



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

8 юни 2023 година*

„Преюдициално запитване — Член 49 ДФЕС — Член 107, параграф 1 ДФЕС — Услуга за отдаване под наем на леки автомобили с шофьор — Разрешителен режим, който включва издаването, освен на разрешение за предоставяне на услуги за градски и междуградски превоз на територията на цялата страна, и на втори оперативен лиценз, за да могат да се предоставят услуги за градски превоз в метрополна област — Ограничаване на броя на лицензите относно услуги за коли под наем с шофьор до една тридесета от лицензите за таксиметрови услуги“

По дело C-50/21

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Висш съд на Каталуня, Испания) с акт от 19 януари 2021 г., постъпил в Съда на 29 януари 2021 г., в рамките на производство по дело

Prestige and Limousine, SL

срещу

Àrea Metropolitana de Barcelona,

Asociación Nacional del Taxi (Antaxi),

Asociación Profesional Élite Taxi,

Sindicat del Taxi de Catalunya (STAC),

Tapoca VTC1 SL,

Agrupació Taxis Companys,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: К. Lenaerts (докладчик), председател на Съда, изпълняващ функцията на председател на първи състав, L. Bay Larsen, заместник-председател на Съда, изпълняващ функцията на съдия в първи състав, P. G. Xuereb, A. Kumin и I. Ziemele, съдии,

генерален адвокат: M. Szpunar,

* Език на производството: испански.

секретар: L. Carrasco Marco, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 5 октомври 2022 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Prestige and Limousine SL, от F. de B. Carvajal Borrero и P. S. Soto Baselga, abogados,
- за Área Metropolitana de Barcelona, от M. Borrás Ribó, abogada,
- за Asociación Nacional del Taxi (Antaxi), от J. M. Baño Fos, J. M. Baño León, E. Llopis Reyna и A. Pascual Morcillo, abogados,
- за Asociación Profesional Élite Taxi, от J. Fontquerni Bas, procurador, и M. Vilar Cuesta, abogado,
- за Tapoca VTC1 SL, от J. A. Díez Herrera и J. L. Ortega Gaspar, abogados,
- за Agrupació Taxis Companys, от A. Canals Compan, abogado,
- за испанското правителство, от L. Aguilera Ruiz и S. Jiménez García, в качеството на представители,
- за чешкото правителство, от T. Machovičová, M. Smolek и J. Vlácil, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от L. Armati, É. Gippini Fournier, P. Němečková и J. Rius Riu, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 15 декември 2022 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 49 и член 107, параграф 1 ДФЕС.
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Prestige and Limousine SL (наричано по-нататък „P&L“), което предлага услуги за отдаване под наем на пътни превозни средства с шофьор (наричани по-нататък „услугите за коли под наем с шофьор“), и по-специално Área Metropolitana de Barcelona (метрополната зона на Барселона, Испания) (наричана по-нататък „АМВ“) относно валидността на правна уредба на АМВ, която за извършване на услуги за коли под наем с шофьор в агломерация Барселона изисква получаването на лиценз и ограничава броя на лицензите за такива услуги до една тридесета от предоставените за тази агломерация лицензи за таксиметрови услуги.

Испанската правна уредба

LOTT

- 3 Член 43, параграф 1, буква g) от Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres (Закон 16/1987 за организацията на сухопътния превоз) от 30 юли 1987 г. (BOE, бр. 182 от 31 юли 1987 г., стр. 23451), изменен с Real Decreto-Ley 3/2018 (Кралски декрет-закон № 3/2018) от 20 април 2018 г. (BOE, бр. 97 от 21 април 2018 г., стр. 41051) (наричан по-нататък „LOTT“), гласи:

„За издаването на разрешение за извършване на дейност по обществен превоз от предприятието заявител се изисква да удостовери, че в съответствие с предвиденото в правната уредба отговаря на следните изисквания:

[...]

g) изпълнява, наред с други обстоятелства, определените от закона допълнителни специфични условия, необходими за надлежното предоставяне на услугите, при спазване на принципите на пропорционалност и недискриминация, що се отнася до съответния клас транспорт“.

- 4 Съгласно член 48, параграфи 1—3 от LOTT:

„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 общностните правила и останалите приложими разпоредби, според случая, когато предлагането на обществен превоз на пътници в пътни превозни средства 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 дейността отдаване под наем на пътни 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 едно към тридесет.

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“.

5 Член 91 от LOTТ предвижда:

„1. Разрешенията за обществен превоз дават право да се предоставят услуги на територията на цялата страна без никакво ограничение във връзка с началната или с крайната точка на услугата.

Исключение от горното правят както разрешенията за осигуряване на междуградски превоз на пътници с пътни превозни средства, така и 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.

2. Без да се засяга фактът, че в съответствие с предходната точка разрешенията за отдаване под наем на превозни средства с шофьор позволяват предоставянето на услуги на територията на цялата страна без ограничение относно началната точка или крайната точка на услугата, превозните средства, с които се извършва тази дейност, трябва да се използват обичайно за предоставянето на услуги, предназначени за задоволяване на нужди, свързани с територията на автономната област, за която се иска разрешението за тези услуги.

[...]“

ROTT

6 Съгласно член 181, параграф 1 от Real Decreto 1211/1990 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (Кралски декрет 1211/1990 относно Правилника за прилагане на Закона за организацията на сухопътния превоз) от 28 септември 1990 г. (BOE, бр. 241 от 8 октомври 1990 г., стр. 29406), изменен с Real Decreto-Ley 1057/2015 (Кралски декрет-закон 1057/2015) от 20 ноември 2015 г. (BOE, бр. 279 от 21 ноември 2015 г., стр. 109832) и с Кралски декрет-закон 3/2018 (наричан по-нататък „ROTT“):

„Разрешения за упражняване на дейността отдаване под наем на превозни средства с шофьор се издават, ако заявителят отговаря на всички условия, предвидени в член 43, параграф 1 от LOTТ, съгласно уточненията, съдържащи се в следващия параграф“.

7 Член 182, параграфи 1—3 от ROTT предвижда:

„1. Превозните средства, за които се отнасят разрешенията за дейността отдаване под наем на превозни средства с шофьор, използвани от лица, несвързани с предприятието, притежател на разрешението, могат да се движат само ако се докаже, че те осигуряват предварително поръчана услуга.

За тази цел договорът за наем на превозно средство с шофьор трябва да бъде сключен, преди да започне доставката на поръчаната услуга, и документите, удостоверяващи този договор, трябва да се съхраняват в превозното средство, в съответствие с определеното от министъра на териториалното развитие.

Превозните средства, за които се отнасят разрешенията за отдаване под наем на превозни средства с шофьор, в никакъв случай не могат да се движат по обществените пътища, за да

търсят клиенти, нито да паркират, за да се опитват да привлекат клиенти, които още не са поръчали услугата.

2. Разрешенията за отдаване под наем на превозни средства с шофьор дават право да се предоставят както градски, така и междуградски услуги на територията на цялата страна, при условие че превозното средство е било наето предварително в съответствие с разпоредбите на предходната точка.

3. Съгласно разпоредбите на [член 17, параграф 1 и член] 18 от LOTТ тарифите за дейността отдаване под наем на превозни средства с шофьор не са регулирани, но съответните предприятия предоставят на обществеността информация за прилаганите цени“.

Наредба относно коли под наем с шофьор

- 8 Orden FOM/36/2008 por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de Arrendamiento de vehículos con Conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990 от 28 де септември (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, приета с Кралски декрет 1211/1990 от 28 септември 1990 г.), от 9 януари 2008 г. (BOE, бр. 19 от 22 януари 2008 г., стр. 4283), изменена с Orden FOM/2799/2015 (Наредба FOM/2799/2015) от 18 декември 2015 г. (BOE, бр. 307 от 24 декември 2015 г., стр. 121901) (наричана по-нататък „Наредбата относно коли под наем с шофьор“), в член 1, озаглавен „Задължителен характер на разрешението“, по-специално се предвижда следното:

„За извършване на дейността отдаване под наем на превозни средства с шофьор е необходимо за всяко превозно средство, което ще бъде използвано за тази цел, да се получи разрешение, което дава право да се предоставя тази услуга, в съответствие с член 180 [от ROTТ]“.

