

Zadeva C-50/21

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča**

Datum vložitve:

29. januar 2021

Predložitveno sodišče:

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrhovno sodišče
Katalonije, Španija)

Datum predložitvene odločbe:

19. januar 2021

Tožeča stranka:

Prestige and Limousine, S. L.

Tožena stranka:

Área Metropolitana de Barcelona (aglomeracija Barcelone)

Predmet postopka v glavni stvari

Tožba v upravnem sporu zoper odlok lokalne skupnosti – Prevoz potnikov – Licenca za dajanje v najem vozil z voznikom (VTC) – Omejitve – Omejitev števila licenc VTC glede na število licenc za opravljanje taksi storitev – Zahteva po dvojnem dovoljenju za opravljanje storitve VTC izključno v aglomeraciji Barcelone

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Svoboda ustanavljanja – Državne pomoči – Člen 49 in člen 107(1) PDEU – Nacionalna zakonodaja, ki število licenc za uporabo vozil za najem z voznikom (VTC) v aglomeraciji Barcelone omejuje v razmerju po ena licenca na vsakih 30 licenc za opravljanje taksi storitev – Nacionalna zakonodaja, ki nalaga dvojno dovoljenje in dodatne zahteve za mestno storitev, povezano z vozili za najem z voznikom (VTC)

Vprašanja za predhodno odločanje

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

Navedene določbe prava Unije

Člena 49 in 107 PDEU

Sodba Sodišča z dne 20. decembra 2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:98120

Navedene določbe nacionalnega prava

Člen 43 Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (zakon št. 16/1987 z dne 30. julija o ureditvi kopenskega prevoza) (BOE 182 z dne 31. julija 1987), spremenjenega z Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril (kraljeva uredba-zakon 3/2018 z dne 20. aprila 2018) (BOE 97 z dne 21. aprila 2018), (v nadaljevanju: LOTT) za podelitev dovoljenja za javni prevoz določa pogoj, da podjetje, ki zaprosi za dovoljenje, med drugim dokaže, da izpolnjuje tiste dodatne posebne pogoje, ki so potrebni za ustrezno opravljanje zakonsko določenih storitev, ob upoštevanju načel sorazmernosti in nediskriminacije.

Člen 48 navedenega zakona določa:

- „1. Podelitev dovoljenj za javni prevoz je zakonsko urejena, zato se lahko zavrne le, kadar niso izpolnjene zahteve zanjo.
2. Vendar se lahko v skladu s predpisi 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 za ohranitev ustreznega ravnovesja med ponudbo obeh načinov prevoza zavrniti podelitev novih dovoljenj za dajanje v najem vozil z voznikom, kadar je razmerje med številom vozil, obstoječih na ozemlju avtonomne skupnosti, kjer se z njimi želi opravljati storitev,

in številom vozil za prevoz potnikov v osebnih avtomobilih, s katerimi se že opravlja storitev na tem ozemlju, višje od enega prvonavedenega na vsakih 30 drugonavedenih vozil.

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

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

LOTT se izvaja z ustrezno Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (uredba za izvajanje zakona o ureditvi kopenskega prevoza), ki je bila večkrat spremenjena. V zvezi s to uredbo je treba izpostaviti 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 (odredba FOM/36/2008 z dne 9. januarja 2008, s katero se izvaja drugi razdelek poglavja IV naslova V uredbe za izvajanje zakona o ureditvi kopenskega prevoza, ki se nanaša na dajanje v najem vozil z voznikom), ki je bila spremenjena z Orden FOM/2799/2015, de 18 de diciembre (odredba FOM/2799/2015 z dne 18. decembra 2015). Ta odredba namreč v členu 1, naslovljenem „Obveznost dovoljenja“, določa: „Za opravljanje dejavnosti dajanja v najem vozil z voznikom je treba za vsako vozilo, ki se želi uporabljati za to dejavnost, pridobiti dovoljenje za njeno opravljanje [...]“.

V sporu o glavni stvari se izpodbija ***Reglamento de ordenación de la actividad de transporte urbano discrecional de viajeros con conductor en vehículos de hasta nueve plazas que circula íntegramente en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona (odlok o ureditvi dejavnosti občasnega mestnega prevoza potnikov z voznikom v vozilih z največ devetimi sedeži, ki se izvaja na celotnem območju aglomeracije Barcelone)***, ki ga je 26. junija 2018 potrdil Consejo Metropolitano (metropolitanski svet) aglomeracije Barcelone (v nadaljevanju: AMB ali tožena stranka) in je objavljen v Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona (BOPB) z dne 9. julija 2018, pa tudi v Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC) št. 7897, z dne 14. junija 2019 (v nadaljevanju: RVTC), ki je začela veljati 25. julija 2018.

