



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MACIEJ SZPUNAR
föredraget den 15 december 2022¹

Mål C-50/21

Prestige and Limousine, S.L.
mot

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

(begäran om förhandsavgörande från Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Överdomstolen i den autonoma regionen Katalonien, Spanien))

”Begäran om förhandsavgörande – Artiklarna 49 och 107 FEUF – Fordon som hyrs ut med förare (Private Hire Vehicles, PHV) – Begränsning av antalet PHV-tillstånd i förhållande till antalet taxitillstånd – Auktorisationsordning innebärande krav på ett andra tillstånd för verksamheten”

I. Inledning

1. Marknader som förändras är en svår fråga för lagstiftare och dem som tolkar och tillämpar lagen. Geopolitiska förhållanden, teknik och samhället och, tillsammans med dem, konsumenternas krav befinner sig i konstant omvandling. Samtidigt träder nya aktörer, ny teknik och nya leverantörer fram. De har en störande inverkan på rådande omständigheter. De förändrar dem, ibland tillfälligt men ofta beständigt. Om en marknad är till en viss grad reglerad kan nya aktörer, som ofta använder nya affärsmodeller, få svårigheter att etablera sig.

2. Taxibranschen i Europa kan erbjuda en fallstudie för en marknad under förändring. På många platser i unionen har leverantörer av taxitjänster traditionellt skyddats mot konkurrens tack vare statlig reglering² medan webbaserade plattformar har börjat erbjuda lokala passagerartransporttjänster på begäran med en hög grad av entusiasm, precision och effektivitet. Detta har inte endast bidragit till större öppenhet i alla delar av tillhandahållandet av lokala

¹ Originalspråk: engelska.

² Beträffande en omfattande översikt, se Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU. Final Report, Bryssel, 2016, s. 8, 31 och 32. Undersökningen finns tillgänglig på:
<https://transport.ec.europa.eu/system/files/2017-05/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf>.

transporttjänster där tillgång och efterfrågan motsvarar varandra med en högre grad av precision än tidigare utan har också ökat både tillgång och efterfrågan: såvitt gäller förare är det numera avsevärt lättare än tidigare att bli förare och att erbjuda tjänster via en plattform medan kunderna har större kontroll över hur, var och till vilken kostnad som de transporteras. Vidare har kostnaderna för lokal privat transport blivit mer överkomliga och detta ekonomiska hinder för konsumenters tillgång därtill har minskat avsevärt. Personer som tidigare inte hade råd att nyttja privat transport kan nu i många fall göra det. Allt detta har lett till en situation i vilken skillnaden mellan traditionella taxitjänster och nya aktörer på marknaden har suddats ut och där deras tjänster liknar varandra. Dessutom har detta lett till en viss korsbefruktning i den meningen att traditionella taxioperatörer i ökad omfattning nyttjar webbaserad teknik för att matcha tillgång och efterfrågan.

3. Som domstolen är väl medveten om är AMB (Área Metropolitana de Barcelona, nedan kallat AMB) inte opåverkat av denna utveckling och det inte är första gången som domstolen har haft att pröva persontransporttjänster på begäran i Barcelona. Domstolen har främst i den nyskapande domen i målet Asociación Profesional Elite Taxi³ klarlagt att vissa webbaserade plattformar tillhandahåller en tjänst på transportområdet med den följden att varken bestämmelserna i direktiv 2006/123/EG⁴ eller i direktiv 2000/31/EG⁵ eller i artikel 56 FEUF om friheten att tillhandahålla tjänster är tillämpliga, vilket betyder att bestämmelser som antas av medlemsstaterna inte kan granskas mot dessa bestämmelser. I synnerhet kan inte dessa företag undgå skyldigheter som de kan ha som företag som erbjuder transporttjänster genom att ”undkomma” medlemsstatens reglering genom direktiv 2000/31, som per definition innebär få skyldigheter för tjänsteleverantörer på internet.

4. Samtidigt är det väl känt att etableringsfriheten enligt artikel 49 FEUF är tillämplig på tjänster inom transportområdet. Detta är utgångspunkten i förevarande mål: domstolen ombeds att avgöra huruvida förhållandet, som utformats av den spanska lagstiftaren, mellan traditionella taxitjänster och transporttjänster som utförs av fordon som hyrs ut med förare (Private Hire Vehicles) (nedan kallat PHV)⁶ uppfyller kraven i artikel 49 FEUF.

5. I Barcelona har också den traditionella taximodellen utsatts för konkurrens: ett system för lokala passagerartransporttjänster på begäran har utvecklats parallellt med den traditionella taximarknaden och PHV har börjat uppträda på scenen. I Spanien har PHV traditionellt uppfattats svara för marknaden för transport *mellan* städer. Men de har kommit att verka i transport *inom* städer. Vad beträffar denna sistnämnda aspekt är de i synnerhet i kundens perspektiv taxibilar i nästan allt utom till namnet: de erbjuder kunderna transporttjänster mot betalning. Samtidigt har de inom AMB färre rättigheter (användning av buss- och taxifiler är exempelvis förbjuden) och färre skyldigheter (det finns inga fasta priser och de är inte skyldiga att godta en kund).

³ Se dom av den 20 december 2017 (C-434/15, EU:C:2017:981, punkt 48). Detta sammanhänger i synnerhet med att Uber utövar kontroll över samtliga relevanta aspekter av en lokal transporttjänst: naturligtvis över priset, men även över minimivån på säkerhetsvillkoren genom förhandskrav på förare och fordon, över de erbjudna transporttjänsternas tillgänglighet genom att förarna uppmantras att vara verksamma vid tidpunkter och på platser där efterfrågan är hög, över förarnas beteende genom utvärderingssystemet och slutligen över möjligheten till avstängning från plattformen. Se mitt förslag till avgörande i målet Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:364, punkt 51).

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 2006, s. 36).

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden (”Direktiv om elektronisk handel”) (EGT L 178, 2000, s. 1).

⁶ PHV kallas också ofta för ”VTCs”: person- (passagerar-) bilar (fordon) med chaufför. I förevarande förslag till avgörande kommer jag för enkelhetens skull genomgående att använda termen ”PHV”.

6. Då PHV-modellen blev offer för sin egen framgång och fler och fler leverantörer trädde fram ingrep den spanske lagstiftaren på nationell, regional och lokal nivå: specifika tillstånd krävdes för AMB och dessa tillstånd begränsades till ett tillstånd per 30 taxitillstånd. I praktiken hindras nya aktörer på marknaden för PHV att erhålla dessa tillstånd då antalet taxitillstånd har varit stabilt under de sista 35 åren.

7. I detta förslag till avgörande kommer jag att föreslå domstolen att förklara att systemet som det för närvarande är utformat i AMB strider mot etableringsfriheten enligt artikel 49 FEUF, i den mån det gäller förhållandet 1 PHV-tillstånd per 30 taxitillstånd. Det utgör en oproportionerlig inskränkning av denna grundläggande frihet.

II. Tillämpliga bestämmelser

8. Artikel 43 i Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres (lag 16/1987 om reglering av landtransporter) av den 30 juli 1987 (BOE nr 182 av den 31 juli 1987), ändrad genom kungligt lagdekret 3/2018 av den 20 april 2018 (BOE nr 97 av den 21 april 2018) (nedan kallad LOTT), uppställer som krav för beviljandet av tillstånd för kollektivtrafik att det sökande företaget bland annat visar att det uppfyller andra specifika krav för ett korrekt tillhandahållande av tjänsterna och som föreskrivs i lag eller förordning, med beaktande av principerna om proportionalitet och icke-diskriminering.

9. Artikel 48 i LOTT föreskriver följande:

”1. Beviljandet av tillstånd för kollektivtrafik är reglerat, på så vis att det endast kan nekas om nödvändiga krav inte är uppfyllda.

2. I överensstämmelse med unionsrättsliga bestämmelser och andra tillämpliga bestämmelser får, i förekommande fall, när utbudet av offentliga persontransporter med personbilar är föremål för kvantitativa begränsningar inom en autonom region eller på lokal nivå, dock begränsningar införas för beviljande av såväl nya tillstånd avseende stadstrafik i denna fordonskategori som för uthyrning av fordon med förare.

