



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MACIEJA SZPUNARA
od 15. prosinca 2022.¹

Predmet C-50/21

Prestige and Limousine, S. L.
protiv

Àrea Metropolitana de Barcelona,
Asociación Nacional del Taxi (ANTAXI),
Asociación Profesional Elite Taxi,
Sindicat del Taxi de Catalunya (STAC),
TAPOCA VTC1 SL,
Agrupació Taxis Companys

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Visoki sud Katalonije, Španjolska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članci 49. i 107. UFEU-a – Vozila za privatni najam (VPN-ovi) – Ograničenje broja dozvola za pružanje usluga VPN-ova s obzirom na broj dozvola za pružanje usluga taksija – Sustav odobrenja koji zahtijeva ishodenje druge dozvole za obavljanje djelatnosti”

I. Uvod

1. Tržišta u tranziciji stvaraju probleme zakonodavcima i onima koji tumače i primjenjuju pravo. Geopolitičke okolnosti, tehnologija i društva te prateći zahtjevi potrošača neprestano se mijenjaju. Istodobno se javljaju novi igrači, tehnologije i dobavljači. Oni remete postojeće okolnosti. Mijenjaju *status quo*, katkad privremeno, često zauvijek. Ako je tržište u određenoj mjeri uređeno, novopridošlim je subjektima, koji se često koriste novim poslovnim modelima, obično teško probiti se.

2. Djelatnost taksija u čitavoj Europi može poslužiti kao studija tržišta u tranziciji. U mnogim mjestima diljem Europske unije pružatelji usluga taksija oduvijek su bili zaštićeni od konkurencije zahvaljujući državnim propisima², ali internetske platforme počele su izrazito revno, precizno i učinkovito pružati usluge lokalnog prijevoza putnika na zahtjev. To je ne samo doprinijelo većoj transparentnosti u svim fazama pružanja usluga lokalnog prijevoza, pri čemu

¹ Izvorni jezik: engleski

² Za sveobuhvatan pregled, vidjeti „Istraživanje o prijevozu putnika taksijima, najamnim vozilima s vozačem i putem *ridesharinga* u Uniji. Konačno izvješće”, Bruxelles, 2016., str. 8., 31. i 32. Istraživanje je dostupno na: <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2017-05/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf>.

ponuda susreće potražnju s mnogo većom preciznošću nego prije, već je ujedno povećalo i ponudu i potražnju. Kada je riječ o vozačima, danas je mnogo lakše postati vozač i pružati usluge preko platforme, dok potrošači imaju veću kontrolu nad time kako, gdje i za koju će cijenu biti prevezeni. Nadalje, lokalni privatni prijevoz postao je cjenovno pristupačniji te je cjenovna prepreka njegovu korištenju za potrošače znatno smanjena. Osobe koje si prije nisu mogle priuštiti privatni prijevoz sada često to mogu. Sve je to dovelo do stanja stvari u kojem je granica između tradicionalnih taksi službi i novih igrača na tržištu postala manje jasna te u kojem se njihove usluge preklapaju. Osim toga, to je dovelo do određenog uzajamnog unapređivanja u smislu da se tradicionalni pružatelji usluga taksija sve više koriste internetskim aplikacijama kako bi odgovorili na potražnju.

3. Kao što je to Sud itekako svjestan, ni aglomeracija Barcelone (u daljnjem tekstu: AMB) nije izbjegla taj trend te ovo nije prvi put da se pred Sudom pojavilo pitanje usluga lokalnog prijevoza putnika na zahtjev u Barceloni. Osobito, Sud je u znamenitoj presudi Asociación Profesional Elite Taxi³ pojasnio da određene internetske platforme pružaju uslugu u području prijevoza, zbog čega nisu primjenjive ni odredbe Direktive 2006/123/EZ⁴ ni odredbe Direktive 2000/31/EZ⁵ ni sloboda pružanja usluga predviđena člankom 56. UFEU-a, što znači da mjere država članica nije moguće ocjenjivati s obzirom na te odredbe. Osobito, takvi se poduzetnici ne mogu osloboditi obveza koje imaju kao pružatelji usluga prijevoza tako da propise država članica „izbjegavaju” pozivajući se na Direktivu 2000/31, koja po definiciji ne nameće mnogo obveza pružateljima internetskih usluga.

4. Istodobno, dobro je poznato da sloboda poslovnog nastana predviđena člankom 49. UFEU-a jest primjenjiva na usluge u području prijevoza. To je polazišna točka u ovom predmetu: od Suda se traži da presudi je li ravnoteža koju je španjolski zakonodavac uspostavio između tradicionalnih usluga taksija i usluga prijevoza koje se obavljaju putem vozila za privatni najam (VPN-ovi)⁶ u skladu sa zahtjevima članka 49. UFEU-a.

5. Tradicionalni model usluga taksija i u Barceloni se našao pred izazovom. Uz njega se usporedno razvio sustav usluga lokalnog prijevoza putnika na zahtjev te su se pojavili VPN-ovi. U Španjolskoj su se usluge VPN-ova tradicionalno smatrale ograničenima na gradski prijevoz. Međutim, one su pronašle svoj put do međugradskog prijevoza. Osobito, kada je riječ o potonjem aspektu, posebice iz perspektive potrošača, VPN-ovi su taksiji po svemu osim po imenu zato što: klijentima nude prijevoz za naknadu. Istodobno, pružatelji tih usluga u AMB-u imaju manje prava (primjerice, zabranjeno im je koristiti se kolničkim trakama namijenjenima autobusima i taksijima) i manje obveza (nema fiksnih naknada te se pružanje usluge klijentu može odbiti).

6. Kako je model usluga VPN-ova postao žrtva vlastita uspjeha te je na tržište pristizalo sve više njihovih pružatelja, španjolski se regulator umiješao na državnoj i lokalnoj razini. Za pružanje tih usluga u AMB-u mora se ishoditi dozvola, a samo se jedna takva dozvola dodjeljuje na svakih

³ Vidjeti presudu od 20. prosinca 2017. (C-434/15, EU:C:2017:981, t. 48.). To je zato što, osobito, Uber kontrolira sve važne aspekte usluge gradskog prijevoza: cijenu, očito, ali i minimalne sigurnosne uvjete putem prethodnih zahtjeva o vozačima i vozilima, dostupnost ponude prijevoza poticanjem vozača da rade u trenucima i na mjestima velike potražnje, ponašanje vozača s pomoću sustava ocjenjivanja i mogućnost isključivanja s platforme. Vidjeti moje mišljenje u predmetu Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:364, t. 51.).

⁴ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL 2006., L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.)

⁵ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2000. o određenim pravnim aspektima usluga informacijskog društva na unutarnjem tržištu, posebno elektroničke trgovine (Direktiva o elektroničkoj trgovini) (SL 2000., L 178, str. 1.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 39., str. 58.)

⁶ VPN-ovi se često nazivaju i „TAV-ovi”: turistički (putnički) automobili (vozila) s vozačem. U ovom ću mišljenju radi jednostavnosti dosljedno koristiti naziv „VPN-ovi”.

trideset dozvola dodijeljenih za pružanje usluga taksija. To u praksi znači, s obzirom na to da je broj dozvola za pružanje usluga taksija stabilan zadnjih 35 godina, da novopridošli subjekti na tržištu usluga VPN-ova ne mogu doći do tih dozvola.

7. U ovom ću mišljenju predložiti Sudu da utvrdi da se postojeći sustav u AMB-u protivi slobodi poslovnog nastana predviđenoj člankom 49. UFEU-a. On čini neproporcionalno ograničenje te temeljne slobode.

II. Pravni okvir

8. Prema članku 43. Leya 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres (Zakon br. 16/1987 o organizaciji kopnenog prijevoza) od 30. srpnja 1987. (BOE br. 182 od 31. srpnja 1987.), kako je izmijenjen Kraljevskom uredbom sa zakonskom snagom br. 3/2018 od 20. travnja 2018. (BOE br. 97 od 21. travnja 2018.) (u daljnjem tekstu: LOTT), za dodjelu dozvola za obavljanje javnog prijevoza zahtijeva se da poduzetnik koji je podnositelj zahtjeva dokaže, među ostalim, da ispunjava druge posebne uvjete koji su u skladu s propisima potrebni za prikladno pružanje usluga, uzimajući u obzir načela proporcionalnosti i nediskriminacije.

9. Članak 48. LOTT-a predviđa sljedeće:

„1. Dodjela dozvola za obavljanje javnog prijevoza uređena je propisima tako da se može odbiti samo ako se ne ispunjavaju za to utvrđeni uvjeti.

