



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

3. prosinca 2020.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 56. UFEU-a – Primjenjivost – Potpuno unutarnja situacija – Direktiva 2000/31/EZ – Članak 2. točka (a) – Pojam ‚usluge informacijskog društva‘ – Članak 3. stavci 2. i 4. – Članak 4. – Primjenjivost – Direktiva 2006/123/EZ – Usluge – Poglavlje III. (Sloboda poslovnog nastana za pružatelje usluga) i IV. (Slobodno kretanje usluga) – Mogućnost pozivanja – Članci 9. i 10. – Direktiva (EU) 2015/1535 – Članak 1. stavak 1. točke (e) i (f) – Pojam ‚propis o uslugama‘ – Pojam ‚tehnički propis‘ – Članak 5. stavak 1. – Nepostojanje prethodnog obavještanja – Mogućnost pozivanja – Djelatnost povezivanja osoba koje se žele koristiti gradskim prijevozom i ovlaštenih vozača autotaksija putem aplikacije za pametni telefon – Kvalifikacija – Nacionalni propis koji tu djelatnost uvjetuje sustavom prethodnog ovlašćivanja”

U predmetu C-62/19,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunalul București (Okružni sud u Bukureštu, Rumunjska), odlukom od 14. prosinca 2018., koju je Sud zaprimio 29. siječnja 2019., u postupku

Star Taxi App SRL

protiv

Unitatea Administrativ Teritorială Municipiul București prin Primar General,

Consiliul General al Municipiului București,

uz sudjelovanje:

IB,

Camera Națională a Taximetriștilor din România,

D'Artex Star SRL,

Auto Cobălcescu SRL,

Cristaxi Service SRL,

SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: M. Vilaras, predsjednik vijeća, N. Piçarra, D. Šváby (izvjestitelj), S. Rodin i K. Jürimäe, suci,
nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

* Jezik postupka: rumunjski

tajnik: R. Șereș, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Star Taxi App SRL, u početku C. Băcanu, a zatim G. C. A. Ioniță, *avocați*,
- za Unitatea Administrativ Teritorială Municipiul București prin Primar General, M. Teodorescu, u svojstvu agenta,
- za nizozemsku vladu, M. Bulterman i J. M. Hoogveld, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, S. L. Kalèda, L. Malferrari, L. Nicolae i Y. G. Marinova, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 10. rujna 2020.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 56. UFEU-a, članka 1. stavka 2. Direktive 98/34/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. lipnja 1998. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih standarda i propisa te pravila o uslugama informacijskog društva (SL 1998., L 204, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 42., str. 58.), kako je izmijenjena Direktivom 98/48/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. srpnja 1998. (SL 1998., L 217, str. 18.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 55., str. 11.; u daljnjem tekstu: Direktiva 98/34), članka 2. točke (a), članka 3. stavaka 2. i 4. te članka 4. Direktive 2000/31/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2000. o određenim pravnim aspektima usluga informacijskog društva na unutarnjem tržištu, posebno elektroničke trgovine (Direktiva o elektroničkoj trgovini) (SL 2000., L 178, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 39, str. 58.), članaka 9., 10. i 16. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL 2006., L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.) i naposljetku članka 5. Direktive (EU) 2015/1535 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. rujna 2015. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih propisa i pravila o uslugama informacijskog društva (SL 2015., L 241, str. 1.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Star Taxi App SRL, s jedne strane, te Unitatea Administrativ Teritorială Municipiul București prin Primar General (Područna upravna jedinica Općine Bukurešt, Rumunjska, u daljnjem tekstu: Općina Bukurešt) i Consiliul General al Municipiului București (Glavno vijeće Općine Bukurešt), s druge strane, o propisu kojim se obavljanje djelatnosti povezivanja osoba koje se žele koristiti gradskim prijevozom i ovlaštenih vozača autotaksija putem aplikacije za pametni telefon uvjetuje izdavanjem prethodnog ovlaštenja.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 98/34

- 3 Direktivom 2015/1535 7. listopada 2015. stavljena je izvan snage i zamijenjena Direktiva 98/34 i upućivanja na tu direktivu smatraju se upućivanjima na Direktivu 2015/1535 na temelju njezina članka 10. drugog stavka.
- 4 Konkretno, članak 1. stavak prvi točka 2. Direktive 98/34 u istovjetnom je obliku zamijenjen člankom 1. stavkom 1. točkom (b) Direktive 2015/1535.

Direktiva 2000/31

- 5 Članak 2. točka (a) Direktive 2000/31 definira „usluge informacijskog društva” kao „usluge u smislu članka 1. [stavka 1. točke (b) Direktive 2015/1535]”.
- 6 Članak 3. stavci 2. i 4. Direktive 2000/31 glase kako slijedi:

„2. Države članice ne mogu, zbog razloga koji spadaju u okvir područja koordinacije, ograničiti slobodu pružanja usluga informacijskog društva iz neke druge države članice.

[...]

4. Države članice mogu poduzeti mjere za odstupanja od stavka 2. u pogledu određene usluge informacijskog društva ako su zadovoljeni sljedeći uvjeti:

- (a) mjere moraju biti:
 - i. potrebne iz nekog od sljedećih razloga:
 - javna politika, posebno sprečavanje, istraga, otkrivanje i procesuiranje kaznenih djela, uključujući zaštitu maloljetnika i borbu protiv svakog poticanja na mržnju na rasnim, spolnim, vjerskim ili nacionalnim osnovama, kao i narušavanje ljudskog dostojanstva pojedinaca,
 - zaštita javnog zdravlja,
 - javna sigurnost, uključujući zaštitu nacionalne sigurnosti i obranu,
 - zaštita potrošača, uključujući ulagače;
 - ii. poduzete protiv određene usluge informacijskog društva koja dovodi u pitanje ciljeve navedene u točki i. ili koja predstavlja ozbiljan i veliki rizik za ostvarenje tih ciljeva;
 - iii. razmjerne tim ciljevima;
- (b) prije poduzimanja takvih mjera i neovisno o sudskim postupcima, uključujući prethodne postupke i radnje provedene u okviru kriminalističke istrage, država članica je već:
 - zatražila od države članice iz stavka 1. da poduzme mjere, a posljednja te mjere nije poduzela ili je poduzela nedostatne mjere,
 - obavijestila Komisiju i državu članicu iz stavka 1. o svojoj namjeri da poduzme takve mjere.”

7 U skladu s člankom 4. te direktive:

„1. Države članice moraju osigurati da početak obavljanja i obavljanje djelatnosti davatelja usluga informacijskog društva ne bude uvjetovano prethodnim ovlaštenjem niti bilo kojim drugim zahtjevom jednakog učinka.

2. Stavak 1. ne dovodi u pitanje režime ovlaštenja koji nisu izričito i isključivo namijenjeni uslugama informacijskog društva kao ni one koji su obuhvaćeni Direktivom 97/13/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 10. travnja 1997. o zajedničkom okviru za opća ovlaštenja i pojedinačne dozvole u području telekomunikacijskih usluga [SL 1997., L 117, str. 15.]”

Direktiva 2006/123

8 Uvodna izjava 21. Direktive 2006/123 glasi:

„Usluge prijevoza, uključujući gradski prijevoz, taksi službu, hitnu pomoć i lučke službe, ne ulaze u područje primjene ove Direktive.”

9 Članak 2. stavak 2. točka (d) te direktive predviđa da se ona ne primjenjuje na usluge na području prijevoza, uključujući lučke službe, koje ulaze u područje primjene glave V. trećeg dijela UEZ-a, koja je postala glava VI. trećeg dijela UFEU-a.

10 Članak 3. stavak 1. navedene direktive određuje:

„Ako su odredbe ove Direktive u suprotnosti s odredbom nekog drugog akta Zajednice koji uređuje posebne aspekte pristupa ili izvođenja uslužne djelatnosti u specifičnim sektorima ili za specifične struke, prednost ima odredba drugog akta Zajednice koja se primjenjuje na te specifične sektore ili struke. To uključuje:

(a) Direktivu 96/71/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 1996. o upućivanju radnika u okviru pružanja usluga, (SL 1997., L 18, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 5., str. 127.)];

(b) Uredbu Vijeća (EEZ) br. 1408/71 [od 14. lipnja 1971. o primjeni sustava socijalne sigurnosti na zaposlene osobe, samozaposlene osobe i njihove obitelji koji se kreću unutar Zajednice, u verziji koja je izmijenjena i dopunjena Uredbom Vijeća (EZ) br. 118/97 od 2. prosinca 1996. (SL 1997., L 28, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 7., str. 7.)];

(c) Direktivu Vijeća 89/552/EEZ od 3. listopada 1989. o usklađivanju određenih odredaba predviđenih zakonima i drugim propisima u državama članicama u odnosu na obavljanje djelatnosti televizijskog emitiranja [SL 1989., L 298, str. 23.];

(d) Direktivu 2005/36/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija (SL 2005., L 255, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 125. i ispravak SL 2014., L 305, str. 115.)].”

