



# Határozatok Tára

MACIEJ SZPUNAR  
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA  
Az ismertetés napja: 2022. december 15.<sup>1</sup>

**C-50/21. sz. ügy**

**Prestige and Limousine, S. L.**  
**kontra**  
**Área Metropolitana de Barcelona,**  
**Asociación Nacional del Taxi (ANTAXI),**  
**Asociación Profesional Elite Taxi,**  
**Sindicat del Taxi de Catalunya (STAC),**  
**TAPOCA VTC1 SL,**  
**Agrupació Taxis Companys**

(a Tribunal Superior de Justicia de Cataluña [Katalónia felsőbbírósága, Spanyolország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – EUMSZ 49. cikk és EUMSZ 107. cikk – Vezetővel bérbeadott járművek (VTC-járművek) – A VTC-járművek üzemeltetésére vonatkozó engedélyeknek a taxiengedélyek számához képest történő korlátozása – A második üzemeltetési engedély megszerzésével járó engedélyezési rendszer”

## I. Bevezetés

1. Az átalakulóban lévő piacok nem állítják egyszerű helyzet elé a jogalkotókat, valamint a jogértelmezőket és jogalkalmazókat. A geopolitikai körülmények, a technológia és a társadalom, velük együtt pedig a fogyasztói igények folyamatosan változnak. Ezzel egyidejűleg új szereplők, technológiák és szolgáltatók jelennek meg. Ezek zavaróan hatnak a fennálló körülményekre. Megváltoztatják a fennálló helyzetet, néha ideiglenesen, gyakran véglegesen. Ha egy piac bizonyos szintű szabályozás alá esik, az újonnan belépő, gyakran új üzleti modelleket alkalmazó piac szereplők általában nehéz kilátások elé néznek.

2. A taxis ágazat Európa szerte egy átalakulóban lévő piac esettanulmányaként szolgálhat. Sok helyen az Európai Unióban a taxiszolgáltatók az állami szabályozásnak köszönhetően hagyományosan védve vannak a versenytől,<sup>2</sup> míg a webalapú platformok nagy lelkesedéssel, precizitással és hatékonysággal kínálnak igény szerinti helyi személyszállítási szolgáltatásokat. Ez

<sup>1</sup> Eredeti nyelv: angol.

<sup>2</sup> Átfogó áttekintésért lásd: „Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU. Final Report”, Brüsszel, 2016., 8., 31. és 32. o. A tanulmány a következő honlapon érhető el: <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2017-05/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf>.

nemcsak ahhoz járult hozzá, hogy a helyi személyszállítási szolgáltatások nyújtásának valamennyi szakasza átláthatóbb lett, aminek során a kereslet és a kínálat a korábbinál pontosabban kerül összehangolásra, hanem a kínálat és a kereslet is növekedett. Ami a járművezetőket illeti, jelenleg sokkal könnyebb sofőrré válni, és platformon keresztül szolgáltatásokat kínálni, míg az ügyfelek nagyobb ellenőrzést gyakorolnak arra, hogy hogyan, hová és milyen költség mellett szállítják el őket. Ezen túlmenően a helyi magán személyszállítás megfizethetőbbé vált, és a fogyasztók számára jelentősen csökkentek a piacra lépés gazdasági akadályai. Azok az emberek, akik korábban nem engedhették meg maguknak a magán személyszállítást, ma már sok esetben megtehetik azt. Mindez olyan helyzetet eredményezett, amelyben a hagyományos taxiszoftáratások és az új piaci szereplők közötti különbség elmosódott, és ahol szolgáltatásaik egybeesnek. Ráadásul ez termékeny kölcsönhatáshoz vezetett abban az értelemben, hogy a hagyományos taxiüzemeltetők a kereslet és a kínálat összehangolása érdekében egyre gyakrabban folyamodnak internetes alkalmazásokhoz.

3. Amint Bíróság előtt is ismert, a barcelonai agglomerációt (a továbbiakban: AMB) sem hagyja érintetlenül ez a tendencia, és nem ez az első eset, hogy a Bíróság a barcelonai igény szerinti helyi személyszállítási szolgáltatás kérdésével szembesül. Nevezetesen, az Asociación Profesional Elite Taxi ügyben hozott alapvető jelentőségű ítéletében<sup>3</sup> a Bíróság tisztázta, hogy bizonyos webes alapú platformok a közlekedés területén nyújtanak szolgáltatást, aminek következtében sem a 2006/123/EK irányelv,<sup>4</sup> sem a 2000/31/EK irányelv<sup>5</sup> rendelkezései, sem pedig az EUMSZ 56. cikk szerinti szolgáltatásnyújtás szabadsága nem alkalmazható, ami azt jelenti, hogy a tagállamok által elfogadott intézkedések nem vizsgálhatók e rendelkezések viszonylatában. Az ilyen vállalkozások különösen nem kerülhetik meg a szállítási szolgáltatásokat nyújtó vállalkozásként esetlegesen fennálló kötelezettségeiket azáltal, hogy a jellegéből adódóan az internetszoftáratatókra kevés kötelezettséget előíró 2000/31 irányelv révén „kibújnak” a tagállami szabályozás alól.

4. Ugyanakkor köztudott, hogy az EUMSZ 49. cikk szerinti letelepedés szabadsága a közlekedés terén nyújtott szolgáltatásokra is vonatkozik. Ez a jelen ügy kiindulópontja. A Bíróságtól annak megállapítását kéri, hogy a spanyol szabályozó hatóság által a hagyományos taxiszoftáratások és a vezetővel bérbeadott gépkocsikkal (VTC-járművekkel)<sup>6</sup> végzett személyszállítási szolgáltatások között megteremtett egyensúly megfelel-e az EUMSZ 49. cikk követelményeinek.

5. Barcelonában is kihívásokkal szembesült a hagyományos taximodell. A hagyományos taxipiacal párhuzamosan kialakult az igény szerinti helyi személyszállítási szolgáltatások rendszere, és a VTC-járművek kezdtek megjelenni a színen. Spanyolországban a VTC-járműveket hagyományosan a *helyközi* személyszállítás piacának ellátására szánták, mégis megtalálták az utat a *városon belüli* személyszállításhoz. Különösen, ami az utóbbi szempontot illeti, kiváltképpen az ügyfél szemszögéből nézve, szinte csak nevükben nem taxik, amennyiben

<sup>3</sup> Lásd: 2017. december 20-i ítéletet (C-434/15, EU:C:2017:981, 48. pont). Ez különösen azért van így, mert az Uber ellenőrzést gyakorol egy városi közlekedési szolgáltatás minden releváns eleme felett: az ár felett, de a sofőrre és a járművekre vonatkozó előzetes követelmények révén a minimális biztonsági feltételek felett is, a közlekedési kínálat elérhetőségét illetően a sofőrök arra ösztönzése révén, hogy a jelentős kereslettel jellemezhető időpontokban és helyszíneken végezzenek szolgáltatást, az értékelési rendszer segítségével a sofőrök magatartása, végül pedig a platformról való kiltás lehetősége felett is. Lásd az Asociación Profesional Elite Taxi ügyre vonatkozó indítványom (C-434/15, EU:C:2017:364, 51. pont).

<sup>4</sup> A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2006. L 376., 36. o.; helyesbítés: HL 2014. L 287, 33. o.).

<sup>5</sup> A belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikus kereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól szóló, 2000. június 8-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv) (HL 2000. L 178., 1. o.; magyar nyelvű kiadás 13. fejezet, 25. kötet, 399. o.).

<sup>6</sup> A vezetővel bérbeadott járműveket gyakran VTC-járműveknek nevezik: vehículos de transporte con conductor (személyszállító járművek gépkocsivezetővel). Jelen indítványban a hivatkozás megkönnyítése érdekében végig a „VTC-járművek” kifejezést fogom használni.

díjazás ellenében személyszállítási szolgáltatást kínálnak az ügyfeleknek. Ugyanakkor az AMB-ben kevesebb joggal rendelkeznek (például tilos a busz- és taxisávok használata) és kevesebb kötelezettségük van (nincsenek rögzített viteldíjak, és nem kötelesek az ügyfelet elfogadni).

6. Mivel a VTC-modell saját sikerének áldozatává vált, és egyre több szolgáltató jelent meg, a spanyol szabályozó hatóság nemzeti, regionális és helyi szinten is közbelépett. Az AMB vonatkozásában külön engedélyekre volt szükség, és az ilyen engedélyek számát 30 taxiengedélyenként egyre korlátozták. A gyakorlatban, mivel a taxiengedélyek száma az elmúlt 35 évben változatlan maradt, a VTC-piacra újonnan belépők nem férnek hozzá ezekhez az engedélyekhez.

7. A jelen indítványban azt javaslom a Bíróságnak, hogy állapítsa meg, hogy az AMB területén fennálló jelenlegi rendszer ellentétes az EUMSZ 49. cikk szerinti letelepedés szabadságával, ami a 30 taxiengedélyenként 1 VTC-engedély arányát illeti. E rendszer ezen alapvető szabadság aránytalan korlátozásának minősül.

## II. Jogi háttér

8. A Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril (2018. április 20-i 3/2018. sz. királyi törvényerejű rendelet; a BOE 2018. április 21-i 97. száma) által módosított Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (a szárazföldi közlekedés szervezéséről szóló, 1987. július 30-i 16/1987. sz. törvény; a BOE 1987. július 31-i 182. száma; a továbbiakban: LOTT) 43. cikke a tömegközlekedési engedély megadását attól teszi függővé, hogy a kérelmező vállalkozásnak többek között igazolnia kell, hogy teljesíti a szolgáltatások megfelelő nyújtásához szükséges, azon további különleges feltételeket, amelyeket az arányosság és a hátrányos megkülönböztetés tilalma elvénél a figyelembevételével rendeleti úton megállapítanak.

