



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ  
М. SZPUNAR  
представено на 15 декември 2022 година<sup>1</sup>

**Дело C-50/21**

**Prestige and Limousine, S.L.**

срещу

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

(Преюдициално запитване от Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Висш съд на Каталуня, Испания)

„Преюдициално запитване — Членове 49 и 107 ДФЕС — Превозни средства под наем с шофьор (VTC) — Ограничаване на броя на разрешенията за експлоатация на VTC в зависимост от броя на лицензите за таксиметров превоз — Разрешителен режим, който включва получаването на второ разрешение за експлоатация“

### I. Въведение

1. Пазарите в преход са сложна материя за законодателите и за тези, които тълкуват и прилагат закона. Геополитическите обстоятелства, технологиите и обществото, а с тях и потребителското търсене непрекъснато еволюират. Същевременно се появяват нови играчи, технологии и доставчици. Те имат разрушителен ефект върху съществуващите обстоятелства. Променят статуквото, понякога временно, често завинаги. Ако един пазар е предмет на определена регулация, перспективата пред новодошлите, които често използват нови бизнес модели, обикновено е трудна.

2. Таксиметровият бизнес в цяла Европа е пример за модел на пазар в преход. На много места в Европейския съюз доставчиците на таксиметрови услуги са традиционно защитени от конкуренцията благодарение на държавна регулация<sup>2</sup>, докато уеббазирани платформи започнаха да предлагат на местно ниво услуги за пътнически превоз по заявка с висока

<sup>1</sup> Оригинал език: английски.

<sup>2</sup> За цялостен преглед вж. Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU. Final Report, Brussels, 2016, pp. 8, 31, 32. Изследването е достъпно на следния адрес:  
<https://transport.ec.europa.eu/system/files/2017-05/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf>.

степен на усърдие, точност и ефективност. Това не само допринесе за по-голяма прозрачност на всички етапи от предоставянето на местни транспортни услуги, където съответствието между търсене и предлагане се постига с по-голяма точност от преди, но и повиши както предлагането, така и търсенето. Що се отнася до шофьорите, днес е далеч по-лесно от преди да станеш шофьор и да предлагаш услуги посредством платформа, като в същото време клиентите имат по-голям контрол върху това как, къде и на каква цена да бъдат превозени. Освен това частният местен транспорт стана по-достъпен и икономическата бариера пред навлизане на потребители е значително снижена. Хора, които преди не можеха да си позволят частен превоз, сега в много случаи са в състояние да го направят. Всичко това доведе до положение, при което границата между традиционните таксиметрови услуги и новите играчи на пазара се разми, а предлаганите от тях услуги се припокриват. В допълнение, това доведе до известно взаимно обогатяване, в смисъл че традиционните таксиметрови оператори все повече прибегват до уеббазирани приложения, за да постигнат съответствие между търсенето и предлагането.

3. Както е добре известно на Съда, агломерация Барселона (наричана по-нататък „АМВ“) не е имунизирана срещу тази тенденция, и той не за пръв се занимава с въпроса за услуги на местно ниво за пътнически превоз по заявка в Барселона. По-специално, в основополагащото си решение *Asociación Profesional Elite Taxi*<sup>3</sup> Съдът пояснява, че някои уеббазирани платформи предоставят услуги в областта на транспорта, като последиците от това са, че не са приложими нито разпоредбите на Директива 2006/123/ЕО<sup>4</sup>, нито тези на Директива 2000/31/ЕО<sup>5</sup>, нито свободното предоставяне на услуги съгласно член 56 ДФЕС, което означава, че мерките, приети от държавите членки, не могат да бъдат разглеждани предвид тези разпоредби. По-специално, такива предприятия не могат да избягат от задълженията, които биха имали като предприятия, предлагащи транспортни услуги, като „избегнат“ регулирането на държава членка чрез Директива 2000/31, която по дефиниция налага малко задължения на доставчиците на интернет услуги.

4. В същото време е добре известно, че свободата на установяване съгласно член 49 ДФЕС е приложима за услуги в областта на транспорта. Това е отправната точка в настоящото дело. Съдът е приканен да се произнесе дали постигнатият от испанския регулатор баланс между традиционните таксиметрови услуги и транспортните услуги, извършвани с превозни средства под наем с шофьор (наричани по-нататък „VTC“)<sup>6</sup>, отговаря на изискванията на член 49 ДФЕС.

5. В Барселона традиционният таксиметров модел също е изправен пред предизвикателства. Успоредно с традиционния таксиметров пазар се разви система от услуги на местно ниво за пътнически превоз по заявка и на сцената се появиха VTC. Макар в Испания VTC традиционно да са замислени да обслужват пазара на *междуградски* превоз,

<sup>3</sup> Вж. решение от 20 декември 2017 г. (C-434/15, EU:C:2017:981, т. 48). Това е така по-специално защото Uber упражнява контрол върху всички релевантни аспекти на услугата за градски превоз — върху цената, разбира се, но също така върху минималните изисквания за безопасност посредством предварителни изисквания спрямо шофьорите и превозните средства, върху достъпността на предлаганите услуги по превоз чрез насърчаване на шофьорите да работят когато и където има повишено търсене, върху поведението им посредством системата за оценяване и накрая, върху възможността за отстраняване от платформата. Вж. заключението ми по дело *Asociación Profesional Elite Taxi* (C-434/15, EU:C:2017:364, т. 51).

<sup>4</sup> Директива на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, 2006 г., стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50).

<sup>5</sup> Директива на Европейския парламент и на Съвета от 8 юни 2000 година за някои правни аспекти на услугите на информационното общество, и по-специално на електронната търговия на вътрешния пазар (Директива за електронната търговия) (ОВ L 178, 2000 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 29, стр. 257).

<sup>6</sup> Често обозначавани със съкращението „VTC“ [на испански „vehículos de transporte con conductor“]: пътнически (леки) автомобили (превозни средства) с шофьор. В настоящото заключение ще използвам навсякъде това съкращение.

те си проправиха път и до *вътрешноградския* превоз. По отношение на втория аспект, от гледна точка по-специално на клиента те са таксите в почти всяко отношение с изключение на името, тъй като предлагат транспортни услуги срещу определена цена. В същото време в АМВ те имат по-малко права (така например е забранено да ползват автобусната лента и лентата за таксите) и по-малко задължения (няма фиксирани тарифи и не са длъжни да приемат клиент).

6. След като моделът VTC стана жертва на собствения си успех и се появяваха все повече доставчици, испанският регулатор се намеси на национално и местно ниво. Въведени са специфични разрешения за АМВ, както и ограничения до 1 разрешение на всеки 30 лиценза за таксиметров превоз. На практика, тъй като броят на лицензите за таксиметров превоз не е променян през последните 35 години, новодошлите на пазара на VTC са лишени от достъп до тези лицензи.

7. В заключението си предлагам на Съда да постанови, че съществуващата понастоящем система в АМВ противоречи на свободата на установяване съгласно член 49 ДФЕС, що се отнася до съотношението 1 разрешение за VTC към 30 лиценза за таксиметров превоз. Въпросната система съставлява непропорционално ограничение на тази основна свобода.

## II. Правна рамка

8. Съгласно член 43 от Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (Закон № 16/1987 от 30 юли за организацията на сухопътния превоз (BOE, бр. 182 от 31 юли 1987 г.), изменен с Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril (Кралски декрет-закон № 3/2018 от 20 април 2018 г. (BOE, бр. 97 от 21 април 2018 г.) (наричан по-нататък „ЛОТТ“), за издаването на разрешение за извършване на дейност по обществен превоз от предприятието заявител се изисква да удостовери, наред с други обстоятелства, изпълнението на определени в правната уредба допълнителни специфични условия, необходими за надлежното предоставяне на услугите, при спазване на принципите на пропорционалност и недискриминация.

