



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MACIEJA SZPUNARJA,
predstavljeni 15. decembra 2022¹

Zadeva C-50/21

Prestige and Limousine, S.L.
proti

**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**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrhovno sodišče Katalonije, Španija))

„Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Člena 49 in 107 PDEU – Vozila za zasebni najem z voznikom – Omejitev števila licenc za vozila za zasebni najem z voznikom glede na število licenc za opravljanje taksi storitev – Sistem dovoljenj, ki vključuje pridobitev dodatnega dovoljenja za opravljanje storitev“

I. Uvod

1. Spreminjajoči se trgi so zahtevno področje za zakonodajalce ter tiste, ki pravo razlagajo in uporabljajo. Geopolitične okoliščine, tehnologija in družba ter z njimi povpraševanje potrošnikov se ves čas spreminjajo. Hkrati se pojavljajo novi igralci, tehnologije in dobavitelji. Ti imajo razdiralen učinek na obstoječe okoliščine. Spreminjajo *status quo*, včasih začasno, pogosto pa za zmeraj. Če je trg podvržen določeni meri regulacije, je novim igralcem, ki pogosto uporabljajo nove poslovne modele, lahko težko začeti.

2. Dejavnost ponujanja taksi storitev v Evropi je lahko študija primera spreminjajočega se trga. V številnih krajih v Evropski uniji so bili ponudniki taksi storitev tradicionalno zaščiteni pred konkurenco zahvaljujoč državnim regulacijam,² spletne platforme pa so med tem začele z veliko vneme, natančnosti in učinkovitosti ponujati storitve lokalnega potniškega prevoza po naročilu. To je prispevalo k več preglednosti v vseh fazah zagotavljanja storitev lokalnega prevoza, saj sta se

¹ Jezik izvornika: angleščina.

² Celovit pregled je na voljo v končnem poročilu o študiji potniškega prevoza s taksijem, vozilom za zasebni najem z voznikom in v okviru skupnih voženj v EU (Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU. Final Report), Bruselj, 2016, str. 8, 31 in 32. Študija je na voljo na: <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2017-05/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf>.

ponudba in povpraševanje usklajevala z večjo natančnostjo kot prej, prispevalo pa je tudi k povečanju ponudbe in povpraševanja. Z vidika voznikov je danes veliko preprosteje postati voznik in ponujati storitve prek platforme, stranke pa imajo več nadzora nad načinom, lokacijo in stroški prevoza. Nadalje, zasebni lokalni prevoz je postal cenovno ugodnejši, gospodarske ovire za vstop potrošnikov pa so se znatno znižale. Ljudje, ki si prej niso mogli privoščiti zasebnega prevoza, si ga zdaj pogosto lahko. Vse to je vodilo v položaj, v katerem se je zameglila razlika med tradicionalnimi taksi storitvami in novimi igralci na trgu, saj se njihove storitve prekrivajo. Poleg tega pa je to povzročilo tudi določeno navzkrižno oplemenitenje v smislu, da se tradicionalni ponudniki taksi storitev vse bolj zatekajo k uporabi spletnih aplikacij za usklajevanje povpraševanja in ponudbe.

3. Kot se Sodišče dobro zaveda, aglomeracija Barcelone (v nadaljevanju: AMB) ni imuna na ta trend, in to ni prvič, da se Sodišče ukvarja z vprašanjem storitev lokalnega potniškega prevoza po naročilu v Barceloni. V vplivni sodbi v zadevi Asociación Profesional Elite Taxi³ je Sodišče pojasnilo, da nekatere spletne platforme zagotavljajo storitve na področju prevoza, zaradi česar se ne uporabljajo določbe Direktive 2006/123/ES⁴, Direktive 2000/31/ES⁵ in načelo svobode opravljanja storitev na podlagi člena 56 PDEU, kar pomeni, da ukrepov držav članic ni mogoče preverjati glede na navedene določbe. Taka podjetja se zlasti ne morejo izogniti obveznostim, ki jih imajo kot podjetja, ki ponujajo prevozne storitve, z izogibanjem predpisom držav članic prek Direktive 2000/31, ki že sama po sebi nalaga malo obveznosti ponudnikom internetnih storitev.

4. Hkrati pa je dobro znano, da se načelo svobode ustanavljanja iz člena 49 PDEU ne uporablja za storitve na področju prevoza. To je izhodiščna točka te zadeve. Sodišče mora odločiti, ali ravnovesje, ki ga je španski zakonodajalec vzpostavil med tradicionalnimi taksi storitvami in storitvami prevoza z vozili za zasebni najem z voznikom⁶, izpolnjuje zahteve iz člena 49 PDEU.

5. Tudi v Barceloni se je moral tradicionalni model taksi storitev spoprijeti z izzivom. Sistem storitev lokalnega potniškega prevoza po naročilu se je razvil vzporedno s tradicionalnim trgom taksi storitev in na sceni so se pojavila vozila za zasebni najem z voznikom. V Španiji so se vozila za zasebni najem z voznikom sprva začela uporabljati na trgu medmestnega prevoza, nato pa so našla svojo pot tudi v mestni prevoz. Zlasti glede slednjega so z vidika stranke skoraj enaka taksijem, razlikujejo se le v imenu, saj ponujajo prevozne storitve strankam v zameno za plačilo. Vendar pa imajo v AMB manj pravic (prepovedana jim je na primer uporaba voznih pasov, rezerviranih za avtobuse in taksije) in manj obveznosti (cena prevoza ni določena in niso dolžni sprejeti stranke).

6. Model vozil za zasebni najem z voznikom je postal žrtev lastnega uspeha, saj se je pojavljalo vedno več ponudnikov, zato se je na nacionalni in lokalni ravni vmešal španski zakonodajalec: za območje AMB je uvedel posebna dovoljenja, katerih število je bilo omejeno na eno dovoljenje na

³ Glej sodbo z dne 20. decembra 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, točka 48). Tako je zlasti, ker Uber nadzoruje vse upoštevne vidike storitve mestnega prevoza: seveda ceno, vendar tudi minimalne varnostne pogoje s predhodnimi zahtevami v zvezi z vozniki in vozili, dostopnost prevozne ponudbe s spodbujanjem voznikov, da delajo ob trenutkih in na krajih največjega povpraševanja, vedenje voznikov s sistemom ocenjevanja in možnost izključitve s platforme. Glej moje sklepne predloge v zadevi Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:364, točka 51).

⁴ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL 2006, L 376, str. 36).

⁵ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 8. junija 2000 o nekaterih pravnih vidikih storitev informacijske družbe, zlasti elektronskega poslovanja na notranjem trgu (Direktiva o elektronskem poslovanju) (UL, posebna izdaja v slovenščini: poglavje 13 zvezek 025 str. 399).

⁶ Vozila za zasebni najem z voznikom (PHV) se pogosto imenujejo tudi VTC. V teh sklepnih predlogih jih bom zaradi lažjega navajanja ves čas imenoval vozila za zasebni najem z voznikom.

vsakih 30 licenc za taksi storitve. V praksi to pomeni, da novi igralci na trgu vozil za zasebni najem z voznikom ne morejo pridobiti dovoljenja, saj se število licenc za taksi storitve v zadnjih 35 letih ni spreminjalo.

7. V teh sklepnih predlogih bom predlagal, naj Sodišče odloči, da je sistem, kot trenutno obstaja v AMB, v nasprotju z načelom svobode ustanavljanja iz člena 49 PDEU, če se na nanaša razmerje ene licence za vozila za zasebni najem z voznikom na vsakih 30 licenc za opravljanje taksi storitev. Pomeni namreč nesorazmerno omejitev te temeljne svoboščine.

II. Pravni okvir

8. Člen 43 Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres (zakon št. 16/1987 o ureditvi kopenskega prevoza) z dne 30. julija 1987 (BOE št. 182 z dne 31. julija 1987), kakor je bil spremenjen s kraljevo uredbo-zakonom 3/2018 z dne 20. aprila 2018 (BOE št. 97 z dne 21. aprila 2018) (v nadaljevanju: LOTT), za podelitev dovoljenja za javni prevoz določa pogoj, da podjetje, ki zaprosi za dovoljenje, med drugim dokaže, da izpolnjuje tiste dodatne posebne pogoje, ki so potrebni za ustrezno opravljanje zakonsko določenih storitev, ob upoštevanju načel sorazmernosti in prepovedi diskriminacije.

9. Člen 48 LOTT določa:

„1. Podelitev dovoljenj za javni prevoz je zakonsko urejena, zato se lahko zavrne le, kadar niso izpolnjene zahteve zanjo.

