



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 8. junija 2023*

„Predhodno odločanje – Člen 49 PDEU – Člen 107(1) PDEU – Storitve dajanja v najem osebnih vozil z voznikom (OVV) – Ureditev izdaje dovoljenj, v skladu s katero je treba poleg dovoljenja za opravljanje mestnih in medmestnih prevoznih storitev na celotnem nacionalnem ozemlju pridobiti še drugo operativno dovoljenje za opravljanje storitev mestnega prevoza na metropolitanskem območju – Omejitev števila dovoljenj za storitve OVV na eno tridesetino licenc za opravljanje avtotaksi prevozov“

V zadevi C-50/21,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrhovno sodišče Katalonije, Španija) z odločbo z dne 19. januarja 2021, ki je na Sodišče prispela 29. januarja 2021, v postopku

Prestige and Limousine SL

proti

Área Metropolitana de Barcelona,

Asociación Nacional del Taxi (Antaxi),

Asociación Profesional Élite Taxi,

Sindicat del Taxi de Catalunya (STAC),

Tapoca VTC1 SL,

Agrupació Taxis Companys,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi K. Lenaerts (poročevalec), predsednik Sodišča v funkciji predsednika prvega senata, L. Bay Larsen, podpredsednik Sodišča v funkciji sodnika prvega senata, P. G. Xuereb, A. Kumin, sodnika, in I. Ziemele, sodnica,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodna tajnica: L. Carrasco Marco, administratorka,

* Jezik postopka: španščina.

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 5. oktobra 2022,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Prestige and Limousine SL F. de B. Carvajal Borrero in P. S. Soto Baselga, abogados,
- za Área Metropolitana de Barcelona M. Borrás Ribó, abogada,
- za Asociación Nacional del Taxi (Antaxi) J. M. Baño Fos, J. M. Baño León, E. Llopis Reyna in A. Pascual Morcillo, abogados,
- za Asociación Profesional Élite Taxi J. Fontquerni Bas, procurador, in M. Vilar Cuesta, abogado,
- za Tapoca VTC1 SL J. A. Díez Herrera in J. L. Ortega Gaspar, abogados,
- za Agrupació Taxis Companys A. Canals Compan, abogado,
- za špansko vlado L. Aguilera Ruiz in S. Jiménez García, agenta,
- za češko vlado T. Machovičová, M. Smolek in J. Vlácil, agenti,
- za Evropsko komisijo L. Armati, M. É. Gippini Fournier, P. Němečková in J. Rius Riu, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 15. decembra 2022
izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 49 in člena 107(1) PDEU.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Prestige and Limousine SL (v nadaljevanju: P&L), ki ponuja storitve dajanja v najem osebnih vozil z voznikom (v nadaljevanju: storitve OVV), in, med drugim, Área Metropolitana de Barcelona (metropolitansko območje Barcelone, Španija) (v nadaljevanju: MOB) v zvezi z veljavnostjo ureditve MOB, v skladu s katero je treba za opravljanje storitev OVV v aglomeraciji Barcelone pridobiti dovoljenje in s katero je število dovoljenj za storitve OVV omejeno na eno tridesetino licenc za opravljanje avtotaksi prevozov, dodeljenih za to aglomeracijo.

Španski pravni okvir

LOTT

- 3 Člen 43(1)(g) Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres (zakon 16/1987 o ureditvi kopenskega prevoza) z dne 30. julija 1987 (BOE št. 182 z dne 31. julija 1987, str. 23451), kakor je bil spremenjen z Real Decreto-Ley 3/2018 (kraljeva uredba-zakon 3/2018) z dne 20. aprila 2018 (BOE št. 97 z dne 21. aprila 2018, str. 41051) (v nadaljevanju: LOTT), določa:

„Za izdajo dovoljenja za opravljanje dejavnosti javnega prevoza mora podjetje, ki je vložilo prošnjo, predložiti dokaz, da v skladu s predpisi izpolnjuje te pogoje:

[...]

(g) po potrebi mora ob upoštevanju načel sorazmernosti in prepovedi diskriminacije izpolnjevati druge zakonsko predpisane posebne pogoje, ki so za zadevno kategorijo vozil potrebni za ustrezno opravljanje storitev.“

- 4 Člen 48, od (1) do (3), LOTT določa:

„1. Podelitev dovoljenja za javni prevoz je zakonsko urejena, zato se lahko zavrne le, kadar niso izpolnjeni pogoji zanjo.

2. Vendar se lahko v skladu s predpisi Skupnosti 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 zaradi ohranitve 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, na katerem naj bi se uporabljala, in številom dovoljenj za prevoz potnikov v osebnih avtomobilih, ki se že uporabljajo na tem ozemlju, višje od enega prvonavedenega dovoljenja za prevoz na 30 drugonavedenih dovoljenj za prevoz.

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

- 5 Člen 91 LOTT določa:

„1. Dovoljenja za javni prevoz omogočajo opravljanje storitev na celotnem nacionalnem ozemlju brez omejitve glede na izhodiščni ali namembni kraj storitve.

Iz zgoraj navedenega so izvzeta tako dovoljenja za zagotovitev medmestnega prevoza potnikov z osebnimi vozili kot tudi dovoljenja za dajanje v najem vozil z voznikom, ki morajo izpolnjevati morebitne zakonsko določene pogoje v zvezi z izhodiščem, namembnim krajem ali progo storitev.

2. Brez poseganja v dejstvo, da se lahko v skladu s prejšnjo točko na podlagi dovoljenj za dajanje v najem vozil z voznikom storitve opravljajo na celotnem nacionalnem ozemlju brez omejitev glede izhodiščnega ali namembnega kraja storitve, se morajo vozila, ki se uporabljajo za opravljanje te dejavnosti, običajno uporabljati za opravljanje storitev za zadovoljevanju potreb, povezanih z ozemljem avtonomne skupnosti, za katero so bila ta dovoljenja izdana.

[...]“

ROTT

- 6 Člen 181(1) Real Decreto 1211/1990 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (kraljeva uredba 1211/1990 o izvajanju zakona o ureditvi kopenskega prevoza) z dne 28. septembra 1990 (BOE št. 241 z dne 8. oktobra 1990, str. 29406), kakor je bila spremenjena z Real Decreto-Ley 1057/2015 (kraljeva uredba 1057/2015) z dne 20. novembra 2015 (BOE št. 279 z dne 21. novembra 2015, str. 109832) in s kraljevo uredbo-zakonom 3/2018 (v nadaljevanju: ROTT), določa:

„Dovoljenje za opravljanje dejavnosti dajanja v najem vozil z voznikom se izda, če vlagatelj prošnje izpolnjuje vse pogoje iz člena 43(1) LOTT, in sicer v skladu s pojasnili iz naslednjega odstavka.“

- 7 Člen 182, od (1) do (3), ROTT določa:

„1. Vozilo, za katero je bilo izdano dovoljenje za opravljanje dejavnosti dajanja v najem vozil z voznikom, ki ga uporabljajo osebe, ki niso povezane s podjetjem, ki je imetnik dovoljenja, je lahko v prometu udeleženo le, če se dokaže, da se z njim zagotavlja predhodno naročena storitev.

Za to mora biti v skladu s tem, kar določi minister za regionalni razvoj, pogodba o najemu vozila z voznikom podpisana pred začetkom opravljanja naročene storitve, listine, ki dokazujejo to pogodbo, pa morajo biti v vozilu.

Z vozilom, za katero je bilo izdano dovoljenja za dajanje v najem vozil z voznikom, se nikakor ne sme voziti po javnih poteh, da bi se našlo stranke, prav tako se s parkiranim vozilom ne sme poskušati privabiti strank, ki storitve še niso naročile.

2. Na podlagi dovoljenja za dajanje v najem vozil z voznikom se lahko opravljajo tako mestne kot medmestne storitve na celotnem nacionalnem ozemlju, če je bilo vozilo v skladu s prejšnjo točko predhodno najeto.

3. V skladu z določbami [člena 17(1) in člena] 18 LOTT cene za dejavnost dajanja v najem vozil z voznikom niso regulirane, vendar morajo zadevna podjetja javnosti dati na voljo informacije o cenah njihovih storitev.“

Odlok OVV

- 8 Orden FOM/36/2008 por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (odlok FOM/36/2008 o izvajanju drugega razdelka poglavja IV naslova V – ki se nanaša na dajanje v najem vozil z voznikom – uredbe o zakonu o ureditvi kopenskega prevoza, sprejete s kraljevo

uredbo 1211/1990 z dne 28. septembra 1990) z dne 9. januarja 2008 (BOE št. 19 z dne 22. januarja 2008, str. 4283), kakor je bil spremenjen z orden FOM/2799/2015 (odlok FOM/2799/2015) z dne 18. decembra 2015 (BOE št. 307 z dne 24. decembra 2015, str. 121901) (v nadaljevanju: odlok OVV) v členu 1, naslovljenem „Obveznost dovoljenja“, med drugim določa:

„Za opravljanje dejavnosti dajanja v najem vozil z voznikom je treba za vsako vozilo, ki se bo uporabljalo za to dejavnost, v skladu s členom 180 [ROTT] pridobiti dovoljenje za opravljanje te storitve.