3. För att upprätthålla en lämplig balans mellan utbudet av båda transportsätten, och utan att det påverkar bestämmelserna i föregående punkt, ska beviljande av nya tillstånd för uthyrning av fordon med förare nekas, så länge antalet befintliga sådana tillstånd i den autonoma region där etableringen avses ske, inte överstiger en trettiondedel av antalet tillstånd för offentlig persontransport med personbilar i samma region.

De autonoma regioner som av staten getts befogenhet att bevilja tillstånd för uthyrning av fordon med förare, får emellertid ändra den proportionalitetsregel som anges i föregående stycke, förutsatt att den bestämmelse som tillämpas i stället är mindre restriktiv.”

10. I artikel 91 LOTT anges att tillstånd för kollektivtrafik ger rätt att tillhandahålla tjänster över hela landet, utan begränsning på grund av transporttjänstens utgångspunkt eller destination, med undantag för bland annat tillstånd för uthyrning av fordon med förare, vilka måste uppfylla alla villkor som i förekommande fall uppställs i lag eller andra författningar avseende transporttjänsternas utgångspunkt, destination eller rutt.

11. LOTT genomförs genom Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (genomförandebestämmelser till lagen om reglering av landtransporter), vilken har ändrats flera gånger (nedan kallad ROTT).

12. En del av ROTT genomförs i sin tur genom 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 (beslut FOM/36/2008 om genomförande av det andra avsnittet i kapitel IV, avdelning V i genomförandeförordningen avseende lagen om reglering av landtransporter, rörande uthyrning av fordon med förare) av den 9 januari 2008 (nedan kallat PHV-beslutet), som i sin tur ändrades genom beslut FOM/2799/2015 av den 18 december 2015. I artikel 1 i PHV-beslutet, med titeln "Obligatoriskt tillståndskrav", föreskrivs att "för att bedriva verksamhet med uthyrning av fordon med förare är det nödvändigt att erhålla ett tillstånd för varje fordon som är avsett att användas för att tillhandahålla dessa tjänster".

13. I det nationella målet angrips 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 (förordning avseende icke tidtabellagd stadstrafik med passagerare i uthyrda fordon med förare, med upp till nio sittplatser, som cirkulerar inom AMB, nedan kallad RVTC), vilken godkändes den 26 juni 2018 av Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona (AMB-rådet) och offentliggjordes i *Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona* (provinsen Barcelonas officiella tidning) den 9 juli 2018, liksom i *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (officiell tidning för regeringen i Katalonien), nummer 7897, av den 14 juni 2019, som trädde i kraft den 25 juli 2018.

14. Efter att ha hänvisat till de rättsliga grunderna för förordningen i nationell lag och i den autonoma regionen Kataloniens rättsordning understryks i ingressen till RVTC att denna modell för passagerartransport regleras av myndigheterna med hjälp av olika tekniker, på ett helt annat sätt än vad som eljest föreskrivs för transport av passagerare enligt vilket transport av passagerare i dess olika former "liberaliseras" till förmån för privat transport. Som en motivering till modellen anförs strävan efter miljömässig och ekonomisk hållbarhet, liksom att nya utrymmen ska användas för annan allmän användning än fordonstrafik. Det anges att detta är oförenligt med främjande av en ökning av antalet fordon i stadstrafiken i form av fordon med förare som hyrs för en enda användare eller för fordonets totalt tillåtna antal passagerare.

15. I enlighet med artikel 1 syftar RVTC till att reglera icke tidtabellagd passagerartrafik som tillhandahålls i fordon med upp till nio platser och som enbart är verksamma inom storstadsområdet. I artikel 2 fastställs att dess geografiska tillämpningsområde begränsas till AMB. I artikel 3 definieras passagerartransport som tillhandahålls medelst fordon med förare och som har en kapacitet på upp till nio platser, inklusive föraren, såsom en tjänst som utförs mot betalning av ett pris, och som inte tillhandahålls i linjetrafik eller i lokala nät eller med någon förutbestämd tidtabell, och där betalningen erläggs i enlighet med ett avtal med en enda användare eller ett avtal avseende fordonets totala tillåtna passagerarantal. I artikel 5 ges AMB (den lokala myndigheten) befogenhet att utöva administrativ kontroll över dessa tjänster genom Instituto Metropolitano del Taxi (storstadsområdets taximyndighet, nedan kallad IMET).

16. I enlighet med artikel 6 RVTC ansvarar AMB för att bevilja tillstånd att tillhandahålla sådana tjänster, granska villkoren för beviljande av dessa tillstånd och, i förekommande fall, för att återkalla tillstånd. Tillsynen av verksamheten inkluderar bland annat reglering av verksamheten, tillståndssystemet och ordningen för påföljder.

17. I artikel 7 RVTC föreskrivs att för att få tillhandahålla ovan nämnda tjänst, inom det enhetliga förvaltningsområde för stadstransport som utgörs av AMB, krävs att ett förhandstillstånd beviljas som ger tillståndsinnehavaren rätt att bedriva sådan verksamhet med varje fordon som ska användas för tjänsten. I artikel 7.4 och 7.5 anges att tjänster med utgångspunkt och destination i det nämnda territoriella området endast får tillhandahållas om sådant tillstånd beviljats av AMB och att nämnda tillstånd ska innehas jämte övriga tillstånd som beviljas av andra myndigheter i enlighet med deras egna befogenheter.

18. Artikel 10 RVTC, med titeln ”Fastställande av antalet tillstånd”, föreskriver att det åligger AMB att fastställa det maximala antalet tillstånd vid varje given tidpunkt, med beaktande av behovet att garantera ett tillräckligt utbud av tjänster av hög kvalitet för allmänheten och att göra det möjligt för operatörerna att behålla lönsamheten.

19. Övergångsbestämmelsen i RVTC bekräftar giltigheten av de tillstånd som tidigare beviljats och som gällde vid tidpunkten för RVTC:s ikraftträdande, och fastställer att de regleras av och omfattas av den nya förordningen. Enligt den första tilläggsbestämmelsen är det totala antalet tillstånd begränsat till det antal som beviljas enligt övergångsbestämmelsen. Enligt samma bestämmelse åligger det vidare storstadsområdets taximyndighet att lämna förslag på att inleda förfaranden för att fastställa det maximala antal tillstånd utöver dem som föreskrivs i övergångsbestämmelsen, och det anges att antalet giltiga tillstånd för uthyrning av fordon med förare inte under några omständigheter får överstiga en trettiondedel av antalet taxitillstånd.

III. De faktiska omständigheterna, förfarandet och tolkningsfrågorna

20. Prestige and Limousine S.L. (nedan kallat P&L) innehar tillstånd att bedriva PHV-verksamhet inom AMB. Det har väckt talan vid Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Överdomstolen i den autonoma regionen Katalonien, Spanien) om ogiltigförklaring av RVTC, som reglerar PHV-tjänster inom hela AMB och som utnyttjar den möjlighet som ges i artikel 48.3 LOTT att begränsa antalet tillstånd för PHV-tjänster till en trettiondedel av antalet tillstånd som beviljats för taxitjänster.

21. Det finns flera sådana mål vid den hänskjutande domstolen: fjorton av de bolag som redan tillhandahöll PHV-tjänster i området inbegripet P&L och bolag som var kopplade till internationella plattformar anser att mot bakgrund av de begränsningar och inskränkningar som åläggs dem genom RVTC var det enda syftet med dess antagande att hindra deras verksamhet och endast att skydda taxiindustrins intressen. P&L och dessa andra bolag har därför yrkat att den hänskjutande domstolen ska ogiltigförklara RVTC.

22. Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Överdomstolen i den autonoma regionen Katalonien) konstaterar att taxibilar och PHV konkurrerar med varandra avseende passagerartransporttjänster inom städer. Taxitjänsten är föremål för reglering och begränsning av antalet tillstånd och dess priser underkastas administrativt förhandsgodkännande. Taxibilar kan använda bussfiler, de har hållplatser på gatan och kan plocka upp kunder på gatan. Fastän deras vanligaste verksamhetsområde är staden kan taxibilar även tillhandahålla transporttjänster mellan städer om de uppfyller relevanta krav.

