

**Predmet C-50/21****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

29. siječnja 2021.

**Sud koji je uputio zahtjev:**Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Visoki sud Katalonije,  
Španjolska)**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

19. siječnja 2021.

**Tužitelj:**

Prestige and Limousine, S. L.

**Tuženik:**

Área Metropolitana de Barcelona

**Predmet glavnog postupka**

Upravna tužba protiv uredbe lokalnog tijela – Prijevoz putnika – Dozvola za pružanje usluge privatnog najma vozilâ uz vozača (VPN) – Ograničenja – Ograničenje broja dozvola za VPN ovisno o broju dozvola za taksi – Zahtjev dvostrukog odobrenja za pružanje usluge VPN-a isključivo na području aglomeracije Barcelone

**Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Sloboda poslovnog nastana – Državne potpore – Članak 49. i članak 107. stavak 1. UFEU-a – Nacionalni propis kojim se broj dozvola za vozila za privatni najam uz vozača (VPN) na području aglomeracije Barcelone ograničava na omjer od jedne dozvole na svakih trideset dozvola za taksi – Nacionalni propis kojim se zahtjeva dvostruko odobrenje i ispunjavanje dodatnih kriterija za gradsku uslugu privatnog najma vozilâ uz vozača (VPN)

## Prethodna pitanja

1. Protive li se članku 49. i članku 107. stavku 1. UFEU-a dva nacionalna propisa, zakonodavni i regulatorni, kojima se odobrenja za VPN-e bez opravdanog razloga ograničavaju na omjer od jednog odobrenja na svakih trideset dozvola za taksi ili manje?
2. Protivi li se članku 49. i članku 107. stavku 1. UFEU-a nacionalni propis kojim se bez opravdanog razloga uspostavljaju drugo odobrenje i dodatni kriteriji za VPN-e koji namjeravaju pružati usluge u gradu?

## Navedene odredbe prava Unije

Članci 49. i 107. UFEU-a

Presuda Suda od 20. prosinca 2017., Asociación Profesional Elite Taxi, C- 434/15, EU:C:2017:98120

## Navedene odredbe nacionalnog prava

Člankom 43. Leya 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (Zakon br. 16/1987 o organizaciji kopnenog prijevoza od 30. srpnja) (BOE br. 182. od 31. srpnja 1987.), izmijenjenog 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 2018.), u daljnjem tekstu: LOTT, za dodjelu odobrenja za javni prijevoz zahtijeva se da poduzeće koje je podnositelj zahtjeva dokaže, među ostalim, da je ispunilo navedene druge posebne uvjete koji su potrebni za prikladno pružanje usluga uređenih zakonom, uzimajući u obzir načela proporcionalnosti i nediskriminacije.

U skladu s člankom 48. tog zakona:

„1. Dodjela odobrenjâ 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 vozilâ 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 vozilâ 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.”

Člankom 91. LOTT-a određuje se da odobrenja za javni prijevoz omogućavaju obavljanje usluga na cijelom nacionalnom državnom području, bez ograničenja s obzirom na polazište ili odredište usluge prijevoza, i da se iz toga izuzimaju, među ostalim, odobrenja koja omogućavaju privatni najam vozila uz vozača, koja moraju poštovati uvjete koji se, ovisno o slučaju, propisuju u pogledu polazišta, odredišta ili rute usluga prijevoza.

LOTT se provodi odgovarajućim Reglamentom de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (Uredba o Zakonu o organizaciji kopnenog prijevoza), koji se mijenjao u više navrata. U pogledu potonje uredbe treba istaknuti Orden FOM/36/2008, de 9 de enero (Odluka FOM/36/2008 od 9. siječnja), kojim se provodi odjeljak 2. poglavlja IV. glave V., u području privatnog najma vozila uz vozača, Uredbe o Zakonu o organizaciji kopnenog prijevoza, koji je pak izmijenjen Ordenom FOM/2799/2015, de 18 de diciembre (Odluka FOM/2799/2015 od 18. prosinca). Međutim, člankom 1. te odluke, naslovljenim „Obveza odobrenja”, utvrđuje se da je „za obavljanje djelatnosti privatnog najma vozila uz vozača potrebno dobivanje odobrenja za svako vozilo koje se namjerava upotrebljavati u tu svrhu [...]”.