- 9 Člen 4 odloka OVV, naslovljen „Predmet dovoljenja“, določa:

„Na podlagi dovoljenja za opravljanje dejavnosti dajanja v najem vozil z voznikom se lahko opravljajo mestne in medmestne prevozne storitve na celotnem nacionalnem ozemlju, če je bilo vozilo v skladu z določbami tega odloka predhodno najeto.“

- 10 Člen 5 navedenega odloka, naslovljen „Pogoji za izdajo dovoljenja“, določa:

„Za izdajo dovoljenja za dajanje v najem vozil z voznikom mora podjetje, ki je vložilo prošnjo zanj, v skladu z določbami členov tega odloka dokazati, da izpolnjuje pogoje iz člena 181(1) in (2) ROTT.“

- 11 Člen 14 tega odloka, naslovljen „Izdaja dovoljenja“, določa:

„Če so izpolnjeni vsi pogoji iz člena 5, lahko pristojni organ izdajo dovoljenja zavrne le v okoliščinah, določenih v členu 181(3) ROTT.“

Uredba OVV

- 12 Reglamento de ordenación de la actividad de transporte urbano discrecional de viajeros con conductor en vehículos de hasta nueve plazas que circula íntegramente en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona del Consejo Metropolitano del Area Metropolitana de Barcelona (uredba o ureditvi dejavnosti občasnega mestnega prevoza potnikov z voznikom z vozili z največ devetimi sedeži, ki vozijo izključno na metropolitanskem območju Barcelone, ki jo je sprejel metropolitanski svet metropolitanskega območja Barcelone) z dne 26. junija 2018 (*Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona* z dne 9. julija 2018 in DOGC št. 7897 z dne 14. junija 2019) (v nadaljevanju: uredba OVV), je začela veljati 25. julija 2018.

- 13 V točkah 4, 5 in 9 preambule uredbe OVV je navedeno:

„4. [...] Ley 19/2003 [del Taxi de la Comunidad Autónoma de Cataluña (zakon Avtonomne skupnosti Katalonije 19/2003 o avtotaksijah) z dne 4. julija 2003 (BOE št. 189 z dne 8. avgusta 2003, str. 30708)] (v nadaljevanju: ZT) ureja prevoz potnikov z vozili z največ devetimi sedeži, vključno s sedežem voznika, ki se v skladu z načinom prevoza, imenovanim ‚avtotaksi prevoz‘, opravi za drugega proti plačilu. Vsebina te ureditve je odraz upravnega posredovanja, utemeljenega na potrebi po zagotavljanju javnega interesa za doseganje najboljši ravni kakovosti opravljanja storitve, in sicer z omejitvijo števila dovoljenj in določitvijo obveznih tarif, da se zagotovijo univerzalnost, dostopnost, neprekinjenost in spoštovanje pravic uporabnikov [...]

5. Gre torej za dejavnost, ki je opredeljena [...] kot dejavnost v splošnem interesu, ki jo izvajajo zasebniki, pri čemer taka opredelitev pomeni, da zanjo veljajo nadzorni, policijski in intervencijski ukrepi, ki se uporabljajo v skladu s sektorskimi predpisi.

[...]

[...]

9. Cilj javnih politik na področju mobilnosti in prevoza je trajnostni razvoj z okoljskega in gospodarskega vidika, zato se morajo uvesti omejitve cestnega prometa v mestih, zlasti v primerih močnega onesnaževanja. Ureditev mestnih poti, nenehno iskanje novih prostorov za drugačno javno uporabo, kot je cestni promet, druge rešitve za mobilnost peš ali s kolesom in dajanje prednosti voznim pasovom za kolektivni javni prevoz so ukrepi, ki niso združljivi s spodbujanjem povečanja, prvič, števila cestnih vozil za mestni prevoz z dajanjem v najem vozila z voznikom, in drugič, dajanja celotnega vozila v najem enemu samemu uporabniku.

Javne politike v sektorju avtotaksijev so temeljile na prenehanju izdajanja novih licenc poleg licenc, ki so bile izdane po letu 1987. Poleg tega se spodbujajo ukrepi, s katerimi se znižajo dnevi in ure vožnje vozil, in uporaba čistih tehnologij, kot so električni ali hibridni motor.“

- 14 Člen 7 uredbe OVV, naslovljen „Zahteva po predhodnem dovoljenju“, v odstavkih 1, 2 in od 4 do 6 določa:

„1. Dejavnost opravljanja storitve prevoza potnikov z vozili z največ devetimi sedeži, vključno s sedežem voznika, znotraj enotnega območja upravljanja mestnega prevoza, ki ga sestavlja ozemlje [MOB], je mestni prevoz in je torej za opravljanje te dejavnosti treba pridobiti predhodno dovoljenje za vsako vozilo, ki ga njegov imetnik uporablja v ta namen.

2. Prošnjo za izdajo tega dovoljenja vloži fizična ali pravna oseba, ki je vedno njegova imetnica in ki se ji, če izpolnjuje pogoje, to dovoljenje tudi izda. Dovoljenje za opravljanje dejavnosti je poimensko in se izda za natančno določeno vozilo. V njem morajo biti navedeni registrska številka vozila, številka šasije in drugi podatki, ki se štejejo kot potrebni za njegovo identifikacijo. Dovoljenje ne velja za vsa vozila, ki so v lasti njegovega imetnika ali ki jih ta uporablja.

[...]

4. Na ozemlju, ki je zajeto s krajevno veljavnostjo te uredbe, se lahko storitev, z navedbo izhodiščnega in namembnega kraja, opravlja le na podlagi dovoljenja, ki ga izda MOB, brez poseganja v določbe [LOTT] v zvezi z izdajo tega dovoljenja ali drugih dovoljenj iz navedenega zakona.

5. Dovoljenje, ki ga izda [MOB], je potrebno poleg drugih dovoljenj, ki jih v skladu s svojo pristojnostjo izdajajo drugi upravni organi.

6. Za dejavnost [OVV], ki ni mestna v smislu opredelitve iz člena 7 [te uredbe], se ne uporabljata niti [ta uredba] niti ureditev dovoljenj, določena s [to uredbo].“

15 Člen 9 te uredbe, naslovljen „Pravna ureditev dovoljenj“, določa:

„Za izdajo dovoljenja velja ta pravna ureditev:

1. Za izdajo dovoljenja mora vlagatelj prošnje izpolnjevati pogoje iz Ley 12/1987 [de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor de la Comunidad Autónoma de Cataluña (zakon Avtonomne skupnosti Katalonije 12/1987 o ureditvi cestnega prevoza potnikov z motornimi vozili) z dne 28. maja [1987 (BOE št. 151 z dne 25. junija 1987, str. 19159)], Decreto 319/1990 [por el cual se aprueba el Reglamento de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor, del Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña (odlok izvršnega sveta Generalitata Katalonije 319/1990 o odobritvi ureditve cestnega prevoza potnikov z motornimi vozili)] z dne 21. decembra [1990 (DOGC št. 1337 z dne 31. decembra 1990)] in te uredbe.

[...]

3. Dovoljenje se izda samo za eno vozilo, uporablja pa ga lahko njegov imetnik ali njegovi delavci, ki so zaposleni na podlagi pogodbe o zaposlitvi.

[...]“.

16 Člen 10 navedene uredbe, naslovljen „Določitev števila dovoljenj“, določa:

„1. MOB lahko kadar koli določi največje število dovoljenj za opravljanje storitev občasnega mestnega prevoza potnikov z vozili za najem z voznikom. Določi se zato, da se zagotovi zadostna razpoložljivost storitev v najboljših okoliščinah za državljane brez poseganja v zagotavljanje ekonomske donosnosti za izvajalce.

2. Za izdajo novih trajnih ali začasnih dovoljenj ali za zmanjšanje njihovega trenutnega števila je treba sprejeti sklep, s katerim se ugotovi potreba za sprejetje take odločitve in njena primernost, pri čemer se upoštevajo zlasti naslednji dejavniki:

(a) raven sedanje ponudbe;

(b) trenutna raven povpraševanja;

(c) gospodarske, industrijske, turistične ali druge dejavnosti, ki se izvajajo na območju krajevne veljavnosti [te uredbe] in zaradi katerih lahko nastanejo posebne zahteve za storitev občasnega mestnega prevoza z vozili za najem z voznikom;

(d) združljivost izdaje novih dovoljenj s cilji okoljske trajnosti na področju mestnega prevoza in prometa.“

17 Člen 11 iste uredbe, naslovljen „Ureditev izdaje dovoljenj“, določa:

„1. Dovoljenja se izdajo v skladu z načeli in pravili, določenimi v zakonu 12/1987 [o ureditvi cestnega prevoza potnikov z motornimi vozili], odloku 319/1990 [o odobritvi ureditve cestnega prevoza potnikov z motornimi vozili] ali s to uredbo in v skladu z upravnimi postopki, določenimi na podlagi te uredbe.

