

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

8. Juni 2023(*)

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Art. 49 AEUV – Art. 107 Abs. 1 AEUV – Dienstleistung der Vermietung von Personenkraftwagen mit Fahrer (Funkmietwagen) – Genehmigungsregelung, die voraussetzt, dass zusätzlich zu einer Genehmigung, die die Erbringung von örtlichen und überörtlichen Beförderungsdiensten im gesamten Inland gestattet, eine zweite Betriebslizenz erteilt wird, um städtische Beförderungsdienste in einem Stadtgebiet erbringen zu können – Begrenzung der Anzahl der Lizenzen für Funkmietwagendienste auf ein Dreißigstel der Anzahl der Lizenzen für Taxidienste“

In der Rechtssache C-50/21

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Obergericht Katalonien, Spanien) mit Entscheidung vom 19. Januar 2021, beim Gerichtshof eingegangen am 29. Januar 2021, in dem Verfahren

Prestige and Limousine SL

gegen

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

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten des Gerichtshofs K. Lenaerts (Berichterstatter) in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Ersten Kammer, des Vizepräsidenten des Gerichtshofs L. Bay Larsen in Wahrnehmung der Aufgaben eines Richters der Ersten Kammer, der Richter P. G. Xuereb und A. Kumin sowie der Richterin I. Ziemele,

Generalanwalt: M. Szpunar,

Kanzler: L. Carrasco Marco, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 5. Oktober 2022,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

- der Prestige and Limousine SL, vertreten durch F. de B. Carvajal Borrero und P. S. Soto Baselga, Abogados,
- der Área Metropolitana de Barcelona, vertreten durch M. Borrás Ribó, Abogada,
- der Asociación Nacional del Taxi (Antaxi), vertreten durch J. M. Baño Fos, J. M. Baño León, E. Llopis Reyna und A. Pascual Morcillo, Abogados,

- der Asociación Profesional Élite Taxi, vertreten durch M. J. Fontquerni Bas, Procurador, und M. Vilar Cuesta, Abogado,
- der Tapoca VTC1 SL, vertreten durch J. A. Díez Herrera und J. L. Ortega Gaspar, Abogados,
- der Agrupació Taxis Companys, vertreten durch A. Canals Compan, Abogado,
- der spanischen Regierung, vertreten durch L. Aguilera Ruiz und S. Jiménez García als Bevollmächtigte,
- der tschechischen Regierung, vertreten durch T. Machovičová, M. Smolek und J. Vlácil als Bevollmächtigte,
- der Europäischen Kommission, vertreten durch L. Armati, É. Gippini Fournier, P. Němečková und J. Rius Riu als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 15. Dezember 2022

folgendes

Urteil

- 1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 49 und Art. 107 Abs. 1 AEUV.
- 2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits, den die Prestige and Limousine SL (im Folgenden: P&L), die Dienstleistungen der Vermietung von Personenkraftwagen mit Fahrer (im Folgenden: Funkmietwagendienste) anbietet, u. a. gegen die Área Metropolitana de Barcelona (Großraum Barcelona, Spanien) (im Folgenden: GB) führt. Der Gegenstand dieses Rechtsstreits ist die Gültigkeit einer Regelung des GB, wonach der Erwerb einer Lizenz erforderlich ist, um im Großraum Barcelona Funkmietwagendienste anzubieten, und die Anzahl der Lizenzen für Funkmietwagendienste auf ein Dreißigstel der für diesen Großraum gewährten Anzahl der Lizenzen für Taxidienste begrenzt ist.

Spanisches Recht

LOTT

- 3 Art. 43 Abs. 1 Buchst. g der Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres (Gesetz 16/1987 über die Organisation des Landverkehrs) vom 30. Juli 1987 (BOE Nr. 182 vom 31. Juli 1987, S. 23451) in der durch das Real Decreto-ley 3/2018 vom 20. April 2018 (BOE Nr. 97 vom 21. April 2018, S. 41051) geänderten Fassung (im Folgenden: LOTT) lautet:

„Die Erteilung der Genehmigung für den öffentlichen Verkehr setzt voraus, dass das antragstellende Unternehmen nachweist, dass es im Einklang mit den Regelungen folgende Bedingungen erfüllt:

...

- g) gegebenenfalls in Bezug auf die betreffende Beförderungskategorie die übrigen spezifischen Voraussetzungen für die ordnungsgemäße Erbringung der Dienste, die unter Berücksichtigung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Nichtdiskriminierung durch Verordnung festgelegt werden.“

- 4 Art. 48 Abs. 1 bis 3 LOTT bestimmt:

„(1) Die Erteilung der Genehmigungen für den öffentlichen Verkehr ist geregelt, weshalb sie nur verweigert werden kann, wenn die hierfür erforderlichen Voraussetzungen nicht erfüllt sind.

(2) Nach den unionsrechtlichen Vorschriften und weiteren gegebenenfalls anwendbaren Bestimmungen können jedoch, wenn die Erbringung öffentlicher Personenbeförderungen mit Personenkraftwagen regional oder örtlich quantitativen Beschränkungen unterliegt, durch Verordnung Beschränkungen für die Erteilung sowohl neuer Genehmigungen für die überörtliche Beförderung mit dieser Fahrzeugart als auch der Genehmigungen für die Vermietung von Fahrzeugen mit Fahrer festgelegt werden.

(3) Unbeschadet des vorstehenden Absatzes ist zur Aufrechterhaltung eines angemessenen Gleichgewichts zwischen beiden angebotenen Beförderungsarten die Erteilung neuer Genehmigungen für die Vermietung von Fahrzeugen mit Fahrer zu verweigern, wenn die Anzahl der bestehenden Genehmigungen im Gebiet der Autonomen Gemeinschaft, in der sie erteilt werden sollen, in einem Verhältnis von mehr als 1 zu 30 zur Anzahl der im selben Gebiet erteilten Genehmigungen für die Beförderung von Personen in Personenkraftwagen steht.

Die Autonomen Gemeinschaften, die im Auftrag des Staates Zuständigkeiten im Bereich der Genehmigung der Vermietung von Fahrzeugen mit Fahrer übernommen haben, können jedoch die im vorstehenden Unterabsatz genannte Proportionalitätsregel ändern, sofern die von ihnen angewandte Regel weniger restriktiv ist als diese.“

5 Art. 91 LOTT sieht vor:

„(1) Die Genehmigungen in Bezug auf die öffentliche Personenbeförderung berechtigen zur Erbringung von Diensten im gesamten Staatsgebiet, ohne jegliche Einschränkung hinsichtlich des Abfahrts- oder des Zielorts.

Davon ausgenommen sind sowohl die Genehmigungen für die Durchführung der überörtlichen Personenbeförderungen mit Personenkraftwagen als auch die Genehmigungen für die Vermietung von Fahrzeugen mit Fahrer, die die Voraussetzungen erfüllen müssen, die gegebenenfalls durch Verordnung für den Abfahrtsort, den Zielort oder die Fahrtstrecke der Dienste festgelegt werden.

(2) Unbeschadet der Tatsache, dass nach dem vorstehenden Absatz Genehmigungen für die Vermietung von Fahrzeugen mit Fahrer zur Erbringung von Diensten im gesamten Staatsgebiet berechtigen, ohne jegliche Einschränkung hinsichtlich des Abfahrts- oder des Zielorts, müssen die Fahrzeuge, die zur Ausübung dieser Tätigkeit eingesetzt werden, gewöhnlich für die Erbringung von Dienstleistungen verwendet werden, die der Erfüllung von Bedürfnissen im Zusammenhang mit dem Gebiet der Autonomen Gemeinschaft, für das die jeweilige Genehmigung erteilt wird, dienen sollen.

...“

ROTT

6 Art. 181 Abs. 1 des Real Decreto 1211/1990 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (Königliches Dekret 1211/1990 zur Durchführung des Gesetzes über die Organisation des Landverkehrs) vom 28. September 1990 (BOE Nr. 241 vom 8. Oktober 1990, S. 29406) in der durch das Real Decreto-Ley 1057/2015 vom 20. November 2015 (BOE Nr. 279 vom 21. November 2015, S. 109832) und das Real Decreto-Ley 3/2018 geänderten Fassung (im Folgenden: ROTT) lautet:

„Die Erteilung von Genehmigungen zur Vermietung von Fahrzeugen mit Fahrer setzt voraus, dass der Antragsteller alle in Art. 43 Abs. 1 LOTT bestimmten Voraussetzungen gemäß den im folgenden Absatz enthaltenen Vorgaben erfüllt.“

7 Art. 182 Abs. 1 bis 3 ROTT bestimmt:

„(1) Fahrzeuge, die unter die Genehmigungen zur Vermietung von Fahrzeugen mit Fahrern fallen und mit Personen besetzt sind, die nicht zu dem Unternehmen gehören, dem die Genehmigung erteilt wurde, dürfen nur dann fahren, wenn nachgewiesen ist, dass sie eine zuvor bestellte Dienstleistung erbringen.“

Zu diesem Zweck muss der Vertrag über die Anmietung eines Fahrzeugs mit Fahrer vor Beginn der Erbringung der bestellten Dienstleistung vervollständigt worden sein und die Dokumente, die diesen Vertrag belegen, sind gemäß den Vorgaben des Ministeriums für Infrastrukturen und Verkehr im Fahrzeug mitzuführen.

Fahrzeuge, die unter die Genehmigungen für die Vermietung von Fahrzeugen mit Fahrer fallen, dürfen keinesfalls auf der Suche nach Kunden auf öffentlichen Straßen fahren oder versuchen, Kunden, die die Dienstleistung noch nicht bestellt haben, zu werben, indem sie zu diesem Zweck geparkt bleiben.

(2) Genehmigungen für die Vermietung von Fahrzeugen mit Fahrer gestatten die Erbringung von Dienstleistungen im gesamten Inland sowohl im städtischen als auch im überörtlichen Verkehr, sofern das Fahrzeug zuvor gemäß den Bestimmungen des vorangegangenen Absatzes gemietet wurde.

