care furnizează servicii de taximetrie.
- 58 În aceste condiții, trebuie să se răspundă la întrebările adresate că articolul 107 alineatul (1) TFUE nu se opune unei reglementări aplicabile unei aglomerări care prevede, pe de o parte, că este necesară o autorizație specifică pentru exercitarea activității de servicii de AIS în această aglomerare, care se adaugă autorizației naționale necesare pentru prestarea de servicii de AIS urbane și interurbane, și, pe de altă parte, că numărul de licențe pentru astfel de servicii este limitat la una pentru fiecare 30 de licențe pentru servicii de taximetrie eliberate în aglomerarea menționată, în măsura în care aceste măsuri nu sunt de natură să implice o utilizare a resurselor de stat în sensul acestei dispoziții.

Cu privire la întrebările referitoare la articolul 49 TFUE

- 59 Prin intermediul acestor întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită de asemenea în esență să se stabilească dacă articolul 49 TFUE se opune unei reglementări aplicabile unei aglomerări care prevede, pe de o parte, că este necesară o autorizație specifică pentru exercitarea activității de servicii de AIS în această aglomerare, care se adaugă la autorizația națională necesară pentru prestarea de servicii de AIS urbane și interurbane, și, pe de altă parte, că numărul de licențe pentru astfel de servicii este limitat la una pentru fiecare 30 de licențe pentru servicii de taximetrie eliberate în aglomerarea menționată.

- 60 Articolul 49 primul paragraf TFUE prevede că, în cadrul dispozițiilor care figurează în capitolul 2 din titlul IV din partea a treia a Tratatului FUE, sunt interzise restricțiile privind libertatea de stabilire a resortisanților unui stat membru pe teritoriul altui stat membru.
- 61 Potrivit unei jurisprudențe constante, trebuie considerate restricții privind libertatea de stabilire toate măsurile care interzic, îngreunează sau fac mai puțin atractivă exercitarea libertății garantate la articolul 49 TFUE (Hotărârea din 7 septembrie 2022, Cilevičs și alții, C-391/20, EU:C:2022:638, punctul 61, precum și jurisprudența citată).
- 62 Astfel cum a arătat domnul avocat general în esență la punctele 51-55 din concluzii, pe de o parte, cerința unei autorizații specifice pentru exercitarea activității de servicii de AIS în aglomerarea Barcelona, care se adaugă autorizației naționale necesare pentru prestarea de servicii de AIS urbane și interurbane, constituie în sine o restricție privind exercitarea libertății garantate la articolul 49 TFUE, o asemenea cerință limitând efectiv accesul pe piață pentru orice nou operator (a se vedea în acest sens Hotărârea din 10 martie 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, punctul 34; a se vedea de asemenea prin analogie Hotărârea din 22 ianuarie 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, punctul 29).
- 63 Pe de altă parte, această situație se regăsește și în cazul limitării numărului de licențe pentru astfel de servicii de AIS la una pentru fiecare 30 de licențe pentru servicii de taximetrie eliberate în aglomerarea menționată, care trebuie calificată drept restricție privind libertatea de stabilire, din moment ce o astfel de limitare restrânge numărul de prestatori de servicii de AIS stabiliți în această aglomerare.
- 64 Potrivit unei jurisprudențe constante, asemenea restricții privind libertatea de stabilire nu pot fi admise decât cu condiția, în primul rând, să fie justificate de un motiv imperativ de interes general și, în al doilea rând, să respecte principiul proporționalității, ceea ce presupune ca acestea să fie de natură să asigure, în mod coerent și sistematic, realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru a-l atinge (Hotărârea din 7 septembrie 2022, Cilevičs și alții, C-391/20, EU:C:2022:638, punctul 65, precum și jurisprudența citată).

