

**Zadeva C-475/22****Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

15. julij 2022

**Predložitveno sodišče:**

Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija)

**Datum predložitvene odločbe:**

20. maj 2022

**Pritožnik:**

Maxi Mobility Spain, S. L. U.

**Nasprotne stranke v pritožbenem postopku:**

Comunidad de Madrid

Asociación Nacional del Taxi

Asociación Taxi Project 2.0

**Predmet postopka v glavni stvari**

- 1 Kasacijska pritožba zoper sodbo, s katero je bila zavrnjena tožba v upravnem sporu zoper odločbo avtonomne skupnosti – Dovoljenje za opravljanje storitve dajanja vozil z voznikom v najem (vozila za zasebni najem – VZN) – Omejitve – Omejitve števila dovoljenj VZN glede na število licenc za taksi

**Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe**

Predlog za sprejetje predhodne odločbe glede razlage – Člen 267 PDEU – Pravica do ustanavljanja – Pomoči, ki jih podelijo države – Člena 49 in 107 PDEU – Omejitve opravljanja storitev dajanja vozil z voznikom v najem (VZN) – Nacionalna zakonodaja, ki omejuje število dovoljenj VZN na razmerje eno dovoljenje VZN na vsakih trideset licenc za taksi – Združitev predloga za sprejetje predhodne odločbe s predlogom, ki ga je vložilo drugo predložitveno sodišče

## Vprašanja za predhodno odločanje

Španska nacionalna zakonodaja šteje, da gre pri vzdrževanju taksi službe za obliko mestnega prevoza z vozilom z voznikom v splošnem interesu, zaradi česar je predmet intenzivne upravne regulacije, da bi se zagotavljali cilji kakovosti, varstva uporabnikov, prometne politike in okoljske politike, vključno z nadzorom cen. Glede na to nacionalno zakonodajo:

1. Ali je s svobodo ustanavljanja združljiva uvedba omejitev za druge storitve mestnega prevoza z vozili z voznikom, kot so VZN, za katere velja načelo sorazmernosti, da se zagotovi združljivost in dopolnjevanje teh drugih modelov iste dejavnosti z modelom taksijev?
2. Ali je v primeru pritrdilnega odgovora na zgornje vprašanje združljivo s svobodo ustanavljanja, če se za opravljanje storitev mestnega prevoza z vozili z voznikom, ki niso taksiji, kot so VZN, določi konkreten omejevalni ukrep, s katerim se določi največji delež dovoljenj glede na licence za taksi, kakršen je ta, ki ga določa španska zakonodaja, in sicer 1/30, za katerega ob uporabi s strani pristojne uprave velja načelo sorazmernosti?
3. Ali je omejevalni ukrep za VZN, po katerem se določi razmerje dovoljenj 1/30 iz prejšnjega vprašanja, združljiv s prepovedjo državnih pomoči iz člena 107 Pogodbe o delovanju Evropske unije?

## Navedene sodna praksa in določbe prava Unije

Členi 49, 56, 102 in 107 PDEU.

Direktiva 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu.

Direktiva 2000/31/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 8. junija 2000 o nekaterih pravnih vidikih storitev informacijske družbe, zlasti elektronskega poslovanja na notranjem trgu (Direktiva o elektronskem poslovanju).

Obvestilo Komisije o dobro delujočem in trajnostnem lokalnem potniškem prevozu po naročilu (taksiji in vozila za zasebni najem) 2022/C 62/01

Sodba Sodišča z dne 20. decembra 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981).

Sodba Sodišča z dne 14. januarja 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9).

## Navedene sodna praksa in določbe nacionalnega prava

Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (zakon 16/1987 z dne 30. julija o ureditvi kopenskega prevoza (BOE 182 z dne 31. julija 1987), kakor je bil spremenjen s kraljevo uredbo-zakonom 3/2018 z dne 20. aprila (BOE 97 z dne 21. aprila 2019), v nadaljevanju: LOTT.