(3) Gemäß [Art. 17 Abs. 1 und Art.] 18 LOTT sind die Tarife für die Tätigkeit der Vermietung von Fahrzeugen mit Fahrer nicht reguliert, aber die betreffenden Unternehmen müssen der Öffentlichkeit Informationen über die angewandten Preise zur Verfügung stellen.“

Funkmietwagen-Erlass

- 8 Art. 1 („Genehmigungspflicht“) der 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 (Erlass FOM/36/2008 zur Durchführung von Titel V Kapitel IV Abschnitt 2 über den Bereich der Vermietung von Fahrzeugen mit Fahrer der Durchführungsverordnung zum Gesetz über die Organisation des Landverkehrs, angenommen durch den Königlichen Erlass 1211/1990 vom 28. September 1990) vom 9. Januar 2008 (BOE Nr. 19 vom 22. Januar 2008, S. 4283) in der durch die Orden FOM/2799/2015 (Erlass FOM/2799/2015) vom 18. Dezember 2015 (BOE Nr. 307 vom 24. Dezember 2015, S. 121901) geänderten Fassung (im Folgenden: Funkmietwagen-Erlass) bestimmt u. a.:

„Für die Vermietung von Fahrzeugen mit Fahrer ist für jedes Fahrzeug, das hierfür eingesetzt werden soll, eine Genehmigung gemäß Art. 180 [ROTT] erforderlich, die die Erbringung dieser Dienstleistung gestattet“.

- 9 Art. 4 („Gegenstand der Genehmigungen“) des Funkmietwagen-Erlasses lautet:

„Genehmigungen für die Vermietung von Fahrzeugen mit Fahrer erlauben die Erbringung von Dienstleistungen im gesamten Inland sowohl im städtischen als auch im überörtlichen Verkehr, sofern das Fahrzeug zuvor gemäß den Bestimmungen des vorliegenden Erlasses gemietet wurde.“

- 10 In Art. 5 („Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigungen“) des Funkmietwagen-Erlasses heißt es:

„Die Erteilung von Genehmigungen zur Vermietung von Fahrzeugen mit Fahrer setzt voraus, dass das antragstellende Unternehmen nachweist, dass es die in Art. 181 Abs. 1 und 2 ROTT genannten Voraussetzungen gemäß den Bestimmungen der Artikel des vorliegenden Erlasses erfüllt.“

- 11 Art. 14 („Erteilung der Genehmigungen“) des Erlasses bestimmt:

„Sind alle in Art. 5 genannten Bedingungen erfüllt, so kann die zuständige Stelle die Erteilung der beantragten Genehmigungen nur unter den in Art. 181 Abs. 3 ROTT genannten Umständen verweigern.“

Funkmietwagen-Verordnung

- 12 Das Reglamento de ordenación de la actividad de transporte urbano discrecional de viajeros con conductor en vehículos de hasta nueve plazas que circula íntegramente en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona del Consejo Metropolitano del Area Metropolitana de Barcelona (Verordnung des Stadtrats des Großraums Barcelona zur Regelung der ausschließlich im Großraum

Barcelona erfolgenden städtischen Personenbeförderung mit Fahrer im Gelegenheitsverkehr in Fahrzeugen mit bis zu neun Sitzplätzen) vom 26. Juni 2018 (*Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona* vom 9. Juli 2018 und DOGC Nr. 7897 vom 14. Juni 2019) (im Folgenden: Funkmietwagen-Verordnung) ist am 25. Juli 2018 in Kraft getreten.

13 In den Nrn. 4, 5 und 9 der Präambel der Funkmietwagen-Verordnung heißt es:

„4. ... die Ley 19/2003 [del Taxi, de la Comunidad Autónoma de Cataluña (Gesetz 19/2003 der Autonomen Gemeinschaft Katalonien über Taxis) vom 4. Juli 2003 (BOE Nr. 189 vom 8. August 2003, S. 30708)] (LT) regelt die Beförderung von Fahrgästen mittels Fahrzeugen mit bis zu neun Sitzplätzen, einschließlich des Fahrersitzes, die für Rechnung anderer gegen Entgelt gemäß der als ‚Taxidienste‘ bezeichneten Modalität durchgeführt wird. Der Inhalt dieser Regelung in diesem Bereich besteht in einem Eingriff der Verwaltung, der auf der Notwendigkeit beruht, das öffentliche Interesse an der Erreichung eines optimalen Niveaus der Qualität der Dienstleistungserbringung zu gewährleisten, und zwar durch die Begrenzung der Anzahl der Genehmigungen und die Festlegung verbindlicher Tarife, so dass die Universalität, die Zugänglichkeit, die Kontinuität und die Achtung der Rechte der Nutzer gewährleistet sind ...

(5) Es handelt sich somit um eine Tätigkeit, die ... als von Privatpersonen ausgeübte Tätigkeit von allgemeinem Interesse definiert ist, wobei es eine solche Einstufung mit sich bringt, dass diese Tätigkeit mittels einer sektorspezifischen Regelung den erforderlichen Aufsichts-, Polizei- und Eingriffsmaßnahmen unterworfen wird.

...

...

(9) Die öffentliche Mobilitäts- und Verkehrspolitik zielt auf eine ökologisch und wirtschaftlich nachhaltige Entwicklung ab, und zu diesem Zweck werden dem Straßenverkehr u. a. in Zeiträumen starker Umweltverschmutzung in den Städten Beschränkungen auferlegt. Der Ausbau städtischer Straßen, die kontinuierliche Suche nach neuen Flächen für andere öffentliche Nutzungen als den Straßenverkehr, die Mobilitätsalternativen zu Fuß oder mit dem Fahrrad oder der Vorrang, der Korridoren für öffentliche Verkehrsmittel eingeräumt wird, sind Maßnahmen, die mit der Förderung der Erhöhung zum einen der Anzahl der Straßenfahrzeuge, die im Stadtverkehr mittels Vermietung mit Fahrer eingesetzt werden, und zum anderen der Anzahl der Vermietungen für einen einzigen Nutzer sowie für die Gesamtkapazität des Fahrzeugs nicht vereinbar sind.

Die staatliche Politik im Taxigewerbe stützte sich darauf, dass keine neuen Lizenzen zusätzlich zu den seit 1987 ausgestellten Lizenzen mehr erteilt wurden. Darüber hinaus werden Maßnahmen begünstigt, mit denen der Fahrzeugverkehr nach Tag und nach Uhrzeit beschränkt wird, sowie der Einsatz sauberer Technologien wie Elektro- oder Hybridmotoren.“

14 Art. 7 („Erfordernis einer vorherigen Genehmigung“) Abs. 1, 2 und 4 bis 6 der Funkmietwagen-Verordnung lautet:

„(1) Die Erbringung von Personenbeförderungsdiensten mittels Fahrzeugen mit bis zu neun Sitzplätzen einschließlich des Fahrersitzes innerhalb des aus dem Gebiet des [GB] bestehenden einheitlichen Verwaltungsgebiets stellt eine städtische Beförderung dar, so dass sie der vorherigen Genehmigung für die Ausübung dieser Tätigkeit für jedes Fahrzeug, das von seinem Inhaber zu diesem Zweck genutzt wird, unterliegt.

(2) Diese Genehmigung wird beantragt und gegebenenfalls der natürlichen oder juristischen Person erteilt, die zu jedem Zeitpunkt eindeutig ihre Inhaberin ist. Die Genehmigungen zur Ausübung der Tätigkeit sind namensgebunden und gelten für ein bestimmtes Fahrzeug. In der Genehmigung müssen das Kennzeichen des Fahrzeugs, die Fahrgestellnummer und die weiteren Daten, die für die Identifizierung des Fahrzeugs als notwendig erachtet werden, angegeben werden. Die Genehmigung gilt nicht als Genehmigung für alle Fahrzeuge, die dem Genehmigungsinhaber gehören oder die von ihm genutzt werden.

...

(4) Im räumlichen Geltungsbereich dieser Verordnung berechtigen nur die vom [GB] erteilten Genehmigungen zur Erbringung eines Dienstes mit Herkunfts- und Bestimmungsort, unbeschadet der Bestimmungen der [LOTT] über die Erteilung einer solchen Genehmigung oder anderer dort genannter Genehmigungen.

(5) Die vom [GB] erteilte Genehmigung tritt zu anderen Genehmigungen hinzu, die von anderen Behörden aufgrund ihrer eigenen Zuständigkeiten erteilt werden.

(6) Der [Funkmietwagen]dienst, der nicht städtisch im Sinne von Art. 7 [dieser] Verordnung ist, unterliegt weder [dieser] Verordnung noch der [nach dieser Verordnung geltenden] Genehmigungsregelung.“

15 In Art. 9 („Rechtliche Regelung für die Genehmigungen“) der Funkmietwagen-Verordnung heißt es:

„Für die Erteilung der Genehmigung gilt die folgende rechtliche Regelung:

(1) Die Erteilung der Genehmigung hängt davon ab, dass der Antragsteller die Bedingungen der Ley 12/1987 [de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor de la Comunidad Autónoma de Cataluña (Gesetz 12/1987 der Autonomen Gemeinschaft Katalonien zur Regelung der Beförderung von Reisenden auf der Straße durch Kraftfahrzeuge)] vom 28. Mai [1987 (BOE Nr. 151 vom 25. Juni 1987, S. 19159)], des 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 (Verordnung 319/1990 des Exekutivrats der Regionalregierung von Katalonien zur Genehmigung der Regelung der Beförderung von Reisenden auf der Straße durch Kraftfahrzeuge)] vom 21. Dezember [1990 (DOGC Nr. 1387 vom 31. Dezember 1990)] und der vorliegenden Verordnung einhält.

...

(3) Die Genehmigung gilt nur für ein einziges Fahrzeug und kann von ihrem Inhaber oder seinen Arbeitnehmern, die im Rahmen eines Arbeitsvertrags angestellt sind, genutzt werden.

...“

16 Art. 10 („Festlegung der Anzahl der Genehmigungen“) der Funkmietwagen-Verordnung lautet:

„(1) Der GB ist dafür zuständig, jederzeit die Höchstzahl der Genehmigungen für die Erbringung von Dienstleistungen der städtischen Personenbeförderung im Gelegenheitsverkehr mittels Mietwagen mit Fahrer festzulegen. Die Höchstzahl wird mit dem Ziel festgelegt, sicherzustellen, dass die Dienstleistung unter optimalen Bedingungen für die Bürger zur Verfügung steht, unbeschadet der Gewährleistung der Wirtschaftlichkeit für die Betreiber.