– Cu privire la existența unor motive imperative de interes general

- 65 Din cererea de decizie preliminară, precum și din observațiile AMB și ale guvernului spaniol prezentate Curții reiese că, prin cele două măsuri în discuție în litigiul principal, RAIS urmărește să asigure, mai întâi, calitatea, siguranța și accesibilitatea serviciilor de taximetrie în aglomerarea Barcelona, considerate ca fiind un „serviciu de interes general”, în special prin menținerea unui „echilibru just” între numărul prestatorilor de servicii de taximetrie și cel al prestatorilor de servicii de AIS, apoi o bună gestionare a transportului, a traficului și a spațiului public în cadrul acestei aglomerări și, în sfârșit, protecția mediului în aglomerarea menționată.
- 66 În ceea ce privește, mai precis, obiectivul prin care se urmărește asigurarea calității, a siguranței și a accesibilității serviciilor de taximetrie, reiese din dosarul de care dispune Curtea, mai întâi, că activitatea de servicii de taximetrie este puternic reglementată, întrucât aceste servicii sunt supuse printre altele unor cote de licențe, unor tarife reglementate, unei obligații universale de transport și unei accesibilități pentru persoanele cu mobilitate redusă. Având în vedere aceste caracteristici, serviciile de taximetrie sunt considerate, în special de AMB, ca fiind un „serviciu de interes general” care merită să fie păstrat, ca element important al organizării generale a transporturilor urbane în aglomerarea Barcelona.

- 67 AMB arată, în continuare, că viabilitatea economică a activității de servicii de taximetrie pare pusă în pericol de o concurență în creștere provenită din activitatea serviciilor de AIS. În aceste condiții, menținerea unui echilibru între aceste două forme de transport urban ar fi fost percepută de puterile politice, la nivel atât național, cât și regional, ca un mijloc adecvat și proporțional de a garanta menținerea serviciilor de taximetrie, ca serviciu de interes general integrat într-un model de transport urban global.
- 68 În sfârșit, instanța de trimitere și mai multe părți la procedură au arătat că Tribunal Supremo (Curtea Supremă) a considerat, într-o hotărâre din 4 iunie 2018, că organizarea și modalitățile dorite ale transportului urban țin de alegerea autorităților publice, că aceste autorități pot opta, în cadrul unei astfel de alegeri, pentru menținerea serviciilor de taximetrie care corespund caracteristicilor amintite la punctul 66 din prezenta hotărâre și care constituie, prin urmare, un „serviciu de interes general”, că, în consecință, este justificat să se mențină un echilibru între acest mod de transport urban și serviciile de AIS pentru a garanta menținerea acestui serviciu de interes general și că, în acest scop, faptul de a prevedea un raport între licențele pentru servicii de AIS și cele pentru servicii de taximetrie, care poate ajunge până la 1 la 30, apare, în lipsa unei alternative mai puțin restrictive, ca fiind o măsură adecvată și proporțională.
- 69 În această privință, în primul rând, astfel cum a arătat domnul avocat general la punctele 75 și 76 din concluziile sale, obiectivul de bună gestionare a transporturilor, a traficului și a spațiului public al unei aglomerații, pe de o parte, precum și cel de protecție a mediului într-o astfel de aglomerație, pe de altă parte, pot constitui motive imperative de interes general (a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 martie 2011, Comisia/Spania, C-400/08, EU:C:2011:172, punctul 74, precum și Hotărârea din 30 ianuarie 2018, X și Visser, C-360/15 și C-31/16, EU:C:2018:44, punctele 134 și 135).
- 70 În al doilea rând, potrivit unei jurisprudențe constante, obiectivele de natură exclusiv economică nu pot să constituie un motiv imperativ de interes general care să justifice o restricție privind o libertate fundamentală garantată de tratat (Hotărârea din 11 martie 2010, Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, punctul 55, și Hotărârea din 24 martie 2011, Comisia/Spania, C-400/08, EU:C:2011:172, punctul 74, precum și jurisprudența citată). Curtea a statuat printre altele în sensul că obiectivul de a garanta rentabilitatea unei linii de autobuz concurente, ca motiv de natură exclusiv economică, nu poate să constituie un astfel de motiv imperativ de interes general (Hotărârea din 22 decembrie 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, punctul 51).
- 71 În speță, astfel cum a arătat domnul avocat general la punctul 61 din concluzii, obiectivul de a asigura viabilitatea economică a serviciilor de taximetrie trebuie considerat, la rândul său, ca fiind un motiv de natură exclusiv economică, care nu poate constitui un motiv imperativ de interes general, în sensul jurisprudenței amintite la punctul anterior din prezenta hotărâre.
- 72 Rezultă că acest obiectiv nu poate fi invocat pentru a justifica printre altele menținerea unui echilibru între cele două modalități de transport urban în discuție în litigiul principal sau a unui raport între licențele pentru servicii de AIS și cele de servicii de taximetrie, care constituie considerații de natură exclusiv economică.
- 73 În al treilea rând, aceste constatări nu sunt infirmate de împrejurarea potrivit căreia serviciile de taximetrie sunt calificate, în dreptul spaniol, drept „serviciu de interes general”.

