



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MACIEJ SZPUNAR
10 päivänä syyskuuta 2020¹

Asia C-62/19

**Star Taxi App SRL
vastaan**

**Unitatea Administrativ Teritorială Municipiul București prin Primar General ja
Consiliul General al Municipiului București,**

IB:n,

Camera Națională a Taximetriștilor din România,

D'Artex Star SRL:n,

Auto Cobălcescu SRL:n ja

Cristaxi Service SRL:n

osallistuessa asian käsittelyyn

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunalul București (Bukarestin alioikeus, Romania))

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi (EU) 2015/1535 – 1 artiklan 1 kohdan b alakohta – Tietoyhteiskunnan palvelujen käsite – Palvelu, joka mahdollistaa taksiasiakkaiden suoran yhteydenpidon taksinkuljettajien kanssa – Taksinvarauskeskuksen palvelut, jotka ovat pakollisia luvan saaneiden liikenteenharjoittajien takseille – 1 artiklan 1 kohdan e alakohta – Palveluja koskeva määräys – Ilmoittamisvelvoite – Direktiivi 2000/31/EY – 4 artikla – Ennakkolupajärjestelmä – Lupajärjestelmät, jotka eivät koske nimenomaisesti ja yksinomaan tietoyhteiskunnan palveluja – Direktiivi 2006/123/EY – 9 ja 10 artikla – Palvelutoiminnan lupajärjestelmät

Johdanto

1. Unionin lainsäädännössä säädetään erityissäännöistä, jotka koskevat tiettyä palveluryhmää, niin sanottuja "tietoyhteiskunnan" palveluja eli palveluja, joita tarjotaan etäpalveluina sähköisessä muodossa tai yksinkertaisesti sanottuna lähinnä internetissä. Tällaisiin palveluihin sovelletaan unionin oikeudessa jäsenvaltioiden välisen vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta sekä tiettyjä sijoittautumismahdollisuuksia palveluntarjoajien kotijäsenvaltioissa.

2. Aina ei ole kuitenkaan helppo tehdä eroa tietoyhteiskunnan palvelun ja "perinteisen" palvelun välillä, jos eriluonteiset suoritukset ovat monitahoiseen palveluun erottamattomasti kuuluvia osatekijöitä. Tämä koskee erityisesti kaupunkiliikenteen palveluja, joihin matka varataan sähköisten välineiden avulla. Unionin tuomioistuimella on ollut jo tilaisuus antaa tiettyjä ohjeita tällaisesta erottelusta erityisissä olosuhteissa.² Niitä ei kuitenkaan välttämättä voida soveltaa erilaisessa tilanteessa.

¹ Alkuperäinen kieli: ranska.

² Tuomio 20.12.2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981).

3. Vaikeuksia esiintyy myös silloin, kun kansalliset säännöt koskevat ”perinteisiä” palveluja, joilla on sama taloudellinen luonne kuin tietoyhteiskunnan palveluilla. On siis määritettävä, missä määrin ja millä edellytyksin unionin oikeus mahdollistaa kyseisten sääntöjen soveltamisen tähän toiseen palveluryhmään. Lisäongelma tulee esiin tilanteessa, jossa on epäselvää, onko ”perinteisten” palvelujen sääntelemiseksi annettuja sääntöjä todella tarkoitus soveltaa tietoyhteiskunnan palveluihin näiden palvelujen erityisluonteen tai uutuuden vuoksi.³

4. Kaikki nämä eri kysymykset tulevat esiin nyt käsiteltävässä asiassa ja antavat näin unionin tuomioistuimelle tilaisuuden täsmentää asiaa koskevaa oikeuskäytäntöään.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

5. Tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista 8.6.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/31/EY (”Direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä”)⁴ 2 artiklan a alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

a) ’tietoyhteiskunnan palveluilla’ direktiivin 98/34/EY, muutettuna direktiivillä 98/48/EY,^[5] 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja palveluja;”

6. Kyseisen direktiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, ettei tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajan toiminnan aloittamisen tai jatkamisen edellytykseksi voida asettaa ennakkolupaa tai vaikutukseltaan vastaavaa vaatimusta.

2. Edellä 1 kohta ei rajoita niiden lupajärjestelmien soveltamista, jotka eivät koske erityisesti ja yksinomaan tietoyhteiskunnan palveluja – –.”

7. Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY⁶ 2 artiklan 1 kohdassa ja 2 kohdan d alakohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Tätä direktiiviä sovelletaan sellaisten palveluntarjoajien tuottamiin palveluihin, jotka ovat sijoittautuneet johonkin jäsenvaltioon.

2. Tätä direktiiviä ei sovelleta seuraaviin toimiin:

– –

d) kuljetusalan palvelut, mukaan lukien satamapalvelut, jotka kuuluvat [EUT-sopimuksen VI] osaston soveltamisalaan;

3 Ks. samankaltaisen epäilyn osalta tuomio 19.12.2019, Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112, 28–31 kohta) ja samassa asiassa esittämäni ratkaisuehdotus (C-390/18, EU:C:2019:336, 93–99 kohta).

4 EYVL 2000, L 178, s. 1.

5 Teknisiä standardeja ja määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 22.6.1998 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL 1998, L 204, s. 37), sellaisena kuin se on muutettuna 20.7.1998 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 98/48/EY (EYVL 1998, L 217, s. 18).

6 EUVL 2006, L 376, s. 36.

--”

8. Kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä virkkeessä säädetään seuraavaa:

”Jos tämän direktiivin säännökset ovat ristiriidassa palvelutoiminnan aloittamisen ja harjoittamisen erityisiä näkökohtia tietyillä aloilla tai tietyissä ammateissa säätelevien muiden [unionin] säädösten kanssa, muiden [unionin] säädösten säännöksillä on etusija ja niitä sovelletaan kyseisiin aloihin ja ammatteihin.”

9. Mainitun direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi lupajärjestelmän noudattamisen vain siinä tapauksessa, että seuraavat ehdot täyttyvät:

- a) lupajärjestelmä ei ole ketään palveluntarjoajaa syrjivä;
- b) lupajärjestelmän tarve on perusteltavissa yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä;
- c) tavoiteltua päämäärää ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavalla toimenpiteellä, etenkin koska jälkikäteisvalvonta tapahtuisi liian myöhään, jotta sillä olisi todellista vaikutusta.”

10. Saman direktiivin 10 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Lupajärjestelmien on perustuttava kriteereihin, joilla määritellään toimivaltaisten viranomaisten harkintavallan laajuus, jotta sitä ei käytetä mielivaltaisesti.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen kriteerien on oltava

- a) syrjimättömiä;
- b) perusteltuja yleisen edun mukaisin pakottavin syin;
- c) oikeassa suhteessa mainittuun yleiseen etuun liittyvään pakottavaan syyhyn;
- d) selviä ja yksiselitteisiä;
- e) objektiivisia;
- f) yleisesti ennalta tiedossa;
- g) avoimia ja saatavilla.”

11. Teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 9.9.2015 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/1535⁷ 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

--

⁷ EUVL 2015, L 241, s. 1.

- b) 'palvelulla' kaikkia tietoyhteiskunnan palveluja, toisin sanoen kaikkia etäpalveluina sähköisessä muodossa palvelun vastaanottajan henkilökohtaisesta pyynnöstä toimitettavia palveluja, joista tavallisesti maksetaan korvaus.

Tässä määritelmässä tarkoitetaan:

- i) 'etäpalvelulla' palvelua, joka toimitetaan siten, että osapuolet eivät ole samanaikaisesti läsnä;
- ii) ilmaisulla 'sähköisessä muodossa' palvelua, joka lähetetään lähetyspaikasta ja vastaanotetaan määränpäässä tietoja elektronisesti käsittelevien laitteiden (mukaan lukien digitaalinen pakkaaminen) tai tietojen säilytyksen avulla ja joka lähetetään, siirretään ja vastaanotetaan kokonaan linjoja, radioyhteyttä, optisia tai muita elektromagneettisia välineitä käyttäen;
- iii) 'palvelun vastaanottajan henkilökohtaisesta pyynnöstä toimitettavalla palvelulla' palvelua, joka toimitetaan henkilökohtaisen pyynnön perusteella tapahtuvana tiedonsiirtona.

Ohjeellinen luettelo palveluista, joita ei tarkoiteta tässä määritelmässä, on liitteessä I;

--

- e) 'palveluja koskevalla määräyksellä' yleisluontoista vaatimusta, joka koskee b alakohdassa tarkoitettujen palvelujen saatavuutta ja palvelutoiminnan harjoittamista, erityisesti palvelun tarjoajaa, palveluja ja palvelujen vastaanottajaa koskevia määräyksiä, lukuun ottamatta määräyksiä, jotka eivät erityisesti koske kyseisessä alakohdassa määriteltyjä palveluja.

Tässä määritelmässä:

- i) määräyksen katsotaan koskevan nimenomaisesti tietoyhteiskunnan palveluja, jos sen perusteluissa ja sen säädösosassa todetaan, että sen erityistavoitteena on joko kokonaisuudessaan tai tiettyjen erikseen täsmennettyjen säännösten osalta nimenomaisesti ja kohdennetusti säännellä näitä palveluja;
 - ii) määräyksen ei katsota koskevan nimenomaisesti tietoyhteiskunnan palveluja, jos se koskee niitä vain epäsuorasti tai satunnaisesti;
- f) 'teknisellä määräyksellä' teknistä eritelmaa tai muuta vaatimusta taikka palveluja koskevaa määräystä, mukaan lukien sovellettavat hallinnolliset määräykset, jonka noudattaminen on oikeudellisesti tai tosiasiallisesti pakollista ja joka koskee kaupan pitämistä, palvelujen tarjoamista, palvelujen tarjoajien sijoittautumista tai käyttöä jäsenvaltiossa tai suuressa osassa sen aluetta sekä jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, joissa kielletään tuotteen valmistus, tuonti, kaupan pitäminen tai käyttö taikka joissa kielletään palvelujen tarjoaminen, palvelujen käyttö tai sijoittautuminen palvelujen tarjoajana, sanotun kuitenkin rajoittamatta 7 artiklan säännösten soveltamista.

--

Mukaan luetaan tekniset määräykset, jotka jäsenvaltioiden nimeämät viranomaiset ovat vahvistaneet ja jotka esitetään komission 2 artiklassa tarkoitetun komitean puitteissa laatimassa luettelossa, joka tarvittaessa saatetaan ajan tasalle.