9. Член 48 от ЛОТТ предвижда:

„1. Издаването на разрешения за извършването на дейност по обществен превоз е регламентирано и може да бъде отказано само когато не са изпълнени определените за целта изисквания.

2. При все това съгласно правилата [на Европейския съюз] и останалите приложими разпоредби, според случая, когато предлагането на обществен превоз на пътници в леки автомобили подлежи на количествени ограничения на ниво автономна област или на местно ниво, с подзаконов акт може да се предвидят ограничения за издаването както на нови разрешения за извършване на междуградски превоз в този клас превозни средства, така и на разрешения за отдаване под наем на превозни средства с шофьор.

3. Без да се засяга разпоредбата на предходния параграф, за да се поддържа разумно равновесие между предлагането на двете форми на превоз, издаването на нови разрешения за отдаване под наем на превозни средства с шофьор се отказва, когато съотношението между броя на съществуващите разрешения на територията на автономната област, в

която се иска разрешението, и броя на предоставените на същата територия разрешения за превоз на пътници в леки автомобили надвишава 1 към 30.

При все това автономните области, на които държавата е делегирала правомощията да издават разрешения за отдаване под наем на превозни средства с шофьор, могат да изменят посоченото в предходния абзац правило за пропорционалност, при условие че прилаганото от тях правило е по-малко ограничително“

10. Член 91 от ЛОТТ предвижда, че разрешенията за обществен превоз дават право да се предоставят услуги на територията на цялата страна без никакво ограничение във връзка с началната или крайната точка на услугата, с изключение, наред с други, на разрешенията за отдаване под наем на превозни средства с шофьор, които трябва да отговарят на определените с подзаконов акт условия във връзка с началната точка, крайната точка или маршрута на услугите.

11. Условията и редът за прилагане на ЛОТТ се уреждат с Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (Правилник за прилагане на Закона за организация на сухопътния превоз) (наричан по-нататък „РОТТ“), който е изменян неколкократно.

12. Условията и редът за прилагане на част от РОТТ на свой ред са уредени с 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 (Наредба FOM/36/2008, с която се уреждат условията и редът за прилагане на дял V, глава IV, раздел втори относно отдаването под наем на превозни средства с шофьор от Правилника за прилагане на Закона за организация на сухопътния превоз) от 9 януари 2008 г. (наричана по-нататък „Наредбата за VTC“), изменена на свой ред с Наредба FOM/2799/2015 от 18 декември 2015 г. В член 1 от Наредбата за VTC, озаглавен „Задължителен характер на разрешението“, се предвижда, че „за отдаване под наем на превозни средства с шофьор е необходимо разрешение за всяко превозно средство, което ще бъде използвано за тази цел“.

13. В спора по главното производство се обжалва 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 (Правилник за организацията на дейността по извършване на случаен градски превоз на пътници с шофьор в превозни средства с до девет места за сядане, осъществяван изцяло на територията на АМВ, наричан по-нататък „RVTC“), приет на 26 юни 2018 г. от Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona (Управителния съвет на АМВ) и публикуван в Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona (Официален вестник на провинция Барселона) на 9 юли 2018 г. и в Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (Официален вестник на Регионалното правителство на Каталуня), бр. 7897 от 14 юни 2019 г., влязъл в сила на 25 юли 2018 г.

14. След като се посочват правните основания съгласно националната правна уредба и регионалната правна уредба на автономна област Каталуня, в преамбюла на RVTC се подчертава, че става въпрос за модел на пътнически превоз, който е държавно регулиран по различни начини и е напълно различен от възприетите на други места, където пътническият превоз в различните си форми е „либерализиран“ в полза на частния превоз. Този модел на превоз е обоснован с търсенето на екологична и финансова устойчивост, както и на нови пространства за обществено ползване, различни от пътния трафик.

Преамбюлът сочи, че такава цел е несъвместима с насърчаването на все повече превозни средства за градски превоз, наети с шофьори за индивидуално ползване или за целия капацитет на автомобила.

15. Съгласно член 1 от RVTC целта е да се регулира случайният пътнически превоз в превозни средства с капацитет до девет места за сядане като градски превоз, осъществяван изцяло в рамките на АМВ. Член 2 предвижда, че правилникът се прилага само на територията на АМВ. Член 3 определя услугата за частен пътнически превоз, извършвана от шофьор с превозно средство с до девет места за сядане, включително това на шофьора, като услуга, която се извършва за чужда сметка срещу заплащане на цена, не се предоставя в съответствие с линейни маршрути или зонални мрежи и с предварително определена периодичност, а плащането се извършва по договор с един-единствен ползвател или за целия капацитет на превозното средство. Съгласно член 5 упражняването на правомощията за административна намеса относно посочените услуги е от компетентността на АМВ (местната власт), която действа чрез Instituto Metropolitano del Taxi (Метрополитен институт за таксиметров превоз, наричан по-нататък „ИМЕТ“).

16. Съгласно член 6 от RVTC АМВ издава разрешения за такива услуги, преразглежда условията за издаването им и при необходимост ги отнема. Надзорът върху дейността включва, наред с другото, нейното регулиране, регулирането на системата за издаване на разрешения и на режима на санкции.

17. Член 7 от RVTC предвижда, че за да може да предоставя посочената услуга в рамките на зоната за единно управление на градския транспорт, включваща територията на АМВ, притежателят следва да се сдобие с предварително разрешение за всяко от превозните средства, с които ще осъществява дейността. В параграфи 4 и 5 от този член се уточнява, че в посочения териториален обхват услуги с начална и крайна точка могат да се предоставят само от притежателите на разрешения, издадени от АМВ, и че наличието на такова разрешение е необходимо заедно с всички останали разрешения, издадени от други административни органи в рамките на техните правомощия.

18. Член 10 от RVTC, озаглавен „Определяне на броя на разрешенията“, предвижда, че АМВ определя максималния брой на разрешенията във всеки момент така, че да се гарантира достатъчно предлагане на услугата при оптимални условия за гражданите, като същевременно осигурява икономическа рентабилност на операторите.

19. Преходната разпоредба на RVTC признава валидността на разрешенията, вече издадени към датата на влизане в сила на RVTC, като предвижда, че за тях се прилага новата правна уредба. Съгласно първата допълнителна разпоредба общият брой на разрешенията е ограничен до предоставените съгласно преходната разпоредба. В допълнение, тя предоставя на ИМЕТ правото да предлага откриване на процедура за определяне на максималния брой разрешения над предвидените в преходната разпоредба, и предвижда, че при никакви обстоятелства броят на разрешенията, които са в сила в даден момент, не може да надвишава съотношението 1 разрешение за VTC към 30 лиценза за таксиметров превоз.

### III. Факти, производство и преюдициални въпроси

20. Prestige and Limousine S.L. (P&L) притежава разрешения да предоставя VTC услуга в рамките на АМВ. Дружеството подава жалба пред Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Висш съд на Каталуня, Испания) и иска отмяна на RVTC, с който се регламентират VTC услугите на територията на цялата АМВ и който използва предвидената в член 48, параграф 3 от LOTT възможност броят на разрешенията за VTC услуги да се ограничи до 1 за всеки 30 лиценза, издадени за предоставянето на таксиметрови услуги.

21. Пред запитващата юрисдикция има няколко такива висящи дела. Четиринадесет от дружествата, които са предоставяли VTC услуги в областта, включително P&L и дружества, свързани с международни платформи, считат, че предвид наложените им от него ограничения и рестрикции RVTC е приет с единствената цел да възпрепятства тяхната дейност, и то само за да защити интересите на таксиметровата индустрия. Ето защо P&L и тези други дружества сезират запитващата юрисдикция с искане да обяви RVTC за нищожен.

22. Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Висш съд на Каталуня) отбелязва, че такситата и VTC се конкурират помежду си по отношение на градския пътнически превоз. Таксиметровата услуга е регламентирана, броят на лицензите е ограничен, а тарифите ѝ подлежат на предварително административно разрешение. Такситата могат да използват автобусната лента, да имат стоянки на улицата и да качват клиенти от улицата. Въпреки че най-характерното им поле на действие е градската зона, те могат да предоставят и услуги за междуградски превоз, при спазване на съответните изисквания.

23. Освен това според запитващата юрисдикция броят на разрешенията за VTC услуги е ограничен. Към момента на настъпване на фактите е било възможно с VTC да се предоставят услуги за междуградски и градски превоз на територията на цялата страна на тарифи, които не са подлежали на предварително разрешение, а на договорена ценова система, от която клиентът разбира предварително — и обикновено плаща по интернет — общата стойност на услугата. За разлика от такситата, на VTC услугите не е било позволено да използват автобусните ленти, не са имали стоянки и не са могли да качват клиенти от улицата, освен ако услугата не е била предварително договорена чрез съответното компютърно приложение.

24. Запитващата юрисдикция пояснява, че след като през 2009 г. е отменено закононото ограничение на броя на разрешенията за VTC услуги до 1 за всеки 30 издадени лиценза за таксиметрови услуги, до 2015 г. се наблюдава значително нарастване на броя на доставчиците на VTC услуги на територията на АМВ. Именно тази тенденция възнамерява да спре Управителният съвет на АМВ с приемането на RVTC и ограничаването на разрешенията за предоставяне на VTC услуги.

25. Запитващата юрисдикция отбелязва, че през 2018 г. Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания) постановява, че избраното съотношение (1:30) така и не е било обосновано с обективни съображения. Той заключава, че член 48, параграф 3 от LOTT, който позволява RVTC да ограничава разрешенията за VTC услуги, може да се характеризира като произволен и следователно противоречащ както на член 49 ДФЕС — тъй като на практика разпоредбата прави невъзможно предприятия, които предлагат VTC услуги в Европейския съюз, да се установят в АМВ — така и на забраната по член 107, параграф 1 ДФЕС да се нарушава търговията на територията на Европейския съюз.

26. Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Висш съд на Каталуня) споделя същите съмнения относно съвместимостта на режима на „двойно разрешение“, който се прилага за VTC в АМВ, с тези разпоредби от правото на ЕС. Към момента на възникване на фактите член 91 от LOTT и член 182, параграф 2 от ROTT предвиждат, че разрешенията за VTC дават право да се предоставят „градски и междуградски услуги на територията на цялата страна“, а обстоятелството, че Управителният съвет на АМВ изисква и разрешение за предоставянето на VTC услуги в АМВ, при спазване на допълнителни условия, може да се разглежда като стратегия за свеждане до минимум на конкуренцията между VTC услугите и таксиметровите услуги. Това подозрение се потвърждава от факта, че впоследствие, на основание Кралски декрет-закон 13/2018 от 20 април 2018 г. (BOE 97 от 21 април 2018 г.) за изменение на LOTT, нова правна уредба в АМВ ограничава VTC услугите до „междуградски“ превоз и слага край на градските или столичните VTC услуги в рамките на четири години.

27. Като причина да приеме RVTC, АМВ посочва, на първо място, заплахата, която VTC представлявали за икономическата жизнеспособност на такситата, това, че щели да бъдат тяхна „нелоялна конкуренция“ и щели да доведат до интензивно използване на транспортните маршрути. На второ място, издадените 10 523 лиценза за таксиметров превоз в района на столицата били достатъчни, за да се посрещнат нуждите на населението, а в същото време гарантирали рентабилността на таксиметровия бизнес. Накрая, АМВ изтъква съображение за опазване на околната среда.

28. Съгласно националната юрисдикция обаче икономически съображения, свързани с таксиметровия превоз, не могат да оправдаят мерките, предвидени в RVTC. По отношение на съображенията, свързани с използването на транспортни маршрути, АМВ не отчита ефекта, който VTC услугите могат да имат, за да се намали използването на лични автомобили. В допълнение, от VTC се изисква да имат места за паркиране и няма да могат да се движат или паркират на обществената шосейна мрежа, докато изчакват клиенти. По същия начин екологичните съображения не вземат предвид съществуващите технологии, които могат да гарантират услугата да се предоставя от превозни средства с ниски или незамърсяващи емисии. Освен това е странно в този контекст таксиметровият парк да бъде квалифициран като незамърсяващ, без да се посочи защо това не се отнася и за парка на VTC.

29. Следователно мотивите за RVTC, изглежда, се опитват да прикрият основната цел на мярката, а именно вероятното опазване или защита на интересите на таксиметровия сектор, който се е мобилизирал в такава степен, че да накара законодателя да реагира на съществуващото напрежение, свързано с конфликта между двата засегнати професионални сектора — таксите и VTC. Освен това предварителната оценка на първоинстанционния съд в голяма степен е повлияна от критичните доклади относно RVTC, изготвени от независимите органи за защита на конкуренцията — испанския и каталунския.

30. В този контекст с постановление от 19 януари 2021 г., постъпило в Съда на 29 януари 2021 г., Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Висш съд на Каталуня) решава да спре производството по делото и да отпрати следните преюдициални въпроси:

„1) Допускат ли член 49 ДФЕС и член 107, параграф 1 ДФЕС национални закони и подзаконови разпоредби, които без никаква основателна причина ограничават разрешенията за упражняване на дейността отдаване на [коли под наем с шофьор, VTC], до една тридесета или по-малко от лицензите за таксиметров превоз?

2) Допускат ли член 49 ДФЕС и член 107, параграф 1 ДФЕС национална разпоредба, която без никаква основателна причина предвижда второ разрешение и определя допълнителни изисквания за доставчиците на услуги за [коли под наем с шофьор, VTC], които желаят да предоставят градски услуги?“.

31. Писмени становища представят страните в главното производство, с изключение на *Sindicat del Taxi de Catalunya*, чешкото и испанското правителство, както и Европейската комисия. Всички страни, с изключение на АМВ и на чешкото правителство, вземат участие в съдебното заседание, проведено на 5 октомври 2022 г.

#### IV. Анализ

32. По искане на Съда заключението ще се фокусира върху анализа на свободата на установяване съгласно член 49 ДФЕС.

##### A. Допустимост

33. Някои от страните твърдят, че преюдициалните въпроси са недопустими. Техните доводи ще бъдат разгледани на свой ред.

##### *1. Формални изисквания съгласно член 94 от Процедурния правилник на Съда*

34. Първо, според АМВ запитващата юрисдикция не посочва приложимото национално, регионално и местно законодателство в неговата цялост. АМВ твърди, че правната уредба, която съставлява основанието за приемането на RVTC, не е правилно изложена.

35. Не споделям тези съображения, тъй като за мен е пределно ясно по кои въпроси запитващата юрисдикция търси насоки: съотношението 1 разрешение за VTC на всеки 30 лиценза за таксиметров превоз и изискването за второ разрешение, за да могат VTC да работят в АМВ. В това отношение за Съда е без значение кои точно разпоредби на националното, регионалното или местното законодателство са приложими. Важното е, че запитващата юрисдикция, която единствено е компетентна да определи необходимостта от преюдициално запитване<sup>7</sup>, ясно описва правната рамка, която прилага. Това е направено.

36. Второ, P&L имат резерви в същата насока. Дружеството твърди, че тъй като се отнасят до национално право в смисъл на законови и подзаконови разпоредби, тези въпроси не са от значение, тъй като разглежданото от националната юрисдикция дело е (само) относно законосъобразността на RVTC.

37. Тук отново не виждам пречка Съдът да отговори на въпросите. Противно на твърдяното от P&L, не е задача на Съда да определи точно кои разпоредби от националното право са приложими към разглеждания случай. Това е фактически въпрос, който следва да бъде решен от запитващата юрисдикция.

<sup>7</sup> Вж. като пример решение от 20 октомври 2022 г. *Centre public d'action sociale de Liège* (Оттегляне или спиране изпълнението на решение за връщане) (C-825/21, EU:C:2022:810, т. 34).