- 74 Pe de o parte, astfel cum a arătat în mod întemeiat Comisia Europeană în ședință, obiectivul urmărit de o măsură care restrânge libertatea de stabilire trebuie, ca atare, să constituie un motiv imperativ de interes general în sensul jurisprudenței citate la punctul 64 din prezenta hotărâre, fără ca o calificare a acestui obiectiv în dreptul național să poată influența aprecierea care trebuie efectuată în acest sens.
- 75 Pe de altă parte, niciun element din dosarul de care dispune Curtea nu arată că prestatorii de servicii de taximetrie care își desfășoară activitatea în aglomerarea Barcelona ar avea sarcina de a gestiona un serviciu de interes economic general (denumit în continuare „SIEG”) în sensul articolului 106 alineatul (2) TFUE și nici că lipsa unei restricții privind libertatea de stabilire a prestatorilor de servicii de AIS ar împiedica îndeplinirea în drept sau în fapt a unei misiuni specifice de serviciu public încredințate prestatorilor de servicii de taximetrie menționați.
- 76 În această privință, trebuie amintit că, deși statele membre au dreptul să definească întinderea și organizarea SIEG caracteristice lor ținând seama în special de obiective specifice politicii lor naționale și că, în acest temei, statele membre dispun de o largă putere de apreciere, care nu poate fi repusă în discuție de Comisie decât în cazul unei erori vădite, această putere nu poate fi nelimitată și trebuie, în orice caz, să fie exercitată cu respectarea dreptului Uniunii (Hotărârea din 3 septembrie 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland și alții/Comisia, C-817/18 P, EU:C:2020:637, punctul 95, precum și jurisprudența citată).
- 77 Potrivit jurisprudenței Curții, un serviciu poate prezenta un interes economic general atunci când acest interes are caracteristici specifice în raport cu cel pe care îl prezintă alte activități din viața economică (Hotărârea din 7 noiembrie 2018, Comisia/Ungaria, C-171/17, EU:C:2018:881, punctul 51 și jurisprudența citată).
- 78 În plus, pentru a putea fi calificat drept SIEG, un serviciu trebuie să fie prestat în cadrul aplicării unei misiuni speciale în interes public încredințate prestatorului de statul membru în cauză (Hotărârea din 7 noiembrie 2018, Comisia/Ungaria, C-171/17, EU:C:2018:881, punctul 52).
- 79 Trebuie, așadar, ca întreprinderile beneficiare să fi fost însărcinate efectiv cu executarea unor obligații de serviciu public și ca aceste obligații să fie clar definite în dreptul național, ceea ce presupune existența unuia sau mai multor acte de putere publică care să definească într-un mod suficient de precis cel puțin natura, durata și întinderea obligațiilor de serviciu public care revin întreprinderilor însărcinate cu îndeplinirea acestor obligații (a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 decembrie 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco și alții/Comisia, C-66/16 P-C-69/16 P, EU:C:2017:999, punctele 72 și 73).
- 80 În plus, articolul 106 alineatul (2) TFUE prevede, pe de o parte, că întreprinderile care au sarcina de a gestiona SIEG se supun normelor de concurență în măsura în care aplicarea acestor norme nu împiedică, în drept sau în fapt, îndeplinirea misiunii speciale care le-a fost încredințată și, pe de altă parte, că dezvoltarea schimburilor comerciale nu trebuie să fie afectată într-o măsură care să fie contrară intereselor Uniunii. Astfel, chiar modul de redactare a articolului 106 alineatul (2) TFUE arată că nu sunt permise derogări de la normele tratatului decât dacă acestea sunt necesare pentru îndeplinirea misiunii speciale care i-a fost încredințată unei întreprinderi care are sarcina de a gestiona un SIEG (Hotărârea din 3 septembrie 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland și alții/Comisia, C-817/18 P, EU:C:2020:637, punctele 96 și 97).