- 9 Член 4 от Наредбата относно коли под наем с шофьор, озаглавен „Предмет на разрешенията“, гласи следното:

„Разрешенията за извършване на дейността отдаване под наем на превозни средства с шофьор дават право да се предоставят както градски, така и на междуградски услуги на територията на цялата страна, при условие че превозното средство е било наето предварително в съответствие с разпоредбите на настоящата наредба“.

- 10 Член 5 от посочената наредба, озаглавен „Условия за издаването на разрешения“, предвижда:

„Разрешения за дейността отдаване под наем на превозни средства с шофьор се издават, ако дружеството заявител докаже, че отговаря на условията по член 181, параграфи 1 и 2 от ROTТ в съответствие с разпоредбите на настоящата наредба“.

- 11 Член 14 от същата наредба, озаглавен „Издаване на разрешения“, гласи:

„Когато са изпълнени всички условия по член 5, компетентният орган може да откаже да издаде исканите разрешения само при обстоятелствата, посочени в член 181, параграф 3 от ROTТ“.

RVTC

- 12 Reglamento de ordenación de la actividad de transporte urbano discrecional de viajeros con conductor en vehículos de hasta nueve plazas que circula íntegramente en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona del Consejo Metropolitano del 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 метрополната зона на Барселона, приет от Управителния съвет на метрополната зона на Барселона) от 26 юни 2018 г. (Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona от 9 юли 2018 г. и DOGC № 7897 от 14 юни 2019 г.) (наричан по-нататък „RVTC“), е влязъл в сила на 25 юли 2018 г.
- 13 В точки 4, 5 и 9 от своя преамбюл RVTC гласи:
- „4. [...] Ley 19/2003 [del Taxi, de la Comunidad Autónoma de Cataluña (Закон 19/2003 за таксиметровите услуги на автономна област Каталуня) от 4 юли 2003 г. (BOE, бр. 189 от 8 август 2003 г., стр. 30708) (LT) урежда превоза на пътници с превозни средства с до девет места за сядане, включително мястото на водача, който се извършва за чужда сметка и срещу възнаграждение по начина, известен като таксиметрови услуги. Съдържанието на правната уредба в този сектор се изразява в административна намеса, основана на необходимостта да се гарантира общественият интерес от постигане на оптимално равнище на качество на предоставянето на услугата чрез ограничаване на броя на разрешенията и определяне на задължителни тарифи, така че да се осигури универсалност, достъпност, непрекъснатост на услугата и спазване на правата на ползвателите[...]
5. В този смисъл става въпрос за дейност, определена [...] като дейност от общ интерес, упражнявана от частноправни субекти, и тази квалификация предполага дейността да подлежи на необходимите контролни мерки, полицейски мерки и мерки за намеса, които се налагат посредством специфична за сектора правна уредба.
- [...]
- [...]
9. Целта на обществената политика за мобилност и транспорт е устойчиво екологично и икономическо развитие; с оглед на това се налагат ограничения за автомобилното движение по пътищата в градовете, особено в периоди на силно замърсяване. Устройството на градските пътни артерии, непрекъснатото търсене на нови пространства за обществено ползване, различни от автомобилно движение по пътищата, алтернативните форми за придвижване пеша или с велосипед, или предимството, запазено за лентите за колективен обществен транспорт, са мерки, които не са съвместими с това да се насърчава увеличаването, от една страна, на броя на пътните превозни средства, предназначени за градски превоз посредством наето превозно средство с шофьор, и от друга страна, случаите на наемане на превозно средство от само един ползвател и за целия капацитет на превозното средство.

Обществената политика в таксиметровия сектор се основава на факта, че не са издавани нови лицензи в допълнение към издадените от 1987 г. насам. Освен това се насърчават действията, ограничаващи дните и часовете на движение на превозните средства и използването на чисти технологии, като например с електрически или хибриден двигател“.

- 14 Член 7 от RVTC, озаглавен „Изискване за предварително разрешение“, предвижда в параграфи 1, 2 и 4—6:

„1. Дейността по предоставяне на услугата за превоз на пътници с превозни средства с до девет места за сядане, включително мястото на водача, в рамките на зоната за единно управление на градския транспорт, включваща територията на [АМВ], е градски превоз и следователно е необходимо предварително да се получи разрешение, което дава на притежателя си право да извършва тази дейност за всяко превозно средство, използвано от него за тази цел.

2. Това разрешение се заявява и евентуално се издава на физическото или юридическото лице, което по всяко време е явен негов титуляр. Разрешенията за извършване на дейността са поименни и се отнасят до конкретно превозно средство. В тях се посочват регистрацията на превозното средство, номера на шасито и други данни, които се считат за необходими за идентифицирането му. Разрешението не важи за всички превозни средства, които принадлежат или се използват от неговия притежател.

[...]

4. В териториалния обхват на настоящия правилник единствено издадените от АМВ разрешения дават право да се предоставя услуга с начална и крайна точка в тази област, без да се засягат разпоредбите на [ЛОТТ], що се отнася до издаването на такова разрешение или на други посочени в него разрешения.

5. Издаденото от [АМВ] допълва останалите разрешения, издадени от други административни органи в рамките на техните правомощия.

6. За услугата за кола под наем с шофьор, която не е градска услуга по смисъла на член 7 [от настоящия] правилник, не се прилага нито [настоящият] правилник, нито разрешителният режим, който [настоящият] правилник предвижда“.

- 15 Член 9 от този правилник, озаглавен „Правен режим на разрешенията“, гласи следното:

„Разрешението се издава в съответствие със следния правен режим:

1. Разрешението се издава само ако заявителят отговаря на условията, предвидени в Ley 12/1987 [de regulación del transporte de vehículos por carretera mediante vehículos de motor de la Comunidad Autónoma de Cataluña (Закон 12/1987 на автономна област Каталуня за регулиране на автомобилния превоз на пътници с моторни превозни средства) от 28 май (1987 г. (БОЕ, бр. 151 от 25 юни 1987 г., стр. 19159)], Decreto 319/1990 [por el cual se aprueba el Reglamento de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña (декрет 319/1990 за одобряване на правилника за автомобилен превоз на пътници на Изпълнителния съвет на Автономна

власт на Каталуня)] от 21 декември [1990 г. (DOGC бр. 1387 от 31 декември 1990 г.)] и настоящия правилник.

[...]

3. Разрешението се отнася само до едно превозно средство и може да бъде използвано от неговия притежател или от негови служители, наети на трудов договор.

[...]“.

- 16 Съгласно член 10 от посочения правилник, озаглавен „Определяне на броя на разрешенията“:

„1. АМВ определя максималния брой във всеки момент на разрешенията за предоставяне на услугите за случаен градски превоз на пътници с превозни средства под наем с шофьор. Той се определя така, че да се гарантира предлагане на услугата при оптимални условия за гражданите, като същевременно осигурява икономическа рентабилност на операторите.

2. За въвеждането на нови постоянни или временни разрешения или намаляването на актуалния им брой се изисква решение, което да установи, че издаването на нови разрешения е необходимо и целесъобразно, като се вземат предвид по-специално следните фактори:

- a) равнището на актуалното предлагане;
- b) равнището на актуалното търсене;
- c) търговски, промишлени, туристически или други дейности, извършвани в териториалния обхват, които могат да доведат до специфично търсене на услуги за случаен градски превоз на пътници с превозни средства под наем с шофьор.
- d) съвместимостта на въвеждането на нови разрешения с целта за екологична устойчивост, що се отнася до трафика и градското движение“.