23. Enligt den hänskjutande domstolen begränsas dessutom PHV-tjänster genom antalet tillstånd. Vid den aktuella tiden kunde PHV tillhandahålla transporter mellan städer, och stadstransporttjänster, inom hela det nationella territoriet till priser som inte krävde föregående

godkännande utan tillämpade ett system med avtalade priser som gjorde det möjligt för kunden att på förhand få kännedom om och normalt betala det totala priset för tjänsten på internet. Till skillnad från taxi tilläts inte PHV att använda bussfiler, de hade inga hållplatser på gatan och kunde inte plocka upp kunder på gatan om inte tjänsten hade avtalats i förväg via relevant datorapplikation.

24. Den hänskjutande domstolen uppger att efter avskaffandet av den lagstadgade begränsningen av antalet tillstånd för tillhandahållare av PHV år 2009 till 1 per 30 taxitillstånd kunde en betydande ökning av antalet tillhandahållare av PHV till 2015 konstateras inom AMB. Det är detta fenomen som AMB-rådet avsåg att vända på genom antagandet av RVTC och begränsningen av antalet tillstånd för PHV-tjänster.

25. Den hänskjutande domstolen konstaterar att Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien) 2018 har förklarat att det valda förhållandet (1:30) aldrig hade motiverats med något objektivt skäl. Den drar slutsatsen att artikel 48.3 LOTT, som tillät att RVTC begränsade tillstånden för PHV-tjänster, kan betecknas som godtycklig och strider därför dels mot artikel 49 FEUF genom att den skulle göra det i praktiken omöjligt för företag som tillhandahåller PHV-tjänster inom unionen att etablera sig i AMB, dels mot förbudet i artikel 107.1 FEUF mot handelshinder inom unionen.

26. Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Överdomstolen i den autonoma regionen Katalonien) hyser samma tvivel beträffande förenligheten med dessa unionsrättsliga bestämmelser av ordningen med ”dubbla tillstånd” som tillämpas på PHV inom AMB. Då artikel 91 LOTT och artikel 182.2 ROTT vid den aktuella tiden föreskrev att tillstånd att verka som PHV-operatör tillät tillhandahållande av ”tjänster i städer och mellan städer på hela det nationella territoriet” kan AMB-rådets tillägg av ett krav på tillstånd för att kunna tillhandahålla PHV-tjänster inom AMB, varvid ytterligare krav ska vara uppfyllda, uppfattas som en strategi med syfte att minimera konkurrensen från PHV-tjänster gentemot taxiverksamhet. Denna misstanke stöds av den omständigheten att en ny AMB-förordning på grundval av kungligt dekret 13/2018 av den 20 april 2018 (BOE 97 av den 21 april 2018), om ändring av LOTT, skulle ha begränsat PHV-tjänster till transport ”mellan städer” och ha föranlett att PHV-tjänster inte längre skulle tillhandahållas i städer eller storstadsområden inom fyra år.

27. Den motivering för RVTC som lagts fram av AMB är för det första att PHV skulle utgöra ett hot mot taxiverksamhetens ekonomiska bärkraft, utsätta den för ”illojal konkurrens” och leda till intensiv användning av transportvägnätet. För det andra är de 10 523 taxitillstånd för storstadsområdet som beviljats tillräckliga för att uppfylla invånarnas behov och samtidigt säkerställa taxiverksamhetens lönsamhet. Slutligen har AMB åberopat skyddet av miljön.

28. Enligt den nationella domstolen kan emellertid ekonomiska hänsyn till taxibilars situation inte motivera bestämmelserna i RVTC. Beträffande hänsynen till användningen av transportvägnätet har AMB underlåtit att väga den inverkan som PHV-tjänster kan ha på minskningen av användningen av privata bilar. PHV skulle dessutom behöva ha parkeringsutrymme och skulle inte kunna köra runt eller parkera på allmän väg för att få kunder. På samma sätt bortser miljöhänsynen från befintlig teknik som kan trygga tillhandahållande av tjänsten genom användning av mindre förorenande eller icke förorenande fordon. Det skulle vidare vara underligt om taxifordonsparken beskrevs som ren utan någon antydning om varför denna beskrivning inte även skulle avse PHV-fordonsparken.

29. Motiveringen för RVTC förefaller därför dölja bestämmelsernas väsentliga syfte, vilket kan förmodas vara att värna eller skydda intressena inom taxisektorn, vars aktörer protesterat i en sådan omfattning att lagstiftaren agerat på ett sätt som ger genklang av de rådande spänningarna i konfliktsituationen mellan dessa två berörda yrkeskategorier, taxichaufförer och PHV-förare. Vidare var den preliminära bedömningen av domstolen i första instans till stor del påverkad av de kritiska rapporter om RVTC som upprättats av de självständiga konkurrensmyndigheterna, både spanska och katalanska.

30. Det är mot denna bakgrund som Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Överdomstolen i den autonoma regionen Katalonien) genom beslut av den 19 januari 2021, som kom in till domstolen den 29 januari 2021, har vilandeförklarat målet och hänskjutit följande frågor för förhandsavgörande:

- ”1) Utgör artiklarna 49 och 107.1 FEUF hinder för nationella bestämmelser, i lag eller annan författning, som utan godtagbar anledning begränsar tillstånden för uthyrning av fordon med chaufför till en tredjedel eller mindre av antalet taxilicenser?
- 2) Utgör artiklarna 49 och 107.1 FEUF hinder för en nationell bestämmelse som utan godtagbar anledning uppställer krav på ett andra tillstånd och ytterligare krav avseende fordon för uthyrning med chaufför när avsikten är att tillhandahålla tjänster i städer?”

31. Skriftliga yttranden har getts in av parterna i det nationella målet, med undantag för Sindicat del Taxi de Catalunya, av de tjeckiska och spanska regeringarna samt av Europeiska kommissionen. Samtliga, med undantag för AMB och den tjeckiska regeringen, deltog vid förhandlingen den 5 oktober 2022.

IV. Bedömning

32. På begäran av domstolen kommer detta förslag till avgörande att inrikta sig på etableringsfriheten enligt artikel 49 FEUF.

A. Upptagande till sakprövning

33. Några parter har invänt att de hänskjutna frågorna inte kan tas upp till sakprövning. Deras argument kommer att prövas var för sig.

1. Formella krav enligt artikel 94 i domstolens rättegångsregler

34. För det första har AMB gjort gällande att den hänskjutande domstolen inte har angett samtliga tillämpliga nationella, regionala och lokala bestämmelser i lagstiftningen. Det har hävdats att de regler som utgör grunden för antagandet av RVTC inte har angetts riktigt.

35. Jag delar inte dessa farhågor då det förefaller mig vara mycket klart på vilka punkter som den hänskjutande domstolen önskar vägledning: förhållandet 1 PHV-tillstånd per 30 taxitillstånd och kravet på ett andra tillstånd för PHV att få verka inom AMB. I detta avseende saknar det betydelse för domstolen exakt vilka bestämmelser i nationell, regional eller lokal lagstiftning som är tillämpliga. Av betydelse är att den hänskjutande domstolen, som ensam är behörig att avgöra

huruvida det är nödvändigt att inhämta ett förhandsavgörande,⁷ tydligt beskriver det rättsliga regelverk som den tillämpar. Detta har gjorts.

36. För det andra har P&L invändningar i samma riktning: det har hävdats att i den omfattning som frågorna hänvisar till lag och andra författningar är dessa frågor irrelevanta mot bakgrund av att målet vid den nationella domstolen (endast) avser lagenligheten av RVTC.

37. Jag kan återigen inte se något hinder för att domstolen besvarar frågorna i målet. Tvärtemot P&L:s påstående är det inte domstolens uppgift att exakt avgöra vilka bestämmelser i nationell rätt som är tillämpliga i målet. Detta är i stället en fråga avseende de faktiska omständigheterna som ska avgöras av den hänskjutande domstolen.