2. Međutim, u skladu s pravilima Europske unije i ostalim primjenjivim odredbama, kada je ponuda javnog prijevoza putnika u osobnim vozilima količinski ograničena na regionalnom ili lokalnom području, mogu se propisati ograničenja za dodjelu novih dozvola za obavljanje međugradskog prijevoza u toj skupini vozila i dozvola za privatno iznajmljivanje vozila s vozačem.

3. Ne dovodeći u pitanje odredbe prethodnog stavka, kako bi se održala prikladna ravnoteža između ponuda obaju oblika prijevoza, dodjela novih dozvola za privatno iznajmljivanje vozila s vozačem može se odbiti ako omjer broja postojećih dozvola na području autonomne zajednice u kojoj se namjeravaju koristiti i broja dozvola za obavljanje javnog prijevoza putnika u osobnim vozilima na tom istom području nadmašuje omjer od jedne prvonavedene dozvole na svakih trideset potonjih dozvola.

Međutim, autonomne zajednice kojima je država delegirala ovlasti u području dozvola za privatno iznajmljivanje vozila s vozačem mogu izmijeniti pravilo proporcionalnosti navedeno u prethodnom stavku, pod uvjetom da je pravilo koje uvedu manje ograničavajuće.”

10. Članak 91. LOTT-a predviđa da dozvole za obavljanje javnog prijevoza omogućavaju obavljanje usluga na cijelom državnom području, bez ograničenja u pogledu polazišta ili odredišta usluge prijevoza, i da se iz toga izuzimaju, među ostalim, dozvole koje omogućavaju privatno iznajmljivanje vozila s vozačem, koje moraju poštovati eventualno propisane uvjete u pogledu polazišta, odredišta ili rute usluga prijevoza.

11. LOTT je proveden Reglamentom de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (Uredba o provedbi Zakona o organizaciji kopnenog prijevoza) (u daljnjem tekstu: ROTT), koji je nekoliko puta izmijenjen.

12. Dio ROTT-a je pak proveden Ordenom FOM/36/2008 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 (Odluka FOM/36/2008 o provedbi drugog odjeljka poglavlja IV. glave V., koji se odnosi na privatno iznajmljivanje vozila s vozačem, Uredbe o provedbi Zakona o organizaciji kopnenog prijevoza) od 9. siječnja 2008. (u daljnjem tekstu: Odluka o VPN-ovima), koji je pak izmijenjen Odlukom FOM/2799/2015 od 18. prosinca 2015. Članak 1. Odluke o VPN-ovima, naslovljen „Obveza ishodačenja dozvole”, predviđa da je „za obavljanje djelatnosti privatnog iznajmljivanja vozila s vozačem potrebno dobiti dozvolu za svako vozilo koje se namjerava upotrebljavati u tu svrhu”.

13. 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 povremenog gradskog prijevoza putnika s vozačem u vozilima s najviše devet sjedala koji se u potpunosti obavlja na području AMB-a, u daljnjem tekstu: RVTC), koji je 26. lipnja 2018. donio Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona (Upravno vijeće AMB-a) i koji je objavljen u *Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona* (Službeni list provincije Barcelone) 9. srpnja 2018. i u *Diariju Oficial de la Generalitat de Catalunya* (Službeni list katalonske vlade) br. 7897 od 14. lipnja 2019., a koji je stupio na snagu 25. srpnja 2018.

14. U preambuli RVTC-a, nakon navođenja njegovih pravnih osnova u nacionalnom pravu i propisima autonomne zajednice Katalonije, naglašava se da je riječ o modelu prijevoza putnika koji javna tijela uređuju različitim instrumentima te koji se potpuno razlikuje od modela koji se upotrebljavaju na drugim područjima, gdje su različiti oblici prijevoza putnika „liberalizirani” na način koji ide u korist privatnog prijevoza. Kao materijalno opravdanje tog modela navode se potreba za gospodarskom održivosti i održivosti u pogledu okoliša, kao i potreba za novim javnim površinama koje nisu namijenjene cestovnom prometu. Tvrdi se da su te potrebe neuskладive s poticanjem povećanja broja cestovnih vozila u gradskom prijevozu namijenjenih privatnom iznajmljivanju s vozačem ili iznajmljivanju cijelog vozila.

15. Cilj je RVTC-a, kako je predviđeno njegovim člankom 1., organizacija djelatnosti povremenog prijevoza putnika u vozilima s najviše devet sjedala kao gradskog prijevoza koji se obavlja samo na području AMB-a. Njegovim člankom 2. utvrđeno je da je njegovo geografsko područje primjene ograničeno na područje AMB-a. Člankom 3. usluga prijevoza putnika u vozilima s najviše devet sjedala (uključujući vozača) definirana je 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 ili za cijelo vozilo. Člankom 5. je AMB-u (lokalnom tijelu) povjereno izvršavanje ovlasti administrativnog uređivanja tih usluga posredstvom Instituta Metropolitana del Taxi (Institut za usluge taksija aglomeracije Barcelone, u daljnjem tekstu: IMET).

16. U skladu s člankom 6. RVTC-a, na AMB-u je da dodjeljuje dozvole, preispituje uvjete dodjele i, ako je potrebno, proglasi da dozvole za pružanje takvih usluga više ne vrijede. Organizacija djelatnosti uključuje, među ostalim, reguliranje djelatnosti, sustava za dodjelu dozvola i sustava kažnjavanja.

17. Člankom 7. RVTC-a utvrđeno je da se za pružanje navedene usluge u okviru područja jedinstvenog upravljanja gradskim prijevozom koje je uspostavljeno na području AMB-a prethodno mora dobiti dozvola za svako vozilo kojim se namjerava obavljati navedena

djelatnost. Na temelju stavaka 4. i 5. tog članka usluge koje imaju polazište i odredište na tom geografskom području mogu se pružati samo uz dozvolu koju je dodijelio AMB i uz navedenu se dozvolu moraju posjedovati ostale dozvole koje dodjeljuju druge javne službe u skladu sa svojom nadležnosti.

18. Članak 10. RVTC-a naslovljen je „Utvrdjivanje broja dozvola” te je njime propisano da je na AMB-u da utvrdi najveći broj istodobno važećih dozvola s obzirom na potrebu da se građanima osigura dostatna količina visoko kvalitetnih usluga, a gospodarskim subjektima ekonomska isplativost.

19. Prijelaznom odredbom RVTC-a priznata je valjanost dozvola koje su prethodno dodijeljene, a koje su vrijedile u trenutku stupanja na snagu te uredbe, te je utvrđeno da se ona i na njih primjenjuje. Prvom dodatnom odredbom je pak ukupan broj dozvola ograničen na dozvole dodijeljene u skladu s prijelaznom odredbom. Tom je odredbom usto IMET-u dana ovlast da predloži početak postupka za utvrđenje najvišeg broja dozvola koji može prijeći broj dozvola predviđen prijelaznom odredbom te je određeno da broj istodobno važećih dozvola ni u kojem slučaju ne može premašiti omjer od jedne dozvole za pružanje usluga VPN-ova na svakih trideset dozvola za pružanje usluga taksija.

III. Činjenično stanje, postupak i prethodna pitanja

20. Društvo Prestige and Limousine S. L. (P&L) imatelj je dozvola za obavljanje usluga u AMB-u. Ono pred Tribunalom Superior de Justicia de Cataluña (Visoki sud Katalonije, Španjolska) pobija i zahtijeva poništenje RVTC-a, kojim je uređeno pružanje usluga VPN-ova na području čitavog AMB-a te iskorištena mogućnost, predviđena člankom 48. stavkom 3. LOTT-a, da se broj dozvola za obavljanje usluga VPN-ova ograniči na jednu takvu dozvolu na svakih trideset dozvola dodijeljenih za obavljanje usluga taksija.

21. Nekoliko je takvih predmeta u tijeku pred sudom koji je uputio zahtjev. Četrnaest društava koja su već pružala usluge VPN-ova na odnosnom području, uključujući društvo P&L i društva povezana s međunarodnim platformama, smatraju da se donošenjem RVTC-a, s obzirom na ograničenja koja su im nametnuta tom uredbom, isključivo htjelo otežati njihovo poslovanje i zaštititi interese taksi industrije. Društvo P&L i ta druga društva stoga zahtijevaju od suda koji je uputio zahtjev da RVTC proglasi ništavim.

22. Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Visoki sud Katalonije) ističe da se taksiji i VPN-ovi međusobno tržišno natječu kada je riječ o uslugama gradskog prijevoza putnika. Usluge taksija su uređene, broj dozvola koji se za njihovo pružanje može dodijeliti je ograničen te njihova cijena podliježe prethodnom administrativnom odobrenju. Taksiji se mogu koristiti kolničkim trakama namijenjenima autobusima, imaju posebna stajališta uz cestu te putnike mogu pokupiti na ulici. Iako obično prometuju u gradskom okruženju, oni mogu pružati i usluge međugradskog prijevoza, podložno relevantnim zahtjevima.

23. Sud koji je uputio zahtjev navodi da se, osim toga, za obavljanje usluga VPN-ova dodjeljuje ograničen broj dozvola. U vrijeme nastanka činjenica u ovom predmetu VPN-ovi su se mogli koristiti za pružanje usluga međugradskog i gradskog prijevoza na čitavom državnom području po cijenama koje nije trebalo prethodno odobriti, već su se dogovarale, što je putnicima omogućavalo da unaprijed znaju – te obično putem interneta plate – ukupnu cijenu usluge. Za

razliku od taksija, VPN-ovi nisu mogli koristiti kolničke trake namijenjene autobusima, nisu imali posebna stajališta uz cestu te nisu mogli putnike pokupiti na ulici ako usluga nije bila prethodno dogovorena putem odgovarajuće računalne aplikacije.

24. Sud koji je uputio zahtjev objašnjava da je u razdoblju od 2009., kada je ukinuto zakonsko pravilo kojim je broj dozvola za obavljanje usluga VPN-ova bio ograničen na jednu takvu dozvolu na svakih trideset dozvola za obavljanje usluga taksija, do 2015. primijećen značajan porast broja pružatelja usluga VPN-ova na području AMB-a. Upravno vijeće AMB-a je usvajanjem RVTC-a i ograničavanjem broja dozvola za obavljanje usluga VPN-ova upravo toj pojavi htio stati na kraj.

25. Sud koji je uputio zahtjev ističe da je Tribunal Supremo (Vrhovni sud Španjolske) 2018. presudio da odabrani omjer (1:30) nikada nije objektivno opravdan. Zaključuje da je članak 48. stavak 3. LOTT-a, kojim je omogućeno da se RVTC-om ograniči broj dozvola za obavljanje usluga VPN-ova, moguće smatrati proizvoljnim te stoga suprotnim članku 49. UFEU-a, u smislu da poduzetnicima koji u Europskoj uniji obavljaju usluge VPN-ova praktički onemogućuje poslovanje na području AMB-a, i zabrani narušavanja trgovine u Europskoj uniji predviđenoj člankom 107. stavkom 1. UFEU-a.

26. Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Visoki sud Katalonije) ima jednake dvojbe u pogledu usklađenosti sustava „dvojnih dozvola” kojemu su na području AMB-a podvrgnuti pružatelji usluga VPN-ova s navedenim odredbama prava Unije. Budući da je člankom 91. LOTT-a i člankom 182. stavkom 2. ROTT-a u vrijeme nastanka činjenica u ovom predmetu bilo predviđeno da dozvole za obavljanje usluga VPN-ova omogućavaju pružanje „usluge gradskog i međugradskog prijevoza na cijelom državnom području”, to što je Upravno vijeće AMB-a dodalo uvjete da se za pružanje usluga VPN-ova na području aglomeracije Barcelone mora, uz još neke uvjete, ishoditi dozvola može se smatrati strategijom smanjivanja konkurentskog pritiska koji usluge VPN-ova izvršavaju na taksije. Tu sumnju podupire činjenica da su poslije, na temelju Kraljevske uredbe sa zakonskom snagom br. 13/2018 od 20. travnja 2018. (BOE 97 od 21. travnja 2018.) o izmjeni LOTT-a, novom AMB-ovom uredbom usluge VPN-ova ograničene na „međugradski” prijevoz te je predviđen nestanak tih usluga iz gradskih područja odnosno iz aglomeracija u roku od četiri godine.

27. AMB opravdava RVTC činjenicom da, kao prvo, usluge VPN-ova ugrožavaju gospodarsku održivost taksija, čine im „nepoštenu konkurenciju” te dovode do pojačanog korištenja prometnica. Kao drugo, 10 523 dodijeljene dozvole za pružanje usluga taksija na području odnosne aglomeracije dovoljne su za zadovoljenje potreba stanovništva te ujedno osiguravaju isplativost djelatnosti taksija. Naposljetku, AMB se pozvao na zaštitu okoliša.

28. Međutim, sud koji je uputio zahtjev navodi da ekonomska razmatranja o situaciji u kojoj se nalaze taksiji ne može opravdati mjere predviđene RVTC-om. Što se tiče razmatranja o korištenju prometnica, AMB nije uzeo u obzir utjecaj koji usluge VPN-ova mogu imati na uporabu osobnih automobila. Osim toga, za VPN-ove se mogu odrediti posebna parkirna mjesta kako ne bi kružili javnim prometnicama ili se parkirali na javnim površinama dok čekaju putnike. Slično tomu, pri pozivanju na zaštitu okoliša zanemaruju se postojeće tehnike kojima se može zajamčiti da se usluge pružaju vozilima koja malo ili uopće ne zagađuju okoliš. Nadalje, bilo bi čudno ako bi se, u tom kontekstu, taksije smatralo čistima, a VPN-ove ne.

29. Shodno tomu, čini se da argumentacija kojom se opravdava RVTC skriva glavnu svrhu te mjere, a to je očuvanje i zaštita interesa taksi industrije, koji su bili mobilizirani do te mjere da je zakonodavac odrazio postojeću napetost povezanu sa sukobom između odnosa dva gospodarska

sektora, djelatnosti taksija i djelatnosti VPN-ova. Nadalje, na prvostupanjski je sud pri donošenju tih preliminarnih zaključaka utjecalo kritičko izvješće o RVTC-u koje su objavila nezavisna tijela zadužena za tržišno natjecanje, kako španjolska tako i katalonska.

30. U tim je okolnostima Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Visoki sud Katalonije) odlukom od 19. siječnja 2021., koju je Sud zaprimio 29. siječnja 2021., odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Protive li se članku 49. i članku 107. stavku 1. UFEU-a nacionalni propisi, zakonodavni i regulatorni, kojima se dozvole za pružanje usluga VPN-ova bez opravdanog razloga ograničavaju na omjer od jedne takve dozvole na svakih trideset dozvola za usluge taksija ili manje?
2. Protivi li se članku 49. i članku 107. stavku 1. UFEU-a nacionalni propis kojim se bez opravdanog razloga predviđaju druga dozvola i dodatni uvjeti za pružanje usluga VPN-ova u gradu?”

31. Pisana očitovanja podnijele su stranke glavnog postupka, osim Sindicata del Taxi de Catalunya, češka i španjolska vlada te Europska komisija. Sve su stranke, osim AMB-a i češke vlade, sudjelovale na raspravi održanoj 5. listopada 2022.

IV. Ocjena

32. Kako je Sud zatražio, analiza u ovom mišljenju bit će usredotočena na slobodu poslovnog nastana zajamčenu člankom 49. UFEU-a.

A. Dopuštenost

33. Neke od stranaka tvrde da upućena pitanja nisu dopuštena. U ovom će se odjeljku redom razmotriti njihovi argumenti.

1. Formalni zahtjevi na temelju članka 94. Poslovnika Suda

34. Kao prvo, AMB navodi da sud koji je uputio zahtjev nije naveo sve primjenjive državne, regionalne i lokalne propise. Ističe da pravila na temelju kojih je RVTC usvojen nisu pravilno izložena.

35. Ne slažem se s tim navodima jer mi se čini veoma jasnim o kojim pitanjima sud koji je uputio zahtjev traži smjernice: omjer od jedne dozvole za pružanje usluga VPN-ova na svakih trideset dozvola za pružanje usluga taksija i uvjet da pružatelji prvonavedenih usluga moraju ishoditi drugu dozvolu kako bi mogli poslovati u AMB-u. Sudu je stoga nevažno koje su točno odredbe državnih, regionalnih ili lokalnih propisa primjenjive. Ono što je bitno jest da sud koji je uputio zahtjev, koji je jedini nadležan odrediti postoji li potreba za prethodnom odlukom⁷, jasno opiše pravni okvir koji primjenjuje. To je učinjeno.

⁷ Vidjeti, primjerice, presudu od 20. listopada 2022., Centre public d'action sociale de Liège (ukidanje ili suspenzija odluke o vraćanju) (C-825/21, EU:C:2022:810, t. 34.).