9. A LOTT 48. cikke értelmében:

„(1) A tömegközlekedési engedélyek kiadása kötelező, és csak abban az esetben tagadható meg, ha az ahhoz szükséges feltételek nem teljesülnek.

(2) Mindazonáltal [az európai uniós] szabályokkal és az esetlegesen alkalmazandó egyéb rendelkezésekkel összhangban abban az esetben, ha a turisztikai járművekkel végzett tömegközlekedési szolgáltatást regionális vagy helyi szinten mennyiségileg korlátozzák, az engedélyek megadása rendelettel korlátozható mind az ilyen típusú járművekkel végzett helyközi személyszállításra jogosító új engedélyek kiadását illetően, mind pedig a gépjármű vezetővel történő bérbeadására jogosító engedélyek kiadását érintően.

(3) Az előző bekezdésben foglaltak sérelme nélkül, a két szállítási mód kínálata közötti megfelelő egyensúly fenntartása érdekében a gépjármű vezetővel történő bérbeadására jogosító új engedélyek kiadását meg kell tagadni abban az esetben, ha az üzemeltetés kívánt helye szerinti autonóm közösség területén már kiadott engedélyek száma és az e területen kiadott, turisztikai járművel végzett tömegközlekedési szolgáltatásra vonatkozó engedélyek száma meghaladja az egy a harminchoz arányt.

Mindazonáltal azok az autonóm közösségek, amelyek állami hatáskörátruházás alapján hatásköröket vállaltak a gépjármű vezetővel történő bérbeadásának engedélyezésére

vonatkozóan, módosíthatják az előző bekezdésben foglalt arányossági szabályt, feltéve hogy az általuk alkalmazott szabály az előbbi szabályhoz képest kevésbé korlátozó.”

10. Az LOTT 91. cikke előírja, hogy a tömegközlekedési engedélyek alapján a szolgáltatás az ország egész területén nyújtható, a szolgáltatás kiindulópontjára vagy célpontjára vonatkozó mindenfajta korlátozás nélkül, de mindezek alól kivételt képeznek többek között azok az engedélyek, amelyek gépjármű vezetővel történő bérbeadására jogosítanak, amely engedélyek tekintetében tiszteletben kell tartani az adott esetben rendeleti úton meghatározott, a szolgáltatás kiindulópontjával, célpontjával vagy útvonalával kapcsolatos feltételeket.

11. Az LOTT-t a többször módosított Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (a szárazföldi közlekedés szervezéséről szóló törvény végrehajtásáról szóló rendelet, a továbbiakban: ROTT) hajtja végre.

12. A ROTT egy részét viszont a 2008. január 9-i Orden FOM/36/2008 por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (a szárazföldi közlekedés szervezéséről szóló törvény végrehajtásáról szóló rendelet V. címe IV. fejezetének a gépjármű vezetővel történő bérbeadására vonatkozó 2. szakaszának a végrehajtásáról szóló FOM/36/2008. sz. rendelet, a továbbiakban: VTC-rendelet) hajtja végre, amelyet a 2015. december 18-i Orden FOM/2799/2015 (FOM/2799/2015. sz. rendelet) módosított. A VTC-rendelet „Az engedély kötelező jellege” című 1. cikkében azt írja elő, hogy „a gépjármű vezetővel történő bérbeadását érintő tevékenység végzéséhez az ilyen tevékenységre szánt valamennyi gépjármű vonatkozásában az említett tevékenység végzésére jogosító engedély szükséges”.

13. Az alapjogvita keretében megtámadott jogszabály a Reglamento de ordenación de la actividad de transporte urbano discrecional de viajeros con conductor en vehículos de hasta nueve plazas que circula íntegramente en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona (a teljes mértékben az AMB-ben közlekedő, vezetővel és legfeljebb kilenc hellyel rendelkező járművekkel végzett, nem menetrend szerinti városi személyszállítási tevékenység szervezéséről szóló rendelet), amelyet 2018. június 26-án fogadott el a Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona (az AMB tanácsa), és amelyet a *Boletín Oficial de la Provincia de Barcelonában* hirdettek ki 2018. július 9-én, és a *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* 2019. június 14-i 7897. számában (a továbbiakban: RVTC), 2018. július 25-i hatálybalépéssel.

14. Az RVCT a preambulumban, az állami és a katalán autonóm közösségi vonatkozású jogalapokra való hivatkozást követően hangsúlyozza, hogy olyan személyszállítási modelltől van szó, amelyet a hatóságok különböző módokon ellenőriznek, teljesen eltérően az olyan helyeken érvényesülő ellenőrzéstől, ahol a személyszállítás különböző módjai a magánszemélyek javára „liberalizáltak”. A modell érdemi igazolásaként az RCTV a környezetvédelmi és a gazdasági fenntarthatóságra való törekvésre, valamint a közúti közlekedéstől eltérő új közhasználatú terek keresésére hivatkozik. Megállapítja, hogy ezekkel összeegyeztethetetlen a jármű vezetővel történő bérbeadására szánt városi közlekedési járművek száma növelésének, valamint a gépjármű teljes kapacitása egyetlen felhasználó általi igénybe vételének az elősegítése.

15. Az RCTV célja az 1. cikke értelmében a legfeljebb kilenc hellyel rendelkező járművek nem menetrend szerinti személyszállítási tevékenységének, mint a teljes mértékben az AMB-ben közlekedő járművekkel végzett városi személyszállításnak a megszervezése. Az RCTV 2. cikke azt írja elő, hogy annak hatálya az AMB területére terjed ki. A 3. cikk a vezetőt is beleértve legfeljebb

kilenc hellyel rendelkező, vezetővel ellátott gépjárművel végzett személyszállítási tevékenységet úgy határozza meg, hogy az olyan tevékenység, amelyet más számára ellenérték fejében teljesítenek, nem lineáris útvonalak vagy területi hálózatok keretében, és nem előre meghatározott időközönként végeznek, és amelynek keretében a kifizetés egyetlen felhasználónak a gépjármű teljes kapacitására vonatkozó szerződése alapján történik. Az 5. cikk felhatalmazza az AMB-t (helyi önkormányzat), hogy az e szolgáltatásokkal kapcsolatos közigazgatási beavatkozási jogkörét az Instituto Metropolitano del Taxi (városi taxitanács; IMET) útján gyakorolja.

16. Az RVTC 6. cikke értelmében az AMB feladata az ilyen szolgáltatások nyújtására vonatkozó engedély megadása, a megadásra vonatkozó feltételek felülvizsgálata, és megadás esetében az engedély lejáratának a megállapítása. A tevékenység szervezése magában foglalja többek között a tevékenység, az engedélyezési rendszer és a szankciórendszer szabályozását.

17. Az RVTC 7. cikke azt írja elő, hogy az említett szolgáltatásnak az AMB egységes kezelésű városi közlekedési területén történő nyújtásához előzetesen olyan engedélyt kell szerezni, amely a jogosultat az említett tevékenységhez használt valamennyi gépjármű vonatkozásában feljogosítja a szolgáltatásra. E cikk (4) és (5) bekezdése pontosítja, hogy az említett területen – a kiindulási pontot és a célpontot is ideértve – kizárólag az AMB által megadott engedéllyel lehet szolgáltatást nyújtani, és az említett engedély azon egyéb engedélyekhez adódik hozzá, amelyeket más hatóságoknak kell megadniuk a saját hatáskörük alapján.

18. Az RTVC 10. cikke „Az engedélyek számának meghatározása” címet viseli, és előírja, hogy az engedélyek maximális számát mindig az AMB határozza meg annak szükségességére figyelemmel, hogy a szolgáltatás megfelelő jellege a polgárok számára optimális körülmények között biztosított legyen, és a piaci szereplők gazdasági jóléte biztosítása ne sérüljön.

19. Az RVTC átmeneti rendelkezése elismeri a korábban kiállított és az említett rendelet hatálybalépésekor használatban lévő engedélyek érvényességét, és ezekre vonatkozóan azt írja elő, hogy azok az új szabályozás előírásainak hatálya alá tartoznak. Az első kiegészítő rendelkezés az összes engedély számát az átmeneti rendelkezés szerint megadott engedélyekre korlátozza. Ezenfelül e rendelkezés az IMET-et bízta meg az átmeneti rendelkezésben előírtakon felül kiállított engedélyek maximális számának meghatározására irányuló eljárás megindítására vonatkozó javaslattétellel, és azt írja elő, hogy az érvényes engedélyek mindenkori maximális száma semmi esetre sem haladhatja meg azt az arányt, hogy egy VTC-engedély jut harminc taxiengedélyre.

### **III. A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

20. A Prestige and Limousine, S. L. (P & L) az AMB-ben VTC-szolgáltatás üzemeltetésére vonatkozó engedélyek jogosultja. A P & L jogorvoslatot nyújtott be a Tribunal Superior de Justicia de Cataluña-hoz (Katalónia felsőbbírósága, Spanyolország), és azt kéri, hogy semmisítsék meg az RVTC-t, amelynek célja a VTC-szolgáltatások szabályozása a teljes AMB-ben, és amely él a LOTT 48. cikkének (3) bekezdésében biztosított azon lehetőséggel, hogy a VTC-szolgáltatásokra vonatkozó engedélyek számát harminc taxiengedélyenként egyre korlátozza.