V uvodnem delu RVTC je, po navedbi njenih pravnih podlag na ravni države in avtonomne skupnosti Katalonije, poudarjeno, da gre za model prevoza potnikov, ki so ga na različne načine urejali javni organi in ki se popolnoma razlikuje od

drugod uveljavljenega modela, kjer je prevoz potnikov v različnih oblikah „liberaliziran“ v korist zasebnikov. Kot materialnopravna utemeljitev navedenega modela so v njej med razlogi navedeni okoljska in gospodarska trajnostnost, pa tudi nova območja za javno rabo, ki ni cestni promet. Poleg tega je navedeno, da to ni združljivo s spodbujanjem povečevanja števila cestnih vozil za najem z voznikom za mestni prevoz, za katerega se pogodba sklene z enim samim uporabnikom in za celotno zmogljivost avtomobila.

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

V skladu s členom 6 RVTC je aglomeracija Barcelone pristojna za podeljevanje, pregledovanje pogojev za podeljevanje in, po potrebi, razglasitev prenehanja veljavnosti dovoljenj za opravljanje teh storitev. Pravno urejanje navedene dejavnosti med drugim zajema ureditev dejavnosti, ureditev sistema dovoljenj in regulacijo sistema sankcij.

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

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

V prehodni določbi RVTC je priznana veljavnost predhodno podeljenih in še veljavnih dovoljenj ob začetku veljavnosti navedenega odloka, poleg tega pa je v zvezi z njimi določeno, da jih nadalje ureja in zanje velja nova zakonodaja. Prva dodatna določba omejuje skupno število dovoljenj na število dovoljenj, ki so bila podeljena na podlagi prehodne določbe. Poleg tega Instituto Metropolitano del

Taxi (organ za opravljanje taksi storitev) pooblašča, da predlaga začetek postopka za določitev največjega števila dovoljenj poleg tistih, ki so zajeta v prehodni določbi, in določa, da število veljavnih dovoljenj nikoli ne sme preseči razmerja ene licence VTC na vsakih 30 licenc za opravljanje taksi storitev.

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Že več let si taksiji in vozila, s katerimi se opravljajo storitve dajanja v najem vozil z voznikom (v nadaljevanju: VTC), konkurirajo pri storitvah mestnega prevoza potnikov.
- 2 Taksi storitve, ki sicer niso javne storitve v pravem pomenu, so vsekakor v splošnem interesu, zato zanje kot take veljata ureditev in omejitev števila licenc ter tarife, ki jih morajo predhodno potrditi upravni organi.
- 3 Za storitve VTC prav tako velja omejeno število dovoljenj. V času dejanskega stanja je bilo mogoče v njihovem okviru opravljati storitve „medmestnega“ in „mestnega“ prevoza na celotnem nacionalnem ozemlju (zlasti na ravni avtonomnih skupnosti ali regij), po tarifah, ki jih sicer ni treba predhodno potrditi, vendar zanje velja sistem dogovorjenih cen, ki omogoča, da uporabnik vnaprej pozna – in po potrebi elektronsko plača – celotni znesek storitve. Vozila VTC za razliko od taksijev ne morejo uporabljati voznih pasov za avtobuse, nimajo postaj na javnih cestah in ne morajo pobirati potnikov na ulici, če pogodba o storitvi ni bila predhodno sklenjena prek ustrezne računalniške aplikacije.
- 4 Tožeča stranka je eno od podjetij, ki opravljajo storitve VTC na območju aglomeracije Barcelone. Tožeča stranka je 10. julija 2018 vložila tožbo v upravnem sporu zoper odlok VTC, da bi se ta razveljavil. Navedeni tožbi je nasprotovala lokalna skupnost aglomeracija Barcelone, katere aglomeracijski svet je navedeni odlok potrdil 26. junija 2018.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 5 Tožeča stranka trdi, da je aglomeracija Barcelone s sprejetjem RVTC želela samo ovirati dejavnost podjetij VTC in s tem izključno ščititi interese sektorja taksi storitev z aglomeracijskim odlokom o storitvah VTC, ki je omejujoča ter v nasprotju z notranjim pravom in pravom Unije.
- 6 Tožeča stranka v bistvu meni, da so bile z RVTC kršene pravice do svobode ustanavljanja, do svobode gospodarske pobude in do lastnine, ker: (i) je bil z njo neupravičeno uveden sistem dvojnega dovoljenja, in sicer se poleg dovoljenja VTC (ki ga ureja pravo države, upravljajo pa ga avtonomne skupnosti ali regije) dodatno zahteva še aglomeracijsko dovoljenje, ki ga upravlja aglomeracija Barcelone, dodane pa so tudi nove zahteve glede na tiste, ki so določene v državni ureditvi sedanjih in prihodnjih dovoljenj VTC; (ii) je bila z njo iz aglomeracijske