36. Kao drugo, društvo P&L ima slične zadržke. Navodi da prethodna pitanja, u dijelu u kojem upućuju na nacionalne zakonodavne i regulatorne propise, nisu relevantna s obzirom na to da se predmet o kojem nacionalni sud odlučuje tiče (samo) zakonitosti RVTC-a.

37. Ne vidim ni zašto bi to Sud sprječavalo da odgovori na prethodna pitanja. Protivno tvrdnji društva P&L, nije na Sudu da precizno odredi koje su odredbe nacionalnog prava primjenjive na dani slučaj. To je činjenično pitanje koje sud koji je uputio zahtjev treba riješiti.

2. Područje primjene prava Unije

38. Kao treće, AMB upućuje na činjenicu da su u predmetu koji je u tijeku pred sudom koji je uputio zahtjev svi elementi spora ograničeni na Španjolsku te stoga čine potpuno unutarnju situaciju, što bi značilo da ovaj predmet nije dopušten jer članak 49. UFEU-a nije primjenjiv. Smatram da je u pogledu tog prigovora moguće jednostavno pozvati se na presudu Ullens de Schooten⁸, u kojoj je Sud pregledno sažeo i odredio četiri situacije u kojima su predmeti koji se tiču potpuno unutarnjih situacija ipak dopušteni⁹ za potrebe donošenja prethodne odluke. Dvije od tih situacija moguće je smatrati primjenjivima u ovom predmetu: (1) kada se ne može isključiti da su državljani s poslovnim nastanom u drugim državama članicama bili ili mogli biti zainteresirani za korištenje odnosnom slobodom prilikom izvršavanja djelatnosti na državnom području države članice koja je donijela dotični nacionalni propis te je, prema tome, taj propis, koji se bez razlike primjenjuje na nacionalne državljane i na državljane drugih država članica, mogao proizvesti učinke koji nisu bili ograničeni na tu državu članicu¹⁰; i (2) kada će odluka koju će sud koji je uputio zahtjev donijeti utjecati i na državljane drugih država članica jer će ju donijeti na temelju odluke Suda u prethodnom postupku proizašlom iz postupka za poništenje odredaba primjenjivih kako na nacionalne državljane tako i na državljane drugih država članica¹¹.

39. S tim u vezi treba podsjetiti na to da je ovaj predmet tek jedan od četrnaest predmeta u kojima sud koji je uputio zahtjev trenutačno odlučuje o valjanosti RVTC-a, pri čemu su neke od tih postupaka pokrenula strana društva. To jasno pokazuje da se ovaj predmet, iako njegovo činjenično stanje možda jest ograničeno na Španjolsku, tiče problematike koja nipošto nije ograničena samo na tu državu članicu te da će presuda Suda izravno utjecati na gospodarske subjekte u drugim državama članicama Unije. Ovaj predmet stoga za strane gospodarske subjekte ni po čemu nije hipotetski te su gore navedeni kriteriji iz presude Ullens de Schooten¹² ispunjeni.

40. Ispunjeni su, kako Komisija pravilno ističe, i kriteriji iz presude Fremoluc, prema kojima se u zahtjevu za prethodnu odluku moraju istaknuti konkretni elementi, odnosno izvjesne, a ne hipotetske indicije, poput pritužbi ili tužbi koje su podnijeli subjekti iz drugih država članica ili u koje su uključeni državljani tih država, iz kojih se sa sigurnošću može izvesti zaključak o postojanju zahtijevane veze¹³.

⁸ Vidjeti presudu od 15. studenoga 2016. (C-268/15, EU:C:2016:874, t. 50. do 53.). Za sveobuhvatan pregled sudske prakse o problematici koja je bila predmet te presude vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Wahla u spojenim predmetima Venturini i dr. (C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:529). Vidjeti također moje mišljenje u predmetu BONVER WIN (C-311/19, EU:C:2020:640, t. 33. i slj.).

⁹ Vidjeti, u tom pogledu, i moje mišljenje u spojenim predmetima X i Visser (C-360/15 i C-31/16, EU:C:2017:397, t. 115.).

¹⁰ Vidjeti presudu od 15. studenoga 2016., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, t. 50.).

¹¹ Vidjeti presudu od 15. studenoga 2016., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, t. 51.).

¹² Vidjeti presudu od 15. studenoga 2016. (C-268/15, EU:C:2016:874, t. 50. do 53.).

¹³ Točnije, sud koji je uputio zahtjev ne može se zadovoljiti podnošenjem Sudu elemenata koji omogućuju da se postojanje takve veze ne isključi ili koji, razmatrani apstraktno, mogu u tom smislu predstavljati indicije, nego, naprotiv, mora pružiti objektivne i podudarne elemente koji Sudu omogućuju provjeru postoji li navedena veza. Vidjeti presudu od 20. rujna 2018., Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754, t. 29.).

41. Sud koji je uputio zahtjev to je učinio.

42. S obzirom na navedena razmatranja, predlažem Sudu da pitanja suda koji je uputio zahtjev proglasi dopuštenima. Sada ću stoga dati odgovore na njih.

B. Meritum

1. Uvodne napomene o privatnom lokalnom prijevozu putnika

43. Lokalni prijevoz putnika trenutačno je ključno pitanje s kojim se suočavaju općine, regije, države članice i Europska unija. Ono ima izrazito važnu ulogu u svakodnevnom životu građana i stanovnika. Usko je isprepleteno – te ih oblikuje i određuje – s pitanjima gospodarske, okolišne i socijalne politike te utječe na to na koji način će se urediti aspekti života ljudi. Ono ima implikacije za prostorno planiranje, stanovanje (pristup stanovanju) i onečišćenje zraka. Stoga je sasvim logično da se Europska unija, države članice i drugi subjekti na nacionalnoj razini, uključujući općine, bore s tim pitanjem i traže rješenja. U tom se pogledu obično postavljaju sljedeća pitanja: koliko se *javnog* prijevoza pruža? Kako se financira? Koliko se država upliće u *privatni* prijevoz? Koliko je regulacija detaljna?

44. Usluge lokalnog prijevoza putnika na zahtjev su usluge prijevoza automobilom i vozačem koje se odvijaju na zahtjev putnika¹⁴. Te usluge obično obavljaju taksiji i takozvani VPN-ovi. Dok je ponuda usluga taksija u čitavoj Europskoj uniji uvelike stabilna, u smislu da se na tom posebno uređenom (te često zaštićenom) tržištu rijetko izdaju nove dozvole, usluge VPN-ova novija su pojava.

45. Konkretnije, usluge lokalnog prijevoza putnika na zahtjev, koje su po samoj svojoj naravi *privatan* oblik prijevoza u smislu da ih ne pružaju javnopravni subjekti, trenutačno nisu predmet usklađivanja na razini Europske unije. Države članice se u njih stoga mogu uplitati te ih regulirati po svojoj volji, pod uvjetom da pritom poštuju primarno pravo, to jest, prije svega, slobodu poslovnog nastana iz članka 49. UFEU-a¹⁵.

46. Drugo pitanje suda koji je uputio zahtjev odnosi se na *postojanje* dozvola, dok se prvo pitanje tiče *broja* dozvola koje se mogu dodijeliti. Oba se pitanja odnose na usklađenost s člankom 49. UFEU-a. S obzirom na to, obradit ću ih na sljedeći način: spojiti ću ih u smislu da ću, koristeći uobičajenu metodu analize za potrebe članka 49. UFEU-a, prvo razmotriti pitanje ograničenja, a potom pitanje moguće opravdanosti tog ograničenja. Pri razmatranju ograničenja i njegove opravdanosti prvo ću se pozabaviti pitanjem postojanja dozvola, a potom pitanjem njihova broja, čime ću donekle obrnuti redoslijed prethodnih pitanja. Osim toga, prethodna pitanja valja neznatno izmijeniti i shvatiti na sljedeći način¹⁶: „1. Protive li se članku 49. nacionalne mjere kojima se od gospodarskih subjekata koji žele pružati usluge VPN-ova na području aglomeracije, a već imaju nacionalnu dozvolu za pružanje usluga ‚međugradskog‘ i ‚gradskog‘ prijevoza

¹⁴ Vidjeti Obavijest Komisije o funkcionalnom i održivom lokalnom putničkom prijevozu na zahtjev (taksiji i vozila za privatni najam (PHV)) (SL 2022., C 62, str. 1.).

