



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MACIEJ SZPUNAR
της 15ης Δεκεμβρίου 2022¹

Υπόθεση C-50/21

Prestige and Limousine, S.L.

κατά

**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**

[αίτηση του Tribunal Superior de Justicia de Cataluña
(ανώτερου δικαστηρίου Καταλωνίας, Ισπανία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Άρθρα 49 και 107 ΣΛΕΕ – Μισθωμένα οχήματα με οδηγό (ΜΟΟ) – Περιορισμός του αριθμού αδειών εκμετάλλευσης ΜΟΟ σε συνάρτηση με τον αριθμό αδειών ταξί – Καθεστώς αδειοδότησης που περιλαμβάνει την απόκτηση δεύτερης άδειας εκμετάλλευσης»

I. Εισαγωγή

1. Οι αγορές υπό μετάβαση θέτουν σημαντικές προκλήσεις στους νομοθέτες, ερμηνευτές και εφαρμοστές του δικαίου. Οι γεωπολιτικές συνθήκες, η τεχνολογία και η κοινωνία και, από κοινού με αυτές, οι απαιτήσεις των καταναλωτών βρίσκονται σε συνεχή εξέλιξη. Παράλληλα, νέες επιχειρήσεις, τεχνολογίες και πάροχοι υπηρεσιών κάνουν την εμφάνισή τους. Οι παράγοντες αυτοί διαταράσσουν τις υφιστάμενες συνθήκες. Μεταβάλλουν το status quo, ενίοτε προσωρινά, συχνά οριστικά. Εάν η οικεία αγορά υπόκειται σε ορισμένο βαθμό ρύθμισης, οι προοπτικές για τους νεοεισερχόμενους, οι οποίοι συχνά χρησιμοποιούν νέα επιχειρηματικά πρότυπα, είναι συνήθως δυσμενείς.

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2. Οι επιχειρήσεις ταξί ανά την Ευρώπη αποτελούν ενδεικτικό παράδειγμα αγοράς υπό μετάβαση. Σε πολλές περιοχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι πάροχοι υπηρεσιών ταξί απολαμβάνουν παραδοσιακά προστασίας έναντι του ανταγωνισμού χάρις σε κρατικές ρυθμίσεις², την ίδια δε στιγμή διαδικτυακές πλατφόρμες έχουν αρχίσει να παρέχουν με μεγάλη επιμέλεια, ακρίβεια και αποτελεσματικότητα υπηρεσίες τοπικών επιβατικών μεταφορών κατά παραγγελία. Το γεγονός αυτό συνέβαλε όχι μόνο σε μεγαλύτερη διαφάνεια σε όλα τα στάδια παροχής υπηρεσιών τοπικών μεταφορών, όπου η προσφορά ανταποκρίνεται πλέον στη ζήτηση με μεγαλύτερη ακρίβεια από ό,τι στο παρελθόν, αλλά και στην αύξηση τόσο της προσφοράς όσο και της ζήτησης. Όσον αφορά τους οδηγούς, σήμερα είναι ευκολότερο από ό,τι παλαιότερα να ασκήσουν το επάγγελμα αυτό και να παρέχουν υπηρεσίες μέσω πλατφόρμας, ενώ οι πελάτες αποκτούν μεγαλύτερο έλεγχο ως προς το πώς, πού και με τι κόστος μεταφέρονται. Επιπλέον, οι τοπικές ιδιωτικές μεταφορές έχουν καταστεί πιο προσιτές, το δε οικονομικό εμπόδιο εισόδου για τους καταναλωτές είναι πλέον πολύ χαμηλότερο. Όσοι παλαιότερα δεν μπορούσαν να αντεπεξέλθουν οικονομικά στο κόστος των ιδιωτικών μεταφορών είναι πλέον, σε πολλές περιπτώσεις, σε θέση να το πράξουν. Συνεπεία των ανωτέρω, η διάκριση μεταξύ των παραδοσιακών υπηρεσιών ταξί και των νέων επιχειρήσεων στην αγορά έχει καταστεί δυσδιάκριτη και οι υπηρεσίες τους συγκλίνουν. Επιπροσθέτως, η κατάσταση αυτή έχει οδηγήσει σε μια τρόπον τινά γόνιμη αλληλεπίδραση, υπό την έννοια ότι οι παραδοσιακές επιχειρήσεις ταξί χρησιμοποιούν ολοένα και περισσότερο τις διαδικτυακές εφαρμογές προκειμένου η προσφορά των υπηρεσιών τους να προσαρμόζεται στη ζήτηση.