- 81 Or, împrejurarea că activitatea de servicii de taximetrie prezintă caracteristicile enunțate la punctul 66 din prezenta hotărâre și este astfel puternic reglementată nu permite să se stabilească faptul că interesul pe care îl prezintă această activitate are, în sensul jurisprudenței citate la punctul 77 din prezenta hotărâre, caracteristici specifice în raport cu interesul pe care îl prezintă alte activități economice și nici că ar fi fost încredințată prestatorilor de servicii de taximetrie o misiune specială de serviciu public prin intermediul unor acte de putere publică suficient de precise în acest sens.
- 82 În al patrulea rând, deși caracteristicile enunțate la punctul 66 din prezenta hotărâre evidențiază, desigur, că reglementarea serviciilor de taximetrie urmărește în special să asigure calitatea, siguranța și accesibilitatea acestor servicii în beneficiul utilizatorilor, rezultă, în schimb, că măsurile în discuție în litigiul principal nu urmăresc, prin ele însele, aceste obiective.
- 83 Având în vedere considerațiile care precedă, numai obiectivele bunei gestionări a transportului, a traficului și a spațiului public, pe de o parte, precum și cele de protecție a mediului, pe de altă parte, pot fi invocate în speță ca motive imperative de interes general pentru a justifica măsurile în discuție în litigiul principal.

– *Cu privire la proporționalitatea măsurilor în discuție în litigiul principal*

- 84 În ceea ce privește aspectul dacă aceste măsuri sunt de natură să garanteze, în mod coerent și sistematic, realizarea obiectivelor citate la punctul 83 din prezenta hotărâre și nu depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea acestora, trebuie să se distingă între cerința unei a doua autorizații pentru exercitarea activității de servicii de AIS și limitarea numărului de licențe pentru servicii de AIS la una pentru fiecare 30 de licențe pentru servicii de taximetrie.

– *Cu privire la proporționalitatea cerinței unei a doua autorizații*

- 85 În ceea ce privește cerința unei autorizații specifice pentru prestarea de servicii de AIS în aglomerarea Barcelona, rezultă dintr-o jurisprudență constantă, mai întâi, că un regim de autorizare administrativă prealabilă nu poate legitima un comportament discreționar din partea autorităților naționale, de natură să priveze de efectul lor util dispozițiile dreptului Uniunii, în special pe cele referitoare la libertățile fundamentale în discuție în litigiul principal (Hotărârea din 22 ianuarie 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, punctul 35 și jurisprudența citată).
- 86 Prin urmare, pentru ca un regim de autorizare administrativă prealabilă să se justifice chiar și atunci când derogă de la astfel de libertăți fundamentale, acesta trebuie, în orice caz, să fie întemeiat pe criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în mod anticipat, astfel încât să circumscrie exercitarea puterii de apreciere a autorităților naționale pentru ca aceasta să nu fie exercitată în mod arbitrar (Hotărârea din 22 ianuarie 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, punctul 35 și jurisprudența citată).
- 87 În continuare, nu poate fi considerată necesară pentru atingerea obiectivului urmărit o măsură instituită de un stat membru care în esență dublează controale care au fost deja efectuate în cadrul altor proceduri, fie în același stat, fie în alt stat membru (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 ianuarie 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, punctul 36).