11 Člankom 4. točkom 1. Direktive 2006/123 „usluga” je definirana kao svaka samostalna gospodarska djelatnost koja se obično obavlja za naknadu, kako je spomenuto u članku 57. UFEU-a.

- 12 Poglavlje III. te direktive naslovljeno „Sloboda poslovnog nastana za pružatelje usluga” obuhvaća članke 9. do 15. te direktive. Članak 9. navodi:

„1. Pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti ne podliježe sustavu ovlašćivanja, osim ako su ispunjeni sljedeći uvjeti:

- (a) sustav ovlašćivanja nije diskriminirajući u odnosu na dotičnog pružatelja;
- (b) potreba za sustavom ovlašćivanja opravdava se prevladavajućim razlogom od društvenog interesa;
- (c) postavljeni cilj ne može se ostvariti manje strožim mjerama, a posebno zato što provođenje naknadne inspekcije ne bi bilo stvarno učinkovito jer je prekasno.

2. U izvješću iz članka 39. stavka 1. države članice navode i obrazlažu svoje sustave ovlašćivanja pokazujući njihovu usklađenost sa stavkom 1. ovog članka.

3. Ovaj se odjeljak ne odnosi na one aspekte sustava ovlašćivanja koje izravno ili neizravno uređuju drugi akti Zajednice.”

- 13 U skladu s člankom 10. stavcima 1. i 2. Direktive 2006/123:

„1. Sustavi ovlašćivanja temelje se na kriterijima koji sprečavaju nadležna tijela da samovoljno izvršavaju svoje ovlasti ocjenjivanja.

2. Kriteriji iz stavka 1. su:

- (a) nediskriminirajući;
- (b) opravdani prevladavajućim razlogom vezanim uz javni interes;
- (c) proporcionalni odgovarajućem cilju od javnog interesa;
- (d) jasni i nedvoznačni;
- (e) objektivni;
- (f) prethodno objavljeni;
- (g) transparentni i dostupni.”

- 14 U poglavlju IV. te direktive, koje se odnosi na slobodno kretanje usluga, nalazi se članak 16. u kojem se navodi:

„1. Države članice poštuju pravo pružatelja usluga da djeluju u državi članici u kojoj nemaju poslovni nastan.

Država članica u kojoj se pruža usluga osigurava slobodni pristup i slobodno izvođenje uslužne djelatnosti na svojem državnom području.

Države članice ne smiju uvjetovati pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti na svojem državnom području ispunjavanjem nekog zahtjeva koji ne poštuje sljedeća načela:

- (a) nediskriminacije: zahtjev ne smije biti izravno ili neizravno diskriminirajući s obzirom na državljanstvo niti, u slučaju pravnih osoba, državu članicu poslovnog nastana;

- (b) nužnosti: zahtjevi moraju biti opravdani razlozima javnog reda, javne sigurnosti, javnog zdravlja ili zaštite okoliša;
 - (c) proporcionalnosti: zahtjev mora biti prikladan za ispunjenje postavljenog cilja i ne smije prekoračiti ono što je nužno za ostvarivanje tog cilja.
2. Države članice ne smiju ograničiti slobodu pružanja usluga, ako pružatelj ima poslovni nastan u drugoj državi članici, namećući neki od sljedećih zahtjeva:
- (a) obvezu da pružatelj ima poslovni nastan na njihovom državnom području;
 - (b) obvezu da pružatelj dobije ovlaštenje od njihovih nadležnih tijela, uključujući unos u registar ili registraciju kod profesionalnog tijela ili udruženja na njihovom državnom području, osim u slučajevima predviđenim u ovoj Direktivi ili drugim aktima prava Zajednice;
 - (c) zabranu da pružatelj uspostavi neki oblik ili vrstu infrastrukture na njihovom državnom području, uključujući ured ili kancelariju potrebnu za dostavljanje navedenih usluga;
 - (d) primjenu specifičnih ugovornih sporazuma između pružatelja i primatelja, kojima se samozaposlenim osobama sprečava ili ograničava pružanje usluga;
 - (e) obvezu pružatelja da posjeduje posebni identifikacijski dokument, izdan od njihovih nadležnih tijela, koji je potreban za izvođenje uslužne djelatnosti;
 - (f) zahtjeve koji utječu na uporabu opreme i materijala koji čine sastavni dio dostavljene usluge, osim opreme i materijala potrebnih za osiguranje zdravstvenih i sigurnosnih standarda na radnome mjestu;
 - (g) ograničenja slobode pružanja usluga iz članka 19.”

Direktiva 2015/1535

15 Članak 1. u stavku 1. točkama (b), (e) i (f) Direktive 2015/1535 navodi:

„1. Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

- (b) ‚usluga‘ znači svaka usluga informacijskog društva, to jest svaka usluga koja se obično pruža uz naknadu, na daljinu, elektroničkim sredstvima te na osobni zahtjev primatelja usluga.

Za potrebe ove definicije:

- i. ‚na daljinu‘ znači da se usluga pruža bez da su strane istodobno prisutne;
- ii. ‚elektroničkim sredstvima‘ znači da se usluga na početku šalje i prima na odredištu pomoću elektroničke opreme za obradu (uključujući digitalnu kompresiju) i pohranu podataka te u potpunosti šalje, prenosi i prima telegrafski, radio vezom, optičkim sredstvima ili ostalim elektromagnetnim sredstvima;
- iii. ‚na osobni zahtjev primatelja usluga‘ znači da se usluga pruža prijenosom podataka na osobni zahtjev.

[...]

- (e) ‚propis o uslugama‘ znači zahtjev opće naravi koji se odnosi na uspostavljanje i obavljanje uslužnih djelatnosti u okviru značenja iz točke (b), posebno odredbi koje se odnose na pružatelja usluga, usluge i primatelja usluga, isključujući sva pravila koja nisu izričito usmjerena na usluge definirane u toj točki.

Za potrebe ove definicije:

- i. smatra se da se neki propis izričito odnosi na usluge informacijskog društva kada je, s obzirom na njegovo obrazloženje i praktični dio, specifičan cilj i svrha svih ili nekih njegovih pojedinačnih odredbi regulirati takve usluge na eksplicitan i ciljani način;
- ii. neće se smatrati da je neki propis izričito usmjeren na usluge informacijskog društva ako na te usluge utječe samo [prešutno] i[li] usputno;
- (f) ‚tehnički propis‘ znači tehničke specifikacije i ostali zahtjevi ili propisi koji se odnose na usluge, uključujući odgovarajuće administrativne odredbe pridržavanje kojih je obavezno, *de jure* ili *de facto*, kada je riječ o stavljanju na tržište, pružanju neke usluge, poslovnom nastanu nekog operatera usluga ili korištenju u nekoj državi članici ili najvećem dijelu iste, kao i zakoni [...] i drugi [...] propisi [...] država članica, osim onih navedenih u članku 7. koji zabranjuju proizvodnju, uvoz, marketing ili korištenje nekog proizvoda ili zabranjuju pružanje ili korištenje neke usluge ili poslovni nastan kao operatera usluga.

[...]”

- 16 Članak 5. stavak 1. prvi podstavak te direktive predviđa:

„Pridržavajući se članka 7., države članice Komisiji bez odlaganja dostavljaju sve nacрте tehničkih propisa, osim ako se njima u cijelosti prenosi tekst međunarodne ili europske norme, u kom su slučaju dovoljne informacije o toj normi; one Komisiji istodobno dostavljaju obrazloženje u kojemu navode razloge za donošenje tehničkog propisa, ako ti razlozi već nisu pojašnjeni u nacrtu.”

- 17 U skladu s člankom 10. drugim podstavkom navedene direktive:

„Upućivanja na Direktivu [98/34] stavljen[u] izvan snage smatraju se upućivanjima na ovu Direktivu i čitaju se u skladu s korelacijskom tablicom utvrđenom u Prilogu IV.”