licence izključena večina sedanjih in prihodnjih dovoljenj VTC, saj je bila uvedena omejitev, za katero ni prepričljive utemeljitve.

- 7 Tožena stranka je menila, da je RVTC v celoti združljiva s pravom Evropske unije.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 8 Predložitveno sodišče meni, da je mogoče člen 48(3) LOTT – ki je legitimacijski vir omejitev, določenih z RVTC glede števila licenc VTC – kolikor določa omejitev števila dovoljenj VTC brez kakršne koli utemeljitve, opredeliti za samovoljen.
- 9 Poleg tega ga je mogoče opredeliti tudi kot nasprotujočega: (i) svobodi ustanavljanja v skladu s členom 49 PDEU, saj škoduje vsem podjetjem VTC s sedežem v Evropski uniji, ki bi v določenem trenutku želela ustanoviti podjetje v Španiji, ker tega načrta ne bi mogla uresničiti zaradi določb člena 48(3) LOTT in števila že obstoječih dovoljenj VTC; (ii) dolžnosti, da se v skladu s členom 107(1) PDEU ne ovira trgovina v Evropski uniji.
- 10 Enak dvom glede združljivosti z zgoraj navedenimi predpisi prava Unije ima predložitveno sodišče v zvezi s sistemom „dvojnega dovoljenja“, ki velja za vozila VTC na območju aglomeracije Barcelone.
- 11 Člen 91 LOTT je v času dejanskega stanja določal, da so dovoljenja VTC omogočala opravljanje „mestnih in medmestnih storitev na celotnem nacionalnem ozemlju“. Dodajanje nove licence za aglomeracijo Barcelone za opravljanje mestnih storitev VTC na območju aglomeracije (za katero veljajo tudi dodatne zahteve) bi bilo morda mogoče obravnavati kot strategijo za čim večje zmanjšanje pristojnosti, povezanih s storitvami VTC, glede na taksi storitve; v zvezi s tem so bili predložitvenemu sodišču predloženi argumenti, ki pa v njem zbuja velike dvome glede njihove resnosti ali prepričljivosti.
- 12 Tudi Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija) je v sodbi z dne 4. junija 2018, št. 921, pritožba št. 438/2017, priznalo, da razmerje 1:30 ni utemeljeno.
- 13 Po vložitvi tožbe v upravnem sporu, ki je predmet spora o glavni stvari, je bil LOTT spremenjen z Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre (kraljeva uredba-zakon št. 13/2018 z dne 28. septembra) (BOE 236, z dne 29. septembra 2018), s katero: (i) se je ohranila kvota 1:30, navedena v členu 48(3) LOTT; (ii) se je storitev VTC omejila na „medmestni“ prevoz, s tem ko je bila določena ukinitvev storitev VTC na mestni ali aglomeracijski ravni v roku štirih let.
- 14 V obravnavanem primeru je to vodilo do potrditve novega aglomeracijskega odloka, ki je bil prav tako izpodbijan pri predložitvenem sodišču. Vendar je za rešitev obravnavanega spora – zlasti glede na navedeni globalni strateški okvir, ki

se lahko v prihodnje zlahka dolgo obdrži – potrebna razlaga prava Unije, za katero se prosi s tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe.

- 15 Po drugi strani predložitveno sodišče še vedno obravnava 14 tožb z enakim predmetom, pri čemer so eno med njimi vložila podjetja, povezana z mednarodnimi vozlišči.

DELOVNI DOKUMENT