

Predmet C-475/22

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

15. srpnja 2022.

Sud koji je uputio zahtjev:

Tribunal Supremo (Španjolska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

20. svibnja 2022.

Žalitelj:

Maxi Mobility Spain, S. L. U.

Druge stranke u kasacijskom postupku:

Comunidad de Madrid

Asociación Nacional del Taxi

Asociación Taxi Project 2.0

Predmet glavnog postupka

- 1 Žalba u kasacijskom postupku protiv presude kojom se odbija upravna tužba protiv odluke autonomne zajednice – Dozvola za pružanje usluge privatnog najma vozilâ uz vozača (PHV) – Ograničenja – Ograničenje broja dozvola za PHV ovisno o broju dozvola za taksi

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Zahtjev za prethodnu odluku koji se odnosi na tumačenje – Članak 267. UFEU-a – Sloboda poslovnog nastana – Državne potpore – Članci 49. i 107. UFEU-a – Ograničenja pružanja usluga privatnog najma vozilâ uz vozača (PHV) – Nacionalni propis kojim se ograničava broj dozvola za PHV u omjeru od jedne dozvole za PHV na svakih trideset dozvola za taksi – Spajanje upućenog prethodnog pitanja s pitanjem koje je uputio drugi sud koji je uputio zahtjev

Prethodna pitanja

Španjolskim nacionalnim uređenjem pružanje usluge taksija smatra se oblikom gradskog prijevoza vozilom uz vozača koji je u općem interesu i stoga se na njega primjenjuju stroga upravna pravila kako bi se osigurali ciljevi kvalitete, zaštita korisnika, politika prijevoza i politika zaštite okoliša, uključujući nadzor nad cijenama. S obzirom na te nacionalne propise,

1. Je li u skladu sa slobodom poslovnog nastana uvođenje ograničenja za druge usluge gradskog prijevoza vozilima uz vozača poput PHV-ova, odnosno ograničenja na koja se primjenjuje načelo proporcionalnosti kako bi se osigurala usklađenost i nadopunjavanje tih drugih oblika iste djelatnosti s djelatnošću taksija?
2. Ako je odgovor na prethodno pitanje potvrđan, je li u skladu sa slobodom poslovnog nastana to da se za usluge gradskog prijevoza vozilima uz vozača koje nisu usluge taksija, poput PHV-ova, predviđa konkretna ograničavajuća mjera određivanja maksimalnog omjera odobrenja u odnosu na dozvole za taksi, poput onog od 1:30 koji je utvrđen španjolskim zakonodavstvom, koju, podložno načelu proporcionalnosti, konkretno provodi nadležna uprava?
3. Je li u skladu sa zabranom državnih potpora iz članka 107. Ugovora o funkcioniranju Europske unije ograničavajuća mjera za PHV-ove u skladu s kojom je određen odnos dozvola od 1:30, naveden u drugom prethodnom pitanju?

Navedena sudska praksa i navedene odredbe prava Unije

Članci 49., 56., 102. i 107. UFEU-a

Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu

Direktiva 2000/31/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2000. o određenim pravnim aspektima usluga informacijskog društva na unutarnjem tržištu, posebno elektroničke trgovine (Direktiva o elektroničkoj trgovini)

Obavijest Komisije o funkcionalnom i održivom lokalnom putničkom prijevozu na zahtjev (taksiji i vozila za privatni najam (PHV)) (2022/C 62/01)

Presuda Suda od 20. prosinca 2017., Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981)

Presuda Suda od 14. siječnja 2015., Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9)

Navedena sudska praksa i navedene odredbe nacionalnog prava

Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (Zakon br. 16/1987 od 30. srpnja o organizaciji kopnenog prijevoza) (BOE br. 182 od 31. srpnja 1987.), izmijenjen Real Decreto-leyem 3/2018, de 20 de abril (Kraljevska uredba sa zakonskom snagom br. 3/2018 od 20. travnja) (BOE br. 97 od 21. travnja 2019.); u daljnjem tekstu: LOTT

U skladu s člankom 48. LOTT-a:

„1. Dodjela odobrenja za javni prijevoz uređena je propisima pa se može odbiti samo ako nisu ispunjeni za to utvrđeni kriteriji.