- 17 Член 11 от същия правилник, озаглавен „Режим за издаване на разрешения“, предвижда:

„1. Разрешенията се издават в съответствие с принципите и правилата, установени в Закон 12/1987 [за регулиране на автомобилния превоз на пътници с моторни превозни средства], декрет 319/1990 [за одобряване на правилника за автомобилен превоз на пътници с моторни превозни средства] или настоящия правилник и в съответствие с приетите съгласно този правилник административни процедури.

2. АМВ издава разрешения на физически или юридически лица, които отговарят на необходимите условия за тяхното получаване. За тази цел АМВ приема основното съдържание на обявленията за откриване на процедури за издаване на нови разрешения, в които се уточнява процедурата по разпределяне; тя във всички случаи трябва да гарантира спазването на принципите на публичност, равни възможности, свободна конкуренция и недопускане на дискриминация. Разпределянето се извършва чрез теглене на жребий сред заявленията, които отговарят на изискванията.

3. Желаетите да получат разрешение лица трябва да подадат заявление, в което да докажат, [че отговарят на изискванията]; тези лица се включват в списъка на кандидатите, в съответствие със сроковете и формата, определени във въпросните обявления.

4. Процедурата по издаване предвижда изслушване на желаещите, а организациите в сектора да могат да изтъкнат това, което считат за целесъобразно, за да защитят интересите си.

5. Този правилник се прилага и за разрешенията, които дават право да се предоставя градска услуга със сезонен характер или във връзка с определени събития“.

18 RVTC съдържа „[п]реходна разпоредба“, която гласи следното:

„Разрешенията за превоз, уредени с [настоящия] правилник, издадени от [бившата] Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona (Corporación Metropolitana de Barcelona) [Метрополитен общински орган на Барселона (Corporation métropolitaine de Barcelona)] и Entidad Metropolitana del Transporte [Метрополитен транспортен орган], както и разрешенията, издадени от Generalitat de Catalunya [Автономна власт на Каталуня] в съответствие с 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 (Наредба на министъра за изпълнение на Правилника за прилагане на Закона за организацията на сухопътния превоз, приета с Кралски декрет 1211/1990 от 28 септември 1990 г.), от 30 юли 1998 г. (BOE бр. 192 от 12 август 1998 г., стр. 27466), установила първото ограничение според съотношението една тридесета от броя на лицензите за таксиметров превоз, и които са действащи към момента на влизане в сила на този акт, са валидни и продължават да се уреждат и да се подчиняват на настоящата правна уредба“.

19 Двете „Допълнителни разпоредби“ на RVTC гласят следното:

„Първо. Общият брой на разрешенията е ограничен до предоставените в съответствие с горната преходна разпоредба. Instituto Metropolitano del Taxi [Метрополитен институт за таксиметров превоз] предлага приемането на решение, което определя максималния брой разрешения, в допълнение към предвидените в преходната разпоредба. Броят на разрешенията, които са в сила в даден момент, в никакъв случай не надвишава съотношението един лиценз за [кола под наем с шофьор] към тридесет лиценза за таксиметров превоз. Правомощията, поверени на Метрополитния институт за таксиметров превоз в член 5, параграф 2 [от настоящия] правилник, включват обявлението за откриване на процедура и решението за издаване на нови разрешения, освен тези, за които се прилага преходната разпоредба [...]

Второ. Правомощията, възложени на Метрополитния институт за таксиметров превоз в член 5, параграф 2 [от настоящия] правилник, включват обявлението за откриване на процедура и решението за издаване на нови разрешения със сезонен характер и за индивидуални прояви. За тези обявления се прилагат следните правила:

а. с обявленията се определя броят на разрешенията, които ще бъдат издадени в съответствие с критериите на настоящия правилник, въз основа на мотивирана и достатъчна обосновка. Броят на разрешенията за всеки заявител, физическо или юридическо лице, може да бъде ограничен;

- б. в обявленията се посочва годишният срок на валидност на разрешенията и се уточняват периодите или събитията, свързани с този срок на валидност;
- с. годишният срок на валидност на разрешенията може да бъде удължен или намален по причини, произтичащи от нови нужди или обстоятелства; евентуалното намаляване на срока не дава при никакви обстоятелства право на обезщетение“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

- 20 Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Висш съд на Каталуня, Испания), който е запитващата юрисдикция, отбелязва, че през 2009 г. е премахнато предвиденото дотогава от испанското законодателство ограничение на броя лицензи относно услуги за коли под наем с шофьор до един такъв лиценз на всеки тридесет лиценза за таксиметрови услуги. Според тази юрисдикция до 2015 г. това премахване довело до значително увеличаване на броя доставчици на тези услуги в метрополната област на Барселона, явление, което АМВ е възнамерявала да ограничи с приемането на RVTC.
- 21 Целта на RVTC е да регламентира услугите за коли под наем с шофьор в цялата агломерация Барселона — градска зона за превоз на хора с такси или с пътни превозни средства с шофьор. За предоставянето на такива услуги в тази агломерация въпросният правилник изисква по-специално предприятията, които вече притежават разрешение за доставка на градски и междуградски услуги за коли под наем с шофьор в Испания, да получат допълнителен лиценз, предоставян от АМВ. Освен това посоченият правилник използва дадената от член 48, параграф 3 от LOTT възможност да ограничи броя на лицензите, които разрешават услугите за коли под наем с шофьор, до една тридесета от броя лицензите, предоставени за таксиметровите услуги.
- 22 P&L притежава разрешения да извършва услуги за коли под наем с шофьор и оспорва RVTC пред запитващата юрисдикция. Всъщност P&L и четиринадесет други предприятия, които вече предоставят услуги за коли под наем с шофьор в тази зона към датата на приемане на RVTC — сред които предприятия, свързани с международни онлайн платформи — считат, че с оглед на наложените им с RVTC ограничения и рестрикции този правилник е приет с единствената цел да възпрепятства дейността им, и то само за да се защитят интересите на таксиметровия сектор. Поради това P&L и тези други предприятия искат от запитващата юрисдикция да обяви RVTC за нищожен по право.
- 23 Asociación Nacional del Taxi (Antaxi) (наричано по-нататък „ANT“), Asociación Profesional Élite Taxi, Sindicat del Taxi de Catalunya (STAC), Tapoca VTC1 SL и Agrupació Taxis Companys встъпват по този спор в подкрепа на АМВ.
- 24 Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Висш съд на Каталуня) отбелязва, че такситата и пътните превозни средства под наем с шофьор (наричани по-нататък „коли под наем с шофьор“) се конкурират помежду си при услугите за градски превоз на пътници. Като „услуги от общ интерес“ за таксиметровите услуги се прилага специална правна уредба и ограничение на броя на лицензите, необходими за упражняването на тяхната дейност, а за тарифите им се изисква предварително административно разрешение. Въпреки че обичайното им поле на действие е градската зона, такситата могат да предоставят и услуги за междуградски превоз, при спазване на съответните изисквания.