--”

12. Kyseisen direktiivin 5 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle välittömästi teknisiä määräyksiä koskevat ehdotukset, paitsi kun on kyse kansainvälisen tai eurooppalaisen standardin käyttöönotosta sellaisenaan, jolloin pelkkä tiedonanto riittää, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 7 artiklan säännösten soveltamista. Niiden on toimitettava komissiolle myös ilmoitus niistä syistä, joiden vuoksi tällaisen teknisen määräyksen laatiminen on tarpeen, jollei näitä syitä selvitetä jo ehdotuksessa.”

13. Kyseisen direktiivin 10 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Kumotaan direktiivi 98/34/EY, sellaisena kuin se on muutettuna tämän direktiivin liitteessä III olevassa A osassa mainituilla säädöksillä ja määräyksillä, sanotun kuitenkaan vaikuttamatta jäsenvaltioiden velvollisuuteen noudattaa kumottavan direktiivin liitteessä III olevassa B osassa ja tämän direktiivin liitteessä III olevassa B osassa olevia määräaikoja, joiden kuluessa niiden on saatettava kyseisissä liitteissä luetellut direktiivit osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Viittauksia kumottuun direktiiviin pidetään viittauksina tähän direktiiviin liitteessä IV olevan vastaavuustaulukon mukaisesti.”

Romanian oikeus

14. Taksikuljetus- ja vuokrauspalveluista 20.1.2003 annetun lain nro 38/2003 (Legea nr. 38/2003 privind transportul în regim de taxi și în regim de închiriere)⁸ (jäljempänä laki nro 38/2003) 1¹ §:n j kohdassa ja 15 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1¹ §

--

j) taksien lähettäminen: taksikuljetukseen liittyvä toiminta, jossa asiakkaan tilaus otetaan vastaan puhelimitse tai muulla tavoin ja välitetään se taksinkuljettajalle radiolähetin-vastaanottimella

--

15 §

(1) Taksinlähetystoimintaa voi harjoittaa jokainen oikeushenkilö (jäljempänä varauskeskus), jolla on toimivaltaisen viranomaisen tämän lain mukaisesti myöntämä lupa, annetussa luvassa tarkoitetulla alueella.

(2) Taksin lähettämistä koskevan luvan saaminen edellyttää seuraavien asiakirjojen esittämistä:

- a) jäljennös kaupparekisterin antamasta rekisteröintitodistuksesta
- b) taksilla tai vuokra-autolla suoritettavan kuljetuksen hallinnoijan vakuutus, jonka mukaan varauskeskuksella on tarvittavat tekniset välineet, radiolähetin-vastaanotin, turvattu radiotaajuus, luvan saanut henkilöstö ja tarvittavat tilat;
- c) jäljennös varauskeskuksen työntekijöiden saamasta radiopuhelintodistuksesta, jonka viestintäalan toimivaltainen viranomainen on antanut;

⁸ Monitorul Oficial al României, osa I, nro 45, 28.1.2003.

d) jäljennös toimivaltaisen viranomaisen myöntämästä radiotaajuuksien käyttöluvasta.

--

(5) Taksipalveluja tarjoavat luvan saaneet liikenteenharjoittajat käyttävät tämän lain mukaista varauskeskusta sen kanssa syrjimättömin ehdoin tehdyn lähetyssopimuksen perusteella.

(6) Taksinlähetysspalvelut ovat pakollisia kaikkien luvan saaneiden liikenteenharjoittajien takseille, jotka harjoittavat toimintaansa kyseisellä paikkakunnalla, lukuun ottamatta paikkakuntia, joissa on annettu alle sata taksilupaa ja joissa palvelu on vapaaehtoinen.

--

(8) Luvan saaneiden liikenteenharjoittajien kanssa tehdyissä taksinlähetyssopimuksissa on oltava ehdot, jotka koskevat osapuolten velvollisuutta noudattaa tarjottavan palvelun laatua ja laillisuutta koskevaa sääntelyä sekä sovittuja etäisyysmaksuja.

(9) Varauskeskuksen kautta liikennöivät taksit voivat tarjota kuljetuspalvelua soveltamalla lähetyssopimuksen mukaisesti yhtenäistä tariffia tai ajoneuvoluokan mukaan eriytettyjä hintoja.

(10) Varauskeskus antaa luvan saaneiden liikenteenharjoittajien käyttöön radiolähetin-vastaanottimet taksien varustamista varten syrjimättömin ehdoin tehdyn vuokrasopimuksen perusteella.”

15. Bukarestin kunnan alueella taksipalveluja säännellään yleishyödyllisen paikallisen taksikuljetuspalvelun järjestämistä ja toteuttamista koskevasta delegoidusta hoidosta annetusta puiteasetuksesta, sopimusehdoista ja sopimuspuolen valinnasta 21.4.2008 tehdyn Bukarestin kunnanvaltuuston päätöksen nro 178/2008 (Hotărârea Consiliului General al Municipiului București nr. 178/2008 privind aprobarea Regulamentului-cadru, a Caietului de sarcini și a contractului de atribuire în gestiune delegată pentru organizarea și executarea serviciului public de transport local în regim de taxi, jäljempänä päätös nro 178/2008) säännöksillä. Kyseisen päätöksen liitteessä 1 olevan 21 §:n 1 momentin sanamuoto oli alun perin seuraava:

”Bukarestin kunnan alueella taksinlähetysspalvelut ovat pakollisia kaikkien luvan saaneiden liikenteenharjoittajien takseille, ja niitä voivat tarjota yksinomaan Bukarestin kunnan toimivaltaisen lupaviranomaisen hyväksymät varauskeskukset sellaisin ehdoin, joilla taataan asiakkaalle mahdollisuus käyttää näitä palveluja puhelimen avulla tai muulla tavoin varauskeskuksen välityksellä.”

16. Päätöstä nro 178/2008 muutettiin päätöksen nro 178/2008 muuttamisesta ja täydentämisestä 9.12.2017 tehdyllä Bukarestin kunnanvaltuuston päätöksellä nro 626/2017 (Hotărârea Consiliului General al Municipiului București nr. 626/19.12.2017 pentru modificarea și completarea Hotărârii Consiliului General al Municipiului București nr. 178/2008 privind aprobarea Regulamentului-cadru, a Caietului de sarcini și a contractului de atribuire în gestiune delegată pentru organizarea și executarea serviciului public de transport local în regim de taxi, jäljempänä päätös nro 626/2017).

17. Päätöksen nro 178/2008, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksen nro 626/2017 I §:llä, liitteessä 1 olevassa 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Laissa nro 38/2003 käytetyillä ja määritellyillä käsitteillä on tässä puiteasetuksessa sama merkitys, ja tässä puiteasetuksessa tarkoitetaan

--

i¹ 'millä tahansa muulla tavalla tapahtuvalla taksien lähettämällä' sellaisen varauskeskuksen harjoittamaa toimintaa, jolle toimivaltainen viranomaisen on antanut luvan vastaanottaa asiakkaiden tilaukset tietoteknisellä sovelluksella tai hyväksytyyn varauskeskuksen internetsivustolla tehtyjen tilausten kautta sekä välittää ne taksinkuljettajille radiolähetin-vastaanottimen välityksellä.

i² 'tietoteknisellä sovelluksella' yksinomaan luvan saaneelle varauskeskukselle kuuluvaa ja sen mukaan nimettyä ohjelmistoa, joka on asennettu kannettavaan tai kiinteään laitteeseen ja jota käytetään siinä.

--”

18. Päätöksen nro 178/2008, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksen nro 626/2017 II ja III §:llä, liitteessä 1 olevassa 21 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Bukarestin kunnan alueella taksinlähetysohjelmat ovat pakollisia kaikkien luvan saaneiden liikenteenharjoittajien takseille, ja niitä voivat tarjota yksinomaan Bukarestin kunnan toimivaltaisen lupaviranomaisen hyväksymät varauskeskukset sellaisin ehdoin, joilla taataan asiakkaalle mahdollisuus käyttää näitä palveluja puhelimen avulla tai muulla tavoin, mukaan luettuina internetsovellukset, joilla on oltava Bukarestin kunnan toimivaltaisen lupaviranomaisen antamassa taksinlähetysohjelmissa esiintyvä varauskeskuksen nimi.

--

(3)¹ Taksienlähetysohjelmat ovat pakollisia kaikkien Bukarestin kunnan alueella toimivien luvan saaneiden liikenteenharjoittajien takseille, ja niitä voivat tarjota yksinomaan Bukarestin kunnan toimivaltaisen lupaviranomaisen hyväksymät varauskeskukset sellaisin ehdoin, joilla taataan asiakkaalle mahdollisuus käyttää näitä palveluja puhelimen avulla tai muulla tavoin (tietoteknisillä sovelluksilla tai hyväksytyyn varauskeskuksen internetsivustolla tehtyjen tilausten kautta) sekä mahdollistetaan tilausten välittäminen taksinkuljettajille radiolähetin-vastaanottimen välityksellä.”

19. Saman päätöksen, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksen nro 626/2017 IV §:llä, liitteessä 1 olevassa 41 §:n 2¹ momentissa säädetään, että taksinkuljettajilla on taksitoimintaa harjoittaessaan muun muassa velvollisuus olla käyttämättä puhelimia tai muita mobiililaitteita kuljetuspalvelun suorittamisen aikana.

20. Mainitun päätöksen, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksen nro 626/201 V §:llä, liitteessä 1 olevan 59 §:n 6¹ momentissa säädetään seuraavaa:

”Sellaisten 21 §:n 3¹ momentissa säädettyjen velvoitteiden, joita sovelletaan kaikkiin rinnastettaviin toimintoihin niiden toteuttamistavasta tai -ympäristöstä riippumatta, noudattamatta jättämisestä, kun kuljettajan, jolle ei ole myönnetty lupaa, tai liikenteenharjoittajan, jolla on lupa kuljettaa henkilöä tai henkilöryhmää Bukarestin kunnan alueella, ja asiakkaiden välille on luotu yhteys, määrätään sakko, jonka suuruus on 4 500–5 000 [Romanian leuta (RON) (noin 929–1032 euroa)].”

Pääasia, oikeudenkäyntimenettely ja ennakkoratkaisukysymykset

21. S.C. Star Taxi App SRL (jäljempänä Star Taxi App), joka on Romanian oikeuden mukaisesti perustettu yhtiö, ylläpitää samannimistä älypuhelimien sovellusta, joka luo suoran yhteyden taksipalvelujen käyttäjien ja taksinkuljettajien välille.