2. MOB izda dovoljenje fizični ali pravni osebi, ki izpolnjuje pogoje za njegovo pridobitev. MOB za to sprejme podlage za obvestila o začetku postopkov izdaje novih dovoljenj s pojasnili o postopku dodelitve, v katerem mora biti vsekakor zagotovljeno spoštovanje načel javnosti, enakih možnosti, svobodne konkurence in prepovedi diskriminacije. Dodelitev se izvede z žrebom med vlogami, ki izpolnjujejo zahtevane pogoje.

3. Osebe, ki želijo pridobiti dovoljenje, morajo vložiti prošnjo, v kateri dokažejo, da izpolnjujejo zahtevane pogoje, in te osebe bodo nato vpisane na seznam kandidatov, vse v rokih in obliki, določenih v zadevnih obvestilih.

4. Postopek izdaje določa, da se opravi zaslišanje, na katerem lahko zadevna oseba in organizacije iz sektorja podajo trditve v podporo svojih interesov.

5. Ta ureditev se uporablja tudi za dovoljenja za opravljanje storitve sezonskega mestnega prevoza ali mestnega prevoza za določene dogodke.“

18 V uredbi OVV je „[p]rehodna določba“, ki določa:

„Veljavna so dovoljenja za prevoz, določena s to uredbo, ki sta jih izdala nekdanji Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona (Corporación Metropolitana de Barcelona) (mestni metropolitanski organ v Barceloni) in Entidad Metropolitana del Transporte (metropolitanski organ za prevoz), kot tudi dovoljenja, ki jih je izdal Generalitat de Cataluña [Generalitat Katalonije] v skladu z Orden por la que se desarrolla el Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre [odlok o izvajanju uredbe o organizaciji cestnega prometa, sprejet s kraljevo uredbo 1211/1990 z dne 28. septembra 1990], z dne 30. julija 1998 (BOE št. 192 z dne 12. avgusta 1998, str. 27466), s katerim je bila uvedena prva omejitev na eno tridesetino licenc za opravljanje avtotaksi prevozov, in ki so se, ko je ta določba začela veljati, uporabljala; za ta dovoljenja se še naprej uporablja ta ureditev.“

19 „Dodatni določbi“ iz uredbe OVV določata:

„Prvič. Skupno število dovoljenj je omejeno na dovoljenja, izdana v skladu z zgoraj navedeno prehodno določbo. Instituto Metropolitano del Taxi (metropolitanski inštitut za avtotaksije) predlaga sprejetje sklepa o določitvi največjega števila dovoljenj poleg tistih iz prehodne določbe. Število dovoljenj, ki so trenutno veljavna, nikakor ne sme presegati razmerja enega dovoljenja za [OVV] na 30 licenc za opravljanje avtotaksi prevozov. Pooblastila metropolitanskega inštituta za avtotaksije iz člena 5(2) [te] uredbe obsegajo obvestilo o začetku postopka za izdajo novih dovoljenj in sklepu o izdaji novih dovoljenj poleg tistih iz prehodne določbe [...]

Drugič. Pooblastila metropolitanskega inštituta za avtotaksije iz člena 5(2) [te] uredbe obsegajo obvestilo o začetku postopka za izdajo novih sezonskih dovoljenj in dovoljenj za posamične dogodke ter sklepu o njihovi izdaji. Za obvestila veljajo ta pravila:

a. v obvestilih se določi število dovoljenj, ki bodo na podlagi zadostne in utemeljene obrazložitve izdana v skladu z merili iz te uredbe. Število dovoljenj na vlagatelja prošnje, ki je fizična ali pravna oseba, se lahko omeji;

b. v obvestilih se določi časovni razpored veljavnosti dovoljenj in opredelijo obdobja ali dogodki, ki se nanašajo na to obdobje veljavnosti;

c. letni časovni razpored veljavnosti dovoljenj se lahko podaljša ali skrajša, če za to obstajajo utemeljeni razlogi v obliki novih potreb ali okoliščin, pri čemer zaradi morebitnega skrajšanja nikakor ne nastane pravica do odškodnine.“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

- 20 Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrhovno sodišče Katalonije, Španija), ki je predložitveno sodišče, navaja, da je bila omejitev števila dovoljenj za storitve OVV na eno tridesetino licenc za opravljanje avtotaksi prevozov, ki je bila dotlej določena s špansko zakonodajo, leta 2009 odpravljena. Zaradi te odprave naj bi se do leta 2015 število ponudnikov teh storitev na metropolitanskem območju Barcelone znatno povečalo, kar naj bi MOB želelo s sprejetjem uredbe OVV ustaviti.
- 21 Cilj uredbe OVV je urediti storitev OVV v celotni aglomeraciji Barcelone, ki je z vidika prevoza oseb z avtotaksijem ali osebnim vozilom z voznikom mestno območje. Za opravljanje takih storitev v tej aglomeraciji se s to uredbo med drugim od podjetij, ki že imajo dovoljenje za opravljanje storitev OVV za mestni in medmestni prevoz v Španiji, zahteva, da pridobijo dodatno dovoljenje, ki ga izda MOB. Poleg tega je v navedeni uredbi uporabljena možnost, ki je določena s členom 48(3) LOTT, da se število dovoljenj za storitve OVV omeji na eno tridesetino števila licenc, podeljenih za opravljanje avtotaksi prevozov.
- 22 Družba P&L je imetnica dovoljenja za opravljanje storitve OVV in pred predložitvenim sodiščem izpodbija uredbo OVV. Družba P&L in štirinajst drugih podjetij, ki so ob sprejetju uredbe OVV že opravljala storitve OVV na tem območju, med katerimi so podjetja, povezana z mednarodnimi spletnimi platformami, namreč menijo, da je bil glede na omejitve in prepovedi, ki zanje veljajo na podlagi uredbe OVV, edini cilj njenega sprejetja oviranje njihove dejavnosti, in to zgolj zaradi zaščite interesov sektorja avtotaksijev. Družba P&L in ta druga podjetja tako predložitvenemu sodišču predlagajo, naj uredbo OVV v celoti razglasi za nično.
- 23 Asociación Nacional del Taxi (Antaxi) (v nadaljevanju: ANT), Asociación Profesional Élite Taxi, Sindicat del Taxi de Catalunya (STAC), Tapoca VTC1 SL in Agrupació Taxis Companys so v tem sporu intervenirale v podporo MOB.
- 24 Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrhovno sodišče Katalonije) ugotavlja, da so avtotaksiji in osebna vozila z voznikom (v nadaljevanju: OVV) konkurenti na področju zagotavljanja storitev mestnega potniškega prevoza. Za storitve prevoza z avtotaksijem naj bi kot za „storitve v splošnem interesu“ veljali posebni predpisi in pravila glede omejitve števila licenc, potrebnih za opravljanje njihove dejavnosti, za njihove tarife pa naj bi bilo potrebno predhodno upravno dovoljenje. Čeprav je njihovo najbolj značilno področje delovanja mestno območje, pa lahko ob upoštevanju veljavnih zahtev opravljajo tudi medmestne prevoze.
- 25 Predložitveno sodišče navaja, da morajo ponudniki storitev OVV prav tako pridobiti dovoljenja za opravljanje te dejavnosti, ki se izdajo v omejenem številu. Pojasnjuje, da so lahko v času dejanskega stanja iz spora o glavni stvari OVV opravljala medmestne in mestne prevoze na celotnem državnem ozemlju, za cene prevozov pa ni bila potrebna predhodna odobritev, ampak je veljal sistem dogovorjenih cen, na podlagi katerega je bil uporabnik storitve vnaprej seznanjen s skupno ceno opravljene storitve, ki jo je prek spleta lahko tudi že plačal. V nasprotju

z avtotaksiji naj OVV ne bi mogla uporabljati vozni pasov za avtobuse, naj ne bi imela postaj na javnih cestah in naj strank ne bi mogla vzeti neposredno na javni cesti, če storitev ni bila predhodno dogovorjena.