Člen 48 zakona LOTT 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 dovoljenj na ozemlju avtonomne skupnosti, kjer naj bi se uporabljala, in številom dovoljenj za prevoz potnikov v osebnih avtomobilih, ki se že uporabljajo 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 razmerju, navedeno v prejšnjem odstavku, če je pravilo, ki ga uporabijo, manj omejujoče od navedenega pravila.“

Reglamento de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (uredba za izvajanje zakona 16/1987 z dne 30. julija o ureditvi kopenskega prevoza), ki je bila potrjena s kraljevo odredbo 1211/1990 z dne 28. septembra (BOE 241 z dne 8. oktobra 1990).

Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (zakon 20/2013 z dne 9. decembra o zagotavljanju enotnosti trga (BOE 295 z dne 10. decembra 2013) (v nadaljevanju: LGUM).

Členom 5 LGUM, naslovljen „Načelo nujnosti in sorazmernosti ukrepov pristojnih organov“, določa:

„1. Pristojni organi, ki v okviru svojih pristojnosti določijo omejitve dostopa do gospodarske dejavnosti ali njenega opravljanja v skladu z določbami člena 17 tega zakona ali zahtevajo izpolnjevanje zahtev za razvoj dejavnosti, utemeljijo njihovo nujnost z varovanjem enega od nujnih razlogov v splošnem interesu, navedenih v

členu 3(11) zakona 17/2009 z dne 23. novembra o prostem dostopu do storitvenih dejavnosti in njihovem opravljanju.

2. Vsaka omejitev ali zahteva, določena v skladu s prejšnjim odstavkom, mora biti sorazmerna z navedenim nujnim razlogom v splošnem interesu in mora biti taka, da ni na voljo sredstva, ki bi manj omejeval ali manj izkrivljajal gospodarsko dejavnost.“

Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (zakon 17/2009 z dne 23. novembra o prostem dostopu do storitvenih dejavnosti in njihovem izvajanju (BOE 283 z dne 24. novembra 2009), v nadaljevanju: zakon 17/2009.

V skladu s členom 3(11) zakona 17/2009 se uporabljajo naslednje opredelitve:

„Nujni razlog v splošnem interesu“: razlog, kakor je opredeljen in razložen v sodni praksi Sodišča Evropskih skupnosti in je omejen na naslednje kategorije: javni red, javna varnost, civilna zaščita, javno zdravje, vzdrževanje finančnega ravnovesja v sistemu socialne varnosti, varstvo pravic, zaščita in zdravje potrošnikov, prejemnikov storitev in delavcev, zahteve po dobri veri v trgovinskem poslovanju, boj proti goljufiji, varstvo okolja in mestnega okolja, zdravje živali, intelektualna in industrijska lastnina, varovanje nacionalne zgodovinske in umetniške dediščine ter cilji socialne in kulturne politike.“

Sodba oddelka za upravne spore, tretji senat, Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) št. 921/2018 z dne 4. junija 2018.

### **Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari**

- 2 Taksiji in vozila, s katerimi se opravlja storitev dajanja vozila z voznikom v najem (VZN), si konkurirajo v storitvi mestnega prevoza potnikov.
- 3 Taksi služba je zasnovana kot način mestnega prevoza z osebni avtomobili in pomeni storitev v javnem interesu, za katero si pristojne uprave prizadevajo zagotoviti določeno raven kakovosti, varnosti in dostopnosti. Zato je močno regulirana, namen regulacije pa je zagotoviti te značilnosti, vključno z omejitvijo števila dovoljenj in določitev reguliranih tarif.
- 4 Število dovoljenj za opravljanje storitev VZN je prav tako omejeno, zlasti s pravilom razmerja 1 VZN/30 taksijev. Njihove tarife niso predmet predhodne odobritve, temveč zanje velja sistem dogovorjenih cen, ki uporabniku omogoča, da vnaprej pozna (in po potrebi plača prek spleta) celoten znesek storitve. Drugače od taksijev vozila VZN nimajo postajališč na javnih cestah in ne morejo pobirati potnikov na ulici, razen če je bila storitev predhodno naročena prek ustrezne računalniške aplikacije.