- 25 Според запитващата юрисдикция, за да упражняват тази дейност, доставчиците на услуги за коли под наем с шофьор също трябва да получат разрешения, които се издават в ограничен брой. Тя уточнява, че към момента на настъпване на фактите в главното производство е било възможно с колите под наем с шофьор да се предоставят услуги за междуградски и градски превоз на територията на цялата страна на тарифи, за които се изисква не предварително разрешение, а договорена ценова система, от която ползвателят разбира предварително — и обикновено плаща по интернет — общата стойност на доставената услуга. За разлика от такситата, колите под наем с шофьор не могат да използват автобусните ленти, не разполагат със стоянки по обществените пътища и не могат да вземат клиенти директно от обществените пътища, ако доставката на услугата не е била предварително договорена.
- 26 Запитващата юрисдикция отбелязва, че през 2018 г. Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания) е постановил, че съотношението 1 към 30 между броя на лицензите относно услуги за коли под наем с шофьор и броя на лицензите за таксиметрови услуги така и не е било обосновано от каквито и да било обективни съображения. От това тя стига до извода, че член 48, параграф 3 от LOTT — който позволява на RVTC да ограничава лицензите относно услуги за коли под наем с шофьор — може да се квалифицира като произволен и следователно противоречащ както на член 49 ДФЕС, тъй като прави практически невъзможно за предприятията, предлагащи услуги за коли под наем с шофьор в Европейския съюз, да се установят в метрополната област на Барселона, така и на предвидената в член 107, параграф 1 ДФЕС забрана за възпрепятстване на търговията в рамките на Съюза чрез отпускане на държавни помощи.
- 27 Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Висш съд на Каталуня) има същите съмнения относно съвместимостта на режима на „двойно разрешение“, на който са подложени услугите за коли под наем с шофьор в метрополната област на Барселона, с тези разпоредби от правото на ЕС. Тъй като към момента на настъпване на фактите в главното производство член 91 от LOTT и член 182, параграф 2 от ROTT предвиждат, че разрешенията за извършване на дейност, свързана с коли под наем с шофьор, дават възможност да се предоставят „градски и междуградски услуги на територията на цялата страна“, обстоятелството, че АМВ изисква и лиценз, за да се предоставят градски услуги за коли под наем с шофьор в метрополната област на Барселона, при спазване на допълнителни изисквания, може да се разглежда като стратегия за свеждане до минимум на конкуренцията между услугите за коли под наем с шофьор, от една страна, и таксиметровите услуги, от друга страна.
- 28 Според запитващата юрисдикция изтъкнатите от АМВ причини за приемане на RVTC са свързани най-напред с факта, че услугите за коли под наем с шофьор застрашават икономическата жизнеспособност на таксиметровите услуги, създават нелоялна конкуренция с тях и водят до интензивно използване на транспортните маршрути. На следващо място, издадените от АМВ 10 523 лиценза за таксиметрови услуги в района на столицата били достатъчни, за да се посрещнат нуждите на населението, като в същото време се гарантира рентабилността на таксиметровия бизнес. Накрая, АМВ се позовава на опазването на околната среда.
- 29 Съгласно тази юрисдикция обаче икономическите съображения, свързани с положението на такситата, не могат да оправдаят мерките, включени в RVTC. Що се отнася до съображенията, свързани с използването на транспортните маршрути, АМВ не претегля ефекта от намаленото използването на лични автомобили, който услугите за коли под наем

с шофьор биха могли да имат. В допълнение, колите под наем с шофьор ще трябва да разполагат с място за паркиране; те няма да могат нито да обикалят в търсене на клиенти, нито да паркират на обществени пътища, докато ги изчакват. По същия начин екологичните съображения не вземат предвид съществуващите технологии, които могат да гарантират доставка на услуга от превозни средства с ниски или незамърсяващи емисии. Освен това таксиметровият парк е квалифициран като „чист“, без да се посочат причините, поради които това не се отнася и за парка на колите под наем с шофьор. Основната цел на АМВ, изглежда, е била чрез RVTC да се защитят или запазят интересите на таксиметровия сектор.

30 При тези обстоятелства Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Висш съд на Каталуня) решава да спре производството и да постави на Съда 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] 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], които желаят да предоставят градски услуги?“.

По преюдициалните въпроси

По допустимостта на преюдициалното запитване

- 31 АМВ счита, че преюдициалното запитване е недопустимо по три причини. Най-напред, в акта за преюдициално запитване не се посочвало приложимото регионално и местно законодателство и не се уточнявал фактът, че е налице правна уредба, на която се основават разпоредбите на RVTC както относно компетентността на АМВ, така и относно обосновката на този правилник, свързана с опазването на околната среда. По-нататък, обстоятелствата по спора засягали само една държава членка, а преюдициалните въпроси се отнасяли по-скоро до тълкуването на вътрешното право, отколкото до тълкуването на правото на Съюза. Накрая, АМВ подчертава, че според нея преюдициалните въпроси са формулирани тенденциозно, така че да повлияят на решението на Съда по същество.
- 32 R&L отбелязва, че първият преюдициален въпрос се отнася, освен до RVTC, и до „законовите и подзаконовите разпоредби“. Ограничението, наложено за издаването на лицензи относно услуги за коли под наем с шофьор до една тридесета от лицензите за таксиметрови услуги, обаче произтичало изключително от RVTC. Ето защо първият въпрос оставал извън обхвата на висящия пред запитващата юрисдикция спор и поради това не бил релевантен за разрешаването му.
- 33 Според АНТ запитващата юрисдикция всъщност поставя четири преюдициални въпроса — два от тях се отнасяли до тълкуването на разпоредбите относно свободата на установяване, а другите два — до тълкуването на разпоредби, които са част от режима на държавните помощи.

- 34 Двата въпроса относно свободата на установяване трябвало да се обявят за недопустими, тъй като Съдът вече е отговорил в смисъл, че понеже всяко ограничение на свободата на установяване следва да бъде обосновано с императивно съображение от общ интерес, ако подобно на запитващата юрисдикция приеме, че такова съображение не съществува, националният съд би трябвало да остави без приложение или да отмени спорната национална разпорежба. Освен това, ако тези въпроси се тълкуват в смисъл, че запитващата юрисдикция иска да се установи дали разпоредбите на RVTС съответстват на изискванията за необходимост и пропорционалност, те биха били недопустими, тъй като биха наложили на Съда да извърши анализ, който не е негова задача, а е правомощие на националната юрисдикция. Освен това Tribunal Supremo (Върховен съд) вече извършил такъв анализ, без да има съмнения относно съвместимостта на разглежданите национални разпоредби с правото на Съюза, което доказвало, че поставените от запитващата юрисдикция въпроси не са от полза за решаването на спора в главното производство.
- 35 Освен това двата въпроса относно забраната на държавни помощи били недопустими, тъй като в решение от 14 януари 2015 г., *Eventech* (C-518/13, EU:C:2015:9) Съдът ясно се произнесъл по подобни въпроси, без запитващата юрисдикция да е дала каквото и да било обяснение защо в случая е необходимо да се нюансира или изясни тази съдебна практика.
- 36 От постоянната съдебна практика следва, че в рамките на производството, въведено с член 267 ДФЕС, само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта от преюдициално решение, за да може да се произнесе, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда. Следователно, щом като поставените въпроси се отнасят до тълкуването на правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе (решение от 20 септември 2022 г., VD и SR, C-339/20 и C-397/20, EU:C:2022:703, т. 56 и цитираната съдебна практика).
- 37 Съдът може да откаже да се произнесе по поставен от национална юрисдикция преюдициален въпрос само ако е съвсем очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора по главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (решение от 20 септември 2022 г., VD и SR, C-339/20 и C-397/20, EU:C:2022:703, т. 57 и цитираната съдебна практика).
- 38 Във връзка с последното следва да се припомни, че необходимостта да се даде тълкуване на правото на Съюза, което да е от полза за националният съд, изисква последният да определи фактическия и правен контекст, в който се вписват поставените от него въпроси, или най-малко да обясни фактическите хипотези, на които те се основават (решение от 5 март 2019 г., *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172, т. 49 и цитираната съдебна практика).
- 39 Така от член 94, букви а) и в) от Процедурния правилник на Съда следва, че преюдициалното запитване трябва по-специално да съдържа кратко изложение на предмета на спора и на релевантните факти, така както са установени от запитващата юрисдикция, или поне изложение на фактите, на които се основават въпросите, както и изложение на причините, поради които запитващата юрисдикция има въпроси относно тълкуването или валидността на някои разпоредби на правото на Съюза, както и установената от нея връзка между тези разпоредби и националното законодателство, приложимо в главното производство.