3. Όπως πολύ καλά γνωρίζει το Δικαστήριο, η Área Metropolitana de Barcelona (Μητροπολιτική Περιοχή της Βαρκελώνης, στο εξής: AMB) δεν έμεινε ανεπηρέαστη από την τάση αυτή, και δεν είναι η πρώτη φορά που το Δικαστήριο αντιμετωπίζει το ζήτημα των υπηρεσιών τοπικών επιβατικών μεταφορών κατά παραγγελία στη Βαρκελώνη. Ειδικότερα, με την εμβληματική απόφαση Asociación Profesional Elite Taxi³, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι ορισμένες διαδικτυακές πλατφόρμες παρέχουν υπηρεσίες στον τομέα των μεταφορών, με αποτέλεσμα να μην έχουν εφαρμογή σε αυτές ούτε οι διατάξεις της οδηγίας 2006/123/ΕΚ⁴, ούτε εκείνες της οδηγίας 2000/31/ΕΚ⁵, ούτε το άρθρο 56 ΣΛΕΕ περί ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, όπερ σημαίνει ότι τα μέτρα που θεσπίζουν τα κράτη μέλη δεν μπορούν να ελεγχθούν υπό το πρίσμα των διατάξεων αυτών. Συγκεκριμένα, οι επιχειρήσεις αυτές δεν μπορούν να αποφύγουν υποχρεώσεις που τυχόν υπέχουν ως επιχειρήσεις παροχής υπηρεσιών μεταφορών «παρακάμπτοντας» τη νομοθεσία των κρατών μελών μέσω της οδηγίας 2000/31, η οποία, εξ ορισμού, επιβάλλει ελάχιστες υποχρεώσεις στους παρόχους διαδικτυακών υπηρεσιών.

4. Ταυτοχρόνως, ως γνωστόν, η ελευθερία εγκατάστασης του άρθρου 49 ΣΛΕΕ έχει εφαρμογή στις υπηρεσίες του τομέα μεταφορών. Τούτο είναι το σημείο εκκίνησης στην υπό κρίση υπόθεση. Το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί κατά πόσον η επιτευχθείσα από την ισπανική ρύθμιση

² Για μια πληρέστερη εικόνα, βλ. «Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU. Final Report», Βρυξέλλες, 2016, σ. 8, 31 και 32. Η μελέτη είναι διαθέσιμη στην ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2017-05/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf>.

³ Βλ. απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017 (C-434/15, EU:C:2017:981, σκέψη 48). Τούτο, ιδίως, διότι η Uber ελέγχει όλες τις κρίσιμες πτυχές μιας υπηρεσίας αστικής μεταφοράς: πρώτον, ασφαλώς, την τιμή, δεύτερον, τις ελάχιστες προδιαγραφές ασφάλειας, μέσω απαιτήσεων που πρέπει να πληρούν τόσο οι οδηγοί όσο και τα οχήματα, τρίτον, την πρόσβαση στην προσφορά για μεταφορές μέσω της παρότρυνσης προς τους οδηγούς να εστιάζουν στα χρονικά σημεία και στις περιοχές μεγάλης ζήτησης, τέταρτον, τη συμπεριφορά των οδηγών μέσω του συστήματος βαθμολόγησης και, πέμπτον, τη δυνατότητα αποκλεισμού από την πλατφόρμα. Βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:364, σημείο 51).

⁴ Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά (ΕΕ 2006, L 376, σ. 36, και διορθωτικό ΕΕ 2014, L 287, σ. 33).

⁵ Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 8ης Ιουνίου 2000, για ορισμένες νομικές πτυχές των υπηρεσιών της κοινωνίας της πληροφορίας, ιδίως του ηλεκτρονικού εμπορίου, στην εσωτερική αγορά («οδηγία για το ηλεκτρονικό εμπόριο») (ΕΕ 2000, L 178, σ. 1).

ισορροπία μεταξύ των παραδοσιακών υπηρεσιών ταξί και των υπηρεσιών μεταφοράς που παρέχονται με μισθωμένα οχήματα με οδηγό (ΜΟΟ)⁶ πληροί τις απαιτήσεις του άρθρου 49 ΣΛΕΕ.

5. Και στη Βαρκελώνη, το παραδοσιακό μοντέλο ταξί έχει τεθεί υπό αμφισβήτηση. Παράλληλα με την παραδοσιακή αγορά ταξί έχει αναπτυχθεί ένα σύστημα υπηρεσιών τοπικών επιβατικών μεταφορών κατά παραγγελία, τα δε ΜΟΟ έχουν αρχίσει να εμφανίζονται στο προσκήνιο. Στην Ισπανία, όπου τα ΜΟΟ προορίζονταν αρχικώς για την κάλυψη της αγοράς *υπεραστικών* μεταφορών, πλέον έχουν κάνει την εμφάνισή τους και στον τομέα των *αστικών* μεταφορών. Ειδικότερα, όσον αφορά το τελευταίο στοιχείο, κυρίως υπό το πρίσμα του πελάτη, πρόκειται για μέσα μεταφοράς κατ' ουσίαν ταυτόσημα με τα ταξί, καθόσον προσφέρουν υπηρεσίες μεταφοράς σε πελάτες επί πληρωμή. Ταυτόχρονα, στην ΑΜΒ έχουν λιγότερα δικαιώματα (η χρήση λωρίδων λεωφορείων και ταξί, παραδείγματος χάριν, απαγορεύεται) και λιγότερες υποχρεώσεις (δεν υφίστανται καθορισμένα κόμιστρα και δεν είναι υποχρεωμένα να δέχονται πελάτες).

6. Καθώς το μοντέλο ΜΟΟ κατέληξε να γίνει θύμα της ίδιας του της επιτυχίας, με όλο και περισσότερους παρόχους να κάνουν την εμφάνισή τους, ο Ισπανός νομοθέτης παρενέβη σε εθνικό και τοπικό επίπεδο. Στην ΑΜΒ απαιτήθηκαν ειδικές άδειες, ο αριθμός των οποίων περιορίστηκε σε 1 άδεια ΜΟΟ ανά 30 άδειες ταξί. Στην πράξη, καθόσον ο αριθμός αδειών ταξί έχει παραμείνει σταθερός τα τελευταία 35 χρόνια, οι νεοεισερχόμενοι στην αγορά ΜΟΟ δεν έχουν πρόσβαση στις άδειες αυτές.