2. Vendar se lahko v skladu s predpisi [Evropske unije] in drugimi določbami, ki se po potrebi uporabljajo, kadar je ponudba javnega prevoza potnikov v osebnih avtomobilih količinsko omejena na ravni avtonomne ali lokalne skupnosti, določijo zakonske omejitve za podelitev tako novih dovoljenj za opravljanje medmestnega prevoza v tej kategoriji vozil kot tudi dovoljenj za dajanje v najem vozil z voznikom.

3. Brez poseganja v določbe prejšnje točke je treba za ohranitev ustreznega ravnovesja med ponudbo obeh načinov prevoza zavrniti podelitev novih dovoljenj za dajanje v najem vozil z voznikom, kadar je razmerje med številom dovoljenj na ozemlju avtonomne skupnosti, kjer naj bi se uporabljala, in številom dovoljenj za prevoz potnikov v osebnih avtomobilih, ki se že uporabljajo na tem ozemlju, višje od enega prvonavedenega na vsakih 30 drugonavedenih vozil.

Vendar lahko avtonomne skupnosti, ki so na podlagi prenosa državnih pristojnosti pridobile pristojnosti na področju dovoljenj za dajanje v najem vozil z voznikom, spremenijo pravilo o razmerju, navedeno v prejšnjem odstavku, če je pravilo, ki ga uporabijo, manj omejujoče od navedenega pravila.“

10. Člen 91 LOTT določa, da je mogoče na podlagi dovoljenj za javni prevoz storitve opravljati na celotnem nacionalnem ozemlju, brez kakršne koli omejitve glede na izhodiščni ali namembni kraj storitve, in da so iz zgoraj navedenega med drugim izvzeta tista dovoljenja, ki omogočajo dajanje v najem vozil z voznikom in ki morajo izpolnjevati pogoje, ki se v zvezi z izhodiščnim krajem, namembnim krajem ali prevoženim potjo teh storitev določijo s podzakonskimi predpisi.

11. LOTT se izvaja z Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (uredba za izvajanje zakona o ureditvi kopenskega prevoza, v nadaljevanju: ROTT), ki je bila večkrat spremenjena.

12. Del ROTT se nadalje izvaja z 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 (odredba FOM/36/2008, s katero se izvaja drugi razdelek poglavja IV naslova V uredbe za izvajanje zakona o ureditvi kopenskega prevoza, ki se nanaša na dajanje v najem vozil z voznikom) z dne 9. januarja 2008 (v nadaljevanju: odredba o vozilih za zasebni najem z voznikom), ki je bila nato spremenjena z odredbo FOM/2799/2015 z dne 18. decembra 2015. Člen 1 odredbe o vozilih za zasebni najem z voznikom z naslovom „Obveznost dovoljenja“ določa: „Za opravljanje dejavnosti dajanja v najem vozil z voznikom je treba za vsako vozilo, ki se želi uporabljati za to dejavnost, pridobiti dovoljenje za te storitve [...]“.

13. V sporu o glavni stvari se izpodbija 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 (odlok o ureditvi dejavnosti občasnega mestnega prevoza potnikov z voznikom v vozilih z največ devetimi sedeži, ki se izvaja na celotnem območju AMB, v nadaljevanju: RVTC), ki ga je 26. junija 2018 potrdil Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona (metropolitanski svet AMB) in je objavljen v Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona (uradni list province Barcelona) z dne 9. julija 2018, pa tudi v Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (uradni list katalonske vlade) št. 7897 z dne 14. junija 2019, in ki je začel veljati 25. julija 2018.

14. V uvodnem delu RVTC je, po navedbi njenih pravnih podlag na ravni države in avtonomne skupnosti Katalonije, poudarjeno, da gre za model prevoza potnikov, ki so ga na različne načine urejali javni organi in ki se popolnoma razlikuje od drugod uveljavljenega modela, kjer je prevoz potnikov v različnih oblikah „liberaliziran“ v korist zasebnih prevozov. Kot materialnopravna utemeljitev navedenega modela so v njej med razlogi navedeni okoljska trajnost in finančna vzdržnost, pa tudi nova območja za javno rabo, ki ni cestni promet. Poleg tega je navedeno, da to ni združljivo s spodbujanjem povečevanja števila cestnih vozil za najem z voznikom za mestni prevoz, za katerega se pogodba sklene z enim samim uporabnikom ali za celotno zmogljivost avtomobila.

15. Namen RVTC je v skladu z njenim členom 1 ureditev dejavnosti občasnega prevoza potnikov v vozilih z največ devetimi sedeži kot mestnega prevoza, ki se v celoti izvaja na območju AMB. Njen člen 2 določa, da je njeno geografsko področje uporabe omejeno na območje AMB. V členu 3 pa je storitev prevoza potnikov z vozili z voznikom in z največ devetimi sedeži, vključno z voznikom (vozila za zasebni najem z voznikom), opredeljena kot storitev, ki se opravlja za tuj račun za plačilo po določeni ceni in ki se ne opravlja po linijskih poteh ali znotraj območnih omrežij niti po vnaprej določenem časovnem razporedu, poleg tega pa se plačilo izvede na podlagi pogodbe z enim samim uporabnikom ali za celotno zmogljivost vozila. Člen 5 AMB (lokalno skupnost) pooblašča za izvajanje pristojnosti upravnega posredovanja pri teh storitvah, in sicer prek Instituto Metropolitano del Taxi (aglomeracijski organ za taksi storitve, v nadaljevanju: IMET).

16. V skladu s členom 6 RVTC je AMB pristojna za podeljevanje, pregledovanje pogojev za podeljevanje in, po potrebi, preklic dovoljenj za opravljanje teh storitev. Pravno urejanje navedene dejavnosti med drugim zajema ureditev dejavnosti, sistema dovoljenj in sistema sankcij.

17. Člen 7 RVTC določa, da je za opravljanje zadevne storitve na območju enotnega upravljanja mestnega prevoza, vzpostavljenega za AMB, treba za vsako vozilo predhodno pridobiti dovoljenje, ki imetniku omogoča opravljanje navedene dejavnosti. V odstavkih 4 in 5 navedenega člena je podrobneje navedeno, da je na navedenem ozemeljskem območju storitve z izhodiščnim in namembnim krajem mogoče opravljati le na podlagi dovoljenj, ki jih je podelila AMB, in da je treba navedeno dovoljenje pridobiti poleg drugih dovoljenj, za izdajo katerih so pristojni drugi organi.

18. Člen 10 RVTC je naslovljen „Določitev števila dovoljenj“ in določa, da mora AMB največje število dovoljenj v vsakem trenutku določiti glede na potrebo po zagotovitvi zadostnega obsega storitve v optimalnih pogojih za državljane in brez poseganja v zagotovitev gospodarske donosnosti za gospodarske subjekte.

19. V prehodni določbi RVTC je priznana veljavnost predhodno podeljenih in še veljavnih dovoljenj ob začetku veljavnosti navedenega odloka, poleg tega pa je v zvezi z njimi določeno, da jih nadalje ureja in zanje velja nova zakonodaja. Prva dodatna določba omejuje skupno število dovoljenj na število dovoljenj, ki so bila podeljena na podlagi prehodne določbe. Poleg tega ta določba pooblašča IMET, da predlaga začetek postopka za določitev največjega števila dovoljenj poleg tistih, ki so zajeta v prehodni določbi, in določa, da število veljavnih dovoljenj nikoli ne sme preseči razmerja ene licence za vozila za zasebni najem z voznikom na vsakih 30 licenc za opravljanje taksi storitev.

III. Dejansko stanje, postopek in vprašanja za predhodno odločanje

20. Prestige and Limousine S.L. (v nadaljevanju: P&L) je imetnik dovoljenja za opravljanje prevozov z vozili za zasebni najem z voznikom v AMB. Pred Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrhovno sodišče Katalonije, Španija) izpodbija in zahteva razveljavitev RVTC, katerega namen je urejati storitve prevozov z vozili za zasebni najem z voznikom na celotnem območju AMB in ki uporablja možnost iz člena 48(3) LOTT glede omejitve števila dovoljenj za opravljanje storitev prevozov z vozili za zasebni najem z voznikom na eno na vsakih 30 licenc, izdanih za taksi storitve.

21. Pred predložitvenim sodiščem je več podobnih nerešenih zadev: 14 družb, ki so že zagotavljale storitve prevozov z vozili za zasebni najem z voznikom na navedenem območju, vključno s P&L ter družbami, povezanimi z mednarodnimi platformami, meni, da je bil – glede na omejitve, ki jim jih nalaga RVTC – edini namen njegovega sprejetja omejevanje njihove dejavnosti ter zaščita interesov taksi industrije. P&L in navedene druge družbe torej od predložitvenega sodišča zahtevajo, naj RVTC razglasi za ničen in neveljaven.

22. Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrhovno sodišče Katalonije) ugotavlja, da so taksiji in vozila za zasebni najem z voznikom konkurenti pri zagotavljanju storitev mestnega potniškega prevoza. Za taksi storitve veljajo predpisi in omejitve glede števila licenc, cene prevoza pa morajo biti v naprej odobrene. Taksiji lahko uporabljajo avtobusne vozne pasove, se ustavljajo sredi ceste in pobirajo stranke na ulici. Čeprav je njihovo najbolj značilno področje delovanja mestno območje, pa lahko opravljajo tudi medmestne prevoze, ob upoštevanju ustreznih zahtev.

23. Po navedbah predložitvenega sodišča pa so storitve prevozov z vozili za zasebni najem z voznikom omejene s številom licenc. V zadevnem času so lahko vozila za zasebni najem z voznikom opravljala medmestne in mestne prevoze na celotnem državnem ozemlju, cene

prevozov pa niso bile vnaprej odobrene, vendar je veljal sistem dogovorjenih cen, na podlagi katerega je stranka vnaprej vedela za skupno celo storitve – in jo običajno prek spleta tudi plačala. Za razliko od taksijev vozila za zasebni najem z voznikom niso smela uporabljati avtobusnih voznih pasov, se ustavljati sredi ceste ali pobirati strank na ulici, razen če je bila storitev dogovorjena vnaprej prek zadevne računalniške aplikacije.

24. Predložitveno sodišče pojasnjuje, da se je po letu 2009, ko je bila opuščena zakonska omejitev števila licenc za vozila za zasebni najem z voznikom na eno na vsakih 30 taksi licenc, do leta 2015 zelo povečalo število ponudnikov vozil za zasebni najem z voznikom v AMB. Prav to je AMB nameravala preprečiti s sprejetjem RVTC in omejitvijo licenc za opravljanje storitev prevozov z vozili za zasebni najem z voznikom.

25. Predložitveno sodišče ugotavlja, da je leta 2018 Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija) odločilo, da izbrano razmerje (1:30) nikoli ni bilo objektivno utemeljeno. Zato sklepa, da je mogoče člen 48(3) LOTT, na podlagi katerega je bilo z RVTC mogoče omejiti število dovoljenj za opravljanje storitev prevozov z vozili za zasebni najem z voznikom, opredeliti kot arbitrarnega in zato v nasprotju s členom 49 PDEU, saj je za podjetja, ki ponujajo storitve prevozov z vozili za zasebni najem z voznikom v Evropski uniji, praktično nemogoče začeti opravljati storitve v AMB, ter v nasprotju s prepovedjo iz člena 107(1) PDEU o omejevanju trgovine znotraj Evropske unije.

26. Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrhovno sodišče Katalonije) ima enake pomisleke glede skladnosti z določbami prava EU o ureditvi dvojnih dovoljenj, ki velja za vozila za zasebni najem z voznikom v AMB. Glede na to, da sta v času zadevnih dogodkov člen 91 LOTT in člen 182(2) ROTT določala, da dovoljenja za opravljanje prevozov z vozili za zasebni najem z voznikom omogočajo opravljanje „mestnih in medmestnih storitev na celotnem nacionalnem ozemlju“, bi bilo mogoče dodatno zahtevo AMB glede opravljanja mestnih prevozov z vozili za zasebni najem z voznikom v AMB razumeti kot strategijo, katere cilj je zmanjšati konkurenco storitev prevozov z vozili za zasebni najem z voznikom do taksijev. Ta sum potrjuje dejstvo, da bi posledično, na podlagi kraljeve uredbe-zakona 13/2018 z dne 20. aprila 2018 (BOE 97 z dne 21. aprila 2018) o spremembi LOTT, nova uredba AMB omejila storitve prevozov z vozili za zasebni najem z voznikom na „medmestni“ prevoz, zaradi česar bi v štirih letih izginile storitve prevozov z vozili za zasebni najem z voznikom v mestnih in metropolitanskih območjih.

27. AMB je sprejetje RVTC utemeljila z naslednjim: prvič, vozila za zasebni najem z voznikom bi gospodarsko ogrozila taksije, pomenila bi „nelojalno konkurenco“ in povečala uporabo transportnih poti. Drugič, 10523 izdanih metropolitanskih licenc za taksi bi zadoščalo za zadovoljevanje potreb prebivalstva in hkrati zagotovilo donosnost taksi industrije. Nazadnje, AMB se je sklicevala na varstvo okolja.

28. Vendar pa po navedbah nacionalnega sodišča gospodarski pomisleki v zvezi s položajem taksijev ne upravičujejo ukrepov iz RVTC. V zvezi s pomisleki glede uporabe prevoznih poti AMB ni upoštevala učinka, ki bi ga storitve prevozov z vozili za zasebni najem z voznikom lahko imele na zmanjšanje uporabe zasebnih avtomobilov. Poleg tega bi morala vozila za zasebni najem z voznikom imeti parkirno mesto in med iskanjem potnikov ne bi mogla parkirati na javnih cestah med čakanjem na stranke. Podobno pri okoljskih pomislekih niso bile upoštrevane obstoječe tehnologije, ki bi lahko zagotavljale opravljanje storitev z vozili, ki manj onesnažujejo ali pa sploh ne. Nadalje, v tem kontekstu bi bilo zanimivo izvedeti, zakaj je flota taksijev opisana kot čista, brez navedbe, zakaj taka opredelitev ne velja za floto vozil za zasebni najem z voznikom.

29. Zdi se torej, da se za utemeljitvijo sprejetja RVTC skriva bistveni namen ukrepa, torej domnevno ohraniti ali zaščititi interese taksi sektorja, ki bi se mobiliziral do te mere, da bi zakonodajalca prepričal v sprejetje ukrepa, ki odraža obstoječe napetosti med obema zadevnima poklicnima sektorjema, torej ponudniki taksi storitev in ponudniki storitev vozil za zasebni najem z voznikom. Nadalje, na prvotno presojo prvostopenjskega sodišča so v veliki meri vplivala kritična poročila o RVTC, ki so jih pripravili neodvisni španski in katalonski organi, pristojni za konkurenco.

30. Glede na navedeno je Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrhovno sodišče Katalonije) s sklepom z dne 19. januarja 2021, ki ga je Sodišče prejelo 29. januarja 2021, prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

- „1. Ali člen 49 in člen 107(1) PDEU nasprotujeta nacionalnim – zakonskim in podzakonskim – predpisom, ki brez kakršnega koli prepričljivega razloga dovoljenja VTC [vozilo za zasebni najem z voznikom] omejujejo na po eno dovoljenje na vsakih 30 licenc za opravljanje taksi storitev ali manj?
2. Ali člen 49 in člen 107(1) PDEU nasprotujeta nacionalnemu predpisu, ki brez kakršnega koli prepričljivega razloga določa dodatno dovoljenje in dodatne zahteve za vozila VTC, s katerimi se želijo opravljati mestne storitve?“

31. Pisna stališča so predložile stranke v postopku v glavni stvari z izjemo Sindicat del Taxi de Catalunya, češka in španska vlada ter Evropska komisija. Vse stranke, razen AMB in češke vlade, so se udeležile obravnave 5. oktobra 2022.

IV. Presoja

32. V skladu z zahtevo Sodišča se bom v teh sklepnih predlogih osredotočil na analizo svobode ustanavljanja iz člena 49 PDEU.

A. Dopustnost

33. Nekatere od strank trdijo, da vprašanji za predhodno odločanje nista dopustni. Njihove trditve bom obravnaval v nadaljevanju.

1. Formalne zahteve na podlagi člena 94 Poslovnika Sodišča

34. Prvič, AMB trdi, da predložitveno sodišče ni navedlo vse nacionalne, regionalne in lokalne zakonodaje, ki se uporablja. Trdi, da pravila, na podlagi katerih je bil sprejet RVTC, niso ustrezno navedena.

35. S temi pomisleki se ne strinjam, saj se mi zdi zelo jasno, glede katerih vprašanj se predložitveno sodišče obrača na Sodišče: razmerje enega dovoljenja za vozila za zasebni najem z voznikom na vsakih 30 licenc za taksije ter zahteva po dodatnem dovoljenju za opravljanje prevozov z vozili za zasebni najem z voznikom na območju AMB. V tem smislu za Sodišče ni pomembno, katere določbe nacionalne, regionalne ali lokalne zakonodaje se uporabljajo. Pomembno je, da predložitveno sodišče, ki je edino pristojno za opredelitev, ali je potrebna

predhodna odločba,⁷ jasno opiše pravni okvir, ki se uporablja. To je storilo.

36. Drugič, P&L ima podobne pomisleke: trdi, da če se vprašanje nanaša na nacionalno zakonodajo v smislu zakonskih in drugih določb, so navedena vprašanja brezpredmetna, saj se zadeva, ki jo obravnava nacionalno sodišče, nanaša (le) na zakonitost RVTC.