2. Međutim, u skladu s pravilima Zajednice i ostalim odredbama koje se, ovisno o slučaju, mogu primijeniti, ako je ponuda javnog prijevoza putnika u osobnim vozilima količinski ograničena na regionalnom ili lokalnom području, mogu se propisati ograničenja za dodjelu novih odobrenja za obavljanje međugradskog prijevoza u toj skupini vozila i odobrenja za privatni najam vozila uz vozača.

3. Ne dovodeći u pitanje odredbe prethodnog stavka, kako bi se održala prikladna ravnoteža između ponuda obaju oblika prijevoza, valja odbiti dodjelu novih odobrenja za privatni najam vozila uz vozača ako omjer broja postojećih odobrenja na području autonomne zajednice u kojoj se namjeravaju koristiti i broja odobrenja za prijevoz putnika u osobnim vozilima za korištenje na tom istom području nadmašuje omjer od jednog prvonavedenog odobrenja na svakih trideset potonjih odobrenja.

Međutim, autonomne zajednice koje su, delegiranjem države, preuzele ovlasti u području odobrenja za privatni najam vozila uz vozača mogu izmijeniti pravilo proporcionalnosti navedeno u prethodnom stavku, pod uvjetom da pravilo koje primjenjuju bude manje ograničavajuće od ovog pravila.”

Zakon br. 16/1987 od 30. srpnja o organizaciji kopnenog prijevoza odobren Real Decretom 1211/1990, de 28 de septiembre (Kraljevska uredba br. 1211/1990 od 28. rujna) (BOE br. 241 od 8. listopada 1990.)

Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (Zakon br. 20/2013 od 9. prosinca o osiguranju jedinstvenosti tržišta) (BOE br. 295 od 10. prosinca 2013.); u daljnjem tekstu: LGUM

U skladu s člankom 5. LGUM-a, naslovljenim „Načelo nužnosti i proporcionalnosti djelovanja nadležnih tijela”:

„1. Nadležna tijela koja prilikom izvršavanja svojih odgovarajućih ovlasti odrede ograničenja pristupa gospodarskoj djelatnosti ili njezinu obavljanju u skladu s člankom 17. ovog zakona, ili koja zahtijevaju ispunjavanje zahtjeva za obavljanje neke djelatnosti, moraju obrazložiti njihovu nužnost zaštitom nekog od

važnih razloga u općem interesu koji su obuhvaćeni člankom 3. stavkom 11. Leya 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (Zakon br. 17/2009 od 23. studenoga o slobodnom pristupu uslužnim djelatnostima i njihovu obavljanju).

2. Sva ograničenja ili zahtjevi utvrđeni u skladu s prethodnim stavkom moraju biti proporcionalni važnom razlogu u općem interesu na koji se poziva te se primjenjuju kada ne postoji druga manje ograničavajuća ili narušavajuća mjera za gospodarsku djelatnost.”

Zakon br. 17/2009 od 23. studenoga o slobodnom pristupu uslužnim djelatnostima i njihovu obavljanju (BOE br. 283 od 24. studenoga 2009.); u daljnjem tekstu: Zakon br. 17/2009

U skladu s člankom 3. stavkom 11. Zakona br. 17/2009:

„Važan razlog u općem interesu’: znači razlog koji je definiran i protumačen u sudskoj praksi Suda Europskih zajednica, koji se ograničava na sljedeće: javni red, javnu sigurnost, javnu zaštitu, javno zdravlje, očuvanje financijske ravnoteže sustava socijalne sigurnosti, zaštitu prava, sigurnosti i zdravlja potrošača, primatelja usluga i radnika, poštene poslovne transakcije, borbu protiv prijevara, zaštitu okoliša i urbanog okoliša, zdravlje životinja, intelektualno vlasništvo, očuvanje nacionalne povijesne i umjetničke baštine i ciljeve socijalne i kulturne politike.”

Presuda br. 921/2018 od 4. lipnja 2018. Sale de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, del Tribunal Supremo (Vrhovni sud, Odjel za upravne sporove, treće vijeće, Španjolska).

Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 2 Taksiji i vozila koja pružaju uslugu privatnog najma vozilâ uz vozača (u daljnjem tekstu: PHV) natječu se u usluzi gradskog prijevoza putnika.
- 3 Usluga taksija osmišljena je kao oblik gradskog prijevoza osobnim vozilima, što je usluga od javnog interesa u pogledu koje odgovorne uprave nastoje osigurati određene razine kvalitete, sigurnosti i dostupnosti. Stoga se na nju primjenjuju stroga pravila u svrhu osiguravanja tih značajki, uključujući ograničenje broja dozvola i uvođenje reguliranih cijena.
- 4 Za uslugu PHV-a također se ograničava broj odobrenja, konkretno, na temelju pravila omjera jedan PHV na 30 taksija. Njihove cijene ne podliježu prethodnom odobrenju, ali podliježu sustavu dogovorenih cijena koji omogućuje korisniku da bude unaprijed upoznat s ukupnim iznosom usluge (i, ovisno o slučaju, da je plati elektronički). Za razliku od taksija, PHV-ovi nemaju stajališta na javnim prometnicama i ne mogu ukrcavati putnike na ulici ako usluga nije prethodno ugovorena na odgovarajućoj informatičkoj aplikaciji.

- 5 Žalitelj, Maxi Mobility Spain, S. L. U., poduzetnik je koji pruža usluge PHV-a. Podnio je upravnu tužbu Sali de lo Contencioso-Administrativo (Sección Octava) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Visoki sud u Madridu, Odjel za upravne sporove, osmo vijeće, Španjolska) protiv odluke od 14. studenoga 2018. Viceconsejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid (Regionalno ministarstvo za promet, stanovanje i infrastrukturu Autonomne zajednice Madrid, Španjolska), koja je odbila žalbu koju je žalitelj podnio protiv odluke glavnog direktora za promet od 25. travnja 2018. Posljednjom od navedenih upravnih odluka odbijen je žaliteljev zahtjev za izdavanje 1000 odobrenja za privatni najam vozila uz vozača. Tužba je odbijena presudom od 10. veljače 2021. protiv koje je žalitelj podnio žalbu u kasacijskom postupku sudu koji je uputio zahtjev (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera, del Tribunal Supremo (Vrhovni sud, Odjel za upravne sporove, treće vijeće)).
- 6 Sud koji je uputio zahtjev proglasio je dopuštenom žalbu u kasacijskom postupku rješenjem od 9. rujna 2021. u kojem je utvrđeno da je od žalbenog interesa ojačati, pojasniti ili ispraviti sudsku praksu o omjeru 1:30 između vozila uz vozača (PHV) i taksija, s obzirom na članke 49. UFEU-a (sloboda poslovnog nastana), 102. UFEU-a (zloupotrebna vladajućeg položaja) i 107. UFEU-a (državne potpore), te odlučiti je li relevantno uputiti prethodno pitanje kao što je zatražio žalitelj.

Ključni argumenti stranaka glavnog postupka

- 7 Žalitelj tvrdi da su presudom koja se pobija u kasacijskom postupku povrijeđene sloboda poslovnog nastana i zabrana državnih potpora te da su povrijeđeni članci 49., 102. i 107. UFEU-a jer se smatralo da je odbijanje odobrenja za zatražene PHV-ove na temelju članka 48. LOTT-a, u njegovoj verziji koja je bila na snazi u trenutku podnošenja zahtjeva, u skladu s pravom zbog premašivanja omjera 1:30 između PHV-ova i taksija. Isto tako, smatra da je Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Visoki sud u Madridu) povrijedio njegovo pravo na djelotvoran pravni lijek jer nije uputio prethodno pitanje. Žalitelj je zatražio od suda koji je uputio zahtjev da uputi prethodno pitanje Sudu Europske unije. S druge strane, zatražio je također prekid kasacijskog postupka i drugih sličnih postupaka sve dok Sud Europske unije ne odluči o prethodnim pitanjima koja se odnose, među ostalim, na omjer 1:30 između PHV-ova i taksija i koja je Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Visoki sud Katalonije, Odjel za upravne sporove, Španjolska) uputio u zahtjevu za prethodnu odluku u predmetu C-50/21. Sud koji je uputio zahtjev odbio je potonji zahtjev nakon što je saslušao ostale zainteresirane stranke.
- 8 Druge stranke u kasacijskom postupku (Comunidad de Madrid (Autonomna zajednica Madrid, Španjolska), Asociación Nacional del Taxi (Nacionalno udruženje taksi prijevoznika, Španjolska) i asociación Taxi Project 2.0 (udruženje Taxi Project 2.0, Španjolska)) osporavaju navedene povrede prava Unije, pozivaju se na presudu br. 921/2018 od 4. lipnja 2018. Sala de lo Contencioso-

