

**Дело C-50/21****Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване:**

29 януари 2021 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Испания)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

19 януари 2021 г.

**Жалбоподател:**

Prestige and Limousine, S.L.

**Отвeтник:**

Área Metropolitana de Barcelona

**Предмет на главното производство**

Обжалване на правилник на местно образование — Превоз на пътници — Лиценз за предоставяне на услугата отдаване под наем на превозни средства с шофьор (VTC) — Ограничения — Ограничение на броя на лицензите за VTC в зависимост от броя на лицензите за таксиметров превоз — Изискване за двойно разрешение за предоставяне на услугата VTC изключително в метрополна област Барселона

**Предмет и правно основание на преюдициалното запитване**

Свобода на установяване — Държавни помощи — Членове 49 ДФЕС и 107, параграф 1 ДФЕС — Национална правна уредба, която ограничава броя на лицензите за използване на превозни средства, наети с шофьори (VTC), в метрополна област Барселона до една тридесета от лицензите за таксиметров превоз — Национална правна уредба, която изисква двойно разрешение и определя допълнителни изисквания за градската услуга отдаване под наем на превозни средства с шофьор (VTC)

## Преюдициални въпроси

- 1) Допускат ли член 49 ДФЕС и член 107, параграф 1 ДФЕС национални законови и подзаконови разпоредби, които без никаква основателна причина ограничават разрешенията за [използване на превозни средства, наети с шофьори (VTC),] до една тридесета или по-малко от лицензите за таксиметров превоз?
- 2) Допускат ли член 49 ДФЕС и член 107, параграф 1 ДФЕС национална разпоредба, която без никаква основателна причина предвижда второ разрешение и определя допълнителни изисквания за превозните средства VTC, които желаят да предоставят градски услуги?

## Разпоредби на правото на Съюза, на които се прави позоваване

Членове 49 ДФЕС и 107 ДФЕС

Решение на Съда от 20 декември 2017 г., Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:98120

## Разпоредби на националното право, на които се прави позоваване

Член 43 от Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (Закон № 16/1987 от 30 юли за организацията на сухопътния превоз (ДВ, бр. 182 от 31 юли 1987 г.), изменен с Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril (Кралски декрет-закон № 3/2018 от 20 април (ДВ, бр. 97 от 21 април 2018 г.), наричан по-нататък „ЗОСП“, обуславя предоставянето на разрешение за обществен превоз от изискването предприятието заявител да удостовери, наред с други обстоятелства, изпълнението на определени с подзаконов акт допълнителни специфични условия, необходими за надлежното предоставяне на услугите, при спазване на принципите на пропорционалност и недискриминация.

Съгласно член 48 от посочения закон:

„1. Предоставянето на разрешения за обществен превоз е регламентирано и може да бъде отказано само когато не са изпълнени определените за целта изисквания.

2. При все това съгласно общностните правила и останалите приложими разпоредби, според случая, когато предлагането на обществен превоз на пътници в леки автомобили подлежи на количествени ограничения на ниво автономна област или на местно ниво, с подзаконов акт може да се предвидят ограничения за предоставянето както на нови разрешения за извършване на междуградски превоз в този клас превозни средства, така и на разрешения за отдаване под наем на превозни средства с шофьор.

3. Без да се засяга разпоредбата на предходния параграф, за да се поддържа подходящо равновесие между предлагането на двете форми на превоз, предоставянето на нови разрешения за отдаване под наем на превозни средства с шофьор се отказва, когато съотношението между броя на съществуващите разрешения на територията на автономната област, в която се иска предоставянето, и броя на предоставените на същата територия разрешения за превоз на пътници в леки автомобили надвишава едно към тридесет.

При все това автономните области, на които държавата е делегирала правомощия в областта на разрешенията за отдаване под наем на превозни средства с шофьор, могат да изменят посоченото в предходния абзац правило за пропорционалност, при условие че прилаганото от тях правило е по-малко ограничително“.

Член 91 от ЗОСП предвижда, че разрешенията за обществен превоз дават право да се предоставят услуги на територията на цялата страна без никакво ограничение във връзка с началната или крайната точка на услугата, и че от посоченото се изключват, наред с други, разрешенията за отдаване под наем на превозни средства с шофьор, които трябва да отговарят, според случая, на определените с подзаконов акт условия във връзка с началната точка, крайната точка или маршрута на услугите.

Условията и редът за прилагане на ЗОСП се уреждат със съответния Правилник за прилагане на Закона за организация на сухопътния превоз, неколкостранно изменен. Във връзка с правилника следва да се посочи Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, 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 (Наредба № FOM/36/2008 от 9 януари, с която се уреждат условията и реда за прилагане на дял V, глава IV, раздел втори, в областта на отдаването под наем на превозни средства с шофьор, на Правилника за прилагане на Закона за организация на сухопътния превоз), изменена на свой ред с Orden FOM/2799/2015, de 18 de diciembre (Наредба № FOM/2799/2015 от 18 декември 2015 г.). В член 1 от наредбата, озаглавен „Задължителен характер на разрешението“, се предвижда, че „за извършване на дейността по отдаване под наем на превозни средства с шофьор е необходимо да се получи разрешение за нейното предоставяне за всяко превозно средство, което ще бъде използвано за целта [...]“.