- 5 Pritožnica, Maxi Mobility Spain, S.L.U., je podjetje, ki zagotavlja storitve VZN. Pri oddelku za upravne spore (osmi senat) Tribunal Superior de Justicia de Madrid (vrhovno sodišče avtonomne skupnosti Madrid) je vložila tožbo v upravnem sporu zoper odločbo Viceconsejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid (regionalno ministrstvo za promet, stanovanja in infrastrukturo avtonomne skupnosti Madrid) z dne 14. novembra 2018, s katero je bila zavrnjena pritožba tožeče stranke zoper odločbo generalnega direktorja za promet z dne 25. aprila 2018. Z zadnjo od navedenih upravnih odločb je bila zavrnjena vloga tožeče stranke za izdajo 1000 dovoljenj za oddajanje vozil z vozniki v najem. Tožba je bila zavrnjena s sodbo z dne 10. februarja 2021, zoper katero je pritožnica vložila kasacijsko pritožbo pri predložitvenem sodišču (oddelek za upravne spore, tretji senat, Tribunal Supremo (vrhovno sodišče)).
- 6 Predložitveno sodišče je kasacijsko pritožbo sprejelo s sklepom z dne 9. septembra 2021, v katerem je navedlo, da obstaja interes, da se okrepi, pojasni ali popravi sodna praksa glede razmerja 1/30 med vozili z voznikom (VZN) in taksiji z vidika členov 49 PDEU (svoboda ustanavljanja), 102 PDEU (zloraba prevladujočega položaja) in 107 PDEU (državne pomoči) ter odloči, ali je primerno vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe, kot je predlagala pritožnica.

#### **Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari**

- 7 Pritožnica zatrjuje, da sta bili s sodbo, ki se izpodbija v kasacijskem postopku, kršeni svoboda ustanavljanja in prepoved državnih pomoči ter členi 49, 102 in 107 PDEU, ker se je zavrnitev izdaje dovoljenj za VZN, za katera se je zaprosilo na podlagi člena 48 LOTT, v različici, ki je veljala v času vložitve zahteve, zaradi prekoračitve razmerja 1/30 med taksiji in VZN, štela za zakonito. Meni tudi, da je Tribunal Superior de Justicia de Madrid (vrhovno sodišče avtonomne skupnosti Madrid) kršilo njeno pravico do učinkovitega pravnega sredstva, ker ni vložilo predloga za sprejetje predhodne odločbe. Pritožnica je predložitvenemu sodišču predlagala, naj pri Sodišču Evropske unije vložijo predlog za sprejetje predhodne odločbe. Poleg tega je zahtevala tudi prekinitev kasacijskega postopka in drugih podobnih postopkov, dokler Sodišče Evropske unije ne odloči o vprašanih za predhodno odločanje, ki se med drugim nanašajo na razmerje 1/30 med taksiji in VZN, ki jih je postavil oddelek za upravne spore Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrhovno sodišče avtonomne skupnosti Katalonije) v DDP v zadevi C-50/21. Predložitveno sodišče je ta zadnji predlog zavrnilo, potem ko je zaslišalo ostale stranke v postopku.
- 8 Nasprotne stranke v kasacijskem postopku (Comunidad de Madrid (skupnost Madrid), Asociación Nacional del Taxi (nacionalno združenje taksijev) in združenje Taxi Project 2.0) zanikajo navedene kršitve prava Unije, se sklicujejo na sodbo oddelka za upravne spore, tretji senat, Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) št. 921/2018 z dne 4. junija 2018. in zanikajo, da bi Tribunal Superior de Justicia de Madrid (vrhovno sodišče avtonomne skupnosti Madrid) moralo vložiti