22. Kyseisellä sovelluksella voidaan tehdä haku, joka antaa luettelon taksimatkaan käytettävissä olevista taksinkuljettajista. Asiakas voi tällöin vapaasti valita tietyn kuljettajan. Star Taxi App ei välitä tilauksia taksinkuljettajille eikä vahvista taksimatkan hintaa, joka maksetaan suoraan kuljettajalle matkan päättyessä.

23. Star Taxi App tekee palvelujen suorittamista koskevia sopimuksia suoraan sellaisten taksinkuljettajien kanssa, joilla on lupa ja oikeus tarjota taksipalveluja, mutta ei valitse heitä eikä ota heitä palvelukseensa. Nämä sopimukset koostuvat siitä, että kyseisten kuljettajien käyttöön annetaan tietotekninen sovellus, älypuhelin, johon sovellus on asennettu, ja SIM-kortti, johon liittyy rajoitettu datansiirtomahdollisuus sovelluksen käyttämistä varten, ja vastineeksi tästä taksinkuljettaja suorittaa kuukausittain maksun Star Taxi Appille. Kyseinen yhtiö ei myöskään valvo ajoneuvojen ja niiden kuljettajien laatua eikä kuljettajien käyttäytymistä.

24. Bukarestin kunnanvaltuusto teki 19.12.2017 päätöksen nro 626/2017, jolla taksinlähetystoiminnalle myönnettävän luvan hakemista koskevan velvoitteen soveltamisalaa laajennettiin Star Taxi Appin kaltaisiin tietoteknisten sovellusten käyttäjiin. Star Taxi Appille määrättiin tämän lainsäädännön rikkomisesta 4 500 RON:n (noin 945 euron) suuruinen sakko.

25. Koska Star Taxi App katsoi, että sen toiminta on tietoyhteiskunnan palvelu, johon sovelletaan direktiivin 2000/31 4 artiklan 1 kohdassa säädettyä ennakkoluvan vaatimisen kieltämistä, se teki ensin hallinnollisen oikaisuvaatimuksen, jossa se vaati päätöksen nro 626/2017 kumoamista. Tämä pyyntö hylättiin sillä perusteella, että riidanalainen lainsäädäntö oli yhtäältä tullut välttämättömäksi sen vuoksi, että luvattomien oikeudellisten yksiköiden tilausten vastaanottamistapojen laitton käyttö on todettu huomattavan laajaksi, ja toisaalta sillä perusteella, ettei sillä loukata sähköisessä muodossa suoritettavien palvelujen tarjoamisen vapautta, koska siinä tarjotaan välityspalvelua henkilöiden taksikuljetuksia koskevan toiminnan yhteydessä.

26. Star Taxi App nosti näin ollen Tribunalul Bucureștissa (Bukarestin alioikeus, Romania) kanteen, jossa vaaditaan päätöksen nro 626/2017 kumoamista.

27. Tässä tilanteessa Tribunalul București päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko direktiivin [98/34] (1 artiklan 2 alakohta), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä [98/48], ja direktiivin [2000/31] [2 artiklan a alakohdan] nojalla säännöksiä, joiden mukaan tietoyhteiskunnan palveluilla tarkoitetaan 'kaikkia etäpalveluina sähköisessä muodossa palvelun vastaanottajan henkilökohtaisesta pyynnöstä toimitettavia palveluja, joista – – maksetaan korvaus', tulkittava siten, että Star Taxi Appin harjoittaman toiminnan (toisin sanoen palvelun, joka saattaa taksien asiakkaat ja taksinkuljettajan suoraan yhteyteen sähköisen sovelluksen avulla) kaltaista toimintaa on pidettävä nimenomaan tietoyhteiskunnan ja yhteistyötalouden palveluna (kun otetaan huomioon, ettei Star Taxi App täytä kuljetusalan toimijan edellytyksiä, jotka unionin tuomioistuin totesi Uberia koskevan tuomion Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, 39 kohdassa)?
- 2) Mikäli Star Taxi Appin [suorittaman palvelun] katsotaan olevan tietoyhteiskunnan palvelu, onko Star Taxi Appin toimintaan direktiivin [2000/31] 4 artiklan, direktiivin [2006/123] 9, 10 ja 16 artiklan sekä SEUT 56 artiklan säännösten ja määräysten nojalla sovellettava palvelujen vapaan tarjoamisen periaatetta? Mikäli tähän vastataan myöntävästi, ovatko nämä oikeussäännöt esteenä [pätöksen nro 626/2017] kaltaiselle sääntelylle ja erityisesti sen I, II, III, IV ja V §:lle?
- 3) Mikäli direktiiviä [2000/31] voidaan soveltaa Star Taxi Appin tarjoamaan palveluun, ovatko rajoitukset, joita jäsenvaltio asettaa sähköisen välityspalvelun tarjoamisen vapaudelle edellyttämällä hyväksyntää tai toimilupaa, päteviä toimenpiteitä, joilla voidaan poiketa direktiivin [2000/31] 3 artiklan 2 kohdassa säädetystä saman direktiivin 3 artiklan 4 kohdan nojalla?

4) Ovatko direktiivin [2015/1535] 5 artiklassa tarkoitetut säännökset esteenä [päätöksen nro 626/2017] I, II, III, IV ja V §:n kaltaisen sääntelyn täytäntöönpanolle, joka on tehty ilmoittamatta komissiolle aikomuksesta toteuttaa tällaisia toimenpiteitä?”

28. Ennakkoratkaisupyyntö saapui unionin tuomioistuimeen 29.1.2019. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Star Taxi App, Unitatea Administrativ Teritorială Municipiul București prin Primar General (Bukarestin alueellinen hallintoviranomainen, jäljempänä Bukarestin kunta), Alankomaiden hallitus ja komissio. Star Taxi App ja komissio vastasivat myös kirjallisesti unionin tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin, koska tämä päätti ratkaista asian ilman suullista käsittelyä covid-19-pandemiaan liittyvien riskien vuoksi.

Asian tarkastelu

29. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää neljä ennakkoratkaisukysymystä, jotka koskevat useiden unionin oikeussääntöjen tulkintaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa asiayhteydessä. Tarkastelen näitä kysymyksiä niiden esittämisjärjestyksessä ja käsittelen toista ja kolmatta kysymystä yhdessä. On huomattava, ettei kaikkia ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemia unionin oikeussääntöjä voida kuitenkaan soveltaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen tilanteeseen. Esitetyt kysymykset on siis muotoiltava uudelleen.

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

Alustavat huomautukset

30. Ensinnäkin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessään direktiivin 98/34, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 98/48, 1 artiklan 2 alakohtaan. Direktiivi 98/34 kuitenkin kumottiin ja korvattiin direktiivillä 2015/1535 ennen päätöksen nro 626/2017 tekemistä. Direktiivin 2015/1535 10 artiklan toisen kohdan mukaan viittauksia kumottuun direktiiviin pidetään viittauksina direktiiviin 2015/1535.

31. Kuten komissio perustellusti toteaa huomautuksissaan, käsitteellä ”yhteistyötalous” ei ole oikeudellista merkitystä unionin oikeudessa, koska siinä myönnetään erityinen asema ainoastaan tietoyhteiskunnan palveluille.

32. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee näin ollen ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään lähinnä sitä, onko direktiivin 2000/31 2 artiklan a alakohtaa, luettuna yhdessä direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan kanssa, tulkittava siten, että palvelu, jolla asiakkaiden ja taksinkuljettajien välille luodaan suora yhteys sähköisen sovelluksen avulla, on ”tietoyhteiskunnan palvelu”.

Direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan b alakohta

33. Muistutettakoon, että direktiivin 2000/31 2 artiklan a alakohdassa määritellään tietoyhteiskunnan palvelu viittaamalla direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan b alakohtaan.

34. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan tietoyhteiskunnan palvelulla tarkoitetaan ”kaikkia etäpalveluina sähköisessä muodossa palvelun vastaanottajan henkilökohtaisesta pyynnöstä toimitettavia palveluja, joista tavallisesti maksetaan korvaus”. Myös nämä ilmaiset määritellään. Sähköisessä muodossa toimitettavalla palvelulla tarkoitetaan ”palvelua, joka lähetetään lähetyspaikasta ja vastaanotetaan määränpäässä tietoja elektronisesti käsittelevien laitteiden – tai tietojen säilytyksen avulla ja joka lähetetään, siirretään ja vastaanotetaan kokonaan linjoja, radioyhteyttä, optisia tai muita elektromagneettisia välineitä käyttäen”.

35. Vaikuttaa selvältä, että Star Taxi Appin tarjoaman palvelun kaltainen palvelu vastaa edellä mainittua määritelmää.

36. Ensinnäkin tätä palvelua nimittäin tarjotaan korvausta vastaan, koska taksinkuljettajat maksavat sen käytöstä. Vaikka tämä käyttö on matkustajille maksutonta, myös heitä on pidettävä palvelun vastaanottajina. Tämä ei kyseenalaista sitä, että Star Taxi Appin palvelu suoritetaan korvausta vastaan. Riittää nimittäin, että kyseinen palvelu on maksullinen yhdelle käyttäjryhmälle, tässä tapauksessa taksinkuljettajille.⁹

37. Toiseksi kyseinen palvelu tarjotaan etäpalveluna: se ei edellytä palveluntarjoajan (Star Taxi Appin) ja vastaanottajien (kuljettajien ja matkustajien) samanaikaista läsnäoloa. Kyseisen palvelun kahden käyttäjryhmän samanaikainen läsnäolo on tämän jälkeen tietenkin välttämätöntä, jotta myöhempi kuljetuspalvelu voidaan suorittaa. Se on kuitenkin käsiteltävässä asiassa kyseessä olevasta yhteen saattamisesta koostuvasta palvelusta erillinen palvelu.

38. Kolmanneksi käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva palvelu tarjotaan myös palvelun vastaanottajan henkilökohtaisesta pyynnöstä. Tarkemmin sanottuna tarvitaan samanaikainen pyyntö kahdelta vastaanottajalta: kuljettajalta hänen ollessaan liitettyä palveluun ja matkustajalta, joka haluaa saada tietoa käytettävissä olevista kuljettajista.