¹⁵ U skladu s člankom 58. stavkom 1. UFEU-a, članak 56. UFEU-a nije primjenjiv na usluge u području prijevoza, koje su uređene odredbama glave UFEU-a koja se odnosi na promet, što znači da se prvo mora provesti usklađenje. Isto vrijedi za primjenu Direktive 2006/123, koja, u članku 2. stavku 2. točki (d), sadržava odredbu koja zrcali članak 58. stavak 1. UFEU-a. Vidjeti presude od 1. listopada 2015., Trijber i Harmsen (C-340/14 i C-341/14, EU:C:2015:641, t. 49.), i od 20. prosinca 2017., Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, t. 36.).

¹⁶ To je odgovor i na argument, koji je iznijelo nekoliko stranaka postupka, da su pitanja suda koji je uputio zahtjev pristrano sročena, u smislu da prejudiciraju ishod.

VPN-ovima na čitavom državnom području, zahtijeva da ishode odgovarajuću dozvolu? 2. Protivi li se članku 49. UFEU-a to da se broj dozvola za pružanje usluga VPN-ova ograniči na jednu takvu dozvolu na svakih trideset ili manje dozvola za pružanje usluga taksija na području iste aglomeracije?”

47. Iako su prethodna pitanja, kako su preoblikovana, proizašla iz postupka u kojem se pobija RVTC, to jest AMB-ova uredba, neke stranke postupka navode da se sud koji je uputio zahtjev uzgredno pita i o usklađenosti s člankom 49. UFEU-a nacionalnog propisa koji je u španjolskom pravnom poretku nadređen RVTC-u.

48. Kako sam već naveo u okviru ocjene dopuštenosti ovog predmeta, iako to možda jest točno¹⁷, nije na Sudu, već na nacionalnom sudu, da ocjenjuje odnos između španjolskih propisa. U ovom ću mišljenju stoga govoriti o „spornim mjerama” kako bih opisao (a) obvezu ishodenja dozvole i (b) omjer od jedne dozvole za pružanje usluga VPN-ova na svakih trideset dozvola za pružanje usluga taksija u AMB-u.

2. Ograničenje

49. Članak 49. prvi stavak UFEU-a zabranjuje ograničavanje slobode poslovnog nastana državljana jedne države članice na državnom području druge države članice. Ta se zabrana odnosi i na ograničavanje osnivanja zastupništava, podružnica ili društava kćeri od strane državljana bilo koje države članice s poslovnim nastanom na državnom području bilo koje druge države članice.

50. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, ograničenjima slobode poslovnog nastana smatraju se sve mjere koje zabranjuju, ometaju ili umanjuju privlačnost korištenja slobodama zajamčenima člankom 49. UFEU-a¹⁸. Osobito, pojam ograničenja (ili prepreke) obuhvaća ne samo diskriminaciju na temelju državljanstva već i mjere države članice koje, iako se primjenjuju bez razlike, utječu na mogućnost gospodarskih subjekata iz drugih država članica da uđu na tržište, narušavajući na taj način trgovinu među državama članicama¹⁹. Osim toga, iz sudske prakse Suda proizlazi da se sloboda poslovnog nastana od slobode pružanja usluga razlikuje po tome što se odnosi na stabilno i neprekidno obavljanje djelatnosti, dok se potonja odnosi na privremeno obavljanje djelatnosti²⁰.

51. Prema tim standardima, sporne mjere ograničavaju slobodu poslovnog nastana stranih gospodarskih subjekata koji pružaju usluge VPN-ova jer im otežavaju ulazak na tržište tih usluga u AMB-u. Sporne mjere nedvojbeno su ograničavajuće te se čini da ni sud koji je uputio zahtjev ni intervenijenti to ne dovode u pitanje, čemu svjedoči činjenica da su očitovanja usredotočena na sljedeći korak, a to je moguća opravdanost ograničenja o kojem je riječ.

¹⁷ Međutim, htio bih usput spomenuti da se, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, država članica ne može pozivati na odredbe, prakse ili situacije iz svojeg pravnog poretka kako bi opravdala neispunjavanje obveza koje joj nameće pravo Unije. Primjerice, podjela nadležnosti između središnje i regionalne vlasti na unutarnjem planu države članice ne može osloboditi tu državu članicu njezinih obveza. Vidjeti presude od 13. rujna 2001., Komisija/Španjolska (C-417/99, EU:C:2001:445, t. 37.), i od 8. rujna 2010., Carmen Media Group (C-46/08, EU:C:2010:505, t. 69.).

¹⁸ Vidjeti, primjerice, presude od 6. listopada 2020., Komisija/Mađarska (visoko obrazovanje) (C-66/18, EU:C:2020:792, t. 40.), i od 7. rujna 2022., Cilevičs i dr. (C-391/20, EU:C:2022:638, t. 61.).

¹⁹ To je ustaljena sudska praksa od presude od 30. studenoga 1995., Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, t. 37.). Osim toga vidjeti, kao jednu od mnogih, presudu od 29. ožujka 2011., Komisija/Italija (C-565/08, EU:C:2011:188, t. 46.). Vidjeti također presudu od 5. listopada 2004., CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, t. 12.).

²⁰ Vidjeti samo presudu od 30. studenoga 1995., Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, točku 25. i sljedeće točke). O razlici između slobode pružanja usluga i slobode poslovnog nastana vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetu Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, t. 15. do 18.).

52. Naime, sporne mjere u praksi ograničavaju pristup tržištu novim gospodarskim subjektima, uključujući one strane, koji se žele poslovno nastaniti u AMB-u ili njegovoj okolini te potencijalnim putnicima pružati usluge lokalnog prijevoza.

53. Sama obveza ishođenja dozvole *kao takva* čini školski primjer ograničenja²¹. Naime, obveze ishođenja dozvola i odobrenja se u sudskoj praksi *ipso facto* smatraju ograničenjima slobode poslovnog nastana (ili pak slobode pružanja usluga)²².

54. Osim toga, zamrzavajući pristup tržištu na omjer od jedan prema trideset, sporne mjere otežavaju pokretanje djelatnosti VPN-ova u AMB-u te na taj način gospodarskim subjektima iz drugih država članica otežavaju poslovno nastanjivanje na tom području²³.

55. Dakle, i obveza ishođenja dozvole kao takva i omjer od jedan prema trideset čine ograničenje slobode poslovnog nastana zajamčene člankom 49. UFEU-a.

3. *Opravidanost*

56. Ograničenje slobode poslovnog nastana može se opravdati samo ako, kao prvo, za njega postoji važan razlog u općem interesu i, kao drugo, poštuje načelo proporcionalnosti, što znači da je prikladno da na dosljedan i sustavan način jamči postizanje željenog cilja i da ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo ostvarenje²⁴.

57. AMB (i španjolska vlada) pozivaju se na sljedeće važne razloge u općem interesu: (1) osiguravanje kvalitete, sigurnosti i dostupnosti *usluga taksija* jer su te usluge navodno „usluge u javnom interesu”; (2) održavanje odgovarajuće ravnoteže između pružatelja usluga taksija i pružatelja usluga VPN-ova; (3) upravljanje lokalnim prijevozom, prometom i javnim površinama; i (4) zaštita okoliša.

a) Određivanje važnog razloga u općem interesu

1) Osiguravanje kvalitete, sigurnosti i dostupnosti usluga taksija

58. Sve stranke postupka, koje potječu iz Španjolske, a osobito AMB i španjolska vlada, ističu da je djelatnost taksija ključna za pružanje „usluge u javnom interesu”. Nije jasno navodi li se to kao konkretan važan razlog u općem interesu. U svakom slučaju, tvrdi se da taksije *ipso facto* treba zaštititi jer pružaju uslugu u javnom interesu.

²¹ Vidjeti, primjerice, Müller-Graff, P.-Chr., u Streinz, R. (urednik), *EUV/AEUV Kommentar*, C. H. Beck, München, 3. izdanje, 2018., Art. 49 AEUV, točku 67. i sljedeće točke, i Forsthoff, U., u Grabitz, E., Hilf, M. i Nettesheim, M. (urednici), *Das Recht der Europäischen Union*, 76. EL., ažurirano u svibnju 2022., C. H. Beck, München, Art. 49 AEUV, t. 104. Vidjeti također Kainer, F., u Pechstein, M., Nowak, C., Häde, U. (urednici), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band II, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017., Art. 49 AEUV, t. 63., i Wendland, H. M., „Die binnenmarktrechtliche Niederlassungsfreiheit der Selbständigen”, u Müller-Graff, P.-Chr. (urednik), *Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht (Enzyklopädie Europarecht, Band 4)*, Nomos, Baden-Baden, 2. izdanje, 2021., str. 177. do 234., t. 4.