- 88 În sfârșit, o procedură de autorizare prealabilă nu ar fi necesară decât dacă ar trebui să se considere că un control *a posteriori* intervine prea târziu pentru a garanta o eficacitate reală a acestuia și pentru a-i permite să atingă obiectivul urmărit (Hotărârea din 22 ianuarie 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, punctul 39).
- 89 În speță, în primul rând, cerința unei autorizări prealabile poate fi, desigur, aptă să atingă obiectivele bunei gestionări a transportului, a traficului și a spațiului public, precum și protecția mediului. În plus, ținând seama de natura serviciului în cauză, care implică utilizarea autovehiculelor care adesea nu pot fi diferențiate de celelalte mașini din această categorie, utilizate cu titlu privat, cu atât mai mult pe un teritoriu urban vast, se poate considera că un control *a posteriori* intervine prea târziu pentru a garanta o eficacitate reală a acestuia și pentru a-i permite să atingă obiectivele urmărite. Rezultă că cerința unei astfel de autorizări prealabile poate fi considerată necesară în sensul jurisprudenței amintite la punctul 88 din prezenta hotărâre.
- 90 În aceste condiții, conform jurisprudenței amintite la punctele 64 și 86 din prezenta hotărâre, este necesar și ca criteriile aplicabile acordării, refuzului și, dacă este cazul, retragerii licențelor pentru servicii de AIS să fie de natură să garanteze, în mod coerent și sistematic, realizarea acestor obiective, aspect a cărui verificare revine instanței de trimitere.
- 91 În al doilea rând, întrucât P&L susține în special în fața Curții că autoritatea administrativă competentă își rezervă, în funcție de situația pieței, dreptul de a anula o licență pentru servicii de AIS, va reveni instanței de trimitere sarcina de a verifica în special dacă exercitarea puterii de apreciere conferite acestei autorități, cu respectarea criteriilor menționate, este suficient de delimitată, în sensul jurisprudenței amintite la punctul 86 din prezenta hotărâre, pentru ca aceasta să nu fie exercitată în mod arbitrar.
- 92 În al treilea rând, întrucât P&L susține, pe de altă parte, că cerința unei autorizații specifice pentru prestarea de servicii de AIS în aglomerarea Barcelona ar repeta procedurile și cerințele existente impuse pentru eliberarea autorizației naționale prevăzute pentru exercitarea acestei activități, instanța de trimitere va trebui, conform jurisprudenței amintite la punctul 87 din prezenta hotărâre, să se asigure că procedurile instituite pentru eliberarea respectivei autorizații specifice nu se suprapun cu controalele care au fost deja efectuate în cadrul acestei alte proceduri în același stat membru.
- 93 Cu ocazia examinării necesității cerinței unei astfel de autorizații specifice, instanța de trimitere va trebui să aprecieze în special dacă particularități ale aglomerării Barcelona justifică instituirea acestei cerințe, care se adaugă la cea referitoare la obținerea autorizației naționale, pentru a atinge obiectivele de bună gestionare a transportului, a traficului și a spațiului public, precum și de protecție a mediului în cadrul acesteia.

– *Cu privire la proporționalitatea limitării licențelor pentru servicii de AIS la una pentru fiecare 30 de licențe pentru servicii de taximetrie*

- 94 Astfel cum a arătat domnul avocat general la punctele 80 și 81 din concluzii, procedura în fața Curții nu a evidențiat niciun element care să permită să se stabilească capacitatea măsurii de limitare a licențelor pentru servicii de AIS la una pentru fiecare 30 de licențe pentru servicii de taximetrie de a garanta realizarea obiectivelor de bună gestionare a transportului, a traficului și a spațiului public, precum și de protecție a mediului.

- 95 În această privință, pare să reiasă atât din cuprinsul punctului 9 din preambulul RAIS, cât și din economia RAIS, astfel cum rezultă aceasta în special din articolele 7 și 9-11, că limitarea licențelor de prestare a serviciilor de AIS constituie elementul esențial prin care regulamentul menționat urmărește atingerea acestor obiective.
- 96 Or, în cadrul procedurii în fața Curții, argumentele invocate în special de P&L, Tapoca VTC1 și Comisie potrivit cărora
- serviciile de AIS ar reduce recurgerea la mașina privată;
 - nu ar fi coerent să se invoce probleme de staționare pe drumurile publice ale AMB, în timp ce RAIS impune întreprinderilor care oferă servicii de AIS să dispună de propria staționare și să nu staționeze pe drumurile publice;
 - serviciile de AIS ar putea contribui la atingerea obiectivului unei mobilități eficiente și favorabile incluziunii, prin nivelul lor de digitalizare și flexibilitatea în furnizarea de servicii, cum ar fi o platformă tehnologică accesibilă nevăzătorilor, și
 - reglementarea de stat ar încuraja recurgerea la vehicule care utilizează energii alternative pentru serviciile de AIS
- nu au fost infirmate nici de AMB, nici de guvernul spaniol. Astfel, ca răspuns la o întrebare adresată de Curte în ședință, acest guvern a arătat că nu este la curent cu existența niciunui studiu privind impactul flotei de AIS asupra transportului, traficului, spațiului public și mediului în aglomerarea Barcelona, nici cu cea a unui studiu care are în vedere efectele reglementării introduse de RAIS asupra realizării obiectivelor menționate la punctul 94 din prezenta hotărâre.
- 97 Prin urmare, sub rezerva unei aprecieri care trebuie efectuată de instanța de trimitere, inclusiv din perspectiva unor eventuale elemente care nu au fost aduse la cunoștința Curții, limitarea licențelor pentru servicii de AIS la una pentru fiecare 30 de licențe pentru servicii de taximetrie nu este de natură să garanteze realizarea obiectivelor bunei gestionări a transportului, a traficului și a spațiului public.
- 98 Pe de altă parte, niciun element din dosarul de care dispune Curtea nu urmărește să stabilească faptul că o astfel de limitare a licențelor pentru servicii de AIS nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivelor menționate.
- 99 Astfel, nu se poate exclude ca un eventual impact al flotei de AIS asupra transportului, traficului și spațiului public în aglomerarea Barcelona să poată fi limitat în mod adecvat prin măsuri mai puțin constrângătoare, precum măsuri de organizare a serviciilor de AIS, prin limitări ale acestor servicii în anumite intervale orare sau prin restricții de circulație în anumite spații.
- 100 De asemenea, nu se poate exclude ca obiectivul de protecție a mediului în aglomerarea Barcelona să poată fi atins prin măsuri care să afecteze mai puțin libertatea de stabilire, precum limite de emisie aplicabile vehiculelor care circulă în această aglomerare.
- 101 Revine însă și în acest caz instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă se stabilește în fața sa că măsuri mai puțin constrângătoare nu permit atingerea obiectivelor urmărite.