- 40 В случая, първо, що се отнася до възражението на АМВ, че в акта за преюдициално запитване не се посочва цялото релевантно национално, регионално и местно законодателство, се налага изводът, че посоченият акт съдържа достатъчно данни, за да може Съдът да разбере както правната и фактическата обстановка по спора в главното производство, така и смисъла и обхвата на поставените преюдициални въпроси. Следователно този акт за преюдициално запитване отговаря на изискванията по член 94, буква а) от Процедурния правилник.
- 41 Второ, като изтъква, че преюдициалните въпроси се отнасят до национални закони и подзаконови разпоредби, въпреки че главното производство засяга само законосъобразността на RVTC, P&L всъщност приканва Съда сам да определи точните граници на приложимото национално законодателство, нещо, което не е от неговата компетентност.
- 42 Всъщност при разпределянето на правомощията между съдилищата на Съюза и националните юрисдикции Съдът трябва да вземе предвид фактическия и правен контекст, в който се вписват преюдициалните въпроси, така както той е очертан в акта за преюдициално запитване. Следователно преюдициалното запитване трябва да бъде разгледано през призмата на тълкуването, дадено на националното право от запитващата юрисдикция (решение от 20 октомври 2022 г., *Centre public d'action sociale de Liège* (Оттегляне или спиране на изпълнението на решение за връщане), C-825/21, EU:C:2022:810, т. 35).
- 43 Ето защо, при положение че запитващата юрисдикция е определила фактическия и правния контекст, в който се вписват поставените от нея въпроси, проверката на тяхната точност не е задача на Съда (решение от 5 март 2019 г., *Eesti Pagar*, C-349/17, EU:C:2019:172, т. 50).
- 44 Трето, член 94, буква в) от Процедурния правилник изисква от запитващата юрисдикция да изложи причините, поради които има въпроси относно тълкуването на разпоредбите на правото на Съюза, предмет на преюдициалните въпроси. Формулировката на преюдициалните въпроси обаче — дори да се предположи, че целта ѝ, както поддържа АМВ, е да повлияе на Съда — не може сама по себе си да направи недопустимо преюдициалното запитване, тъй като подобно обстоятелство не съответства на нито една от хипотезите, посочени в точка 37 от настоящото решение.
- 45 Четвърто, дори да се предположи, както твърди АНТ, че в случая отговорите, които следва да се дадат на преюдициалните въпроси, произтичат недвусмислено от практиката на Съда, от член 99 от Процедурния правилник следва, че подобно обстоятелство не би довело до недопустимост на преюдициалното запитване, а би дало право на Съда да се произнесе с определение.
- 46 Пето, тъй като поставените преюдициални въпроси се отнасят до тълкуването на член 49 и член 107, параграф 1 ДФЕС, АНТ неправилно твърди, че с тези въпроси само се иска от Съда да извърши фактически преценки, които не са от неговата компетентност.
- 47 Шесто, обстоятелството, че национален върховен съд вече е разгледал в контекста на спор, сходен с разглеждания в главното производство, потенциалната релевантност на посочените от запитващата юрисдикция разпоредби на правото на Съюза, не може да направи недопустимо преюдициалното запитване, с което от Съда се иска да се произнесе

по тълкуването на тези разпоредби в съответствие с член 267 ДФЕС. Всъщност това обстоятелство не съответства на нито една от хипотезите на недопустимост, припомнени в точка 37 от настоящото решение.

- 48 Седмо, доколкото АМВ отбелязва, че всички аспекти на спора по главното производство са свързани само с една държава членка, следва да се припомни, че запитващата юрисдикция е уточнила, че жалбата на Р&L е част от общо петнадесет жалби за отмяна на RVTС, една от които е подадена от „международни [онлайн] платформи“, което показва, че жалбата по главното производство е за отмяна на разпоредби на националното право, които се прилагат и към гражданите на други държави членки, така че решението, което запитващата юрисдикция ще приеме след постановяването на настоящото решение, може да има действие и спрямо гражданите на други държави членки (вж. в този смисъл решение от 8 май 2013 г., *Libert* и др., C-197/11 и C-203/11, EU:C:2013:288, т. 35).
- 49 Както следва обаче от постоянната съдебна практика, 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, което е основание Съдът да се произнесе по поставените му въпроси от гледна точка на разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС относно основните свободи, въпреки че всички аспекти на спора по главното производство са свързани само с една държава членка (решение от 7 септември 2022 г., *Cilevičs* и др., C-391/20, EU:C:2022:638, т. 32 и цитираната съдебна практика).
- 50 От изложените по-горе съображения следва, че преюдициалното запитване е допустимо.

По същество

По въпросите, свързани с член 107, параграф 1 ДФЕС

- 51 С преюдициалните си въпроси запитващата юрисдикция по същество иска по-специално да се установи дали член 107, параграф 1 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска приложима в агломерация правна уредба, съгласно която, от една страна, за извършване на дейност по услуги за коли под наем с шофьор в тази агломерация се изисква специално разрешение, в допълнение към националното разрешение, изисквано за доставката на градски и междуградски услуги за коли под наем с шофьор, и от друга страна, броят на лицензите относно услуги за коли под наем с шофьор е ограничен до една тридесета от издадените за посочената агломерация лицензи за таксиметрови услуги.
- 52 Съгласно постоянната практика на Съда квалифицирането на мярка като „държавна помощ“ по смисъла на член 107, параграф 1 ДФЕС изисква да са изпълнени всички посочени по-долу условия. Първо, трябва да става въпрос за намеса на държавата или посредством ресурси на държавата. Второ, тази намеса трябва да е в състояние да засегне търговията между държавите членки. Трето, мярката трябва да осигурява селективно предимство на своя получател. Четвърто, тя трябва да нарушава или да заплашва да наруши конкуренцията (решение от 11 ноември 2021 г., *Autostrada Wielkopolska*/Комисия и Полша, C-933/19 P, EU:C:2021:905, т. 103 и цитираната съдебна практика).

- 53 Що се отнася до условието за използване на ресурси на държавата, следва да се припомни, че понятието за помощ включва не само положителните престации като самите субсидии, но и други видове намеса, които под различна форма облекчават тежестите, обичайно натоварващи бюджета на едно предприятие, и които поради това, без да бъдат субсидии в строгия смисъл на думата, имат същото естество и пораждат същите последици (решение 4 януари 2015 г., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, т. 33 и цитираната съдебна практика).
- 54 Следователно, за да се приеме, че е налице държавна помощ, трябва да се докаже достатъчно пряка връзка между, от една страна, предимството, предоставено на получателя на помощта, и от друга, намаляването на държавния бюджет или дори достатъчно конкретен икономически риск от натоварването му с тежести (решение от 14 януари 2015 г., Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, т. 34 и цитираната съдебна практика).
- 55 В случая е достатъчно да се констатира, че от акта за преюдициално запитване по никакъв начин не следва, че разглежданата в главното производство правна уредба предполага използването на ресурси на държавата.
- 56 По-конкретно, от една страна, нито изискването за разрешение, издадено от АМВ, за да се извършва дейност по услуги за коли под наем с шофьор в агломерация Барселона, нито ограничаването на броя на лицензите за такива услуги до една тридесета от издадените за посочената агломерация лицензи за таксиметрови услуги, изглежда, включват положителни престации като субсидии в полза на предприятията, предоставящи таксиметрови услуги, нито облекчаване на тежестите, които обичайно натоварват техния бюджет.
- 57 От друга страна, тези две мерки не изглежда да водят до намаляване на държавния бюджет или до достатъчно конкретен икономически риск от натоварването му с тежести, които биха могли да облагодетелстват предприятията, предоставящи таксиметрови услуги.
- 58 При тези условия на поставените въпроси следва да се отговори, че член 107, параграф 1 ДФЕС допуска приложима в агломерация правна уредба, съгласно която, от една страна, за извършване на дейност по услуги за коли под наем с шофьор в тази агломерация се изисква специално разрешение, в допълнение към националното разрешение, изисквано за доставката на градски и междуградски услуги за коли под наем с шофьор, и от друга страна, броят на лицензите за такива услуги е ограничен до една тридесета от издадените за посочената агломерация лицензи за таксиметрови услуги, стига тези мерки да не включват използване на ресурси на държавата по смисъла на тази разпоредба.