Rumunjsko pravo

Zakon br. 38/2003

- 18 Članak 1.bis Legea nr. 38/2003 privind transportul în regim de taxi și în regim de închiriere (Zakon br. 38/2003 o autotaksi prijevozu i iznajmljivanju vozila) od 20. siječnja 2003. (Monitorul Oficial al României, dio I., br. 45 od 28. siječnja 2003.), u verziji koja se primjenjuje na činjenice iz glavnog postupka, određuje:

„[...]”

- (j) autotaksi centrala, u daljnjem tekstu: centrala: djelatnost koja je povezana s autotaksi prijevozom i koja se sastoji od zaprimanja narudžbi korisnika telefonom ili drugim sredstvima i prijenosa tih narudžbi putem radio primopredajnika vozaču koji obavlja autotaksi prijevoz”.

19 Člankom 15. tog zakona predviđa se:

„1. Djelatnost autotaksi centrale može se obavljati samo unutar mjesta na koje se odnosi ovlaštenje i može je obavljati svaka pravna osoba, u daljnjem tekstu: centrala za rezervacije, koja raspolaže ovlaštenjem koje je nadležno tijelo izdalo u skladu s ovim zakonom.

2. Ovlaštenje za autotaksi centralu može se izdati ako se dostavi sljedeća dokumentacija:

- (a) preslika potvrde o registraciji koju izdaje trgovački registar;
- (b) izjava operatera prijevoza autotaksijem ili iznajmljenim vozilom prema kojoj centrala za rezervacije raspolaže nužnim tehničkim sredstvima, radio primopredajnikom, sigurnom radijskom frekvencijom, ovlaštenim osobljem i potrebnim prostorom;
- (c) preslika potvrde operatera radiotelefonije za zaposlenike centrale za rezervacije autotaksija koju je izdalo tijelo nadležno za komunikacije;
- (d) preslika dozvole za korištenje radijskim frekvencijama koju je izdalo nadležno tijelo.

[...]

5. Ovlašteni prijevoznici koji pružaju autotaksi usluge koriste se centralom za rezervacije u skladu s ovim Zakonom, na temelju ugovora o autotaksi centrali koji je s njome sklopljen pod nediskriminirajućim uvjetima.

6. Usluge autotaksi centrale obvezne su za sve ovlaštene autotaksi prijevoznike koji svoju djelatnost obavljaju u određenom mjestu, osim mjesta u kojima je izdano manje od stotinu autotaksi licencija kada je ta usluga fakultativna.

[...]

8. Ugovori o autotaksi centrali sklopljeni s ovlaštenim prijevoznicima moraju sadržavati odredbe o obvezama strana da poštuju propise u području kvalitete i zakonitosti pružene usluge kao i ugovorene cjenike.

9. Taksiji koji se koriste centralom za rezervacije mogu pružati uslugu prijevoza primjenom jedinstvenog cjenika ili cjenika koji se razlikuju prema kategoriji vozila, u skladu s ugovorom o autotaksi centrali.

10. Centrala za rezervacije stavlja na raspolaganje ovlaštenim prijevoznicima koji se njome koriste radio primopredajnike radi njihove ugradnje u autotaksije na temelju ugovora o najmu sklopljenog pod nediskriminirajućim uvjetima.”

Odluka br. 178/2008

20 Na području Općine Bukurešt usluge autotaksija uređene su odredbama 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 (Odluka br. 178/2008 Glavnog vijeća Općine Bukurešt o potvrđivanju okvirne uredbe, troškovnika i ugovora o koncesiji za organiziranje i pružanje javne usluge lokalnog autotaksi prijevoza) od 21. travnja 2008., kako je izmijenjena Odlukom Glavnog vijeća Općine Bukurešt br. 626/2017 od 19. prosinca 2017. (u daljnjem tekstu: Odluka br. 178/2008).

21 Članak 3. iz Priloga 1. Odluci br. 178/2008 glasi:

„Izrazi i pojmovi koji se koriste i definirani su u Zakonu br. 38/2003 ovdje imaju isti smisao te se za potrebe ove okvirne uredbe primjenjuju sljedeće definicije:

[...]

i. bis autotaksi centrala koja djeluje putem bilo kojeg drugog sredstva: djelatnost koja se obavlja preko centrale za rezervacije koju je nadležno tijelo ovlastilo da prima narudžbe korisnika putem računalne aplikacije ili narudžbi izvršenih na internetskoj stranici ovlaštene centrale za rezervacije i da ih putem radio primopredajnika prenosi vozačima koji obavljaju autotaksi prijevoz.

i. ter računalna aplikacija: program koji je instaliran i radi na prijenosnom ili fiksnom uređaju koji pripada isključivo ovlaštenoj centrali za rezervacije, čiji naziv nosi.

[...]”

22 Članak 21. tog priloga 1. glasi kako slijedi:

„1. Na području Općine Bukurešt usluge autotaksi centrale obvezujuće su za sve autotaksije ovlaštenih prijevoznika i mogu se pružati samo putem centrala za rezervacije koje je ovlastilo tijelo Općine Bukurešt nadležno za izdavanje ovlaštenja, i to pod uvjetima kojima se korisniku osigurava mogućnost da se tim uslugama koristi preko telefona ili drugih sredstava, uključujući putem aplikacija povezanih s internetom koje obvezno nose naziv centrale za rezervacije koji se nalazi u ovlaštenju za autotaksi centralu koju je izdalo tijelo Općine Bukurešt nadležno za izdavanje ovlaštenja.

[...]

3.bis Usluge autotaksi centrale obvezne su za sve autotaksije ovlaštenih prijevoznika koji djelatnost autotaksi prijevoza obavljaju na području Općine Bukurešt i mogu se pružati samo putem centrala za rezervacije koje je ovlastilo tijelo Općine Bukurešt nadležno za izdavanje ovlaštenja, i to pod uvjetima kojima se korisniku osigurava mogućnost da se tim uslugama koristi preko telefona ili drugih sredstava (računalnih aplikacija, narudžbi izvršenih na internetskoj stranici centrale za rezervacije) i da ih se putem radio primopredajnika prenosi vozačima koji obavljaju autotaksi prijevoz.”

23 Člankom 41. stavkom 2.bis navedenog priloga propisano je:

„Prilikom obavljanja djelatnosti autotaksi prijevoza vozači taksija među ostalim imaju obvezu da se ne koriste telefonima ili drugim mobilnim uređajima tijekom pružanja usluge prijevoza.”

24 Članak 59. točka 6.bis istog priloga glasi:

„Nepoštovanje obveza utvrđenih u članku 21. stavku 3.bis, koje se primjenjuju na sve izjednačene djelatnosti neovisno o načinu na koji se obavljaju i okruženju u kojem se obavljaju te dovode do povezivanja neovlaštenog vozača ili ovlaštenog autotaksi prijevoznika radi prijevoza osobe ili skupine osoba na području Općine Bukurešt, kaznit će se novčanom kaznom u iznosu od 4500 do 5000 [rumunjskih leua (RON) (otprilike od 925 do 1025 eura)].”