37. Ponovno, ne vidim razloga, da Sodišče ne bi odgovorilo na postavljeni vprašanji. V nasprotju s trditvami P&L ni naloga Sodišča določiti, katere določbe nacionalnega prava se uporabljajo v obravnavani zadevi. To je vprašanje, ki se nanaša na dejansko stanje, in nanj mora odgovoriti predložitveno sodišče.

2. Področje uporabe prava EU

38. Tretjič, AMB poudarja, da se v zadevi, ki jo obravnava predložitveno sodišče, vsi elementi spora nanašajo na Španijo, zato gre za povsem interno vprašanje; posledično je obravnavana zadeva nedopustna, saj se člen 49 PDEU ne uporablja. Glede tega ugovora menim, da se je mogoče brez dvoma sklicevati na sodbo Sodišča v zadevi Ullens de Schooten⁸, v kateri je Sodišče lepo povzelo in razvrstilo štiri primere, v katerih je glede zadev, ki izhajajo iz povsem internih okoliščin, vseeno dopustno⁹ izdati predhodno odločbo. Za dva od navedenih primerov je mogoče trditi, da se nanašata na obravnavano zadevo: (1) če ni mogoče izključiti, da bi bili ali da so državljani drugih držav članic zainteresirani za izvrševanje teh svoboščin s ciljem opravljanja dejavnosti na ozemlju države članice, ki je sprejela zadevno nacionalno ureditev, in ker ima posledično lahko ta ureditev, ki se brez razlikovanja uporablja za državljane te države članice in državljane drugih držav članic, učinke, ki niso omejeni zgolj na to državo članico;¹⁰ ter (2) kadar predložitveno sodišče vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe v okviru postopka za razglasitev ničnosti določb, ki se uporabljajo tako za državljane zadevne države članice kot za državljane drugih držav članic, bo imela odločitev, ki jo bo predložitveno sodišče sprejelo na podlagi sodbe, izdane v postopku predhodnega odločanja, učinke tudi za zadnjenavedene državljane.¹¹

39. V zvezi s tem je treba opozoriti, da je zadeva, ki jo obravnava predložitveno sodišče, le ena od 14 zadev, ki so v postopku pred navedenim sodiščem in se nanašajo na veljavnost RVTC, pri čemer so nekatere od teh zadev začele tuje družbe. Iz tega jasno izhaja, da čeprav so dejstva v posamezni zadevi omejena na Španijo, pa vsebina zadeve nikakor ni, zato bo sodba Sodišča imela neposredne posledice za gospodarske subjekte znotraj EU, vendar zunaj Španije. Zato v obravnavani zadevi ni nič hipotetičnega glede tujih gospodarskih subjektov, zgoraj navedena merila iz zadeve Ullens de Schooten¹² pa so izpolnjena.

⁷ Glej na primer sodbo z dne 20. oktobra 2022, Centre public d'action sociale de Liège (Preklic ali zadržanje odločbe o vrnitvi) (C-825/21, EU:C:2022:810, točka 34).

⁸ Glej sodbo z dne 15. novembra 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, točke od 50 do 53). Za celovit povzetek zadevne sodne prakse Sodišča pred izdajo navedene sodbe glej sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Wahla v združenih zadevah Venturini in drugi (od C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:529). Glej tudi moje sklepne predloge v zadevi BONVER WIN (C-311/19, EU:C:2020:640, točka 33 in naslednje).

⁹ Glej v tem smislu tudi moje sklepne predloge v združenih zadevah X in Visser Vastgoed Beleggingen (C-360/15 in C-31/16, EU:C:2017:397, točka 115).

¹⁰ Glej sodbo z dne 15. novembra 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, točka 50).

¹¹ Glej sodbo z dne 15. novembra 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, točka 51).

¹² Glej sodbo z dne 15. novembra 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, točke od 50 do 53).

40. Nadalje, kot pravilno navaja Komisija, so izpolnjena merila iz zadeve Fremoluc, v skladu s katerimi morajo biti v predlogu za sprejetje predhodne odločbe namreč izkazani konkretni elementi, torej indici, ki niso hipotetični, temveč gotovi, kot so pritožbe ali tožbe, ki bi jih vložili gospodarski subjekti iz drugih držav članic ali ki bi se nanašale na državljane teh držav, na podlagi česar bi bilo mogoče pozitivno dokazati obstoj zahtevane povezave.¹³

41. Predložitveno sodišče je to storilo.

42. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj vprašnji predložitvenega sodišča šteje za dopustni. V nadaljevanju bom predlagal odgovore na vprašnji.

B. Vsebinska presoja

1. Uvodne opombe glede zasebnega lokalnega potniškega prevoza

43. Lokalni potniški prevoz je ključno vprašanje, s katerim se trenutno ukvarjajo skupnosti, regije, države članice in Evropska unija. Ima ključno vlogo v vsakdanjem življenju državljanov in prebivalcev. Tesno je povezano z vprašanji gospodarske, okoljske in socialne politike, ki jih tudi oblikuje in opredeljuje, ter vpliva na način urejanja vidikov načina življenja ljudi. Vpliva na načrtovanje mest in podeželja, (dostop do) stanovanja in onesnaženost zraka. Zato je povsem razumljivo, da se Evropska unija, države članice in drugi subjekti na nacionalni ravni, vključno s skupnostmi, spoprijemajo s tem vprašanjem in iščejo rešitve. Tipična vprašanja v tem okviru so: koliko *javnega* prevoza se zagotavlja? Kako se ta financira? V kolikšni meri država posega v *zasebni* prevoz? Kako obsežna je regulacija?

44. Storitve lokalnega potniškega prevoza po naročilu so prevozne storitve z avtomobilom in voznikom, ki se opravljajo po naročilu potnika.¹⁴ Običajno se izvajajo s taksiji in tako imenovanimi vozili za zasebni najem z voznikom. Med tem, ko je ponudba taksi storitev v vsej Evropski uniji ostajala na splošno nespremenjena, saj se na tem obsežno reguliranem (in pogosto zaščitenem) trgu nove licence redko izdajajo, pa so storitve prevozov z vozili za zasebni najem z voznikom novejši fenomen.

45. Natančneje, storitve lokalnega potniškega prevoza po naročilu, ki so po svoji naravi *zasebna* oblika prevoza, saj ponudniki storitev niso javni subjekti, trenutno niso predmet harmonizacije v Evropski uniji. Posledično lahko države članice na to področje posegajo in ga urejajo po svoje, pri čemer morajo upoštevati primarno zakonodajo, kar predvsem pomeni svobodo ustanavljanja iz člena 49 PDEU.¹⁵

¹³ Natančneje, predložitveno sodišče ne more Sodišču zgolj predložiti elementov, ki lahko omogočajo, da se obstoj take povezave ne izključi, ali ki lahko z abstraktnega vidika pomenijo indice v tem smislu, temveč mora, nasprotno, predložiti objektivne in skladne elemente, s katerimi je mogoče dokazati obstoj navedene povezave. Glej sodbo z dne 20. septembra 2018, Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754, točka 29).

¹⁴ Glej Obvestilo Komisije o dobro delujočem in trajnostnem lokalnem potniškem prevozu po naročilu (taksiji in vozila za zasebni najem) (UL 2022, C 62, str. 1).

¹⁵ V skladu s členom 58(1) PDEU se člen 56 PDEU ne uporablja za storitve na področju prevoza, saj se zanje uporabljajo določbe naslova PDEU o prevozu, kar pomeni, da je najprej potrebna harmonizacija. Enako velja za uporabo Direktive 2006/123, ki v členu 2(2)(d) vsebuje določbo, zelo podobno tisti iz člena 58(1) PDEU. Glej sodbi z dne 1. oktobra 2015, Trijber in Harmsen (C-340/14 in C-341/14, EU:C:2015:641, točka 49), ter z dne 20. decembra 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, točka 36).