²² Vidjeti presude od 25. srpnja 1991., Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, t. 14.); od 9. kolovoza 1994., Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310, t. 15.); od 20. veljače 2001., Analir i dr. (C-205/99, EU:C:2001:107, t. 22.); od 22. siječnja 2002., Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34, t. 29.); i od 10. ožujka 2009., Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, t. 34.).

²³ Vidjeti u tom pogledu, u kontekstu osnivanja ljekarni, mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Poiaresa Madura u spojenim predmetima Blanco Pérez i Chao Gómez (C-570/07 i C-571/07, EU:C:2009:587, t. 11.).

²⁴ Vidjeti, u tom pogledu, presude od 23. veljače 2016., Komisija/Mađarska (C-179/14, EU:C:2016:108, t. 166.); od 6. listopada 2020., Komisija/Mađarska (visoko obrazovanje) (C-66/18, EU:C:2020:792, t. 178.); i od 7. rujna 2022., Čilevičs i dr. (C-391/20, EU:C:2022:638, t. 65.). To je u biti ustaljena sudska praksa od presude od 30. studenoga 1995., Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, t. 37.).

59. U pogledu AMB-ove tvrdnje da je postojanje funkcionalnog sustava taksija u općem interesu valja iznijeti sljedeće napomene.

i) Isključivo gospodarski razlozi ne mogu biti opravdanje

60. Isključivo gospodarski cilj nikada ne može biti važan razlog u općem interesu koji opravdava ograničenje temeljne slobode zajamčene Ugovorom²⁵. U tom smislu, primjerice, cilj da se osigura isplativost konkurentne usluge autobusnog prijevoza, kao isključivo gospodarski razlog, u skladu s ustaljenom sudskom praksom ne može biti takav važan razlog u općem interesu²⁶.

61. Za potrebe ovog predmeta to znači da gospodarska održivost usluga taksija ne može sama po sebi činiti važan razlog u općem interesu.

ii) Usluge taksija kao „usluge u općem interesu”

62. Osim toga, općenitije, Sud postojanje „usluge u javnom interesu”²⁷ nije priznao kao važan razlog u općem interesu. Naime, izraz „usluga u javnom interesu” ne koristi se u pravu Unije. Njegova uporaba može, iz perspektive prava Unije, dovesti do pomutnje. Međutim, čak i ako stranke misle na „usluge od općeg gospodarskog interesa”, što je dobro poznat izraz u pravu Unije, AMB svejedno mora dokazati da su sporne mjere svrsishodne. Ovom ću se pitanju vratiti u okviru analize proporcionalnosti u nastavku.

iii) „Usluge od općeg gospodarskog interesa”

63. Sud je već nekoliko puta tumačio izraz „usluge od općeg gospodarskog interesa”, koji izvorno potječe iz članka 106. stavka 2. UFEU-a, a nalazi se (kada je riječ o primarnom pravu)²⁸ i u članku 14. UFEU-a²⁹, Protokolu (br. 26) o uslugama od općeg interesa³⁰ te u članku 36. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Međutim, Sud taj izraz kao takav nije načelno definirao – to jest nije odredio što točno čini „uslugu od općeg gospodarskog interesa” – zato što je u bitnome na državama članicama da odrede što smatraju uslugom od općeg gospodarskog interesa³¹. Unatoč tomu, iako država članica ima široke diskrecijske ovlasti u tom pogledu, ona mora osigurati da svaka usluga od općeg gospodarskog interesa ispunjava određene minimalne kriterije zajedničke svim zadaćama takve usluge. Mora dokazati da su ti kriteriji ispunjeni u konkretnom slučaju³². Među tim kriterijima se ističu postojanje javnopravnog akta kojim se dotičnim gospodarskim

²⁵ Vidjeti, primjerice, presude od 26. travnja 1988., Bond van Adverteerders i dr. (352/85, EU:C:1988:196, t. 34.); od 11. ožujka 2010., Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, t. 55.); i od 24. ožujka 2011., Komisija/Španjolska (C-400/08, EU:C:2011:172, t. 74.).

²⁶ Vidjeti presudu od 22. prosinca 2010., Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, t. 51.). Vidjeti također presudu od 11. ožujka 2010., Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, t. 55.).

²⁷ Na španjolskom: „un servicio de interés público”

²⁸ Kada je riječ o sekundarnom pravu, taj se izraz nalazi u članku 15. stavku 4. Direktive 2006/123. Vidjeti moje mišljenje u predmetu Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, točku 56. i sljedeće točke).

²⁹ Od usvajanja Ugovora iz Amsterdama, kako je dopunjen i izmijenjen Ugovorom iz Lisabona. O povijesti nastanka te odredbe, vidjeti Krajewski, M., u Pechstein, M., Nowak, C., Häde, U. (urednici), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band II, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017., Art. 14 AEUV, točku 3. i sljedeće točke.

³⁰ Vidjeti članak 1. Protokola. O (manje jasnoj) povijesti nastanka protokola, koji je priložen Ugovoru iz Lisabona, vidjeti Damjanovic, D., de Witte, B., „Welfare integration through EU law: the overall picture in the light of the Lisbon Treaty” u Neergaard, U., Nielsen, R., Roseberry, L. (urednici), *Integrating welfare functions into EU law – From Rome to Lisbon*, DJØF Publishing, Copenhagen, 2009., str. 88. i 89.

³¹ Vidjeti, u tom pogledu, presudu od 12. veljače 2008., BUPA i dr./Komisija (T-289/03, EU:T:2008:29, t. 166. i 167.). Vidjeti također presudu od 20. travnja 2010., Federutility i dr. (C-265/08, EU:C:2010:205, t. 29.): „kada se usklađuju s pravom Unije, države članice mogu odrediti opseg i model svojih usluga od općeg gospodarskog interesa.”

³² Vidjeti presudu od 12. veljače 2008., BUPA i dr./Komisija (T-289/03, EU:T:2008:29, t. 172.).

subjektima povjerava zadaća pružanja usluge od općeg gospodarskog interesa te univerzalnost i obvezatnost te zadaće³³. Nadalje, država članica mora obrazložiti zašto smatra da dotičnu uslugu, zbog njezine posebne naravi, treba kvalificirati kao uslugu od općeg interesa te ju stoga razlikovati od drugih gospodarskih djelatnosti³⁴.

64. Kada je riječ o definiciji usluge od općeg gospodarskog interesa, možemo se osloniti na onu koju je predložio nezavisni odvjetnik D. Ruiz-Jarabo Colomer: „usluga se treba pružati neprekinuto (kontinuitet); u korist svih potrošača na cijelom relevantnom području (univerzalnost); po jednakim tarifama za sličnu kvalitetu; neovisno o posebnim situacijama ili stupnju ekonomske profitabilnosti svake pojedine transakcije (jednakost)”³⁵. Tomu je potom dodao transparentnost i dostupnost³⁶. Komisijina definicija, koju jednako prihvaćam, ide u sličnom smjeru: „[Usluge od općeg gospodarskog interesa] su gospodarske djelatnosti koje služe cjelokupnoj javnosti, a koje se na tržištu ne bi pružale (ili bi se pružale pod drukčijim uvjetima u smislu kvalitete, sigurnosti, dostupnosti, jednakog postupanja ili univerzalnog pristupa) bez javne intervencije. [Obveza javne usluge] pružatelju se nameće delegiranjem te na temelju kriterija općeg interesa koji osigurava da se usluga pruža pod uvjetima koji omogućavaju ispunjenje njezine zadaće.” [neslužbeni prijevod]³⁷

65. Nadalje, na članak 106. stavak 2. UFEU-a obično se poziva za potrebe odstupanja od pravila tržišnog natjecanja, iako je bilo i slučajeva u kojima je ta odredba igrala ulogu u odstupanju od pravila o slobodnom kretanju³⁸. To je posljedica i činjenice da se ta odredba nalazi među pravilima o tržišnom natjecanju³⁹ i činjenice da se u njoj govori o „*osobito* pravilima o tržišnom natjecanju”⁴⁰.