7. Με τις παρούσες προτάσεις, θα προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ότι το σύστημα αυτό, όπως επί του παρόντος υφίσταται στην ΑΜΒ, αντίκειται στην ελευθερία εγκατάστασης του άρθρου 49 ΣΛΕΕ, στον βαθμό που αφορά την αναλογία 1 ΜΟΟ για κάθε 30 άδειες ταξί. Τούτο συνιστά δυσανάλογο περιορισμό της θεμελιώδους αυτής ελευθερίας.

II. Το νομικό πλαίσιο

8. Σύμφωνα με το άρθρο 43 του Ley 16/1987, de Ordenación de los Transportes Terrestres (νόμου 16/1987, σχετικά με τη ρύθμιση των χερσαίων μεταφορών), της 30ής Ιουλίου 1987 (ΒΟΕ αριθ. 182, της 31ης Ιουλίου 1987), όπως τροποποιήθηκε με το βασιλικό νομοθετικό διάταγμα 3/2018, της 20ής Απριλίου 2018 (ΒΟΕ αριθ. 97, της 21ης Απριλίου 2018· στο εξής: LOTT), για τη χορήγηση άδειας δημόσιας μεταφοράς, η αιτούσα επιχείρηση οφείλει, μεταξύ άλλων, να αποδείξει ότι πληροί, κατά περίπτωση, τις λοιπές ειδικές προϋποθέσεις που απαιτούνται για την ορθή παροχή των υπηρεσιών, όπως αυτές καθορίζονται με κανονιστικές διατάξεις, λαμβανομένων υπόψη των αρχών της αναλογικότητας και της απαγόρευσης των διακρίσεων.

9. Το άρθρο 48 του LOTT προβλέπει τα εξής:

«1. Η χορήγηση αδειάς για την παροχή υπηρεσιών δημοσίων μεταφορών χωρεί κατά δέσμια αρμοδιότητα και, εκ του λόγου αυτού, άρνηση χορήγησής της επιτρέπεται μόνον εάν δεν πληρούνται οι προς τούτο προβλεπόμενες προϋποθέσεις.

2. Εντούτοις, και σύμφωνα με το δίκαιο της [Ευρωπαϊκής Ένωσης] και άλλες διατάξεις που, κατά περίπτωση, εφαρμόζονται, όταν η προσφορά υπηρεσιών δημοσίων μεταφορών επιβατών με επιβατικά οχήματα υπόκειται σε ποσοτικούς περιορισμούς σε επίπεδο Αυτόνομων Κοινοτήτων ή

⁶ Συχνά τα ΜΟΟ (private hire vehicles, PHV) καλούνται και «VTC» (voitures de tourisme avec chauffeur). Στις παρούσες προτάσεις χρησιμοποίησά, χάριν ευκολίας, αποκλειστικά τον όρο «ΜΟΟ».

σε τοπικό επίπεδο, μπορούν να τεθούν κανονιστικοί περιορισμοί στη χορήγηση τόσο νέων αδειών για την εκτέλεση υπεραστικών μεταφορών στην κατηγορία αυτή οχημάτων όσο και αδειών για τη μίσθωση οχημάτων με οδηγό.

3. Με την επιφύλαξη της διάταξης της προηγούμενης παραγράφου, προκειμένου να διατηρηθεί η κατάλληλη ισορροπία μεταξύ της προσφοράς αμφοτέρων των τρόπων μεταφοράς, δεν επιτρέπεται η χορήγηση νέων αδειών για τη μίσθωση οχημάτων με οδηγό όταν η αναλογία μεταξύ του αριθμού των αδειών που έχουν ήδη χορηγηθεί στο έδαφος της Αυτόνομης Κοινότητας στην οποία σκοπεύουν να εγκατασταθούν οι ενδιαφερόμενοι και του αριθμού των αδειών για τη μεταφορά επιβατών με επιβατικά οχήματα με εδαφικό πεδίο ισχύος την ίδια περιοχή είναι μεγαλύτερη της μίας προς τριάντα.

Εντούτοις, οι Αυτόνομες Κοινότητες που, κατόπιν εξουσιοδότησης του κράτους, έχουν αναλάβει αρμοδιότητες στον τομέα της χορήγησης αδειών για τη μίσθωση οχημάτων με οδηγό μπορούν να τροποποιούν τον κανόνα της αναλογίας που αναφέρεται στην προηγούμενη παράγραφο, υπό τον όρο ότι ο κανόνας που εφαρμόζουν είναι λιγότερο περιοριστικός από αυτόν.»

10. Το άρθρο 91 του LOTT προβλέπει ότι η άδεια δημόσιας μεταφοράς επιτρέπει την παροχή υπηρεσιών σε ολόκληρη την επικράτεια, χωρίς περιορισμό ως προς τον τόπο της αναχώρησης ή τον τελικό προορισμό, εξαιρουμένων, μεταξύ άλλων, των αδειών που χορηγούνται για τη μίσθωση οχημάτων με οδηγό, ως προς τις οποίες πρέπει να τηρούνται οι όροι που επιβάλλονται, κατά περίπτωση, από κανονιστικές διατάξεις σχετικά με τον τόπο αναχώρησης, τον προορισμό ή τη διαδρομή.