21. A kérdést előterjesztő bíróság előtt több ilyen ügy van folyamatban. A térségben a már eddig is VTC-szolgáltatásokat nyújtó társaságok közül tizennégyen – köztük a P & L és a nemzetközi platformokhoz kapcsolódó társaságok – úgy vélik, hogy az RVTC által rájuk rótt korlátozások és

megkötések miatt e rendelet elfogadásának egyetlen célja az volt, hogy akadályozza tevékenységüket, és hogy védje a taxis ágazat érdekeit. A P & L és a többi említett társaság ezért azt kérte a kérdést előterjesztő bíróságtól, hogy nyilvánítsa semmisnek az RVTC-t.

22. A Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Katalónia felsőbbírósága) megállapítja, hogy a taxik és a VTC-járművek a városi személyszállítási szolgáltatás tekintetében versenyeznek egymással. A taxiszolgáltatás szabályozás tárgyát képezi, és az engedélyek száma korlátozott, a viteldíjak pedig előzetes közigazgatási engedélyhez kötöttek. A taxik használhatják a buszsávokat, megállókkal rendelkeznek az utakon, és felvehetik az ügyfeleket az úton. Noha a taxik legjellemzőbb működési területe a város, a taxik a vonatkozó követelmények betartásával mégis nyújthatnak helyközi szállítási szolgáltatásokat.

23. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a VTC-szolgáltatásokat ráadásul az engedélyek száma korlátozza. A tárgyidőszakban a VTC-járművek az ország egész területén olyan díjszabás szerint nyújthattak helyközi és városi személyszállítási szolgáltatásokat, amelyek nem előzetes engedélyhez, hanem a megállapított árak olyan rendszeréhez kötöttek, amely lehetővé tette az ügyfél számára, hogy előre megismerje – és általában interneten keresztül kifizesse – a szolgáltatás teljes árát. A taxikkal ellentétben a VTC-járművek nem használhatják a buszsávot, nem rendelkeztek megállókkal az utakon, és nem vehettek fel ügyfeleket az úton abban az esetben, ha a szolgáltatásra vonatkozóan előzetesen nem kötöttek szerződést a megfelelő informatikai alkalmazás útján.

24. A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy a VTC-engedélyek számát 30 taxiengedélyként egyre korlátozó szabályozás 2009-ben történt eltörlését követően 2015-ig a VTC-szolgáltatók számának jelentős növekedése volt kimutatható az AMB területén. Az AMB tanácsa éppen ezt a jelenséget kívánta visszafordítani az RVTC elfogadásával és a VTC-szolgáltatási engedélyek korlátozásával.

25. A kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy 2018-ban a Tribunal Supremo (legfelsőbb bíróság, Spanyolország) úgy ítélte meg, hogy a választott arányt (1:30) semmilyen objektív megfontolás nem igazolta. Megállapítja, hogy a LOTT 48. cikkének (3) bekezdése, amely lehetővé tette az RVTC számára, hogy korlátozza a VTC-szolgáltatásokra vonatkozó engedélyek számát, önkényesnek minősíthető, és ezért ellentétes az EUMSZ 49. cikkel, mivel gyakorlatilag lehetetlenné tenné az Európai Unióban VTC-szolgáltatásokat kínáló vállalkozások számára, hogy letelepedjenek az AMB területén, valamint az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében foglalt, az Európai Unión belüli kereskedelem akadályozására vonatkozó tilalommal.

26. A Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Katalónia felsőbbírósága) ugyanezeket a kételyeket fogalmazta meg azzal kapcsolatban, hogy a VTC-járművekre az AMB területén alkalmazott „kettős engedélyezési” rendszer összeegyeztethető-e az uniós jog említett rendelkezéseivel. Mivel a LOTT 91. cikke és a ROTT 182. cikkének (2) bekezdése az események idején úgy rendelkezett, hogy a VTC működési engedélyek „városi és helyközi szolgáltatások nyújtását teszik lehetővé az ország egész területén”, a városi VTC-szolgáltatás AMB területén való nyújtására vonatkozó, további követelményekhez kötött engedélykötelezettség AMB tanácsa általi hozzáadása olyan stratégiának tekinthető, amelynek célja, hogy a VTC-szolgáltatások által a taxikkal szemben támasztott versenyt minimalizálja. Ezt a gyanút erősítené meg az a tény, hogy ezt követően a LOTT módosításáról szóló, 2018. április 20-i 13/2018. sz. királyi törvényerejű rendelet (a BOE 2018. április 21-i 97. száma) alapján egy új AMB szabályozás a VTC-szolgáltatásokat „helyközi” személyszállításra korlátozta volna, és azzal számolt, hogy a városban, illetve az agglomeráción belül négy éven belül eltűnnek a VTC-szolgáltatások.

27. Az AMB az RVTC-t azzal indokolta, hogy egyrészt a VTC-járművek veszélyeztetnék a taxik gazdasági életképességét, „tiszteletlen versenyt” teremtenek számukra, és a közlekedési útvonalak intenzív használatához vezetnének. Másodszor, a 10 523 kiadott agglomerációs taxienedély elegendő a lakosság igényeinek kielégítésére, és egyúttal biztosítja a taxis üzletág jövedelmezőségét. Végül az AMB környezetvédelemre hivatkozott.

28. A nemzeti bíróság szerint azonban a taxisok helyzetével kapcsolatos gazdasági megfontolások nem indokolhatják az RVTC-ben foglalt intézkedéseket. Ami a közlekedési útvonalak használatával kapcsolatos megfontolásokat illeti, az AMB elmulasztotta mérlegelni azt a hatást, amelyet a VTC-szolgáltatások a személygépkocsi-használat csökkentésére gyakorolhatnak. Ezenfelül a VTC-járműveknek parkolóhelyre lenne szükségük, és nem parkolhatnak a közúton, amíg az ügyfelekre várakoznak. Hasonlóképpen, a környezetvédelmi megfontolások figyelmen kívül hagynák a meglévő módszereket, amelyek garantálhatnák a szolgáltatás alacsony kibocsátású vagy nem szennyező járművekkel történő nyújtását. Továbbá érdekes lenne, ha ebben az összefüggésben a taxiflottát tisztának tekintenék, anélkül, hogy jeleznék, hogy ez a jellemzés miért nem vonatkozik a VTC-flottára.

29. Az RVTC indokolása tehát úgy tűnik, hogy el kívánja rejteni az intézkedés alapvető célját, mégpedig feltételezhetően a taxiágazat érdekeinek megőrzését vagy védelmét, amely érdekek olyan mértékben léptek működésbe, hogy a jogalkotó a két érintett szakmai ágazat, a taxisok és a VTC-járművek közötti konfliktushelyzettel kapcsolatban fennálló feszült légkört tükrözze vissza. Ezenkívül az elsőfokú bíróság előzetes értékelését nagymértékben befolyásolták a mind a független spanyol és katalán versenyhatóságok által az RVTC-ről készített kritikus jelentések.

30. A fentiek alapján a Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Katalónia felsőbbbírósága, Spanyolország) a Bírósághoz 2021. január 29-án érkezett, 2021. január 19-i határozatával az eljárás felfüggesztéséről határozott, és a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

- „1) Ellentétesek-e az EUMSZ 49. cikkel és az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésével az olyan – törvényi és rendeleti – nemzeti rendelkezések, amelyek a VTC-engedélyek számát mindenfajta alapos indok nélkül legfeljebb harminc taxiengedélyenként egyre korlátozzák?
- 2) Ellentétes-e az EUMSZ 49. cikkel és az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésével az olyan nemzeti szabályozás, amely a városi szolgáltatások nyújtására szánt VTC-járművek tekintetében mindenfajta alapos indok nélkül egy második engedélyt, valamint további feltételeket ír elő?”

31. Írásbeli észrevételeket terjesztettek elő az alapeljárásban részt vevő felek a Sindicat del Taxi de Catalunya kivételével, a cseh és a spanyol kormány, valamint az Európai Bizottság. Az AMB és a cseh kormány kivételével valamennyi fél részt vett a 2022. október 5-én tartott tárgyaláson.

#### IV. Értékelés

32. A Bíróság kérésének megfelelően a jelen indítvány az EUMSZ 49. cikk szerinti letelepedés szabadságára összpontosítja elemzését.

## A. Elfogadhatóság

33. A felek egy része azzal érvel, hogy az előterjesztett kérdések nem elfogadhatók. E felek érveinek vizsgálatára egymást követően kerül sor.

### 1. A Bíróság eljárási szabályzata 94. cikke szerinti formai követelmények

34. Először is, az AMB úgy véli, hogy a kérdést előterjesztő bíróság nem említi az összes alkalmazandó nemzeti, regionális és helyi jogszabályt. Az AMB azt állítja, hogy az RVTC elfogadásának alapját képező szabályok nincsenek megfelelően megjelölve.

35. Nem osztom ezeket az aggályokat, mivel számomra teljesen egyértelműnek tűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság mely kérdésekben kér iránymutatást: a harminc taxiengedélyenként egy VTC-engedély aránya, valamint a VTC-járművek tekintetében második engedélyre vonatkozó követelmény az AMB területén való működéshez. E tekintetben a Bíróság számára lényegtelen, hogy a nemzeti regionális vagy helyi jog pontosan mely rendelkezései alkalmazandók. Ami fontos, hogy a kérdést előterjesztő bíróság, amely kizárólagos hatáskörrel rendelkezik annak megállapítására, hogy szükséges-e előzetes döntéshozatal,<sup>7</sup> egyértelműen ismertesse az általa alkalmazott jogi keretet. Ez megtörtént.

36. Másodszor, a P & L fenntartásai hasonló irányvonalat képviselnek. Azt állítja, hogy amennyiben a kérdések a törvényi és rendeleti rendelkezések értelmében vett nemzeti jogra vonatkoznak, ezek a kérdések nem relevánsak, mivel a nemzeti bíróság előtt folyamatban lévő ügy (csak) az RVTC jogszerűségét érinti.