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 25 Star Taxi App je društvo osnovano u skladu s rumunjskim pravom sa sjedištem u Bukureštu, koje upravlja istoimenom aplikacijom za pametne telefone izravno povezujući korisnike usluga autotaksi prijevoza s vozačima koji obavljaju autotaksi prijevoz.
- 26 Sud koji je uputio zahtjev opisuje funkcioniranje te aplikacije, koja se može besplatno preuzeti, na sljedeći način.
- 27 Ako se osoba želi koristiti gradskim prijevozom, provodi pretraživanje pomoću navedene aplikacije koja nudi popis raspoloživih vozača autotaksija, prikazujući pet ili šest vrsta vozila s različitim tarifama. Korisnik može odabrati jednog od vozača na popisu na temelju komentara i ocjena koje su prije dali drugi korisnici, uz mogućnost odbijanja narudžbe. Međutim, Star Taxi App ne prenosi narudžbe vozačima autotaksija i ne određuje cijenu vožnje koja se plaća izravno vozaču na kraju vožnje.
- 28 Star Taxi App pruža tu uslugu izravnim sklapanjem ugovora o pružanju usluga s vozačima autotaksija koji su stručno osposobljeni za obavljanje prijevoza autotaksijem a da ih pritom ne odabire. Predmet tih ugovora jest staviti na raspolaganje tim vozačima računalnu aplikaciju, pod nazivom „STAR TAXI – vozač”, pametni telefon na kojem je instalirana ta aplikacija i SIM karticu koja uključuje ograničenu količinu podataka uz plaćanje mjesečne pretplate kao protučinidbe. Osim toga, Star Taxi App ne provodi nadzor nad kvalitetom vozila, njihovim vozačima i njihovim ponašanjem.
- 29 Glavno vijeće Općine Bukurešt je 19. prosinca 2017. na temelju Zakona br. 38/2003 usvojilo Odluku br. 626/2017.
- 30 U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev navodi da se tom odlukom, unošenjem točaka i.bis te i.ter u članak 3. Priloga 1. Odluci br. 178/2008, proširila definicija djelatnosti „centrale”, koja podliježe prethodnom ovlaštenju predviđenom Zakonom br. 38/2003, na djelatnost iste prirode koja se obavlja putem računalne aplikacije. Izmjenom članka 21. tog priloga navedenom su odlukom usluge autotaksi centrale također postale obvezujuće za sve autotaksije ovlaštenih prijevoznika. Tako te usluge mogu pružati samo centrale za rezervaciju autotaksija koje je ovlastilo nadležno tijelo, pod uvjetima koji korisniku omogućuju da zatraži te usluge telefonom ili drugim sredstvima, uključujući putem internetskih aplikacija koje obavezno nose naziv centrale za rezervacije koji se nalazi u ovlaštenju za autotaksi centralu koje je izdalo nadležno tijelo. Naposlijetku, istom je odlukom u točki 6.bis članka 59. Odluke br. 178/2008 dodano da se nepoštovanje tih pravila kažnjava novčanom kaznom u iznosu od 4500 do 5000 rumunjskih leua (RON) (otprilike od 925 do 1025 eura).
- 31 Zbog kršenja tog propisa društvu Star Taxi App izrečena je novčana kazna u iznosu od 4500 rumunjskih leua (RON) (oko 925 eura).
- 32 Međutim, smatrajući da njegova djelatnost čini uslugu informacijskog društva na koju se ne primjenjuje sustav prethodnog ovlaštenja ili bilo koji drugi zahtjev koji ima učinak istovjetan članku 4. Direktive 2000/31, društvo Star Taxi App podnijelo je prethodnu upravnu žalbu kojom je tražilo poništenje Odluke br. 626/2017. Ta je žalba odbijena uz obrazloženje da je donošenje spornog propisa bilo nužno zbog znatnog broja narudžbi izvršenih posredstvom neovlaštenih pravnih subjekata te da se tim propisom ne krši sloboda pružanja usluga elektroničkim sredstvima jer se on odnosi na uslugu posredovanja u vezi s djelatnošću prijevoza osoba autotaksijem.
- 33 Društvo Star Taxi App podnijelo je stoga tužbu za poništenje Odluke br. 626/2017 Tribunalulu București (Okružni sud u Bukureštu, Rumunjska).
- 34 Sud koji je uputio zahtjev ustvrđuje da se usluga o kojoj je riječ u postupku koji se pred njim vodi razlikuje od one o kojoj je riječ u predmetu u kojem je donesena presuda od 20. prosinca 2017., Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981), u kojoj je prema njegovim riječima Sud

smatrao da se usluga posredovanja predmet koje je povezivanje neprofesionalnih vozača koji se koriste vlastitim vozilom i osoba koje se žele koristiti gradskim prijevozom putem aplikacije za pametni telefon i uz plaćanje naknade treba kvalificirati kao „usluga na području prijevoza” u smislu članka 2. stavka 2. točke (d) Direktive 2006/123, koja je općenito isključena iz područja primjene slobode pružanja usluga i konkretnije direktiva 2006/123 i 2000/31. Za razliku od pružatelja usluga o kojem je riječ u navedenom predmetu, društvo Star Taxi App ne odabire neprofesionalne vozače koji koriste vlastito vozilo nego sklapa ugovore o pružanju usluga s vozačima koji su stručno osposobljeni za obavljanje autotaksi prijevoza, ne određuje cijenu vožnje i ne naplaćuje ju od korisnika, koji vožnju izravno plaća vozaču autotaksija, jednako kao što ne izvršava nadzor nad kvalitetom vozila i njihovih vozača te nad njihovim ponašanjem.

35 Međutim, taj sud dvoji o tome treba li uslugu koju pruža društvo Star Taxi App kvalificirati kao „uslugu informacijskog društva” i, ako je odgovor potvrđan, je li propis koji pružanje takve usluge podvrgava sustavu prethodnog ovlašćivanja u skladu s Direktivom 2000/31 i treba li Komisiji dostaviti nacrt tog propisa prije njegova donošenja, u skladu s člankom 5. Direktive 2015/1535.

36 U tim je okolnostima Tribunalul București (Okružni sud u Bukureštu) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li [članak 1. prvi stavak točku 2. Direktive 98/34 i članak 2. točku (a) Direktive 2000/31], u skladu s kojima je usluga informacijskog društva ‚svaka usluga koja se obično pruža uz naknadu, na daljinu, elektronskim sredstvima te na osobni zahtjev primatelja usluga’, tumačiti na način da djelatnost poput one koju obavlja društvo Star Taxi App SRL (dakle usluga izravnog povezivanja korisnika s vozačima autotaksija putem elektroničke aplikacije) treba smatrati uslugom informacijskog društva i ekonomije dijeljenja [imajući u vidu činjenicu da Star Taxi App ne ispunjava kriterije za status prijevoznika koje Sud navodi u točki 39. presude od 20. prosinca 2017., Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981) u vezi s Uberom?

2. Ako [uslugu koju pruža] društvo Star Taxi App treba smatrati uslugom informacijskog društva, imaju li odredbe članka 4. Direktive 2000/31, članaka 9., 10. i 16. Direktive 2006/123 i članka 56. UFEU-a za posljedicu to da se na djelatnost tog društva primjenjuje načelo slobode pružanja usluga i, u slučaju potvrdnog odgovora, protive li se tim odredbama pravila poput onih sadržanih u [članku 3., članku 21. stavcima 1. i 3.bis, članku 41. stavku 2.bis i članku 59. točki 6.bis Priloga 1. Odluci br. 178/2008]?

3. U slučaju da se Direktiva 2000/31 primjenjuje na uslugu koju pruža društvo Star Taxi App, jesu li ograničenja koja država članica nameće u pogledu slobode pružanja elektroničke usluge tako što propisuje izdavanje ovlaštenja ili licencije mjere [koje na temelju članka 3. stavka 4. te direktive mogu odstupati od stavka 2. tog članka]?

4. Protivi li se članku 5. Direktive 2015/1535 donošenje, bez prethodnog obavještanja Komisije, pravila poput onih [sadržanih u članku 3., članku 21. stavcima 1. i 3.bis, članku 41. stavku 2.bis i članku 59. točki 6.bis Priloga 1. Odluci br. 178/2008]?”

Postupak pred Sudom

37 Budući da je Sud odlučio donijeti odluku bez održavanja rasprave zbog zdravstvenih rizika povezanih s pandemijom virusa COVID-19, zainteresiranim osobama iz članka 23. Statuta Suda Europske unije uputio je nekoliko pisanih pitanja na koja su odgovorili Star Taxi App i Komisija.