(2) Die Einführung neuer – dauerhafter oder befristeter – Genehmigungen oder die Verringerung ihrer derzeitigen Anzahl erfordert eine Entscheidung, in der ihre Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit festgestellt wird, wobei insbesondere die folgenden Faktoren berücksichtigt werden:

a) das Niveau des derzeitigen Angebots;

b) das Niveau der derzeitigen Nachfrage;

c) die im räumlichen Geltungsbereich ausgeübten gewerblichen, industriellen, touristischen oder sonstigen Tätigkeiten, die zu einer besonderen Nachfrage nach Dienstleistungen der städtischen Personenbeförderung im Gelegenheitsverkehr mittels Mietwagen mit Fahrer führen können;

d) die Vereinbarkeit der Einführung neuer Genehmigungen mit den Zielen der ökologischen Nachhaltigkeit im Hinblick auf den (städtischen) Verkehr.“

17 In Art. 11 („Regelung für die Erteilung von Genehmigungen“) der Funkmietwagen-Verordnung heißt es:

„(1) Die Genehmigungen werden gemäß den Grundsätzen und Regeln, die im Gesetz 12/1987 [zur Regelung der Beförderung von Reisenden auf der Straße durch Kraftfahrzeuge], in der Verordnung 319/1990 [zur Genehmigung der Regelung der Beförderung von Reisenden auf der Straße durch Kraftfahrzeuge] oder in dieser Verordnung festgelegt sind, sowie gemäß den Verwaltungsverfahren, die unter Anwendung dieser Verordnung erlassen werden, erteilt.

(2) Der GB erteilt die Genehmigungen natürlichen oder juristischen Personen, die die Voraussetzungen für ihre Erteilung erfüllen. Zu diesem Zweck beschließt der GB die Grundlagen für Bekanntmachungen über die Einleitung von Verfahren zur Erteilung neuer Genehmigungen, in denen das Vergabeverfahren festgelegt wird, das in jedem Fall die Einhaltung der Grundsätze der Öffentlichkeit, der Chancengleichheit, des freien Wettbewerbs und der Nichtdiskriminierung gewährleisten muss. Die Zuteilung erfolgt durch Losentscheid unter den Anträgen, die die erforderlichen Voraussetzungen erfüllen.

(3) Personen, die eine Genehmigung erhalten möchten, müssen einen Antrag stellen, in dem sie nachweisen, dass sie die erforderlichen Voraussetzungen erfüllen. Diese Personen werden in die Liste der Antragsteller aufgenommen, und zwar nach den Fristen und Formen, die in den betreffenden Bekanntmachungen festgelegt sind.

(4) Das Erteilungsverfahren sieht vor, dass die Beteiligten angehört werden und die Branchenorganisationen das vorbringen können, was sie zur Wahrnehmung ihrer Interessen für angebracht halten.

(5) Diese Regelung gilt auch für Genehmigungen, die die Erbringung des städtischen Dienstes mit saisonalem Charakter oder für bestimmte Ereignisse gestatten.“

18 Die Funkmietwagen-Verordnung enthält eine „Übergangsbestimmung“, die wie folgt lautet:

„Die von [dieser] Verordnung geregelten Beförderungsgenehmigungen, die von der [ehemaligen] Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona (Corporación Metropolitana de Barcelona) [(Kommunale Gebietskörperschaft Barcelona [Stadtverwaltung Barcelona])] und der Entidad Metropolitana del Transporte [(Städtische Verkehrsbehörde)], erteilt wurden, und die Genehmigungen, die von der Generalitat de Cataluña [Regionalregierung von Katalonien] gemäß der 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 (Ministerialerlass zur Durchführung des Gesetzes über die Organisation des Landverkehrs, angenommen durch den Königlichen Erlass 1211/1990 vom 28. September 1990) vom 30. Juli 1998 (BOE Nr. 192 vom 12. August 1998, S. 27466), mit der erstmals die Beschränkung im Verhältnis von 1 zu 30 im Vergleich zur Anzahl der Taxilizenzen eingeführt wurde, erteilt wurden, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Textes in Kraft waren, sind gültig, unterliegen weiterhin dieser Verordnung und werden durch sie geregelt.“

19 Zwei „Zusätzliche Bestimmungen“ der Funkmietwagen-Verordnung lauten:

„Erstens. Die Gesamtzahl der Genehmigungen ist auf die Genehmigungen beschränkt, die gemäß der vorstehenden Übergangsbestimmung erteilt wurden. Es ist Sache des Instituto Metropolitano del Taxi (Großstädtisches Taxi-Institut), den Erlass einer Entscheidung vorzuschlagen, mit der, zusätzlich zu den in der Übergangsbestimmung vorgesehenen Genehmigungen, die Höchstzahl der Genehmigungen festgelegt wird. In keinem Fall darf die Anzahl der zu einem bestimmten Zeitpunkt geltenden Genehmigungen das Verhältnis von einer [Funkmietwagen]lizenz pro 30 Taxilizenzen übersteigen. Zu den Befugnissen, die dem Großstädtischen Taxi-Institut durch Art. 5 Abs. 2 [dieser] Verordnung übertragen werden, gehören die Bekanntmachung über die Einleitung sowie die Entscheidung über die Erteilung neuer Genehmigungen zusätzlich zu denen, die unter die Übergangsbestimmung fallen ...

Zweitens. Zu den Befugnissen, die dem Großstädtischen Taxi-Institut durch Art. 5 Abs. 2 [dieser] Verordnung übertragen werden, gehören die Bekanntmachung über die Ausschreibung sowie die

Entscheidung über die Erteilung neuer saisonaler Genehmigungen und neuer Genehmigungen für Einzelereignisse. Diese Bekanntmachungen unterliegen folgenden Regeln:

- a. In den Bekanntmachungen wird die Anzahl der Genehmigungen festgelegt, die nach den Vorgaben dieser Verordnung auf der Grundlage einer ausreichenden Begründung erteilt werden. Die Anzahl der Zulassungen pro Antragsteller – eine natürliche oder eine juristische Person –, kann begrenzt werden;
- b. die Bekanntmachungen legen den Zeitplan für die Gültigkeitsdauer der Genehmigungen fest und geben die Zeiträume oder Ereignisse an, die diese Gültigkeitsdauer betreffen;
- c. der jährliche Zeitplan für die Gültigkeit der Genehmigungen kann aus Gründen, die durch neue Erfordernisse oder Umstände gerechtfertigt sind, verlängert oder verkürzt werden, wobei eine etwaige Verkürzung keinesfalls einen Anspruch auf Entschädigung begründet.“

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

- 20 Das Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Obergericht Katalonien, Spanien), das vorliegende Gericht, führt aus, dass im Jahr 2009 die Begrenzung der Anzahl von Genehmigungen für Funkmietwagendienste auf ein Dreißigstel der Anzahl der Lizenzen für Taxidienste, die bis zu diesem Zeitpunkt nach spanischen Recht gegolten habe, aufgehoben worden sei. Diese Aufhebung habe bis 2015 zu einem erheblichen Anstieg der Zahl der Anbieter dieser Dienste im Großraum Barcelona geführt. Dieses Phänomen habe der GB mit dem Erlass der Funkmietwagen-Verordnung eindämmen wollen.
- 21 Mit der Funkmietwagen-Verordnung sollen Funkmietwagendienste im gesamten Großraum Barcelona, bei dem es sich um ein Stadtgebiet für die Beförderung von Personen mit dem Taxi oder durch Personenkraftwagen mit Fahrer handelt, geregelt werden. Die Funkmietwagen-Verordnung legt u. a. fest, dass Unternehmen, die bereits über eine Genehmigung für die Erbringung von städtischen und überörtlichen Funkmietwagendiensten in Spanien verfügen, für die Erbringung solcher Dienste in diesem Großraum eine weitere Lizenz erwerben müssen, die vom GB vergeben wird. Des Weiteren macht diese Verordnung von der in Art. 48 Abs. 3 LOTT vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, die Anzahl der Lizenzen, die zur Erbringung von Funkmietwagendiensten berechtigen, auf ein Dreißigstel der Anzahl der für Taxidienste vergebenen Lizenzen zu begrenzen.
- 22 P&L ist Inhaberin von Genehmigungen für den Betrieb eines Funkmietwagendienstes und beanstandet vor dem vorlegenden Gericht die Funkmietwagen-Verordnung. P&L und 14 weitere Unternehmen, die zum Zeitpunkt des Erlasses der Funkmietwagen-Verordnung bereits Funkmietwagendienste in diesem Gebiet anboten, darunter Unternehmen, die mit internationalen Online-Plattformen verbunden sind, sind angesichts der ihnen durch die Funkmietwagen-Verordnung auferlegten Einschränkungen und Beschränkungen der Ansicht, dass der einzige Zweck des Erlasses der Funkmietwagen-Verordnung darin bestanden habe, ihre Tätigkeit zu behindern, und dies nur mit dem Ziel, die Interessen des Taxigewerbes zu schützen. P&L und diese weiteren Unternehmen beantragen daher beim vorlegenden Gericht, die Funkmietwagen-Verordnung von Rechts wegen für nichtig zu erklären.
- 23 Die Asociación Nacional del Taxi (Antaxi) (im Folgenden: ANT), die Asociación Profesional Élite Taxi, das Sindicat del Taxi de Catalunya (STAC), die Tapoca VTC1 SL (im Folgenden: Tapoca) und Agrupació Taxis Companys sind diesem Rechtsstreit als Streithelferinnen zur Unterstützung des GB beigetreten.
- 24 Das Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Obergericht Katalonien) führt aus, dass Taxis und Personenkraftwagen mit Fahrer (im Folgenden: Funkmietwagen) bei der Personenbeförderung im Stadtverkehr miteinander konkurrieren. Für Taxidienste gelte als „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ eine eigene Regulierung und eine Begrenzung der Anzahl der Lizenzen, die für die Ausübung ihrer Tätigkeit erforderlich sei, und ihre Tarife unterlägen einer vorherigen behördlichen Genehmigung. Auch wenn ihr übliches Einsatzgebiet im städtischen Bereich liege, könnten Taxis unter Einhaltung der entsprechenden Vorschriften auch Fahrten zwischen Städten durchführen.