2. Unionsrättens tillämpningsområde

38. För det tredje har AMB framhållit den omständigheten att i målet vid den hänskjutande domstolen äger samtliga moment i tvisten rum i Spanien och utgör därför en rent intern situation med följden att förevarande mål inte kan tas upp till prövning då artikel 49 FEUF inte aktualiseras. Rörande denna invändning anser jag att man tryggt kan luta sig mot domstolens dom i målet *Ullens de Schooten*⁸ i vilken domstolen har sammanställt väl och klassificerat de fyra situationer i vilka förhandsavgörande kan meddelas avseende mål som föranletts av rent interna situationer.⁹ Två av dessa situationer kan sägas vara föreliggande i målet i fråga: 1. när det inte kan uteslutas att medborgare som är etablerade i andra medlemsstater har varit eller är intresserade av att utnyttja dessa friheter för att bedriva verksamhet i den medlemsstat som har antagit den aktuella nationella lagstiftningen, och att denna lagstiftning, som är tillämplig utan åtskillnad på inhemska medborgare och medborgare i andra medlemsstater, följaktligen kan medföra verkningar som inte är begränsade till denna medlemsstat¹⁰ och 2. när den hänskjutande domstolen har ställt frågor för förhandsavgörande i samband med ett förfarande om ogiltigförklaring av bestämmelser som inte enbart är tillämpliga på inhemska medborgare utan även på medborgare i andra medlemsstater, så kommer det avgörande som den hänskjutande domstolen antar efter det att EU-domstolen har meddelat dom i målet om förhandsavgörande att ha verkan även gentemot medborgare i andra medlemsstater.¹¹

39. I detta sammanhang ska det erinras om att målet i fråga vid den hänskjutande domstolen endast är ett av 14 mål vid den domstolen rörande giltigheten av RVTC. Återstoden av dessa mål har inletts av utländska bolag. Detta visar tydligt att fastän omständigheterna i detta specifika mål kan vara begränsade till Spanien är dess tvisteföremål förvisso inte det och domstolens dom kommer att få direkta återverkningar för ekonomiska aktörer inom EU men utanför Spanien. Förevarande mål är därför inte hypotetiskt vad gäller utländska aktörer och de ovannämnda kriterierna i målet *Ullens de Schooten*¹² är uppfyllda.

⁷ Se, exempelvis, dom av den 20 oktober 2022, *Centre public d'action sociale de Liège* (Återkallande eller uppskjutande av ett beslut om återvändande) (C-825/21, EU:C:2022:810, punkt 34).

⁸ Se dom av den 15 november 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874, punkterna 50–53). Beträffande en omfattande sammanfattning av domstolens praxis i frågan före denna dom, se förslag till avgörande av generaladvokaten Wahl i de förenade målen *Venturini m.fl.* (C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:529). Se också mitt förslag till avgörande i målet *BONVER WIN* (C-311/19, EU:C:2020:640, punkt 33 och följande punkter).

⁹ Se, för ett liknande resonemang, även mitt förslag till avgörande i de förenade målen *X* och *Visser* (C-360/15 och C-31/16, EU:C:2017:397, punkt 115).

¹⁰ Se dom av den 15 november 2016, *Ullens de Schooten* (C-268/15, EU:C:2016:874, punkt 50).

¹¹ Se dom av den 15 november 2016, *Ullens de Schooten* (C-268/15, EU:C:2016:874, punkt 51).

¹² Se dom av den 15 november 2016, *Ullens de Schooten* (C-268/15, EU:C:2016:874, punkterna 50–53).

40. Såsom kommissionen med rätta har påpekat är dessutom kriterierna i målet Fremoluc uppfyllda enligt vilka begäran om förhandsavgörande ska innehålla konkreta uppgifter, det vill säga uppgifter som inte är hypotetiska utan säkra – såsom klagomål eller stämningsansökningar som ingetts av aktörer i andra medlemsstater eller som involverar medborgare i dessa stater – vilka gör det möjligt att klart fastställa att den nödvändiga anknytningen finns.¹³

41. Så är fallet i detta mål.

42. Mot bakgrund av föregående överväganden föreslår jag att domstolen ska förklara att den hänskjutande domstolens frågor kan prövas i sak. Jag kommer därför att övergå till att föreslå svar på frågorna.

B. Prövning i sak

1. Inledande kommentarer till privat lokal passagerartransport

43. Lokal passagerartransport är för närvarande en central fråga för kommuner, regioner, medlemsstater och Europeiska unionen. Den spelar en avgörande roll i medborgarnas och invånarnas dagliga liv. Den är nära förknippad med och formar och avgör frågor rörande ekonomisk, miljömässig och social politik och har betydelse för det sätt varpå människors levnadssätt i olika avseenden regleras. Den har konsekvenser för stads- och landsbygdsplanering, (tillgång till) boende och luftförorening. Det är därför att förvänta att Europeiska unionen, medlemsstaterna och andra enheter på nationell nivå inbegripet kommunerna tar tag i denna fråga och söker lösningar. Typiska frågor i detta avseende är: hur mycket *allmän* transport tillhandahålls? Hur finansieras den? Vilken är graden av statligt ingripande i *privat* transport? Hur detaljerad är regleringen?

44. Lokala passagerartransporttjänster på begäran är transporttjänster med bil och förare som utförs på begäran av passageraren.¹⁴ De förekommer typiskt i form av taxibilar och vad som kallas PHV. Medan utbudet av taxitjänster i stort sett har varit oförändrat inom hela Europeiska unionen såtillvida som nya tillstånd sällan utfärdas på denna detaljreglerade (och ofta skyddade) marknad, är PHV-tjänster ett mer sentida fenomen.

45. Närmare bestämt är lokal passagerartransport på begäran, som till sin natur är en *privat* transportform genom att tjänsteleverantörerna inte är allmänna enheter, för närvarande inte föremål för harmonisering i Europeiska unionen. Följden härav är att medlemsstaterna fritt kan ingripa och reglera så länge som de iakttar primärrätten, vilket framför allt betyder iakttagande av etableringsfriheten enligt artikel 49 FEUF.¹⁵

¹³ Närmare bestämt kan den hänskjutande domstolen inte begränsa sig till att inge uppgifter till EU-domstolen som skulle kunna innebära att det inte kan uteslutas att det finns en sådan anknytning eller som, rent teoretiskt, skulle kunna utgöra visst stöd för detta, utan den måste tvärtom inge objektiva och samstämmiga uppgifter som innebär att EU-domstolen kan kontrollera att denna anknytning finns. Se dom av den 20 september 2018, Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754, punkt 29).

¹⁴ Se kommissionens tillkännagivande om välfungerande och hållbara lokala passagerartransporter på begäran (taxi och fordon som hyrs ut med förare) (EUT C 62, 2022, s. 1).

¹⁵ Enligt artikel 58.1 FEUF är inte artikel 56 FEUF tillämplig på tjänster på transportområdet vilka regleras i transportkapitlet i FEUF, vilket innebär att harmonisering först ska ske. Detsamma gäller tillämpningen av direktiv 2006/123, som i artikel 2.2 d innehåller en bestämmelse som speglar bestämmelsen i artikel 58.1 FEUF. Se dom av den 1 oktober 2015, Trijber och Harmsen (C-340/14 och C-341/14, EU:C:2015:641, punkt 49), och dom av den 20 december 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, punkt 36).