Pitanja

Prvo pitanje

- 38 Najprije valja navesti da se, s jedne strane, sud koji je uputio zahtjev u prvom pitanju poziva na članak 1. prvi stavak točku 2. Direktive 98/34. Međutim, prije donošenja Odluke br. 626/2017 ta je direktiva stavljena izvan snage i zamijenjena Direktivom 2015/1535, čiji članak 10. drugi stavak predviđa da se upućivanja na Direktivu 98/34 smatraju upućivanjima na Direktivu 2015/1535. Stoga se u okviru ovog pitanja valja pozvati na članak 1. stavak 1. točku (b) te direktive.
- 39 S druge strane, sud koji je uputio zahtjev u svojem pitanju samo navodi da djelatnost o kojoj je riječ u glavnom postupku ima oblik usluge koja se sastoji od izravnog povezivanja korisnika i vozača autotaksija putem elektroničke aplikacije, koja ipak ne ispunjava kriterije Suda iz točke 39. presude od 20. prosinca 2017., Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981).
- 40 Međutim, kao što je to navedeno u točkama 26. do 28. i u točki 34. ove presude, on u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku daje šira objašnjenja o načinima organizacije predmetne djelatnosti. Naime, u glavnom je postupku riječ o usluzi posredovanja kojom se putem aplikacije za pametni telefon povezuju osobe koje se žele koristiti taksijem i ovlašteni vozači autotaksija. Također je pojašnjeno da vozači moraju platiti mjesečnu pretplatu za korištenje tom aplikacijom pri čemu im pružatelj usluga ne prenosi izravno narudžbe niti određuje cijenu vožnje koja se ne plaća njegovim posredovanjem. Stoga o tome treba u potpunosti voditi računa u svrhu davanja odgovora na prvo pitanje.
- 41 Također, valja razumjeti da se prvo pitanje u biti odnosi na to treba li članak 2. točku (a) Direktive 2000/31, koji upućuje na članak 1. stavak 1. točku (b) Direktive 2015/1535, tumačiti na način da „uslugu informacijskog društva” u smislu te odredbe čini usluga posredovanja koja se sastoji od toga da se – putem aplikacije za pametni telefon i uz plaćanje naknade – povezuju osobe koje se žele koristiti gradskim prijevozom i ovlašteni vozači autotaksija, za koju je pružatelj navedene usluge u tu svrhu sklopio ugovore o pružanju usluga s tim vozačima uz plaćanje mjesečne pretplate kao protučinidbe, pri čemu im ne prenosi narudžbe, ne određuje cijenu vožnje niti osigurava naplatu od tih osoba koje tu cijenu plaćaju izravno vozaču autotaksija i ne izvršava nadzor nad kvalitetom vozila i njihovih vozača kao ni nad njihovim ponašanjem.
- 42 Na temelju članka 1. stavka 1. točke (b) Direktive 2015/1535 pojam „usluga informacijskog društva” označava „svak[u] uslug[u] koja se obično pruža uz naknadu, na daljinu, elektroničkim sredstvima te na osobni zahtjev primatelja usluga”.
- 43 S jedne strane valja istaknuti ono što nisu osporavale nijedna stranka ni druge zainteresirane osobe koje su sudjelovale u ovom postupku, a to je da djelatnost posredovanja o kojoj je riječ u glavnom postupku potpada pod pojam „usluga” u smislu članka 56. i 57. UFEU-a.
- 44 S druge strane, najprije se pokazalo da takva usluga posredovanja ispunjava prvi uvjet iz članka 1. stavka 1. točke (b) Direktive 2015/1535, odnosno da se pruža uz naknadu (vidjeti analogijom presudu od 19. prosinca 2019., Airbnb Ireland, C-390/18, EU:C:2019:1112, t. 46.).
- 45 U tom pogledu irelevantno je što se ta usluga pruža besplatno osobi koja se želi koristiti ili se koristi gradskim prijevozom jer dovodi do sklapanja ugovora o pružanju usluga između pružatelja usluge i svakog ovlaštenog vozača autotaksija uz njegovo plaćanje mjesečne pretplate. Naime, dio je ustaljene sudske prakse da naknadu za uslugu koju davatelj usluga pruža u okviru svoje gospodarske djelatnosti ne plaćaju nužno sve osobe koje su njezini korisnici (vidjeti u tom smislu presude od 15. rujna 2016., Mc Fadden, C-484/14, EU:C:2016:689, t. 41. i od 4. svibnja 2017., Vanderborght, C-339/15, EU:C:2017:335, t. 36.).

- 46 Zatim, s obzirom na to da se povezivanje osobe koja se želi koristiti gradskim prijevozom i ovlaštenog vozača autotaksija provodi putem elektroničke platforme bez istodobne prisutnosti pružatelja usluge posredovanja s jedne strane i te osobe ili tog vozača s druge strane, navedenu uslugu treba smatrati uslugom koja se pruža na daljinu elektroničkim sredstvima (vidjeti analogijom presudu od 19. prosinca 2019., *Airbnb Ireland, C-390/18, EU:C:2019:1112, t. 47.*), u smislu drugog i trećeg uvjeta iz članka 1. stavka 1. točke (b) Direktive 2015/1535.
- 47 Naposljetku, usluga poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku pruža se na pojedinačan zahtjev njezinih korisnika u smislu četvrtog uvjeta predviđenog tom odredbom zbog toga što pretpostavlja istodobno postojanje zahtjeva koji osoba koja se želi koristiti gradskim prijevozom upućuje računalnom aplikacijom Star Taxi i povezivanja ovlaštenog vozača autotaksija na tu aplikaciju koji javlja svoju dostupnost.
- 48 Dakle, takva usluga ispunjava četiri kumulativna uvjeta iz članka 1. stavka 1. točke (b) Direktive 2015/1535 i stoga je načelno „usluga informacijskog društva” u smislu Direktive 2000/31.
- 49 Međutim, kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda, iako je usluga posredovanja koja ispunjava sve te uvjete načelno usluga različita od naknadne usluge s kojom je povezana, u ovom slučaju od usluge prijevoza, pa se stoga mora kvalificirati kao „usluga informacijskog društva”, drukčije je kada je ta usluga posredovanja sastavni dio ukupne usluge čiji je glavni element usluga druge pravne kvalifikacije (vidjeti presudu od 19. prosinca 2019., *Airbnb Ireland, C-390/18, EU:C:2019:1112, t. 50.* i navedenu sudsku praksu).
- 50 U tom pogledu Sud je smatrao da kad pružatelj usluge posredovanja ponudi uslugu gradskog prijevoza, koju učini dostupnom osobito informatičkim alatima i čije opće pružanje organizira u korist osoba koje žele iskoristiti tu ponudu, pruženu uslugu posredovanja treba smatrati sastavnim dijelom opće usluge čiji je glavni element usluga prijevoza i, prema tome, ne na način da odgovara kvalifikaciji „usluge informacijskog društva” u smislu članka 2. točke (a) Direktive 2000/31, koji upućuje na članak 1. stavak 1. točku (b) Direktive 2015/1535, nego kvalifikaciji „usluge na području prijevoza” u smislu članka 2. stavka 2. točke (d) Direktive 2006/123, na koju se ne primjenjuju direktive 2000/31 i 2006/123 kao ni članak 56. UFEU-a (presuda od 20. prosinca 2017., *Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, t. 38. do 44.*).
- 51 S obzirom na njezina obilježja, usluga posredovanja poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku ne može se kvalificirati kao „usluga na području prijevoza”, suprotno onomu što tvrdi Općina Bukurešt.
- 52 Kao prvo, iz odluke suda koji je uputio zahtjev proizlazi da, za razliku od usluge posredovanja o kojoj je riječ u predmetu u kojem je donesena presuda od 20. prosinca 2017., *Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981)* koja je uspostavila i učinila dostupnim pružanje usluga gradskog prijevoza neprofesionalnih vozača kojih prije nije bilo na tržištu, usluga o kojoj je riječ u glavnom postupku ograničava se na to da – kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u točki 49. svojeg mišljenja – omogući povezivanje osoba koje se žele koristiti gradskim prijevozom isključivo s ovlaštenim vozačima autotaksija čija je djelatnost i prije postojala te za koje je navedena usluga posredovanja samo jedan od načina privlačenja korisnika na koju oni, štoviše, nisu ni u kojem pogledu obvezani.
- 53 Kao drugo, za takvu se uslugu posredovanja ne može smatrati da se njome organizira opće pružanje naknadne usluge gradskog prijevoza s obzirom na to da pružatelj usluge ne odabire vozače taksija, ne određuje i ne naplaćuje cijenu vožnje niti izvršava nadzor nad kvalitetom vozila i njihovih vozača kao ni nad njihovim ponašanjem.
- 54 Iz toga slijedi da se za uslugu posredovanja poput one koju pruža društvo Star Taxi App ne može smatrati da je sastavni dio opće usluge čije je glavno obilježje pružanje prijevoza te je ona posljedično obuhvaćena kvalifikacijom „usluge informacijskog društva” u smislu članka 2. točke (a) Direktive 2000/31.

55 S obzirom na prethodno navedeno, na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 2. točku (a) Direktive 2000/31, koji upućuje na članak 1. stavak 1. točku (b) Direktive 2015/1535, treba tumačiti na način da usluga posredovanja koja se sastoji od toga da se – putem aplikacije za pametni telefon i uz plaćanje naknade – povezuju osobe koje se žele koristiti gradskim prijevozom i ovlaštene vozači autotaksija, za koju je pružatelj navedene usluge u tu svrhu sklopio ugovore o pružanju usluga s tim vozačima uz plaćanje mjesečne pretplate kao protučinidbe, pri čemu im ne prenosi narudžbe, ne određuje cijenu vožnje niti osigurava naplatu od tih osoba koje tu cijenu plaćaju izravno vozaču autotaksija i ne izvršava nadzor nad kvalitetom vozila i njihovih vozača kao ni nad njihovim ponašanjem, čini „uslugu informacijskog društva” u smislu te odredbe.