66. S obzirom na sudsku praksu navedenu u prethodnim točkama, upitno je mogu li se usluge *taksija* smatrati uslugama od općeg gospodarskog interesa. Naime, „tržišna definicija” koju AMB upotrebljava čini mi se preuskom. Moguće je da bi lokalni prijevoz kao cjelina mogao činiti uslugu od općeg gospodarskog interesa, ali podsegment (tradicionalno) *privatnog* lokalnog prijevoza u obliku usluga taksija ne čini takvu uslugu. Iako nedvojbeno postoji potreba za time da pojedinci mogu lokalno putovati, ne postoji nužno potreba da to čine taksijima. Primjerom ću ilustrirati što mislim: ako bi država članica brigu o djeci mogla kvalificirati kao uslugu od općeg gospodarskog interesa, to zasigurno ne znači da bi svako dijete imalo pravo na vlastitu dadilju, već znači da bi trebalo osigurati kolektivnu brigu o djeci u obliku (kolektivnih) vrtića. Isto vrijedi i za lokalni prijevoz. Pod uvjetom da ga je moguće smatrati uslugom od općeg gospodarskog interesa, to ne znači da pojedinci mogu očekivati da grad ili regija za njih uspostavi funkcionalnu mrežu taksija. Moraju se zadovoljiti drugim, kolektivnim oblicima prijevoza.

67. Osim toga, u velikim aglomeracijama kao što je Barcelona građani na raspolaganju trebaju imati razne druge oblike prijevoza. Dvojbeno je i može li se postojanje funkcionalnog sustava taksija doista usporediti s drugim, tradicionalnijim uslugama od općeg gospodarskog interesa

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.* Vidjeti također presudu od 10. prosinca 1991., *Merci convenzionali Porto di Genova* (C-179/90, EU:C:1991:464, t. 27.).

³⁵ Vidjeti mišljenje u predmetu *Federutility* i dr. (C-265/08, EU:C:2009:640, t. 54.).

³⁶ *Ibid.*, t. 55.

³⁷ Vidjeti Komunikaciju Komisije od 20. prosinca 2011. Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru Regija: „Kvalitativni okvir za usluge od općeg interesa u Europi”, COM(2011)900 *final*, str. 3.

³⁸ Vidjeti Martucci, F., *Droit du marché intérieur de l'Union européenne*, Presses Universitaires de France, Pariz, 2021., t. 129. i 253.

³⁹ U dijelu trećem glavi VII. poglavlju 1. odjeljku 1. (Pravila koja se primjenjuju na poduzetnike) UFEU-a

⁴⁰ Moje isticanje

koje ili zahtijevaju velika ulaganja ili znanje pri pružanju (kao što su opskrba vodom, plinom i električnom energijom, telekomunikacijske usluge i poštanske usluge) ili posebne vještine (kao što je zdravstvena skrb) ili nužno imaju element kolektivnosti (kao što je briga o djeci).

68. Ipak, privatni lokalni prijevoz zasigurno može popuniti prazninu u hitnim slučajevima, primjerice tako što osigurava pojedincu brz prijevoz u bolnicu (iako je u takvom slučaju ambulantno vozilo možda prikladniji oblik prijevoza). Međutim, povećanje *ponude* lokalnih usluga prijevoza u takvim slučajevima zasigurno doprinosi uspostavi funkcionalnog sustava. Nejasno mi je zašto takva ponuda ne bi, primjerice, uključivala VPN-ove.

69. Ipak, da sažmem navedeno, ne dovodim u pitanje AMB-ovu želju za uspostavom funkcionalnog sustava lokalnog privatnog prijevoza koji služi prijevozu putnika u bilo koje vrijeme na bilo koje mjesto.

70. U svakom slučaju, dvojbeno je izvršavaju li pružatelji usluga taksija obvezu javne usluge. Smjernice u tom pogledu moguće je potražiti u definiciji iz sekundarnog prava prema kojoj „obveza [...] javne usluge” znači zahtjev koji odredi nadležno tijelo da bi osiguralo usluge javnog prijevoza putnika od općeg interesa koje operater, kad bi uzeo u obzir samo svoje komercijalne interese, ne bi preuzeo ili ih ne bi preuzeo u istom opsegu ili pod istim uvjetima bez naknade”⁴¹. Nasuprot tomu, puka obveza ishoda dozvole da bi se usluge taksija mogle univerzalno pružati nije akt o ovlaštenju za izvršavanje obveze javne usluge⁴².

71. Zaključno, AMB može nastojati ostvariti želju da osigura kvalitetu, sigurnost i dostupnost usluga taksija samo ako pritom ne nastoji ostvariti gospodarske ciljeve. Međutim, AMB ne može usluge taksija posebno štititi samo zato što bi one mogle biti usluge od općeg gospodarskog interesa.

2) Održavanje odgovarajuće ravnoteže između pružatelja usluga taksija i pružatelja usluga VPN-ova

72. Što se tiče tvrdnje da sporne mjere služe „održavanju ravnoteže” između odnosnih dvaju oblika prijevoza, dovoljno je reći da je upitno treba li takvu ravnotežu održavati između dviju usluga koje se, kako je utvrđeno, toliko preklapaju da su gotovo slične. Osim toga, moguće je postaviti pitanje nije li za održavanje ravnoteže bolji sustav različit od državne intervencije⁴³. U skladu s logikom unutarnjeg tržišta uspostavljenom UFEU-om, ravnoteža se obično održava pomoću koncepata na koje se često zaboravlja u jeku rasprava koje prate slučajeve poput predmetnog, a to su: ponuda i potražnja.

73. Stoga, održavanje ravnoteže između usluga taksija i usluga VPN-ova nije moguće smatrati valjanim važnim razlogom u općem interesu. Umjesto toga, ako je, kao što je to navedeno, doista cilj uspostaviti odgovarajući sustav lokalnog privatnog prijevoza, problem bi se zasigurno bolje riješio povećanjem ponude kroz puštanje na tržište većeg broja pružatelja usluga VPN-ova.

⁴¹ Vidjeti članak 2. točku (e) Uredbe (EZ) br. 1370/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika i stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 1191/69 i (EEZ) br. 1107/70 (SL 2007., L 315, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 13., str. 96. i ispravak SL 2021., L 48, str. 5.).

⁴² Vidjeti, po analogiji, presudu od 11. srpnja 2013., Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, t. 49.).

⁴³ Htio bih naglasiti da je to pitanje neovisno o pitanju *stvaraju* li novi prijevoznici, kroz nove poslovne modele koje osmišljavaju, ponudu, osim što je zadovoljavaju. Djelatnosti platformi kao što je Uber dobar su primjer u tom pogledu; vidjeti moje mišljenje u predmetu Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:364, t. 43.).

3) Upravljanje lokalnim prijevozom, prometom i javnim površinama, zaštita okoliša

74. Budući da se ovim razlozima ne nastoje gospodarski zaštititi djelatnosti taksija od stvarnosti gospodarskog života, načelno ih je moguće smatrati važnim razlozima u općem interesu.

75. Valja naglasiti da je Sud zaštitu gradskog okoliša⁴⁴ i potrebu da se osigura sigurnost na cestama⁴⁵ već prihvatio kao važne razloge. Ti razlozi baš i ne odgovaraju onomu što se ističe u ovom predmetu. Unatoč tomu, smatram da upravljanje lokalnim prijevozom, prometom i javnim površinama čini važan razlog u općem interesu. Gotovo je suvišno isticati da gradovi i aglomeracije žele osigurati slobodan protok prometa, izbjeći gužve u prometu i, općenitije, osigurati javne površine koje jamče visoku kvalitetu života.

76. Također, zaštita okoliša u načelu može biti važan razlog u općem interesu⁴⁶.

b) Prikladnost

77. Dalje, sporne mjere moraju biti prikladne za ostvarivanje važnog razloga u općem interesu koji se ističe, to jest obveza ishodačenja dozvole i omjer od jedan prema trideset moraju biti prikladni da doprinesu osiguravanju kvalitete, sigurnosti i dostupnosti usluga taksija, upravljanju lokalnim prijevozom, prometom i javnim površinama kao i zaštiti okoliša. Ta prikladnost podrazumijeva i da se proklamirani cilj ostvaruje na dosljedan i sustavan način. Međutim, s obzirom na informacije koje su Sudu dostavljene i očitovanja raznih stranaka, dok, načelno, ne vidim problem s obvezom ishodačenja dozvole, pomalo sam zbunjen te ne vidim niti jedan argument koji bi upućivao na prikladnost predmetnog omjera 1 prema 30.

