

Byla C-50/21

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį

Gavimo data:

2021 m. sausio 29 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Ispanija)

Sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2021 m. sausio 19 d.

Pareiškėja:

Prestige and Limousine, S. L.

Kita administracinio proceso šalis:

Área Metropolitana de Barcelona (Barselonos metropolinė zona)

Pagrindinės bylos dalykas

Administracinis skundas dėl vietos valdžios institucijos reglamento – Keleivinis transportas – Licencija teikti transporto priemonių nuomos su vairuotoju (VTC) paslaugas – Apribojimai – VTC licencijų skaičiaus apribojimas atsižvelgiant į taksi licencijų skaičių – Dviejų leidimų reikalavimas norint teikti VTC paslaugas išimtinai Barselonos metropolinėje zonoje

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

Įsisteigimo laisvė – Valstybių teikiama parama – SESV 49 straipsnis ir 107 straipsnio 1 dalis – Nacionalinės teisės aktai, kuriais su vairuotoju nuomojamų transporto priemonių (VTC) eksploatavimo licencijų skaičius Barselonos metropolinėje zonoje apribojamas iki vienos licencijos trisdešimčiai taksi licencijų – Nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos norint teikti miesto transporto priemonių nuomos su vairuotoju (VTC) paslaugą nustatytas dviejų leidimų reikalavimas ir papildomi reikalavimai

Prejudiciniai klausimai

1. Ar pagal SESV 49 straipsnį ir 107 straipsnio 1 dalį draudžiamos nacionalinės teisės nuostatos (įstatymų ir kitų teisės aktų), kuriose be pagrįstos priežasties VTC licencijos apribojamos iki vienos licencijos trisdešimčiai taksi licencijų ar mažiau?
2. Ar pagal SESV 49 straipsnį ir 107 straipsnio 1 dalį draudžiama nacionalinės teisės nuostata, kurioje be pagrįstos priežasties VTC transporto priemonėms, kuriomis norima teikti miesto paslaugas, nustatytas dviejų leidimų reikalavimas ir papildomi reikalavimai?

Nurodomos Sąjungos teisės nuostatos

SESV 49 ir 107 straipsniai

2017 m. gruodžio 20 d. Teisingumo Teismo Sprendimas *Asociación Profesional Elite Taxi*, C-434/15, EU:C:2017:98120

Nurodomos nacionalinės teisės nuostatos

Pagal *Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres* (1987 m. liepos 30 d. Įstatymas Nr. 16/1987 dėl antžeminio transporto organizavimo (1987 m. liepos 31 d. BOE Nr. 182)), iš dalies pakeisto *Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril* (2018 m. balandžio 20 d. Karaliaus dekretas-įstatymas Nr. 3/2018 (2018 m. balandžio 21 d. BOE Nr. 97)) (toliau – LOTT) 43 straipsnį leidimas teikti viešojo transporto paslaugas išduodamas, jeigu leidimo prašanti bendrovė įrodo, be kita ko, kad įvykdė nurodytas kitas teisės aktuose nustatytas specialias sąlygas, būtinas tinkamam paslaugų teikimui, atsižvelgiant į proporcingumo bei nediskriminavimo principus.

Pagal to paties įstatymo 48 straipsnį:

„1. Leidimų teikti viešojo transporto paslaugas išdavimas yra privalomo pobūdžio, todėl jų neišduoti galima tik tada, kai neįvykdomi tam nustatyti reikalavimai.

2. Vis dėlto, laikantis Bendrijos teisės aktų ir kitų nuostatų, kurios, prireikus, yra taikytinos, kai viešojo keleivinio transporto paslaugų, teikiamų lengvosiomis transporto priemonėmis, pasiūlai taikomi kiekybiniai apribojimai regioniniu ar vietos lygiu, tiek naujų leidimų, kuriais leidžiama šios rūšies transporto priemonėmis teikti tarpmiestinio transporto paslaugas, tiek leidimų, suteikiančių galimybę išnuomoti transporto priemones su vairuotoju, išdavimui gali būti nustatyti teisės aktuose numatyti apribojimai.