11. Ο LOTT τέθηκε σε εφαρμογή με τον Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (κανονισμό εφαρμογής του νόμου σχετικά με τη ρύθμιση των χερσαίων μεταφορών στο εξής: ROTT), ο οποίος έχει τροποποιηθεί πολλακίς.

12. Με τη σειρά του, μέρος του ROTT τέθηκε σε εφαρμογή με την Orden 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 (απόφαση FOM/36/2008, περί εφαρμογής του δευτέρου τμήματος του κεφαλαίου IV του τίτλου V του κανονισμού εφαρμογής του νόμου για τη ρύθμιση των χερσαίων μεταφορών, σχετικά με τη μίσθωση οχημάτων με οδηγό), της 9ης Ιανουαρίου 2008 (στο εξής: απόφαση περί ΜΟΟ), η οποία, με τη σειρά της, τροποποιήθηκε με την απόφαση FOM/2799/2015, της 18ης Δεκεμβρίου 2015. Το άρθρο 1 της απόφασης περί ΜΟΟ, υπό τον τίτλο «Υποχρέωση λήψης αδείας», προβλέπει ότι, «για την παροχή υπηρεσιών μίσθωσης οχημάτων με οδηγό, πρέπει να λαμβάνεται, για κάθε όχημα που προορίζεται για τη δραστηριότητα αυτή, άδεια που επιτρέπει την παροχή της εν λόγω υπηρεσίας».

13. Αντικείμενο της διαφοράς της κύριας δίκης είναι η αμφισβήτηση του κύρους του 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 (κανονισμού για τη ρύθμιση της δραστηριότητας των έκτακτων αστικών επιβατικών μεταφορών με οδηγό με χρήση οχημάτων έως και εννέα θέσεων που ασκείται εξ ολοκλήρου εντός της αρμοδιότητας της AMB· στο εξής: RVTC), ο οποίος εγκρίθηκε στις 26 Ιουνίου 2018 από το Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona (μητροπολιτικό συμβούλιο της AMB), δημοσιεύθηκε στην *Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona* (Επίσημη Εφημερίδα

της Περιφέρειας Βαρκελώνης) στις 9 Ιουλίου 2018, καθώς και στη *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (Επίσημη Εφημερίδα της Κυβέρνησης της Καταλωνίας), αριθ. 7897, της 14ης Ιουνίου 2019, και ετέθη σε ισχύ στις 25 Ιουλίου 2018.

14. Στο προοίμιο του RVTC, μετά την παράθεση των νομικών βάσεων του σε εθνικό επίπεδο και στο επίπεδο της Αυτόνομης Κοινότητας της Καταλωνίας, επισημαίνεται ότι το επίμαχο μοντέλο μεταφοράς επιβατών υπόκειται σε κρατική ρύθμιση μέσω διαφόρων τεχνικών με τρόπο που διαφέρει αρκετά από τα μοντέλα που έχουν υιοθετηθεί σε άλλες περιοχές όπου οι επιβατικές μεταφορές με τις διάφορες μορφές τους έχουν «απελευθερωθεί» υπέρ των ιδιωτών. Ως αιτιολόγηση για την επιλογή του μοντέλου αυτού αναφέρεται η επιδίωξη της περιβαλλοντικής και οικονομικής βιωσιμότητας, καθώς και η αναζήτηση νέων χώρων δημόσιας χρήσης, εκτός της οδικής κυκλοφορίας. Το προοίμιο αναφέρει ότι οι σκοποί αυτοί δεν είναι συμβατοί με την ενθάρρυνση της αύξησης των μισθωμένων οχημάτων με οδηγό στις αστικές μεταφορές είτε για τη μεταφορά ενός μοναδικού χρήστη είτε για μεταφορά που καλύπτει την ολική χωρητικότητα του οχήματος.

15. Σύμφωνα με το άρθρο του 1, ο RVTC έχει ως σκοπό τη ρύθμιση της δραστηριότητας των έκτακτων αστικών επιβατικών μεταφορών με οδηγό με χρήση οχημάτων χωρητικότητας έως και εννέα θέσεων που ασκείται εξ ολοκλήρου εντός της AMB. Το άρθρο 2 προβλέπει ότι το πεδίο εφαρμογής του εν λόγω κανονισμού περιορίζεται εντός της εδαφικής αρμοδιότητας της AMB. Το άρθρο 3 ορίζει την υπηρεσία μεταφοράς επιβατών με οδηγό με χρήση οχημάτων χωρητικότητας έως εννέα θέσεων, συμπεριλαμβανομένου του οδηγού, ως μεταφορά που πραγματοποιείται για λογαριασμό τρίτου έναντι καταβολής αντιτίμου, η οποία δεν εκτελείται βάσει δρομολογίων της γραμμής ή τοπικών δικτύων ή με προκαθορισμένη περιοδικότητα, και της οποίας η πληρωμή πραγματοποιείται δυνάμει σύμβασης με έναν μόνο χρήστη και για την ολική χωρητικότητα του οχήματος. Το άρθρο 5 αναθέτει στην AMB (τοπική αρχή) εξουσία διοικητικής παρέμβασης στις υπηρεσίες αυτές μέσω του Instituto Metropolitano del Taxi (μητροπολιτικού ινστιτούτου ταξί, στο εξής: IMET).