По въпросите, свързани с член 49 ДФЕС

- 59 С преюдициалните си въпроси запитващата юрисдикция по същество иска също да се установи дали член 49 ДФЕС допуска приложима в агломерация правна уредба, съгласно която, от една страна, за извършване на дейност по услуги за коли под наем с шофьор в тази агломерация се изисква специално разрешение, в допълнение към националното разрешение, изисквано за доставката на градски и междуградски услуги за коли под наем с шофьор, и от друга страна, броят на лицензите за такива услуги е ограничен до една тридесета от издадените за посочената агломерация лицензи за таксиметрови услуги.

- 60 Член 49, първа алинея ДФЕС предвижда, че в рамките на разпоредбите на дял IV, глава 2, трета част от Договора за функционирането на ЕС ограниченията върху свободата на установяване на граждани на държава членка на територията на друга държава членка се забраняват.
- 61 Съгласно постоянната съдебна практика 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 (решение от 7 септември 2022 г., Cilevičs и др., C-391/20, EU:C:2022:638, т. 61 и цитираната съдебна практика).
- 62 Както отбелязва по същество генералният адвокат в точки 51—55 от заключението си, от една страна, изискването за специално разрешение за извършване на дейност по услуги за коли под наем с шофьор в агломерация Барселона, в допълнение към националното разрешение, изисквано за доставката на градски и междуградски услуги за коли под наем с шофьор, само по себе си представлява такова ограничение върху упражняването на свободата, гарантирана в член 49 ДФЕС, тъй като подобно изискване ограничава ефективно достъпа до пазара на всеки новоодошъл (вж. в този смисъл решение от 10 март 2009 г., Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, т. 34; по аналогия вж. също решение от 22 януари 2002 г., Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, т. 29).
- 63 От друга страна, такъв е случаят и с ограничаването на броя лицензи за такива услуги за коли под наем с шофьор до една тридесета от издадените за посочената агломерация лицензи за таксиметрови услуги, което трябва да бъде квалифицирано като ограничение върху свободата на установяване, при положение че подобно ограничение ограничава броя на установените в тази агломерация доставчици на услуги за коли под наем с шофьор.
- 64 Съгласно установената практика на Съда такива ограничения върху свободата на установяване са допустими само ако, на първо място, са обосновани от императивно съображение от общ интерес, и ако, на второ място, спазват принципа на пропорционалност, което означава, че с тези ограничения може съгласувано и последователно да се гарантира, без да се надхвърля необходимото, постигането на преследваната цел (решение от 7 септември 2022 г., Cilevičs и др., C-391/20, EU:C:2022:638, т. 65 и цитираната съдебна практика).

– По наличието на императивно съображение от общ интерес

- 65 От акта за преюдициално запитване, както и от становищата на АМВ и на испанското правителство пред Съда е видно, че с двете разглеждани в главното производство мерки RVTC цели да гарантира, най-напред, качеството, сигурността и достъпността на таксиметровите услуги в агломерация Барселона, считани за „услуга от общ интерес“, по-специално чрез поддържане на „правилно равновесие“ между броя на доставчиците на таксиметрови услуги и този на доставчиците на услуги за коли под наем с шофьор, след това, доброто управление на транспорта, трафика и общественото пространство в рамките на тази агломерация и накрая, опазването на нейната околна среда.
- 66 Що се отнася по-конкретно до целта да се осигури качеството, сигурността и достъпността на таксиметровите услуги, от преписката, с която разполага Съдът, е видно преди всичко че дейността по предоставяне на таксиметрови услуги е силно регламентирана, тъй като за тези услуги се прилагат по-специално лицензионни квоти, регламентираны тарифи,

задължение за осигуряване на универсален транспорт и достъпност за лицата с намалена подвижност. С оглед на тези характеристики таксиметровите услуги се считат, по-специално от АМВ, за „услуга от общ интерес“, която заслужава да бъде запазена като важна част от общата организация на градския транспорт на агломерация Барселона.

- 67 След това АМВ отбелязва, че икономическата жизнеспособност на дейността по предоставяне на таксиметрови услуги изглежда застрашена от нарастващата конкуренция, която идва от дейността по услуги за коли под наем с шофьор. При тези условия запазването на равновесието между тези две форми на градски превоз се възприема от политическите власти както на национално, така и на регионално равнище като подходящо и пропорционално средство, което да гарантира запазването на таксиметровата услуга като услуга от общ интерес, интегрирана в цялостен модел на градски транспорт.
- 68 Накрая, запитващата юрисдикция и няколко страни в производството отбелязват, че в решение от 4 юни 2018 г. Tribunal Supremo (Върховен съд) е приел, че организацията и предпочитаните видове градски транспорт са въпрос на избор от публичните власти, които в контекста на този избор могат да решат да запазят таксиметрови услуги с характеристиките, припомнени в точка 66 от настоящото решение, които при това положение представляват „услуга от общ интерес“, че следователно е оправдано да се поддържа равновесието между този вид градски транспорт и услугите за коли под наем с шофьор, за да се гарантира запазването на тази услуга от общ интерес, и че за тази цел фактът, че е предвидено съотношение между лицензите относно услуги за коли под наем с шофьор и тези за таксиметрови услуги, което може да стигне до една тридесета, изглежда подходяща и пропорционална мярка, при липсата на по-малко ограничителна алтернатива.
- 69 В това отношение, първо, както отбелязва генералният адвокат в точки 75 и 76 от своето заключение, целта за добро управление на транспорта, трафика и общественото пространство в дадена агломерация, от една страна, както и целта за опазване на околната среда, от друга, могат да съставляват императивни съображения от общ интерес (вж. в този смисъл решения от 24 март 2011 г., Комисия/Испания, C-400/08, EU:C:2011:172, т. 74, и от 30 януари 2018 г., X и Visser, C-360/15 и C-31/16, EU:C:2018:44, т. 134 и 135).
- 70 Второ, от друга страна обаче, съгласно постоянната съдебна практика целите от чисто икономическо естество не могат да представляват императивно съображение от общ интерес, което да обосновава ограничаването на основна свобода, гарантирана от Договора (решения 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 и цитираната съдебна практика). Съдът по-специално се е произнесъл в смисъл, че в качеството на мотив от чисто икономическо естество, целта да се гарантира рентабилността на конкурентна автобусна линия не може да представлява императивно съображение от общ интерес (решение от 22 декември 2010 г., Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, т. 51).
- 71 В случая, както отбелязва генералният адвокат в точка 61 от заключението си, целта да се гарантира икономическата жизнеспособност на таксиметровите услуги също трябва да се счита за мотив от чисто икономическо естество, който не може да представлява императивно съображение от общ интерес по смисъла на припомнената в предходната точка от настоящото решение съдебна практика.