Četvrto pitanje

56 Svojim četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita protivi li se članku 5. stavku 1. Direktive 2015/1535 donošenje odredaba poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, u ovom slučaju onima iz članka 3., članka 21. stavaka 1. i 3.bis, članka 41. stavka 2.bis i članka 59. točke 6.bis iz Priloga 1. Odluci br. 178/2008, bez prethodne dostave njihova nacrti Komisiji.

57 Valja navesti da članak 5. stavak 1. Direktive 2015/1535 predviđa da države članice načelno bez odgađanja Komisiji dostavljaju sve nacрте „tehničkih propisa”, u smislu članka 1. stavka 1. točke (f) te direktive, te da u skladu s ustaljenom sudskom praksom nepoštovanje prethodne obveze dostavljanja takvog nacrti države članice dovodi do toga da se protiv pojedinaca nije moguće pozivati na predmetni „tehnički propis” (vidjeti u tom smislu presudu od 30. travnja 1996., CIA Security International, C-194/94, EU:C:1996:172, t. 49. i 50.), neovisno o tomu je li to u okviru kaznenog postupka (vidjeti među ostalim presudu od 4. veljače 2016., Ince, C-336/14, EU:C:2016:72, t. 84.) ili spora između pojedinaca (vidjeti među ostalim presudu od 27. listopada 2016., James Elliott Construction, C-613/14, EU:C:2016:821, t. 64. i navedenu sudsku praksu).

58 Tako se ta obveza prethodne dostave nacrti primjenjuje samo ako je predmet razmatranog nacrti tehnički propis u smislu članka 1. stavka 1. točke (f) navedene direktive.

59 Stoga treba smatrati da četvrtim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 1. stavak 1. točku (f) Direktive 2015/1535 tumačiti na način da „tehnički propis” u smislu te odredbe čini propis lokalnog tijela koji pružanje usluge posredovanja kojoj je predmet povezivanje – pomoću aplikacije za pametni telefon i uz plaćanje naknade – osoba koje se žele koristiti gradskim prijevozom i ovlaštenih vozača autotaksija i koja je obuhvaćena kvalifikacijom „usluga informacijskog društva”, u smislu članka 1. stavka 1. točke (b) Direktive 2015/1535, uvjetuje izdavanjem prethodnog ovlaštenja kojem već podliježu drugi pružatelji usluga rezervacije autotaksija i, u slučaju potvrđenog odgovora, treba li članak 5. stavak 1. Direktive 2015/1535 tumačiti na način da nepostojanje prethodne dostave nacrti tog propisa Komisiji dovodi do nemogućnosti pozivanja na doneseni propis.

60 Kad je riječ o kvalifikaciji takvog propisa, iz članka 1. stavka 1. točke (f) prve podtočke Direktive 2015/1535 proizlazi da „tehnički propis” čine „tehničke specifikacije i ostali zahtjevi ili propisi koji se odnose na usluge, uključujući odgovarajuće administrativne odredbe pridržavanje kojih je obavezno, *de jure* ili *de facto*, kada je riječ o stavljanju na tržište, pružanju neke usluge, poslovnom nastanu nekog operatera usluga ili korištenju u nekoj državi članici ili najvećem dijelu iste, kao i zakoni [...] i drugi [...] propisi [...] država članica, osim onih navedenih u članku 7.[,] koji zabranjuju proizvodnju, uvoz, marketing ili korištenje nekog proizvoda ili zabranjuju pružanje ili korištenje neke usluge ili poslovni nastan kao operatera usluga.”

- 61 Iz toga slijedi da, da bi se nacionalni propis koji se odnosi na uslugu informacijskog društva mogao kvalificirati kao „tehnički propis”, on treba biti ne samo obuhvaćen kvalifikacijom „propisa o uslugama”, kako je ona definirana u članku 1. stavku 1. točki (e) Direktive 2015/1535, nego treba biti i obvezan *de jure* ili *de facto* osobito za pružanje predmetne usluge ili njezino korištenje u državi članici ili njezinu bitnom dijelu.
- 62 U skladu s člankom 1. stavkom 1. točkom (e) prvom podtočkom te direktive, „propis o uslugama” definira se kao „zahtjev opće naravi koji se odnosi na uspostavljanje i obavljanje [usluga informacijskog društva], posebno odredbi koje se odnose na pružatelja usluga, usluge i primatelja usluga, isključujući sva pravila koja nisu izričito usmjerena na [usluge informacijskog društva].”
- 63 U drugoj podtočki te odredbe navodi se da se, za potrebe te definicije, „smatra [...] da se neki propis izričito odnosi na usluge informacijskog društva kada je, s obzirom na njegovo obrazloženje i praktični dio, specifičan cilj i svrha svih ili nekih njegovih pojedinačnih odredbi regulirati takve usluge na eksplicitan i ciljani način”. Također dodaje se da se „neće [...] smatrati da je neki propis izričito usmjeren na usluge informacijskog društva ako na te usluge utječe samo [prešutno] i[li] usputno”.
- 64 U ovom slučaju iz odluke suda koji je uputio zahtjev proizlazi da rumunjski propis o kojem je riječ u glavnom postupku, neovisno o tomu je li riječ o Zakonu br. 38/2003 ili Odluci br. 178/2008, ni u kojem dijelu ne spominje usluge informacijskog društva. K tomu, članak 3., članak 21. stavci 1. i 3.bis kao i članak 41. stavak 2.bis iz Priloga 1. Odluci br. 178/2008 bez ikakve se razlike odnose na sve vrste usluga autotaksi centrale, neovisno o tomu pružaju li se one telefonom ili na druge načine, kao što je to računalna aplikacija.
- 65 Usto, kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u točki 108. svojeg mišljenja, Zakon br. 38/2003 pružateljima usluge autotaksi centrale koji svoju djelatnost obavljaju putem aplikacije za pametni telefon, na istoj osnovi kao i svi drugi operateri koji pružaju uslugu autotaksi centrale, nameće posjedovanje opreme – u ovom slučaju radio primopredajnika – koji su posve beskorisni zbog tehničkih načina pružanja te usluge.
- 66 Tako, zbog toga što se ne odnosi posebno na usluge informacijskog društva, propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku na te se usluge odnosi samo prešutno ili uzgredno. Takvo se pravilo stoga ne može kvalificirati kao „propis o uslugama” u smislu članka 1. stavka 1. točke (e) Direktive 2015/1535 i, posljedično, kao „tehnički propis” u smislu članka 1. stavka 1. točke (f) te direktive.
- 67 Iz toga proizlazi da se obveza prethodne dostave nacрта „tehničkog propisa” Komisiji, predviđena člankom 5. stavkom 1. Direktive 2015/1535, ne primjenjuje na takav propis te da, prema tome, nedostavljanje nacрта takve prirode na temelju te odredbe ne može dovesti do nemogućnosti pozivanja na nacrt propisa u sporu poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku.
- 68 S obzirom na prethodno navedeno, na četvrto pitanje valja odgovoriti tako da članak 1. stavak 1. točku (f) Direktive 2015/1535 treba tumačiti na način da „tehnički propis” u smislu te odredbe ne čini propis lokalnog tijela koji pružanje usluge posredovanja predmet koje je povezivanje – putem aplikacije za pametni telefon i uz plaćanje naknade – osoba koje se žele koristiti gradskim prijevozom i ovlaštenih vozača autotaksija i koja je obuhvaćena kvalifikacijom „usluge informacijskog društva” u smislu članka 1. stavka 1. točke (b) Direktive 2015/1535 uvjetuje izdavanjem prethodnog ovlaštenja kojem već podliježu drugi pružatelji usluga rezervacije autotaksija.