16. Σύμφωνα με το άρθρο 6 του RVTC, η AMB είναι αρμόδια για τη χορήγηση αδειών παροχής των εν λόγω υπηρεσιών, την αναθεώρηση των όρων χορήγησής τους και, όταν απαιτείται, την ανάκληση των εν λόγω αδειών. Η εποπτεία της δραστηριότητας περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τη ρύθμιση της δραστηριότητας, του καθεστώτος χορήγησης αδειών και του καθεστώτος κυρώσεων.

17. Το άρθρο 7 του RVTC προβλέπει ότι η παροχή της προμνησθείσας υπηρεσίας εντός της ενιαίας περιοχής διαχείρισης των αστικών μεταφορών, η οποία περιλαμβάνει την εδαφική περιοχή της AMB, προϋποθέτει προηγούμενη άδεια βάσει της οποίας ο κάτοχός της μπορεί να ασκεί την εν λόγω δραστηριότητα με κάθε ένα από τα οχήματα που αναφέρονται σε αυτήν. Στις παραγράφους 4 και 5 του άρθρου αυτού διευκρινίζεται ότι υπηρεσίες στην εδαφική αυτή περιοχή μπορούν να παρέχουν, εκτελώντας δρομολόγια από και προς αυτήν, μόνον όσοι κατέχουν άδειες που τους χορήγησε η AMB και ότι η εν λόγω άδεια πρέπει να είναι συμβατή με τις λοιπές άδειες που χορηγούνται αντίστοιχα σε άλλες διοικητικές περιφέρειες κατά την άσκηση των ίδιων αρμοδιοτήτων.

18. Το άρθρο 10 του RVTC υπό τον τίτλο «Καθορισμός του αριθμού των αδειών» προβλέπει ότι η AMB είναι αρμόδια να καθορίζει τον μέγιστο αριθμό αδειών που θα χορηγούνται σε δεδομένη στιγμή, λαμβανομένης υπόψη της ανάγκης να διασφαλίζεται επαρκής παροχή υπηρεσιών υψηλής ποιότητας στο κοινό, καθώς και η κερδοφορία των παρόχων των υπηρεσιών αυτών.

19. Η μεταβατική διάταξη του RVTC αναγνωρίζει το κύρος των αδειών που είχαν χορηγηθεί προγενέστερα και ήταν ακόμη ενεργές κατά τον χρόνο έναρξης ισχύος του RVTC, ορίζει δε ότι οι άδειες αυτές διέπονται από τον νέο κανονισμό στον οποίον και υπόκεινται. Δυνάμει της πρώτης πρόσθετης διάταξης, ο συνολικός αριθμός αδειών περιορίζεται σε αυτές που χορηγούνται σύμφωνα με τη μεταβατική διάταξη. Η ίδια διάταξη αναθέτει στο IMET την αρμοδιότητα υποβολής πρότασης για την κίνηση διαδικασίας καθορισμού του μέγιστου αριθμού αδειών πέραν εκείνων που προβλέπει η μεταβατική διάταξη, ορίζει δε ότι σε καμία περίπτωση ο αριθμός των αδειών που ισχύουν ανά πάσα στιγμή δεν μπορεί να υπερβαίνει την αναλογία 1 άδειας ΜΟΟ προς 30 άδειες ταξί.

III. Τα πραγματικά περιστατικά, η ένδικη διαδικασία και τα προδικαστικά ερωτήματα

20. Η Prestige and Limousine, S.L. (στο εξής: P&L) είναι κάτοχος αδειών παροχής υπηρεσιών ΜΟΟ εντός της AMB. Η επιχείρηση αυτή προσέφυγε ενώπιον του Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (ανώτερο δικαστήριο Καταλωνίας, Ισπανία) ζητώντας να ακυρωθεί ο RVTC, ο οποίος έχει ως αντικείμενο τη ρύθμιση των υπηρεσιών ΜΟΟ στο σύνολο της AMB και κάνει χρήση της δυνατότητας που παρέχει το άρθρο 48, παράγραφος 3, του LOTT να περιορίσει τον αριθμό αδειών παροχής υπηρεσιών ΜΟΟ σε 1 άδεια ΜΟΟ ανά 30 άδειες παροχής υπηρεσιών ταξί.

21. Σημαντικός αριθμός παρόμοιων υποθέσεων εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου. Δεκατέσσερις από τις επιχειρήσεις που παρείχαν ήδη υπηρεσίες ΜΟΟ στην περιοχή, συμπεριλαμβανομένης της P&L και επιχειρήσεων που συνδέονται με διεθνείς πλατφόρμες, φρονούν ότι, δεδομένων των περιορισμών και των προϋποθέσεων που τους επιβάλλει ο RVTC, ο τελευταίος έχει θεσπιστεί με μοναδικό σκοπό να παρεμποδίσει τη δραστηριότητά τους και να προστατεύσει αποκλειστικώς τα συμφέροντα του κλάδου των ταξί. Για τον λόγο αυτό, η P&L και οι εν λόγω επιχειρήσεις ζήτησαν από το αιτούν δικαστήριο να ακυρώσει τον RVTC.