37. Ismétlem, nem látom akadályát annak, hogy a Bíróság válaszoljon a jelen ügyben feltett kérdésekre. A P & L álláspontjával ellentétben nem a Bíróság feladata, hogy pontosan meghatározza, hogy a nemzeti jog mely rendelkezései alkalmazandók a jelen ügyre. Ez ugyanakkor olyan ténykérdés, amelyet a kérdést előterjesztő bíróságnak kell eldöntenie.

### 2. Az uniós jog hatálya

38. Harmadszor, az AMB rámutat arra a tényre, hogy a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő ügyben a jogvita valamennyi eleme Spanyolországhoz kapcsolódik, és ezért tisztán belső helyzetnek minősül, aminek következtében a jelen ügy elfogadhatatlan lenne, mivel az EUMSZ 49. cikk nem alkalmazható. Ami ezt a kifogást illeti, úgy vélem, hogy nyugodtan támaszkodhatunk a Bíróság Ullens de Schooten ítéletére,<sup>8</sup> amelyben a Bíróság tökéletesen összefoglalta és osztályozta azt a négy helyzetet, amelyekben a tisztán belső helyzetekből eredő ügyek mégis elfogadhatóak<sup>9</sup> előzetes döntéshozatalra. A jelen ügyben e helyzetek közül kettő áll fenn: 1) amikor nem zárható ki, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozást elfogadó tagállam területén való tevékenységgyakorlás érdekében más tagállamokban letelepedett állampolgárok is érdekeltek lettek volna vagy lennének abban, hogy éljenek e szabadságokkal, és hogy

<sup>7</sup> Lásd például: 2022. október 20-i Centre public d'action sociale de Liège (Kiutasítási határozat visszavonása vagy felfüggesztése) ítélet (C-825/21, EU:C:2022:810, 34. pont).

<sup>8</sup> Lásd a 2016. november 15-i ítéletet (C-268/15, EU:C:2016:874, 50–53. pont). A Bíróságnak az említett ítéletet megelőzően e kérdéssel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatának átfogó összefoglalását lásd: Wahl főtanácsnok Venturini és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:529). Lásd még: BONVER WIN ügyre vonatkozó indítványom (C-311/19, EU:C:2020:640, 33. és azt követő pontok).

<sup>9</sup> Lásd e tekintetben: X and Visser ügyre vonatkozó indítványom (C-360/18 és C-31/16, EU:C:2017:397, 115. pont).



következésképpen a saját állampolgárokra, illetve más tagállamok állampolgáira megkülönböztetés nélkül alkalmazandó e szabályozás kifejthet olyan joghatásokat, amelyek nem korlátozódnak e tagállamra;<sup>10</sup> és 2) amennyiben a kérdést előterjesztő bíróság olyan rendelkezések megsemmisítésére irányuló eljárásban fordult a Bírósághoz, amelyek nemcsak a saját állampolgárokra, hanem a többi tagállam állampolgáira is alkalmazandók, a kérdést előterjesztő bíróság által a Bíróság előzetes döntéshozatali eljárás során hozott ítélete nyomán meghozandó határozatának joghatásai a többi tagállam állampolgáira is kiterjednek.<sup>11</sup>

39. Ebben az összefüggésben emlékeztetni kell arra, hogy a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő ügy az RVTC érvényességével kapcsolatos tizennégy ügy közül csupán az egyik, egyes ügyeket külföldi társaságok indították. Ez egyértelműen bizonyítja, hogy miközben a konkrét ügy tényei Spanyolországra korlátozhatók, a jelen ügy tárgya ugyanakkor biztosan nem, és a Bíróság ítélete közvetlen következményekkel jár az EU-n belüli, azonban Spanyolországon kívüli gazdasági szereplők tekintetében. A jelen ügy tehát a külföldi piaci szereplők tekintetében egyáltalán nem hipotetikus, és az Ullens de Schooten ítéletben<sup>12</sup> említett kritériumok teljesülnek.

40. Ezenfelül – amint azt a Bizottság megjegyezte – teljesültek a Fremoluc kritériumok, amelyek szerint az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből ki kell tűnnie az olyan konkrét elemeknek, azaz nem hipotetikus, hanem biztos tényezőknek, mint például a más tagállamokban székhellyel rendelkező gazdasági szereplők által benyújtott vagy az ezen államok állampolgárait érintő panaszok, illetve keresetek, amelyek lehetővé teszik a szükséges kapcsolat fennállásának pozitív módon való megállapítását.<sup>13</sup>

41. Ezt a kérdést előterjesztő bíróság megtette.

42. A fenti megfontolások alapján azt javaslom, hogy a Bíróság nyilvánítsa elfogadhatónak a kérdést előterjesztő bíróság kérdéseit. Ezért most a kérdések megválaszolására teszek javaslatot.

## **B. Az ügy érdeméről**

### ***1. Előzetes megjegyzések a helyi magán személyszállításról***

43. A helyi személyszállítás olyan aktuálisan fontos kérdés, amellyel a települések, a régiók, a tagállamok és az Unió szembesül. A polgárok és a lakosok mindennapi életében döntő szerepet játszik. A helyi személyszállítás szorosan összefonódik a gazdasági, környezeti és szociálpolitikai kérdésekkel, illetve alakítja és meghatározza azokat, és szerepet játszik abban, ahogyan az emberek életmódjának egyes aspektusait szabályozzák. Hatással van a város- és vidékfejlesztésre, a lakhatásra (az ahhoz való hozzáférésre) és a légszennyezésre. Ezért teljesen természetes, hogy az Európai Unió, a tagállamok és más nemzeti szintű szervezetek – köztük a települések – foglalkoznak ezzel a kérdéssel, és keresik a megoldásokat. E tekintetben tipikus kérdések a

<sup>10</sup> Lásd: 2016. december 15-i Ullens de Schooten ítélet (C-268/15, EU:C:2016:874, 50. pont).

<sup>11</sup> Lásd: 2016. december 15-i Ullens de Schooten ítélet (C-268/15, EU:C:2016:874, 51. pont).

<sup>12</sup> Lásd: 2016. november 15-i ítéletet (C-268/15, EU:C:2016:874, 50–53. pont).

<sup>13</sup> A kérdést előterjesztő bíróság különösen nem szorítkozhat arra, hogy olyan elemeket terjeszt a Bíróság elé, amelyek alapján nem zárható ki az ilyen kapcsolat fennállása, vagy amelyek – elvontan nézve – azt valószínűsítő tényezők lehetnek, hanem éppen ellenkezőleg olyan objektív és egybehangzó elemeket kell biztosítani, amelyek lehetővé teszik a Bíróság számára, hogy ellenőrizze az említett kapcsolat fennállását. Lásd: 2018. szeptember 20-i Fremoluc ítélet (C-343/17, EU:C:2018:754, 29. pont).

következők: mennyi *tömegközlekedést* biztosítanak? Hogyan finanszírozzák a tömegközlekedést? Milyen mértékben avatkozzon be az állam a magán személyszállításba? Mennyire részletes a szabályozás?

44. Az igény szerinti helyi személyszállítási szolgáltatások az utas kérésére megvalósuló, gépkocsival és gépkocsivezetővel nyújtott szállítási szolgáltatások.<sup>14</sup> Ezek a szolgáltatások jellemzően taxik és úgynevezett VTC-járművek formájában jelennek meg. Míg a taxiszolgáltatások kínálata nagyjából állandó maradt az Európai Unió egész területén, abban az értelemben, hogy ezen a részletesen szabályozott (és gyakran védett) piacon ritkán adnak ki új engedélyeket, a VTC-szolgáltatás a közelmúltban jelent meg.

45. Konkrétabban, az igény szerinti helyi személyszállítás, amely természeténél fogva a szállítás *magánjellegű* formája annyiban, amennyiben a szolgáltatók nem közintézmények, jelenleg nem tartozik a harmonizáció hatálya alá az Európai Unióban. Ennek következtében a tagállamok szabadon avatkozhatnak be és fogadhatnak el szabályokat, amennyiben megfelelnek az elsődleges jognak, ami mindenekelőtt az EUMSZ 49. cikk szerinti letelepedés szabadságának tiszteletben tartását jelenti.<sup>15</sup>

46. A kérdést előterjesztő bíróság második kérdése az engedély *meglétére* vonatkozik, míg az első kérdés a kiadható engedélyek *számára* vonatkozik. Mindkét kérdés az EUMSZ 49. cikkel való összeegyeztethetőségre vonatkozik. Ilyen körülmények között a kérdésekkel a következőképpen fogok foglalkozni: E két kérdést összekapcsolom abban az értelemben, hogy az EUMSZ 49. cikk szerinti klasszikus vizsgálatot követően először a korlátozás kérdésével, majd annak esetleges igazolásával foglalkozom. A korlátozás és igazolásának vizsgálata során először a fennállás kérdésével, majd az engedélyek számának a kérdésével foglalkozom, némileg megfordítva ezzel az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket. Ezenfelül a kérdéseket némileg át kell fogalmazni, és a következőképpen kell értelmezni:<sup>16</sup> „1) Ellentétesek-e az EUMSZ 49. cikkel azok a nemzeti intézkedések, amelyek arra kötelezik az agglomeráció területén belül VTC-szolgáltatásokat nyújtani kívánó gazdasági szereplőket, hogy megszerezzék a kapcsolódó engedélyt, ha e gazdasági szereplők már rendelkeznek olyan nemzeti engedéllyel, amely lehetővé teszi számukra, hogy az ország egész területén „helyközi” és „városi” VTC-szolgáltatásokat nyújtsanak? 2) Ellentétes-e az EUMSZ 49. cikkel, ha az ilyen VTC-engedélyek számát harminc taxiengedélyenként legfeljebb egyre vagy ennél kisebb számban korlátozzák ugyanazon agglomerációs területen?”