- 26 Predložitveno sodišče navaja, da je Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija) leta 2018 razsodilo, da razmerje eno dovoljenje za storitve OVV na 30 licenc za opravljanje avtotaksi prevozov ni bilo nikdar utemeljeno s kakršnim koli objektivnim razlogom. Na podlagi tega je sklenilo, da je mogoče šteti, da je bil člen 48(3) LOTT, v skladu s katerim se je z uredbo OVV število dovoljenj za storitve OVV lahko omejilo, določen samovoljno in da je torej v nasprotju s členom 49 PDEU, ker naj podjetja, ki ponujajo storitve OVV v Evropski uniji, praktično ne bi imela možnosti, da na metropolitanskem območju Barcelone začnejo opravljati svojo dejavnost, ter v nasprotju s prepovedjo iz člena 107(1) PDEU glede oviranja trgovine znotraj Unije z dodelitvijo državnih pomoči.
- 27 Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrhovno sodišče Katalonije) ima enake pomisleke glede skladnosti ureditve „dvojnega dovoljenja“, ki velja za ponudnike storitev OVV na metropolitanskem območju Barcelone, z določbami prava Unije. Ker sta člen 91 LOTT in člen 182(2) ROTT v času dejanskega stanja iz spora o glavni stvari določala, da se lahko na podlagi dovoljenj za opravljanje dejavnosti OVV opravljajo „storitve mestnih in medmestnih prevozov na celotnem nacionalnem ozemlju“, bi bilo mogoče dodatno zahtevo MOB po dovoljenju za opravljanje storitev OVV za mestni prevoz na metropolitanskem območju Barcelone, za katerega veljajo dodatne zahteve, razumeti kot strategijo, katere namen je čim bolj zmanjšati konkurenco storitev OVV v razmerju do avtotaksijev.
- 28 Po mnenju predložitvenega sodišča se utemeljitve iz uredbe OVV, ki jih je navedlo MOB, nanašajo najprej na to, da naj bi se s storitvami OVV ogrozila ekonomska sposobnost storitev prevoza z avtotaksijem, da naj bi pomenile nelojalno konkurenco in naj bi se zaradi njih povečala uporaba vozni poti. Dalje, 10.523 licenc za opravljanje avtotaksi prevozov, ki jih je izdalo MOB, naj bi zadostovalo za zadovoljitev potreb prebivalstva in hkrati za zagotovitev donosnosti dejavnosti avtotaksijev. Nazadnje, MOB naj bi se sklicevalo na varstvo okolja.
- 29 Vendar predložitveno sodišče meni, da se ukrepi iz uredbe OVV ne bi smeli utemeljiti z gospodarskimi razlogi v zvezi s položajem avtotaksijev. Glede preudarkov v zvezi z uporabo vozni poti naj MOB ne bi pretehtalo učinka morebitnega zmanjšanja uporabe zasebnih vozil zaradi storitev OVV. Poleg tega naj bi morala OVV imeti parkirno mesto ter naj se ne bi smela niti voziti z namenom iskanja strank niti naj ne bi smela parkirati na javnih cestah in čakati na stranke. Podobno naj pri okoljskih pomislekih ne bi bile upoštevane obstoječe tehnologije, ki bi lahko zagotavljale opravljanje storitev z vozili, ki ne onesnažujejo veliko ali pa sploh ne. Poleg tega naj bi bil vozni park avtotaksijev opredeljen kot „čist“, ne da bi bili navedeni razlogi, zakaj ta oznaka ne zajema voznega parka OVV. Bistveni cilj MOB naj bi očitno bil, da se z uredbo OVV ohranijo ali zaščitijo interesi sektorja avtotaksijev.
- 30 V teh okoliščinah je Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrhovno sodišče Katalonije) prekinilo postopek 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 za dajanje v najem [OVV] omejujejo na eno tako dovoljenje na 30 licenc ali manj za opravljanje avtotaksi prevozov?

2. Ali [člen] 49 in [člen] 107(1) PDEU nasprotujeta nacionalnemu predpisu, ki brez kakršnega koli prepričljivega razloga določa dodatno dovoljenje in dodatne pogoje za ponudnike storitev [OVV], ki želijo opravljati mestne storitve?“

Vprašnji za predhodno odločanje

Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 31 MOB meni, da predlog za sprejetje predhodne odločbe ni dopusten iz treh razlogov. Najprej, v predložitveni odločbi naj ne bi bili navedeni veljavni regionalni in lokalni predpisi, v njej naj bi bila tudi izpuščena navedba okoliščine, da obstajajo predpisi, na katerih temeljijo določbe uredbe OVV, tako glede pristojnosti MOB kot glede utemeljitve te uredbe v zvezi z varstvom okolja. Dalje, okoliščine spora naj bi se nanašale le na eno državo članico, vprašnji za predhodno odločanje pa naj bi se nanašali bolj na razlago nacionalnega prava kot na razlago prava Unije. Nazadnje MOB poudarja, da sta vprašnji za predhodno odločanje po njegovem mnenju oblikovani tako, da bi se z njima vplivalo na vsebinsko presojo Sodišča.
- 32 Družba P&L trdi, da se prvo vprašanje za predhodno odločanje poleg uredbe OVV nanaša tudi na „zakonske in podzakonske“ določbe. Vendar naj bi omejitev za podelitev dovoljenj za storitve OVV na eno tridesetino licenc za opravljanje avtotaksi prevozov izhajala izključno iz uredbe OVV. Zato naj bi to prvo vprašanje presegalo okvir spora, o katerem odloča predložitveno sodišče, in naj zato ne bi bilo upošteveno za njegovo rešitev.
- 33 Po mnenju združenja ANT predložitveno sodišče v resnici postavlja štiri vprašanja za predhodno odločanje, od katerih se dve od teh vprašanj nanašata na razlago določb o svobodi ustanavljanja, drugi dve pa na razlago določb, ki so del ureditve državnih pomoči.
- 34 Obe vprašnji, ki se nanašata na svobodo ustanavljanja, naj bi bilo treba razglasiti za nedopustni, saj naj bi Sodišče že odgovorilo tako, da mora biti vsaka omejitev svobode ustanavljanja utemeljena z nujnim razlogom v splošnem interesu, zato bi moralo nacionalno sodišče, če tako kot predložitveno sodišče meni, da tak razlog ne obstaja, opustiti uporabo ali razglasiti ničnost zadevne nacionalne določbe. Poleg tega naj ti vprašnji, če bi se razlagali tako, da predložitveno sodišče sprašuje, ali so določbe uredbe OVV skladne z zahtevama nujnosti in sorazmernosti, ne bi bili dopustni, saj naj bi bilo tako Sodišče pozvano, naj opravi analizo, ki je ni dolžno opraviti, ampak jo mora po uradni dolžnosti opraviti nacionalno sodišče. Poleg tega naj bi Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) tako analizo že opravilo, ne da bi v njej podvomilo o združljivosti zadevnih nacionalnih določb s pravom Unije, kar naj bi dokazovalo, da vprašnji, ki ju je postavilo predložitveno sodišče, nista koristni za rešitev spora o glavni stvari.
- 35 Prav tako naj bi bili vprašnji v zvezi s prepovedjo državnih pomoči nedopustni, ker naj bi Sodišče v sodbi z dne 14. januarja 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9), podalo jasne odgovore na podobna vprašanja, predložitveno sodišče pa ni navedlo nikakršnega pojasnila glede potrebe po natančnejši razčlenitvi ali pojasnitvi te sodne prakse v obravnavani zadevi.
- 36 V skladu z ustaljeno sodno prakso je v okviru postopka, določenega v členu 267 PDEU, le nacionalno sodišče, ki odloča o sporu in ki mora prevzeti odgovornost za sodno odločbo, pristojno, da ob upoštevanju posebnosti zadeve presodi potrebo po izdaji predhodne odločbe, da bi lahko izdalo sodbo, in tudi upoštevnost vprašanj, ki jih postavi Sodišču. Če se torej postavljene

vprašanji nanašata na razlago prava Unije, mora Sodišče načeloma odločiti (sodba z dne 20. septembra 2022, VD in SR, C-339/20 in C-397/20, EU:C:2022:703, točka 56 in navedena sodna praksa).