22. Το Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (ανώτερο δικαστήριο Καταλωνίας) επισημαίνει ότι τα ταξί και τα ΜΟΟ τελούν σε σχέση ανταγωνισμού μεταξύ τους όσον αφορά τις υπηρεσίες αστικών επιβατικών μεταφορών. Οι υπηρεσίες ταξί υπόκεινται σε ρύθμιση και περιορισμό ως προς τον αριθμό των χορηγούμενων αδειών, τα δε κόμιστρα υπόκεινται σε προηγούμενη διοικητική έγκριση. Τα ταξί μπορούν να χρησιμοποιούν λωρίδες λεωφορείων, να έχουν στάσεις στον δρόμο και να παραλαμβάνουν από εκεί πελάτες. Καίτοι το χαρακτηριστικό πεδίο δράσης τους είναι η αστική περιοχή, εντούτοις, μπορούν να παρέχουν υπηρεσίες υπεραστικών μεταφορών, εφόσον πληρούν τις απαραίτητες προϋποθέσεις.

23. Σύμφωνα με το αιτούν δικαστήριο, οι υπηρεσίες ΜΟΟ υφίστανται επίσης περιορισμούς ως προς τον αριθμό αδειών. Κατά το κρίσιμο χρονικό διάστημα, τα ΜΟΟ μπορούσαν να παρέχουν υπηρεσίες υπεραστικών και αστικών μεταφορών σε ολόκληρη την εθνική επικράτεια σε τιμές που δεν υπόκειντο σε προηγούμενη έγκριση, αλλά σε ένα σύστημα συμφωνημένων τιμών που επέτρεπε στον πελάτη να γνωρίζει εκ των προτέρων –και συνήθως να πληρώνει μέσω διαδικτύου– τη συνολική τιμή της υπηρεσίας. Σε αντίθεση με τα ταξί, τα ΜΟΟ δεν μπορούσαν να χρησιμοποιούν τη λωρίδα των λεωφορείων, δεν είχαν στάσεις στον δρόμο και δεν μπορούσαν να παραλαμβάνουν από εκεί πελάτες εκτός εάν η παροχή της υπηρεσίας είχε συμφωνηθεί εκ των προτέρων μέσω της αντίστοιχης ηλεκτρονικής εφαρμογής.

24. Το αιτούν δικαστήριο αναφέρει ότι, μετά την κατάργηση, το 2009, του κανονιστικώς προβλεπόμενου περιορισμού του αριθμού αδειών ΜΟΟ σε 1 ανά 30 άδειες ταξί, θα μπορούσε να παρατηρηθεί σημαντική αύξηση του αριθμού παρόχων υπηρεσιών ΜΟΟ στην ΑΜΒ έως το 2015. Αυτό ακριβώς το ενδεχόμενο επιχείρησε να αντιμετωπίσει το μητροπολιτικό συμβούλιο της ΑΜΒ θεσπίζοντας τον RVTC και περιορίζοντας τον αριθμό αδειών παροχής υπηρεσιών ΜΟΟ.

25. Το αιτούν δικαστήριο σημειώνει ότι, το 2018, το Tribunal Supremo (Ανώτατο Δικαστήριο, Ισπανία) έκρινε ότι η επιλεγείσα αναλογία (1:30) ουδέποτε είχε αιτιολογηθεί βάσει αντικειμενικών εκτιμήσεων. Καταλήγει στο συμπέρασμα ότι το άρθρο 48, παράγραφος 3, του LOTT, το οποίο επέτρεπε στον RVTC να περιορίσει τον αριθμό αδειών παροχής υπηρεσιών ΜΟΟ, μπορεί να χαρακτηριστεί αυθαίρετο και, ως εκ τούτου, αντίθετο τόσο στο άρθρο 49 ΣΛΕΕ, καθόσον καθιστούσε πρακτικά αδύνατη την εγκατάσταση στην ΑΜΒ επιχειρήσεων που προσέφεραν υπηρεσίες ΜΟΟ στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όσο και στην απαγόρευση του άρθρου 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ περί παρεμπόδισης του εμπορίου εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

26. Το Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (ανώτερο δικαστήριο Καταλωνίας) εκφράζει τις ίδιες αμφιβολίες όσον αφορά τη συμβατότητα με τις εν λόγω διατάξεις του δικαίου της Ένωσης του καθεστώτος «διπλής άδειας» στο οποίο υπόκεινται τα ΜΟΟ στην ΑΜΒ. Καθόσον το άρθρο 91 του LOTT και το άρθρο 182, παράγραφος 2, του ROTT προέβλεπαν, κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών, ότι οι άδειες εκμετάλλευσης ΜΟΟ επέτρεπαν την παροχή «αστικών και υπεραστικών υπηρεσιών σε ολόκληρη την εθνική επικράτεια», η προσθήκη από το μητροπολιτικό συμβούλιο της ΑΜΒ της απαίτησης λήψης άδειας, υπό την επιφύλαξη πρόσθετων απαιτήσεων, για την παροχή αστικών υπηρεσιών ΜΟΟ στην ΑΜΒ θα μπορούσε να εκληφθεί ως στρατηγική για την ελαχιστοποίηση του ανταγωνισμού που ασκούσαν οι υπηρεσίες ΜΟΟ στις υπηρεσίες ταξί. Η υπόνοια αυτή επιβεβαιώθηκε από το γεγονός ότι στη συνέχεια, βάσει του βασιλικού νομοθετικού διατάγματος 13/2018, της 20ής Απριλίου 2018 (BOE αριθ. 97 της 21ης Απριλίου 2018), περί τροποποίησης του LOTT, ένας νέος κανονισμός της ΑΜΒ περιόρισε τις υπηρεσίες ΜΟΟ στις «υπεραστικές» μεταφορές, προβλέποντας την παύση παροχής αστικών ή μητροπολιτικών υπηρεσιών ΜΟΟ εντός τεσσάρων ετών.