46. Drugo vprašanje predložitvenega sodišča se nanaša na *obstoj* dovoljenja, medtem ko se prvo vprašanje nanaša na *število* dovoljenj, ki jih je mogoče izdati. Obe vprašanji se nanašata na skladnost s členom 49 PDEU. Na podlagi navedenih okoliščin ju bom obravnaval, kot sledi. Združil jih bom tako, da bom ob upoštevanju klasične obravnave na podlagi člena 49 PDEU najprej obravnaval vprašanje omejitve, nato pa njene morebitne utemeljenosti. Pri obravnavi omejitve in njene utemeljenosti bom najprej obravnaval vprašanje obstoja in nato vprašanje števila dovoljenj, s čimer bom nekoliko obrnil vrstni red predloženih vprašanj. Nadalje, predloženi vprašanji bom nekoliko preoblikoval, tako da bodo imela naslednji pomen:¹⁶ „1. Ali člen 49 PDEU nasprotuje nacionalnim ukrepom, na podlagi katerih morajo gospodarski subjekti, ki želijo opravljati storitve prevozov z vozili za zasebni najem z voznikom na metropolitanskem območju, pridobiti zadevno dovoljenje, če imajo taki gospodarski subjekti že nacionalno dovoljenje, ki jim omogoča opravljanje ‚medmestnih‘ in ‚mestnih‘ storitev prevozov z vozili za zasebni najem z voznikom na celotnem nacionalnem ozemlju? 2. Ali člen 49 PDEU nasprotuje omejitvi števila takih dovoljenj za vozila za zasebni najem z voznikom na eno na vsakih 30 licenc za opravljanje taksi storitev ali manj na istem metropolitanskem območju?“

47. Čeprav preoblikovani vprašanji izhajata iz okvira postopka, v katerem se izpodbija RVTC, to je predpis, ki ga je sprejela AMB, pa nekatere stranke v postopku trdijo, da predložitveno sodišče nehotе sprašuje tudi o skladnosti nacionalne zakonodaje s členom 49 PDEU, ki je znotraj španskega pravnega reda višji pravni akt od RVTC.

48. Kot sem navedel že pri presoji dopustnosti obravnavane zadeve, menim, da čeprav je to morda res,¹⁷ odnosi med akti znotraj španske zakonodaje niso vprašanje za Sodišče, ampak za nacionalno sodišče. Posledično se bom v teh sklepnih predlogih skliceval na „zadevne ukrepe“, kar bo pomenilo (a) zahtevo glede dovoljenja in (b) razmerje enega dovoljenja za vozila za zasebni najem z voznikom na vsakih 30 licenc za opravljanje taksi storitev na območju AMB.

2. Omejitev

49. Člen 49(1) PDEU prepoveduje omejitve pravice do ustanavljanja za državljane ene države članice na ozemlju druge države članice. To se uporablja tudi za omejitve pri ustanavljanju agencij, podružnic ali hčerinskih družb državljanov katere koli države članice s sedežem na ozemlju katere koli druge države članice.

50. V skladu z uveljavljeno sodno prakso je treba vse ukrepe, ki prepovedujejo, ovirajo ali zmanjšujejo privlačnost uresničevanja svoboščine, zagotovljene v členu 49 PDEU, šteti za omejitve svobode ustanavljanja.¹⁸ Zlasti velja, da koncept omejitve (ali ovire) presega diskriminacijo na podlagi državljanstva in vključuje ukrepe držav članic, ki (čeprav veljajo brez razlikovanja) vplivajo na dostop gospodarskih subjektov iz drugih držav članic na trg, s čimer

¹⁶ S tem bi bilo treba tudi zavrniti trditve nekaterih strank v postopku, da sta vprašanji predložitvenega sodišča oblikovani pristransko ter da v določeni meri že predvidevata rezultat.

¹⁷ Pri tem pa želim mimogrede navesti, da se v skladu z uveljavljeno sodno prakso država članica ne more sklicevati na določbe, prakse ali okoliščine svojega notranjega pravnega reda za utemeljitev neskladnosti s svojimi obveznostmi na podlagi prava EU. Notranja razdelitev pristojnosti v državi članici, zlasti kot je razdelitev pristojnosti med državnimi, regionalnimi in lokalnimi organi, države članice na primer ne more odvezati od teh obveznosti. Glej sodbi z dne 13. septembra 2001, Komisija/Španija (C-417/99, EU:C:2001:445, točka 37), in z dne 8. septembra 2010, Carmen Media Group (C-46/08, EU:C:2010:505, točka 69).

¹⁸ Glej na primer sodbi z dne 6. oktobra 2020, Komisija/Madžarska (Visokošolsko izobraževanje) (C-66/18, EU:C:2020:792, točka 40), in z dne 7. septembra 2022, Boriss Cilevičs in drugi (C-391/20, EU:C:2022:638, točka 61).

ovirajo trgovino znotraj Unije.¹⁹ Nadalje, v skladu s sodno prakso Sodišča se svoboda ustanavljanja razlikuje od svobode opravljanja storitev predvsem zaradi stabilnosti in stalnosti zadevne dejavnosti v primerjavi z začasno dejavnostjo.²⁰

51. Glede na navedene standarde zadevni ukrepi omejujejo svobodo ustanavljanja tujih gospodarskih subjektov, ki ponujajo storitve prevozov z vozili za zasebni najem z voznikom, saj ne morejo vstopiti na trg navedenih storitev na območju AMB. Glede omejevalne narave zadevnih ukrepov ni nobenega dvoma; prav tako se zdi, da niti predložitveno sodišče niti stranke, ki sodelujejo v postopku, tega ne izpodbijajo, kot izhaja iz dejstva, da se stališča osredotočajo na naslednji korak, ki se nanaša na morebitno utemeljitev prav te omejitve.

52. Zadevni ukrepi dejansko učinkovito omejujejo dostop na trg vsem novim prišlekom, vključno s tujimi gospodarskimi subjekti, ki se želijo vzpostaviti na območju AMB ali v njeni okolici in potencialnim strankam ponujati storitve lokalnega potniškega prevoza.

53. Zahteva glede dovoljenja že *sama po sebi* pomeni vzorčni primer omejitve.²¹ V sodni praksi Sodišča zahteve glede licenc in dovoljenj dejansko pomenijo omejitve svobode ustanavljanja (oziroma svobode opravljanja storitev).²²

54. Poleg tega zadevni ukrepi z zamrznitvijo dostopa na trg v razmerju ena proti 30 učinkujejo tako, da ovirajo tiste, ki želijo vzpostaviti dejavnost prevozov z vozili za zasebni najem z voznikom na območju AMB, s čimer tudi ovirajo ustanavljanje gospodarskih subjektov iz drugih držav članic.²³

55. Če zaključim, zahteva glede dovoljenja kot taka in razmerje ena proti 30 pomenita omejitve svobode ustanavljanja na podlagi člena 49 PDEU.

¹⁹ To velja za uveljavljeno sodno prakso od izdaje sodbe z dne 30. novembra 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, točka 37). Glej nadalje in med drugim sodbo z dne 29. marca 2011, Komisija/Italija (C-565/08, EU:C:2011:188, točka 46). Glej tudi sodbo z dne 5. oktobra 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, točka 12).

²⁰ Glej samo sodbo z dne 30. novembra 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, točka 25 in naslednje). V zvezi z razlikovanjem med svobodo opravljanja storitev in svobodo ustanavljanja glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevi Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, točke 15 do 18).

²¹ Glej na primer Müller-Graff, P.-Chr., v Streinz, R. (ur.), *EUV/AEUV Kommentar*, C. H. Beck, München, 3. izdaja, 2018, člen 49 AEUV, točka 67 in naslednje, ter Forstthoff, U., v Grabitz, E., Hilf, M., in Nettesheim, M. (ur.), *Das Recht der Europäischen Union*, 76. EL., posodobljeno maja 2022, C. H. Beck, München, člen 49 AEUV, točka 104. Glej tudi Kainer, F., v Pechstein, M., Nowak, C., Häde, U. (ur.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band II, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, člen 49 AEUV, točka 63, ter Wendland, H. M., „Die binnenmarktrechtliche Niederlassungsfreiheit der Selbständigen“, v Müller-Graff, P.-Chr. (ur.), *Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht (Enzyklopädie Europarecht, Band 4)*, Nomos, Baden-Baden, 2. izdaja, 2021, str. od 177 do 234, točka 4.

²² Glej sodbe z dne 25. julija 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, točka 14); z dne 9. avgusta 1994, Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310, točka 15); z dne 20. februarja 2001, Analir in drugi (C-205/99, EU:C:2001:107, točka 22); z dne 22. januarja 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34, točka 29), in z dne 10. marca 2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, točka 34).

²³ Glej v tem smislu in v zvezi z ustanavljanjem lekarn sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Poiaresa Madura v združenih zadevah Blanco Pérez in Chao Gómez (C-570/07 in C-571/07, EU:C:2009:587, točka 11).