3. Nepažeidžiant ankstesnio punkto nuostatų, siekiant išlaikyti tinkamą abiejų transporto rūšių pasiūlos pusiausvyrą, nauji leidimai teikti transporto priemonių

nuomos su vairuotoju paslaugas neišduodami, kai proporcija tarp jau esamų tokio tipo leidimų skaičiaus autonominiame regione, kuriame siekiama gauti naują leidimą, ir keleivinio transporto paslaugų teikimo lengvosiomis transporto priemonėmis leidimų, išduotų toje pačioje teritorijoje, skaičiaus yra didesnė nei vienas pirmosios rūšies leidimas trisdešimčiai antrosios rūšies leidimų.

Vis dėlto, autonominių regionų vietos valdžia, kuri pagal valstybės įgaliojimą turi kompetenciją išduoti leidimus nuomoti transporto priemones su vairuotoju, gali pakeisti ankstesnėje pastraipoje nurodytą proporcingumo taisyklę, su sąlyga, kad jų taikoma taisyklė yra mažiau ribojanti“.

LOTT 91 straipsnyje nustatyta, kad leidimai teikti viešojo transporto paslaugas suteikia galimybę teikti paslaugas visoje nacionalinėje teritorijoje be jokių apribojimų, susijusių su kelionės pradžios ar pabaigos vieta, ir kad tai netaikoma, be kita ko, leidimams, kuriais leidžiama išnuomoti transporto priemones su vairuotoju ir pagal kuriuos privaloma paisyti sąlygų dėl kelionės pradžios ar pabaigos taško ar maršruto, prireikus nustatytų teisės aktuose.

LOTT įgyvendinamas pagal kelis kartus iš dalies pakeistą *Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres* (Įstatymo dėl antžeminio transporto organizavimo įgyvendinimo reglamentas). Kalbant apie šį reglamentą, reikia paminėti *Orden FOM/36/2008, de 9 de enero* (2008 m. sausio 9 d. Įsakymas FOM/36/2008), kuriuo įgyvendinamas Įstatymo dėl antžeminio transporto organizavimo įgyvendinimo reglamento, savo ruožtu iš dalies pakeisto *Orden FOM/2799/2015, de 18 de diciembre* (2015 m. gruodžio 18 d. Įsakymas FOM/2799/2015), V antraštinės dalies IV skyriaus antrasis skirsnis dėl transporto priemonių nuomos su vairuotoju. Taigi to įsakymo 1 straipsnyje „Pareiga gauti leidimą“ nustatyta, kad „norint vykdyti transporto priemonių nuomos su vairuotoju veiklą, kiekvienai transporto priemonei, kuria ketinama vykdyti šią veiklą, būtina gauti leidimą, įgalinantį teikti šią paslaugą <...>“.

Pagrindinėje byloje skundžiamas 2018 m. birželio 26 d. *Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona* (Barselonos metropolinės zonos Metropolinė taryba, toliau – AMB arba kita administracinio proceso šalis) patvirtintas ir 2018 m. liepos 9 d. *Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona* (Oficialusis Barselonos regiono leidinys, toliau – BOPB), taip pat 2019 m. birželio 14 d. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (Katalonijos regiono vyriausybės oficialusis leidinys, toliau – DOGC) Nr. 7897 paskelbtas bei 2018 m. liepos 25 d. įsigaliojęs *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* (Visoje Barselonos metropolinėje zonoje cirkuliuojančio nereguliaraus miesto transporto, kurio nuomos su vairuotoju paslaugos teikiamos iki devynių vietų turinčiomis transporto priemonėmis, veiklos organizavimo reglamentas) (toliau – RVTC).