27. Οι λόγοι που προέβαλε η ΑΜΒ προς αιτιολόγηση του RVTC ήταν ότι, πρώτον, τα ΜΟΟ έθεταν σε κίνδυνο την οικονομική βιωσιμότητα των ταξί, συνιστούσαν «αθέμιτο ανταγωνισμό» έναντι των τελευταίων και οδηγούσαν σε εντατική χρήση των οδικών γραμμών. Δεύτερον, οι 10 523 μητροπολιτικές άδειες ταξί που είχαν χορηγηθεί αρκούσαν για να καλύψουν τις ανάγκες του πληθυσμού διασφαλίζοντας παράλληλα την κερδοφορία των επιχειρήσεων ταξί. Τέλος, η ΑΜΒ επικαλέστηκε την προστασία του περιβάλλοντος.

28. Ωστόσο, σύμφωνα με το αιτούν δικαστήριο, οι οικονομικές εκτιμήσεις σχετικά με την κατάσταση των ταξί δεν μπορούν να δικαιολογήσουν τα μέτρα του RVTC. Όσον αφορά τις εκτιμήσεις σχετικά με τη χρήση των οδικών γραμμών, η ΑΜΒ παρέλειψε να εξετάσει τον ενδεχόμενο αντίκτυπο των υπηρεσιών ΜΟΟ στον περιορισμό της χρήσης ιδιωτικών αυτοκινήτων. Επιπλέον, τα ΜΟΟ έπρεπε να διαθέτουν χώρο στάθμευσης, χωρίς να επιτρέπεται η στάθμευσή τους στον δημόσιο αυτοκινητόδρομο ενόσω ανέμεναν πελάτες. Ομοίως, οι περιβαλλοντικές εκτιμήσεις αγνοούν τις υφιστάμενες τεχνικές οι οποίες θα μπορούσαν να διασφαλίσουν την παροχή της υπηρεσίας με οχήματα χαμηλών ή μηδενικών εκπομπών ρύπων. Επιπροσθέτως, εντύπωση προκαλεί το γεγονός ότι, στο πλαίσιο αυτό, ο στόλος των ταξί περιγράφεται ως καθαρός χωρίς να διευκρινίζεται για ποιον λόγο η περιγραφή αυτή δεν μπορεί να επεκταθεί και στον στόλο των ΜΟΟ.

29. Επομένως, οι λόγοι που προβάλλονται προς αιτιολόγηση του RVTC φαίνεται να επιχειρούν να αποκρύψουν τον ουσιαστικό σκοπό του μέτρου, ήτοι, κατά πάσα πιθανότητα, τη διατήρηση ή προστασία των συμφερόντων του κλάδου των ταξί, ο οποίος είχε κινητοποιηθεί σε τέτοιο βαθμό ώστε να οδηγήσει τον νομοθέτη να αποτυπώσει νομοθετικά το υφιστάμενο, λόγω σύγκρουσης συμφερόντων, κλίμα έντασης μεταξύ των δύο οικείων επαγγελματικών κλάδων, των ταξί και των ΜΟΟ. Επιπλέον, η προκαταρκτική εκτίμηση του πρωτοβάθμιου δικαστηρίου επηρεάστηκε σε μεγάλο βαθμό από τις αρνητικές εκθέσεις επί του RVTC που είχαν συντάξει οι ανεξάρτητες αρχές ανταγωνισμού, τόσο της Ισπανίας όσο και της Καταλωνίας.

30. Υπό τις συνθήκες αυτές, με διάταξη της 19ης Ιανουαρίου 2021, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 29 Ιανουαρίου 2021, το Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (ανώτερο δικαστήριο Καταλωνίας) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

- «1) Αντιτίθενται τα άρθρα 49 και 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ σε εθνικές διατάξεις –νομοθετικές και κανονιστικές– οι οποίες περιορίζουν χωρίς σοβαρό λόγο τις άδειες για την άσκηση της δραστηριότητας της μισθώσεως οχημάτων με οδηγό σε αναλογία μία τέτοιας άδειας προς τριάντα άδειες ταξί ή λιγότερες;
- 2) Αντιτίθενται τα άρθρα 49 και 107, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ σε εθνική διάταξη η οποία χωρίς σοβαρό λόγο προβλέπει δεύτερη άδεια και πρόσθετες προϋποθέσεις για τους παρόχους υπηρεσιών μισθώσεως οχημάτων με οδηγό οι οποίοι επιθυμούν να παράσχουν υπηρεσίες αστικών μεταφορών;»

31. Γραπτές παρατηρήσεις υπέβαλαν οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης, πλην του Sindicat del Taxi de Catalunya, η Τσεχική και η Ισπανική Κυβέρνηση, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Όλοι οι ανωτέρω, πλην της AMB και της Τσεχικής Κυβέρνησης, παρέστησαν στην επ' ακροατηρίου συζήτηση της 5ης Οκτωβρίου 2022.