predlog za sprejetje predhodne odločbe, zato da pravica do učinkovitega pravnega sredstva ne bi bila kršena. Comunidad de Madrid trdi, da je treba pritožbo zavrniti, in meni, da ni treba vložiti predloga za sprejetje predhodne odločbe. Asociación Nacional del Taxi in združenje Taxi Project 2.0 pa opozarjata, da se v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrhovno sodišče avtonomne skupnosti Katalonije) v DDP v zadevi C-50/21, napačno razlaga sodna praksa predložitvenega sodišča in ne odraža objektivno zakonodajnega in dejanskega okvira sektorja. Zato menita, da bi bilo treba v tej zadevi vložiti drugačen predlog za sprejetje predhodne odločbe, kakor sta navedli v svojih ugovorih. V vsakem primeru obe instituciji menita, da je treba kasacijsko pritožbo zavrniti.

### **Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe**

- 9 Za boljše razumevanje sproženega pravnega spora vzame predložitveno sodišče za podlago sodbo št. 921/2018 z dne 4. junija 2018, da spomni na razvoj zakonodaje v zvezi z omejitvami storitev VZN in sodno prakso na tem področju. Osredotoča se zlasti na člen 48 LOTT, ki določa pravilo razmerja 1 VZN/30 taksijev, ter na člen 5 LGUM in člen 3(11) zakona 17/2009, ki se nanašata na pojem nujnega razloga v splošnem interesu, ki dovoljuje uvedbo omejitev gospodarske dejavnosti.
- 10 Predložitveno sodišče pojasnjuje, da zaradi omenjenih omejitev, ki jih nacionalna zakonodaja določa za storitve VZN in zlasti pravilo razmerja 1 VZN/30 taksijev, dvomi o združljivosti te zakonodaje s svobodo ustanavljanja (člen 49 PDEU) in s prepovedjo državnih pomoči (člen 107 PDEU).
- 11 V zvezi z dvomi z vidika svobode ustanavljanja predložitveno sodišče meni, da je cilj javne politike, da se ohrani storitev mestnega prevoza s taksiji, ki je močno regulirana, pri čemer regulacija vključuje nadzor cen, z namenom, da se zagotovi izpolnjevanje določenih zahtev v splošnem interesu in interesu uporabnikov, nujni razlog v splošnem interesu v smislu člena 5 LGUM in člena 3(11) zakona 17/2009, ki omogočata uvedbo omejitev za gospodarsko dejavnost.
- 12 Poleg tega predložitveno sodišče poudarja, da čeprav je res, da so tako taksiji kot storitve VZN predmet upravnega urejanja, niso urejeni na enaki stopnji ali enako intenzivno, saj je to urejanje pri taksijih veliko večje in vključuje nadzor nad cenami, da bi se zagotovila določena raven kakovosti in prilagoditve potrebam mestnega prevoza, ki jih določijo javni organi, ureditev VZN pa je omejena na določene minimalne ravni kakovosti, varnosti in storitev za uporabnike. V zvezi s tem ob sklicevanju na trditve Komisije v zvezi z vprašanjem za predhodno odločanje, ki ga je Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrhovno sodišče avtonomne skupnosti Katalonije) postavilo v DDP zadevi C-50/21, poudarja, da gre za vprašanje konkurence v isti dejavnosti ne toliko med različnimi podjetji, temveč med dvema sistemoma mestnega prevoza z vozniki. In da v nasprotju z ureditvijo VZN, ki je omejena na zagotavljanje minimalne kakovosti in pravic

uporabnikov, močnejša regulacija taksijev omogoča izpolnjevanje ciljev, kot je dostopnost za ljudi brez pametnih telefonov, kot so starejši, osebe z manjšimi finančnimi sredstvi ali invalidi, kar je za poslovni model VZN bolj problematično. Skratka, po mnenju predložitvenega sodišča nacionalno pravo šteje ohranitev modela mestnega prevoza z voznikom, ki se nanaša na taksije, za nujni razlog v splošnem interesu, ki mu omogoča, da uvede določene omejitve za druge modele mestnega prevoza z voznikom, za katere pa pritožnica meni, da kršijo svobodo ustanavljanja.