47. Noha a kérdések az újraszövegezett formájukban az RVTC, azaz az AMB által hozott rendelet ellen indított eljárás keretében merülnek fel, az eljárás egyes felei azt állítják, hogy a kérdést előterjesztő bíróság mellékesen azt is meg kívánja tudni, hogy az EUMSZ 49. cikkel összeegyeztethető-e a nemzeti jog, amely belsőleg, azaz a spanyol jogrendben magasabb rendű, mint az RVTC.

<sup>14</sup> Lásd: Bizottság közleménye a jól működő és fenntartható helyi, igény szerinti személyszállításról (taxik és gépkocsivezetővel együtt bérelt magángépkocsik) (2022/C-62/1)

<sup>15</sup> Az EUMSZ 58. cikk (1) bekezdése értelmében az EUMSZ 56. cikk nem alkalmazható a közlekedés területén nyújtott szolgáltatásokra, mivel azokat az EUMSZ közlekedésre vonatkozó fejezete szabályozza, ami azt jelenti, hogy először harmonizációra van szükség. Ugyanez vonatkozik a 2006/123 irányelv alkalmazására is, amely a 2. cikk (2) bekezdésének d) pontjában az EUMSZ 58. cikk (1) bekezdésében foglalt rendelkezést tükröző rendelkezést tartalmaz. Lásd: 2015. október 1-jei *Trijber and Harmsen* ítélet (C-340/14 és C-341/14, EU:C:2015:641, 49. pont); 2017. december 20-i *Asociación Profesional Elite Taxi* ítélet (C-434/15, EU:C:2017:981, 36. pont).

<sup>16</sup> Ennek az eljárás több résztvevője által felhozott azon érvet is meg kell cáfolnia, hogy a kérdést előterjesztő bíróság kérdései elfogult módon vannak megfogalmazva, ami már némileg előrevetíti az eredményt.

48. Amint azt már a jelen ügy elfogadhatóságának értékelésekor kifejtettem, noha ez kétségtelenül így van,<sup>17</sup> a spanyol belső jog viszonyrendszerének meghatározása nem a Bíróság, hanem a nemzeti bíróság hatáskörébe tartozik. Következésképpen a jelen indítványban a „szóban forgó intézkedésekre” fogok hivatkozni annak érdekében, hogy ismertessem a) az engedélykötelezettséget és b) az AMB-ben 30 taxiengedély egy VTC-engedély arányát.

## 2. Korlátozás

49. Az EUMSZ 49. cikk első bekezdése megtilt minden, a valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedésére vonatkozó korlátozást. Ez vonatkozik azokra a korlátozásokra is, amelyek képviselőnek, fióktelepnek vagy leányvállalatnak valamely tagállam más tagállamban letelepedett állampolgára által történő alapítására vonatkoznak.

50. Az állandó ítélkezési gyakorlat alapján a letelepedés szabadsága korlátozásának tekintendő minden olyan intézkedés, amely az EUMSZ 49. cikk által biztosított szabadságok gyakorlását tiltja, zavarja, vagy kevésbé vonzóvá teszi.<sup>18</sup> Különösképpen a korlátozás (vagy akadály) fogalma túlmutat az állampolgárságon alapuló megkülönböztetésen, és magában foglalja a tagállam által elfogadott olyan intézkedéseket, amelyek bár megkülönböztetés nélkül alkalmazandók, befolyásolják a más tagállamok gazdasági szereplőinek piacra jutását, és ezáltal akadályozzák a Közösségen belüli kereskedelmet.<sup>19</sup> Ezenkívül a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a letelepedés szabadságát a szolgáltatásnyújtás szabadságától elsősorban és mindenekelőtt a szóban forgó tevékenység állandósága és folyamatossága határozza el, szemben az ideiglenes jellegű tevékenységgel.<sup>20</sup>

51. E követelmények szerint a szóban forgó intézkedések korlátozzák a VTC-szolgáltatásokat nyújtó külföldi gazdasági szereplők letelepedési szabadságát, mivel e gazdasági szereplőket megakadályozzák abban, hogy belépjenek a VTC-szolgáltatások piacára az AMB-ben. A szóban forgó intézkedések korlátozó jellegéhez nem férhet kétség, és úgy tűnik, hogy sem a kérdést előterjesztő bíróság, sem a beavatkozó felek semmilyen módon nem kérdőjelezték ezt meg, amit az a tény is bizonyít, hogy a beadványok a következő lépésre összpontosítanak, amely éppen a szóban forgó korlátozás lehetséges igazolását jelenti.

52. A szóban forgó intézkedések ugyanis hatékonyan korlátozzák a piacra jutást minden olyan új szereplő – így a külföldi gazdasági szereplő – számára, amely az AMB-ben vagy annak környékén kíván letelepedni, és helyi személyszállítási szolgáltatásokat kíván nyújtani a jövőbeli ügyfeleknek.

<sup>17</sup> Ugyanakkor mellékesen emlékeztetni szeretnék arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a tagállamok nem hivatkozhatnak belső jogrendjük rendelkezéseire, gyakorlatára vagy esetjogára az uniós jogból eredő kötelezettségeik be nem tartásának igazolásaként. A tagállamon belüli – többek között a központi, regionális vagy helyi hatóságok közötti – belső hatáskörmegosztás nem mentesíti a tagállamot a fent említett kötelezettségeinek betartása alól. Lásd: 2001. szeptember 13-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-417/99, EU:C:2001:445, 37. pont); 2010. szeptember 8-i Carmen Media Group ítélet (C-46/08, EU:C:2010:505, 69. pont).

<sup>18</sup> Lásd például: 2020. október 6-i Bizottság kontra Magyarország (Felsőoktatás) ítélet (C-66/18, EU:C:2020:792, 40. pont); 2022. szeptember 7-i Cilevičs és társai ítélet (C-391/20, EU:C:2022:638, 61. pont).

<sup>19</sup> Ez az 1995. november 30-i Gebhard ítélet (C-55/94, EU:C:1995:411, 37. pont) óta egységes ítélkezési gyakorlatot képez. Lásd még többek között: 2011. március 29-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-565/08, EU:C:2011:188, 46. pont). Lásd továbbá: 2004. október 5-i CaixaBank France ítélet (C-442/02, EU:C:2004:586, 12. pont).

<sup>20</sup> Lásd csak: 1995. november 30-i Gebhard ítélet (C-55/94, EU:C:1995:411, 25. és azt követő pont). A szolgáltatásnyújtás szabadsága és a letelepedés szabadsága közötti különbségtételről lásd még: Cruz Villalón főtanácsnok Yellow Cab Verkehrsbetrieb ügyre vonatkozó indítványa (C-338/09, EU:C:2010:568, 15–18. pont).

53. Az engedélykötelezettség már önmagában is a korlátozás tankönyvi példájának minősül.<sup>21</sup> A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az engedélykötelezettségek ténylegesen a letelepedés szabadságának (vagy fordítva, a szolgáltatásnyújtás szabadságának) korlátozását jelentik.<sup>22</sup>

54. Ezenfelül a piacra való bejutás egy a harminchoz arányban történő befagyasztásával a szóban forgó rendelkezések hatása az, hogy akadályozzák az AMB területén azokat, akik VTC-vállalkozást kívánnak indítani, ezáltal akadályozzák vállalkozások más tagállamból történő létesítését.<sup>23</sup>

55. Következésképpen mind az engedélykötelezettség mint olyan, mind az egy a harminchoz arány az EUMSZ 49. cikk szerinti letelepedési szabadság korlátozását jelenti.

### 3. Indokolás

56. A letelepedési szabadság korlátozása nem fogadható el, kivéve, ha azt először is közérdeken alapuló nyomós ok indokolja, másodsor pedig megfelel az arányosság elvének, ami azt jelenti, hogy alkalmas az elérni kívánt cél koherens és szisztematikus módon történő megvalósításának biztosítására, és nem lépi túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket.<sup>24</sup>

57. Az AMB (és a spanyol kormány) a következő közérdeken alapuló nyomós okokra hivatkozik igazolásként: a *taxiszolgáltatások* minőségének, biztonságának és hozzáférhetőségének garantálása, mivel ezek a szolgáltatások állítólag „közérdekű szolgáltatásnak” minősülnek; a taxik és a VTC-szolgáltatók közötti megfelelő egyensúly fenntartása; a helyi személyszállítás, a közlekedés és a közterület-használat megszervezése; és a környezetvédelem.

#### a) A közérdeken alapuló nyomós ok azonosítása

##### 1) A taxiszolgáltatások minőségének, biztonságának és hozzáférhetőségének garantálása

58. A Spanyolországból induló eljárásban részt vevő valamennyi fél, különösen az AMB és a spanyol kormány a taxis ágazatra úgy hivatkozik, mint amely kulcsfontosságú a „közérdekű szolgáltatás” nyújtása szempontjából. Nem világos, hogy ez közérdeken alapuló nyomós oknak tekinthető-e. Mindenesetre a felek azt állítják, hogy mivel a taxik közérdekű szolgáltatást nyújtanak, *ipso facto* védelmet érdemelnek.