В спора по главното производство се обжалва Правилник за организацията на дейността по извършване на случаен градски превоз на пътници с шофьор в превозни средства с не повече от девет места за сядане, осъществяван изцяло на територията на метрополна област Барселона, приет на 26 юни 2018 г. от метрополния съвет на Área Metropolitana de Barcelona (наричана по-нататък „АМВ“ или „ответникът“) и обнародван в Официален вестник на провинция Барселона (ОВПБ) на 9 юли 2018 г. и в Официален вестник на

Регионалното правителство на Каталуня (ОВРПК), бр. 7897 от 14 юни 2019 г., наричан по-нататък „ПВТС“, влязъл в сила на 25 юли 2018 г.

В преамбюла на ПВТС, след като се посочват правните основания съгласно националната правна уредба и регионалната правна уредба на Каталуня, се подчертава, че става въпрос за форма на превоз на пътници, върху която публичните власти въздействат чрез отделни техники, напълно различна от наложената на други места, където превозът на пътници в различните му форми е „либерализиран“ в полза на частните лица. Като материално основание за такава форма на превоз се посочва търсенето на екологична и икономическа устойчивост, както и на нови пространства за обществено ползване, различни от движението по пътищата. Посочва се, че такава цел е несъвместима с насърчаването на по-голям брой превозни средства за градски превоз, наети с шофьори и договорени с един единствен ползвател за целия капацитет на автомобила.

Съгласно член 1 от ПВТС целта е да се организира дейността по извършване на случаен превоз на пътници в превозни средства с не повече от девет места за сядане като градски превоз, осъществяван изцяло в рамките на метрополната област. Член 2 предвижда, че приложното поле на правилника се ограничава до територията на метрополна област Барселона. От своя страна член 3 определя услугата превоз на пътници с превозни средства с шофьор с капацитет до девет места за сядане, включително шофьора (VTC), като услуга, която се извършва за чужда сметка чрез заплащане на цена и която не се предоставя в съответствие с линейни маршрути или зонални мрежи и с предварително определена периодичност, и при която плащането се извършва чрез договор с един единствен ползвател за целия капацитет на превозното средство. Член 5 възлага на Área Metropolitana de Barcelona (местно образувание) упражняването на правомощията за административно въздействие върху посочените услуги чрез Instituto Metropolitano del Taxi (Метрополен институт за таксиметров превоз) (IMET).

Съгласно член 6 от ПВТС Área Metropolitana de Barcelona предоставя, преразглежда условията за предоставяне и, според случая, се произнася по изтеклия срок на разрешенията за предоставяне на такива услуги. Организирането на дейността включва, наред с друго, регламентиране на дейността, регламентиране на разрешителния режим и регламентиране на режима за налагане на санкции.

Член 7 от ПВТС предвижда, че предоставянето на посочената услуга в рамките на областта с единно управление на градския транспорт, състояща се от територията на Área Metropolitana de Barcelona, подлежи на предварително разрешение, оправомощаващо притежателя за всяко едно от превозните средства, които ще осъществяват дейността. В параграфи 4 и 5 на посочения член се уточнява, че в посочения териториален обхват могат да предоставят услуги, с начална и крайна точка, само притежателите на разрешения, предоставени от Área Metropolitana de Barcelona, и че такава

разрешение трябва да се получи в допълнение към останалите разрешения, предоставяни от други администрации с оглед на техните правомощия.

Член 10 от ПУТС е озаглавен „Определяне на броя на разрешенията“ и предвижда, че Àrea Metropolitana de Barcelona определя максималния им брой във всеки момент с оглед на необходимостта да се гарантира задоволителна услуга при оптимални условия за гражданите, без да се засяга осигуряването на икономическа рентабилност на операторите.

Преходната разпоредба на ПУТС признава валидността на вече предоставените разрешения, действащи към датата на влизане в сила на Правилника, като предвижда, че за тях се прилага новата регламентация. От своя страна първа допълнителна разпоредба ограничава общия брой на разрешенията до предоставените съгласно преходната разпоредба. В допълнение тя предоставя на Метрополния институт за таксиметров превоз правото да предлага откриване на процедура за определяне на максималния брой разрешения над предвидените в преходната разпоредба и предвижда, че при никакви обстоятелства броят на съществуващите във всеки момент разрешения не може да надвишава съотношението едно към тридесет между лицензите за УТС и лицензите за таксиметров превоз.