- 25 Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts müssen auch die Anbieter von Funkmietwagendiensten für die Ausübung dieser Tätigkeit über Genehmigungen verfügen, deren Anzahl begrenzt ist. Zur Zeit des Sachverhalts des Ausgangsverfahrens hätten Funkmietwagen im gesamten Staatsgebiet Beförderungsdienste im örtlichen und überörtlichen Verkehr zu Tarifen erbringen können, die keiner vorherigen Genehmigung unterlegen hätten, sondern einem System vertraglich vereinbarter Preise, das es dem Nutzer ermöglicht habe, den Gesamtpreis des erbrachten Dienstes im Voraus zu kennen und gegebenenfalls online zu bezahlen. Im Gegensatz zu Taxis dürften Funkmietwagen keine Busspuren benutzen, verfügten über keine Haltestellen auf der Straße und könnten Kunden nicht unmittelbar auf öffentlichen Straßen mitnehmen, wenn die Dienstleistung nicht im Voraus vereinbart worden sei.
- 26 Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass das Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof, Spanien) im Jahr 2018 entschieden habe, dass das Verhältnis von 1 zu 30 zwischen der Anzahl der Lizenzen für Funkmietwagendienste und der Anzahl der Lizenzen für Taxidienste durch keinerlei objektive Erwägung gerechtfertigt sei. Daraus schließt das vorlegende Gericht, dass Art. 48 Abs. 3 LOTT, der die Beschränkung der Lizenzen für Funkmietwagendienste durch die Funkmietwagen-Verordnung gestattet habe, als willkürlich eingestuft werden könne, so dass er zum einen gegen Art. 49 AEUV verstoße, da er es Unternehmen, die Funkmietwagendienste in der Union anböten, praktisch unmöglich mache, sich im Großraum Barcelona zu etablieren, und zum anderen gegen das in Art. 107 Abs. 1 AEUV vorgesehene Verbot, den Handel innerhalb der Europäischen Union durch die Gewährung staatlicher Beihilfen zu behindern.
- 27 Das Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Obergericht Katalonien) hegt die gleichen Zweifel an der Vereinbarkeit der Regelung der „doppelten Genehmigung“, die für Funkmietwagen im Großraum Barcelona gelte, mit diesen unionsrechtlichen Bestimmungen. Da Art. 91 LOTT und Art. 182 Abs. 2 ROTT zum Zeitpunkt des Sachverhalts des Ausgangsverfahrens bestimmt hätten, dass die Genehmigungen zur Ausübung von Funkmietwagendiensten „Stadt- und Überlandverkehr im gesamten Staatsgebiet“ gestatteten, könne das durch den GB geschaffene zusätzliche Erfordernis einer Lizenz für die Erbringung städtischer Funkmietwagendienste im Großraum Barcelona, für die zusätzliche Anforderungen gälten, als eine Strategie angesehen werden, den Wettbewerb von Funkmietwagendiensten gegenüber Taxis auf ein Mindestmaß zu reduzieren.
- 28 Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts beruhen die vom GB vorgebrachten Rechtfertigungen für die Funkmietwagen-Verordnung zunächst darauf, dass die Funkmietwagendienste die wirtschaftliche Lebensfähigkeit von Taxidiensten bedrohten, mit ihnen in einen unlauteren Wettbewerb träten und zu einer starken Nutzung der Verkehrswege führen würden. Des Weiteren reichten die vom GB erteilten 10 523 Lizenzen für Taxidienste aus, um den Bedarf der Bevölkerung zu decken und zugleich die Wirtschaftlichkeit des Taxigewerbes zu gewährleisten. Schließlich bestehe der GB auf dem Umweltschutz.
- 29 Dieses Gericht ist jedoch der Auffassung, dass die in der Funkmietwagen-Verordnung enthaltenen Maßnahmen nicht durch wirtschaftliche Erwägungen im Zusammenhang mit der Situation der Taxis zu rechtfertigen seien. In Bezug auf die Feststellungen zur Nutzung von Verkehrswegen habe es der GB versäumt, die Wirkung der Verringerung der Nutzung privater Fahrzeuge, die Funkmietwagendienste haben könnten, in die Abwägung einzubeziehen. Zudem müssten Funkmietwagen über einen Parkplatz verfügen und dürften weder auf der Suche nach Kunden umherfahren noch auf der öffentlichen Straße parken, um auf diese zu warten. Ebenso würden Umweltüberlegungen vorhandene Techniken außer Acht lassen, die eine Dienstleistungserbringung mittels schadstoffarmer oder sogar schadstofffreier Fahrzeuge gewährleisten könnten. Ferner werde die Taxiflotte als „sauber“ eingestuft, ohne dass Gründe genannt würden, aus denen sich diese Einstufung nicht auf die Flotte der Funkmietwagen erstrecke. Das wesentliche Ziel des GB scheine darin bestanden zu haben, mittels der Funkmietwagen-Verordnung die Interessen der Taxibranche zu wahren oder zu schützen.
- 30 Unter diesen Umständen hat das Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Oberstes Gericht von Katalonien) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:
1. Stehen Art. 49 und Art. 107 Abs. 1 AEUV nationalen Vorschriften – in einem Gesetz und in einer Verordnung – entgegen, die die Genehmigungen für Funkmietwagen ohne rechtfertigenden

Grund auf höchstens eine pro 30 Taxilizenzen begrenzen?

2. Stehen Art. 49 und Art. 107 Abs. 1 AEUV einer nationalen Vorschrift entgegen, die ohne rechtfertigenden Grund eine zweite Genehmigung und zusätzliche Voraussetzungen für Funkmietwagen vorsieht, die Stadtverkehrsdienste erbringen wollen?