## 2. Приложно поле на правото на Съюза

38. Трето, АМВ изтъква факта, че по висящото пред запитващата юрисдикция дело всички обстоятелства на спора са свързани с Испания и следователно става дума за изцяло вътрешно положение, поради което разглежданото дело е недопустимо, тъй като не е задействан член 49 ДФЕС. Относно това възражение считам, че мога спокойно да се позова на решение *Ullens de Schooten*<sup>8</sup>, в което Съдът стегнато обобщава и класира четирите ситуации, при които дела, възниквали от изцяло вътрешни положения, независимо от това са допустими<sup>9</sup> за произнасяне по преюдициално запитване. Две от тези ситуации могат да се приложат в разглеждания случай: 1) когато не може да се изключи установени в други държави членки граждани да са били или да са заинтересовани да упражнят тези свободи, за да извършват дейност на територията на държавата членка, приела съответната национална правна уредба, и следователно е възможно тази правна уредба, приложима еднакво към местните граждани и гражданите на други държави членки, да има последици, които не са свързани само с тази държава членка<sup>10</sup>, и 2) когато запитващата юрисдикция го сезира във връзка с производство за отмяна на разпоредби, които се прилагат не само към местните граждани, но и към гражданите на други държави членки, решението, което тази юрисдикция ще приеме след постановяването на решението на Съда по преюдициалното запитване, ще има действие и спрямо гражданите на други държави членки<sup>11</sup>.

39. В това отношение трябва да се припомни, че делото пред запитващата юрисдикция е само едно от 14-те висящи пред нея дела относно валидността на RVTС, като някои от тях са заведени от чуждестранни дружества. Това ясно показва, че дори ако фактите в конкретния случай се ограничават до Испания, разглежданият въпрос със сигурност не е такъв и решението на Съда ще има преки последици за икономическите оператори от Европейския съюз, но извън Испания. Следователно няма нищо хипотетично в настоящия случай, що се отнася до чуждестранните оператори, и упоменатите по-горе критерии, изведени в решението *Ullens de Schooten*<sup>12</sup>, са изпълнени.

40. Освен това, както Комисията правилно изтъква, изпълнени са критериите от решение *Fremoluc*, съгласно които актът за преюдициално запитване трябва да отразява конкретните обстоятелства, тоест не хипотетични, а сигурни обстоятелства, като оплаквания или подадени жалби от оператори, намиращи се в други държави членки, или участие на граждани на тези държави, които позволяват да се установи със сигурност наличието на изискваната връзка<sup>13</sup>.

41. Запитващата юрисдикция е сторила това.

<sup>8</sup> Вж. решение от 15 ноември 2016 г. (C-268/15, EU:C:2016:874, т. 50—53). За изчерпателно обобщение на практиката на Съда по този въпрос преди това решение вж. заключението на генерален адвокат Wahl по съединени дела *Venturini* и др. (C-159/12—C-161/12, EU:C:2013:529). Вж. също моето заключение по дело *BONVER WIN* (C-311/19, EU:C:2020:640, т. 33 и сл.).

<sup>9</sup> Вж. в този смисъл и заключението ми по съединени дела *X* и *Visser* (C-360/15 и C-31/16, EU:C:2017:397, т. 115).

<sup>10</sup> Вж. решение от 15 ноември 2016 г., *Ullens de Schooten* (C-268/15, EU:C:2016:874, т. 50).

<sup>11</sup> Вж. решение от 15 ноември 2016 г., *Ullens de Schooten* (C-268/15, EU:C:2016:874, т. 51).

<sup>12</sup> Вж. решение от 15 ноември 2016 г. (C-268/15, EU:C:2016:874, т. 50—53).

<sup>13</sup> По-конкретно, запитващата юрисдикция не трябва само да изтъкне пред Съда обстоятелствата, поради които не може да се изключи наличието на такава връзка или които, разгледани абстрактно, биха могли да бъдат показателни в този смисъл, а напротив, трябва да предостави обективни и съгласувани обстоятелства, позволяващи на Съда да провери наличието на посочената връзка. Вж. решение от 20 септември 2018 г., *Fremoluc* (C-343/17, EU:C:2018:754, т. 29).

42. В светлината на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да приеме преюдициалните въпроси на запитващата юрисдикция за допустими. Ето защо продължавам с предложенията си за отговор на повдигнатите въпроси.

## Б. По същество

### 1. Предварителни бележки относно частния пътнически превоз на местно ниво

43. Пътническият превоз на местно ниво е ключов въпрос, пред който в момента са изправени общини, региони, държави членки и Европейският съюз. Той играе решаваща роля в ежедневието на гражданите и местните жители. Тясно свързан е с — а и формира и определя — въпроси относно икономическата, екологичната и социалната политика и засяга начина, по който се уреждат аспекти от живота на хората. Той има отражение върху планирането на градовете и селските райони, (достъпа до) жилища и замърсяването на въздуха. Ето защо е напълно естествено Европейският съюз, държавите членки и други субекти на национално ниво, включително общините, да се занимават с този въпрос и да търсят решения. Типични въпроси в това отношение са: колко *обществен* транспорт да се предлага? Как да се финансира? До каква степен да се намесва държавата в *частния* транспорт? Колко интензивна е нормативната уредба?

44. Услугите за пътнически превоз на местно ниво по заявка са транспортни услуги с автомобил и шофьор, които се извършват по заявка на пътника<sup>14</sup>. Обикновено се предоставят от таксите и от така наречените VTC. И докато предлагането на таксиметрови услуги в голяма степен остава стабилно на територията на Европейския съюз, в смисъл че рядко се издават нови лицензи на този така силно регламентиран (и често защитен) пазар, услугите VTC са по-скорошно явление.

45. По-специално, услугите за пътнически превоз на местно ниво по заявка, които по самото си естество са *частна* форма на превоз, тъй като техните доставчици не са публични образувания, понастоящем не подлежат на хармонизация в Европейския съюз. Вследствие на това държавите членки са свободни да се намесват и да регламентират, стига да спазват първичното право, което означава преди всичко да съблюдават свободата на установяване съгласно член 49 ДФЕС<sup>15</sup>.

46. Вторият въпрос, отправен от запитващата юрисдикция, засяга *наличието* на разрешение, докато първият се отнася до *броя* разрешения, които могат да бъдат издадени. И двата въпроса засягат съвместимостта с член 49 ДФЕС. При тези обстоятелства ще ги разгледам по следния начин: ще ги обединя, в смисъл че съгласно класическия преглед в светлината на член 49 ДФЕС, първо ще се занимаем с въпроса за ограничението, а след това с възможната му обосновка. При проверката на ограничението и неговата обосновка първо ще разгледам въпроса за наличието и след това този за броя на разрешенията, с което в известна степен ще обърна реда на преюдициалните въпроси. Освен това въпросите

<sup>14</sup> Вж. Известие на Комисията относно добре функциониращ и устойчив местен превоз на пътници по заявка (таксите и наемани за частни цели превозни средства), ОВ С 62, 2022 г., стр. 1.

<sup>15</sup> Съгласно член 58, параграф 1 ДФЕС член 56 не се прилага за услуги в областта на транспорта, които се регулират от разпоредбите на дяла, отнасящ се до транспорта в ДФЕС; това означава, че първо трябва да има хармонизация. Същото важи за приложението към Директива 2006/123, която в член 2, параграф 2, буква г) съдържа разпоредба, отразяваща член 58, параграф 1 ДФЕС. Вж. решения от 1 октомври 2015 г., *Trijber и Harmsen* (C-340/14 и C-341/14, EU:C:2015:641, т. 49), и от 20 декември 2017 г., *Asociación Profesional Elite Taxi* (C-434/15, EU:C:2017:981, т. 36).