39. Neljänneksi ja viimeiseksi kyseinen palvelu tarjotaan sähköisessä muodossa. Se toimii nimittäin sovelluksen avulla eli älypuhelimien ohjelmistolla ja näin ollen elektronisella tietojenkäsittely- ja -tallennuslaitteella. Se välitetään matkapuhelimen avulla tai muulla internetyhteydellä eli sähköisillä viestintävälineillä.

40. On totta, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamien tietojen mukaan Star Taxi App antaa taksinkuljettajien käyttöön myös älypuhelimia, joihin sen sovellus on asennettu, jotta nämä voivat käyttää kyseessä olevaa palvelua. Tätä palvelun osaa ei toimiteta etäpalveluna eikä sähköisessä muodossa, eikä se siis vastaa edellä mainittua määritelmää. Tämä käyttöön asettaminen on kuitenkin palvelun liitännäinen osatekijä, jonka tarkoituksena on helpottaa pääasiallista palvelua, jolla kuljettajat saatetaan yhteen matkustajien kanssa. Tämä seikka ei siis kyseenalaista sitä, että Star Taxi Appin toiminta on etäpalveluna tarjottavaa palvelua.

41. Näin ollen on katsottava, että Star Taxi Appin toiminnan kaltainen toiminta vastaa direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettua tietoyhteiskunnan palvelun määritelmää.¹⁰

⁹ Ks. vastaavasti tuomio 19.12.2019, Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112, 46 kohta).

¹⁰ Ks. vastaavasti tuomio 20.12.2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, 35 kohta).

Tuomio Asociación Profesional Elite Taxi

42. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin, että tietyissä olosuhteissa palvelun ei voida katsoa kuuluvan tietoyhteiskunnan palvelun käsitteeseen, vaikka tämä palvelu täyttää ainakin tiettyjen osiensa puolesta direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan b alakohdassa esitettyyn määritelmään sisältyvät ominaispiirteet.¹¹

43. Näin on erityisesti silloin, kun sähköisessä muodossa suoritettava palvelu on erottamattomasti yhteydessä toiseen palveluun, joka muodostaa pääasiallisen suorituksen ja jota ei suoriteta sähköisessä muodossa, kuten kuljetuspalveluun.¹²

44. Unionin tuomioistuimen mukaan tälle erottamattomalle yhteydelle on ominaista se, että sähköisessä muodossa suoritettavan palvelun tarjoaja määrää toisen palvelun olennaisista näkökohdista, mukaan lukien tämän toisen palvelun suorittajien valinnasta.^{13 14}

45. Tilanne näyttää kuitenkin olevan erilainen Star Taxi Appin tarjoaman palvelun kaltaisen palvelun tapauksessa. Star Taxi Appin ei ensinnäkään tarvitse ottaa palvelukseen taksinkuljettajia, koska heillä on toimilupa ja tarvittavat resurssit kaupunkiliikenteen palvelujen suorittamiseen. Star Taxi App tarjoaa heille palveluaan ainoastaan täydentävänä palveluna, joka tehostaa heidän omia palvelujaan. Star Taxi Appin kannalta taksinkuljettajat eivät ole työntekijöitä, kuten Uberin kuljettajat, vaan asiakkaita eli palvelun vastaanottajia. Toiseksi Star Taxi App ei käytä määräysvaltaa eikä ratkaisevaa vaikutusvaltaa taksinkuljettajien kuljetuspalvelujen tarjoamisen edellytyksiin, sillä he vahvistavat vapaasti nämä edellytykset voimassa olevassa lainsäädännössä mahdollisesti asetetuissa rajoissa.¹⁵

46. En siis yhdy Bukarestin kunnan näkemykseen, jonka mukaan pääasian tilanne voidaan rinnastaa tuomioon Asociación Profesional Elite Taxi¹⁶ johtaneen asian tilanteeseen.

47. On totta, että Star Taxi Appin palvelu on liitännäinen taksikuljetuspalveluihin nähden ja että se on taloudellisesti riippuvainen näistä palveluista, koska se olisi merkityksetön ilman niitä.

48. Tämä riippuvuus on kuitenkin täysin erilainen kuin UberPop-sovelluksen ylläpitäjän ja sovelluksen yhteydessä toimivien kuljettajien väliselle suhteelle ominainen riippuvuus. Voidakseen tarjota välityspalveluaan mainitun sovelluksen avulla Uberin oli nimittäin perustettava tyhjästä vastaava kuljetuspalvelu, jonka suorittavat ei-ammattimaiset kuljettajat, joita ei aiemmin ollut olemassa, ja vastattava näin ollen sen yleisestä toiminnasta.¹⁷ UberPop-sovellus ei siten voinut toimia ilman kuljettajien suorittamia palveluja, eivätkä kuljettajat voineet tarjota näitä palveluja taloudellisesti kestäväällä tavalla ilman kyseistä sovellusta. Tästä syystä Uberin liiketoimintamalli ja -strategia edellyttävät, että kyseinen yhtiö määrittää kuljetuspalvelun olennaiset edellytykset hinnasta alkaen siten, että siitä tulee tosiasiallisesti, vaikkakin välillisesti, palvelujen suorittaja.¹⁸

11 Tuomio 20.12.2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, 38–42 kohta).

12 Ks. vastaavasti tuomio 20.12.2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, tuomiolauselma).

13 Tuomio 20.12.2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, 39 kohta).

14 Vaikka unionin tuomioistuin ei käyttänyt termiä ”palvelukseen ottaminen” todennäköisesti siksi, ettei sen tarvitse ottaa kantaa Uberin kuljettajien kiistanalaiseen asemaan työoikeudelliselta kannalta, työntekijöiden valinnan on kuitenkin katsottava tarkoittavan tällaista toimenpidettä.

15 Bukarestin kunta väittää huomautuksissaan, että Star Taxi App otti 1.2.2018 käyttöön uusia palveluja, jotka mahdollistivat matkan hinnan maksamisen pankkikortilla ja joissa vahvistettiin matkan vähimmäishinta. Star Taxi App kuitenkin kiistää vahvasti tämän väitteen vastatessaan unionin tuomioistuimen tältä osin esittämään nimenomaiseen kysymykseen. Kyseessä on siis tosiseikka, jota ei ole näytetty toteen pääasian oikeudenkäynnissä. Joka tapauksessa vaikuttaa siltä, että nämä lisäpalvelut eivät voi muuttaa Star Taxi Appin toiminnan kokonaisarviointia (ks. vastaavasti tuomio 19.12.2019, Airbnb Ireland, C-390/18, EU:C:2019:1112, 58–64 kohta).

16 Tuomio 20.12.2017 (C-434/15, EU:C:2017:981).

17 Unionin tuomioistuin totesi näin 20.12.2017 antamansa tuomion Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981) 38 kohdassa. Ks. palvelutarjouksen luomisen ja kyseisiin palveluihin kohdistuvan määräysvallan käytön välisestä korrelaatiosta myös ratkaisuehdotukseni Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:336, 64 ja 65 kohta).

18 Uberin toiminnan laajemman kuvauksen osalta viittaan ratkaisuehdotukseeni Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:364).

49. Star Taxi Appin tarjoama palvelu sitä vastoin liittyy jo olemassa olevaan ja järjestettyyn taksikuljetuspalveluun. Star Taxi Appin rooli rajoittuu liitännäisen palvelun ulkopuolisen palveluntarjoajan rooliin, joka on hyödyllinen mutta ei olennainen pääasiallisen palvelun eli kuljetuspalvelun tehokkuuden kannalta. Vaikka Star Taxi Appin tarjoama palvelu on siis taloudellisesti riippuvainen kuljetuspalvelusta, se voi olla toiminnallisesti riippumaton ja sen voi tarjota kuljetuspalvelujen tarjoajista erillinen palveluntarjoaja. Nämä kaksi palvelua eivät näin ollen liity erottamattomasti toisiinsa edellisessä kohdassa mainitussa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.¹⁹

50. Bukarestin kunta väittää, että Star Taxi Appin palvelua on pidettävä taksikuljetuspalvelun erottamattomana osana, koska kansallisessa lainsäädännössä tällainen palvelu luokitellaan ”taksinlähetyksipalveluksi”, joka on pakollinen kaikille taksikuljetuksen tarjoajille.

51. Tältä osin riittää, kun todetaan, että jäsenvaltiot voivat kuljetuspalvelujen sääntelyn yhteydessä vapaasti vaatia liikenteenharjoittajia käyttämään muita palveluja, myös tietoyhteiskunnan palveluja. Tämä vaatimus ei kuitenkaan merkitse sitä, ettei viimeksi mainittuihin palveluihin sovelleta direktiivin 2000/31 säännöksiä tai ettei jäsenvaltioilla ole siitä johtuvia velvoitteita.

Vastaus ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen

52. Star Taxi Appin tarjoaman kaltaisella ammattimaisten taksinkuljettajien ja matkustajien välisen älypuhelimien sovelluksen avulla suoritettavalla välityspalvelulla on siis direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetun tietoyhteiskunnan palvelun ominaispiirteet, mutta se ei kuitenkaan ole erottamattomasti yhteydessä kuljetuspalveluun edellä mainitussa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.²⁰

53. Ehdotan näin ollen, että ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan siten, että direktiivin 2000/31 2 artiklan a alakohtaa, luettuna yhdessä direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan kanssa, on tulkittava siten, että tietoyhteiskunnan palveluna on pidettävä palvelua, jolla asiakkaiden ja taksinkuljettajien välille luodaan sähköisen sovelluksen avulla suora yhteys, jos kyseinen palvelu ei ole erottamattomasti yhteydessä taksikuljetuspalveluun, jolloin se ei ole sen erottamaton osa tuomiossa Asociación Profesional Elite Taxi²¹ tarkoitetulla tavalla.

Toinen ja kolmas ennakkoratkaisukysymys

54. Toisella ja kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta arvioimaan päätöstä nro 626/2017 direktiivin 2000/31 3 ja 4 artiklan, direktiivin 2006/123 9, 10 ja 16 artiklan sekä SEUT 56 artiklan perusteella. Tarkastelen näitä kysymyksiä jokaisen edellä mainitun säädöksen perusteella ja aloitan säädöksestä, joka sisältää erityisesti tietoyhteiskunnan palveluja koskevia säännöksiä, eli direktiivistä 2000/31.

19 Ks. vastaavasti tuomio 19.12.2019, Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112, 55 kohta) ja ratkaisuehdotukseni samassa asiassa (C-390/18, EU:C:2019:336, 57–59 kohta).