Zu den Vorlagefragen

Zur Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens

- 31 Der GB hält das Vorabentscheidungsersuchen aus drei Gründen für unzulässig. Zunächst führe die Vorlageentscheidung nicht das anwendbare regionale und lokale Recht an und enthalte keinen Hinweis auf den Umstand, dass es eine Regelung gebe, auf die die Bestimmungen der Funkmietwagen-Verordnung sowohl in Bezug auf die Zuständigkeit des GB als auch auf die Rechtfertigung dieser Verordnung durch den Umweltschutz gestützt seien. Sodann beträfen die Gesichtspunkte des Rechtsstreits nur einen einzigen Mitgliedstaat, und die Vorlagefragen zielten auf die Auslegung des innerstaatlichen Rechts ab, nicht auf die des Unionsrechts. Schließlich führt der GB die seiner Ansicht nach tendenziöse Formulierung der Vorlagefragen an, mit der der Gerichtshof in der Sache beeinflusst werden solle.
- 32 P&L trägt vor, dass sich die erste Vorlagefrage neben der Funkmietwagen-Verordnung auf Bestimmungen „in einem Gesetz und in einer Verordnung“ beziehe. Jedoch ergebe sich die Begrenzung, die für die Erteilung von Lizenzen für Funkmietwagendienste gelte, auf ein Dreißigstel der Lizenzen für Taxidienste ausschließlich aus der Funkmietwagen-Verordnung. Die erste Vorlagefrage gehe daher über den Rahmen des beim vorliegenden Gericht anhängigen Rechtsstreits hinaus und sei somit für dessen Entscheidung unerheblich.
- 33 Die ANT ist der Ansicht, dass das vorliegende Gericht in Wirklichkeit vier Vorlagefragen stelle. Zwei davon beträfen die Auslegung der Bestimmungen über die Niederlassungsfreiheit und die anderen zwei die Auslegung von Bestimmungen, die Teil des Systems der staatlichen Beihilfen seien.
- 34 Die beiden Fragen zur Niederlassungsfreiheit seien für unzulässig zu erklären, da der Gerichtshof sie bereits dahin beantwortet habe, dass, da jegliche Beschränkung der Niederlassungsfreiheit aus einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein müsse, das nationale Gericht, wenn es wie das vorliegende Gericht der Auffassung sei, dass kein solcher Grund vorliege, die fragliche nationale Bestimmung unangewandt lassen oder für nichtig erklären müsse. Des Weiteren seien diese Fragen, wenn sie dahin ausgelegt würden, dass das vorliegende Gericht danach frage, ob die Bestimmungen der Funkmietwagen-Verordnung den Erfordernissen der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit entsprechen, unzulässig, da der Gerichtshof hierdurch aufgefordert würde, eine Prüfung vorzunehmen, die nicht seine Aufgabe sei, sondern in den Aufgabenbereich des nationalen Gerichts falle. Zudem habe das Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof) eine solche Prüfung bereits vorgenommen, ohne an der Vereinbarkeit der fraglichen nationalen Bestimmungen mit dem Unionsrecht zu zweifeln, was belege, dass die vom vorliegenden Gericht gestellten Fragen für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits nicht von Nutzen seien.
- 35 Ebenso seien die beiden Fragen zum Verbot staatlicher Beihilfen unzulässig, da der Gerichtshof im Urteil vom 14. Januar 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9), ähnliche Fragen eindeutig beantwortet habe, ohne dass sich das vorliegende Gericht im Geringsten zu der Notwendigkeit geäußert habe, im vorliegenden Fall diese Rechtsprechung zu differenzieren oder klarzustellen.
- 36 Nach ständiger Rechtsprechung ist es im Rahmen des durch Art. 267 AEUV geschaffenen Verfahrens ausschließlich Sache des mit dem Rechtsstreit befassten nationalen Gerichts, in dessen Verantwortungsbereich die zu erlassende gerichtliche Entscheidung fällt, im Hinblick auf die Besonderheiten des Einzelfalls sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung für den Erlass seines Urteils als auch die Erheblichkeit der dem Gerichtshof vorgelegten Fragen zu beurteilen. Solange diese Fragen die Auslegung des Unionsrechts betreffen, ist der Gerichtshof daher grundsätzlich gehalten, über sie zu befinden (Urteil vom 20. September 2022, VD und SR, C-339/20 und C-397/20, EU:C:2022:703, Rn. 56 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 37 Die Entscheidung über eine Vorlagefrage eines nationalen Gerichts kann nur dann abgelehnt werden, wenn die Auslegung des Unionsrechts, um die der Gerichtshof ersucht wird, offensichtlich in keinem Zusammenhang mit den Gegebenheiten oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, wenn das Problem hypothetischer Natur ist oder wenn der Gerichtshof nicht über die tatsächlichen und rechtlichen Angaben verfügt, die für eine sachdienliche Beantwortung der ihm vorgelegten Fragen erforderlich sind (Urteil vom 20. September 2022, VD und SR, C-339/20 und C-397/20, EU:C:2022:703, Rn. 57 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 38 Zu Letzterem ist darauf hinzuweisen, dass die Notwendigkeit, zu einer dem nationalen Gericht dienlichen Auslegung des Unionsrechts zu gelangen, es erforderlich macht, dass dieses Gericht den tatsächlichen und rechtlichen Rahmen, in dem sich seine Fragen stellen, darlegt oder zumindest die tatsächlichen Annahmen erläutert, auf denen die Fragen beruhen (Urteil vom 5. März 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, Rn. 49 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 39 Somit ergibt sich aus Art. 94 Buchst. a und c der Verfahrensordnung des Gerichtshofs, dass das Vorabentscheidungsersuchen u. a. eine kurze Darstellung des Streitgegenstands und des maßgeblichen Sachverhalts, wie er vom vorlegenden Gericht festgestellt worden ist, oder zumindest eine Darstellung der tatsächlichen Umstände, auf denen die Fragen beruhen, sowie eine Darstellung der Gründe, aus denen das vorlegende Gericht Zweifel bezüglich der Auslegung oder der Gültigkeit bestimmter Vorschriften des Unionsrechts hat, und den Zusammenhang, den es zwischen diesen Vorschriften und dem auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren nationalen Recht herstellt, enthalten muss.
- 40 Im vorliegenden Fall ist erstens zum Einwand des GB, dass in der Vorlageentscheidung nicht alle maßgeblichen nationalen, regionalen und lokalen Rechtsvorschriften angeführt seien, festzustellen, dass der Inhalt der Vorlageentscheidung ausreicht, um es dem Gerichtshof zu ermöglichen, sowohl den rechtlichen und tatsächlichen Rahmen des Ausgangsrechtsstreits als auch den Sinn und die Tragweite der gestellten Vorlagefragen zu verstehen. Daraus folgt, dass die Vorlageentscheidung die Anforderungen von Art. 94 Buchst. a der Verfahrensordnung erfüllt.
- 41 Zweitens fordert P&L, indem sie geltend macht, dass sich die Vorlagefragen auf nationale Rechts- und Verwaltungsvorschriften bezögen, obwohl das Ausgangsverfahren nur die Rechtmäßigkeit der Funkmietwagen-Verordnung betreffe, den Gerichtshof in Wirklichkeit auf, selbst die anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften genau einzugrenzen, was nicht in seine Zuständigkeit fällt.
- 42 Der Gerichtshof hat nämlich im Rahmen der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Unionsgerichten und den nationalen Gerichten in Bezug auf den tatsächlichen und rechtlichen Kontext, in den sich die Vorlagefragen einfügen, von den Feststellungen in der Vorlageentscheidung auszugehen. Daher muss die Prüfung eines Vorabentscheidungsersuchens in Ansehung der vom vorlegenden Gericht vorgenommenen Auslegung des nationalen Rechts erfolgen (Urteil vom 20. Oktober 2022, Centre public d'action sociale de Liège [Rücknahme oder Aussetzung einer Rückkehrentscheidung], C-825/21, EU:C:2022:810, Rn. 35).
- 43 Somit ist, da das vorlegende Gericht den tatsächlichen und rechtlichen Rahmen seiner Vorlagefragen festgelegt hat, festzustellen, dass es nicht Sache des Gerichtshofs ist, dessen Richtigkeit zu überprüfen (Urteil vom 5. März 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, Rn. 50).
- 44 Drittens muss das vorlegende Gericht gemäß Art. 94 Buchst. c der Verfahrensordnung die Gründe darstellen, aus denen es Zweifel bezüglich der Auslegung der Vorschriften des Unionsrechts hat, die Gegenstand der Vorlagefragen sind. Die Formulierung der Vorlagefragen kann jedoch, selbst wenn sie, wie der GB vorbringt, darauf abzielen sollte, den Gerichtshof zu beeinflussen, für sich genommen nicht zur Unzulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens führen, da ein solcher Umstand keiner der in Rn. 37 des vorliegenden Urteils genannten Annahmen entspricht.
- 45 Viertens ergibt sich, selbst wenn man annimmt, dass, wie die ANT geltend macht, die Antworten auf die Vorlagefragen vorliegend klar aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs abgeleitet werden können, aus Art. 99 der Verfahrensordnung, dass ein solcher Umstand das Vorabentscheidungsersuchen nicht unzulässig machen, sondern dem Gerichtshof erlauben würde, es durch Beschluss zu beantworten.

- 46 Fünftens macht die ANT, da die Vorlagefragen die Auslegung von Art. 49 und Art. 107 Abs. 1 AEUV betreffen, zu Unrecht geltend, dass sich diese Fragen darauf beschränkten, den Gerichtshofs zu ersuchen, Tatsachenbeurteilungen vorzunehmen, die nicht in seinem Zuständigkeitsbereich lägen.
- 47 Sechstens ist der Umstand, dass ein nationales oberstes Gericht bereits im Rahmen eines Rechtsstreits, der Ähnlichkeiten mit dem im Ausgangsverfahren fraglichen aufweise, die mögliche Relevanz der vom vorlegenden Gericht angeführten Vorschriften des Unionsrechts geprüft habe, nicht geeignet, zur Unzulässigkeit eines Vorabentscheidungsersuchen zu führen, das darauf abzielt, dass sich der Gerichtshof gemäß Art. 267 AEUV zur Auslegung dieser Bestimmungen äußert. Solch ein Umstand gehört nämlich zu keinem der in Rn. 37 des vorliegenden Urteils genannten Fälle der Unzulässigkeit.
- 48 Siebtens ist, soweit die AMB vorbringt, alle Gesichtspunkte des Ausgangsverfahrens seien auf das Gebiet eines einzigen Mitgliedstaats beschränkt, darauf hinzuweisen, dass das vorlegende Gericht klargestellt hat, dass die Klage von P&L zu einer Gruppe von 15 Klagen auf Nichtigerklärung der Funkmietwagen-Verordnung gehöre, von denen eine durch „internationale Online-Plattformen“ eingereicht worden sei. Dies deutet darauf hin, dass die Klage im Ausgangsverfahren auf die Nichtigerklärung von Bestimmungen des nationalen Rechts gerichtet ist, die auch für die Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten gelten, so dass die Entscheidung, die das vorlegende Gericht im Anschluss an das vorliegende Urteil treffen wird, Wirkungen auch in Bezug auf die letztgenannten Staatsangehörigen entfalten wird (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. Mai 2013, Libert u. a., C-197/11 und C-203/11, EU:C:2013:288, Rn. 35).
- 49 Aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt sich, dass dann, wenn das vorlegende Gericht ihn im Rahmen eines Verfahrens zur Nichtigerklärung von Bestimmungen anruft, die nicht nur für Inländer, sondern auch für die Angehörigen der übrigen Mitgliedstaaten Geltung haben, die Entscheidung, die das vorlegende Gericht im Anschluss an das Vorabentscheidungsurteil des Gerichtshofs treffen wird, auch in Bezug auf die Angehörigen der übrigen Mitgliedstaaten Wirkungen entfalten wird, was es rechtfertigt, dass der Gerichtshof die ihm im Zusammenhang mit den die Grundfreiheiten betreffenden Vorschriften des AEU-Vertrags gestellten Fragen trotz des Umstands beantwortet, dass die Merkmale des Ausgangsrechtsstreits sämtlich nicht über die Grenzen eines Mitgliedstaats hinausweisen (Urteil vom 7. September 2022, Cilevičs u. a., C-391/20, EU:C:2022:638, Rn. 32 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 50 Vor diesem Hintergrund ist das Vorabentscheidungsersuchen zulässig.

Beantwortung der Vorlagefragen

Zu den Fragen betreffend Art. 107 Abs. 1 AEUV

- 51 Mit diesen Vorlagefragen möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen insbesondere wissen, ob Art. 107 Abs. 1 AEUV dahin auszulegen ist, dass er einer für einen Großraum geltenden Regelung entgegensteht, wonach zum einen zusätzlich zu der nationalen Genehmigung, die für die Erbringung von städtischen und überörtlichen Funkmietwagendiensten erforderlich ist, eine besondere Genehmigung erforderlich ist, um in diesem Großraum Funkmietwagendienste auszuüben, und zum anderen die Anzahl der Lizenzen für solche Dienste auf ein Dreißigstel der für diesen Großraum erteilten Anzahl der Lizenzen für Taxidienste begrenzt ist.
- 52 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs verlangt die Qualifizierung einer Maßnahme als „staatliche Beihilfe“ im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV, dass alle nachfolgend genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Erstens muss es sich um eine staatliche Maßnahme oder eine Maßnahme unter Inanspruchnahme staatlicher Mittel handeln. Zweitens muss die Maßnahme geeignet sein, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. Drittens muss dem Begünstigten durch sie ein selektiver Vorteil gewährt werden. Viertens muss sie den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen (Urteil vom 11. November 2021, Autostrada Wielkopolska/Kommission und Polen, C-933/19 P, EU:C:2021:905, Rn. 103 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).
- 53 Zur Voraussetzung des Einsatzes staatlicher Mittel ist darauf hinzuweisen, dass der Begriff der Beihilfe nicht nur positive Leistungen wie Subventionen umfasst, sondern auch Maßnahmen, die in verschiedener Form die von einem Unternehmen normalerweise zu tragenden Belastungen vermindern