- 37 Predlog za sprejetje predhodne odločbe o vprašanju, ki ga postavi nacionalno sodišče, je mogoče zavrniti le, kadar je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nikakršne zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, kadar gre za hipotetičen problem ali kadar Sodišče nima na voljo potrebnih dejanskih in pravnih elementov, da bi lahko koristno odgovorilo na postavljena vprašanja (sodba z dne 20. septembra 2022, VD in SR, C-339/20 in C-397/20, EU:C:2022:703, točka 57 in navedena sodna praksa).
- 38 V zvezi s tem je treba opozoriti, da nujnost, da se zagotovi razlaga prava Unije, ki bo koristna za nacionalno sodišče, zahteva, da to sodišče opredeli dejanski in pravni okvir, v katerega sta umeščeni vprašanji, ki ju postavlja, ali da vsaj razloži dejanske možnosti, ki so bile podlaga za ti vprašanji (sodba z dne 5. marca 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, točka 49 in navedena sodna praksa).
- 39 Iz člena 94(a) in (c) Poslovnika Sodišča tako izhaja, da mora predlog za sprejetje predhodne odločbe med drugim vsebovati povzetek predmeta spora in upoštevnih dejstev, kakor jih je ugotovilo predložitveno sodišče, ali vsaj navedbo dejanskih okoliščin, na katerih vprašanja temeljijo, in razloge, ki so predložitvenemu sodišču vzbudili dvom glede razlage ali veljavnosti nekaterih določb prava Unije, in pojasnitev zveze, ki po njegovem mnenju obstaja med temi določbami in nacionalno zakonodajo, ki jo je treba uporabiti v sporu o glavni stvari.
- 40 V obravnavanem primeru je treba, prvič, v zvezi z ugovorom MOB, da v predložitveni odločbi niso navedeni vsi upoštevni nacionalni, regionalni in lokalni predpisi, ugotoviti, da ta odločba vsebuje dovolj elementov, da lahko Sodišče razume tako pravni in dejanski okvir spora o glavni stvari kot pomen in obseg postavljenih vprašanj za predhodno odločanje. Iz tega sledi, da navedena odločba izpolnjuje zahteve iz člena 94(a) Poslovnika.
- 41 Drugič, družba P&L s trditvijo, da se vprašanji za predhodno odločanje nanašata na nacionalne zakonske in podzakonske določbe, čeprav se postopek v glavni stvari nanaša le na zakonitost uredbe OVV, v resnici poziva Sodišče, naj samo opredeli natančne obrise veljavne nacionalne zakonodaje, za kar pa ni pristojno.
- 42 Sodišče mora v okviru porazdelitve pristojnosti med sodiščema Unije in nacionalnimi sodišči namreč upoštevati dejanski in pravni okvir, v katerega sta umeščeni vprašanji za predhodno odločanje, kot je opredeljen v predložitveni odločbi. Zato je treba preizkus predloga za sprejetje predhodne odločbe opraviti glede na razlago nacionalnega prava, ki jo je podalo predložitveno sodišče (sodba 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 35).
- 43 Predložitveno sodišče je jasno opredelilo dejanski in pravni okvir, v katerega sta umeščeni vprašanji, ki ju postavlja, zato Sodišče ni pristojno, da preizkusi njegovo pravilnost (sodba z dne 5. marca 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, točka 50).
- 44 Tretjič, člen 94(c) Poslovnika od predložitvenega sodišča zahteva, da navede razloge, ki so mu vzbudili dvom glede razlage določb prava Unije, ki so predmet vprašanj za predhodno odločanje. Vendar zgolj zaradi ubeseditve vprašanj za predhodno odločanje, tudi če bi bil njen namen, kot

trdi MOB, vplivati na Sodišče, predloga za sprejetje predhodne odločbe ni mogoče razglasiti za nedopustnega, saj taka okoliščina ne ustreza nobenemu od primerov, navedenih v točki 37 te sodbe.

- 45 Četrtrič, tudi če sta odgovora na vprašanji za predhodno odločanje v obravnavanem primeru – kot trdi združenje ANT – jasno razvidna iz sodne prakse Sodišča, iz člena 99 Poslovnika izhaja, da predlog za sprejetje predhodne odločbe zaradi take okoliščine ni nedopusten, temveč lahko Sodišče nanj odgovori s sklepom.
- 46 Petič, ker se postavljeni vprašanji za predhodno odločanje nanašata na razlago člena 49 in člena 107(1) PDEU, združenje ANT napačno trdi, da se s tema vprašanjema Sodišču predlaga le, naj opravi presojo dejstev, ki ni v njegovi pristojnosti.
- 47 Šestič, zaradi okoliščine, da je nacionalno vrhovno sodišče v okviru spora, ki je podoben sporu iz postopka v glavni stvari, že preučilo morebitno upoštevnost določb prava Unije, ki jih navaja predložitveno sodišče, predlog za sprejetje predhodne odločbe, s katerim se Sodišče prosi, naj se izreče o razlagi teh določb v skladu s členom 267 PDEU, ne postane nedopusten. Taka okoliščina namreč ne ustreza nobenemu od primerov nedopustnosti, navedenih v točki 40 te sodbe.
- 48 Sedmič, v delu, v katerem MOB trdi, da so vsi vidiki spora o glavni stvari omejeni na eno samo državo članico, je treba spomniti, da je predložitveno sodišče pojasnilo, da je tožba družbe P&L del petnajstih tožb za razglasitev ničnosti uredbe OVV, od katerih so eno vložile „mednarodne platforme“ prek spleta, kar kaže na to, da je namen tožbe iz postopka v glavni stvari razveljavitev določb nacionalnega prava, ki se uporabljajo tudi za državljane drugih držav članic, zato ima lahko odločitev, ki jo bo predložitveno sodišče sprejelo na podlagi te sodbe, učinke tudi za te državljane (glej v tem smislu sodbo z dne 8. maja 2013, Libert in drugi, C-197/11 in C-203/11, EU:C:2013:288, točka 35).
- 49 Kot pa izhaja iz ustaljene sodne prakse Sodišča, kadar se predložitveno sodišče obrne nanj 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, zaradi česar je upravičeno, da Sodišče poda odgovore na vprašanji, ki sta mu bili predloženi v zvezi z določbami Pogodbe DEU o temeljnih svoboščinah, čeprav so vsi elementi spora o glavni stvari omejeni na samo eno državo članico (sodba z dne 7. septembra 2022, Cilevičs in drugi, C-391/20, EU:C:2022:638, točka 32 in navedena sodna praksa).
- 50 Iz zgornjih preudarkov izhaja, da je predlog za sprejetje predhodne odločbe dopusten.

Vsebinska presoja

Vprašanji v delu, v katerem se nanašata na člen 107(1) PDEU

- 51 Predložitveno sodišče z vprašanjema za predhodno odločanje v bistvu zlasti sprašuje, ali je treba člen 107(1) PDEU razlagati tako, da nasprotuje ureditvi, ki se uporablja za aglomeracijo in v skladu s katero, prvič, se poleg nacionalnega dovoljenja, potrebnega za opravljanje storitev

OVV za mestni in medmestni prevoz, zahteva še posebno dovoljenje za opravljanje storitev OVV v tej aglomeraciji, in drugič, je število dovoljenj za storitve OVV omejeno na eno tridesetino licenc za opravljanje avtotaksi prevozov, izdanih za navedeno aglomeracijo.

- 52 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča morajo biti za to, da se ukrep opredeli kot „državna pomoč“ v smislu člena 107(1) PDEU, izpolnjeni vsi pogoji, navedeni v nadaljevanju. Prvič, posredovanje mora biti državno ali iz državnih sredstev. Drugič, to posredovanje mora biti tako, da lahko vpliva na trgovino med državami članicami. Tretjič, upravičencu mora zagotavljati selektivno prednost. Četrto, to posredovanje mora izkrivljati ali bi lahko izkrivljalo konkurenco (sodba z dne 11. novembra 2021, Autostrada Wielkopolska/Komisija in Poljska, C-933/19 P, EU:C:2021:905, točka 103 in navedena sodna praksa).
- 53 V zvezi s pogojem, ki se nanaša na uporabo državnih sredstev, je treba spomniti, da pojem pomoči ne zajema le aktivnih ravnanj, kot so subvencije, ampak tudi ukrepe, ki v različnih oblikah zmanjšujejo obremenitve, ki jih navadno imajo podjetja, in ki so potemtakem, ne da bi bile subvencije v strogem smislu besede, enake narave in imajo enake učinke (sodba z dne 14. januarja 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, točka 33 in navedena sodna praksa).
- 54 Zato je treba za ugotovitev obstoja državne pomoči dokazati dovolj neposredno povezavo med prednostjo, dodeljeno prejemniku, in zmanjšanjem državnega proračuna ali dovolj konkretnim gospodarskim tveganjem za bremenitev tega proračuna (sodba z dne 14. januarja 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, točka 34 in navedena sodna praksa).
- 55 V obravnavanem primeru zadošča ugotovitev, da iz predložitvene odločbe nikakor ni razvidno, da ureditev iz postopka v glavni stvari vključuje uporabo državnih sredstev.
- 56 Natančneje, prvič, ne zdi se, da bi zahteva po pridobitvi dovoljenja, ki ga izda MOB za opravljanje storitev OVV v aglomeraciji Barcelone, ali omejitev števila dovoljenj za take storitve na eno tridesetino licenc za opravljanje avtotaksi prevozov, izdanih za navedeno aglomeracijo, vključevali aktivna ravnanja, kot so subvencije, v korist podjetij, ki opravljajo storitve avtotaksi prevoza, niti da bi se z njima zmanjševale obremenitve, ki jih imajo navadno ta podjetja.
- 57 Drugič, zaradi teh ukrepov se očitno ne zmanjša državni proračun, prav tako zaradi njiju ne nastane konkretno gospodarsko tveganje za bremenitev tega proračuna, kar bi lahko koristilo podjetjem, ki opravljajo storitve avtotaksi prevozov.
- 58 V teh okoliščinah je treba na postavljeni vprašanji odgovoriti, da člen 107(1) PDEU ne nasprotuje ureditvi, ki se uporablja v aglomeraciji in ki določa, prvič, da se za opravljanje storitev OVV v tej aglomeraciji poleg nacionalnega dovoljenja, ki se zahteva za opravljanje storitev OVV za mestni in medmestni prevoz, zahteva še posebno dovoljenje, in drugič, je število dovoljenj za take storitve OVV omejeno na eno tridesetino licenc za opravljanje avtotaksi prevozov, izdanih za navedeno aglomeracijo, če ti ukrepi ne pomenijo uporabe državnih sredstev v smislu te določbe.