20 Tuomio 20.12.2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981).

21 Tuomio 20.12.2017 (C-434/15, EU:C:2017:981).

Direktiivi 2000/31

55. Toisella ja kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko direktiivin 2000/31 3 ja 4 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa päätöksen nro 178/2008, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä nro 626/2017, tavoin sähköisessä muodossa suoritettaville taksinkuljettajien ja mahdollisten matkustajien välisille välityspalveluille asetetaan sama luvan saamista koskeva vaatimus kuin muilla tavoin, muun muassa radion välityksellä, suoritettavien ”taksinlähetyspalvelujen” tarjoajille.

– Direktiivin 2000/31 3 artikla

56. Aluksi on todettava, että koska Star Taxi App on Romanian oikeuden mukaisesti perustettu yhtiö, jonka kotipaikka on Bukarest, pääasia rajoittuu yhden ainoan jäsenvaltion alueelle.

57. Direktiivin 2000/31 3 artiklan 1 kohdassa edellytetään kuitenkin ainoastaan, että jäsenvaltiot huolehtivat siitä, että niiden alueelle sijoittautuneiden palveluntarjoajien tarjoamien tietoyhteiskunnan palvelujen osalta noudatetaan voimassa olevia yhteensovitettuun alaan, sellaisena kuin se on määritelty direktiivin 2 artiklan h alakohdassa, kuuluvia kysymyksiä koskevia kansallisia säännöksiä. Kyseisen direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltioita kielletään lisäksi lähtökohtaisesti rajoittamasta toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevien tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisen vapautta, ja saman direktiivin 3 artiklan 4 kohdassa säädetään tätä kieltoa koskevista poikkeuksista.

58. Direktiivin 2000/31 3 artiklassa vahvistetaan siis eräänlainen periaate tietoyhteiskunnan palvelujen vastavuoroisesta tunnustamisesta jäsenvaltioiden välillä. Tästä seuraa, ettei kyseistä artiklaa sovelleta tilanteeseen, jossa tietoyhteiskunnan palvelun tarjoaja tarjoaa palvelua alkuperäjäsenvaltiossaan. Direktiivin 2000/31 3 artiklaa ei näin ollen voida soveltaa pääasiaan.

– Direktiivin 2000/31 4 artikla

59. Direktiivin 2000/31 4 artiklassa kielletään jäsenvaltioita asettamasta tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajan toiminnan aloittamisen tai jatkamisen edellytykseksi ennakkolupaa tai vaikutukseltaan vastaavaa vaatimusta.

60. Tämä säännös sisältyy direktiivin 2000/31 II luvussa, jonka otsikko on ”Periaatteet”, olevaan 1 jaksoon ”Sijoittautumista ja tietojen antamista koskevat vaatimukset”. Kyseisessä II luvussa vahvistetaan joukko tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajien oikeuksia ja velvoitteita, joiden noudattaminen jäsenvaltioiden on varmistettava. Näiden säännösten tarkoituksena on kyseisiä palveluja koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistaminen, jotta voidaan varmistaa direktiivin 2000/31 3 artiklaan perustuvan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen tehokkuus. Kyseisen direktiivin II luvun säännöksillä yhdenmukaistetaan siten säännöt, joita jäsenvaltiot asettavat alueelleen sijoittautuneille tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajille.²²

61. Kaiken logiikan mukaan sama koskee kaikkien tällaisten palvelujen lupajärjestelmien kieltämistä. Tämä kieltäminen on siis pätevä, kun on kyse näiden palvelujen tarjoajista omissa alkuperäjäsenvaltiossaan. Direktiivin 2000/31 4 artiklan 1 kohtaa voidaan tällöin lähtökohtaisesti soveltaa pääasiassa.

²² Ks. myös direktiivin 2000/31 1 artiklan 2 kohta, jonka mukaan ”tällä direktiivillä lähennetään siinä määrin, kuin se on tarpeen 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi, tietyt tietoyhteiskunnan palveluihin sovellettavia kansallisia säännöksiä, jotka koskevat sisämarkkinoita, palvelun tarjoajien sijoittautumista, kaupallista viestintää, sähköisessä muodossa tehtäviä sopimuksia, välittäjien vastuuta, käytännösääntöjä, tuomioistuinten ulkopuolella tapahtuvaa riitojen ratkaisemista, oikeussuojakeinoja ja jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä”.

62. Kyseisen direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetty kielto ei kuitenkaan rajoita niiden lupajärjestelmien soveltamista, jotka eivät koske erityisesti ja yksinomaan tietoyhteiskunnan palveluja. On siis selvitettävä, koskeeko pääasiassa kyseessä oleva lupajärjestelmä erityisesti ja yksinomaan tietoyhteiskunnan palveluja.

63. Heti aluksi on huomautettava, että direktiivin 2000/31 4 artiklan 2 kohta on vaativampi kuin vastaava varauma, joka sisältyy direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan e alakohtaan ”palveluja koskevan määräyksen” määritelmässä. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan sen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät säännöt, jotka eivät *erityisesti* koske tietoyhteiskunnan palveluja. Direktiivin 2000/31 4 artiklan 2 kohdassa sallitaan sitä vastoin direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetyn kiellon soveltaminen ainoastaan lupajärjestelmiin, jotka koskevat sekä *erityisesti* että *yksinomaan* tietoyhteiskunnan palveluja.

64. Ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvien tietojen mukaan Romanian oikeudessa taksinlähetysoiminnan aloittamiseen edellytettävää lupaa koskeva vaatimus johtuu kuitenkin lain nro 38/2003 15 §:n 1 momentista. Kyseisen pykälän seuraavissa momenteissa määritellään edellytykset, joiden täyttymistä luvan saaminen edellyttää, luvan myöntämisen edellytykset ja tämän toiminnan harjoittamiseen sovellettavat säännöt.

65. Lupien myöntämiseen toimivaltaiset eri viranomaiset, tässä tapauksessa Bukarestin kunta, panevat tämän jälkeen nämä säännökset täytäntöön paikallisella tasolla. Bukarestin kunta teki tätä varten päätöksen nro 178/2008. Kyseistä päätöstä muutettiin myöhemmin päätöksellä nro 626/2017, jossa ottamalla käyttöön käsite ”millä tahansa muulla tavalla tapahtuva taksien lähettäminen”²³ selvennettiin, että lupavelvollisuutta sovelletaan Star Taxi Appin tarjoamien kaltaisiin palveluihin eli taksinkuljettajien ja matkustajien välisestä välitystoiminnasta muodostuviin tietoyhteiskunnan palveluihin.

66. Oikeudellinen kysymys, johon on siis vastattava, koskee sitä, onko kansallinen säännös, josta seuraa, että tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajilla on luvan hankkimista koskeva velvoite, joka jo muutoin on asetettu sellaisten samankaltaisten palvelujen tarjoajille, jotka eivät ole tietoyhteiskunnan palveluja, direktiivin 2000/31 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu lupajärjestelmä, joka koskee erityisesti ja yksinomaan tämän jälkimmäisen palveluryhmän tarjoajia.

67. Tähän kysymykseen on nähdäkseni vastattava kieltävästi.

68. Direktiivin 2000/31 4 artiklan 2 kohdan tarkoituksena on välttää epäyhdenvertainen kohtelu tietoyhteiskunnan palvelujen ja kyseisen käsitteen piiriin kuulumattomien samankaltaisten palvelujen välillä. Kun yleistä lupajärjestelmää on tarkoitus soveltaa myös sähköisessä muodossa suoritettaviin etäpalveluihin, on nimittäin todennäköistä, että nämä palvelut korvaavat taloudellisesti ”perinteisillä” välineillä tarjottavat palvelut ja ovat tästä syystä suorassa kilpailutilanteessa tämän toisen palveluryhmän kanssa. Jos luvan hankkimista koskevaa velvoitetta ei olisi, tietoyhteiskunnan palvelut olisivat etuoikeutetussa kilpailuasemassa vilpittömän kilpailun periaatteen ja yhdenvertaisen kohtelun periaatteen vastaisesti.²⁴ Vaikka siis unionin lainsäätäjän tarkoituksena oli direktiivin 2000/31 antamisella edistää tietoyhteiskunnan palvelujen kehittämistä, sen tarkoituksena ei ollut antaa taloudellisille toimijoille mahdollisuutta välttää lakisääteisiä velvoitteita pelkästään sillä verukkeella, että ne toimivat ”verkossa”. Nämä huolenaiheet olivat nähdäkseni taustalla tuomioon Asociación Profesional Elite Taxi²⁵ johtaneessa asiassa.

²³ Toisin sanoen muilla tavoin kuin radion avulla, käytännössä tietoteknisten välineiden avulla.

²⁴ Muistutan, että vaikka unionin oikeudessa kaikki tietoyhteiskunnan palveluja koskevat lupajärjestelmät ovat kiellettyjä direktiivin 2000/31 4 artiklan 1 kohdan nojalla, tällaiset järjestelmät ovat tietyin edellytyksin sallittuja muiden palveluryhmien kohdalla direktiivin 2006/123 9 ja 10 artiklan tai SEUT 49 artiklan mukaisesti.

²⁵ Tuomio 20.12.2017 (C-434/15, EU:C:2017:981).

69. Koska tietoyhteiskunnan palvelut perustuvat viimeaikaiseen erityisen nopeaan tekniikan kehitykseen, nämä palvelut tulevat usein markkinoille, joilla on jo ”perinteisiä” palveluja. Näihin perinteisiin palveluihin voidaan soveltaa lupajärjestelmiä. Kyseessä olevien kansallisten säännösten sisällön ja sanamuodon mukaan voi kuitenkin olla enemmän tai vähemmän ilmeistä, että tiettyjä sääntöjä, kuten lupajärjestelmiä, jotka on suunniteltu sellaisia palveluja varten, joita ei toimiteta etäpalveluina sähköisessä muodossa, sovelletaan tällä tavoin tarjottaviin samankaltaisiin palveluihin, jotka kuuluvat näin ollen tietoyhteiskunnan palvelun käsitteen piiriin. Voi siis osoittautua tarpeelliseksi tämentää olemassa olevia sääntöjä lainsäädännön tai täytäntöönpanon tasolla, jotta voidaan vahvistaa niiden soveltaminen tietoyhteiskunnan palveluihin. Tällainen lainsäädännöllinen tai hallinnollinen toimenpide, jossa tietoyhteiskunnan palveluihin sovelletaan jo olemassa olevia sääntöjä, ei kuitenkaan merkitse erityisesti ja yksinomaan näitä palveluja koskevan uuden lupajärjestelmän perustamista. Sillä pikemminkin mukautetaan olemassa olevaa järjestelmää uusiin olosuhteisiin.