3. Utemeljitev

56. Omejitev svobode ustanavljanja je mogoče utemeljiti le, prvič, če jo je mogoče upravičiti z nujnim razlogom v splošnem interesu ter, drugič, če spoštuje načelo sorazmernosti, kar pomeni, da je primerna za dosledno in sistematično zagotavljanje uresničitve zastavljenega cilja in ne presega tega, kar je nujno za njegovo uresničitev.²⁴

57. AMB (in španska vlada) kot utemeljitev navajata naslednje nujne razloge v splošnem interesu: zagotavljanje kakovosti, varnosti in dostopnosti *taksi storitev*, pri čemer naj bi take storitve pomenile „storitve v javnem interesu“; vzdrževanje pravega ravnovesja med ponudniki taksi storitev in storitev prevozov z vozili za zasebni najem z voznikom; upravljanje lokalnega prevoza, prometa in uporabe javnega prostora ter varstvo okolja.

a) Opredelitev nujnih razlogov v splošnem interesu

1) Zagotavljanje kakovosti, varnosti in dostopnosti taksi storitev

58. Vse stranke v postopku, ki izhajajo iz Španije, zlasti AMB in španska vlada, označujejo taksi industrijo kot ključno za zagotavljanje „storitve v javnem interesu“. Ali se na to sklicujejo kot na poseben nujni razlog v splošnem interesu ni jasno. V vsakem primeru trdijo, da si taksiji *ipso facto* zaslužijo zaščito, saj zagotavljajo storitev v javnem interesu.

59. Ker AMB trdi, da obstaja javni interes za obstoj delujočega sistema taksi storitev, so potrebne naslednje navedbe.

i) Izključno gospodarski razlogi ne zadoščajo za utemeljitev

60. Čisto gospodarski razlogi ne morejo pomeniti omejitev iz višjih razlogov v splošnem interesu, da bi se upravičila omejitev temeljne svoboščine, ki je zagotovljena s Pogodbo.²⁵ Zato na primer cilj zagotavljanja donosnosti konkurenčnih avtobusnih prevozov kot izključno gospodarski razlog v skladu z ustaljeno sodno prakso ne more pomeniti takšnega višjega razloga v splošnem interesu.²⁶

61. Za obravnavano zadevo to pomeni, da gospodarska vzdržnost taksi storitev sama po sebi ne more pomeniti nujnega razloga v splošnem interesu.

²⁴ Glej v tem smislu sodbe z dne 23. februarja 2016, Komisija/Madžarska (C-179/14, EU:C:2016:108, točka 166); z dne 6. oktobra 2020, Komisija/Madžarska (Visokošolsko izobraževanje) (C-66/18, EU:C:2020:792, točka 178), in z dne 7. septembra 2022, Boriss Cilevičs in drugi (C-391/20, EU:C:2022:638, točka 65). To v bistvu velja za uveljavljeno sodno prakso od izdaje sodbe z dne 30. novembra 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, točka 37).

²⁵ Glej na primer sodbe z dne 26. aprila 1988, Bond van Adverteerders in drugi (352/85, EU:C:1988:196, točka 34); z dne 11. marca 2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, točka 55), in z dne 24. marca 2011, Komisija/Španija (C-400/08, EU:C:2011:172, točka 74).

²⁶ Glej sodbo z dne 22. decembra 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, točka 51). Glej tudi sodbo z dne 11. marca 2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, točka 55).

ii) *Taksi storitve kot „storitve v javnem interesu“*

62. Nadalje, Sodišče na splošno ni priznalo obstoja „storitve v javnem interesu“²⁷ kot nujnega razloga v splošnem interesu. Izraz „storitev v javnem interesu“ ni izraz, ki se uporablja v pravu EU. Uporaba takega izraza lahko z vidika prava EU povzroča zmedo. Če pa se stranke sklicujejo na „storitev splošnega gospodarskega pomena“, kar je izraz, ki je v pravu EU dobro uveljavljen, to AMB še vedno ne razrešuje obveznosti dokazati, da zadevni ukrepi ustrezajo svojemu namenu. K tej točki se bom vrnil pri obravnavi sorazmernosti v nadaljevanju.

iii) *„Storitve splošnega gospodarskega pomena“*

63. Izraz „storitve splošnega gospodarskega pomena“, ki prvotno izhaja iz člena 106(2) PDEU in se (v primarni zakonodaji)²⁸ pojavlja tudi v členu 14 PDEU²⁹, Protokolu (št. 26) o storitvah splošnega pomena³⁰ ter členu 36 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, je Sodišče že večkrat razlagalo. Vendar pa Sodišče izraza kot takega, kaj točno torej pomeni „storitev splošnega gospodarskega pomena“, še ni abstraktno opredelilo, kar je posledica dejstva, da so države članice v bistvu tiste, ki morajo opredeliti, kaj štejejo za storitev splošnega gospodarskega pomena.³¹ Vendar, čeprav ima država članica široko diskrecijo glede navedene opredelitve, pa mora zagotoviti, da vsaka storitev splošnega gospodarskega pomena izpolnjuje nekatera najnižja merila, ki so skupna vsem nalogam take storitve. Dokazati mora, da so taka merila v posamezni zadevi izpolnjena.³² Gre predvsem za to, da je podan oblastveni akt, s katerim je zadevnemu gospodarskemu subjektu podeljena naloga storitve splošnega gospodarskega pomena, ter za univerzalno in obvezno naravo te naloge.³³ Poleg tega mora država članica navesti razloge, iz katerih meni, da je treba zadevno storitev zaradi njene posebne narave opredeliti kot storitev splošnega gospodarskega pomena in razlikovati od vseh drugih gospodarskih dejavnosti.³⁴

64. Glede opredelitve pojma storitve splošnega gospodarskega pomena se lahko opremo na tisto, ki jo je predlagal generalni pravobranilec D. Ruiz-Jarabo Colomer: „zagotavljajo se nepretrgano (stalnost); v korist vseh uporabnikov in na celotnem upoštevnem ozemlju (univerzalnost); po enakih tarifah za podobno kakovost, brez upoštevanja posebnih okoliščin ali stopnje gospodarske donosnosti vsake posamezne dejavnosti (enakost).“³⁵ Tem načelom je potem dodal preglednost in cenovno dostopnost.³⁶ Opredelitev Komisije, s katero se v enaki meri strinjam, je podobna: „[Storitve splošnega gospodarskega pomena[...] so gospodarske dejavnosti, ki se opravljajo v splošno javno korist in se na trgu brez javnega posredovanja sicer ne bi opravljale (oz. bi se opravljale pod drugačnimi pogoji v smislu kakovosti, varnosti, cenovne dostopnosti, enake

²⁷ V španščini: „un servicio de interés público“.

²⁸ V sekundarni zakonodaji se ta izraz pojavi v členu 15(4) Direktive 2006/123. Glej moje sklepne predloge v zadevi Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, točka 56 in naslednje).

²⁹ Od Amsterdamske pogodbe naprej, kakor je bila dopolnjena in spremenjena z Lizbonsko pogodbo. O razvoju tega izraza glej Krajewski, M., v Pechstein, M., Nowak, C., Häde, U. (ur.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band II, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, člen 14 AEUV, točka 3 in naslednje.

³⁰ Glej člen 1 Protokola. O (manj jasnem) razvoju protokola, ki je priložen Lizbonski pogodbi, glej Damjanovic, D., de Witte, B., „Welfare integration through EU law: the overall picture in the light of the Lisbon Treaty“ v Neergaard, U., Nielsen, R., Roseberry, L. (ur.), *Integrating welfare functions into EU law – From Rome to Lisbon*, DJØF Publishing, København, 2009, str. 88 in 89.

³¹ Glej v tem smislu sodbo z dne 12. februarja 2008, BUPA in drugi/Komisija (T-289/03, EU:T:2008:29, točki 166 in 167). Glej tudi sodbo z dne 20. aprila 2010, Federutility in drugi (C-265/08, EU:C:2010:205, točka 29): „[...] države članice [smejo] ob upoštevanju prava Unije opredeliti obseg in organizacijo svojih storitev v splošnem gospodarskem interesu.“

³² Glej sodbo z dne 12. februarja 2008, BUPA in drugi/Komisija (T-289/03, EU:T:2008:29, točka 172).

³³ Prav tam.

³⁴ Prav tam. Glej tudi sodbo z dne 10. decembra 1991, Mercii Convenzionali Porto di Genova (C-179/90, EU:C:1991:464, točka 27).

³⁵ Glej sklepne predloge v zadevi Federutility in drugi (C-265/08, EU:C:2009:640, točka 54).

³⁶ Prav tam, točka 55.

obravnave ali splošnega dostopa). [Obveznosti javne službe] se naložijo izvajalcu s pooblastilom in na podlagi merila splošnega interesa, s čimer se zagotovi, da se služba opravlja pod pogoji, ki omogočajo izpolnjevanje njene naloge.“³⁷

65. Nadalje, člen 106(2) PDEU se običajno uporabi za odstopanje od pravil konkurence, čeprav obstajajo primeri, v katerih je navedena določba imela pomembno vlogo tudi pri odstopanju od pravil o prostem pretoku.³⁸ To izhaja iz dejstva, da je določba del pravil o konkurenci³⁹ in da uporablja frazo „*zlasti* po pravilih o konkurenci“⁴⁰.