46. Den hänskjutande domstolens andra fråga avser *förekomsten* av ett tillstånd medan den första frågan behandlar *antalet* tillstånd som kan beviljas. Båda frågorna avser förenligheten med artikel 49 FEUF. Under dessa omständigheter kommer jag att behandla dem på följande sätt: jag kommer att behandla dem tillsammans på det sättet att jag följer den klassiska prövningen enligt artikel 49 FEUF och behandlar frågan huruvida det föreligger en inskränkning först och sedan frågan huruvida inskränkningen är berättigad. Vid prövningen av inskränkningen och dess berättigande kommer jag först att behandla frågan om förekomsten och sedan antalet tillstånd varigenom jag kastar om tolkningsfrågorna något. Frågorna bör dessutom omformuleras marginellt och uppfattas på följande sätt:¹⁶ ”1. Utgör artikel 49 FEUF hinder för nationella bestämmelser som kräver att ekonomiska aktörer som vill tillhandahålla PHV-tjänster inom gränserna för ett storstadsområde ska erhålla ett därtill knutet tillstånd, om dessa aktörer redan innehar ett nationellt tillstånd som ger dem rätt att tillhandahålla PHV-tjänster i städer och mellan städer på hela det nationella territoriet? 2. Utgör artikel 49 FEUF hinder för att begränsa antalet sådana PHV-tillstånd till 1 per 30 taxitillstånd eller färre inom samma storstadsområde?”

47. Fastän de omformulerade frågorna har ställts i samband med ett förfarande som ifrågasätter RVTC, det vill säga den förordning som antagits av AMB, har vissa av parterna i förfarandet påstått att den hänskjutande domstolen på ett indirekt sätt också ställer en fråga om förenligheten med artikel 49 FEUF av nationell rätt som internt, det vill säga i den spanska rättsordningen, har högre rang än RVTC.

48. Även om detta mycket väl kan vara riktigt¹⁷ är, som jag redan har angett i bedömningen av möjligheten att pröva förevarande mål i sak, den inbördes rangordningen i intern spansk rätt inte en fråga för EU-domstolen utan för den nationella domstolen. Som en följd härav kommer jag att i förevarande förslag till avgörande hänvisa till ”bestämmelserna i fråga” för att beskriva a. tillståndskravet och b. förhållandet 1 PHV-tillstånd per 30 taxitillstånd i AMB.

2. Inskränkning

49. Artikel 49.1 FEUF förbjuder inskränkningar i etableringsfriheten för medborgare i en medlemsstat på en annan medlemsstats territorium. Detta är också tillämpligt på inskränkningar för medborgare i varje medlemsstat att upprätta kontor, filialer eller dotterbolag på en annan medlemsstats territorium.

50. Det utgör fast rättspraxis att varje åtgärd som innebär att utövandet av friheten enligt artikel 49 FEUF förbjuds, försvåras eller blir mindre attraktivt ska anses utgöra en inskränkning i etableringsfriheten.¹⁸ Begreppet inskränkning (eller hinder) går längre än diskriminering på grund av medborgarskap och omfattar särskilt bestämmelser som antas av en medlemsstat som, trots att de tillämpas utan åtskillnad, påverkar tillträdet till marknaden för företag från andra

¹⁶ Detta borde också motverka det argument som flera av parterna i målet framfört att frågorna från den hänskjutande domstolen är formulerade på ett vinklat sätt som redan i någon mån tar ställning till resultatet på förhand.

¹⁷ Men jag vill i förbigående nämna att det framgår av fast rättspraxis att en medlemsstat inte kan åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter som följer av unionsrätten. Den omständigheten att en medlemsstat fritt kan välja hur den ska fördela behörighet mellan centrala, regionala och lokala myndigheter kan emellertid inte medföra att den befrias från sin skyldighet att uppfylla nämnda skyldigheter. Se dom av den 13 september 2001, kommissionen/Spanien (C-417/99, EU:C:2001:445, punkt 37), och dom av den 8 september 2010, Carmen Media Group (C-46/08, EU:C:2010:505, punkt 69).

¹⁸ Se, exempelvis, dom av den 6 oktober 2020, kommissionen/Ungern (C-66/18, EU:C:2020:792, punkt 40), och dom av den 7 september 2022, Cilevičs m.fl. (C-391/20, EU:C:2022:638, punkt 61).

medlemsstater och därmed hindrar handel inom gemenskapen.¹⁹ I enlighet med domstolens praxis skiljer sig dessutom etableringsfriheten från friheten att tillhandahålla tjänster först och främst genom att verksamheten i fråga är stadigvarande och kontinuerlig i motsats till en verksamhet av tillfällig karaktär.²⁰

51. Enligt dessa normer inskränker bestämmelserna i fråga etableringsfriheten för utländska ekonomiska aktörer som erbjuder PHV-tjänster då dessa aktörer hindras från att träda in på marknaden för PHV-tjänster i AMB. Det kan inte råda något tvivel om den inskränkande beskaffenheten av bestämmelserna i fråga och varken den hänskjutande domstolen eller de intervenerande parterna förefaller ifrågasätta detta på något sätt, vilket framgår av det förhållandet att deras yttranden inriktar sig på det nästa steget bestående i eventuellt berättigande av inskränkningen i fråga.

52. Bestämmelserna i fråga inskränker de facto tillträde till marknaden för varje nykomling inbegripet en utländsk aktör som vill etablera sig inom eller omkring AMB för att erbjuda lokala passagerartransporttjänster till blivande kunder.

53. Själva kravet på tillstånd *som sådant* utgör ett skolexempel på en inskränkning.²¹ Krav på tillstånd och godkännande utgör enligt domstolens praxis *i sig själva* inskränkningar i etableringsfriheten (eller omvänt, friheten att tillhandahålla tjänster).²²

54. Genom att frysa tillgång till marknaden vid ett förhållande om 1 till 30 har bestämmelserna i fråga effekten att hindra dem som vill etablera en PHV-verksamhet på AMB:s territorium att göra det och hindrar således etableringen av ekonomiska aktörer från en annan medlemsstat.²³

55. Slutsatsen är att både kravet på tillstånd som sådant och förhållandet 1 till 30 utgör en inskränkning av etableringsfriheten enligt artikel 49 FEUF.

¹⁹ Detta är fast rättspraxis sedan domen av den 30 november 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, punkt 37). Se, dessutom, bland många, dom av den 29 mars 2011, kommissionen/Italien (C-565/08, EU:C:2011:188, punkt 46). Se också dom av den 5 oktober 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, punkt 12).

²⁰ Se särskilt dom av den 30 november 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, punkt 25 och följande punkter). Beträffande skillnaden mellan friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsrätten, se också förslag till avgörande av generaladvokaten Cruz Villalón i målet Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, punkterna 15–18).

²¹ Se, exempelvis, Müller-Graff, P.-Chr., i Streinz, R. (red.), *EUV/AEUV Kommentar*, C.H.Beck, München, 3e uppl. 2018, Art. 49 AEUV, punkt 67 och följande punkter och Forsthoff, U., i Grabitz, E., Hilf, M., och Nettesheim, M. (red.), *Das Recht der Europäischen Union*, 76. EL., uppdaterad maj 2022, Beck, C.H., München, Art. 49 AEUV, punkt 104. Se också Kainer, F., i Pechstein, M., Nowak, C., Häde, U. (red.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band II, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Art. 49 AEUV, punkt 63 och Wendland, H. M., Die binnenmarktrechtliche Niederlassungsfreiheit der Selbständigen, i Müller-Graff, P.-Chr. (red.), *Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht (Enzyklopädie Europarecht, Band 4)*, Nomos, Baden-Baden, 2a uppl., 2021, s. 177–234, punkt 4.

²² Se dom av den 25 juli 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, punkt 14), dom av den 9 augusti 1994, Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310, punkt 15), dom av den 20 februari 2001, Analir m.fl. (C-205/99, EU:C:2001:107, punkt 22), dom av den 22 januari 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34, punkt 29), och dom av den 10 mars 2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, punkt 34).

²³ Se, för ett liknande resonemang, rörande etablering av apotek, förslag till avgörande av generaladvokaten Poiares Maduro i de förenade målen Blanco Pérez och Chao Gómez (C-570/07 och C-571/07, EU:C:2009:587, punkt 11).