<sup>21</sup> Lásd például: Müller-Graff, P.-Chr., in Streinz, R. (szerk.), EUV/AEUV Kommentar, C. H. Beck, München, 3. kiadás, 2018., Art. 49 AEUV, 67. pont és azt követő pontok, valamint Forsthoff, U., in E. Grabitz, M. Hilf és M. Nettesheim (szerk.), Das Recht der Europäischen Union, 76. EL., aktualizálva 2022 májusában, C. H. Beck, München, Art. 49 AEUV, 104. pont. Lásd még: Kainer, F., in M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (szerk.), Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Band II, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017., Art. 49 AEUV, 63. pont és Wendland, H. M., „Die binnenmarktrechtliche Niederlassungsfreiheit der Selbständigen”, in Müller-Graff, P.-Chr. (szerk.), Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht (Enzyklopädie Europarecht, Band 4), Nomos, Baden-Baden, 2. kiadás, 2021., 177–234. o, 4. pont.

<sup>22</sup> Lásd: 1991. július 25-i Säger ítélet (C-76/90, EU:C:1991:331, 14. pont); 1994. augusztus 9-i Vander Elst ítélet (C-43/93, EU:C:1994:310, 15. pont); 2001. február 20-i Analir és társai ítélet (C-205/99, EU:C:2001:107, 22. pont); 2002. január 22-i Canal Satélite Digital ítélet (C-390/99, EU:C:2002:34, 29. pont); 2009. március 10-i Hartlauer ítélet (C-169/07, EU:C:2009:141, 34. pont).

<sup>23</sup> Lásd ebben az értelemben a gyógyszerárak létesítésével kapcsolatban: Poiares Maduro főtanácsnok Blanco Pérez és Chao Gómez ügyre vonatkozó indítványa (C-570/07 és C-571/07, EU:C:2009:587, 11. pont).

<sup>24</sup> Lásd ebben az értelemben: 2016. február 23-i Bizottság kontra Magyarország ítélet (C-179/14, EU:C:2016:108, 166. pont); 2020. október 6-i Bizottság kontra Magyarország (Felsőoktatás) ítélet (C-66/18, EU:C:2020:792, 178. pont); 2022. szeptember 7-i Cilevičs és társai ítélet (C-391/20, EU:C:2022:638, 65. pont). Ez lényegében az 1995. november 30-i Gebhard ítélet (C-55/94, EU:C:1995:411, 37. pont) óta egszemes ítélkezési gyakorlatot képez.

59. Amennyiben az AMB azzal érvel, hogy közérdek fűződik a működő taxirendszerhez, a következő észrevételeket kell tenni.

*i) A nem tisztán gazdasági igazolási ok*

60. A tisztán gazdasági jellegű cél soha nem képviselhet olyan elsőrendű fontosságú közérdeket, amellyel egy, a Szerződés által biztosított alapvető szabadságjog korlátozását igazolni lehetne.<sup>25</sup> Így például az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében valamely versenytárs autóbusszjárat jövedelmezőségének biztosítására irányuló célkitűzés – tisztán gazdasági jellegű okként – nem képezhet ilyen közérdeken alapuló nyomós okot.<sup>26</sup>

61. A jelen ügyben ez azt jelenti, hogy a taxiszolgáltatás gazdasági életképessége önmagában nem minősülhet közérdeken alapuló nyomós oknak.

*ii) A taxiszolgáltatások mint „közérdekű szolgáltatások”*

62. Ezen túlmenően, általánosabban, a Bíróság nem ismerte el a „közérdekű szolgáltatás” meglétét,<sup>27</sup> és azt önmagában nem tekintette közérdeken alapuló nyomós oknak. A „közérdekű szolgáltatás” kifejezést ugyanis az uniós jog nem használja. Az uniós jog szempontjából az ilyen kifejezés használata zavart okozhat. Amennyiben azonban a felek „általános gazdasági érdekű szolgáltatásra” hivatkoznak, amely az uniós jogban jól ismert kifejezés, az még mindig nem mentesíti az AMB-t annak bizonyítása alól, hogy a szóban forgó intézkedések megfelelnek a célnak. Erre a pontra az alábbiakban az arányosság vizsgálata során visszatérek.

*iii) „Általános gazdasági érdekű szolgáltatások”*

63. Az „általános gazdasági érdekű szolgáltatások” kifejezést, amely eredetileg az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdéséből származik, és (az elsődleges jogban)<sup>28</sup> az EUMSZ 14. cikkben,<sup>29</sup> az általános érdekű szolgáltatásokról szóló (26.) jegyzőkönyvben,<sup>30</sup> valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája 36. cikkében is szerepel, a Bíróság már többször értelmezte. Magát a kifejezést, vagyis azt, hogy pontosan mi minősül „általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak”, a Bíróság azonban nem határozta meg elvont formában, ami abból adódik, hogy alapvetően a tagállamok hatáskörébe tartozik annak meghatározása, hogy mit tekintenek általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak.<sup>31</sup> Noha a tagállamok nagy fokú mérlegelési jogkörrel rendelkeznek e meghatározás tekintetében, biztosítaniuk kell, hogy minden általános gazdasági

<sup>25</sup> Lásd például: 1988. április 26-i Bond van Adverteerders és társai ítélet (352/85, EU:C:1988:196, 34. pont); 2010. március 11-i Attanasio Group ítélet (C-384/08, EU:C:2010:133, 55. pont); 2011. március 24-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-400/08, EU:C:2011:172, 74. pont).

<sup>26</sup> Lásd: 2010. december 22-i Yellow Cab Verkehrsbetrieb ítélet (C-338/09, EU:C:2010:814, 51. pont). Lásd még: 2010. március 11-i Attanasio Group ítélet (C-384/08, EU:C:2010:133, 55. pont).

<sup>27</sup> Spanyolul: „un servicio de interés público”.

<sup>28</sup> A másodlagos jogban ez a kifejezés a 2006/123 irányelv 15. cikkének (4) bekezdésében szerepel. Lásd: Hiebler ügyre vonatkozó indítványom (C-293/14, EU:C:2015:472, 56. és azt követő pontok).

<sup>29</sup> A Lisszaboni Szerződéssel kiegészített és módosított Amszterdami Szerződés óta. E kifejezés keletkezését illetően lásd: Krajewski, M., in: Pechstein, M., Nowak, C., Häde, U. (szerk.), Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Band II, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017., Art. 14 EUV, 3. és az azt követő pontok.

<sup>30</sup> Lásd: a jegyzőkönyv 1. cikke. A Lisszaboni Szerződéshez mellékelt jegyzőkönyv (kevesbé egyértelmű) keletkezéséről lásd: Damjanovic, D. de Witte, B., „Welfare integration through EU law: the overall picture in the light of the Lisbon Treaty” in U. Neergaard, R. Nielsen, L. Roseberry (szerk.), *Integrating welfare functions into EU law – From Rome to Lisbon*, DJØF Publishing, Koppenhága, 2009., 88. és 89. o.

<sup>31</sup> Lásd ebben az értelemben: 2008. február 12-i BUPA és társai kontra Bizottság ítélet (T-289/03, EU:T:2008:29, 166. és 167. pont). Lásd még: 2010. április 20-i Federutility és társai ítélet (C-265/08, EU:C:2010:205, 29. pont). „[A] tagállamok – az uniós jog tiszteletben tartása mellett – jogosultak az általános gazdasági érdekű szolgáltatásaik terjedelmét és szervezetét meghatározni.”

érdekű szolgáltatás megfeleljen bizonyos, valamennyi ilyen szolgáltatásra érvényes minimumkövetelményeknek. A tagállamoknak bizonyítaniuk kell, hogy e követelmények adott esetben teljesülnek.<sup>32</sup> E feltételek közé tartozik főként azon jogi aktus megléte, amelyben a hatóság megbízza a szóban forgó üzemeltetőket egy általános gazdasági érdekű szolgáltatási feladattal, valamint a feladat általános és kötelező jellege.<sup>33</sup> Továbbá a tagállamoknak meg kell határozniuk azokat az okokat, amelyek miatt úgy vélik, hogy a szóban forgó szolgáltatás speciális jellege miatt érdemes arra, hogy általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősüljön, és megkülönböztessék más gazdasági tevékenységektől.<sup>34</sup>

64. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatás meghatározása tekintetében Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok által javasolt meghatározásra támaszkodhatunk: „megszakíthatlan (folyamatosság), valamennyi fogyasztóra és a teljes területre kiterjedő szolgáltatás (egyetemesség); egységes tarifák és azonos minőség alkalmazásával, tekintet nélkül az egyéni helyzetekre és az egyes ügyletek gazdasági megtérülésének fokára (egyenlőség).”<sup>35</sup> Ehhez utána hozzátette még az átláthatóságot és a gazdasági elérhetőséget.<sup>36</sup> A Bizottság meghatározása, amellyel szintén egyet tudok érteni, hasonló megközelítést alkalmaz: „[általános gazdasági érdekű szolgáltatás:] olyan közjavak létrejöttét eredményező gazdasági tevékenység, amelyeket állami beavatkozás nélkül a piac nem állítana elő (vagy a minőségre, biztonságra, megfizethetőségre, egyenlő elbánásra és egyetemes hozzáférésre vonatkozó eltérő feltételek mellett állítana elő). A közszolgáltatási kötelezettséget megbízás nyomán teljesíti a szolgáltató olyan általános érdekű feltétel alapján, amely biztosítja, hogy a szolgáltatás rendeltetésének teljesítése érdekében a szolgáltatás nyújtására a piaci körülményektől eltérő feltételek mellett is sor kerüljön.”<sup>37</sup>

65. Ezenfelül az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésére jellemzően a versenyszabályoktól való eltérés céljából hivatkoznak, bár voltak olyan esetek, amikor e rendelkezés a szabad mozgásra vonatkozó szabályoktól való eltérés során is szerepet játszott.<sup>38</sup> Ez egyrészt abból következik, hogy e rendelkezés a versenyszabályok között szerepel,<sup>39</sup> másrészt abból, hogy „különösen a versenyszabályokra” hivatkozik.<sup>40</sup>

66. Az előző pontokban hivatkozott ítélkezési gyakorlat alapján kérdéses, hogy a *taxiszolgáltatások* általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak tekinthetők-e. Az AMB által alkalmazott „piac meghatározás” ugyanis túl szűknek tűnik számomra. Előfordulhat, hogy a helyi közlekedés egésze általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősülhet, a (hagyományosan) helyi *magán* személyszállítás taxi szolgáltatás formájában megvalósuló alszegmense azonban nem. Noha a magánszemélyek számára kétségtelenül szükséges, hogy helyben közlekedési eszközökön utazzanak, ez nem feltétlenül igaz a taxival történő utazásra. Hogy egy példával illusztráljam az általam elmondottakat: feltételezve, hogy a gyermekgondozást valamely tagállam általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősítheti, az ilyen gyermekgondozás bizonyára nem jelentené azt, hogy egyéni gyermekgondozás keretében külön dajkát lehetne igényelni, hanem (mindenki számára elérhető) bölcsőde formájában kollektív gyermekgondozást jelentene.