1) Obveza ishodačenja dozvole

78. Valja početi od toga da u pravu Unije, unutar područja njegove primjene, nema općih prepreka koje bi regionalnom tijelu kao što je AMB onemogućavale da od potencijalnih pružatelja usluga VPN-ova zahtijeva ishodačenje dozvole koja uvažava posebnosti regije o kojoj je riječ. Ako AMB utvrdi da nacionalna (prva) ne rješava određene probleme, on načelno može pružateljima usluga VPN-ova nametnuti obvezu ishodačenja druge dozvole. Jasno je da se svaki grad ili aglomeracija u Europskoj uniji nalazi u drukčijoj situaciji kada je riječ o lokalnim pitanjima kao što su gužve u prometu i zagađenje. Elemente koji nisu uvaženi ili nisu razmatrani prilikom dodjele nacionalne dozvole stoga je načelno moguće uzeti u obzir u okviru lokalne dozvole. To je praktičan primjer „supsidijarnosti” u doslovnom, netehničkom smislu te riječi.

79. Međutim, s druge strane, takva druga dozvola mora se temeljiti na dodatnim razmatranjima koja nisu uzeta u obzir u okviru prve dozvole. Kako češka vlada pravilno podsjeća, za mjeru države članice nije moguće smatrati da ne prekoračuje ono što je nužno za postizanje postavljenog cilja ako ponavlja kontrole koje su već provedene u okviru drugih postupaka, bilo u istoj ili u nekoj drugoj državi članici⁴⁷. To za potrebe ovog predmeta znači da gospodarski

⁴⁴ Vidjeti presudu od 29. studenoga 2001., *De Coster* (C-17/00, EU:C:2001:651, t. 38.). Vidjeti također članak 4. točku 8. Direktive 2006/123. Takva zaštita uključuje očuvanje kvalitete života gradskog središta općine i izbjegavanje postojanja neiskorištenih prostora u gradskom području, u svrhu pravilnog prostornog planiranja. Vidjeti presudu od 30. siječnja 2018., *X i Visser* (C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, t. 134.).

⁴⁵ Vidjeti presudu od 15. listopada 2015., *Grupo Itevelesa i dr.* (C-168/14, EU:C:2015:685, t. 74. i navedenu sudsku praksu).

⁴⁶ Vidjeti presudu od 24. ožujka 2011., *Komisija/Španjolska* (C-400/08, EU:C:2011:172, t. 74.).

⁴⁷ Vidjeti presude od 22. siječnja 2002., *Canal Satélite Digital* (C-390/99, EU:C:2002:34, t. 36.), i od 10. studenoga 2005., *Komisija/Portugal* (C-432/03, EU:C:2005:669, t. 45.).

subjekti koji žele pružati usluge VPN-ova ne smiju u postupku izdavanja druge dozvole ni pod kojim okolnostima biti podvrgnuti istim onim kontrolama koje se moraju provesti u okviru postupka izdavanja prve dozvole. U vezi s tim ističem da se nikad nije tvrdilo, a kamoli dokazalo, da pružanje usluga taksija bez primjene zatvorenog sustava dozvola ne bi bilo održivo. Zapravo bi se moglo tvrditi da primjeri drugih gradova i područja u Europskoj uniji, u kojima su usluge taksija veoma blago uređene, jasno upućuju na drukčiji zaključak u tom pogledu⁴⁸.

2) Omjer od jedan prema trideset

80. Ovdje se mora istaknuti da AMB, osim što spominje ciljeve kojima teži te ih načelno objašnjava, nije pružio Sudu nikakve informacije o tome zašto su sporne mjere prikladne za ostvarivanje cilja koji se odnosi na upravljanje lokalnim prijevozom, prometom i javnim površinama.

81. AMB ni na koji način nije dokazao da je ograničavanje izdavanja dozvola na omjer od jedan prema trideset prikladno za ostvarenje ciljeva koji se odnose na upravljanje lokalnim prijevozom, prometom i javnim površinama te zaštite okoliša. Ništa ne upućuje na to da se taj cilj postiže na dosljedan i sustavan način. Takvo nedostatno obrazloženje otvara mnoga pitanja na koja nije moguće odgovoriti. I dalje mi nije jasno na koji način AMB namjerava smisleno reformirati i urediti privatni lokalni prijevoz. Zašto se na usluge taksija i usluge VPN-ova primjenjuju različiti pravni režimi ako obje te djelatnosti služe zadovoljenju jedne te iste potrebe (privatni pojedinačni lokalni prijevoz) te ako se one, kako je naveo sud koji je uputio zahtjev, međusobno tržišno natječu? Zašto sustav koji se primjenjuje na taksije nije preispitan, već je, umjesto toga, pristup tržištu usluga VPN-ova ograničen toliko da je onemogućen? Broj dozvola za pružanje usluga taksija stabilan je zadnjih desetljeća. Međutim, kako je objašnjeno u uvodu ovog mišljenja, vremena i tržišta se mijenjaju, sustav taksija je, slikovito rečeno, uklesan u kamen te se isključivo novopridošli subjekti moraju prilagoditi. To možda ima neki smisao iz perspektive svojstvene španjolskom pravu. Međutim, to nije u skladu s testom prikladnosti iz članka 49. UFEU-a. Na AMB-u je da odgovori na takva pitanja. On to u ovom postupku nije učinio.

82. Iz rasprave je proizašlo da je broj dozvola za pružanje usluga taksija stabilan od 1980-ih. Nove dozvole se ne izdaju. Umjesto toga, kada nositelj dozvole prestane poslovati, dozvola se može prodati na sekundarnom tržištu. Dok „izvorne” dozvole, dobivene izravno od države, stoje manje od 100 eura, dozvole na sekundarnom tržištu danas dosežu cijenu veću i od 100 000 eura. Ako AMB želi tržište usluga taksija i usluga VPN-ova urediti na pravilan i smislen način, gašenje tog sekundarnog tržišta možda bi bilo prikladno polazište. Usput, to stanje stvari dobro pokazuje da fiksne cijene usluga taksija povećavaju cijene koje dozvole postižu na sekundarnom tržištu. Drugim riječima, da AMB ozbiljno želi reformirati sustav, pozabavio bi se njegovim temeljem. „Reforma” preko leđa usluga VPN-ova samo je površinski zahvat. Možda je točno da bi istinska reforma i liberalizacija čitavog sustava usluga taksija i usluga VPN-ova stavila u nepovoljan položaj one koji su mnogo platili za dozvolu te žele taj trošak nadoknaditi putem fiksnih (visokih) cijena usluga taksija. Međutim, opasnost od toga da takvi ljudi budu ostavljeni na cjedilu može se ukloniti na načine koji ne štete pružateljima usluga VPN-ova i slobodi poslovnog nastana.

⁴⁸ Naime, istraživanje koje su za Komisiju proveli jedno pravno društvo i Sveučilište Bocconi pokazuje da nekoliko država članica i većih gradova uopće nije uvelo količinska ograničenja. Vidjeti „Istraživanje o prijevozu putnika taksijima, najamnim vozilima s vozačem i putem *ridesharinga* u Uniji. Konačno izvješće”, *op. cit.*, str. 8., 31. i 32. Istraživanje je dostupno na: <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2017-05/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf>.

3) Zaključak

83. S obzirom na informacije koje su sud koji je uputio zahtjev i stranke pružili tijekom postupka, sporne mjere, u dijelu u kojem se odnose na omjer od jedne dozvole za pružanje usluga VPN-ova na svakih trideset dozvola za pružanje usluga taksija, nisu prikladne za postizanje cilja koji se sastoji od upravljanja lokalnim prijevozom, prometom i javnim površinama te stoga čine neproporcionalno ograničenje slobode poslovnog nastana zajamčene člankom 49. UFEU-a.

V. Zaključak

84. S obzirom na navedeno, predlažem da Sud na pitanja koja je uputio Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Visoki sud Katalonije, Španjolska) odgovori na sljedeći način:

1. Članak 49. UFEU-a

treba tumačiti na način da mu se ne protive nacionalne mjere kojima se od gospodarskih subjekata koji žele pružati usluge prijevoza VPN-ovima na području aglomeracije, a već imaju nacionalnu dozvolu za pružanje usluga ,međugradskog' i ,gradskog' prijevoza VPN-ovima na čitavom državnom području, zahtijeva da ishode odgovarajuću dozvolu, pod uvjetom da se prilikom izdavanja potonje dozvole ne ponavljaju već provedene kontrole.

2. Članak 49. UFEU-a

treba tumačiti na način da mu se protivi to da se broj dozvola za pružanje usluga VPN-ova ograniči na jednu takvu dozvolu na svakih trideset ili manje dozvola za pružanje usluga taksija na području iste aglomeracije.