трябва частично да се преформулират и да се разбират в следния смисъл<sup>16</sup>: „1) Допуска ли член 49 ДФЕС национални мерки, които изискват от икономическите оператори, желаещи да предоставят VTC услуги на територията на агломерацията, да се снабдят със съответното разрешение, ако вече притежават национално разрешение да извършват „междуградски“ и „градски“ VTC услуги на територията на цялата страна? 2) Допуска ли член 49 ДФЕС броят на такива разрешения за VTC да бъде ограничаван до 1 разрешение на всеки 30 лиценза за таксиметров превоз или по-малко в една и съща агломерация?“.

47. Въпреки че така преформулираните въпроси възникват в контекста на производство по жалба срещу RVTC, тоест правилника, приет от АМВ, някои страни по делото твърдят, че запитващата юрисдикция поставя инцидентно въпроса и за съвместимостта с член 49 ДФЕС на националното законодателство, което във вътрешния правен ред, тоест испанския, има предимство пред RVTC.

48. Както вече посочих в оценката на допустимостта на настоящото дело, дори това наистина да е така<sup>17</sup>, взаимодействието на вътрешното испанско право не е въпрос, който следва да се реши от Съда, а от националната юрисдикция. Ето защо в настоящото заключение ще използвам термина „въпросните мерки“, за да обознача а) изискването за разрешение и б) съотношението 1 разрешение за VTC на всеки 30 лиценза за таксиметров превоз в АМВ.

## 2. Ограничения

49. Член 49, първа алинея ДФЕС забранява ограничения върху свободата на установяване на граждани на една държава членка на територията на друга държава членка. Тази забрана се прилага и по отношение на ограниченията за създаване на търговски представителства, клонове или дъщерни дружества от граждани на всяка държава членка, установили се на територията на друга държава членка.

50. В съдебната практика е установено, че за ограничения на свободата на установяване трябва да се считат всички мерки, които забраняват, възпрепятстват или правят по-слабо привлекателно упражняването на гарантираната от член 49 ДФЕС свобода<sup>18</sup>. По-конкретно, понятието за ограничения (или пречка) излиза извън рамките на дискриминация, основана на националност, и обхваща приетите от държава членка мерки, които, макар да се прилагат без разлика, засягат достъпа до пазара на стопанските субекти от други държави членки и следователно възпрепятстват търговията в рамките на

<sup>16</sup> Това следва да отговори и на довода, изтъкнат от няколко страни в производството, че въпросите на запитващата юрисдикция са формулирани пристрастно, което в известна степен предопределя резултата.

<sup>17</sup> Въпреки че бих искал мимоходом да спомена, че както произтича от постоянната съдебна практика, държава членка не може да се позовава на разпоредби, практики или фактически положения от вътрешния си правен ред, за да оправдае неспазването на задължения, които произтичат за нея от правото на Съюза. Вътрешното разпределяне на компетенциите, което се извършва в рамките на дадена държава членка от самата нея, по-специално между централните, регионалните или местните органи, не би могло, наред с другото, да освободи посочената държава членка от изпълнението на тези задължения. Вж. решения от 13 септември 2001 г., Комисия/Испания (C-417/99, EU:C:2001:445, т. 37), и от 8 септември 2010 г., Carmen Media Group (C-46/08, EU:C:2010:505, т. 69).

<sup>18</sup> Вж. например решения от 6 октомври 2020 г., Комисия/Унгария (Висше образование) (C-66/18, EU:C:2020:792, т. 40), и от 7 септември 2022 г., Cilevičs и др. (C-391/20, EU:C:2022:638, т. 61).

Общността<sup>19</sup>. Освен това съгласно практиката на Съда свободата на установяване се отличава от свободното предоставяне на услуги най-напред и преди всичко по трайността и продължителността на съответната дейност, за разлика от дейност с временен характер<sup>20</sup>.

51. Съгласно тези стандарти въпросните мерки ограничават свободата на установяване на чуждестранни икономически оператори, предлагащи VТС услуги, тъй като тези оператори са възпрепятствани да навлязат на пазара на VТС услуги на територията на АМВ. Ограничителният характер на тези мерки е извън съмнение, а и от становищата не изглежда, че запитващата юрисдикция или встъпилите страни поставят под въпрос това по какъвто и да е начин, тъй като се съсредоточават върху следващата стъпка, а именно възможната обосновка на въпросното ограничение.

52. Разглежданите мерки действително ограничават ефективно достъпа до пазара на всеки новодошъл, включително чуждестранни оператори, които желаят да се установят във или в близост до АМВ и да предлагат на местно ниво услуги за пътнически превоз на бъдещи клиенти.

53. Изискването за разрешение *само по себе си* вече е хистоматиен пример за ограничение<sup>21</sup>. Действително изискванията за лицензи и разрешения съгласно практиката на Съда представляват *ipso facto* ограничения на свободата на установяване (или обратно, на свободното предоставяне на услуги)<sup>22</sup>.

54. Освен това, като замразяват достъпа до пазара в съотношение 1 към 30, въпросните мерки имат за последица да възпрепятстват желаещите да установят бизнес с VТС на територията на АМВ да сторят това, и следователно ще възпрепятстват установяването на стопански субекти от друга държава членка<sup>23</sup>.

55. В заключение, както изискването за лиценз, така и съотношението 1 към 30 съставляват ограничение на свободата на установяване, предвидена в член 49 ДФЕС.

<sup>19</sup> Това е последователна съдебна практика след решението от 30 ноември 1995 г., Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, т. 37). Вж. също измежду много други решения това от 29 март 2011 г., Комисия/Италия (C-565/08, EU:C:2011:188, т. 46). Вж. и решение от 5 октомври 2004 г., CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, т. 12).

<sup>20</sup> Вж. само решение от 30 ноември 1995 г., Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, т. 25 и сл.). Относно разграничението между свободното предоставяне на услуги и правото на установяване вж. също заключението на генерален адвокат Cruz Villalón по дело Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, т. 15—18).

<sup>21</sup> Вж. например Müller-Graff, P.-Chr. — In: Streinz, R. (ed.). EUV/AEUV Kommentar, C.H.Beck, Munich, 3rd edition, 2018., Art. 49 AEUV, point 67 sq., и Forsthoff, U. — In: Grabitz, E., M. Hilf and M. Nettesheim (eds.). Das Recht der Europäischen Union, 76. EL., последна актуализация май 2022 г., C.H. Beck, Munich, Art. 49 AEUV, point 104. Вж. също Kainer, F. — In: Pechstein, M., C. Nowak, U. Häde (eds.). Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Band II, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Art. 49 AEUV, point 63, и Wendland, H. M. Die binnenmarktrechtliche Niederlassungsfreiheit der Selbständigen. — In: Müller-Graff, P.-Chr. (ed.). Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht (Enzyklopädie Europarecht, Band 4), Nomos, Baden-Baden, 2nd edition, 2021, 177—234, point 4.

<sup>22</sup> Вж. решения от 25 юли 1991 г., Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, т. 14), от 9 август 1994 г., Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310, т. 15), от 20 февруари 2001 г., Analir и др. (C-205/99, EU:C:2001:107, т. 22), от 22 януари 2002 г., Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34, т. 29), и от 10 март 2009 г., Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, т. 34).

<sup>23</sup> Вж. в този смисъл относно откриването на нови аптеки заключението на генерален адвокат Poiares Maduro по съединени дела Blanco Pérez и Chao Gómez (C-570/07 и C-571/07, EU:C:2009:587, т. 11).

### 3. Обосновка

56. Ограничение на свободата на установяване е допустимо само ако, на първо място, е обосновано от императивно съображение от общ интерес и ако, на второ място, спазва принципа на пропорционалност, което означава, че с това ограничение може съгласувано и последователно да се гарантира, без да се надхвърля необходимото, постигането на преследваната цел<sup>24</sup>.