U glavnom postupku pobija se *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 (Uredba o organizaciji djelatnosti diskrecijskog gradskog prijevoza putnika uz vozača u vozilima do devet mjesta koji se u potpunosti obavlja na području aglomeracije Barcelone)*, koji je 26. lipnja 2018. donio Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona (Upravno vijeće aglomeracije Barcelone, Španjolska; u daljnjem tekstu: AMB ili tuženik) i koji je objavljen u Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona (Službeni list provincije Barcelone; BOPB) 9. srpnja 2018. i u Diariu Oficial de la Generalitat de Catalunya (Službeni list katalonske vlade; DOGC) br. 7897 od 14. lipnja 2019., u daljnjem tekstu; RVTC, a koji je stupio na snagu 25. srpnja 2018.

U preambuli RVTC-a, nakon upućivanja na pravne osnove u nacionalnom pravu i propisima autonomne zajednice Katalonije, naglašava se da je riječ o obliku prijevoza putnika u kojem sudjeluju javne vlasti na različite načine, potpuno drukčijem od oblika koji postoje drugdje, gdje su različiti oblici prijevoza putnika „liberalizirani” u korist pojedinaca. Kao materijalno opravdanje tog oblika navode se potreba za gospodarskom održivosti i održivosti u pogledu okoliša, kao i potreba za novim javnim površinama koje nisu namijenjene cestovnom prometu.

Tvrđi se da se one ne mogu uskladiti s poticanjem povećanja broja cestovnih vozila u gradskom prijevozu za privatni najam uz vozača i najam za jednog korisnika i za cijelo vozilo.

U skladu s člankom 1., cilj je RVTC-a organizacija djelatnosti diskrecijskog prijevoza putnika u vozilima s do devet mjesta kao gradskog prijevoza koji se u cijelosti obavlja na području aglomeracije. Njegovim člankom 2. utvrđuje se da je njegovo područje primjene ograničeno na područje aglomeracije Barcelone. Člankom 3. definira se pak usluga prijevoza putnika u vozilima uz vozača veličine do devet mjesta, uključujući osobu koja vozi (VPN), kao usluga koja se obavlja za tuđi račun plaćanjem određenog iznosa i koja se ne obavlja u skladu s itinerarom linijskog prijevoza ili mrežama linija određenog područja ni s prethodno utvrđenim redom vožnje, u kojoj se plaćanje izvršava na temelju ugovora s jednim korisnikom i za cijelo vozilo. Člankom 5. aglomeraciji Barcelone (lokalnom tijelu) povjerava se izvršavanje ovlasti za administrativno sudjelovanje u tim uslugama posredstvom Instituta Metropolitana del Taxi (Institut za usluge taksija aglomeracije Barcelone, IMET).

U skladu s člankom 6. RVTC-a, na aglomeraciji Barcelone je da dodjeljuje odobrenja, preispituje uvjete dodjele i, ako je potrebno, proglasi da odobrenja za pružanje takvih usluga više ne vrijede. Organizacija djelatnosti uključuje, među ostalim, donošenje propisa o djelatnosti, donošenje propisa o pravilima za dodjelu odobrenja i uređenje sustava kažnjavanja.

Člankom 7. RVTC-a utvrđuje se da za pružanje navedene usluge, u okviru područja jedinstvenog upravljanja gradskim prijevozom koje je uspostavljeno na području aglomeracije Barcelone, nositelj prethodno mora dobiti odobrenje za svako vozilo kojim mu se omogućava da njime obavlja navedenu djelatnost. Stavcima 4. i 5. tog članka naglašava se da se na tom teritorijalnom području usluga može pružati samo uz odobrenje koje je dodijelila aglomeracija Barcelone, s tim polazištem i odredištem, i da uz navedeno odobrenje moraju postojati ostala odobrenja koja dodjeljuju druge javne službe s obzirom na svoju nadležnost.