70. Direktiivin 2000/31 4 artiklan 2 kohta menettäisi nähdäkseni näin ollen tehokkaan vaikutuksensa, jos tällaisen ”teknisen” toimenpiteen vuoksi saman artiklan 1 kohtaan sisältyvä kielto estäisi tiettyjen voimassa olevien lupajärjestelmien soveltamisen tietoyhteiskunnan palveluihin, kun niihin voitaisiin soveltaa muita järjestelmiä itsenäisesti mainitun 4 artiklan 2 kohdan nojalla.

71. Samaa päättelyä sovelletaan silloin, kun jo voimassa olevan lupajärjestelmän laajentaminen tietoyhteiskunnan palveluihin edellyttää mukautuksia niiden erityispiirteiden vuoksi, jotka näillä palveluilla on niihin palveluihin nähden, joita varten kyseinen järjestelmä on alun perin suunniteltu. Nämä mukautukset voivat koskea muun muassa luvan saamisen edellytyksiä. Kuten jäljempänä osoitan, nimenomaan tällaisten mukautusten puuttuminen voi kyseenalaistaa lupajärjestelmän tietoyhteiskunnan palveluihin soveltamisen laillisuuden.

72. Lopuksi katson, ettei unionin tuomioistuimen tuomiossa Falbert ym.²⁶ omaksumaa ratkaisua voida soveltaa analogisesti nyt käsiteltävään asiaan, kuten komissio esittää. Kyseisessä tuomiossa²⁷ unionin tuomioistuin katsoi, että kansallista määräystä, jonka tavoitteena on laajentaa olemassa oleva määräys koskemaan tietoyhteiskunnan palveluita, on pidettävä direktiivin 98/34 1 artiklan 5 alakohdassa²⁸ tarkoitettuna ”palveluja koskevana määräyksenä”. Kuten jo totesin edellä tämän ratkaisuehdotuksen 63 kohdassa, direktiivissä 2015/1535 tarkoitettut palveluja koskevat määräykset ovat kuitenkin erityisesti tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä, kun taas direktiivin 2000/31 4 artiklan 1 kohdassa kielletään ainoastaan näitä palveluja erityisesti ja yksinomaan koskevat lupajärjestelmät. Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansalliset säännökset, joilla pelkästään säädetään yritysten sijoittautumisedellytyksistä tai palveluiden tarjoamisen edellytyksistä, kuten säännökset, joissa elinkeinotoiminnan harjoittamisen edellytykseksi asetetaan ennakkolupa, eivät ole direktiivissä 2015/1535 tarkoitettuja teknisiä määräyksiä, ja tätä periaatetta sovelletaan myös palveluja koskeviin määräyksiin.²⁹ Olisi siis epäjohdonmukaista soveltaa tulkintaa koskevaa analogiaa direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan e alakohdan ja direktiivin 2000/31 4 artiklan 2 kohdan, joka koskee nimenomaan lupajärjestelmiä, välillä.

73. Edellä esitetyistä syistä katson, että direktiivin 2000/31 4 artiklan 2 kohtaa on tulkittava siten, että kansallinen säännös, jolla luvan hankkimista koskeva velvoite laajennetaan tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajiin ja joka jo koski samankaltaisten muiden kuin tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajia, ei ole lupajärjestelmä, joka koskee erityisesti ja yksinomaan viimeksi mainitun palveluryhmän tarjoajia. Kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohtaan sisältyvä kielto ei siis ole esteenä tällaisen järjestelmän soveltamiselle tietoyhteiskunnan palveluihin.

26 Tuomio 20.12.2017 (C-255/16, EU:C:2017:983).

27 Tuomio 20.12.2017, Falbert ym. (C-255/16, EU:C:2017:983, 35 kohta).

28 Nykyisin direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan e alakohta.

29 Tuomio 20.12.2017, Falbert ym. (C-255/16, EU:C:2017:983, 16–18 kohta).

74. Tämän toteamisen edellytyksenä on kuitenkin, että olemassa olevan lupajärjestelmän kattamat palvelut, joita ei toimiteta sähköisessä muodossa, ja tietoyhteiskunnan palvelut, joihin kyseinen järjestelmä laajennetaan, ovat tosiasiallisesti taloudellisesti vastaavia. Tätä vastaavuutta on arvioitava palvelun käyttäjän näkökulmasta siten, että palvelujen on oltava keskenään vaihdettavissa.

75. Pääasian asianosaiset näyttävät kuitenkin olevan eri mieltä tästä kysymyksestä. Bukarestin kunta nimittäin väittää huomautuksissaan, että Star Taxi Appin harjoittaman toiminnan kaltainen toiminta vastaa laissa nro 38/2003 tarkoitettua taksinlähetystoimintaa ja että siihen sovelletaan siten kyseisestä laista johtuvaa varauskeskuksen luvan hankkimista koskevaa velvoitetta. Näin ollen päätös nro 626/2017, samoin kuin päätös nro 178/2008, on tehty tätä lakia sovellettaessa. Star Taxi App sitä vastoin kiistää tämän väitteen ja toteaa, että sen toiminta on luonteeltaan erilaista ja että se ainoastaan luo yhteyden taksinkuljettajien ja asiakkaiden välille eikä näin ollen kuulu mainitun lain säännösten soveltamisalaan.

76. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei valitettavasti näytä ratkaisseensa tätä seikkaa, koska se yhtäältä mainitsee lain nro 38/2003 yhtenä pääasian ratkaisemisen kannalta merkityksellisenä säädöksenä mutta toisaalta toteaa, että käsitteen ”taksien lähettäminen” ulottaminen tietoteknisiin sovelluksiin ”ylittää oikeudellisen kehyksen”. Pelkästään sillä, miten unionin tuomioistuin tulkitsee direktiiviä 2000/31, ei voida ratkaista tätä ongelmaa, koska ratkaisu riippuu tosiseikkojen arvioinnista, jonka ainoastaan ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi tehdä.

77. Direktiivin 2000/31 4 artiklan 1 kohta ei siis ole esteenä päätöksen nro 178/2008, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä nro 626/2017, säännösten kaltaisille kansallisille säännöksille, jos niillä säänneltyjen palvelujen taloudellinen vastaavuus todetaan. Jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin sitä vastoin toteaisi, etteivät Star Taxi Appin tarjoamien palvelujen kaltaiset palvelut vastaa taloudellisesti taksinlähetysoveltuksia, minkä vuoksi päätöstä nro 626/2017 olisi pidettävä tosiasiallisesti itsenäisenä lupajärjestelmänä, tämä järjestelmä kuuluisi direktiivin 2000/31 4 artiklan 1 kohdassa säädetyn kiellon soveltamisalaan.³⁰

– Loppuhuomautus

78. Komissio toteaa huomautuksissaan, että päätöksen nro 626/2017 säännöksiä, luettuna yhdessä erityisesti niiden säännösten kanssa, jotka koskevat velvollisuutta toimittaa tilaukset kuljettajille radion välityksellä ja heille asetettua kieltoa käyttää matkapuhelimia kuljetuspalvelujen tarjoamisen aikana,³¹ voidaan tulkita siten, että niissä tosiasiallisesti kielletään Star Taxi Appin tarjoamien palvelujen kaltaisten palvelujen tarjoaminen.

79. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei kuitenkaan ole esittänyt tätä kysymystä pyynnössään, joka koskee velvoitetta hankkia lupa. Star Taxi App on lisäksi unionin tuomioistuimen tätä koskevaan nimenomaiseen kysymykseen antamassaan vastauksessa myöntänyt voivansa jatkaa toimintaansa sillä edellytyksellä, että se täyttää varauskeskuksille asetetut vaatimukset ja saa luvan.

80. Katson siis, että Star Taxi Appin toiminnan mahdollinen kieltäminen on liian hypoteettinen, jotta nyt käsiteltävää asiaa voitaisiin tarkastella tästä näkökulmasta. Unionin tuomioistuimella ei myöskään ole riittävästi tietoa tästä kysymyksestä.

³⁰ On todettava, että tällaisessa tapauksessa herää myös kysymys kyseisen päätöksen laillisuudesta yksinomaan kansallisen oikeuden kannalta, sillä sähköisestä kaupankäynnistä 7.6.2002 annetun lain nro 365/2002 (Legea nr. 365/2002 privind comerțul electronic; Monitorul Oficial al României, osa I, nro 483, 5.7.2002), jolla direktiivi 2000/31 saatettiin osaksi Romanian oikeusjärjestystä, 4 §:n 1 momentissa toistetaan kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohtaan sisältyvä kielto.

³¹ Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 18 ja 19 kohta.

Direktiivi 2006/123

81. Kuten olen todennut, on katsottava, ettei direktiivin 2000/31 4 artiklan 1 kohtaan sisältyvää kaikkien lupajärjestelmien kieltoa voida soveltaa pääasiassa kyseessä olevaan järjestelmään, koska tämä järjestelmä ei koske erityisesti ja yksinomaan tietoyhteiskunnan palveluja vaan myös samanluonteisia palveluja, jotka eivät ole tietoyhteiskunnan palveluja. Nämä muut palvelut kuuluvat kuitenkin mahdollisesti direktiivin 2006/123 soveltamisalaan. On siis tutkittava, voidaanko tätä direktiiviä soveltaa käsiteltävässä asiassa, ja jos voidaan, onko se esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle lupajärjestelmälle.

– Direktiivin 2006/123 sovellettavuus

82. Direktiivin 2006/123 2 artiklan 1 kohdan mukaan kyseistä direktiiviä sovelletaan sellaisten palveluntarjoajien tuottamiin palveluihin, jotka ovat sijoittautuneet johonkin jäsenvaltioon, mikä epäilemättä kattaa pääasiassa kyseessä olevat palvelut.

83. Kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jätetään kuitenkin tietyt palvelut, muun muassa kuljetusalan palvelut, jotka kuuluvat EUT-sopimuksen VI osaston soveltamisalaan.³² Kyseisen direktiivin johdanto-osan 21 perustelukappaleessa täsmennetään, että taksikuljetukset sisältyvät kyseisessä säännöksessä tarkoitettuun käsitteeseen ”kuljetus”. Kattaako tämä käsite myös taksinkuljettajien ja heidän asiakkaidensa väliset välityspalvelut?