### **Кратко представяне на фактите и на главното производство**

- 1 От години такситата и превозните средства, предоставящи услугата наемане на превозно средство с шофьор (наричана по-нататък „УТС“), се конкурират в услугата градски превоз на пътници.
- 2 Таксиметровата услуга, без да е по същество обществена услуга, е услуга от общ интерес и като такава подлежи на регламентиране и на ограничаване на броя на лицензите, с тарифи подлежащи на предварително административно разрешение.
- 3 При услугата УТС броят на разрешенията също е ограничен. Към момента на настъпване на фактите такива услуги могат да се предоставят за „междуградски“ и „градски“ превоз на територията на цялата страна (и особено на ниво автономна област или на регионално ниво) с тарифи, неподлежащи на предварително разрешение, но подчинени на система за съгласувана цена, позволяваща на ползвателя да знае предварително — и, според случая, да заплати по електронен път — общата сума на услугата. За разлика от такситата превозните средства УТС не могат да използват автобусната лента, не разполагат със стоянки на обществените пътища и не могат да вземат пътници на улицата, ако услугата не е договорена предварително чрез съответното информационно приложение.
- 4 Жалбоподателят е едно от предприятията, които предоставят услуги УТС в териториалния обхват на Àrea Metropolitana de Barcelona. На 10 юли 2018 г. жалбоподателят подава жалба по съдебен ред срещу ПУТС, с която иска

неговата отмяна. Жалбата се оспорва от местното образование *Àrea Metropolitana de Barcelona*, чийто метрополен съвет е приел правилника на 26 юни 2018 г.

### Основни доводи на страните в главното производство

- 5 Жалбоподателят твърди, че с приемането на ПВТС *Àrea Metropolitana de Barcelona* не е възнамерявала друго освен да възпрепятства дейността на предприятията за VТС с единствената цел да защити интересите на „таксиметровия“ сектор чрез уредба на услугата VТС на ниво метрополна област, която е ограничителна и противоречи на вътрешното право и на правото на Съюза.
- 6 По същество жалбоподателят счита, че с ПВТС е нарушено правото на свободно установяване и правото на свободна стопанска инициатива и собственост, доколкото: i) необосновано предвижда система на двойно разрешение, а именно към разрешението за VТС (регламентирано от националната правна уредба и управлявано от автономните области или региони) добавя лиценз на ниво метрополна област, управляван от АМВ, с допълнителни изисквания към предвидените в националната правна уредба на разрешенията за VТС; ii) изключва от лиценза на ниво метрополна област повечето от настоящите и бъдещите разрешения за VТС, като предвижда необосновано ограничение.
- 7 Ответникът счита, че ПВТС е напълно съвместим с правото на Европейския съюз.

### Кратко представяне на основанията за преюдициалното запитване

- 8 Настоящият съд счита, че член 48, параграф 3 от ЗОСП — основание на предвидените от ПВТС ограничения относно броя на лицензите за VТС — доколкото предвижда ограничаване на броя на разрешенията за VТС без никакво основание, би могло да се окачестви като произволен.
- 9 Той би могъл да се окачестви и като противоречащ: i) на свободата на установяване съгласно член 49 ДФЕС, тъй като засяга всички предприятия за VТС със седалище в Европейския съюз, които в даден момент биха могли да проявят интерес да се установят в Испания — цел, която не биха могли да постигнат вследствие на разпоредбата на член 48, параграф 3 от ЗОСП и броя на вече съществуващите разрешения за VТС; ii) на задължението да не се възпрепятства търговията в рамките на Европейския съюз съгласно член 107 параграф 1ДФЕС.
- 10 Настоящият съд има съмнение относно съвместимостта с посочените разпоредби на правото на Европейския съюз и във връзка с режима на

„двойно разрешение“, който се прилага за превозните средства VTC в метрополна област Барселона.

- 11 Към момента на възникване на фактите член 91 от ЗОСП предвижда, че разрешенията за VTC дават право да се предоставят „градски и междуградски услуги на територията на цялата страна“. Добавянето на лиценз от Àrea Metropolitana de Barcelona за предоставянето на градски услуги VTC в метрополната област (подлежащ освен това на допълнителни изисквания) вероятно би могло да се разглежда като стратегия, насочена към намаляване до минимум на конкуренцията на VTC спрямо таксиметровите услуги; при това с аргументи, които за момента пораждаат у настоящия съд сериозни съмнения относно тяхната сериозност и сила.
- 12 С решение № 921 от 4 юни 2018 г., жалба № 438/2017 Върховният съд също признава, че съотношението 1/30 е лишено от основание.
- 13 След подаването на жалбата, предмет на спора в главното производство, ЗОСП е изменен с Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre (Кралски декрет-закон № 13/2018 от 28 септември) (ДВ, бр. 236 от 29 септември 2018 г.), с който: i) се запазва съотношението 1/30, предвидено в член 48, параграф 3 от ЗОСП; ii) услугата VTC се ограничава до „междуградски“ превоз, като се предвижда отпадане на услугите VTC в рамките на града и метрополната област в срок от четири години.
- 14 Доколкото е от интерес в случая, това води до приемането на нов правилник на ниво метрополна област, който също е оспорен пред настоящия съд. При все това исканото с настоящото преюдициално запитване тълкуване на правото на Съюза се счита за необходимо за решаването на настоящия спор, най-вече с оглед на изложения общ стратегически контекст, който лесно може да се проектира във времето.
- 15 От друга страна пред настоящия съд са налице още четиринадесет висящи производства по обжалване със същия предмет, някои от които са заведени от предприятия, свързани с международни платформи.