66. Na podlagi sodne prakse, navedene v predhodnih točkah, dvomim, da bi bilo mogoče *taksi* storitve opredeliti kot storitve splošnega gospodarskega pomena. „Tržna opredelitev“, ki jo uporablja AMB, se mi zdi preozka. Lokalni prevoz kot celota bi se lahko štel za storitev splošnega gospodarskega pomena, ne pa podsegment (tradicionalno) *zasebnega* lokalnega prevoza v obliki taksi storitev. Posamezniki nedvomno potrebujejo možnost lokalnega prevoza, vendar ni nujno, da gre prav za prevoze s taksijem. Naj svoje stališče prikažem na primeru: če domnevamo, da bi država članica lahko varstvo otrok opredelila kot storitev splošnega gospodarskega pomena, to prav gotovo ne bi pomenilo posameznega varstva otrok s strani varuš, ampak kolektivno varstvo otrok v obliki (kolektivnega) vrtca. Enako velja za lokalni prevoz. Če se lahko šteje za storitev splošnega gospodarskega pomena, to ne pomeni, da lahko posamezniki pričakujejo, da bo mesto ali regija zanje vzpostavila delujoče taksi omrežje. Druge oblike prevoza, po naravi kolektivne, morajo zadoščati.

67. Nadalje, v velikih aglomeracijah, kot je Barcelona, bi morali biti državljanom na voljo tudi drugi načini prevoza. Lahko bi se tudi vprašali, ali je obstoj delujočega taksi sistema res mogoče primerjati z drugimi, bolj tradicionalnimi storitvami splošnega gospodarskega pomena, ki zahtevajo obsežne naložbe ali strokovno znanje pri iskanju virov (kot so dobava vode, plina, elektrike, telekomunikacij in poštne storitve), posebna znanja in spretnosti (kot na primer v zdravstvu) ali ki že sama po sebi vsebujejo element kolektivnosti (kot na primer varstvo otrok).

68. Ob tem zagotovo velja, da lahko zasebni lokalni prevoz zapolni vrzel v nujnih primerih, na primer, da lahko kdo hitro doseže bolnišnico (čeprav bi bil v takem primeru ustrežnejši način prevoza reševalno vozilo). V takih primerih bi povečanje ponudbe storitev lokalnega prevoza zagotovo prispevalo k obstoju delujočega sistema. Zakaj taka ponudba ne bi smela vključevati na primer vozil za zasebni najem z voznikom, ostaja zame uganka.

69. Vendar, če povzamem, ne bom podvomil o nameri AMB vzpostaviti delujoč sistem zasebnega lokalnega prevoza, katerega namen je prepeljati stranke na katero koli lokacijo ob vseh urah dneva.

70. Dvomim pa, da ponudniki taksi storitev opravljajo obveznosti javne službe. Smernice glede tega lahko poiščemo v opredelitvi pojma v sekundarni zakonodaji, v skladu s katero „obveznost javne službe“ pomeni zahtevo, opredeljeno ali določeno s strani pristojnega organa, da se zagotovijo storitve javnega potniškega prevoza v splošnem interesu, ki jih izvajalec, če bi

³⁷ Glej Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z dne 20. decembra 2011: Okvir kakovosti za storitve splošnega pomena v Evropi (COM(2011) 900 final, str. 3).

³⁸ Glej Martucci, F., *Droit du marché intérieur de l'Union européenne*, Presses Universitaires de France, Pariz, 2021, točki 129 in 253.

³⁹ V tretjem delu, naslov VII, poglavje 1, oddelek 1 (Pravila za podjetja) PDEU.

⁴⁰ Moj poudarek.

upošteval svoje poslovne interese, ne bi opravljal ali jih ne bi opravljal v istem obsegu ali pod istimi pogoji brez plačila“. ⁴¹ V nasprotju s tem zgolj zahteva za licenco, na podlagi katere so taksi storitve univerzalne, ne pomeni akta, s katerim se nalaga obveznost javne službe. ⁴²

71. Če povzamem, AMB si lahko prizadeva zagotavljati kakovost, varnost in dostopnost taksi storitev in to se lahko šteje za nujni razlog v splošnem interesu, če namen teh prizadevanj niso gospodarski cilji. Ne more pa zaščititi taksi storitev pred nadaljnjim preverjanjem samo zato, ker bi se lahko šteje za storitve splošnega gospodarskega pomena.

2) Vzdrževanje pravega ravnovesja med ponudniki storitev vozil za zasebni najem z voznikom in taksi storitev

72. Če je namen zadevnih ukrepov „vzdrževati ravnovesje“ med obema načinoma prevoza (taksiji in vozili za zasebni najem z voznikom), naj zadošča, če navedem, da je vprašljivo, ali naj se tako ravnovesje sploh vzdržuje med dvema vrstama storitev, ki sta si, kot je bilo ugotovljeno zgoraj, tako sorodni, da sta skoraj enaki. Poleg tega se lahko vprašamo, ali ni najboljši način za vzdrževanje ravnovesja prav sistem, ki ni ukrep državne intervencije. ⁴³ Na podlagi logike notranjega trga, ki je vzpostavljena s PDEU, se ravnovesje običajno vzdržuje s koncepti, na katere pogosto pozabljamo v razpravah o zadevah, kot je obravnavana: namreč s ponudbo in povpraševanjem.

73. Zato vzdrževanje ravnovesja med storitvami prevozov z vozili za zasebni najem z voznikom in taksi storitvami ne more biti veljaven nujni razlog v splošnem interesu. Če je dejanski namen zagotavljati ustrezen sistem lokalnega potniškega prevoza, kot je navedeno zgoraj, bi bilo povečevanje ponudbe s sprejemanjem več vozil za zasebni najem z voznikom zagotovo boljša rešitev.

3) Upravljanje lokalnega prevoza, prometa in uporabe javnega prostora, varstvo okolja

74. Če ti razlogi ne pomenijo gospodarske zaščite trga taksi storitev pred gospodarsko realnostjo, se lahko načeloma štejejo za nujni razlog v splošnem interesu.

75. Poudariti je treba, da je Sodišče predhodno že sprejelo nujne razloge varstva mestnega okolja ⁴⁴ in potrebe po zagotavljanju varnosti v cestnem prometu ⁴⁵. Navedeni razlogi ne ustrezajo povsem temu, na kar se stranke sklicujejo v obravnavni zadevi. Kljub temu menim, da so cilji upravljanja lokalnega prevoza, prometa in uporabe javnega prostora nujni razlogi v splošnem interesu. Skoraj ni treba posebej poudarjati, da imajo mesta in aglomeracije interes zagotavljati prosti pretok prometa, preprečevati zastoje in, splošneje, zagotavljati javni prostor, ki omogoča visoko raven kakovosti bivanja.

⁴¹ Glej člen 2(e) Uredbe (ES) št. 1370/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2007 o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza ter o razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 1191/69 in št. 1107/70 (UL 2007, L 315, str. 1).

⁴² Glej po analogiji sodbo z dne 11. julija 2013, Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, točka 49).

⁴³ Poudaril bi, da je to vprašanje neodvisno od tistega, ali in v kolikšni meri nove prevozne družbe na podlagi novih poslovnih modelov, ki jih ustvarijo, ponudbo prilagajajo povpraševanju, ali in v kolikšni meri pa jo celo same *ustvarjajo*. Dejavnosti platform, kot je Uber, so dober primer tega, glej moje sklepe predloge v zadevi Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:364, točka 43).

⁴⁴ Glej sodbo z dne 29. novembra 2001, De Coster (C-17/00, EU:C:2001:651, točka 38). Glej tudi člen 4, točka 8, Direktive 2006/123. Tako varstvo vključuje vzdrževanje kakovosti življenja v središču mesta občine in preprečevanje nastanka praznih prostorov v mestu, v interesu dobrega prostorskega načrtovanja mest in okrožij. Glej sodbo z dne 30. januarja 2018, X in Visser Vastgoed Beleggingen (C-360/15 in C-31/16, EU:C:2018:44, točka 134).

⁴⁵ Glej sodbo z dne 15. oktobra 2015, Grupo Itevelesa in drugi (C-168/14, EU:C:2015:685, točka 74 in navedena sodna praksa).

76. Tudi varstvo okolja se lahko načeloma šteje za nujni razlog v splošnem interesu.⁴⁶

b) Primernost

77. Nadalje, zadevni ukrepi morajo biti primerni za doseg navedenega nujnega razloga v splošnem interesu, to je zahteva glede dovoljenj in razmerje 1 proti 30 morata biti primerna, da prispevata k zagotavljanju kakovosti, varnosti in dostopnosti taksi storitev, upravljanju lokalnega prevoza, prometa in uporabe javnega prostora ter k varstvu okolja. Taka primernost tudi pomeni, da se navedeni cilj uresničuje dosledno in sistematično. Naloga predložitvenega sodišča je oceniti primernost ukrepa. Vendar pa sem glede na informacije, ki jih je prejelo Sodišče, in glede na stališča raznih strank, čeprav ne vidim problema v zvezi z zahtevo glede dovoljenja, nekoliko zmeden in ne vidim nobenega argumenta v prid taki primernosti, kot je razmerje 1 proti 30.