Članak 10. RVTC-a naslovljen je „Utvrđivanje broja odobrenja” i njime se određuje da je na aglomeraciji Barcelone da utvrdi najviši broj istodobno važećih odobrenja, s obzirom na potrebu da se građanima zajamči dostatnost usluge u najboljim uvjetima, ne dovodeći u pitanje jamstvo ekonomske isplativosti gospodarskih subjekata.

Prijelaznom odredbom RVTC-a priznaje se valjanost odobrenja koja su prethodno dodijeljena, a koja vrijede u trenutku stupanja na snagu navedene uredbe, te se njome utvrđuje da se odobrenja uređuju novim propisima i podliježu im. Prvom dodatnom odredbom ograničava se pak ukupan broj odobrenja na odobrenja dodijeljena u skladu s prijelaznom odredbom. Usto, Institutu za usluge taksija aglomeracije Barcelone daje se ovlast da predloži početak postupka određivanja najvišeg broja odobrenja koji može prijeći broj odobrenja predviđen prijelaznom odredbom te se određuje da broj istodobno važećih odobrenja ni u kojem slučaju

ne može premašiti omjer od jedne dozvole za VPN na svakih trideset dozvola za taksi.

### **Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka**

- 1 Taksiji i vozila koja pružaju uslugu privatnog najma vozila uz vozača (u daljnjem tekstu: VPN) već se godinama natječu u usluzi gradskog prijevoza putnika.
- 2 Usluga taksija, iako nije javna usluga u užem smislu, jest od općeg interesa i kao takva, podliježe uređenju i ograničenjima u pogledu broja dozvola, a za tarife je potrebno prethodno upravno odobrenje.
- 3 Broj odobrenja ograničen je i za uslugu VPN-a. U vrijeme nastanka činjenica VPN-i su mogli pružati usluge „međugradskog” i „gradskog” prijevoza na cijelom nacionalnom državnom području (osobito na području autonomnih zajednica ili regija), prema tarifama za koje nije bilo potrebno prethodno odobrenje, ali prema usklađenom cjeniku koji je korisniku omogućavao da unaprijed zna ukupan iznos usluge i da ga, ovisno o slučaju, plati elektronički. Za razliku od taksija, VPN-i nisu mogli upotrebljavati autobusni prometni trak, nisu imali stajališta na javnim prometnicama i nisu mogli ukrcavati putnike na ulici ako usluga nije prethodno ugovorena na odgovarajućoj informatičkoj aplikaciji.
- 4 Tužitelj je jedno od poduzeća koja pružaju usluge VPN-a na području aglomeracije Barcelone. Tužitelj je 10. srpnja 2018. podnio upravnu tužbu protiv Uredbe o VPN-u i zahtijevao da se ona poništi. Toj se tužbi usprotivilo lokalno tijelo, aglomeracija Barcelone, čije je Upravno vijeće donijelo navedenu uredbu 26. lipnja 2018.

### **Ključni argumenti stranaka glavnog postupka**

- 5 Tužitelj tvrdi da je donošenjem RTVC-a aglomeracija Barcelone samo nastojala narušiti djelatnost poduzeća VPN-a s jednim ciljem, odnosno da zaštiti interese sektora taksija uspostavljanjem ograničavajućeg uređenja usluge VPN-a na području aglomeracije koje se protivi nacionalnom pravu i pravu Unije.
- 6 Tužitelj u bitnome smatra da je RVTC doveo do dviju povreda prava, povede slobode poslovnog nastana te slobode poduzetništva i prava vlasništva, time što je njime i. na neopravdan način uveden sustav dvostrukog ovlaštenja, odnosno odobrenju za VPN (koje je uređeno nacionalnim pravom, a kojim upravljaju autonomne zajednice ili regije) dodana je dozvola za aglomeraciju, kojom upravlja AMB, s dodatnim kriterijima u odnosu na one predviđene državnim propisima o odobrenjima za VPN-e; ii. iz dozvole za aglomeraciju izuzeta većina postojećih i budućih odobrenja za VPN-e uvođenjem ograničenja bez opravdanog razloga.
- 7 Tuženik je smatrao da je RVTC u potpunosti usklađen s pravom Europske unije.

**Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku**

- 8 Sud koji je uputio zahtjev smatra da se članak 48. stavak 3. LOTT-a, zakonski izvor ograničenja utvrđenih u RTVC-u u pogledu broja dozvola za VPN-e, može kvalificirati kao proizvoljan jer bez ikakvog opravdanja ograničava broj odobrenja za VPN-e.
- 9 Osim toga, mogao bi se kvalificirati kao protivan: i. slobodi poslovnog nastana u skladu s člankom 49. UFEU-a jer utječe na sva poduzeća VPN-a sa sjedištem u Europskoj uniji koja bi u nekom trenutku možda bila zainteresirana poslovno se nastaniti u Španjolskoj, što ne bi mogla ostvariti zbog odredbi članka 48. stavka 3. LOTT-a, s obzirom na broj već postojećih odobrenja za VPN-e; ii. dužnosti da se u Europskoj uniji ne narušava trgovina u skladu s člankom 107. stavkom 1. UFEU-a.
- 10 Sud koji je uputio zahtjev na jednak način dvoji o usklađenosti „dvostrukog odobrenja”, kojem podliježu VPN-i u području aglomeracije Barcelone, s prethodno navedenim odredbama prava Unije.
- 11 U vrijeme nastavka činjenica člankom 91. LOTT-a bilo je utvrđeno da se odobrenjima za VPN-e omogućuje pružanje „usluge gradskog i međugradskog prijevoza na cijelom nacionalnom državnom području”. Dodavanje dozvole aglomeracije Barcelone za pružanje usluga gradskog prijevoza VPN-om na području aglomeracije (koja, usto, podliježe dodatnim kriterijima) možda bi se moglo smatrati strategijom čiji je cilj smanjiti tržišno natjecanje između usluga VPN-a i taksija na najmanju moguću mjeru, i to na temelju argumenata zbog kojih sud koji je uputio zahtjev trenutačno ozbiljno dvoji o njegovoj ozbiljnosti i valjanosti.
- 12 Presudom br. 921 od 4. lipnja 2018., tužba br. 438/2017, i Tribunal Supremo (Vrhovni Sud, Španjolska) priznao je da omjer 1:30 nije opravdan.
- 13 Nakon podnošenja upravne tužbe koja je predmet glavnog postupka, LOTT je izmijenjen Real Decreto-leyem 13/2018, de 28 de septiembre (Kraljevska uredba sa zakonskom snagom br. 13/2018 od 28. rujna) (BOE br. 236 od 29. rujna 2018.), kojim se: i. zadržava kvota 1:30 iz članka 48. stavka 3. LOTT-a i ii. ograničava usluga VPN-a na „međugradski” prijevoz utvrđivanjem prestanka usluga VPN-a na gradskom području i području aglomeracije na rok od četiri godine.
- 14 U predmetnom slučaju, to je dovelo do donošenja nove uredbe na području aglomeracije koja je također pobijana pred sudom koji je uputio zahtjev. Međutim, tumačenje prava Unije koje se traži ovim zahtjevom za prethodnu odluku smatra se nužnim za rješavanje ovog spora, osobito s obzirom na navedeni opći strateški kontekst, čija projekcija može lako ostati prisutna.
- 15 Osim toga, pred sudom koji je uputio zahtjev vodi se još četrnaest tužbi s istim predmetom, a neke od njih podnijela su poduzeća povezana s međunarodnim platformama.