und die somit zwar keine Subventionen im strengen Sinne des Begriffs darstellen, diesen aber nach Art und Wirkung gleichstehen (Urteil vom 14. Januar 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, Rn. 33 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 54 Daher muss zum Zweck der Feststellung des Vorliegens einer staatlichen Beihilfe ein hinreichend enger Zusammenhang zwischen dem Vorteil, der dem Begünstigten gewährt wird, einerseits und der Verringerung eines Postens des Staatshaushalts oder einem hinreichend konkreten wirtschaftlichen Risiko für dessen Belastung andererseits dargetan werden (Urteil vom 14. Januar 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 55 Vorliegend genügt die Feststellung, dass aus der Vorlageentscheidung keineswegs hervorgeht, dass die im Ausgangsverfahren fragliche Regelung mit dem Einsatz staatlicher Mittel verbunden wäre.
- 56 Insbesondere scheinen zum einen weder das Erfordernis einer vom GB erteilten Genehmigung für die Ausübung von Funkmietwagendiensten im Großraum Barcelona noch die Begrenzung der Anzahl der Lizenzen für solche Dienste auf ein Dreißigstel der für diesen Großraum erteilten Anzahl der Lizenzen für Taxidienste mit positiven Leistungen wie Subventionen zugunsten von Unternehmen, die Taxidienste anbieten, einherzugehen oder die Belastungen zu verringern, die normalerweise das Budget dieser Unternehmen belasten.
- 57 Zum anderen scheinen diese beiden Maßnahmen nicht zu einer Verringerung des Staatshaushalts oder zu einem hinreichend konkreten wirtschaftlichen Risiko für dessen Belastung zu führen und dadurch den Unternehmen zugutekommen zu können, die Taxidienste erbringen.
- 58 Unter diesen Umständen ist auf die Vorlagefragen zu antworten, dass Art. 107 Abs. 1 AEUV einer für einen Großraum geltenden Regelung nicht entgegensteht, wonach zum einen zusätzlich zu der nationalen Genehmigung, die für die Erbringung von städtischen und überörtlichen Funkmietwagendiensten erforderlich ist, eine besondere Genehmigung erforderlich ist, um in diesem Großraum Funkmietwagendienste auszuüben, und zum anderen die Anzahl der Lizenzen für solche Funkmietwagendienste auf ein Dreißigstel der für diesen Großraum erteilten Anzahl der Lizenzen für Taxidienste begrenzt ist, sofern diese Maßnahmen nicht zu einem Einsatz staatlicher Mittel im Sinne dieser Bestimmung führen.

Zu den Fragen betreffend Art. 49 AEUV

- 59 Mit diesen Vorlagefragen möchte das vorliegende Gericht im Wesentlichen auch wissen, ob Art. 49 AEUV einer für einen Großraum geltenden Regelung entgegensteht, wonach zum einen zusätzlich zu der nationalen Genehmigung, die für die Erbringung von städtischen und überörtlichen Funkmietwagendiensten erforderlich ist, eine besondere Genehmigung erforderlich ist, um in diesem Großraum Funkmietwagendienste auszuüben, und zum anderen die Anzahl der Lizenzen für solche Dienste auf ein Dreißigstel der für diesen Großraum erteilten Anzahl der Lizenzen für Taxidienste begrenzt ist.
- 60 Art. 49 Abs. 1 AEUV bestimmt, dass die Beschränkungen der freien Niederlassung von Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats nach Maßgabe der Bestimmungen in Titel IV Kapitel 2 des Dritten Teils des AEU-Vertrags verboten sind.
- 61 Als Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit sind nach ständiger Rechtsprechung alle Maßnahmen anzusehen, die die Ausübung der in Art. 49 AEUV garantierten Freiheit unterbinden, behindern oder weniger attraktiv machen (Urteil vom 7. September 2022, Cilevičs u. a., C-391/20, EU:C:2022:638, Rn. 61 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 62 Wie der Generalanwalt in den Nrn. 51 bis 55 seiner Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, stellt zum einen das Erfordernis einer besonderen Genehmigung für die Erbringung von Funkmietwagendiensten im Großraum Barcelona, die zu der nationalen Genehmigung hinzutritt, die für die Erbringung städtischer und überörtlicher Funkmietwagendienste erforderlich ist, selbst eine Beschränkung der in Art. 49 AEUV garantierten Niederlassungsfreiheit dar, da ein solches Erfordernis den Marktzugang für jeden neuen Marktteilnehmer tatsächlich beschränkt (vgl. in diesem Sinne Urteil

vom 10. März 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, Rn. 34; vgl. auch entsprechend Urteil vom 22. Januar 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, Rn. 29).

63 Zum anderen ist dies auch der Fall bei der Begrenzung der Anzahl der Lizenzen für solche Funkmietwagendienste auf ein Dreißigstel der für diesen Großraum erteilten Anzahl der Lizenzen für Taxidienste. Diese ist als Beschränkung der Niederlassungsfreiheit einzuordnen, da eine solche Begrenzung die Anzahl der in diesem Großraum niedergelassenen Anbieter von Funkmietwagendiensten einschränkt.

64 Nach gefestigter Rechtsprechung sind solche Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit nur dann zulässig, wenn sie erstens aus einem zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt und zweitens verhältnismäßig sind, was bedeutet, dass sie geeignet sein müssen, die Erreichung der verfolgten Zielsetzung in kohärenter und systematischer Weise zu gewährleisten, und nicht über das hinausgehen dürfen, was hierzu erforderlich ist (Urteil vom 7. September 2022, Cilevičs u. a., C-391/20, EU:C:2022:638, Rn. 65 und die dort angeführte Rechtsprechung).

– *Zum Vorliegen zwingender Gründe des Allgemeininteresses*

65 Aus dem Vorabentscheidungsersuchen sowie den Stellungnahmen der AMB und der spanischen Regierung vor dem Gerichtshof geht hervor, dass die Funkmietwagen-Verordnung zum Zweck hat, mit den beiden im Ausgangsverfahren fraglichen Maßnahmen in erster Linie die Qualität, die Sicherheit und die Zugänglichkeit der Taxidienste im Großraum Barcelona, die als eine „Dienstleistung von allgemeinem Interesse“ angesehen werden – u. a. durch die Aufrechterhaltung eines „angemessenen Gleichgewichts“ zwischen der Anzahl der Anbieter von Taxidiensten und der Anbieter von Funkmietwagendiensten –, sodann eine gute Organisation der Beförderung, des Verkehrs und des öffentlichen Raums innerhalb dieses Großraums und schließlich den Schutz der Umwelt in diesem Großraum sicherzustellen.

66 Was insbesondere das Ziel betrifft, die Qualität, die Sicherheit und die Zugänglichkeit von Taxidiensten sicherzustellen, geht aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten zunächst hervor, dass die Tätigkeit der Taxidienste stark reguliert ist, da für diese Dienste u. a. Lizenzquoten, regulierte Tarife sowie eine universelle Beförderungspflicht gelten und sie für Personen mit eingeschränkter Mobilität zugänglich sein müssen. In Anbetracht dieser Merkmale werden Taxidienste u. a. vom GB als „Dienstleistung von allgemeinem Interesse“ angesehen, die als wichtiger Bestandteil der allgemeinen Organisation des Stadtverkehrs im Großraum Barcelona erhaltenswert ist.

67 Sodann stellt der GB fest, dass die wirtschaftliche Lebensfähigkeit von Taxidiensten aufgrund des zunehmenden Wettbewerbs durch die Tätigkeit von Funkmietwagendiensten gefährdet scheint. Unter diesen Umständen sei die Wahrung eines Gleichgewichts zwischen diesen beiden Formen der städtischen Beförderung von den Behörden sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene als ein geeignetes und verhältnismäßiges Mittel angesehen worden, die Aufrechterhaltung der Taxidienste als Dienstleistung von allgemeinem Interesse, die in ein umfassendes Verkehrsmodell integriert ist, zu gewährleisten.

68 Schließlich haben das vorlegende Gericht und mehrere Verfahrensbeteiligte vorgetragen, dass das Tribunal Supremo (Oberster Gerichtshof) in einem Urteil vom 4. Juni 2018 festgestellt habe, dass die Entscheidung über die Organisation und die gewünschten Arten des städtischen Verkehrs bei den Behörden liege, dass diese Behörden im Rahmen einer solchen Entscheidung für die Aufrechterhaltung von Taxidiensten optieren könnten, die den in Rn. 66 des vorliegenden Urteils dargelegten Merkmalen entsprechen und daher eine „Dienstleistung von allgemeinem Interesse“ darstellen, dass es folglich gerechtfertigt sei, ein Gleichgewicht zwischen dieser Art des Stadtverkehrs und den Funkmietwagendiensten zu wahren, um die Aufrechterhaltung dieser Dienstleistung von allgemeinem Interesse zu gewährleisten, und dass es zu diesem Zweck mangels einer weniger einschränkenden Alternative als eine geeignete und verhältnismäßige Maßnahme erscheine, ein Verhältnis von Lizenzen für Funkmietwagendienste zu Lizenzen für Taxidienste von bis zu 1 zu 30 festzulegen.

69 Hierzu ist erstens festzustellen, dass, wie der Generalanwalt in den Nrn. 75 und 76 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, die Ziele zum einen einer guten Organisation der Beförderung, des Verkehrs und des öffentlichen Raums eines Großraums und zum anderen des Schutzes der Umwelt in

einem solchen Großraum zwingende Gründe des Allgemeininteresses darstellen können (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 24. März 2011, Kommission/Spanien, C-400/08, EU:C:2011:172, Rn. 74, sowie vom 30. Januar 2018, X und Visser, C-360/15 und C-31/16, EU:C:2018:44, Rn. 134 sowie 135).