<sup>32</sup> Lásd: 2008. február 12-i BUPA és társai kontra Bizottság ítélet (T-289/03, EU:T:2008:29, 172. pont).

<sup>33</sup> Uo.

<sup>34</sup> Ugyanott. Lásd még: 1991. december 10-i *Merci convenzionali Porto di Genova* ítélet (C-179/90, EU:C:1991:464, 27. pont).

<sup>35</sup> Ruiz-Jarabo Colomer főtanácsnok *Federutility* és társai ügyre vonatkozó indítványa (C-265/08, EU:C:2009:640, 54. pont).

<sup>36</sup> Ugyanott, 55. pont.

<sup>37</sup> Lásd: az általános érdekű szolgáltatások európai minőségi keretrendszerére vonatkozó, az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának szóló, 2011. december 20-i bizottsági közlemény (COM(2011) 900 végleges, 3. o).

<sup>38</sup> Lásd: Martucci, F., *Droit du marché intérieur de l'Union européenne*, Presses Universitaires de France, Párizs, 2021., 129. és 253. pont.

<sup>39</sup> Az EUM-Szerződés harmadik része VII. címe 1. fejezetének 1. szakasza (Vállalkozásokra vonatkozó szabályok).

<sup>40</sup> Kiemelés tőlem.

Ugyanez vonatkozik a helyi személyszállításra is. Amennyiben ez általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak tekinthető, nem jelenti azt, hogy a magánszemélyek elvárhatják, hogy valamely város vagy régió számukra működő taxihálózatot hozzon létre. Más, kollektív jellegű közlekedési formák esetében ezt meg kell tennie.

67. Ezen túlmenően az olyan nagy agglomerációkban, mint Barcelona, különböző más közlekedési módok állhatnak a polgárok rendelkezésére. Az is kérdésként vetődhet fel, hogy a működő taxirendszer megléte valóban összehasonlítható-e más, hagyományosabb általános gazdasági érdekű szolgáltatásokkal, amelyek vagy komoly beruházást vagy szakértelmet igényelnek a beszerzésben (mint például a víz-, gáz-, villamosenergia-, távközlési és postai szolgáltatások), vagy speciális szaktudást jelentenek (mint például az egészségügy), vagy amelyeknek elválaszthatatlan részét képezi a kollektivitás eleme (mint például a gyermekgondozás).

68. Mindezek mellett a helyi magán személyszállítás minden bizonnyal hiánypótló lehet vészhelyzetekben, például annak biztosítása érdekében, hogy valakit gyorsan kórházba lehessen szállítani (még akkor is, ha ilyen helyzetben a kórházi mentő lenne a megfelelőbb szállítási mód). Ilyen helyzetben azonban a helyi személyszállítási szolgáltatások *nyújtásának* megerősítése minden bizonnyal hozzájárulna ahhoz, hogy működőképes rendszer álljon rendelkezésre. Számomra rejtély, hogy ez a szolgáltatásnyújtás miért nem terjedhet ki például a VTC-járművekre.

69. Összefoglalva azonban nem fogom megkérdőjelezni az AMB azon törekvését, hogy olyan működőképes helyi magán személyszállítási rendszer álljon rendelkezésre, amely arra szolgál, hogy az ügyfeleket a nap bármely szakában, bármely helyre elszállítsa.

70. Mindenesetre kétséges, hogy a taxiüzemeltetők közszolgáltatási kötelezettséget látnak el. E tekintetben útmutatásul szolgálhat a másodlagos jogban máshol található meghatározás, amely szerint „»közszolgáltatási kötelezettség«: valamely illetékes hatóság által annak érdekében meghatározott vagy megállapított kötelezettség, hogy biztosítsa az olyan általános érdekű személyszállítási közszolgáltatások nyújtását, amelyeket egy szolgáltató – amennyiben saját gazdasági érdekeit venné figyelembe – ellenszolgáltatás nélkül nem, vagy nem olyan mértékben vagy nem ugyanolyan feltételekkel végezne el”.<sup>41</sup> Ezzel szemben a puszta engedélykötelezettség, amelynek értelmében a taxiszolgáltatások egyetemeseek, nem minősül közszolgáltatási kötelezettséget előíró aktusnak.<sup>42</sup>

71. Összefoglalva, az AMB csak annyiban törekedhet a taxiszolgáltatások minőségének, biztonságának és hozzáférhetőségének garantálására, amennyiben azzal nem gazdasági célokat követ. Ugyanakkor nem teheti meg, hogy a taxiszolgáltatásokat minden további vizsgálat alól kivonja, csak azért, mert azok általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak minősülhetnek.

## 2) A megfelelő egyensúly fenntartása a VTC- és a taxiszolgáltatók között

72. Amennyiben a szóban forgó intézkedések a két személyszállítási mód, a taxik és a VTC-járművek közötti „egyensúly fenntartására” irányulnak, elegendő megjegyezni, hogy megkérdőjelezhető, hogy fenn kell-e tartani ezt az egyensúlyt két olyan szolgáltatás között, amelyek – amint azt a fentiekben megállapítottam – annyira konvergálnak, hogy szinte hasonlónak

<sup>41</sup> A vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2007. október 23-i 1370/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2007. L 315., 1. o.).

<sup>42</sup> Lásd analógia útján: 2013. július 11-i Femarbel ítélet (C-57/12, EU:C:2013:517, 49. pont).

válnak. Emellett felmerülhet a kérdés, hogy az egyensúly fenntartásának legjobb módja-e az állami beavatkozástól eltérő rendszer.<sup>43</sup> Az EUMSZ által létrehozott belső piac logikája szerint az egyensúlyt rendszerint olyan fogalmakkal tartják fenn, amelyekről a szóban forgóhoz hasonló ügyek körüli viták közepette hajlamosak vagyunk megfedkezni: a kereslet és kínálat.

73. Ezért a VTC- és a taxiszolgáltatások közötti egyensúly fenntartása nem tekinthető érvényes közérdeken alapuló nyomós oknak. Ehelyett, ha a valódi szándék a fentiekben megállapítottak szerint a helyi magán személyszállítás megfelelő rendszerének biztosítása, akkor a kínálat több VTC-jármű engedélyezésével történő bővítése bizonyára jobban elősegítené a probléma megoldását.

*3) A helyi személyszállítás, a közlekedés és a közterület-használat megszervezése, a környezet védelme*

74. Annyiban, amennyiben e felhozott okok nem a taxipiacnak a gazdasági élet realitásaitól való gazdasági megóvásában állnak, főszabály szerint közérdeken alapuló nyomós okoknak tekinthetők.

75. Hangsúlyozni kell, hogy a Bíróság korábban elfogadta a városi környezet védelmének<sup>44</sup> és a közúti közlekedés biztonsága szavatolása szükségességének nyomós indokát.<sup>45</sup> Ezek az okok nem teljesen egyeznek a jelen ügyben hivatkozott okokkal. Mindazonáltal úgy vélem, hogy a helyi személyszállítás, a közlekedés és a közterület-használat megszervezésének célkitűzései közérdeken alapuló nyomós oknak minősülnek. Szinte magától értetődő, hogy a városoknak és az agglomerációknak érdekükben áll a folyamatos közlekedés biztosítása, a torlódások elkerülése és általánosabban a magas életminőséget biztosító közterületek garantálása.

76. A környezetvédelem is elvileg közérdeken alapuló nyomós oknak minősülhet.<sup>46</sup>

## ***b) Alkalmasság***

77. Ezt követően a szóban forgó intézkedéseknek alkalmasnak kell lenniük az állítólagos közérdeken alapuló nyomós ok céljának elérésére, azaz az engedélykötelezettségnek és az 1:30 aránynak alkalmasnak kell lennie arra, hogy hozzájáruljon a taxiszolgáltatások minőségének, biztonságának és hozzáférhetőségének garantálásához, a helyi személyszállítás, a közlekedés és a közterület-használat megszervezéséhez, valamint a környezetvédelemhez. Ez az alkalmasság azt is feltételezi, hogy az állítólagos célt koherens és szisztematikus módon követik. A kérdést előterjesztő bíróság feladata lesz az intézkedés megfelelőségének értékelése. A Bíróság rendelkezésére bocsátott információk és a különböző felek beadványai azonban némileg fejtörést okoznak számomra, és nem látok semmilyen érvet az ilyen alkalmasság mellett.