RVTC preambuleje nurodžius šio reglamento teisinius pagrindus, įtvirtintus nacionalinės ir Katalonijos autonominio regiono teisės aktuose, pabrėžiama, kad šiam keleivinio transporto modeliui taikomas viešosios valdžios institucijų reglamentavimas pasitelkiant įvairias skirtingas priemones ir kad tai yra visiškai kitoks modelis, nei taikomas kitose vietovėse, kur keleivinis transportas įvairiomis formomis yra „liberalizuotas“ privačių asmenų naudai. Kaip esminis šio modelio pagrindimas pateikiamos priežastys, susijusios su siekiu užtikrinti aplinkos ir ekonominį tvarumą, taip pat kurti naujas viešajam naudojimui skirtas erdves, nesusijusias su kelių transporto eismu. Preambulėje nurodyta, kad tai nesuderinama su skatinimu didinti su vairuotoju nuomojamų miesto kelių transporto priemonių skaičių ir jas nuomoti vienam keleiviui, užimančiam visą automobilį.

Pagal RTVC 1 straipsnį šiuo reglamentu siekiama organizuoti nereguliarus keleivinio transporto automobiliais iki devynių sėdimų vietų veiklą, kaip visoje metropolinėje zonoje teikiamas miesto transporto paslaugas. Jo 2 straipsnyje nustatyta, kad šio reglamento taikymo sritis apima tik Barselonos metropolinės zonos teritoriją. 3 straipsnyje keleivių vežimo paslauga transporto priemonėmis su vairuotoju iki devynių sėdimų vietų įskaitant vairuotoją (VTC), apibrėžiama kaip nuomos paslauga, teikiama už atlygį ir nesilaikant nei maršrutų linijų, nei zonų tinklų ar iš anksto nustatyto periodiškumo, ir už kurią mokama pagal su vienu naudotoju sudarytą sutartį už viso automobilio nuomą. 5 straipsnyje Barselonos metropolinei zonai (vietos valdžios institucijai) suteikiami šios paslaugos administravimo įgaliojimai, įgyvendinami per *Instituto Metropolitano del Taxi* (Metropolinis taksi institutas, toliau – IMET).

Pagal RVTC 6 straipsnį Barselonos metropolinė zona yra atsakinga už leidimo teikti tokias paslaugas išdavimą, išdavimo sąlygų peržiūrą ir, prireikus, galiojimo pabaigos paskelbimą. Veiklos organizavimas, be kita ko, apima veiklos reglamentavimą, leidimų išdavimo tvarkos reglamentavimą ir sankcijų režimo reguliavimą.

RVTC 7 straipsnyje nustatyta, kad norint teikti minėtą paslaugą bendrai valdomoje miesto transporto teritorijoje, kurią sudaro Barselonos metropolinės zonos teritorija, kiekvienai transporto priemonei, kuria vykdoma tokia veikla reikia gauti išankstinį leidimą, kuriuo jo turėtoji suteikiama teisė teikti tas paslaugas. Šio straipsnio 4 ir 5 dalyse nurodyta, kad paslaugą, kuri pradeda ir baigiama šioje teritorijoje, galima teikti tik turint Barselonos metropolinės zonos suteiktą leidimą, ir kad šis leidimas turi būti taikomas kartu su kitais leidimais, kuriuos turi išduoti kitos administracinės institucijos, laikydamosi joms suteiktų įgaliojimų.

RVTC 10 straipsnyje „Leidimų skaičiaus nustatymas“ nustatyta, kad maksimalų leidimų skaičių nustato Barselonos metropolinė zona, kiekvienu atveju atsižvelgdama į poreikį užtikrinti optimaliomis sąlygomis teikiamos paslaugos pakankamumą miestiečiams, nedarant poveikio operatorių ekonominio pelningumo garantijai.