- 70 Zweitens können demgegenüber nach ständiger Rechtsprechung rein wirtschaftliche Motive keine zwingenden Gründe des Allgemeininteresses darstellen, die eine Beschränkung einer vom Vertrag garantierten Grundfreiheit rechtfertigen könnten (Urteile vom 11. März 2010, Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, Rn. 55, und vom 24. März 2011, Kommission/Spanien, C-400/08, EU:C:2011:172, Rn. 74 und die dort angeführte Rechtsprechung). Der Gerichtshof hat insbesondere entschieden, dass das Ziel, die wirtschaftliche Betriebsführung einer konkurrierenden Buslinie zu gewährleisten, als rein wirtschaftliches Motiv keinen zwingenden Grund des Allgemeininteresses darstellen kann (Urteil vom 22. Dezember 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, Rn. 51).
- 71 Im vorliegenden Fall ist, wie der Generalanwalt in Nr. 61 seiner Schlussanträge festgestellt hat, auch das Ziel, die wirtschaftliche Lebensfähigkeit der Taxidienste zu gewährleisten, als rein wirtschaftliches Motiv anzusehen, das keinen zwingenden Grund des Allgemeininteresses im Sinne der Rechtsprechung, die in der vorstehenden Randnummer des vorliegenden Urteils wiedergegeben ist, darstellen kann.
- 72 Daraus folgt, dass dieses Ziel nicht geltend gemacht werden kann, um u. a. die Wahrung eines Gleichgewichts zwischen den beiden im Ausgangsverfahren fraglichen Stadtverkehrsarten oder ein Verhältnis zwischen den Lizenzen für Funkmietwagendienste und denen für Taxidienste zu rechtfertigen, die Erwägungen rein wirtschaftlicher Art darstellen.
- 73 Drittens werden diese Feststellungen nicht dadurch entkräftet, dass Taxidienste nach spanischem Recht als „Dienstleistung von allgemeinem Interesse“ gelten.
- 74 Zum einen muss, wie die Europäische Kommission in der mündlichen Verhandlung zu Recht geltend gemacht hat, das Ziel, das mit einer die Niederlassungsfreiheit beschränkenden Maßnahme verfolgt wird, als solches einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses im Sinne der in Rn. 64 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung darstellen, ohne dass die Einordnung dieses Ziels im nationalen Recht die insoweit vorzunehmende Beurteilung beeinflussen kann.
- 75 Zum anderen ergibt sich aus den Akten, über die der Gerichtshof verfügt, weder, dass die Taxidienstleister, die ihre Tätigkeit im Großraum Barcelona ausüben, mit der Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (im Folgenden: DAWI) im Sinne von Art. 106 Abs. 2 AEUV betraut wären, noch, dass es diesen Anbietern von Taxidiensten rechtlich oder tatsächlich unmöglich gemacht würde, einen ihnen übertragenen besonderen Auftrag von öffentlichem Interesse zu erfüllen, wenn die Niederlassungsfreiheit der Anbieter von Funkmietwagendiensten nicht beschränkt wäre.
- 76 Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten zwar berechtigt sind, den Umfang und die Organisation ihrer DAWI zu bestimmen, wobei sie insbesondere Ziele berücksichtigen können, die ihrer nationalen Politik eigen sind, und dass sie insoweit über ein weites Ermessen verfügen, das von der Kommission nur im Fall eines offenkundigen Fehlers in Frage gestellt werden kann, diese Befugnis aber nicht unbeschränkt sein kann und jedenfalls unter Beachtung des Unionsrechts ausgeübt werden muss (Urteil vom 3. September 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland u. a./Kommission, C-817/18 P, EU:C:2020:637, Rn. 95 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 77 Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs kann an einer Dienstleistung ein allgemeines wirtschaftliches Interesse bestehen, wenn dieses Interesse gegenüber dem Interesse an anderen Tätigkeiten des Wirtschaftslebens spezifische Merkmale aufweist (Urteil vom 7. November 2018, Kommission/Ungarn, C-171/17, EU:C:2018:881, Rn. 51 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 78 Des Weiteren kann eine Dienstleistung nur dann als DAWI eingestuft werden, wenn sie der Erfüllung eines besonderen Auftrags von öffentlichem Interesse dient, mit dem der Dienstleistungserbringer von dem betreffenden Mitgliedstaat betraut wurde (Urteil vom 7. November 2018, Kommission/Ungarn, C-171/17, EU:C:2018:881, Rn. 52).

- 79 Folglich kommt es darauf an, dass die begünstigten Unternehmen tatsächlich mit der Erfüllung von im nationalen Recht klar definierten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen betraut wurden. Dies setzt voraus, dass eine oder mehrere Hoheitsakte vorliegen, die hinreichend genau zumindest die Art, die Dauer und die Tragweite der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen definieren, die den mit der Erfüllung dieser Verpflichtungen betrauten Unternehmen obliegen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 20. Dezember 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco u. a./Kommission, C-66/16 P bis C-69/16 P, EU:C:2017:999, Rn. 72 und 73).
- 80 Zudem sieht Art. 106 Abs. 2 AEUV zum einen vor, dass für Unternehmen, die mit DAWI betraut sind, die Wettbewerbsregeln gelten, soweit ihre Anwendung nicht die Erfüllung der besonderen Aufgabe, mit der diese Unternehmen betraut wurden, rechtlich oder tatsächlich verhindert, und zum anderen, dass die Entwicklung des Handelsverkehrs nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden darf, das dem Interesse der Union zuwiderläuft. Somit zeigt bereits der Wortlaut von Art. 106 Abs. 2 AEUV, dass Ausnahmen von den Vorschriften des AEU-Vertrags nur zulässig sind, wenn sie für die Erfüllung der einem Unternehmen, das mit einer DAWI betraut ist, übertragenen besonderen Aufgabe erforderlich sind (Urteil vom 3. September 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland u. a./Kommission, C-817/18 P, EU:C:2020:637, Rn. 96 und 97).
- 81 Der Umstand, dass die Tätigkeit der Taxidienste die in Rn. 66 des vorliegenden Urteils genannten Merkmale aufweist und somit stark reguliert ist, erlaubt jedoch weder die Feststellung, dass im Sinne der in Rn. 77 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung das Interesse an dieser Tätigkeit gegenüber dem Interesse an anderen wirtschaftlichen Tätigkeiten besondere Merkmale aufweist, noch, dass den Anbietern von Taxidiensten durch insoweit hinreichend bestimmte Hoheitsakte ein besonderer Auftrag von öffentlichem Interesse übertragen worden wäre.
- 82 Viertens geht aus den in Rn. 66 des vorliegenden Urteils genannten Merkmalen zwar hervor, dass mit der Regulierung der Taxidienste u. a. die Qualität, die Sicherheit und die Zugänglichkeit dieser Dienste zugunsten der Nutzer sichergestellt werden soll, doch werden mit den im Ausgangsverfahren fraglichen Maßnahmen für sich genommen diese Ziele nicht verfolgt.
- 83 In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen können im vorliegenden Fall nur die Ziele zum einen einer guten Organisation der Beförderung, des Verkehrs und des öffentlichen Raums und zum anderen des Umweltschutzes als zwingende Gründe des Allgemeininteresses herangezogen werden, um die im Ausgangsverfahren fraglichen Maßnahmen zu rechtfertigen.
- *Zur Verhältnismäßigkeit der fraglichen Maßnahmen*
- 84 Was die Frage angeht, ob diese Maßnahmen geeignet sind, die Erreichung der in Rn. 83 des vorliegenden Urteils genannten Zielsetzung in kohärenter und systematischer Weise zu gewährleisten, und nicht über das hinausgehen, was zu ihrer Erreichung erforderlich ist, ist zwischen dem Erfordernis einer zweiten Genehmigung für die Ausübung von Funkmietwagendiensten und der Begrenzung der Anzahl der Lizenzen für Funkmietwagendienste auf ein Dreißigstel der Anzahl der Lizenzen für Taxidienste zu unterscheiden.
- *Zur Verhältnismäßigkeit des Erfordernisses einer zweiten Genehmigung*
- 85 Was das Erfordernis einer besonderen Genehmigung für die Erbringung von Funkmietwagendiensten im Großraum Barcelona betrifft, so ergibt sich aus der ständigen Rechtsprechung zunächst, dass ein System vorheriger behördlicher Genehmigungen keine Ermessensausübung der nationalen Behörden rechtfertigen kann, die geeignet ist, den Bestimmungen des Unionsrechts, insbesondere wenn sie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Grundfreiheiten betreffen, ihre praktische Wirksamkeit zu nehmen (Urteil vom 22. Januar 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 86 Damit ein System vorheriger behördlicher Genehmigungen trotz Eingriffs in diese Grundfreiheiten gerechtfertigt ist, muss es folglich jedenfalls auf objektiven, nicht diskriminierenden und vorher bekannten Kriterien beruhen, so dass dem Ermessen der nationalen Behörden Grenzen gesetzt werden, die seine missbräuchliche Ausübung verhindern (Urteil vom 22. Januar 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung).