57. Като обосновка АМВ (и испанското правителство) се позовава на следните императивни съображения от общ интерес: гарантиране на качеството, сигурността и достъпността на *таксиметровите услуги*, за които се твърди, че са „услуги от общ интерес“; поддържане на правилното равновесие между доставчиците на таксиметрови и VТС услуги; управление на местния транспорт, трафика и използването на общественото пространство; и опазване на околната среда.

#### *а) Определяне на императивни съображения от общ интерес*

##### *1) Гарантиране на качеството, сигурността и достъпността на таксиметровите услуги*

58. Всички страни в производството с произход от Испания, и по-специално АМВ и испанското правителство, сочат, че таксиметровият сектор е ключов за предоставянето на „услуга от общ интерес“. Не е ясно дали това обстоятелство се изтъква като императивно съображение от общ интерес. Във всеки случай се твърди, че тъй като такситата предоставят услуга от общ интерес, те заслужават ipso facto защита.

59. Доколкото АМВ твърди, че съществува общ интерес от наличието на функционираща система за таксиметров превоз, се налагат следните забележки.

##### *і) Липса на чисто икономическа обосновка*

60. Цел от чисто икономическо естество не може да представлява императивно съображение от общ интерес, което да обоснове ограничение на основна свобода, гарантирана от Договора<sup>25</sup>. Така например, като мотив от чисто икономическо естество, целта да се гарантира рентабилността на конкурентна автобусна линия, не може, съгласно постоянната съдебна практика, да представлява такова императивно съображение от общ интерес<sup>26</sup>.

61. За разглеждания случай това означава, че икономическата жизнеспособност на таксиметровите услуги не може сама по себе си да представлява императивно съображение от общ интерес.

<sup>24</sup> Вж. в този смисъл решения от 23 февруари 2016 г., Комисия/Унгария (C-179/14, EU:C:2016:108, т. 166), от 6 октомври 2020 г., Комисия/Унгария (Висше образование) (C-66/18, EU:C:2020:792, т. 178), и от 7 септември 2022 г., Cilevičs и др. (C-391/20, EU:C:2022:638, т. 65). Това по същество е постоянната съдебна практика след решение от 30 ноември 1995 г., Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, т. 37).

<sup>25</sup> Вж. например решения от 26 април 1988 г., Bond van Adverteerders и др. (352/85, EU:C:1988:196, т. 34), от 11 март 2010 г., Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, т. 55), и от 24 март 2011 г., Комисия/Испания (C-400/08, EU:C:2011:172, т. 74).

<sup>26</sup> Вж. решение от 22 декември 2010 г., Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, т. 51). Вж. също решение от 11 март 2010 г., Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, т. 55).

ii) Таксиметровите услуги като „услуги от общ интерес“

62. Освен това, в по-общ смисъл, Съдът не е признал, че наличието на „услуга от общ интерес“<sup>27</sup> представлява императивно съображение от общ интерес. Действително правото на Съюза не използва израза „услуга от общ интерес“. От гледна точка на посоченото право използването на такъв израз може да доведе до объркване. Дори обаче страните да се позовават на „услуга от общ икономически интерес“ — израз, който е добре познат в правото на Съюза — това не освобождава АМВ от задължението да докаже, че въпросните мерки са подходящи за целта. Ще се върна на този въпрос, когато разгледам по-долу въпроса за пропорционалността.

iii) „Услуги от общ икономически интерес“

63. Съдът няколко пъти е тълкувал израза „услуги от общ икономически интерес“, който първоначално е посочен в член 106, параграф 2 ДФЕС и се появява и (в първичното право)<sup>28</sup> в член 14 ДФЕС<sup>29</sup>, в Протокол (№ 26) относно услугите от общ интерес<sup>30</sup>, както и в член 36 от Хартата на основните права на Европейския съюз. Съдът обаче не е дал абстрактно определение на самия израз, а именно какво представлява „услуга от общ икономически интерес“, което се дължи на факта, че по същество е правомощие на държавите членки да определят какво считат за услуга от общ икономически интерес<sup>31</sup>. Независимо от това, въпреки че държавата членка има широко право на оперативна самостоятелност при определяне на онова, което счита за услуга от общ икономически интерес, тя трябва да гарантира, че всяка такава услуга задоволява определени минимални критерии, общи за всяка задача на такава услуга. Тя трябва да докаже, че в настоящия случай тези критерии са задоволени<sup>32</sup>. По-специално, става дума за наличието на акт на публичната власт, който възлага на въпросните оператори задача за услуга от общ икономически интерес, както и за универсалния и задължителен характер на тази задача<sup>33</sup>. Освен това държавата членка трябва да посочи причините, поради които счита, че въпросната услуга заслужава поради своя специфичен характер да бъде квалифицирана като услуга от общ икономически интерес и разграничена от други икономически дейности<sup>34</sup>.

64. Що се отнася до определението за услуга от общ икономически интерес, можем да се опрем на предложеното от генерален адвокат Ruiz-Jarabo Colomer: „услугата се предлага по непрекъснат начин (непрекъснатост); в полза на всички потребители и на цялата релевантна територия (универсалност); при еднакви цени за сходно качество, без да се държи сметка за особените обстоятелства или за степента на икономическа рентабилност

<sup>27</sup> На испански език: „un servicio de interés público“.

<sup>28</sup> Във вторичното право изразът се появява в член 15, параграф 4 от Директива 2006/123. Вж. заключението ми по дело Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, т. 56 и сл.).

<sup>29</sup> След Договора от Амстердам, допълнен и изменен с Договора от Лисабон. Относно генезиса на тази разпоредба вж. *Krajewski*, М. — *Pechstein*, М., С. Nowak, U. Häde (eds.). *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band II, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Art. 14 AEUV, p. 3 sq.

<sup>30</sup> Вж. член 1 от Протокола. Относно (по-неясния) генезис на протокола, приложен към Договора от Лисабон, вж. *Damjanovic*, D., B. de Witte. *Welfare integration through EU law: the overall picture in the light of the Lisbon Treaty*. — In: *Neergaard*, U., R. Nielsen, L. Roseberry (eds.). *Integrating welfare functions into EU law — From Rome to Lisbon*. DJØF Publishing, Copenhagen, 2009, pp. 88, 89.

<sup>31</sup> Вж. в този смисъл решение от 12 февруари 2008 г., ВУРА и др./Комисия (Т-289/03, EU:T:2008:29, т. 166 и 167). Вж. също решение от 20 април 2010 г., *Federutility* и др. (С-265/08, EU:C:2010:205, т. 29): „Държавите членки имат право при спазване на правото на Съюза да определят обхвата и организацията на услугите си от общ икономически интерес“.

<sup>32</sup> Вж. решение от 12 февруари 2008 г., ВУРА и др./Комисия (Т-289/03, EU:T:2008:29, т. 172).

<sup>33</sup> Пак там.

<sup>34</sup> Пак там. Вж. също решение от 10 декември 1991 г., *Merci convenzionali Porto di Genova* (С-179/90, EU:C:1991:464, т. 27).

на всяка отделна операция (равенство)<sup>35</sup>. Към тези условия той добавя и прозрачност и икономическа достъпност<sup>36</sup>. Определението на Комисията, към което мога също да се присъединя, е в подобна насока: „[Услуги от общ икономически интерес] са икономически дейности, даващи резултати от полза за цялото общество, които без публична намеса не биха били предоставени от пазара (или биха били предоставени при различни условия по отношение на качеството, безопасността, достъпността, равното третиране или универсалния достъп). [Задължението за универсални услуги] се налага на доставчика посредством възлагане и въз основа на критерий за общ интерес, с който се гарантира, че услугата се предоставя при условия, позволяващи му да изпълнява задачата си“<sup>37</sup>.