Pagal RVTC pereinamojo laikotarpio nuostatą anksčiau išduoti leidimai, kuriais buvo naudojamosi to reglamento įsigaliojimo momentu, pripažįstami galiojančiais ir nustatyta, kad jie toliau reguliuojami pagal jiems taikomą naująjį reglamentą. Pirmojoje papildomoje nuostatoje bendras leidimų skaičius apribojamas pagal pereinamojo laikotarpio nuostatas išduotais leidimais. Be to, joje *Instituto Metropolitano del Taxi* suteikiamas įgaliojimas siūlyti pradėti procedūrą siekiant nustatyti maksimalų leidimų skaičių, viršijantį tą, kuris numatytas pereinamojo laikotarpio nuostatoje, ir nustatyta, kad bet kuriuo momentu galiojančių leidimų skaičius jokių būdu negali viršyti vienos VTC licencijos trisdešimčiai taksi licencijų.

Trumpas faktinių aplinkybių ir pagrindinės bylos aprašymas

- 1 Jau daug metų taksi ir transporto priemonės, kuriomis teikiamos transporto priemonių nuomos su vairuotoju paslaugos (toliau – VTC), konkuruoja keleivinio miesto transporto paslaugų srityje.
- 2 Taksi paslauga, kuri nėra viešoji paslauga, vis dėlto yra visuotinės svarbos, todėl yra reglamentuojama ir jai taikomas licencijų skaičiaus ribojimas, o įkainiai nustatomi išankstiniame administraciniame leidime.
- 3 VTC paslaugos leidimų skaičius taip pat ribojamas. Faktinių bylos aplinkybių susiklostymo metu buvo galima teikti VTC „tarpmiestinio“ ir „miesto“ transporto paslaugas visoje šalies teritorijoje (visų pirma autonominių regionų ar platesniu regioniniu lygiu), nustatant įkainius, kuriems netaikomas išankstinio leidimo reikalavimas, bet taikoma sutartos kainos sistema, pagal kurią naudotojas galėjo iš anksto žinoti ir, prireikus, elektroniniu būdu sumokėti bendrą paslaugos sumą. Skirtingai nei taksi, VTC transporto priemonėmis nebuvo galima važiuoti autobusų juosta, joms nebuvo numatytos sustojimo vietos viešuosiuose keliuose ir į jas nebuvo galima įlaipinti keleivių gatvėje, jei dėl paslaugos nebuvo iš anksto susitarta per atitinkamą kompiuterinę programėlę.
- 4 Pareiškėja yra viena iš bendrovių, teikiančių VTC paslaugas Barselonos metropolinės zonos teritorijoje. 2018 m. liepos 10 d. pareiškėja pateikė administracinį skundą dėl VTC Reglamento reikalaujama jį panaikinti. Šiam skundui prieštaravo Barselonos metropolinės zonos vietos valdžios institucija, kurios Metropolinė taryba patvirtino tą reglamentą 2018 m. birželio 26 d.

Esminiai pagrindinės bylos šalių argumentai

- 5 Pareiškėja tvirtina, kad priimdama RVTC, Barselonos metropolinė zona siekė tik trukdyti VTC bendrovių veiklai ir vienintelis jos tikslas buvo apsaugoti „taksi“ sektoriaus interesus, metropolinės zonos mastu įtvirtinant ribojantį VTC paslaugos reguliavimą, prieštaraujantį vidaus teisei ir Sąjungos teisei.

- 6 Iš esmės pareiškėja teigia, kad priėmus RVTC buvo padaryti keli įsisteigimo laisvės, verslo laisvės ir nuosavybės teisių pažeidimai, kadangi: i) jame nepagrįstai nustatyta dvigubo leidimo sistema, t. y. prie VTC leidimo (reguliuojamo valstybės teisės aktais ir valdomo autonominių regionų ar platesnio lygmens regionų) pridėta metropolinė licencija, kurią turi valdyti AMB, ir taikomi reikalavimai, papildantys numatytus valstybės teisės akte dėl VTC leidimų; ii) pagal jį didžiosios dalies dabartinių ir būsimų VTC leidimų atveju nesuteikiama galimybė gauti metropolinę licenciją, nustatant nepagrįstą apribojimą.
- 7 Kita administracinio proceso šalis laikėsi nuomonės, kad RVTC visiškai atitinka Europos Sąjungos teisę.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagrindų santrauka