Vprašanja v delu, v katerem se nanašata na člen 49 PDEU

- 59 Predložitveno sodišče z vprašanjema za predhodno odločanje v bistvu sprašuje tudi, ali člen 49 PDEU nasprotuje ureditvi, ki se uporablja za aglomeracijo in ki določa, prvič, da se za opravljanje storitev OVV v tej aglomeraciji poleg nacionalnega dovoljenja, ki se zahteva za opravljanje storitev

OVV za mestni in medmestni prevoz, zahteva še posebno dovoljenje, in drugič, da je število dovoljenj za take storitve omejeno na eno tridesetino licenc za opravljanje avtotaksi prevozov, izdanih za navedeno aglomeracijo.

- 60 Člen 49, prvi odstavek, PDEU določa, da se v okviru določb iz poglavja 2 naslova IV tretjega dela Pogodbe DEU omejitve glede pravice do ustanavljanja za državljane ene države članice na ozemlju druge države članice prepovejo.
- 61 V skladu z ustaljeno sodno prakso je treba kot omejitve svobode ustanavljanja šteti vsak ukrep, ki prepoveduje, ovira ali zmanjšuje privlačnost uresničevanja svoboščine, zagotovljene v členu 49 PDEU (sodba z dne 7. septembra 2022, Cilevičs in drugi, C-391/20, EU:C:2022:638, točka 61 in navedena sodna praksa).
- 62 Kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točkah od 51 do 55 sklepnih predlogov, prvič, zahteva, da je za opravljanje storitev OVV v aglomeraciji Barcelone poleg nacionalnega dovoljenja, ki se zahteva za opravljanje storitev OVV za mestne in medmestne prevoze, potrebno še posebno dovoljenje, sama po sebi pomeni omejitev uresničevanja svobode, zagotovljene s členom 49 PDEU, saj taka zahteva dejansko omejuje dostop do trga vsem novim ponudnikom (glej v tem smislu sodbo z dne 10. marca 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, točka 34; glej po analogiji tudi sodbo z dne 22. januarja 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, točka 29).
- 63 Drugič, to velja tudi za omejitev števila dovoljenj za take storitve OVV na eno tridesetino licenc za opravljanje avtotaksi prevozov, izdanih za navedeno aglomeracijo, ki jo je treba šteti za omejitev svobode ustanavljanja, saj se s tako omejitvijo omejuje število ponudnikov storitev OVV v tej aglomeraciji.
- 64 V skladu z ustaljeno sodno prakso sta taki omejitvi svobode ustanavljanja dopustni le, če ju je, prvič, mogoče upravičiti z nujnim razlogom v splošnem interesu, in drugič, če se spoštuje načelo sorazmernosti, kar pomeni, da sta primerni za dosledno in sistematično zagotavljanje uresničitve zastavljenega cilja in ne presegata tega, kar je nujno za njegovo uresničitev (sodba z dne 7. septembra 2022, Cilevičs in drugi, C-391/20, EU:C:2022:638, točka 65 in navedena sodna praksa).

– *Obstoj nujnega razloga v splošnem interesu*

- 65 Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe ter stališč, ki sta jih Sodišču predstavila MOB in španska vlada, je razvidno, da je cilj uredbe OVV z obema zadevnima ukrepoma iz postopka v glavni stvari najprej zagotoviti kakovost, varnost in dostopnost storitev avtotaksi prevozov v aglomeraciji Barcelone, ki se štejejo za „storitev v splošnem interesu“, zlasti z ohranjanjem „pravičnega ravnovesja“ med številom ponudnikov storitev avtotaksi prevozov in številom ponudnikov storitev OVV, nato zagotoviti dobro upravljanje prevoza, prometa in javnega prostora v tej aglomeraciji ter nazadnje zagotoviti varstvo okolja v navedeni aglomeraciji.
- 66 V zvezi z, natančneje, ciljem zagotavljanja kakovosti, varnosti in dostopnosti storitev avtotaksi prevozov je iz spisa, s katerim razpolaga Sodišče, najprej razvidno, da je dejavnost storitev avtotaksi prevozov zelo regulirana, ker za te storitve veljajo zlasti kvote za licence, regulirane tarife, univerzalna obveznost prevoza in dostopnost za osebe z omejeno mobilnostjo. Ob

upoštevanju teh značilnosti se storitve avtotaksi prevozov, zlasti po mnenju MOB, štejejo za „storitev v splošnem interesu“, ki jo je treba ohraniti kot pomemben element splošne ureditve mestnega prevoza v aglomeraciji Barcelone.

- 67 MOB nato trdi, da je gospodarska sposobnost storitev avtotaksi prevozov ogrožena zaradi vse večje konkurence, ki izhaja iz dejavnosti storitev OVV. V teh okoliščinah naj bi politične oblasti tako na nacionalni kot na regionalni ravni ohranitev ravnovesja med tema oblikama mestnega prevoza šteje za primerno in sorazmerno sredstvo za zagotavljanje ohranitve avtotaksi prevozov kot storitve v splošnem interesu, umeščene v celovit model mestnega prevoza.
- 68 Nazadnje, predložitveno sodišče in več strank v postopku so navedli, da je Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija) v sodbi z dne 4. junija 2018 menilo, da so želeni organizacija in načini mestnega prevoza odvisni od izbire javnih organov, da se lahko ti organi v okviru take izbire odločijo za ohranitev storitev avtotaksi prevozov, ki imajo značilnosti, navedene v točki 66 te sodbe, in ki se zato štejejo za „storitev v splošnem interesu“, in da je torej ohranitev ravnovesja med tem načinom mestnega prevoza in storitvami OVV utemeljena, da se zagotovi ohranitev te storitve v splošnem interesu, in da je zato določitev razmerja med dovoljenji za storitve OVV in licencami za opravljanje avtotaksi prevozov, ki lahko seže do ena proti trideset – če ni manj omejujoče možnosti – očitno primeren in sorazmeren ukrep.
- 69 V zvezi s tem, prvič – kot je generalni pravobranilec navedel v točkah 75 in 76 sklepnih predlogov – lahko na eni strani cilj dobrega upravljanja prevoza, prometa in javnega prostora v neki aglomeraciji in na drugi strani cilj varstva okolja v taki aglomeraciji pomenita nujne razloge v splošnem interesu (glej v tem smislu sodbi z dne 24. marca 2011, Komisija/Španija, C-400/08, EU:C:2011:172, točka 74, in z dne 30. januarja 2018, X in Visser, C-360/15 in C-31/16, EU:C:2018:44, točki 134 in 135).
- 70 Drugič, v skladu z ustaljeno sodno prakso povsem gospodarski razlogi ne morejo pomeniti nujnega razloga v splošnem interesu, ki bi lahko upravičil omejitev temeljne svoboščine, zagotovljene s Pogodbo (sodbi 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 in navedena sodna praksa). Sodišče je med drugim v zvezi s tem razsodilo, da cilj zagotavljanja donosnosti konkurenčnih avtobusnih prevozov kot izključno gospodarski razlog ne more pomeniti nujnega razloga v splošnem interesu (sodba z dne 22. decembra 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, točka 51).
- 71 V obravnavanem primeru je treba, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 61 sklepnih predlogov, tudi cilj zagotavljanja ekonomske sposobnosti storitev avtotaksi prevozov šteti za povsem gospodarski razlog, ki ne more pomeniti nujnega razloga v splošnem interesu v smislu sodne prakse, navedene v prejšnji točki te sodbe.
- 72 Iz tega izhaja, da se na ta cilj ni mogoče sklicevati, da bi se med drugim utemeljila ohranitev ravnovesja med dvema načinoma mestnega prevoza, ki se obravnavata v postopku v glavni stvari, ali ohranitev razmerja med dovoljenji za storitve OVV in licencami za opravljanje avtotaksi prevozov, ki sta povsem gospodarska preudarka.
- 73 Na tretjem mestu je treba ugotoviti, da teh ugotovitev ni mogoče omajati z okoliščino, da so storitve avtotaksi prevozov v španskem pravu opredeljene kot „storitev v splošnem interesu“.