3. *Berättigande*

56. En inskränkning i etableringsfriheten kan inte motiveras om den inte för det första grundas på tvingande skäl av allmänintresse och den för det andra iakttar proportionalitetsprincipen, vilket innebär att den ska vara ägnad att på ett sammanhängande och systematiskt sätt säkerställa att det eftersträfvade målet uppnås och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.²⁴

57. Följande tvingande skäl av allmänintresse åberopas som motivering av AMB (och den spanska regeringen): garantera kvalitet, säkerhet och tillgänglighet avseende *taxitjänster* vilka påstås utgöra ”tjänster av allmänintresse”; bibehålla den rätta jämvikten mellan taxi och leverantörer av PHV-tjänster; förvaltning av lokala transporter, trafik och användning av allmänna områden; skyddet av miljön.

a) Fastställandet av ett tvingande skäl av allmänintresse

1) Garantera kvalitet, säkerhet och tillgänglighet avseende taxitjänster

58. Samtliga parter i målet som kommer från Spanien och i synnerhet AMB och den spanska regeringen behandlar taxisektorn som avgörande för tillhandahållande av en ”tjänst av allmänintresse”. Huruvida detta görs gällande som ett specifikt skäl av allmänintresse är inte klart. I vart fall har det hävdats att då taxiverksamhet utgör en tjänst av allmänt intresse är den *i sig själv* värd skydd.

59. I den omfattning som AMB har påstått att det finns ett allmänintresse av att det finns ett fungerande taxisystem är följande kommentarer påkallade.

i) Rent ekonomiska grunder kan inte berättiga inskränknigen

60. Ett mål av rent ekonomisk karaktär kan aldrig utgöra ett tvingande skäl av allmänintresse som motiverar en inskränkning i en grundläggande frihet som garanteras av fördraget.²⁵ Således kan exempelvis målet att garantera lönsamheten för ett konkurrerande busslinjeföretag, vilket utgör ett skäl av rent ekonomisk karaktär, enligt fast rättspraxis inte utgöra ett sådant tvingande skäl av allmänintresse.²⁶

61. För målet i fråga betyder detta att taxitjänsters ekonomiska livskraft inte i sig själv kan utgöra ett tvingande skäl av allmänintresse.

²⁴ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 februari 2016, kommissionen/Ungern (C-179/14, EU:C:2016:108, punkt 166), dom av den 6 oktober 2020, kommissionen/Ungern (Högre utbildning) (C-66/18, EU:C:2020:792, punkt 178), och dom av den 7 september 2022, Cilevičs m.fl. (C-391/20, EU:C:2022:638, punkt 65). Detta utgör i huvudsak fast rättspraxis sedan domen av den 30 november 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, punkt 37).

²⁵ Se, som exempel, dom av den 26 april 1988, Bond van Adverteerders m.fl. (352/85, EU:C:1988:196, punkt 34), dom av den 11 mars 2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, punkt 55), och dom av den 24 mars 2011, kommissionen/Spanien (C-400/08, EU:C:2011:172, punkt 74).

²⁶ Se dom av den 22 december 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, punkt 51). Se också dom av den 11 mars 2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, punkt 55).

ii) *Taxitjänster som "tjänster av allmänt intresse"*

62. Mer allmänt har domstolen dessutom bekräftat förekomsten av en "tjänst av allmänt intresse"²⁷ som ett tvingande skäl av allmänt intresse. Uttrycket "tjänst av allmänt intresse" är inte alls ett uttryck som används i unionsrätten. Användning av detta uttryck kan i unionsrättsligt perspektiv föranleda förvirring. Om parterna emellertid skulle avse "tjänster av allmänt ekonomiskt intresse", vilket är ett uttryck som är välkänt i unionsrätten, befriar inte detta AMB från att visa att bestämmelserna i fråga är lämpliga för sitt ändamål. Jag kommer att återkomma till denna punkt vid proportionalitetsprövningen nedan.

iii) *"Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse"*

63. Uttrycket "tjänster av allmänt ekonomiskt intresse", som ursprungligen kommer från artikel 106.2 FEUF och även förekommer (i primärrätten)²⁸ i artikel 14 FEUF,²⁹ i protokoll (nr 26) om tjänster av allmänt intresse³⁰ samt i artikel 36 i stadgan om de grundläggande rättigheterna har redan tolkats av domstolen ett antal gånger. Uttrycket som sådant, det vill säga vad som exakt utgör en "tjänst av allmänt ekonomiskt intresse", har emellertid inte definierats av domstolen *in abstracto*, vilket beror på att det i huvudsak tillkommer medlemsstaterna att definiera vad de betraktar som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.³¹ Även om medlemsstaten har en omfattande befogenhet att företa skönsmässig bedömning med avseende på denna definition är medlemsstaten dock skyldig att se till att varje tjänst av allmänt ekonomiskt intresse uppfyller vissa minimikriterier som är gemensamma för samtliga uppdrag av allmänt ekonomiskt intresse. Den ska visa att dessa kriterier är uppfyllda i det enskilda fallet.³² Dessa är främst att det ska föreligga en av en offentlig myndighet vidtagen åtgärd varigenom de aktuella aktörerna har tilldelats ett uppdrag av allmänt ekonomiskt intresse, och att uppdraget ska vara samhällsomfattande och obligatoriskt till sin karaktär.³³ Vidare ska en medlemsstat ange skälen till att den anser att den aktuella tjänsten, på grund av sin särskilda karaktär, förtjänar att betecknas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse och särskiljas från annan ekonomisk verksamhet.³⁴

64. Beträffande definitionen av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse kan vi luta oss mot den som föreslogs av generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomer: "[tjänsten ska tillhandahållas] utan avbrott (kontinuitet), till förmån för samtliga konsumenter inom den berörda medlemsstatens hela territorium (allmängiltighet), till enhetliga taxor och på likartade kvalitetsvillkor, utan hänsyn till särskilda förhållanden eller till graden av ekonomisk lönsamhet hos varje enskild

²⁷ På spanska: "un servicio de interés público".

²⁸ I sekundär rätt förekommer detta uttryck i artikel 15.4 i direktiv 2006/123. Se mitt förslag till avgörande i målet Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, punkterna 56 och följande punkter).

²⁹ Sedan Amsterdamfördraget som det har kompletterats och ändrats genom Lissabonfördraget. Beträffande denna bestämmelses uppkomst, se Krajewski, M., i Pechstein, M., Nowak, C., Häde, U. (red.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band II, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Art. 14 AEUV, punkt 3 och följande punkter.

³⁰ Se artikel 1 i protokollet. Beträffande den (mindre klara) uppkomsten av protokollet, som bilagts Lissabonfördraget, se Damjanovic, D., de Witte, B., *Welfare integration through EU law: the overall picture in the light of the Lisbon Treaty* i Neergaard, U., Nielsen, R., Roseberry, L. (red.), *Integrating welfare functions into EU law – From Rome to Lisbon*, DJØF Publishing, Köpenhamn, 2009, s. 88 och 89.

³¹ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 februari 2008, BUPA m.fl./kommissionen (T-289/03, EU:T:2008:29, punkterna 166 och 167). Se också dom av den 20 april 2010, Federutility m.fl. (C-265/08, EU:C:2010:205, punkt 29): "Medlemsstaterna har ... rätt att, med iakttagande av unionsrätten, bestämma omfattningen av sina tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och hur dessa ska organiseras."

³² Se dom av den 12 februari 2008, BUPA m.fl./kommissionen (T-289/03, EU:T:2008:29, punkt 172).