102 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la întrebările adresate că articolul 49 TFUE

- nu se opune unei reglementări, aplicabilă într-o aglomerare, care prevede că este necesară o autorizație specifică pentru exercitarea activității de servicii de AIS în această aglomerare, care se adaugă la autorizația națională necesară pentru prestarea de servicii de AIS urbane și interurbane, dacă această autorizație specifică se întemeiază pe criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în prealabil, care exclud orice arbitrar și care nu se suprapun cu controale care au fost deja efectuate în cadrul procedurii de autorizare națională, dar care răspund unor nevoi speciale ale acestei aglomerări;
- se opune unei reglementări aplicabile într-o aglomerare care prevede o limitare a numărului de licențe pentru servicii de AIS la una pentru fiecare 30 de licențe pentru taximetrie eliberate în aglomerarea menționată, cât timp nu s-a dovedit nici că această măsură este de natură să asigure, în mod coerent și sistematic, realizarea obiectivelor de bună gestionare a transportului, a traficului și a spațiului public ale acestei aglomerări, precum și de protecție a mediului său, nici că nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestor obiective.

Cu privire la cheltuielile de judecată

103 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

- 1) Articolul 107 alineatul (1) TFUE nu se opune unei reglementări aplicabile unei aglomerări care prevede, pe de o parte, că este necesară o autorizație specifică pentru exercitarea activității de servicii de închiriere de autovehicule cu șofer în această aglomerare, care se adaugă autorizației naționale necesare pentru prestarea de servicii de închiriere de autovehicule cu șofer urbane și interurbane, și, pe de altă parte că numărul de licențe pentru astfel de servicii este limitat la una pentru fiecare 30 de licențe pentru servicii de taximetrie eliberate în aglomerarea menționată, în măsura în care aceste măsuri nu sunt de natură să implice o utilizare a resurselor de stat în sensul acestei dispoziții.**
- 2) Articolul 49 TFUE nu se opune unei reglementări, aplicabilă într-o aglomerare, care prevede că este necesară o autorizație specifică pentru exercitarea activității de servicii de închiriere de autovehicule cu șofer în această aglomerare, care se adaugă la autorizația națională necesară pentru prestarea de servicii de închiriere de autovehicule cu șofer urbane și interurbane, dacă această autorizație specifică se întemeiază pe criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în prealabil, care exclud orice arbitrar și care nu se suprapun cu controale care au fost deja efectuate în cadrul procedurii de autorizare națională, dar care răspund unor nevoi speciale ale acestei aglomerări.**

- 3) Articolul 49 TFUE se opune unei reglementări aplicabile într-o aglomerare care prevede o limitare a numărului de licențe pentru servicii de închiriere de autovehicule cu șofer la una pentru fiecare 30 de licențe pentru taximetrie eliberate în aglomerarea menționată, cât timp nu s-a dovedit nici că această măsură este de natură să asigure, în mod coerent și sistematic, realizarea obiectivelor de bună gestionare a transportului, a traficului și a spațiului public ale acestei aglomerări, precum și de protecție a mediului său, nici că nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestor obiective.**

Semnături