- 72 От това следва, че тази цел не може да използва, за да се обоснове по-специално поддържането на равновесие между разглежданите в главното производство два вида градски транспорт или съотношението между лицензите относно услуги за коли под наем с шофьор и тези за таксиметрови услуги, които са съображения от чисто икономическо естество.
- 73 Трето, тези констатации не се обезсилват от обстоятелството, че в испанското право таксиметровите услуги са квалифицирани като „услуга от общ интерес“.
- 74 От една страна, както правилно изтъква Европейската комисия в съдебното заседание, целта, преследвана с мярка, която ограничава свободата на установяване, трябва сама по себе си да представлява императивно съображение от общ интерес по смисъла на цитираната в точка 64 от настоящото решение съдебна практика, без квалифицирането на тази цел в националното право да може да повлияе на преценката, която трябва да се направи в това отношение.
- 75 От друга страна, нищо в преписката, с която разполага Съдът, не показва, че доставчиците на таксиметрови услуги, упражняващи дейността си в агломерация Барселона, са натоварени с функцията да оказват услуга от общ икономически интерес (наричана по-нататък „УОИИ“) по смисъла на член 106, параграф 2 ДФЕС, нито че липсата на ограничение върху свободата на установяване на доставчиците на услуги за коли под наем с шофьор би възпрепятствала юридически или фактически изпълнението на специфична задача за обществена услуга, поверена на посочените доставчици на таксиметрови услуги.
- 76 В това отношение следва да се припомни, че макар държавите членки да могат да определят обхвата и организацията на своите УОИИ, като по-специално вземат предвид присъщи на националната им политика цели, и в това отношение да разполагат с широко право на преценка, което може да се поставя под съмнение от Комисията само в случай на явна грешка, това право не бива да е неограничено и във всеки случай трябва да се упражнява при спазване на правото на Съюза (решение от 3 септември 2020 г., *Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland* и др./Комисия, C-817/18 P, EU:C:2020:637, т. 95 и цитираната съдебна практика).
- 77 Съгласно практиката на Съда дадена услуга може да бъде от общ икономически интерес, когато този интерес има специфичен характер в сравнение с други дейности от икономическия живот (решение от 7 ноември 2018 г., *Комисия/Унгария*, C-171/17, EU:C:2018:881, т. 51 и цитираната съдебна практика).
- 78 Освен това, за да може да се квалифицира като УОИИ, дадена услуга трябва да е предоставяна в рамките на изпълнението на специфична задача за обществена услуга, поверена на доставчика от съответната държава членка (решение от 7 ноември 2018 г., *Комисия/Унгария*, C-171/17, EU:C:2018:881, т. 52).
- 79 Ето защо е важно предприятията получатели действително да са били натоварени с изпълнението на задължения за УОИИ и тези задължения да са ясно определени в националното право, което предполага наличието на един или няколко акта на публичен орган на власт, които определят достатъчно точно най-малкото естеството, продължителността и обхвата на задълженията за обществена услуга, които носят

предприятията, натоварени с изпълнението на тези задължения (вж. в този смисъл решение от 20 декември 2017 г., Comunidad Autónoma del País Vasco и др./Комисия, C-66/16 P—C-69/16 P, EU:C:2017:999, т. 72 и 73).

- 80 Освен това член 106, параграф 2 ДФЕС предвижда, от една страна, че предприятията, които са натоварени с функцията да оказват УОИИ, се подчиняват на правилата на конкуренцията, доколкото прилагането на тези правила не препятства юридически или фактически изпълнението на специфичните задачи, които са им възложени, а от друга страна, развитието на търговията не трябва да се засяга до степен, която би била в противоречие с интересите на Съюза. В този смисъл самият текст на член 106, параграф 2 ДФЕС показва, че дерогациите от разпоредбите на Договора са допустими само ако са необходими за изпълнението на специфичната задача, която е възложена на предприятие, натоварено с извършването на УОИИ (решение от 3 септември 2020 г., Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland и др./Комисия, C-817/18 P, EU:C:2020:637, т. 96 и 97).
- 81 Обстоятелството, че дейността по предоставяне на таксиметрови услуги има характеристиките, посочени в точка 66 от настоящото решение, и следователно е силно регламентирана, обаче не позволява да се установи, че интересът от тази дейност има, по смисъла на цитираната в точка 77 от настоящото решение съдебна практика, специфичен характер в сравнение с този на други икономически дейности, нито че на доставчиците на таксиметрови услуги е била поверена специфична задача за обществена услуга посредством актове на публичен орган на власт, които са достатъчно точни в този смисъл.
- 82 Четвърто, макар посочените в точка 66 от настоящото решение характеристики несъмнено да показват, че правната уредба на таксиметровите услуги цели по-специално да осигури качеството, сигурността и достъпността на тези услуги в полза на потребителите, разглежданияте в главното производство мерки сами по себе си не преследват тези цели.
- 83 С оглед на изложените по-горе съображения в случая само целите за добро управление на транспорта, трафика и общественото пространство, от една страна, и за опазване на околната среда, от друга, могат да бъдат изтъкнати в случая като императивни съображения от общ интерес, които да обосноват разглежданияте в главното производство мерки.

– По пропорционалността на разглежданияте в главното производство мерки

- 84 Що се отнася до въпроса дали тези мерки са годни да гарантират съгласувано и последователно осъществяването на целите, посочени в точка 83 от настоящото решение, и не надхвърлят необходимото за постигането им, следва да се проведе разграничение между изискването за второ разрешение, за да се извършва дейност по услуги за коли под наем с шофьор, и ограничаването на броя на лицензите относно услуги за коли под наем с шофьор до една тридесета от броя на лицензите за таксиметрови услуги.

– По пропорционалността на изискването за второ разрешение

- 85 Що се отнася до изискването за специално разрешение за доставката на услуги за коли под наем с шофьор в агломерация Барселона, от постоянната съдебна практика следва, най-напред, че режимът на предварително административно разрешение не оправдава

оперативна самостоятелност на националните органи, която би лишила от полезното им действие разпоредбите на правото на Съюза, и в частност тези относно основните свободи (решение от 22 януари 2002 г., *Canal Satélite Digital*, C-390/99, EU:C:2002:34, т. 35 и цитираната съдебна практика).

- 86 Ето защо, за да бъде обоснован, макар и да дерогира такива основни свободи, един режим на предварително административно разрешение при всички случаи трябва да се основава на обективни, недискриминационни и предварително известни критерии, така че да регламентира правото на преценка на националните органи, за да не бъде то упражнявано произволно (решение от 22 януари 2002 г., *Canal Satélite Digital*, C-390/99, EU:C:2002:34, т. 35 и цитираната съдебна практика).
- 87 На следващо място, въведена от държава членка мярка, която по същество повтаря проверки, които вече са били извършени в контекста на други процедури в същата или в друга държава членка, не може да се счита за необходима за постигане на преследваната цел (вж. в този смисъл решение от 22 януари 2002 г., *Canal Satélite Digital*, C-390/99, EU:C:2002:34, т. 36).
- 88 Накрая, процедура за предварително разрешение би била необходима само ако се счита, че един последващ контрол се извършва твърде късно, за да бъде действително ефикасен и да постигне преследваната цел (решение от 22 януари 2002 г., *Canal Satélite Digital*, C-390/99, EU:C:2002:34, т. 39).
- 89 В случая, първо, изискването за предварително разрешение със сигурност може да постигне както целите за добро управление на транспорта, трафика и общественото пространство, така и целта за опазване на околната среда. Освен това с оглед на естеството на разглежданата услуга, която включва използването на леки автомобили, които често не могат да бъдат разграничени от другите автомобили от тази категория, използвани за частни цели, особено в голяма градска зона, последващият контрол може да се счита за извършван твърде късно, за да бъде действително ефикасен и да постигне преследваните цели. От това следва, че изискването за такова предварително разрешение може да се счита за необходимо по смисъла на съдебната практика, припомнена в точка 88 от настоящото решение.
- 90 Като се има предвид това, в съответствие със съдебната практика, припомнена в точки 64 и 86 от настоящото решение, е необходимо също така критериите, приложими за предоставянето, отказа и евентуално отнемането на лицензи относно услуги за коли под наем с шофьор, да са годни да гарантират съгласувано и последователно постигането на тези цели, което запитващата юрисдикция следва да провери.
- 91 Второ, тъй като Р&Л изтъква по-специално пред Съда, че в зависимост от състоянието на пазара компетентният административен орган си запазва правото да отмени лиценз относно услуги за коли под наем с шофьор, запитващата юрисдикция следва да провери по-конкретно дали упражняването на правото на преценка, предоставено на този орган при спазване на посочените критерии, е регламентирано в достатъчна степен по смисъла на съдебната практика, припомнена в точка 86 от настоящото решение, за да не бъде упражнявано произволно.