Drugo i treće pitanje

- 69 Svojim drugim i trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 3. stavke 2. i 4. i članak 4. Direktive 2000/31, članke 9., 10. i 16. Direktive 2006/123 i članak 56. UFEU-a tumačiti na način da im se protivi propis države članice koji pružanje usluge posredovanja predmet koje je povezivanje – putem aplikacije za pametni telefon i uz plaćanje naknade – osoba koje se žele koristiti gradskim prijevozom i ovlaštenih vozača autotaksija i koja je obuhvaćena kvalifikacijom „usluge informacijskog društva” u smislu članka 1. stavka 1. točke (b) Direktive 2015/1535, na koji upućuje članak 2. točka (a) Direktive 2000/31, uvjetuje izdavanjem prethodnog ovlaštenja kojem već podliježu drugi pružatelji usluga rezervacije autotaksija i koje je osobito uvjetovano prenošenjem informacija o važnji vozačima putem radio primopredajnika.
- 70 Najprije valja navesti da se spor u glavnom postupku vodi između društva Star Taxi App, društva osnovanog u skladu s rumunjskim pravom sa sjedištem u Rumunjskoj, i dvaju rumunjskih tijela javne vlasti, odnosno Općine Bukurešt i Glavnog vijeća Općine Bukurešt i da, prema tome, taj spor obilježavaju elementi koji su ograničeni na Rumunjsku Državu.
- 71 Dio je ustaljene sudske prakse da se odredbe UFEU-a u području slobode pružanja usluga ne primjenjuju u situaciji u kojoj su svi elementi ograničeni na samo jednu državu članicu (presuda od 15. studenoga 2016., Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, t. 47. i navedena sudska praksa).
- 72 Iz teksta članka 3. stavka 2. Direktive 2000/31 također proizlazi da se ta odredba primjenjuje samo na usluge informacijskog društva iz druge države članice, pri čemu stavak 4. tog članka predviđa, pod određenim uvjetima koje navodi, mogućnost država članica da poduzmu mjere koje odstupaju od te odredbe.
- 73 Isto vrijedi za članak 16. Direktive 2006/123 koji se nalazi u poglavlju IV. te direktive, koje se odnosi na slobodno kretanje usluga, čije se odredbe primjenjuju samo na usluge koje se pružaju u državi članici različitoj od države u kojoj se nalazi sjedište pružatelja usluge, protivno odredbama iz poglavlja III. navedene direktive, koje se odnosi na slobodu poslovnog nastana za pružatelje usluga, odnosno člancima 9. do 15. te direktive, koji se također primjenjuju na situaciju u kojoj su svi njezini relevantni elementi ograničeni na samo jednu državu članicu (presuda od 22. rujna 2020., Cali Apartments, C-724/18 i C-727/18, EU:C:2020:743, t. 56. i navedena sudska praksa).
- 74 Posljedično, članak 56. UFEU-a, članak 3. stavci 2. i 4. Direktive 2000/31 kao i članak 16. Direktive 2006/123 ne primjenjuju se na spor poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku.
- 75 Kad je riječ o drugim odredbama koje navodi sud koji je uputio zahtjev, odnosno o članku 4. Direktive 2000/31 iz čijeg teksta i konteksta ne proizlazi da se on primjenjuje samo na pružatelje usluga informacijskog društva sa sjedištem u drugoj državi članici (vidjeti analogijom presudu od 30. siječnja 2018., X i Visser, C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, t. 99. i 100.) kao i o člancima 9. i 10. Direktive 2006/123 za koje je u točki 73. ove presude navedeno da se primjenjuju i na isključivo unutarnje situacije, treba navesti da se njima, na različite načine, propisuje načelo zabrane sustava ovlašćivanja. U tim je okolnostima potrebno odrediti koja se od tih odredbi može primijeniti na propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku.
- 76 Kao što to proizlazi iz točaka 43. i 48. ove presude, usluga posredovanja o kojoj je riječ u glavnom postupku nije obuhvaćena samo kvalifikacijom „usluge” u smislu članka 57. UFEU-a i, prema tome, člankom 4. stavkom 1. Direktive 2006/123 nego i onom „usluge informacijskog društva” u smislu članka 2. točke (a) Direktive 2000/31, koji upućuje na članak 1. stavak 1. točku (b) Direktive 2015/1535.

- 77 Propis države članice koji uređuje takvu uslugu posljedično može biti obuhvaćen područjem primjene Direktive 2000/31 kao i Direktive 2006/123 zbog toga što iz točaka 49. do 54. ove presude proizlazi da ta usluga nije obuhvaćena kvalifikacijom „usluge na području prijevoza” koja je izričito isključena iz područja primjene te direktive na temelju njezina članka 2. stavka 2. točke (d) s obzirom na njezinu uvodnu izjavu 21.
- 78 Međutim, na temelju članka 3. stavka 1. Direktive 2006/123 ona nije primjenjiva ako su njezine odredbe u suprotnosti s odredbom nekog drugog akta Unije koji uređuje posebne aspekte pristupa uslužnoj djelatnosti ili njezina izvođenja u specifičnim sektorima ili za specifične struke (presuda od 19. prosinca 2019., Airbnb Ireland, C-390/18, EU:C:2019:1112, t. 41.).
- 79 Stoga treba provjeriti je li propis koji pružanje usluge posredovanja predmet koje je povezivanje – putem aplikacije za pametni telefon i uz plaćanje naknade – osoba koje se žele koristiti gradskim prijevozom i ovlaštenih vozača autotaksija i koja je obuhvaćena kvalifikacijom „usluge informacijskog društva”, u smislu članka 1. stavka 1. točke (b) Direktive 2015/1535 na koji upućuje članak 2. točka (a) Direktive 2000/31, uvjetuje izdavanjem prethodnog ovlaštenja kojem već podliježu drugi pružatelji usluga rezervacije autotaksija i koje je osobito uvjetovano prenošenjem informacija o vožnji vozačima putem radio primopredajnika, obuhvaćen područjem primjene članka 4. Direktive 2000/31 i, u slučaju potvrdnog odgovora, je li ta odredba protivna člancima 9. i 10. Direktive 2006/123.
- 80 Kad je riječ o primjenjivosti članka 4. Direktive 2000/31, iz zajedničkog tumačenja stavaka 1. i 2. tog članka proizlazi da, iako države članice pristup djelatnosti pružatelja usluga informacijskog društva i njezino pružanje ne mogu uvjetovati sustavom prethodnog ovlašćivanja ili bilo kojim drugim zahtjevom istovjetnog učinka, zabrana predviđena tom odredbom ipak se odnosi samo na propise država članica koji se posebno i isključivo odnose na „usluge informacijskog društva”.
- 81 Iz odluke suda koji je uputio zahtjev proizlazi da iako se, doduše, Odluka br. 626/2017 ponajprije, ako ne isključivo, odnosi na usluge posredovanja predmet kojih je povezivanje – putem aplikacije za pametni telefon i uz plaćanje naknade – osoba koje se žele koristiti gradskim prijevozom i ovlaštenih vozača autotaksija, ona se proširivanjem područja primjene pojma „autotaksi centrala”, kako je definiran člankom 3. iz Priloga 1. Odluci br. 178/2008, na tu vrstu usluge ograničava na to da na tu uslugu informacijskog društva proširi već postojeću obvezu izdavanja prethodnog ovlaštenja koja se primjenjuje na djelatnosti centrala za rezervaciju autotaksija, koje nisu obuhvaćene kvalifikacijom „usluge informacijskog društva”.
- 82 Zbog te činjenice, kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u točki 69. svojeg mišljenja, takav propis za koji je sud koji je uputio zahtjev utvrdio da mu je učinak sprečavanje društva Star Taxi App u dobivanju prethodnog ovlaštenja za izvršavanje djelatnosti od nadležnog tijela, nije istovjetan stvaranju novog sustava prethodnog ovlašćivanja koji se posebno i isključivo odnosi na uslugu informacijskog društva.
- 83 Iz toga proizlazi da se zabrana svakog sustava prethodnog ovlašćivanja ili drugog zahtjeva koji ima istovjetan učinak, predviđena člankom 4. stavkom 1. Direktive 2000/31, ne primjenjuje na propis poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku.
- 84 Prema tome, ne može postojati sukob između te odredbe i članaka 9. i 10. Direktive 2006/123 koji se na temelju te činjenice primjenjuju na takav propis.
- 85 Stoga treba odrediti treba li te članke tumačiti na način da im se protivi takav propis.
- 86 U tom pogledu, iz odjeljka 1. poglavlja III. Direktive 2006/123 proizlazi da usklađenost sustava ovlašćivanja sa zahtjevima koji su njome predviđeni pretpostavlja, među ostalim, da takav sustav, koji po svojoj prirodi ograničava slobodu pružanja predmetne usluge, ispunjava uvjete iz članka 9. stavka 1. te direktive, odnosno da nije diskriminirajući, da je opravdan važnim razlogom u općem interesu i da je

proporcionalan, ali i to da su kriteriji za davanje ovlaštenja predviđeni tim sustavom u skladu s člankom 10. stavkom 2. navedene direktive, odnosno da su nediskriminirajući, opravdani važnim razlogom u općem interesu, proporcionalni tom cilju od općeg interesa, jasni i nedvoznačni, objektivni, prethodno objavljeni, transparentni i dostupni (presuda od 22. rujna 2020., *Cali Apartments*, C-724/18 i C-727/18, EU:C:2020:743, t. 57.).