<sup>43</sup> Szeretném hangsúlyozni, hogy e kérdés független attól a kérdéstől, hogy a személyszállítással foglalkozó új társaságok az általuk kidolgozott új üzleti modellek révén nemcsak a kínálatot igazítják-e a kereslethez, ha igen, milyen mértékben, hanem maguk is *megteremtik* a kínálatot. Az olyan platformok tevékenysége, mint az Uber, jó példa erre, lásd: az Asociación Profesional Elite Taxi ügyre vonatkozó indítványom (C-434/15, EU:C:2017:364, 43. pont).

<sup>44</sup> Lásd: 2001. november 29-i De Coster ítélet (C-17/00, EU:C:2001:651, 38. pont). Lásd még a 2006/123 irányelv 4. cikkének 8. pontját. Az ilyen védelem magában foglalja azt, hogy a megfelelő területrendezés érdekében próbálják megőrizni a település városközpontjának életképességét, és azt elkerülni, hogy a város területén kihasználatlan üzlethelyiségek maradjanak. Lásd: 2018. január 30-i X and Visser ítélet (C-360/15 és C-31/16, EU:C:2018:44, 134. pont).

<sup>45</sup> Lásd: 2015. október 15-i Grupo Itevelesa és társai ítélet (C-168/14, EU:C:2015:685, 74. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

<sup>46</sup> Lásd: 2011. március 24-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-400/08, EU:C:2011:172, 74. pont).



### 1) Az engedélykötelezettség

78. A kiindulópont az, hogy az uniós jog alapján nincs általános akadálya annak, hogy egy olyan regionális szerv, mint az AMB, saját hatáskörén belül megkövetelje a VTC-szolgáltatások leendő üzemeltetőitől, hogy az adott régió sajátosságainak megfelelő engedélyt szerezzenek. Amennyiben az AMB úgy találja, hogy a nemzeti (első) engedély által nem szabályozott kérdések merülnek fel, akkor elvileg szabadon előírhatja a VTC-üzemeltetők számára a második engedély megszerzését. Nyilvánvaló, hogy az Unió egyes városainak vagy agglomerációinak helyzete eltérő, amikor olyan helyi kérdésekről van szó, mint a forgalmi dugók és a környezetszennyezés. A nemzeti engedélyezés révén nem szabályozott vagy azzal összefüggésben nem vizsgált elemek ezért főszabály szerint a helyi engedély keretében is kezelhetők. Ez a szó szerinti, nem technikai értelemben vett „szubszidiaritás” gyakorlati példáját jelenti.

79. Mindemellett ezzel szemben az ilyen második engedélynek olyan további megfontolásokon kell alapulnia, amelyekkel az első engedély esetében nem foglalkoztak. Amint arra a cseh kormány helyesen emlékeztet, valamely tagállam által bevezetett intézkedés nem tekinthető úgy, hogy nem lépi túl a cél eléréséhez szükséges mértéket, ha valamely másik – ugyanebben vagy másik tagállamban – lefolytatott eljárás során végzett ellenőrzés ismételt elvégzését írja elő.<sup>47</sup> Ez a szóban forgó esetben azt jelenti, hogy a második engedély semmiképpen sem követelheti meg a VTC-szolgáltatásokat nyújtani kívánó gazdasági szereplőktől, hogy ugyanazokon az ellenőrzéseken essenek át, mint amelyek az első engedély megszerzéséhez szükségesek. Ezzel kapcsolatban megjegyzem, hogy sehol sem állították, nemhogy bizonyították, hogy a taxiszolgáltatások nyújtása zárt engedélyezési rendszer hiányában nem lenne életképes. Ehelyett azzal lehetne érvelni, hogy az Európai Unió olyan más városainak és területeinek példái, ahol a taxiszolgáltatásokat csak nagyon lazán szabályozzák, ebben a tekintetben egyértelműen más irányba mutatnak.<sup>48</sup>

### 2) Az 1:30 arány

80. A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy az AMB az elérni kívánt célok megemlítésén és elvont magyarázatán kívül nem szolgáltat a Bíróságnak semmilyen információt arra vonatkozóan, hogy a szóban forgó intézkedések miért alkalmasak a helyi személyszállítás, a helyi közlekedés és a közterület-használat megszervezésének elérésére.

81. Az AMB egyáltalán nem bizonyította, hogy az engedélyek kiadásának 30 taxiengedélyenként egyre történő korlátozása alkalmas a helyi személyszállítás, a helyi közlekedés, a közterület-használat megszervezésének és a környezet védelmének elérésére. Semmi sem utal arra, hogy a célt koherens és szisztematikus módon követik. Az indokok ilyen elégtelen kifejtése több kérdést vet fel, mint amennyi megválaszolható. Számomra továbbra sem világos, hogy az AMB hogyan kívánja megreformálni és koherens módon szabályozni a helyi nem tömegközlekedést: miért vonatkozik a taxi- és VTC-szolgáltatásokra eltérő jogi szabályozás, ha egy és ugyanazon keresletet (egyéni helyi személyszállítás) szolgálják ki, és ha – amint azt a kérdést előterjesztő bíróság megállapította – versenyeznek egymással? Miért nem foglalkoznak a taxikra vonatkozó szabályozással, és miért korlátozzák ehelyett a VTC-piacra jutást annyira, hogy

<sup>47</sup> Lásd: 2002. január 22-i Canal Satélite Digital ítélet (C-390/99, EU:C:2002:34, 36. pont); 2005. november 10-i Bizottság kontra Portugál ítélet (C-432/03, EU:C:2005:669, 45. pont).

<sup>48</sup> A Bizottság számára egy ügyvédi iroda és a Bocconi Egyetem által készített tanulmány ugyanis azt mutatja, hogy számos tagállam és nagyváros egyáltalán nem vezetett be mennyiségi korlátozásokat. Lásd: „Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU. Final Report”, i.m.. 8., 31. és 32. o. A tanulmány a következő honlapon érhető el: <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2017-05/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf>.

az már lehetetlenné válik? A taxiengedélyek száma az elmúlt évtizedekben változatlan volt. Noha – amint azt jelen indítvány bevezetőjében kifejtettem – az idők és a piacok változnak, a taxirendszer az átvitt értelemben kőbe vésett, és az újonnan csatlakozóknak nem marad más, mint alkalmazkodni hozzá. Ennek a spanyol jog szempontjából egyedülálló módon lehet logikája. Nem felel meg azonban az EUMSZ 49. cikk szerinti megfeleléségi vizsgálatnak. Az AMB feladata, hogy válaszoljon ezekre a kérdésekre. Ezt a jelen eljárásban nem tette meg.

82. A tárgyalás során kiderült, hogy a taxiengedélyek száma az 1980-as évek vége óta változatlan. Azóta nem adnak ki új engedélyeket. Ehelyett, azt követően, hogy az engedélyes megszünteti tevékenységét, az engedély értékesíthető a másodlagos piacon. Míg az akkoriban közvetlenül az államtól megszerzett „eredeti” engedélyek kevesebb mint 100 euróba kerültek, addig a másodlagos piacon ma már több mint 100 000 euróért kereskednek az engedélyekkel. Ha az AMB a taxi- és a VTC-piacot szabályosan és koherens módon kívánja szabályozni, akkor a másodlagos piac leállítása megfelelő kiindulópont lehet. Ez a tényállás egyébként jól mutatja, hogy a rögzített taxitarifák a másodlagos piacon megszerzett engedélyek említett díjainak keresztfinanszírozását eredményezik. Más szóval, ha az AMB komolyan gondolná a rendszer reformját, akkor azt a gyökerénél kezelné. A VTC-járművekre alapozott „reform” csak toldozgatást-foltozgatást jelent. Érthető, hogy a taxi és a VTC-szolgáltatások teljes rendszerének valódi reformja és liberalizálása jelentős hátrányt jelent azoknak, akik magas árat fizettek az engedélyért, és a költségek megtérülését a rögzített (magas) taxidíjak révén próbálják elérni. Azonban más módon is ellensúlyozni lehet a hoppon maradt emberek kockázatát, mint a VTC-járművekre és a letelepedés szabadságára támaszkodva.

### 3) Következtetés

83. A kérdést előterjesztő bíróság és a felek által az eljárás során szolgáltatott információk alapján a szóban forgó intézkedések – amennyiben azok a VTC-engedélyek 1:30 arányára vonatkoznak a taxiengedélyekhez viszonyítva – nem alkalmasak a helyi személyszállítás, a közlekedés és a közterület-használat megszervezése vagy a környezetvédelem céljának elérésére, és ezért az EUMSZ 49. cikk szerinti letelepedés szabadságának aránytalan korlátozását jelentik.

## V. Véggövetkeztetés

84. A fenti megfontolások alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Katalónia felsőbbírósága, Spanyolország) által előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

### (1) Az EUMSZ 49. cikket

úgy kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétesek azok a nemzeti intézkedések, amelyek arra kötelezik az agglomerációs területen belül VTC-szolgáltatásokat nyújtani kívánó gazdasági szereplőket, hogy megszerezzék a kapcsolódó engedélyt, ha e gazdasági szereplők már rendelkeznek olyan nemzeti engedéllyel, amely lehetővé teszi számukra, hogy az ország egész területén „helyközi” és „városi” VTC-szolgáltatásokat nyújtsanak, feltéve hogy a szóban forgó engedély nem követeli meg a már elvégzett ellenőrzések megkettőzését.

### (2) Az EUMSZ 49. cikket

úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes, ha az ilyen VTC-engedélyek számát harminc taxiengedélyenként legfeljebb egyre vagy ennél kisebb számban korlátozzák ugyanazon agglomerációs területen.