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*. Se även dom av den 10 december 1991, *Merci convenzionali Porto di Genova* (C-179/90, EU:C:1991:464, punkt 27).

transaktion (jämlighet)”³⁵. Till detta lade han sedan öppenhet och överkomliga priser.³⁶ Kommissionens definition, som jag även kan ansluta mig till, har en liknande inriktning: ”Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är lika med ekonomisk verksamhet vars resultat är till övergripande allmän nytta och som marknaden inte skulle tillhandahålla utan offentligt ingripande (eller endast på andra villkor vad avser kvalitet, säkerhet, överkomlighet, likabehandling och allmän tillgång). Den allmännyttiga skyldigheten åläggs leverantören i form av ett uppdrag som grundar sig på ett allmännyttighetskriterium, som säkerställer att leverantören tillhandahåller tjänsterna under former som överensstämmer med uppdraget.”³⁷

65. Vidare brukar artikel 106.2 FEUF åberopas för att göra undantag från konkurrensreglerna fastän det har förekommit fall där denna bestämmelse också har spelat en roll för att avvika från reglerna om fri rörlighet.³⁸ Detta hänger samman både med förhållandet att denna bestämmelse återfinns bland konkurrensreglerna³⁹ och att den hänvisar till ”*särskilt* konkurrensreglerna”.⁴⁰

66. Det är på grund av den rättspraxis som nämnts i de föregående punkterna tveksamt huruvida *taxitjänster* kan anses vara en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Den ”marknadsdefinition” som tillämpas av AMB förefaller mig vara alltför snäv. Lokal transport kan som en helhet vara en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse men inte undersegmentet (traditionellt) *privat* lokal transport i form av taxitjänster. Medan det onekligen finns ett behov för människor att kunna transporteras lokalt gäller inte detta nödvändigtvis resa med taxi. För att illustrera min poäng med ett exempel: med antagande av att barnomsorg kan klassificeras av en medlemsstat som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse skulle säkert inte sådan barnomsorg innebära ett krav på enskild vård i form av en hängiven barnsköterska utan kollektiv vård av barn i form av ett (kollektivt) barnhem. Detsamma gäller lokal transport: i den omfattning som denna kan anses som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse betyder inte detta att enskilda personer kan förvänta sig att en stad eller region upprättar ett fungerande taxinät för dem. Andra transportformer av kollektiv karaktär måste duga.

67. I stora tätorter som Barcelona bör det finnas andra transportsätt till invånarnas förfogande. Man kan också undra huruvida förekomsten av ett fungerande taxisystem verkligen kan jämföras med andra mer traditionella tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som antingen kräver stora investeringar eller expertkunnskap (såsom tjänster avseende leverans av vatten, gas, elkraft, telekommunikation eller post), inbegriper specialkunskaper (såsom hälsovård) eller i sig själva har ett kollektivt moment (såsom barnomsorg).

68. Privat lokal transport kan säkert fylla en lucka i nödsituationer, exempelvis för att se till att någon snabbt kan transporteras till ett sjukhus (även om en ambulans i denna situation kan vara ett lämpligare transportsätt). I en sådan situation skulle emellertid utökning av *tillgången* på lokala transporttjänster säkert bidra till att få ett fungerande system på plats. Varför denna tillgång inte skulle till exempel innefatta PHV förblir ett mysterium för mig.

69. Sammanfattningsvis ifrågasätter jag inte AMB:s önskan att få till stånd ett privat fungerande transportsystem som kan transportera kunder närsomhelst till vilken plats som helst.

³⁵ Se förslag till avgörande av generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomer i målet *Federutility m.fl.* (C-265/08, EU:C:2009:640, punkt 54).

³⁶ *Ibidem*, punkt 55.

³⁷ Se meddelande av den 20 december 2011 från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska sociala kommittén samt regionkommittén, En kvalitetsram för tjänster av allmänt intresse i Europa (KOM(2011) 900 final, s. 3).

³⁸ Se Martucci, F., *Droit du marché intérieur de l'Union européenne*, Presses Universitaires de France, Paris, 2021, punkterna 129 och 253.

³⁹ I Del tre, Avdelning VII, Kapitel 1, Avsnitt 1 (Regler tillämpliga på företag) i EUF-fördraget.

⁴⁰ Min kursivering.

70. I vart fall är det tveksamt huruvida leverantörer av taxitjänster fullgör en allmännyttig skyldighet. Vägledning kan här erhållas i den definition som ges på annat håll i sekundärrätten, enligt vilken "allmän trafikplikt" betyder "krav som en behörig myndighet definierar eller fastställer för att sörja för kollektivtrafik av allmänt intresse som ett kollektivtrafikföretag inte skulle ha något eget kommersiellt intresse av att bedriva utan att få ersättning, eller åtminstone inte i samma omfattning eller på samma villkor".⁴¹ Ett tillståndskrav som innebär att taxitjänster måste tillhandahållas samtliga i allmänheten utgör däremot inte ett beslut som föreskriver en allmännyttig skyldighet.⁴²

71. Slutsatsen är att AMB kan fullfölja sin önskan att garantera kvaliteten, säkerheten och tillgängligheten av taxitjänster, men endast i den mån som den inte eftersträvar ekonomiska mål härmed. Vad den inte kan göra är att skydda taxitjänster från vidare granskning endast på grund av att de skulle kunna utgöra en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

2) *Bibehållande av den rätta jämvikten mellan PHV och leverantörer av taxitjänster*

72. I den omfattning som bestämmelserna i fråga är utformade för att "bibehålla en jämvikt" mellan de två sätten för transport med taxi och PHV räcker det att konstatera att det kan ifrågasättas huruvida en sådan jämvikt ska bibehållas mellan de två tjänsterna som, vilket har fastlagts ovan, sammanfaller så att de nästan är lika. Man kan dessutom undra huruvida det bästa sättet att behålla en jämvikt inte är genom ett annat system än genom ingripande från det allmänna.⁴³ Enligt logiken i den inre marknaden som fastlagts genom FEUF upprätthålls jämvikt normalt genom begrepp som tenderar att glömmas bort vid diskussionerna om sådana fall som det här aktuella: tillgång och efterfrågan.

73. Bibehållandet av en jämvikt mellan PHV- och taxitjänster kan därför inte anses vara ett giltigt tvingande skäl av allmänintresse. Om den verkliga avsikten är att skapa ett lämpligt system för privat lokal transport skulle som angetts ovan en ökning av utbudet genom att tillåta fler PHV i stället vara mer befrämjande för en lösning av frågan.

3) *Förvaltning av lokala transporter, trafik och användning av allmänna områden, skyddet av miljön*

74. I den omfattning som detta anförda skäl inte innebär att ekonomiskt skydda taximarknaden mot det ekonomiska livets realiteter kan det i princip betraktas som ett tvingande skäl av allmänintresse.

75. Det bör påpekas att domstolen tidigare har godkänt skyddet av stadsmiljön som tvingande skäl⁴⁴ och behovet att säkerställa trafiksäkerheten.⁴⁵ Dessa skäl motsvarar inte helt vad som har åberopats i förevarande mål. Jag anser ändå att målen bestående i förvaltning av lokala

⁴¹ Se artikel 2 e i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 (EUT L 315, 2007, s. 1).

⁴² Se, analogt, dom av den 11 juli 2013, Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, punkt 49).

⁴³ Jag vill framhålla att denna fråga är oberoende av huruvida och i vilken omfattning nya transportföretag genom nya affärsmodeller som de inför inte endast knyter samman utbud med efterfrågan utan också *skapar* själva utbudet. Verksamhet i plattformar såsom Uber är ett bra exempel i detta avseende, se mitt förslag till avgörande i målet Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:364, punkt 43).

⁴⁴ Se dom av den 29 november 2001, De Coster (C-17/00, EU:C:2001:651, punkt 38). Se även artikel 4.8 i direktiv 2006/123. Sådant skydd syftar till att bevara en levande stadskärna i en kommun och förhindra uppkomsten av tomma lokaler i en stad för att uppnå en god samhällsplanering. Se dom av den 30 januari 2018, X och Visser (C-360/15 och C-31/16, EU:C:2018:44, punkt 134).

⁴⁵ Se dom av den 15 oktober 2015, Grupo Itevelesa m.fl. (C-168/14, EU:C:2015:685, punkt 74 och där angiven rättspraxis).

transporter, trafik och användningen av allmänna områden utgör ett tvingande skäl av allmänintresse. Det är nästan självklart att städer och tätorter har ett intresse av att åstadkomma ett fritt trafikflöde, undvika trängsel och mer allmänt att skapa allmänna områden som säkerställer en hög livskvalitet.