1) Zahteva glede dovoljenj

78. Izhodišče je, da v pravu EU ne obstaja splošna pravna ovira, na podlagi katere regionalni subjekt, kot je AMB, ki od potencialnih ponudnikov storitev prevozov z vozili za zasebni najem z voznikom zahteva pridobitev dovoljenja, v okviru svojih pristojnosti tega ne bi smel zahtevati glede na posebnosti zadevne regije. Če AMB ugotovi, da nacionalno (prvo) dovoljenje ne obravnava nekaterih vprašanj, lahko načeloma od ponudnikov vozil za zasebni najem z voznikom zahteva pridobitev drugega dovoljenja. Jasno je, da se okoliščine v vsakem mestu ali aglomeraciji v Evropski uniji razlikujejo glede lokalnih vprašanj, kot so zastoji in onesnaženje. Elementi, ki niso upoštevani ali obravnavani v okviru izdaje nacionalnega dovoljenja, se lahko zato načeloma obravnavajo pri izdaji lokalnega dovoljenja. To bi bil praktični primer „subsidiarnosti“ v dobesednem, netehničnem smislu.

79. Vendar pa mora v takem primeru drugo dovoljenje temeljiti na dodatnih pomislekih, ki v prvem dovoljenju niso bili upoštevani. Kot pravilno opozarja češka vlada, ni mogoče šteti, da ukrep države članice ne prekorači okvirov, potrebnih za uresničitev zastavljenega cilja, če izvaja dvojno preverjanje preverjanj, ki so že bila izvedena v okviru drugih postopkov, bodisi v isti državi bodisi v drugi državi članici.⁴⁷ To v obravnavani zadevi pomeni, da se v okviru drugega dovoljenja od gospodarskih subjektov, ki želijo ponujati storitve prevozov z vozili za zasebni najem z voznikom, nikakor ne sme zahtevati, da opravijo enaka preverjanja, kot je nujno za pridobitev prvega dovoljenja. V zvezi s tem ugotavljam, da v nobeni točki ni bil naveden argument (ali še manj dokazan), da ponujanje taksi storitev ob odsotnosti zaprtega sistema dovoljenj ne bi bilo vzdržno. Mogoče bi bilo celo trditi, da iz primerov drugih mest in območij v Evropski uniji, kjer so taksi storitve le zelo ohlapno regulirane, jasno izhaja prav nasprotno.⁴⁸

⁴⁶ Glej sodbo z dne 24. marca 2011, Komisija/Španija (C-400/08, EU:C:2011:172, točka 74).

⁴⁷ Glej sodbi z dne 22. januarja 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34, točka 36), in z dne 10. novembra 2005, Komisija/Portugalska (C-432/03, EU:C:2005:669, točka 45).

⁴⁸ Iz študije, ki sta jo za Komisijo opravili odvetniška družba in univerza Bocconi izhaja, da več držav članic in večjih mest sploh *ni* uvedlo količinskih omejitev. Glej študijo potniškega prevoza s taksijem, vozilom za zasebni najem z voznikom in v okviru skupnih voženj v EU (Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU. Final Report), *op. cit.*, str. 8, 31 in 32. Študija je na voljo na:

<https://transport.ec.europa.eu/system/files/2017-05/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf>.

2) Razmerje 1 proti 30

80. Glede tega je treba navesti, da AMB poleg navedbe zastavljenih ciljev in njihove abstraktne razlage Sodišču ni predložila nobenih informacij, zakaj so zadevni ukrepi primerni za doseg cilja urejanja lokalnega prevoza, lokalnega prometa in uporabe javnega prostora.

81. AMB v nobenem trenutku ni dokazala, da je omejevanje izdaje dovoljenj v razmerju eno dovoljenje na vsakih 30 taksi licenc primerno za doseg cilja upravljanja lokalnega prevoza, lokalnega prometa, uporabe javnega prostora in varstva okolja. Nič ne kaže na to, da se navedeni cilj uresničuje dosledno in sistematično. Taka nezadostna razlaga razlogov odpira več vprašanj, kot pa zagotavlja odgovorov. Še vedno ne razumem, kako namerava AMB dosledno reformirati in regulirati nejavni lokalni prevoz: zakaj za taksi storitve in storitve prevozov z vozili za zasebni najem z voznikom veljajo različne pravne ureditve, če odgovarjajo na isto vrsto povpraševanja (zasebni lokalni prevoz posameznikov) in če med tema vrstama storitev obstaja konkurenca, kot je ugotovilo predložitveno sodišče? Zakaj ureditev, ki se uporablja za taksije, ni obravnavana in zakaj je dostop do trga vozil za zasebni najem z voznikom omejen tako zelo, da je praktično onemogočen? Število taksi licenc se v preteklih nekaj desetletjih ni spreminjalo. Kot je pojasnjeno v uvodu teh sklepnih predlogov, se časi in trgi spreminjajo, sistem taksijev pa je dobesedno okamnel in prišleki se mu morajo preprosti prilagoditi. To je lahko logično le z vidika španskega prava. Vendar pa ne prestane preskusa primernosti iz člena 49 PDEU. AMB mora na taka vprašanja odgovoriti. V obravnavanem postopku tega ni storila.

82. Na obravnavi se je izkazalo, da se število taksi licenc ni spreminjalo od konca osemdesetih let prejšnjega stoletja. Nove licence niso bile izdane. Ko imetnik licence preneha opravljati svojo dejavnost, lahko licenco proda na sekundarnem trgu. „Prvotne“ licence, pridobljene neposredno od države, so stale manj kot 100 EUR, danes pa na sekundarnem trgu dosegajo ceno več kot 100.000 EUR. Če je bil namen AMB urejeno in dosledno regulirati trg taksi storitev in storitev prevozov z vozili za zasebni najem z voznikom, bi onemogočanje navedenega sekundarnega trga lahko bilo dobro izhodišče. Mimogrede, iz takega stanja zadev jasno izhaja, da ureditev s fiksnimi taksi tarifami deluje tako, da se z njimi navzkrižno financirajo navedena plačila za licence, kupljene na sekundarnem trgu. Z drugimi besedami, če bi AMB dejansko želela reformirati sistem, bi se ga lotil pri koreninah. „Reformiranje“ na hrbtih vozil za zasebni najem z voznikom pomeni zgolj kozmetične popravke sistema. Razumljivo je, da bi resnično reformiranje in liberalizacija celotnega sistema taksi storitev in storitev prevozov z vozili za zasebni najem z voznikom spravila v zelo neugoden položaj tiste, ki so drago plačali licenco in si želijo stroške povrniti s fiksnimi (visokimi) taksi tarifami. Vendar obstajajo tudi drugi načini za zmanjšanje tveganja, da bi taki ljudje potegnili kratko, ne samo ukrepanje na škodo vozil za zasebni najem z voznikom in načela svobode ustanavljanja.

3) Ugotovitev

83. Na podlagi informacij, ki so jih med postopkom zagotovili predložitveno sodišče in stranke, zadevni ukrepi v delu, v katerem se nanašajo na sistem enega dovoljenja za vozilo za zasebni najem z voznikom na vsakih 30 dovoljenj za taksi, niso primerni za doseg cilja upravljanja lokalnega prevoza, prometa in uporabe javnega prostora ali varstva okolja, zato pomenijo nesorazmerno omejitev svobode ustanavljanja na podlagi člena 49 PDEU.

V. Predlog

84. Glede na zgornje ugotovitve Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je predložilo Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrhovno sodišče Katalonije, Španija), odgovori:

1. Člen 49 PDEU

je treba razlagati tako, da ne nasprotuje nacionalnim ukrepom, na podlagi katerih morajo gospodarski subjekti, ki želijo opravljati storitve prevozov z vozili za zasebni najem z voznikom na metropolitanskem območju, pridobiti zadevno dovoljenje, če imajo taki gospodarski subjekti že nacionalno dovoljenje, ki jim omogoča opravljanje „medmestnih“ in „mestnih“ storitev prevozov z vozili za zasebni najem z voznikom na celotnem nacionalnem ozemlju, in če zadevno dovoljenje ne zahteva podvajanja že opravljenega preverjanja.

2. Člen 49 PDEU

je treba razlagati tako, da nasprotuje omejitvi števila takih dovoljenj za vozila za zasebni najem z voznikom na eno na vsakih 30 licenc za opravljanje taksi storitev ali manj na istem metropolitanskem območju.