- 92 Трето, тъй като P&L, от друга страна, поддържа, че изискването за специално разрешение за доставката на услуги за коли под наем с шофьор в агломерация Барселона дублира съществуващите процедури и изисквания, наложени за издаването на предвиденото за извършване на тази дейност национално разрешение, запитващата юрисдикция ще трябва — в съответствие с припомнената в точка 87 от настоящото решение съдебна практика — да се увери, че установените за издаването на това специално разрешение процедури не повтарят проверките, които вече са били извършени в рамките на другата процедура в същата държава членка.
- 93 Когато проверява дали е необходимо изискването за такова специално разрешение, запитващата юрисдикция ще трябва да прецени по-специално дали особеностите на агломерация Барселона оправдават въвеждането на това изискване, което допълва изискването за получаване на национално разрешение, за да се постигнат както целите за добро управление на транспорта, трафика и общественото пространство, така и целта за опазване на околната среда в тази агломерация.
- *По пропорционалността на ограничаването на лицензите относно услуги за коли под наем с шофьор до една тридесета от лицензите за таксиметрови услуги*
- 94 Както отбелязва генералният адвокат в точки 80 и 81 от заключението си, производството пред Съда не разкрива никакво обстоятелство, което може да установи, че мярката за ограничаване на лицензите относно услуги за коли под наем с шофьор до една тридесета от лицензите за таксиметрови услуги е годна да гарантира осъществяването както на целите за добро управление на транспорта, трафика и общественото пространство, така и на целта за опазване на околната среда.
- 95 В това отношение, както от точка 9 от преамбюла на RVTC, така и от структурата на RVTC, видна по-конкретно от членове 7 и 9—11, изглежда, произтича, че ограничаването на лицензите за предоставяне на услуги за коли под наем с шофьор е ключовият елемент, чрез който въпросният правилник се стреми да постигне тези цели.
- 96 В рамките на производството пред Съда обаче доводите, изтъкнати по-специално от P&L, Тароса VTC1 и Комисията, че
- услугите за коли под наем с шофьор ще намалят използването на лични автомобили,
 - би било непоследователно да се изтъкват проблеми с паркирането по обществените пътища на АМВ, докато RVTC задължава предприятията, предлагащи услуги за коли под наем с шофьор, да имат собствени места за паркиране и да не паркират на обществените пътища,
 - услугите за коли под наем с шофьор биха могли да допринесат за постигането на целта за ефективна и достъпна на всички мобилност, поради тяхното ниво на дигитализация и гъвкавостта при предоставянето на услуги, като например технологична платформа, достъпна за незрящите, и
 - държавната правна уредба насърчава употребата на превозни средства, използващи алтернативни енергийни източници за услугите за коли под наем с шофьор,

не бяха опровергнати нито от АМВ, нито от испанското правителство. Всъщност в отговор на въпрос, поставен от Съда в съдебното заседание, това правителство посочи, че не му е известно да е налице каквото и да било изследване на въздействието на парка от коли под наем с шофьор върху транспорта, трафика, общественото пространство и опазването на околната среда в агломерация Барселона, нито пък изследване, което да разглежда ефекта от въведената с RVTС правна уредба върху постигането на целите, посочени в точка 94 от настоящото решение.

- 97 При това положение, без да се засяга преценката, която трябва да извърши запитващата юрисдикция, включително предвид евентуални обстоятелства, които не са били доведени до знанието на Съда, ограничаването на лицензите относно услуги за коли под наем с шофьор до една тридесета от лицензите за таксиметрови услуги не изглежда годно да гарантира осъществяването на целите за добро управление на транспорта, трафика и общественото пространство.
- 98 Освен това в преписката, с която разполага Съдът, няма нищо, което да показва, че подобно ограничаване на лицензите относно услуги за коли под наем с шофьор не надхвърля необходимото за постигането на посочените цели.
- 99 Всъщност не може да се изключи възможността евентуалното отражение на парка от коли под наем с шофьор върху транспорта, трафика и общественото пространство в агломерация Барселона да бъде адекватно намалено с по-малко ограничителни мерки, като например мерки за организиране на услугите за коли под наем с шофьор, ограничения на тези услуги в определени часови зони или рестрикции на движението в определени пространства.
- 100 По същия начин не може да се изключи възможността целта за опазване на околната среда в агломерация Барселона да бъде постигната чрез мерки, които засягат в по-малка степен свободата на установяване, като например ограничаване на емисиите, приложими за превозните средства, движещи се в тази агломерация.
- 101 При все това и тук запитващата юрисдикция трябва да провери дали пред нея е установено, че преследваните цели не могат да бъдат постигнати с по-малко ограничителни мерки.
- 102 С оглед на всички изложени по-горе съображения на поставените въпроси следва да се отговори, че член 49 ДФЕС:
- допуска приложима в агломерация правна уредба, съгласно която за извършване на дейност по услуги за коли под наем с шофьор в тази агломерация се изисква специално разрешение, което допълва националното разрешение, изисквано за доставката на градски и междуградски услуги за коли под наем с шофьор, ако това специално разрешение се основава на обективни, недискриминационни и предварително известни критерии, които изключват всякакъв произвол и не повтарят проверките, които вече са били извършени в рамките на процедурата за национално разрешение, а отговарят на специфични нужди на тази агломерация,
 - не допуска приложима в агломерация правна уредба, която предвижда ограничаване на броя лицензи относно услуги за коли под наем с шофьор до една тридесета от издадените за посочената агломерация лицензи за таксиметрови услуги, след като не е установено нито че тази мярка е годна да гарантира съгласувано и последователно

осъществяването на целите за добро управление на транспорта, трафика и общественото пространство на тази агломерация, както и целта за опазване на околната ѝ среда, нито че тя не надхвърля необходимото за постигането на тези цели.

По съдебните разноски

- 103 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

- 1) Член 107, параграф 1 ДФЕС допуска приложима в агломерация правна уредба, съгласно която, от една страна, за извършване на дейност по услуги за отдаване под наем на пътни превозни средства с шофьор в тази агломерация се изисква специално разрешение, в допълнение към националното разрешение, изисквано за доставката на градски и междуградски услуги за отдаване под наем на пътни превозни средства с шофьор, и от друга страна, броят на лицензите за такива услуги е ограничен до една тридесета от издадените за посочената агломерация лицензи за таксиметрови услуги, стига тези мерки да не включват използване на ресурси на държавата по смисъла на тази разпоредба.
- 2) Член 49 ДФЕС допуска приложима в агломерация правна уредба, съгласно която за извършване на дейност по услуги за отдаване под наем на пътни превозни средства с шофьор в тази агломерация се изисква специално разрешение, което допълва националното разрешение, изисквано за доставката на градски и междуградски услуги за отдаване под наем на пътни превозни средства с шофьор, ако това специално разрешение се основава на обективни, недискриминационни и предварително известни критерии, които изключват всякакъв произвол и не повтарят проверките, които вече са били извършени в рамките на процедурата за национално разрешение, а отговарят на специфични нужди на тази агломерация.
- 3) Член 49 ДФЕС не допуска приложима в агломерация правна уредба, която предвижда ограничаване на броя лицензи относно услуги за отдаване под наем на пътни превозни средства с шофьор до една тридесета от издадените за посочената агломерация лицензи за таксиметрови услуги, след като не е установено нито че тази мярка е годна да гарантира съгласувано и последователно осъществяването на целите за добро управление на транспорта, трафика и общественото пространство на тази агломерация, както и целта за опазване на околната ѝ среда, нито че тя не надхвърля необходимото за постигането на тези цели.

Подписи