84. Unionin tuomioistuin on jo tulkinnut direktiivin 2006/123 2 artiklan 2 kohdan d alakohdan. Se katsoi muun muassa ajoneuvojen katsastuspalvelujen osalta, että kyseinen säännös kattaa paitsi fyysisen toimen, jolla henkilöitä tai tavaroita siirretään paikasta toiseen ajoneuvon, ilma-aluksen tai vesialuksen avulla, myös tällaiseen toimeen luonnostaan liittyvät palvelut.³³

85. Unionin tuomioistuin on todennut katsastuspalveluista ensinnäkin, että ne liittyvät luonnostaan varsinaisiin kuljetuspalveluihin, koska ne ovat niiden edeltävä ja välttämätön edellytys liikenneturvallisuuden varmistamisessa.³⁴

86. Toiseksi unionin tuomioistuin on huomauttanut, että mainittuja katsastuspalveluja koskevat yhdenmukaistamistoimet on toteutettu liikennettä koskevien EUT-sopimuksen määräysten perusteella.³⁵ Toisin kuin komissio nyt käsiteltävässä asiassa esittää, tämä toteamus on mielestäni ratkaiseva direktiivin 2006/123 2 artiklan 2 kohdan d alakohdan tulkinnan kannalta. Kyseisessä säännöksessä viitataan nimittäin nimenomaisesti liikennettä koskevaan EUT-sopimuksen osastoon (nykyisin EUT-sopimuksen VI osasto). Tämä johtuu siitä, että SEUT 58 artiklan 1 kohdan mukaan palvelujen tarjoamisen vapautteen liikenteen alalla sovelletaan EUT-sopimuksen liikennettä koskevaa osastoa. Direktiivillä 2006/123 ei siis voida säännellä palvelujen tarjoamisen vapautta tällä alalla. Antaessaan ajoneuvojen katsastuspalveluja koskevat direktiivit EUT-sopimuksen VI osaston määräysten nojalla unionin lainsäätäjät sisällytti nämä palvelut implisiittisesti sekä SEUT 58 artiklan 1 kohdassa tarkoitettun liikenteen että direktiivin 2006/123 2 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitettun kuljetuksen alaan. Tämä yhdenmukaistamistoimien oikeusperustan valinta on siis ratkaiseva peruste sille, että kyseessä olevat palvelut jätetään direktiivin 2006/123 soveltamisalan ulkopuolelle.³⁶

32 Direktiivin 2006/123 2 artiklan 2 kohdan d alakohda.

33 Tuomio 15.10.2015, Grupo Itevelesa ym. (C-168/14, EU:C:2015:685, 46 kohta).

34 Tuomio 15.10.2015, Grupo Itevelesa ym. (C-168/14, EU:C:2015:685, 47 kohta).

35 Tuomio 15.10.2015, Grupo Itevelesa ym. (C-168/14, EU:C:2015:685, 49 kohta).

36 Ks. myös ratkaisuehdotukseni Trijber ja Harmsen (C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:505, 27 ja 28 kohta).

87. Pääasiassa kyseessä olevan kaltaiset välityspalvelut eivät näytä liittyvän luonnostaan taksipalveluihin edellä mainitussa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla, koska ne eivät ole näiden palvelujen tarjoamisen edeltävä ja välttämätön edellytys samalla tavoin kuin katsastus. Pitää paikkansa, että Romanian lainsäädännössä kaikki taksipalvelujen tarjoajat veloitetaan käyttämään taksinlähetysohjelmia. Tällaisella kansallisella tasolla asetetulla veloitteella ei kuitenkaan voi olla ratkaisevaa merkitystä palveluryhmän luokittelussa unionin oikeuden kannalta.

88. Näihin välityspalveluihin ei myöskään kohdistu mitään erityistä yhdenmukaistamistoimea, joka olisi toteutettu liikennettä koskevien EUT-sopimuksen määräysten perusteella.

89. En siis näe mitään syytä jättää näitä palveluja direktiivin 2006/123 soveltamisalan ulkopuolelle sen 2 artiklan 2 kohdan d alakohdan nojalla.

90. Lisäksi direktiivin 2006/123 3 artiklan 1 kohtaan sisältyy sääntö, jonka mukaan palvelutoiminnan aloittamisen ja harjoittamisen erityisiä näkökohtia tietyillä aloilla sääntelevien unionin oikeuden erityissäästöjen säännöksillä on etusija direktiivin 2006/123 säännöksiin nähden ristiriitatilanteissa. Vaikka tämän direktiivin 3 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä ei nimenomaisesti mainita direktiiviä 2000/31 vaan muita direktiivejä, mielestäni on kuitenkin selvää, että tämä sääntö koskee myös direktiiviä 2000/31. Kyseinen direktiivi, siltä osin kuin sillä säännellään tietoyhteiskunnan palvelutoiminnan aloittamista ja harjoittamista, on näet erityissäästö direktiiviin 2006/123 nähden.³⁷

91. Koska direktiivin 2000/31 4 artiklan 1 kohtaan sisältyvää kaikkien lupajärjestelmien kieltoa ei kuitenkaan sovelleta pääasiassa kyseessä olevan kaltaisiin palveluihin, näiden kahden direktiivin välillä ei ole mitään ristiriitaa. Direktiivin 2000/31 4 artiklan 2 kohdasta johtuva tämän kiellon soveltamatta jättäminen ei nimittäin merkitse sitä, että jäsenvaltioille annettaisiin ehdoton mahdollisuus soveltaa lupajärjestelmiä kyseisen sääntönsä kattamissa tilanteissa. Ainoastaan direktiivin 2000/31 4 artiklan 1 kohtaa ei voida soveltaa, ja kyseisiin lupajärjestelmiin sitä vastoin sovelletaan edelleen muita unionin oikeussääntöjä, kuten direktiivin 2006/123 säännöksiä, myös siltä osin kuin lupajärjestelmät koskevat tietoyhteiskunnan palveluja.

92. Direktiivin 2006/123 3 artiklan 1 kohta ei näin ollen ole esteenä kyseisen direktiivin soveltamiselle pääasiassa kyseessä olevaan lupajärjestelmään myöskään siltä osin kuin se koskee tietoyhteiskunnan palveluja.

93. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee ennakkoratkaisukysymyksessään direktiivin 2006/123 9, 10 ja 16 artiklan. Kyseisen direktiivin 16 artikla koskee kuitenkin palvelujen tarjoamisen vapautta muissa jäsenvaltioissa kuin siinä, johon palveluntarjoaja on sijoittautunut. Kuten jo totesin edellä tämän ratkaisuehdotuksen 56 kohdassa, pääasia koskee romanialaisen yhtiön palvelutoiminnan harjoittamista Romanian alueella. Direktiivin 2006/123 16 artiklaa ei näin ollen voida soveltaa tässä oikeusriidassa.

94. Käsiteltävässä asiassa voidaan sen sijaan soveltaa sijoittautumisvapautta koskevia kyseisen direktiivin säännöksiä eli sen 9–15 artiklaa. Unionin tuomioistuin on nimittäin todennut, että näitä artikloja sovelletaan täysin jäsenvaltion sisäisissä tilanteissa.³⁸

37 Ks. vastaavasti tuomio 19.12.2019, Airbnb Ireland (C-390/18, EU:C:2019:1112, 40–42 kohta).

38 Tuomio 30.1.2018, X ja Visser (C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, tuomiolauselmann 3 kohta). Ks. myös ratkaisuehdotukseni Trijber ja Harmsen (C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:505, 44–57 kohta) ja ratkaisuehdotukseni X ja Visser (C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2017:397, 106 kohta ja sitä seuraava kohta).

– Direktiivin 2006/123 9 ja 10 artikla

95. Direktiivin 2006/123 9 artiklassa lähdetään periaatteesta, jonka mukaan palvelutoimintaan ei pidä soveltaa lupajärjestelmiä. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin tietyin edellytyksin soveltaa tällaista järjestelmää palvelutoiminnan aloittamiseen.³⁹ Nämä edellytykset ovat seuraavat: järjestelmän syrjimättömyys, sen oikeuttaminen yleisen edun mukaisilla pakottavilla syillä ja saman päämäärän saavuttamiseksi tarvittavien vähemmän rajoittavien toimenpiteiden puuttuminen.

96. Käytettävissäni ei ole mitään tietoja lakiin nro 38/2003 perustuvan taksinlähetysoimintaa koskevan lupajärjestelmän oikeuttamisesta. Päätöksen nro 626/2017 osalta Bukarestin kunta vetoaa huomautuksissaan tarpeeseen varmistaa yhdenvertaiset kilpailuolosuhteet ”perinteisten” taksinvarauskeskusten ja sähköisten välityspalvelujen välillä. Tämä ei kuitenkaan selitä lupajärjestelmän tarkoitusta sellaisenaan.

97. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on siis tutkittava, onko olemassa yleistä etua koskevia pakottavia syitä, joilla taksinlähetysoimintaa koskeva lupajärjestelmä voidaan oikeuttaa. On ainoastaan huomautettava, että tämä järjestelmä koskee välitysoimintaa markkinoilla, joihin jo sovelletaan lupajärjestelmää, eli toimintaa, jonka tarkoituksena on tarjota taksikuljetuspalveluja.⁴⁰ Esimerkiksi kuluttajansuojaan liittyvä yleinen etu näyttää jo täyttyvän. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana on siis selvittää, mitkä muut pakottavat syyt voivat oikeuttaa tämän lisälupajärjestelmän.

98. On syytä vielä esittää seuraavat loppuhuomautukset. Direktiivin 2006/123 10 artiklan 1 ja 2 kohdassa edellytetään, että luvat myönnetään sellaisten kriteerien perusteella, jotka ovat perusteltavissa yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä ja jotka ovat oikeassa suhteessa mainittuun yleiseen etuun liittyvään pakottavaan syyhyn.

99. Lain nro 38/2003 15 §:n 2 momentissa asetetaan luvan saamisen edellytykseksi muun muassa se, että käytettävissä on radiolähetin-vastaanotin ja turvattu radiotaajuus, että henkilöstöllä on radiopuhelintodistus ja että radiotaajuuksien käyttöluva on myönnetty. Asiakirja-aineistosta ei käy selvästi ilmi, sovelletaanko näitä vaatimuksia älypuhelimien sovelluksen avulla suoritettavan taksikuljettajien ja asiakkaiden välisen välitysoiminnan tarjoajiin, mutta tämä ei vaikuta mahdollomalta.