65. Освен това член 106, параграф 2 ДФЕС обикновено се използва за дерогация от правилата за конкуренция, въпреки че е имало случаи, в които тази разпоредба е играла роля и при дерогация от правилата за свободно движение<sup>38</sup>. Това следва както от факта, че тази разпоредба е включена сред правилата относно конкуренцията<sup>39</sup>, както и от това, че се отнася „в частност [до] правилата на конкуренцията“<sup>40</sup>.

66. С оглед на съдебната практика, посочена в предходните параграфи, е спорно дали *таксиметровите* услуги могат да се считат за услуга от общ икономически интерес. В действителност „пазарното определение“, приложено от АМВ, ми се струва прекалено стеснително. Възможно е местният транспорт като цяло да съставлява услуга от общ икономически интерес, но не и подразделението на (традиционно) *частния* местен транспорт под формата на таксиметрови услуги. Въпреки че безспорно е необходимо хората да могат да пътуват на местно ниво с превозни средства, това не се отнася непременно за пътуването с такси. Нека дам един пример в подкрепа на моята теза: ако приемем, че държава членка би могла да квалифицира грижите за деца като услуга от общ икономически интерес, със сигурност такива грижи не дават право да се претендира индивидуална грижа за деца под формата на нарочна детегледачка, а колективни грижи за деца под формата на (колективни) ясли и детски градини. Същото важи и за местния транспорт. Доколкото той може да се разглежда като услуга от общ икономически интерес, това не означава, че хората могат да очакват един град или област да създадат за тях функционираща таксиметрова мрежа. Други форми на транспорт, колективни по характер, трябва да осигурят това.

67. Освен това в големи агломерации като Барселона трябва да са предвидени различни други достъпни за гражданите видове превоз. Може да се постави въпросът и дали наличието на функционираща система за таксиметрови услуги може наистина да се сравни с други, по-традиционни услуги от общ икономически интерес, които изискват сериозни инвестиции или експертиза в снабдяването (като снабдяването с вода, газ, електричество и далекосъобщения и пощенски услуги), специфични умения (като здравеопазването) или на които е присъщ елемент на колективност (като грижите за деца).

<sup>35</sup> Вж. заключението на генерален адвокат Ruiz-Jarabo Colomer по дело Federutility и др. (C-265/08, EU:C:2009:640, т. 54).

<sup>36</sup> Пак там, точка 55.

<sup>37</sup> Вж. Съобщение от 20 декември 2011 г. от Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите „Рамка за качеството за услугите от общ интерес в Европа“, COM/2011/0900 окончателен, стр. 3.

<sup>38</sup> Вж. *Martucci*, F. Droit du marché intérieur de l'Union européenne. Presses Universitaires de France, Paris, 2021, points 129, 253.

<sup>39</sup> В част трета, дял VII, глава 1, раздел 1 (Правила, приложими по отношение на предприятията) от Договора за функциониране на ЕС.

<sup>40</sup> Курсивът е мой.

68. Независимо от това частният местен транспорт със сигурност може да запълни някои празноти в извънредни ситуации, например да помогне за бързо транспортиране до болница (въпреки че в такава ситуация линейката навярно е по-подходящото транспортно средство). При все това в подобна ситуация разширяването на *предлагането* на транспортни услуги на местно ниво със сигурност би допринесло за наличието на функционираща система. Не виждам защо таква предлагане да не включва и VТС например.

69. И все пак, за да обобщя, няма да поставям под въпрос желанието на АМВ да разполага с функционираща система за частен местен транспорт, която да служи за превоз на клиенти по всяко време на деня до всяка точка.

70. При всички случаи е малко вероятно операторите на таксиметрови услуги да изпълняват задължение за обществена услуга. Тук могат да се потърсят насоки в определението, дадено другаде във вторичното право, според което „задължение за извършване на обществена услуга“ означава изискване, дефинирано или определено от компетентен орган, за да осигури обществени услуги за пътнически превоз от общ интерес, които даден оператор, ако отчиташе само собствените си търговски интереси, не би поел или не би поел до същата степен или при същите условия без възнаграждение“<sup>41</sup>. И обратно, обикновено изискване за лиценз, съгласно което таксиметровите услуги са универсални, не представлява акт, с който се възлага изпълнението на задължение за обществена услуга<sup>42</sup>.

71. В заключение, АМВ може да се стреми да осигури качество, сигурност и достъпност на таксиметровите услуги само доколкото по този начин не преследва икономически цели. Недопустимо е обаче да защитава таксиметровите услуги от допълнителен контрол само защото биха могли да съставляват услуга от общ икономически интерес.

## 2) Поддържане на правилно равновесие между доставчиците на таксиметрови и VТС услуги

72. Доколкото въпросните мерки са предназначени да „поддържат равновесие“ между двата вида превоз — таксиметров и VТС, достатъчно е да се отбележи, че е под въпрос дали такова равновесие следва да се поддържа между две услуги, които, както беше установено по-горе, се припокриват до степен да са почти сходни. Освен това възниква въпросът дали най-добрият начин за поддържане на равновесие не е система, различна от държавна намеса<sup>43</sup>. По логиката на вътрешния пазар, установен с ДФЕС, равновесие се поддържа обикновено посредством понятия, които често биват забравяни насред дискусии, съпровождащи случаи като разглеждания, а именно търсене и предлагане.

<sup>41</sup> Вж. член 2, буква д) от Регламент (ЕО) № 1370/2007 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2007 година относно обществените услуги за пътнически превоз с железопътен и автомобилен транспорт и за отмяна на регламенти (ЕИО) № 1191/69 и (ЕИО) № 1107/70 на Съвета (ОВ L 315, 2007, стр. 1).

<sup>42</sup> Вж. по аналогия решение от 11 юли 2013 г., Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, т. 49).

<sup>43</sup> Бих искал да подчертая, че този въпрос е независим от това дали и в каква степен чрез въвеждането на нови бизнес модели транспортните дружества не само постигат съответствие между търсене и предлагане, но и *създават* предлагане. Платформи като Uber са добър пример в това отношение; вж. заключението ми по дело Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:364, т. 43).



73. Следователно не може да се счита, че поддържането на равновесие между VТС и таксиметровите услуги е валидно императивно съображение от общ интерес. Вместо това, ако действителното намерение е да се осигури подходяща система за частен местен транспорт, както се твърди по-горе, разширяването на предлагането, като се допуснат повече VТС, със сигурност би било по-благоприятно за решаването на проблема.

*3) Управление на местния транспорт, трафика и използването на общественото пространство, опазване на околната среда*

74. Доколкото не защитават пазара на таксиметрови услуги от реалностите на икономическия живот, по принцип изтъкнатите съображения могат да се считат за императивно съображение от общ интерес.

75. Следва да се подчертае, че Съдът е приемал опазването на градската среда<sup>44</sup> и необходимостта да се гарантира безопасността на движението по пътищата<sup>45</sup>, за императивни съображения. Тези съображения не съответстват напълно на изтъкнатите в настоящия случай. Независимо от това считам, че целите относно управлението на местния транспорт, трафика и използването на общественото пространство съставляват императивно съображение от общ интерес. Почти от само себе си се подразбира, че градовете и агломерациите имат интерес да осигурят свободен пътен поток, избягване на задръстванията и най-общо да осигурят обществени пространства, които гарантират високо ниво на качеството на живот.

76. Освен това следва да се приеме, че опазването на околната среда по принцип може да представлява императивно съображение от общ интерес.<sup>46</sup>

### ***б) Пригодност***

77. На следващо място, въпросните мерки трябва да са подходящи за постигане на твърдяното императивно съображение от общ интерес, тоест изискването за лиценз и съотношението 1 към 30 трябва да са годни да гарантират качеството, сигурността и достъпността на таксиметровите услуги, управлението на местния транспорт, трафика и използването на общественото пространство, както и опазването на околната среда. Такава пригодност предполага също така твърдяната цел да се преследва съгласувано и последователно. Задача на запитващата юрисдикция е да прецени дали мерките са подходящи. Въз основа на предоставената на Съда информация и становищата на различните страни в производството обаче, макар поначало да не виждам проблем с изискването за разрешение, оставам донякъде озадачен и не откривам никакви доводи в подкрепа на твърдението, че съотношението 1 към 30 е подходящо.