- 87 Ferner kann eine Maßnahme eines Mitgliedstaats, mit der im Wesentlichen Kontrollen erneut vorgenommen werden, die bereits im Rahmen anderer Verfahren, in demselben Staat oder in einem anderen Mitgliedstaat, durchgeführt worden sind, nicht als zur Erreichung des verfolgten Ziels erforderlich angesehen werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Januar 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, Rn. 36).
- 88 Schließlich wäre ein vorheriges Genehmigungsverfahren nur erforderlich, wenn eine nachträgliche Kontrolle zu spät käme, um deren tatsächliche Wirksamkeit sicherzustellen und damit das verfolgte Ziel zu erreichen (Urteil vom 22. Januar 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, Rn. 39).
- 89 Vorliegend kann erstens das Erfordernis einer vorherigen Genehmigung zwar geeignet sein, die Ziele einer guten Organisation der Beförderung, des Verkehrs und des öffentlichen Raums sowie das Ziel des Umweltschutzes zu erreichen. Des Weiteren kann angesichts der Art der fraglichen Dienstleistung, die die Nutzung von Personenkraftwagen beinhaltet, die oft nicht von anderen, privat genutzten Personenkraftwagen unterschieden werden können, noch dazu in einem großen Stadtgebiet, davon ausgegangen werden, dass eine nachträgliche Kontrolle zu spät käme, um deren tatsächliche Wirksamkeit sicherzustellen und damit die verfolgten Ziele zu erreichen. Daraus folgt, dass das Erfordernis einer solchen vorherigen Genehmigung als erforderlich im Sinne der in Rn. 88 des vorliegenden Urteils dargelegten Rechtsprechung angesehen werden kann.
- 90 Gemäß der in den Rn. 64 und 86 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung müssen aber die Kriterien, die für die Erteilung, die Ablehnung der Erteilung und gegebenenfalls den Entzug einer Lizenz für Funkmietwagendienste gelten, geeignet sein, die Verwirklichung dieser Ziele kohärent und systematisch zu gewährleisten. Dies zu überprüfen, ist Sache des vorlegenden Gerichts.
- 91 P&L macht vor dem Gerichtshof u. a. geltend, dass sich die zuständige Verwaltungsbehörde je nach Marktlage das Recht vorbehalte, eine Lizenz für Funkmietwagendienste aufzuheben. Somit wird es zweitens dem vorlegenden Gericht obliegen, insbesondere zu prüfen, ob die Ausübung des Ermessens, das dieser Behörde unter Beachtung der genannten Kriterien übertragen wurde, im Sinne der in Rn. 86 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung ausreichend geregelt ist, damit es nicht willkürlich ausgeübt wird.
- 92 P&L ist außerdem der Auffassung, dass das Erfordernis einer besonderen Genehmigung für die Erbringung von Funkmietwagendiensten im Großraum Barcelona die bestehenden Verfahren und Erfordernisse für die Erteilung der nationalen Genehmigung, die für die Ausübung dieser Tätigkeit vorgesehen sei, verdoppele. Drittens wird es somit Sache des vorlegenden Gerichts sein, sich gemäß der in Rn. 87 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung zu vergewissern, dass im Zuge der für die Erteilung dieser besonderen Genehmigung geltenden Verfahren nicht erneut die Kontrollen vorgenommen werden, die bereits im Rahmen dieses anderen Verfahrens in demselben Mitgliedstaat durchgeführt wurden.
- 93 Bei der Prüfung der Notwendigkeit des Erfordernisses einer solchen besonderen Genehmigung wird das vorlegende Gericht u. a. zu beurteilen haben, ob dieses Erfordernis, das zum Erfordernis der nationalen Genehmigung hinzutritt, durch die Besonderheiten des Großraums Barcelona gerechtfertigt ist, um das Ziel einer guten Organisation der Beförderung, des Verkehrs und des öffentlichen Raums sowie das Ziel des Umweltschutzes im Großraum Barcelona zu erreichen.
- *Zur Verhältnismäßigkeit der Begrenzung der Anzahl der Lizenzen für Funkmietwagendienste auf ein Dreißigstel der Lizenzen für Taxidienste*
- 94 Wie der Generalanwalt in den Nrn. 80 und 81 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, hat das Verfahren vor dem Gerichtshof keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die Maßnahme der Begrenzung der Anzahl der Lizenzen für Funkmietwagendienste auf ein Dreißigstel der für Anzahl der Lizenzen für Taxidienste geeignet ist, die Verwirklichung der Ziele einer guten Organisation der Beförderung, des Verkehrs und des öffentlichen Raums sowie des Ziels des Umweltschutzes zu gewährleisten.
- 95 Insoweit scheint sowohl aus Nr. 9 der Präambel der Funkmietwagen-Verordnung als auch aus ihrer Systematik, wie sie insbesondere aus ihren Art. 7 und 9 bis 11 hervorgeht, zu ergeben, dass die

Beschränkung der Lizenzen für Funkmietwagendienste das Schlüsselement darstellt, mit dem diese Verordnung diese Ziele erreichen soll.

96 Im Rahmen des Verfahrens vor dem Gerichtshof haben jedoch weder der GB noch die spanische Regierung das Vorbringen insbesondere von P&L, Tapoca VTC1 und der Kommission entkräftet, wonach

- die Funkmietwagendienste zu einem Rückgang der Nutzung von privaten Fahrzeugen führten,
- es unstimmtig sei, auf Probleme beim Parken auf den öffentlichen Straßen des GB zu verweisen, obwohl die Funkmietwagen-Verordnung Unternehmen, die Funkmietwagendienste anböten, dazu verpflichte, eigene Parkplätze vorzuhalten und nicht auf öffentlichen Straßen zu parken,
- Funkmietwagendienste durch ihren Digitalisierungsgrad und die Flexibilität bei der Erbringung von Dienstleistungen, wie beispielsweise eine für Blinde zugängliche Technologieplattform, zur Erreichung des Ziels einer effizienten und inklusiven Mobilität beitragen könnten, und
- die staatliche Regelung den Einsatz von Fahrzeugen, die alternative Energien nutzen, für die Funkmietwagendienste begünstige.

Die spanische Regierung hat nämlich, als sie eine Frage des Gerichtshofs in der mündlichen Verhandlung beantwortet hat, vorgetragen, dass ihr weder eine Studie über die Auswirkungen der Funkmietwagen-Flotte auf die Beförderung, den Verkehr, den öffentlichen Raum und die Umwelt im Großraum Barcelona noch eine Studie bekannt sei, in der die Auswirkungen der von der Funkmietwagen-Verordnung eingeführten Regelung auf die Erreichung der in Rn. 94 des vorliegenden Urteils genannten Ziele untersucht worden seien.

97 Vorbehaltlich einer vom vorlegenden Gericht vorzunehmenden Beurteilung, die auch etwaige Gesichtspunkte berücksichtigt, die dem Gerichtshof nicht zur Kenntnis gebracht wurden, erscheint die Begrenzung der Anzahl der Lizenzen für Funkmietwagendienste auf ein Dreißigstel der Anzahl der Lizenzen für Taxidienste daher nicht geeignet, die Verwirklichung der Ziele einer guten Organisation der Beförderung, des Verkehrs und des öffentlichen Raums zu gewährleisten.

98 Im Übrigen deutet nach den Akten, die dem Gerichtshof vorliegen, nichts darauf hin, dass eine solche Beschränkung der Lizenzen für Funkmietwagendienste nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung des genannten Ziels erforderlich ist.

99 Es ist nämlich nicht auszuschließen, dass eine mögliche Auswirkung der Funkmietwagen-Flotte auf die Beförderung, den Verkehr und den öffentlichen Raum im Großraum Barcelona durch weniger einschränkende Maßnahmen angemessen begrenzt werden kann, wie Maßnahmen zur Organisation der Funkmietwagendienste, Beschränkungen dieser Dienste zu bestimmten Uhrzeiten oder auch Verkehrsbeschränkungen in bestimmten Räumen.

100 Gleichfalls ist nicht auszuschließen, dass das Ziel des Umweltschutzes im Großraum Barcelona durch Maßnahmen erreicht werden kann, die weniger stark in die Niederlassungsfreiheit eingreifen, wie Emissionsgrenzwerte für Fahrzeuge, die in diesem Großraum verkehren.

101 Es ist jedoch auch hier Sache des vorlegenden Gerichts, zu prüfen, ob vor ihm nachgewiesen ist, dass die verfolgten Ziele mit weniger einschneidenden Maßnahmen nicht zu erreichen sind.

102 Nach alledem ist auf die Vorlagefragen zu antworten, dass Art. 49 AEUV

- einer in einem Großraum geltenden Regelung nicht entgegensteht, wonach zusätzlich zu der nationalen Genehmigung, die für die Erbringung von städtischen und überörtlichen Funkmietwagendiensten erforderlich ist, eine besondere Genehmigung erforderlich ist, um in diesem Großraum Funkmietwagendienste auszuüben, wenn diese besondere Genehmigung auf objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruht, die jede Willkür ausschließen und die sich nicht mit Kontrollen überschneiden, die bereits im Rahmen des

nationalen Genehmigungsverfahrens durchgeführt wurden, sondern besonderen Bedürfnissen dieses Großraums entsprechen;

- einer in einem Großraum geltenden Regelung entgegensteht, wonach die Anzahl der Lizenzen für solche Funkmietwagendienste auf ein Dreißigstel der für diesen Großraum erteilten Anzahl der Lizenzen für Taxidienste begrenzt ist, sofern weder feststeht, dass diese Maßnahme geeignet ist, die Verwirklichung der Ziele einer guten Organisation der Beförderung, des Verkehrs und des öffentlichen Raums dieses Großraums sowie des Ziels des Umweltschutzes zu gewährleisten, noch, dass sie nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung der genannten Ziele erforderlich ist.

Kosten

103 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des bei dem vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Erste Kammer) für Recht erkannt:

1. **Art. 107 Abs. 1 AEUV steht einer für einen Großraum geltenden Regelung nicht entgegen, wonach zum einen zusätzlich zu der nationalen Genehmigung, die für die Erbringung von städtischen und überörtlichen Dienstleistungen der Vermietung von Personenkraftwagen mit Fahrer erforderlich ist, eine besondere Genehmigung erforderlich ist, um in diesem Großraum Dienstleistungen der Vermietung von Personenkraftwagen mit Fahrer auszuüben, und zum anderen die Anzahl der Lizenzen für solche Dienstleistungen auf ein Dreißigstel der für diesen Großraum erteilten Anzahl der Lizenzen für Taxidienste begrenzt ist, sofern diese Maßnahmen nicht zu einem Einsatz staatlicher Mittel im Sinne dieser Bestimmung führen.**
2. **Art. 49 AEUV steht einer in einem Großraum geltenden Regelung nicht entgegen, wonach zusätzlich zu der nationalen Genehmigung, die für die Erbringung von städtischen und überörtlichen Dienstleistungen der Vermietung von Personenkraftwagen mit Fahrer erforderlich ist, eine besondere Genehmigung erforderlich ist, um in diesem Großraum Dienstleistungen der Vermietung von Personenkraftwagen mit Fahrer auszuüben, wenn diese besondere Genehmigung auf objektiven, nicht diskriminierenden und im Voraus bekannten Kriterien beruht, die jede Willkür ausschließen und sich nicht mit Kontrollen überschneiden, die bereits im Rahmen des nationalen Genehmigungsverfahrens durchgeführt wurden, sondern besonderen Bedürfnissen dieses Großraums entsprechen.**
3. **Art. 49 AEUV steht einer in einem Großraum geltenden Regelung entgegen, wonach die Anzahl der Lizenzen für Dienstleistungen der Vermietung von Personenkraftwagen mit Fahrer auf ein Dreißigstel der für diesen Großraum erteilten Anzahl der Lizenzen für Taxidienste begrenzt ist, sofern weder feststeht, dass diese Maßnahme geeignet ist, die Verwirklichung der Ziele einer guten Organisation der Beförderung, des Verkehrs und des öffentlichen Raums dieses Großraums sowie des Ziels des Umweltschutzes zu gewährleisten, noch, dass sie nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung der genannten Ziele erforderlich ist.**

Unterschriften