100. Nämä vaatimukset, jotka on suunniteltu radiotaajuuksien käyttäviä taksinvarauskeskuksia varten, eivät selvästikään sovellu sähköisessä muodossa tarjottaviin palveluihin, koska niiden tarjoajille aiheutuu perusteettomia rasitteita ja kustannuksia. Näitä vaatimuksia ei siis lähtökohtaisesti voida perustella millään yleisen edun mukaisella pakottavalla syillä, eikä niiden voida katsoa olevan oikeassa suhteessa mihinkään yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen nähden, jos niitä sovelletaan tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajiin. Niissä nimittäin edellytetään, että tällaisilla palveluntarjoajilla on käyttämiensä teknologioiden lisäksi oltava myös eri teknologialle ominaisia taitoja ja laitteita.

101. Edellä esitetyistä syistä katson, ettei lupajärjestelmä perustu kriteereihin, jotka voidaan perustella yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä, kuten direktiivin 2006/123 10 artiklan 1 kohdan b ja c alakohdassa edellytetään, jos luvan myöntämiselle on asetettu hakijan suunnitteleman palvelun teknologisesti epäasianmukaisia vaatimuksia.

39 Direktiivin 2006/123 4 artiklan 6 kohdan mukaan ”lupajärjestelmällä” tarkoitetaan ”menettelyä, jonka mukaisesti palveluntarjoajan tai vastaanottajan on käännyttävä toimivaltaisen viranomaisen puoleen saadakseen virallisen päätöksen tai hiljaisen päätöksen, joka oikeuttaa palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen”. Mielestäni on selvää, että taksien lähettämistoimintaan sovelletaan Romanian oikeudessa tässä määritelmässä tarkoitettua lupajärjestelmää. Tämä järjestelmä perustuu lain nro 38/2003 15 §:ään, ja se pantiin Bukarestin kunnan tasolla täytäntöön päätöksellä nro 178/2008, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä nro 626/2017.

40 Koska kyse on tällä kertaa kuljetuspalvelusta, kyseinen järjestelmä ei kuulu direktiivin 2006/123 soveltamisalaan.

SEUT 56 artikla

102. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tukeutuu ennakkoratkaisukysymyksessään myös SEUT 56 artiklaan, jossa määrätään palvelujen tarjoamisen vapaudesta. Kuten jo huomautin edellä tämän ratkaisuehdotuksen 56 kohdassa, pääasia koskee romanialaisen yhtiön palvelutoiminnan harjoittamista Romanian alueella. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia EUT-sopimuksen määräyksiä ei sovelleta tilanteeseen, jonka kaikki osatekijät rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion sisälle.⁴¹ SEUT 56 artiklaa ei näin ollen voida soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa.

Vastaus toiseen ja kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen

103. Ehdotan, että toiseen ja kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen vastataan, että direktiivin 2000/31 4 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä sille, että tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajaan sovelletaan lupajärjestelmää, jota sovelletaan sellaisten taloudellisesti vastaavien palvelujen tarjoajiin, jotka eivät ole tietoyhteiskunnan palveluja. Direktiivin 2006/123 9 ja 10 artikla ovat esteenä tällaisen lupajärjestelmän soveltamiselle, jollei se ole näissä artikloissa vahvistettujen perusteiden mukainen, minkä tarkistaminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä. Lupajärjestelmä ei ole direktiivin 2006/123 10 artiklassa säädettyjen kriteerien mukainen, jos luvan myöntämiselle on asetettu teknisiä vaatimuksia, jotka eivät sovellu hakijan suunnittelemaan palveluun. Direktiivin 2000/31 3 artiklaa, direktiivin 2006/123 16 artiklaa ja SEUT 56 artiklaa ei voida soveltaa tilanteeseen, jossa palveluntarjoaja haluaa tarjota tietoyhteiskunnan palveluja jäsenvaltiossa, johon se on sijoittautunut.

Neljäs ennakkoratkaisukysymys

104. Neljännellä ennakkoratkaisukysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko päätös nro 626/2017 direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitettu tekninen määräys, joka olisi pitänyt toimittaa komissiolle kyseisen direktiivin 5 artiklan nojalla.

105. Direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan f alakohdan kolmannen alakohdan mukaan tämä säännös koskee kuitenkin teknisiä määräyksiä, jotka jäsenvaltioiden nimeämät viranomaiset ovat vahvistaneet ja jotka esitetään komission kyseisen direktiivin 2 artiklassa tarkoitetun komitean puitteissa laatimassa luettelossa, joka tarvittaessa saatetaan ajan tasalle. Tällainen luettelo julkaistiin kuitenkin 31.5.2006,⁴² eli ennen Romanian liittymistä Euroopan unioniin, eikä siihen näin ollen sisälly Romanian viranomaisia. Komissio toteaa kuitenkin huomautuksissaan, että Romania ilmoitti liittymisensä yhteydessä, että ainoastaan sen keskusviranomaisilla on oikeus vahvistaa direktiivissä 2015/1535 tarkoitettuja teknisiä määräyksiä. Bukarestin kunnan toimet eivät siis kuulu kyseisen direktiivin 5 artiklan mukaisen ilmoittamisvelvoitteen piiriin.

106. Tämä ei kuitenkaan ratkaise ongelmaa täysin, koska – kuten jo totesin – on epäselvää, perustuuko pääasiassa kyseessä olevien kaltaisten palvelujen tarjoamiseen edellytettävää lupaa koskeva vaatimus yksinomaan päätökseen nro 626/2017 vai lain nro 38/2003 15 §:ään, joka pannaan täytäntöön mainitulla päätöksellä. On siis perusteltua pohtia, olisiko kyseinen laki pitänyt toimittaa komissiolle.

⁴¹ Ks. viimeksi tuomio 13.12.2018, France Télévisions (C-298/17, EU:C:2018:1017, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁴² EUVL 2006, C 127, s. 14.

107. Mielestäni tähän on kuitenkin vastattava kieltävästi. Direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan e alakohdassa nimittäin suljetaan käsitteen ”palveluja koskevat määräykset” – joka on ainoa teknisten määräysten luokka, joka voi tulla tässä yhteydessä kyseeseen – ulkopuolelle määräykset, jotka eivät koske erityisesti tietoyhteiskunnan palveluja. Kyseisen e alakohdan toisen alakohdan mukaan säännöt koskevat erityisesti tällaisia palveluja, jos niiden erityistavoitteena on *nimenomaisesti ja kohdennetusti* säännellä näitä palveluja. Sitä vastoin määräysten, jotka koskevat niitä vain *epäsuorasti tai satunnaisesti*, ei katsota koskevan niitä erityisesti.

108. On kuitenkin todettava, ettei laissa nro 38/2003 mainita lainkaan tietoyhteiskunnan palveluja. Kyseisessä laissa päinvastoin jätetään ne siinä määrin huomiotta, että siinä edellytetään jopa kaikilta taksinlähetysohjelmien tarjoajilta radiotaajuuksia ja -laitteita siitä huolimatta, toimivatko ne radion vai tietoteknisten välineiden avulla. Mielestäni on siis selvää, että jos tätä lakia sovelletaan tietoyhteiskunnan palveluihin, kuten Bukarestin kunta väittää, sen tavoitteena ei ole säännellä näitä palveluja nimenomaisesti ja kohdennetusti, vaan se koskee niitä vain epäsuorasti eli passiivisesti.

109. Tämä selittyy sitä paitsi helposti sillä, että laki nro 38/2003 on annettu vuonna 2003, kun taas Uber-yhtiö, joka on edelläkävijä kuljetuspalvelujen varaamisessa älypuhelimien avulla, perustettiin vasta vuonna 2009.

110. Lain nro 38/2003 15 § ei siis koske erityisesti direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettuja tietoyhteiskunnan palveluja.

111. Näin ollen neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että päätös nro 626/2017 ei ole direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitettu tekninen määräys.

Ratkaisuehdotus

112. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että Tribunalul Bucureștin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin vastataan seuraavasti:

- 1) Tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista 8.6.2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2000/31/EY (direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä) 2 artiklan a alakohtaa, luettuna yhdessä teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 9.9.2015 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan kanssa, on tulkittava siten, että tietoyhteiskunnan palveluna on pidettävä palvelua, jolla asiakkaiden ja taksinkuljettajien välille luodaan sähköisen sovelluksen avulla suora yhteys, jos kyseinen palvelu ei ole erottamattomasti yhteydessä taksikuljetuspalveluun, jolloin se ei ole sen erottamaton osa.
- 2) Direktiivin 2000/31 4 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä sille, että tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajaan sovelletaan lupajärjestelmää, jota sovelletaan sellaisten taloudellisesti vastaavien palvelujen tarjoajiin, jotka eivät ole tietoyhteiskunnan palveluja.

Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY 9 ja 10 artiklaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä tällaisen lupajärjestelmän soveltamiselle, jollei se ole näissä artikloissa vahvistettujen perusteiden mukainen, minkä tarkistaminen on kansallisen tuomioistuimen tehtävä. Lupajärjestelmä ei ole direktiivin 2006/123 10 artiklassa säädettyjen kriteerien mukainen, jos luvan myöntämiselle on asetettu teknisiä vaatimuksia, jotka eivät sovellu hakijan suunnittelemaan palveluun.

Direktiivin 2000/31 3 artiklaa, direktiivin 2006/123 16 artiklaa ja SEUT 56 artiklaa ei voida soveltaa tilanteeseen, jossa palveluntarjoaja haluaa tarjota tietoyhteiskunnan palveluja jäsenvaltiossa, johon se on sijoittautunut.

- 3) Yleishyödyllisen paikallisen taksikuljetuspalvelun järjestämistä ja toteuttamista koskevasta delegoidusta hoidosta annetusta puiteasetuksesta, sopimusehdoista ja sopimuspuolen valinnasta 21.4.2008 tehdyn päätöksen nro 178/2008 muuttamisesta ja täydentämisestä 9.12.2017 tehty Bukarestin kunnanvaltuuston päätös nro 626/2017 (Hotărârea Consiliului General al Municipiului București nr. 626/2017 pentru modificarea și completarea Hotărârii Consiliului General al Municipiului București nr. 178/2008 privind aprobarea Regulamentului-cadru, a Caietului de sarcini și a contractului de atribuire în gestiune delegată pentru organizarea și executarea serviciului public de transport local în regim de taxi) ei ole direktiivin 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan f alakohdassa tarkoitettu tekninen määräys.