<sup>44</sup> Вж. решение от 29 ноември 2001 г., De Coster (C-17/00, EU:C:2001:651, т. 38). Вж. също член 4, точка 8 от Директива 2006/123. Целта на това опазване е да се запази качеството на живота в градския център на общината и да се предотврати наличието на незаети обекти в градската зона в интерес на доброто устройство на територията. Вж. решение от 30 януари 2018 г., X и Visser (C-360/15 и C-31/16, EU:C:2018:44, т. 134).

<sup>45</sup> Вж. решение от 15 октомври 2015 г., Grupo Itevelesa и др. (C-168/14, EU:C:2015:685, т. 74 и цитираната съдебна практика).

<sup>46</sup> Вж. решение от 24 март 2011 г., Комисия/Испания (C-400/08, EU:C:2011:172, т. 74)

### 1) Изискването за разрешение

78. Отправната точка е, че няма обща пречка съгласно правото на Съюза в рамките на своята юрисдикция регионален субект като АМВ да изисква кандидатите за оператори на VТС услуги да получат разрешение, което отговаря на спецификите на въпросния регион. Ако установи, че националното (първото) разрешение не решава определени проблеми, АМВ по принцип е свободна да изиска от операторите на VТС услуги да се снабдят с второ разрешение. Ясно е, че положението във всеки град и агломерация в Европейския съюз е различно, когато става дума за въпроси от местен характер, като задръствания и замърсяване на въздуха. Следователно обстоятелства, които не са обхванати или разгледани в контекста на националното разрешение, могат по принцип да залегнат в местно разрешение. Това е пример за „субсидиарност“ на практика, в буквалния, нетехнически смисъл на израза.

79. При все това второто разрешение трябва да се основава на допълнителни съображения, които не са застъпени в първото. Както чешкото правителство правилно припомня, не може да се счита, че въведена от държава членка мярка не надхвърля необходимото за постигане на преследваната цел, ако тя повтаря проверки, вече извършени в контекста на други процедури в същата или в друга държава членка<sup>47</sup>. В разглеждания случай това предполага, че второто разрешение не бива при никакви обстоятелства да изисква икономическите оператори, които желаят да предоставят VТС услуги, да преминават през същите проверки като необходимите за получаването на първото разрешение. Във връзка с това отбелязвам, че в нито един момент не се твърди, а още по-малко се доказва, че ако липсваше затворена разрешителна система, предлагането на таксиметрови услуги не би било жизнеспособно. Напротив, примерите на други градове и области в Европейския съюз, където таксиметровите услуги са много слабо регулирани, ясно сочат друго в това отношение<sup>48</sup>.

### 2) Съотношението 1 към 30

80. Тук трябва да се изтъкне, че освен че посочва преследваните цели и ги обяснява по абстрактен начин, АМВ не предоставя на Съда каквато и да е информация защо въпросните мерки са подходящи, за да се постигне добро управление на местния транспорт, на местния трафик и на използването на общественото пространство.

81. АМВ не доказва в нито един момент, че ограничаването на издадените разрешения в съотношение 1 към 30 таксиметрови лиценза е мярка, която е подходяща, за да се постигне добро управление на местния транспорт, на местния трафик, на използването на общественото пространство и на опазването на околната среда. Липсват каквито и да било данни, че целта се преследва съгласувано и последователно. Такова непълно обяснение на мотивите води до повече въпроси, отколкото отговори. Все още не съм наясно как АМВ възнамерява да реформира и регулира последователно частния местен транспорт: защо таксиметровите услуги и VТС услугите се регулират от различни правни режими, ако задоволяват едно и също търсене (частен индивидуален местен транспорт) и са във взаимна

<sup>47</sup> Вж. решения от 22 януари 2002 г., Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34, т. 36), и от 10 ноември 2005 г., Комисия/Португалия (C-432/03, EU:C:2005:669, т. 45).

<sup>48</sup> В действителност изследване, проведено от правна кантора и Университета Бокони по поръчка на Комисията, показва, че редица държави членки и големи градове изобщо не са въвели количествени ограничения. Вж. Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU. Final Report, op. cit., pp. 8, 31, 32. Изследването е достъпно на следния адрес: <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2017-05/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf>.

конкуренция, както запитващата юрисдикция установява? Защо не се разглежда режимът, приложим за такситата, а вместо това се ограничава достъпът до пазара на VТС услуги до степен той да бъде невъзможен? Броят издадени лицензи за таксиметров превоз е устойчив през последните десетилетия. Въпреки че, както беше пояснено във въведението на настоящото заключение, времената и пазарите се менят, системата на таксиметровия превоз остава, образно казано, изсечена върху камък, като единствено новодошлите се приспособяват. Това може да има своята логика от гледна точка единствено на испанското право. То обаче не изпълнява критерия за пригодност съгласно член 49 ДФЕС. АМВ дължи отговори на тези въпроси. В настоящото производство обаче тя не дава такива.

82. В хода на съдебното заседание стана ясно, че броят на издадените лицензи за таксиметров превоз не е бил променян от края на 80-те години на миналия век. Не са издавани нови лицензи. Вместо това, ако лицензополучател прекрати дейността си, лицензът може да се продаде на вторичния пазар. И ако „първоначалните“ лицензи, получени директно от държавата, навремето са стрували по-малко от 100 евро, то сега те се търгуват на вторичния пазар за над 100 000 евро. Ако АМВ е възнамерявала да регулира пазара на таксиметрови и VТС услуги систематично и последователно, премахването на този вторичен пазар навярно би било подходяща отправна точка. Между другото, това състояние на нещата показва, че фиксираните тарифи за таксиметров превоз водят до кръстосано субсидиране на споменатите такси за лицензи, придобити на вторичния пазар. С други думи, ако АМВ действително искаше да реформира системата, тя щеше да започне с корена на проблема. „Реформа“ на гърба на доставчиците на VТС услуги е закърпване на положението. Разбираемо е, че радикална реформа и либерализиране на цялостната система на таксиметрови и VТС услуги ще поставят тези, които са платили прескъпо за лиценз и искат да възстановят разходите посредством фиксирани (високи) тарифи за таксиметров превоз, в значително неблагоприятно положение. Има обаче и други начини да се компенсира рискът тези хора да останат на улицата, вместо това да се прави за сметка на VТС и свободата на установяване.

### 3) *Заключение*

83. Въз основа на информацията, предоставена от запитващата юрисдикция и страните в хода на производството, въпросните мерки — доколкото са свързани със съотношение 1 разрешение за VТС на всеки 30 лиценза за таксиметров превоз — не са подходящи за постигане на целта за управление на местния транспорт, трафика и използването на общественото пространство, нито за опазване на околната среда и следователно съставляват непропорционално ограничение на свободата на установяване, предвидена в член 49 ДФЕС.

## V. **Заключение**

84. В светлината на гореизложеното предлагам на Съда да отговори на отправените от Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Висш съд на Каталуня, Испания) преюдициални въпроси по следния начин:

„1) Член 49 ДФЕС

следва да се тълкува в смисъл, че допуска национални мерки, които изискват от икономическите оператори, желаещи да предоставят VТС услуги на територията на агломерация, да се снабдят със съответното разрешение, ако те вече притежават национално разрешение, което им позволява да предоставят „междуградски“ и „градски“ VТС услуги на територията на цялата страна, и ако въпросното разрешение не изисква дублиране на вече извършени проверки.

2) Член 49 ДФЕС

следва да се тълкува в смисъл, че не допуска ограничаване на броя на такива разрешения за VТС услуги до 1 разрешение на всеки 30 лиценза за таксиметров превоз или по-малко в една и съща агломерация“.