- 74 Prvič, kot je na obravnavi pravilno trdila Evropska komisija, mora cilj, ki se uresničuje z ukrepom, ki omejuje svobodo ustanavljanja, pomeniti nujni razlog v splošnem interesu v smislu sodne prakse, navedene v točki 64 te sodbe, pri čemer opredelitev tega cilja v nacionalnem pravu ne more vplivati na presojo, ki jo je treba opraviti v zvezi s tem.
- 75 Drugič, iz nobenega elementa iz spisa, ki je na voljo Sodišču, ni razvidno niti, da bi bili ponudniki storitev avtotaksi prevozov, ki svojo dejavnost opravljajo v aglomeraciji Barcelone, pooblaščen za opravljanje storitve splošnega gospodarskega pomena (v nadaljevanju: SSGP) v smislu člena 106(2) PDEU, niti da bi bilo izvajanje posebne naloge javne službe, zaupane navedenim ponudnikom storitev avtotaksi prevozov – če svoboda ustanavljanja ponudnikov storitev OVV ne bi bila omejena – s pravnega ali dejanskega vidika onemogočeno.
- 76 V zvezi s tem je treba opozoriti, da države članice sicer lahko opredelijo obseg in organizacijo svojih SSGP ob upoštevanju zlasti ciljev svoje nacionalne politike ter da imajo glede tega široko diskrecijsko pravico, ki jo lahko Komisija izpodbija zgolj v primeru očitne napake, vendar ta pravica ne sme biti neomejena in jo je treba vsekakor izvrševati ob spoštovanju prava Unije (sodba z dne 3. septembra 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland in drugi/Komisija, C-817/18 P, EU:C:2020:637, točka 95 in navedena sodna praksa).
- 77 V skladu s sodno prakso Sodišča ima storitev splošen gospodarski pomen, če ima ta pomen posebne značilnosti v primerjavi s pomenom drugih gospodarskih dejavnosti (sodba z dne 7. novembra 2018, Komisija/Madžarska, C-171/17, EU:C:2018:881, točka 51 in navedena sodna praksa).
- 78 Poleg tega se mora storitev, da bi jo bilo mogoče šteti za SSGP, opravljati pri izvajanju posebnih nalog javnega pomena, za katere je zadevna država članica zadolžila ponudnika (sodba z dne 7. novembra 2018, Komisija/Madžarska, C-171/17, EU:C:2018:881, točka 52).
- 79 Pomembno je torej, da so upravičena podjetja dejansko pooblaščen za izpolnjevanje obveznosti javne službe in da morajo biti te obveznosti v nacionalnem pravu jasno opredeljene, zaradi česar mora obstajati en ali več oblastvenih aktov, s katerim so dovolj natančno določeni vsaj narava, trajanje in področje uporabe obveznosti javne službe, ki so naložene podjetjem, pooblaščenim za izpolnjevanje teh obveznosti (glej v tem smislu sodbo z dne 20. decembra 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco in drugi/Komisija, od C-66/16 P do C-69/16 P, EU:C:2017:999, točki 72 in 73).
- 80 Poleg tega člen 106(2) PDEU določa, prvič, da podjetja, pooblaščen za opravljanje SSGP, ravna po pravilih o konkurenci, kolikor uporaba takšnih pravil pravno ali dejansko ne ovira izvajanja posebnih nalog, ki so jim zaupane, in drugič, da razvoj trgovine ne sme biti prizadet v takšnem obsegu, ki bi bil v nasprotju z interesi Unije. Tako je že iz besedila člena 106(2) PDEU razvidno, da so odstopanja od pravil iz Pogodbe dovoljena le, če so potrebna za izvrševanje posebne naloge, ki je bila zaupana podjetju, pooblaščenemu za opravljanje SSGP (sodba z dne 3. septembra 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland in drugi/Komisija, C-817/18 P, EU:C:2020:637, točki 96 in 97).
- 81 Vendar na podlagi okoliščine, da ima dejavnost storitev prevoza z avtotaksijem značilnosti, navedene v točki 66 te sodbe, in je tako močno regulirana, ni mogoče ugotoviti niti, da ima interes te dejavnosti – v primerjavi z interesom drugih gospodarskih dejavnosti – posebne

značilnosti v smislu sodne prakse, navedene v točki 77 te sodbe, niti da je bila ponudnikom storitev avtotaksi prevozov z oblastvenimi akti, ki so v tem smislu dovolj natančni, zaupana posebna naloga javne službe.

82 Na četrtem mestu je treba ugotoviti, da čeprav iz značilnosti, navedenih v točki 66 te sodbe, sicer res izhaja, da je cilj ureditve storitev avtotaksi prevozov zlasti zagotoviti kakovost, varnost in dostopnost teh storitev v korist uporabnikov, pa se ti cilji očitno ne uresničujejo z ukrepoma iz postopka v glavni stvari.

83 Na podlagi navedenega je mogoče v obravnavani zadevi v utemeljitev ukrepov iz postopka v glavni stvari kot nujnih razlogov v splošnem interesu mogoče navesti le cilja dobrega upravljanja prevoza, prometa in javnega prostora na eni strani ter varstva okolja na drugi.

– *Sorazmernost ukrepov iz postopka v glavni stvari*

84 Glede vprašanja, ali sta ta ukrepa primerna za dosledno in sistematično zagotavljanje uresničitve ciljev, navedenih v točki 83 te sodbe, in ne presegata tega, kar je nujno za njihovo dosego, je treba razlikovati med zahtevo po drugem dovoljenju za opravljanje storitev OVV in omejitvijo števila dovoljenj za storitve OVV na eno tridesetino števila licenc za opravljanje avtotaksi prevozov.

– *Sorazmernost zahteve po drugem dovoljenju*

85 V zvezi z zahtevo po posebnem dovoljenju za opravljanje storitev OVV v aglomeraciji Barcelone iz ustaljene sodne prakse najprej izhaja, da sistem predhodnega upravnega dovoljenja ne more upravičiti diskrecijskega ravnanja nacionalnih organov, s katerim bi se lahko določbam prava Unije, zlasti tistim ki se nanašajo na temeljne svoboščine iz postopka v glavni stvari, odvzelo polni učinek (sodba z dne 22. januarja 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, točka 35 in navedena sodna praksa).

86 Zato mora sistem predhodnega upravnega dovoljenja – da bi bil upravičen, čeprav je izjema glede na take temeljne svoboščine – vsekakor temeljiti na objektivnih, nediskriminatornih in vnaprej znanih merilih, ki določajo meje diskrecijske pravice nacionalnih organov, da se ta ne bi uporabljala samovoljno (sodba z dne 22. januarja 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, točka 35 in navedena sodna praksa).

87 Dalje, ukrepa države članice, ki v bistvu podvaja nadzor, ki je že bil opravljen v okviru drugih postopkov, bodisi v isti državi bodisi v drugi državi članici, ni mogoče šteti za nujnega za uresničitev zastavljenega cilja (glej v tem smislu sodbo z dne 22. januarja 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, točka 36).

88 Nazadnje, postopek predhodne odobritve je nujen le, če bi bilo za nadzor *a posteriori* treba šteti, da bi bil opravljen prepozno, da bi se zagotovila njegova dejanska učinkovitost in omogočila uresničitev zastavljenega cilja (sodba z dne 22. januarja 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, točka 39).

89 V obravnavanem primeru je, prvič, zahteva po predhodnem dovoljenju sicer lahko primerna za uresničitev ciljev dobrega upravljanja prevoza, prometa in javnega prostora ter varstva okolja. Poleg tega je ob upoštevanju narave zadevne storitve, ki vključuje uporabo osebnih vozil, ki jih pogosto ni mogoče razlikovati od drugih vozil te kategorije, ki se uporabljajo v zasebne namene,

in ki se poleg tega opravlja na velikem mestnem območju, za nadzor *a posteriori* mogoče šteti, da bi bil opravljen prepozno, da bi se zagotovila njegova dejanska učinkovitost in omogočila uresničitev zastavljenih ciljev. Iz tega sledi, da je zahtevo po takem predhodnem dovoljenju mogoče šteti za nujno v smislu sodne prakse, navedene v točki 88 te sodbe.