- 8 Šis teismas mano, kad LOTT 48 straipsnio 3 dalis, kurioje įteisinami RVTC nustatyti apribojimai dėl VTC licencijų skaičiaus, gali būti kvalifikuojama kaip savavališka, nes joje be jokio pagrindimo nustatomas VTC leidimų skaičiaus ribojimas.
- 9 Be to, ta dalis taip pat gali būti kvalifikuojama kaip prieštaraujanti: i) įsisteigimo laisvei pagal SESV 49 straipsnį, nes ji daro įtaką visoms Europos Sąjungoje įsteigtoms VTC bendrovėms, kurios tam tikru momentu galėtų būti suinteresuotos įsitvirtinti Ispanijoje, ir to pasiekti negalėtų dėl LOTT 48 straipsnio 3 dalies nuostatų ir esamų VTC leidimų skaičiaus; ii) pareigai nekliudyti prekybai Europos Sąjungoje pagal SESV 107 straipsnio 1 dalį.
- 10 Tokia pati abejonė dėl suderinamumo su pirmiau minėtomis Europos Sąjungos teisės nuostatomis šiam teismui kyla dėl „dvigubo leidimo“ režimo, taikomo VTC transporto priemonėms Barcelonos metropolinėje zonoje.
- 11 Faktinių aplinkybių atsiradimo metu LOTT 91 straipsnyje buvo nustatyta, kad VTC leidimais suteikiama teisė teikti „miesto ir tarpmiestines paslaugas visoje šalies teritorijoje“. Papildomas reikalavimas gauti Barcelonos metropolinės zonos licenciją norint teikti miesto VTC paslaugas jos teritorijoje (kurioms teikti, be to, taikomi papildomi reikalavimai) galėtų būti laikomas strategija, kuria siekiama kiek įmanoma labiau sumažinti taksi sektoriui VTC paslaugų keliamą konkurenciją, tai grindžiama tam tikrais argumentais, kurie šiuo metu šiam teismui kelia rimtų abejonų dėl to straipsnio svarbos ar griežtumo.
- 12 Priimdamas *Sentencia n.º 921, de 4 de junio de 2018, recurso n.º 438/2017* (2018 m. birželio 4 d. Sprendimas Nr. 921 dėl skundo Nr. 438/2017) *Tribunal Supremo* (Aukščiausiasis Teismas, Ispanija) taip pat pripažino, kad proporcija 1/30 yra nepagrįsta.
- 13 Po to, kai buvo pateiktas pagrindinės bylos dalyku esantis administracinis skundas, LOTT buvo iš dalies pakeistas *Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre* (2018 m. rugsėjo 28 d. Karaliaus dekretas-įstatymas Nr. 13/2018

(2018 m. rugsėjo 29 d. BOE Nr. 236)), kuriuo: i) išlaikyta 1/30 kvota, numatyta LOTT 48 straipsnio 3 dalyje; ii) VTC paslauga apribota „tarp miestiniu“ transportu, nustatant ketverių metų terminą miesto ar metropolinės zonos VTC paslaugoms panaikinti.

- 14 Kiek tai susiję su šia byla, tokiomis aplinkybėmis buvo patvirtintas naujas metropolinėms zonoms taikytinas reglamentas, kuris taip pat buvo užginčytas šiame teisme. Tačiau Europos Sąjungos teisės išaiškinimas, kurio prašoma šiame prašyme priimti prejudicinį sprendimą, laikomas būtinu norint išspręsti šią bylą, ypač atsižvelgiant į pirmiau nurodytą bendrą strateginį kontekstą, kurio poveikis gali lengvai tapti ilgalaikis.
- 15 Be to, šiame teisme yra nagrinėjama dar keturiolika skundų, kurių dalykas tas pats; kai kuriuos iš šių skundų pateikė su tarptautinėmis platformomis susijusios bendrovės.

DARBINIS VERTINIMAS