- 13 V zvezi z dvomi z vidika prepovedi državnih pomoči se predložitveno sodišče sklicuje na sodbo Sodišča z dne 14. januarja 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9), v zvezi z uporabo avtobusnega pasu s strani londonskih taksijev, ter na trditve, ki jih je v zvezi s tem podala Komisija v okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrhovno sodišče avtonomne skupnosti Katalonija) v zadevi C-50/21. Glede na razliko med omejitvijo dovoljenj in ukrepom uporabe avtobusnega pasu, ki je bil obravnavan v zadevi Eventech, ter glede na evropsko razsežnost spora med taksiji in drugimi storitvami vozil z voznikom meni, da je glede na predlog pritožnice primerno, da se odpravijo vsi dvomi, ki so se pojavili v zvezi z državno pomočjo. Zato meni, da je primerno zastaviti vprašanje, ali je v skladu s prepovedjo državnih pomoči, določeno v členu 107 PDEU, omejitev števila dovoljenj za VZN, ki jih je mogoče izdati v razmerju s številom izdanih dovoljenj za taksije, saj je taksi služba model mestnega prevoza, za katerega nacionalni zakonodajalec meni, da je v javnem interesu, in je močno reguliran, ki vključuje odobritev cen s strani pristojnega lokalnega organa.
- 14 Predložitveno sodišče je v zvezi s predlogom za sprejetje predhodne odločbe Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrhovno sodišče avtonomne skupnosti Katalonija) (zadeva C-50/21) podalo več pripomb. Poudarja, da sklep Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrhovno sodišče avtonomne skupnosti Katalonija), s katerim so bila postavljena vprašanja za predhodno odločanje, izhaja iz predpostavke, da pravilo razmerja 1 VZN/30 taksijev ni utemeljeno, in v podporo tej trditvi navaja sodbo predložitvenega sodišča št. 921/2018 z dne 4. junija 2018. Meni, da sklep, ki ga je v sodbi št. 921/2018 sprejelo Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrhovno sodišče avtonomne skupnosti Katalonija), ni v skladu z realnostjo. Prvič, predložitveno sodišče navaja, da je v svoji sodbi preučilo utemeljitev, ki obstaja v španskem pravnem sistemu za uvedbo omejitev dejavnosti VZN, in sicer legitimno možnost javnih organov, da v javnem interesu ohranijo mestni taksi prevoz z močnim upravnim posredovanjem. Drugič, v zvezi s količinsko omejitvijo 1 VZN/30 taksijev navaja, da je v svoji sodbi pokazalo, da čeprav uprava ni utemeljila posebnega razmerja 1/30, ga niso izpodbijale niti stranke v postopku, ki so bile nasprotne stranke v postopku, predvsem pa je poudarilo, da gre za najvišjo omejitev, ki jo lahko organi avtonomnih skupnosti in lokalni organi zmanjšajo, če to zahteva načelo sorazmernosti. To pomeni, da je številčna omejitev dovoljenj VZN v primerjavi s taksiji upravičena le, če je potrebna za zagotovitev pravilnega delovanja taksi službe, in vedno ob upoštevanju najvišje meje 1/30. Predložitveno sodišče prav

tako meni, da vprašanja Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrhovno sodišče avtonomne skupnosti Katalonija) v DDP v zadevi C-50/21, kot so oblikovana, prejudicirajo odgovor. Poleg tega Sodišču Evropske unije predlaga, naj njegova vprašanja za predhodno odločanje združi z vprašanji, ki jih je v zadevi C-50/21 postavilo Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrhovno sodišče avtonomne skupnosti Katalonija).

DELOVNI DOKUMENT