76. Även skyddet av miljön kan i princip utgöra ett tvingande intresse.⁴⁶

b) Lämplighet

77. Vidare krävs att bestämmelserna i fråga är ägnade att nå det påstådda tvingande målet av allmänintresse, det vill säga kravet på tillstånd och förhållandet 1 på 30 ska vara ägnade att bidra till säkerställande av kvaliteten, säkerheten och tillgängligheten avseende taxitjänster, förvaltning av lokala transporter, trafik och användningen av allmänna områden samt skydd av miljön. Åtgärdernas lämplighet innefattar också att det angivna målet ska eftersträvas på ett sammanhängande och systematiskt sätt. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att bedöma lämpligheten av bestämmelsen. På grundval av den information som domstolen har erhållit och de olika parternas yttranden är jag emellertid, även om jag inte ser något problem med ett krav på tillstånd, något förbryllad och kan inte finna något argument som talar för en sådan lämplighet, vad gäller förhållandet 1 till 30.

1) Kravet på tillstånd

78. Utgångspunkten är att det inte föreligger något generellt hinder enligt unionsrätten mot att inom dess behörighetsram en regional enhet såsom AMB kräver att de aktörer som önskar tillhandahålla PHV-tjänster ska erhålla ett tillstånd som tar hänsyn till de särskilda förhållandena i regionen. Om AMB skulle bedöma att det finns frågor som inte berörs av det nationella (första) tillståndet är det i princip berättigat att kräva att verksamhet avseende PHV ska erhålla ett andra tillstånd. Det är klart att varje stads eller tätorts situation i hela unionen är olika såvitt gäller lokala frågor såsom trafikintensitet och föroreningar. Förhållanden som inte omfattas av eller har prövats i samband med beviljandet av ett nationellt tillstånd kan därför i princip behandlas i ett lokalt tillstånd. Detta utgör ett praktiskt exempel på ”subsidiaritet” i termens bokstavliga, men inte tekniska mening.

79. Ett sådant andra tillstånd ska å andra sidan grundas på ytterligare överväganden som inte berörs av ett första tillstånd. Om en bestämmelse som en medlemsstat har infört som innebär att kontroller, som redan har utförts inom ramen för andra förfaranden antingen i samma stat eller i en annan medlemsstat, genomförs två gånger, kan det inte anses att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det mål som eftersträvas,⁴⁷ som den tjeckiska regeringen med rätta har erinrat om. Detta betyder för målet i fråga att ett andra tillstånd inte under några förhållanden får kräva att ekonomiska aktörer som vill erbjuda PHV-tjänster undergår samma kontroller som krävdes för att erhålla det första tillståndet. I detta sammanhang konstaterar jag att det inte någon gång har påståtts och än mindre visats att det inte skulle vara möjligt att tillhandahålla

⁴⁶ Se dom av den 24 mars 2011, kommissionen/ Spanien (C-400/08, EU:C:2011:172, punkt 74).

⁴⁷ Se dom av den 22 januari 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34, punkt 36) och dom av den 10 november 2005, kommissionen/ Portugal (C-432/03, EU:C:2005:669, punkt 45).

taxitjänster i avsaknad av ett slutet system för tillstånd. I stället kan man påstå att exempel från andra städer och områden i Europeiska unionen, där taxitjänster endast är mycket lite reglerade, pekar i en annan riktning i detta avseende.⁴⁸

2) Förhållandet 1 till 30

80. Här ska det nämnas att AMB, bortsett från att ange de mål som eftersträvas och att förklara dem på ett abstrakt sett, inte tillhandahåller domstolen någon information om varför bestämmelserna i fråga är lämpliga för förvaltningen av lokala transporter, lokal trafik och användningen av allmänna områden.

81. AMB har inte på någon punkt visat att en begränsning av utfärdandet av tillstånd till förhållandet 1 till 30 är lämplig för att kunna utföra förvaltning av lokala transporter, av lokal trafik, av användningen av allmänna områden samt miljöskydd. Det finns ingen som helst antydning om att målet eftersträvas på ett sammanhängande och systematiskt sätt. Denna uteblivna redogörelse för skälen föranleder fler frågor än svar. Jag förstår fortfarande inte hur AMB på ett sammanhängande sätt avser reformera och reglera privat lokal transport: varför är taxitjänster och PHV-tjänster föremål för olika rättslig reglering om de utförs för en och samma efterfrågan (privat lokal persontransport) och om de, som den hänskjutande domstolen fastställt, konkurrerar med varandra? Varför ändras inte den reglering som gäller för taxi medan i stället tillgången till marknaden för PHV begränsas till den grad att den omöjliggörs? Antalet taxitillstånd har varit stadigt under de senaste decennierna. Fastän tiderna och marknaderna förändras, såsom nämnts i inledningen till detta förslag till avgörande, är taxisystemet bildligt talat hugget i sten och nya aktörer har endast att foga sig. Detta må vara logiskt med utgångspunkt i spansk rätt. Det uppfyller emellertid inte lämplighetstestet enligt artikel 49 FEUF. Det ankommer på AMB att besvara dessa frågor. AMB har emellertid inte gjort detta i förevarande mål.

82. Det framkom vid förhandlingen att antalet taxitillstånd har varit stadigt sedan det sena 1980-talet. Inga nya tillstånd utfärdas. När en tillståndsinnehavare upphör med sin verksamhet kan tillståndet i stället säljas på andrahandsmarknaden. Medan "ursprungliga" tillstånd som erhållits direkt från staten vid den tiden kostade mindre än 100 euro säljs nuförtiden tillstånd på andrahandsmarknaden för mer än 100 000 euro. Om AMB avsåg att reglera taxi- och PHV-marknaden på ett ordinärt och sammanhängande sätt kan dränering av denna andrahandsmarknad vara en lämplig utgångspunkt. Denna ordning visar för övrigt tydligt att fasta taxitaxor har effekten att korssubventionera nämnda kostnader för de tillstånd som erhålls på andrahandsmarknaden. Med andra ord skulle AMB om det allvarligt avsåg att reformera systemet angripa det vid dess rot. "Reformering" på bekostnad av PHV innebär marginella förändringar. Det kan vara förstäeligt att verklig reformering och liberalisering av hela systemet för taxi- och PHV-tjänster medför en avsevärd nackdel för dem som har betalat dyrt för ett tillstånd och som söker att täcka kostnaderna genom fasta (höga) taxipriser. Det finns emellertid andra sätt att kompensera risken för att dessa personer lämnas ute i kylan än att göra det på bekostnad av PHV och etableringsfriheten.

⁴⁸ En undersökning som genomförts för kommissionen av en advokatfirma och Bocconi-universitetet visar att ett antal medlemsstater och större städer *inte* alla har infört kvantitativa inskränkningar. Se Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU. Final Report, anfört arbete, s. 8, 31 och 32. Undersökningen finns tillgänglig på at: <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2017-05/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf>.

3) *Slutsats*

83. Grundat på den information som lämnats av den hänskjutande domstolen och av parterna under förfarandet är bestämmelserna i fråga, i den del de avser kravet på att antalet PHV-tillstånd inte överstiger en trettiondedel av antalet taxitillstånd, inte lämpliga för att nå målet avseende förvaltning av lokal transport, trafik och användning av allmänna områden och utgör därför en oproportionerlig inskränkning av etableringsfriheten enligt artikel 49 FEUF.

V. Förslag till avgörande

84. Mot bakgrund av det föregående föreslår jag att domstolen ska besvara de frågor som ställts av Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Överdomstolen i den autonoma regionen Katalonien, Spanien) på följande sätt:

1. Artikel 49 FEUF

ska tolkas på det sättet att den inte utgör hinder för nationella bestämmelser som kräver att ekonomiska aktörer som vill tillhandahålla PHV-tjänster inom gränserna för ett storstadsområde ska erhålla tillstånd därför, om dessa aktörer redan har ett nationellt tillstånd att tillhandahålla PHV-tjänster ”mellan städer” och ”i städer” på hela det nationella territoriet och om tillståndet i fråga inte kräver en upprepning av redan genomförda kontroller.

2. Artikel 49 FEUF

ska tolkas på det sättet att den utgör hinder för att begränsa antalet sådana PHV-tillstånd till en trettiondedel eller mindre av antalet taxitillstånd inom samma storstadsområde.