- 87 Iz toga proizlazi da ocjena usklađenosti propisa države članice kojim se uspostavlja takav sustav ovlašćivanja s dvama člancima iz prethodne točke, kojima se propisuju jasne, precizne i bezuvjetne obveze koje im daju izravan učinak, zahtijeva da se pojedinačno i uzastopno ocijene, najprije, opravdanost samog načela uspostave tog sustava, a zatim kriteriji za davanje ovlaštenja koji su njime predviđeni (presuda od 22. rujna 2020., *Cali Apartments*, C-724/18 i C-727/18, EU:C:2020:743, t. 58.).
- 88 U tom pogledu valja navesti da odluka kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku Sudu daje samo malo elemenata koji mu omogućuju davanje korisnog odgovora sudu koji je uputio zahtjev.
- 89 Taj sud je onaj koji ocjenjuje ispunjava li doista, s obzirom na sve relevantne elemente, sustav prethodnog ovlašćivanja uspostavljen propisom o kojem je riječ u glavnom postupku dva niza zahtjeva navedena u točkama 86. i 87. ove presude (vidjeti analogijom presudu od 22. rujna 2020., *Cali Apartments*, C-724/18 i C-727/18, EU:C:2020:743, t. 78.).
- 90 Međutim, kad je riječ o ocjeni opravdanosti kriterija za izvršavanje diskrecijske ovlasti nadležnih tijela, valja navesti da, kao što je to nezavisni odvjetnik utvrdio u točkama 99. i 100. svojeg mišljenja, činjenica da je izdavanje ovlaštenja za pružanje usluge uvjetovano ispunjenjem tehničkih zahtjeva koji nisu primjereni predmetnoj usluzi i koji prema tome stvaraju neopravdane troškove i izdatke njihovim pružateljima nije u skladu s člankom 10. stavkom 2. Direktive 2006/123.
- 91 To osobito može vrijediti, podložno provjeri suda koji je uputio zahtjev, za obvezu pružatelja usluge posredovanja predmet koje je povezivanje – putem aplikacije za pametni telefon i uz plaćanje naknade – osoba koje se žele koristiti gradskim prijevozom i ovlaštenih vozača autotaksija da prenesu informacije o vožnji vozačima putem radio primopredajnika.
- 92 Naime, takva obveza koja pružatelju usluge posredovanja i vozačima autotaksija propisuje obvezu posjedovanja takvog uređaja za prijenos i koja također pružatelju usluge posredovanja nameće obvezu raspolaganja posebnim osobljem koje je zaduženo za prijenos informacija o vožnji vozačima ne samo da je beskorisna nego nije ni u kakvoj vezi s obilježjima usluge koja je u cijelosti povezana s tehničkim mogućnostima pametnih telefona koji omogućuju, bez izravnog ljudskog posredovanja, pronalaženje kako vozača autotaksija tako i njihovih potencijalnih korisnika te njihovo automatsko povezivanje.
- 93 S obzirom na prethodno navedeno, na drugo i treće pitanje valja odgovoriti na sljedeći način:
- članak 56. UFEU-a, članak 3. stavke 2. i 4. Direktive 2000/31 kao i članak 16. Direktive 2006/123 treba tumačiti na način da se ne primjenjuju na spor u kojem su svi relevantni elementi ograničeni na samo jednu državu članicu;
 - članak 4. Direktive 2000/31 treba tumačiti na način da se ne primjenjuje na propis države članice koji pružanje usluge posredovanja predmet koje je povezivanje – putem aplikacije za pametni telefon i uz plaćanje naknade – osoba koje se žele koristiti gradskim prijevozom i ovlaštenih vozača autotaksija i koja je obuhvaćena kvalifikacijom „usluga informacijskog društva” u smislu članka 2. točke (a) Direktive 2000/31, koji upućuje na članak 1. stavak 1. točku (b) Direktive 2015/1535, uvjetuje izdavanjem prethodnog ovlaštenja kojem već podliježu drugi pružatelji usluga rezervacije autotaksija;

- članke 9. i 10. Direktive 2006/123 treba tumačiti na način da im se protivi propis države članice koji pružanje usluge posredovanja predmet koje je povezivanje – putem aplikacije za pametni telefon i uz plaćanje naknade – osoba koje se žele koristiti gradskim prijevozom i ovlaštenih vozača autotaksija uvjetuje izdavanjem ovlaštenja koje prethodi izvršavanju njihove djelatnosti ako uvjeti za izdavanje tog ovlaštenja ne odgovaraju zahtjevima koji su predviđeni tim člankom, osobito time što nameću tehničke zahtjeve koji ne odgovaraju predmetnoj usluzi, što treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev.

Troškovi

- ⁹⁴ Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

1. Članak 2. točku (a) Direktive 2000/31/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2000. o određenim pravnim aspektima usluga informacijskog društva na unutarnjem tržištu, posebno elektroničke trgovine (Direktiva o elektroničkoj trgovini), koji upućuje na članak 1. stavak 1. točku (b) Direktive (EU) 2015/1535 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. rujna 2015. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih propisa i pravila o uslugama informacijskog društva, treba tumačiti na način da usluga posredovanja koja se sastoji od toga da se, putem aplikacije za pametni telefon i uz plaćanje naknade, povezuju osobe koje se žele koristiti gradskim prijevozom i ovlaštene vozači autotaksija, za koju je pružatelj navedene usluge u tu svrhu sklopio ugovore o pružanju usluga s tim vozačima uz plaćanje mjesečne pretplate kao protučinidbe, pri čemu im ne prenosi narudžbe, ne određuje cijenu vožnje niti osigurava naplatu od tih osoba koje tu cijenu plaćaju izravno vozaču autotaksija i ne izvršava nadzor nad kvalitetom vozila i njihovih vozača kao ni nad njihovim ponašanjem, čini „uslugu informacijskog društva” u smislu te odredbe.
2. Članak 1. stavak 1. točku (f) Direktive 2015/1535 treba tumačiti na način da „uslugu informacijskog društva” u smislu te odredbe ne čini propis lokalnog tijela koji pružanje usluge posredovanja predmet koje je povezivanje – putem aplikacije za pametni telefon i uz plaćanje naknade – osoba koje se žele koristiti gradskim prijevozom i ovlaštenih vozača autotaksija i koja je obuhvaćena kvalifikacijom „usluge informacijskog društva” u smislu članka 1. stavka 1. točke (b) Direktive 2015/1535 uvjetuje izdavanjem prethodnog ovlaštenja kojem već podliježu drugi pružatelji usluga rezervacije autotaksija.
3. Članak 56. UFEU-a, članak 3. stavke 2. i 4. Direktive 2000/31 kao i članak 16. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu treba tumačiti na način da se ne primjenjuju na spor u kojem su svi relevantni elementi ograničeni na samo jednu državu članicu.

Članak 4. Direktive 2000/31 treba tumačiti na način da se ne primjenjuje na propis države članice koji pružanje usluge posredovanja predmet koje je povezivanje – putem aplikacije za pametni telefon i uz plaćanje naknade – osoba koje se žele koristiti gradskim prijevozom i ovlaštenih vozača autotaksija i koja je obuhvaćena kvalifikacijom „usluga informacijskog društva”, u smislu članka 2. točke (a) Direktive 2000/31 koji upućuje na članak 1. stavak 1. točku (b) Direktive 2015/1535, uvjetuje izdavanjem prethodnog ovlaštenja kojem već podliježu drugi pružatelji usluga rezervacije autotaksija.

Članke 9. i 10. Direktive 2006/123 treba tumačiti na način da im se protivi propis države članice koji pružanje usluge posredovanja predmet koje je povezivanje – putem pametnog telefona i uz plaćanje naknade – osoba koje se žele koristiti gradskim prijevozom i ovlaštenih vozača autotaksija uvjetuje izdavanjem ovlaštenja koje prethodi izvršavanju njihove djelatnosti ako uvjeti za izdavanje tog ovlaštenja ne odgovaraju zahtjevima koji su predviđeni tim člankom, osobito time što nameću tehničke zahtjeve koji ne odgovaraju predmetnoj usluzi, što treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev.

Potpisi