- 90 Vendar morajo biti v skladu s sodno prakso, navedeno v točkah 64 in 86 te sodbe, merila, ki se uporabljajo za izdajo, zavrnitev in po potrebi odvzem dovoljenj za storitve OVV, primerna za dosledno in sistematično zagotavljanje uresničitve teh ciljev, kar mora preveriti predložitveno sodišče.
- 91 Drugič, ker družba P&L pred Sodiščem med drugim trdi, da si pristojni upravni organ glede na razmere na trgu pridržuje pravico, da razveljavi dovoljenje za storitve OVV, bo moralo predložitveno sodišče zlasti preveriti, ali je izvajanje diskrecijske pravice, ki je ob upoštevanju navedenih meril podeljena temu organu, dovolj omejeno v smislu sodne prakse, navedene v točki 86 te sodbe, da se ta ne more izvajati samovoljno.
- 92 Tretjič, ker družba P&L poleg tega trdi, da se z zahtevo po posebnem dovoljenju za opravljanje storitev OVV v aglomeraciji Barcelone podvajajo obstoječi postopki in zahteve, določeni za izdajo nacionalnega dovoljenja za opravljanje te dejavnosti, se bo moralo predložitveno sodišče v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 87 te sodbe, prepričati, da se s postopki, uvedenimi za izdajo tega posebnega dovoljenja, ne podvajajo nadzori, ki so bili v okviru tega drugega postopka že opravljeni v isti državi članici.
- 93 Predložitveno sodišče bo moralo pri preučitvi nujnosti zahteve po takem posebnem dovoljenju zlasti presoditi, ali posebnosti aglomeracije Barcelone upravičujejo uvedbo te zahteve poleg zahteve za pridobitev nacionalnega dovoljenja, da se dosežejo cilji dobrega upravljanja prevoza, prometa in javnega prostora ter varstva okolja na tem območju.

– *Sorazmernost omejitve dovoljenj za storitve OVV na eno tridesetino licenc za opravljanje avtotaksi prevozov*

- 94 Kot je generalni pravobranilec poudaril v točkah 80 in 81 sklepnih predlogov, v postopku pred Sodiščem ni bil ugotovljen noben element, na podlagi katerega bi bilo mogoče ugotoviti, ali je mogoče z omejitvijo dovoljenj za storitve OVV na eno tridesetino licenc za opravljanje avtotaksi prevozov zagotoviti uresničitev ciljev dobrega upravljanja prevoza, prometa in javnega prostora ter varstva okolja.
- 95 V zvezi s tem se zdi, da je tako iz točke 9 preambule uredbe OVV kot iz sistematike uredbe OVV, kakršna izhaja zlasti iz njenih členov 7 in od 9 do 11, razvidno, da je omejitev dovoljenj za opravljanje storitev OVV ključni element, s katerim se želi s to uredbo doseči te cilje.
- 96 V okviru postopka pred Sodiščem pa so bile podane trditve, ki so jih med drugim navedle družbi P&L in Tapoca VTC1 ter Komisija, da
- storitve OVV zmanjšujejo uporabo zasebnih avtomobilov;
 - ni dosledno zatrjevati težav s parkiranjem na javnih cestah MOB, medtem ko uredba OVV podjetjem, ki ponujajo storitve OVV, nalaga, da razpolagajo z lastnim parkirnim mestom in jim prepoveduje parkiranje na javnih cestah;

- storitve OVV prispevajo k uresničitvi cilja učinkovite in vključujoče mobilnosti s svojo ravno digitalizacije in prožnostjo pri zagotavljanju storitev, kot je tehnološka platforma, dostopna slepim osebam; in
- državna ureditev spodbuja uporabo vozil, ki uporabljajo alternativne vire energije za storitve OVV;

ki jih niti MOB niti španska vlada nista ovrгла. Ta vlada je namreč v odgovor na vprašanje, ki ga je Sodišče postavilo na obravnavi, navedla, da ni seznanjena z nobeno presojo vpliva voznega parka OVV na prevoz, promet, javni prostor in okolje v aglomeraciji Barcelone in tudi ne presojo o učinkih ureditve, uvedene z uredbo OVV, na uresničenje ciljev, navedenih v točki 94 te sodbe.

- 97 Zato ob pridržku presoje, ki jo mora opraviti predložitveno sodišče, tudi glede na morebitne elemente, s katerimi Sodišče ni bilo seznanjeno, omejitev dovoljenj za storitve OVV na eno tridesetino licenc za opravljanje avtotaksi prevozov očitno ni primerna za zagotovitev uresničitve ciljev dobrega upravljanja prevoza, prometa in javnega prostora.
- 98 Poleg tega noben element iz spisa, ki je na voljo Sodišču, ne dokazuje, da taka omejitev dovoljenj za storitve OVV ne presega tega, kar je nujno za doseg navedenih ciljev.
- 99 Ni namreč mogoče izključiti, da bi bilo mogoče morebiten vpliv voznega parka OVV na prevoz, promet in javni prostor v aglomeraciji Barcelone ustrezno omejiti z manj omejujočimi ukrepi, kot so ukrepi za ureditev storitev OVV, omejitve teh storitev v določenih urah ali celo omejitve vožnje na nekaterih območjih.
- 100 Prav tako ni mogoče izključiti, da bi bilo cilj varstva okolja v aglomeraciji Barcelone mogoče doseči z ukrepi, ki bi manj posegali v svobodo ustanavljanja, kot so mejne vrednosti emisij, ki bi jih morala izpolnjevati vozila, ki vozijo v tej aglomeraciji.
- 101 Vendar mora tudi v tem primeru predložitveno sodišče preveriti, ali je bilo pred njim dokazano, da zastavljenih ciljev ni mogoče doseči z manj omejujočimi ukrepi.
- 102 Glede na vse zgornje preudarke je treba na postavljeni vprašanji odgovoriti, da člen 49 PDEU
- ne nasprotuje ureditvi, ki se uporablja v aglomeraciji in ki določa, da se za opravljanje storitev OVV v tej aglomeraciji poleg nacionalnega dovoljenja, ki se zahteva za opravljanje storitev OVV za mestni in medmestni prevoz, zahteva še posebno dovoljenje, če je to posebno dovoljenje utemeljeno na objektivnih, nediskriminatornih in vnaprej znanih merilih, ki izključujejo vsakršno samovoljnost in s katerimi se ne podvaja nadzor, ki je že bil opravljen v okviru nacionalnega postopka za izdajo dovoljenja, ampak se z njim zagotavljajo posebne potrebe te aglomeracije;
 - nasprotuje ureditvi, ki se uporablja v aglomeraciji in ki določa omejitev števila dovoljenj za take storitve OVV na eno tridesetino licenc za opravljanje avtotaksi prevozov, izdanih za navedeno aglomeracijo, če ni dokazano niti, da je ta ukrep primeren za dosledno in sistematično zagotavljanje uresničitve ciljev dobrega upravljanja prevoza, prometa in javnega prostora v tej aglomeraciji ter varstva okolja na njenem območju, niti to, da ne presega tega, kar je nujno za uresničenje teh ciljev.

Stroški

- 103 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški navedenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1. Člen 107(1) PDEU ne nasprotuje ureditvi, ki se uporablja v aglomeraciji in ki določa, prvič, da se za opravljanje storitev dajanja v najem osebnih vozil z voznikom v tej aglomeraciji poleg nacionalnega dovoljenja, ki se zahteva za opravljanje storitev dajanja v najem osebnih vozil z voznikom za mestni in medmestni prevoz, zahteva še posebno dovoljenje, in drugič, je število dovoljenj za take storitve omejeno na eno tridesetino licenc za opravljanje avtotaksi prevozov, izdanih za navedeno aglomeracijo, če ti ukrepi ne pomenijo uporabe državnih sredstev v smislu te določbe.
2. Člen 49 PDEU ne nasprotuje ureditvi, ki se uporablja v aglomeraciji in ki določa, da se za opravljanje storitev dajanja v najem osebnih vozil z voznikom v tej aglomeraciji poleg nacionalnega dovoljenja, ki se zahteva za opravljanje storitev dajanja v najem osebnih vozil z voznikom za mestni in medmestni prevoz, zahteva še posebno dovoljenje, če je to posebno dovoljenje utemeljeno na objektivnih, nediskriminatornih in vnaprej znanih merilih, ki izključujejo vsakršno samovoljnost in s katerimi se ne podvaja nadzor, ki je že bil opravljen v okviru nacionalnega postopka za izdajo dovoljenja, ampak se z njim zagotavljajo posebne potrebe te aglomeracije.
3. Člen 49 PDEU nasprotuje ureditvi, ki se uporablja v aglomeraciji in ki določa omejitev števila dovoljenj za storitve dajanja v najem osebnih vozil z voznikom na eno tridesetino licenc za opravljanje avtotaksi prevozov, izdanih za navedeno aglomeracijo, če ni dokazano niti, da je ta ukrep primeren za dosledno in sistematično zagotavljanje uresničitve ciljev dobrega upravljanja prevoza, prometa in javnega prostora v tej aglomeraciji ter varstva okolja na njenem območju, niti to, da ne presega tega, kar je nujno za uresničitev teh ciljev.

Podpisi