Administrativo, Sección Tercera, del Tribunal Supremo (Vrhovni sud, Odjel za upravne sporove, treće vijeće) i odbacuju to da je Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Visoki sud u Madridu) trebao uputiti prethodno pitanje pa nije bilo povrede prava na djelotvoran pravni lijek. Autonomna zajednica Madrid zahtijeva da se žalba odbije i ne smatra potrebnim uputiti prethodno pitanje. Međutim, Nacionalno udruženje taksi prijevoznika i subjekt Taxi Project 2.0 navode da se u prethodnom pitanju koje je Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Visoki sud Katalonije) uputio u zahtjevu za prethodnu odluku u predmetu C-50/21 nepravilno tumači sudska praksa suda koji je uputio zahtjev i da ono ne odražava objektivno sektorski pravni i činjenični okvir. Stoga smatraju da u ovom predmetu treba uputiti drukčije prethodno pitanje u obliku koji navode u svojim odgovorima na žalbu. U svakom slučaju, oba subjekta smatraju da žalbu u kasacijskom postupku treba odbiti.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 9 Radi boljeg razumijevanja pravnog spora o kojem je riječ, sud koji je uputio zahtjev podsjeća, na temelju svoje presude br. 921/2018 od 4. lipnja 2018., na razvoj propisa o ograničenjima usluga PHV-a i sudske prakse u tom području. Konkretno, usredotočuje se na članak 48. LOTT-a kojim se utvrđuje pravilo omjera jedan PHV na 30 taksija te na članak 5. LGUM-a i članak 3. stavak 11. Zakona br. 17/2009 koji se odnose na pojam važnog razloga u općem interesu kojim se dopušta ograničavanje gospodarske djelatnosti.
- 10 Sud koji je uputio zahtjev navodi da navedena ograničenja koja su uvedena za usluge PHV-a nacionalnim propisima, a posebno pravilo omjera jedan PHV na 30 taksija, uzrokuju dvojbe o usklađenosti navedenih propisa sa slobodom poslovnog nastana (članak 49. UFEU-a) i zabranom državnih potpora (članak 107. UFEU-a).
- 11 Što se tiče dvojbi s aspekta slobode poslovnog nastana, sud koji je uputio zahtjev smatra da je cilj javne politike da održi uslugu gradskog prijevoza taksijem, na koju se primjenjuju stroga pravila koja uključuju nadzor nad cijenama kako bi se osiguralo ispunjenje određenih zahtjeva u korist općeg interesa i korisnikâ, važan razlog u općem interesu u skladu s člankom 5. LGUM-a i člankom 3. stavkom 11. Zakona br. 17/2009 kojima se dopušta uvođenje ograničenja gospodarske djelatnosti.
- 12 Isto tako, sud koji je uputio zahtjev ističe da, iako je točno da se na taksije i usluge PHV-a primjenjuju upravna pravila, ona nisu istog stupnja ili strogosti, s obzirom na to da su pravila za taksije stroža i uključuju nadzor nad cijenama s ciljem osiguravanja određene razine kvalitete i usklađenosti s potrebama gradskog prijevoza koje su utvrdila tijela javne vlasti, dok se pravila za PHV-ove ograničavaju na minimalne razine kvalitete, sigurnosti i pružanja usluge korisnicima. U tom je pogledu navedeni sud, upućivanjem na Komisijine tvrdnje koje se odnose na prethodno pitanje koje je Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Visoki sud Katalonije) uputio u zahtjevu za prethodnu odluku u

predmetu C-50/21, istaknuo da je riječ o tržišnom natjecanju u istoj djelatnosti, ali ne toliko između različitih poduzetnika koliko između dva sustava gradskog prijevoza uz vozača. Istaknuo je i da, za razliku od pravila za PHV koja se ograničavaju na osiguranje minimalne kvalitete i prava korisnika, stroža pravila za taksije omogućavaju postizanje ciljeva poput dostupnosti osobama koje nemaju pametne telefone, kao što su starije osobe, osobe slabijeg imovinskog stanja ili osobe s invaliditetom, a to su zahtjevi koje je teže propisati za model poslovanja PHV-a. Konačno, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, u nacionalnom se pravu smatra da je osiguranje oblika gradskog prijevoza taksijem uz vozača važan razlog u općem interesu koji omogućuje uvođenje određenih ograničenja drugim oblicima gradskog prijevoza uz vozača, a žalitelj smatra da se time ugrožava sloboda poslovnog nastana.

- 13 Što se tiče dvojbi s aspekta zabrane državnih potpora, sud koji je uputio zahtjev upućuje na presudu Suda od 14. siječnja 2015., Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9), koja se odnosi na dostupnost autobusnog prometnog traka londonskim crnim taksijima, kao i na Komisijine tvrdnje u tom pogledu u okviru prethodnog pitanja koje je Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Visoki sud Katalonije) uputio u zahtjevu za prethodnu odluku u predmetu C-50/21. Objašnjava da, uzimajući u obzir razliku između ograničenja dozvola i mjere korištenja autobusnog prometnog traka koja je ispitana u predmetu Eventech te uzimajući u obzir europsku važnost spora između taksija i drugih usluga vozila uz vozača, a na temelju žaliteljeva zahtjeva, smatra prikladnim razjasniti sve navedene dvojbe u pogledu državnih potpora. Stoga smatra da treba uputiti pitanje o tome je li u skladu sa zabranom državnih potpora iz članka 107. UFEU-a ograničenje broja odobrenja za PHV koja se mogu dodijeliti u odnosu na broj odobrenih dozvola za taksi, s obzirom na to da nacionalni zakonodavac uslugu taksija smatra oblikom gradskog prijevoza od javnog interesa i da se na njega primjenjuju stroga pravila koja uključuju to da nadležna lokalna uprava odobrava cijene.
- 14 Sud koji je uputio zahtjev iznosi niz napomena o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Visoki sud Katalonije) (predmet C-50/21). Ističe da se u odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku Tribunala Superior de Justicia de Cataluña (Visoki sud Katalonije) polazi od pretpostavke da je pravilo omjera jedan PHV na 30 taksija u potpunosti neopravdano te se u prilog toj tvrdnji navodi presuda suda koji je uputio zahtjev br. 921/2018 od 4. lipnja 2018. Prema njegovu mišljenju, zaključak Tribunala Superior de Justicia de Cataluña (Visoki sud Katalonije) o presudi br. 921/2018 nije u skladu sa stvarnošću. Kao prvo, sud koji je uputio zahtjev tvrdi da se u njegovoj presudi ispituje opravdanje u španjolskom pravnom poretku za uvođenje ograničenja djelatnosti PHV-a, odnosno legitimna mogućnost javnih vlasti da održe uslugu gradskog prijevoza taksijem, uz strogu upravnu intervenciju, u korist općeg interesa. Kao drugo, u pogledu kvantitativnog ograničenja koje se odnosi na jedan PHV na 30 taksija, navodi da je u svojoj presudi istaknuo da, iako uprava nije opravdala konkretni omjer 1:30, stranke u sporu koje mu se protive također ga nisu osporile, ali i da je posebno istaknuo činjenicu da je riječ o maksimalnom

ograničenju koje tijela autonomnih zajednica i lokalna tijela mogu ublažiti ako to zahtijeva načelo proporcionalnosti. Naime, brojčano ograničenje dozvola za PHV u odnosu na taksije opravdano je samo ako je to neophodno kako bi se osiguralo dobro funkcioniranje usluge taksija i pod uvjetom da maksimalni omjer nikad ne prijeđe omjer 1:30. Isto tako, sud koji je uputio zahtjev smatra da pitanja koja je Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Visoki sud Katalonije) uputio u zahtjevu za prethodnu odluku u predmetu C-50/21, s obzirom na način na koja su sastavljena, predodređuju odgovor. S druge strane, sud koji je uputio zahtjev traži od Suda Europske unije da spoji njegova prethodna pitanja s prethodnim pitanjima koja je Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Visoki sud Katalonije) uputio u predmetu C-50/21.