IV. Εκτίμηση

32. Καθ' υπόδειξιν του Δικαστηρίου, οι παρούσες προτάσεις θα επικεντρωθούν στην εξέταση της ελευθερίας εγκατάστασης του άρθρου 49 ΣΛΕΕ.

A. Επί του παραδεκτού

33. Ορισμένοι από του διαδίκους υποστηρίζουν ότι τα προδικαστικά ερωτήματα είναι απαράδεκτα. Θα εξετάσω τα επιχειρήματά τους διαδοχικά.

1. Οι τυπικές απαιτήσεις του άρθρου 94 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου

34. Πρώτον, η AMB εκτιμά ότι το αιτούν δικαστήριο δεν αναφέρει το σύνολο της εφαρμοστέας εθνικής, περιφερειακής και τοπικής νομοθεσίας. Ισχυρίζεται ότι δεν εκτίθενται ορθά οι κανόνες βάσει των οποίων θεσπίστηκε ο RVTC.

35. Δεν συμμερίζομαι τις επιφυλάξεις αυτές, καθόσον τα ζητήματα ως προς τα οποία το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατευθύνσεις μου φαίνονται πολύ σαφή: η αναλογία 1 άδειας ΜΟΟ προς 30 άδειες ταξί και η απαίτηση δεύτερης άδειας για την εκμετάλλευση ΜΟΟ εντός της AMB.

Συναφώς, είναι άνευ σημασίας για το Δικαστήριο ποιες ακριβώς νομοθετικές διατάξεις σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο έχουν εφαρμογή. Αυτό που έχει σημασία είναι εάν το αιτούν δικαστήριο, στο οποίο απόκειται αποκλειστικά η εκτίμηση της ανάγκης υποβολής προδικαστικού ερωτήματος⁷, περιγράφει με σαφήνεια το νομικό πλαίσιο που εφαρμόζει. Εν προκειμένω το έχει πράξει.

36. Δεύτερον, η P&L εκφράζει επιφυλάξεις στην ίδια αυτή κατεύθυνση. Ισχυρίζεται ότι, στο μέτρο που τα προδικαστικά ερωτήματα άπτονται του εθνικού δικαίου, υπό μορφή νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων, υποβάλλονται αλυσιτελώς, δεδομένου ότι η υπόθεση της οποίας έχει επιληφθεί το εθνικό δικαστήριο αφορά (αποκλειστικώς και μόνο) τη νομιμότητα του RVT C.

37. Εκ νέου, ουδόλως κωλύεται, κατά τη γνώμη μου, το Δικαστήριο να απαντήσει στα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα. Αντιθέτως προς ό,τι υποστηρίζει η P&L, δεν εναπόκειται στο Δικαστήριο να καθορίσει ποιες ακριβώς διατάξεις του εθνικού δικαίου έχουν εφαρμογή στην υπό κρίση υπόθεση. Αντιθέτως, πρόκειται για πραγματικό ζήτημα το οποίο πρέπει να εκτιμηθεί από το αιτούν δικαστήριο.

2. Το πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης

38. Τρίτον, η AMB επισημαίνει ότι, στην υπόθεση που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, όλα τα στοιχεία της διαφοράς εντοπίζονται στην Ισπανία και, ως εκ τούτου, πρόκειται για αμιγώς εσωτερική κατάσταση, με συνέπεια η υπό κρίση προδικαστική παραπομπή να είναι απαράδεκτη λόγω μη εφαρμογής του άρθρου 49 ΣΛΕΕ. Όσον αφορά την ένσταση αυτή, φρονώ ότι μπορεί κάλλιστα να γίνει επίκληση της απόφασης Ullens de Schooten⁸, με την οποία το Δικαστήριο συνόψισε με σαφήνεια και οριοθέτησε τις τέσσερις περιπτώσεις στις οποίες παραδεκτώς⁹ υποβάλλεται αίτηση προδικαστικής αποφάσεως παρά το γεγονός ότι οι υποθέσεις απορρέουν από αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις. Δύο από τις περιπτώσεις αυτές θα μπορούσαν να συντρέχουν εν προκειμένω: 1) όταν δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο υπήκοοι άλλων κρατών μελών να ενδιαφέρθηκαν ή να ενδιαφέρονται να κάνουν χρήση των ελευθεριών αυτών, προκειμένου να ασκήσουν δραστηριότητα στο έδαφος του κράτους μέλους που έχει θεσπίσει την επίμαχη ρύθμιση και, συνεπώς, ούτε το ενδεχόμενο η εν λόγω ρύθμιση, η οποία εφαρμόζεται αδιακρίτως στους ημεδαπούς υπηκόους και στους υπηκόους άλλων κρατών μελών, να παράγει αποτελέσματα που δεν περιορίζονται στο εσωτερικό του κράτους μέλους αυτού¹⁰, και 2) όταν το αιτούν δικαστήριο υποβάλλει αίτηση προδικαστικής αποφάσεως στο πλαίσιο διαδικασίας ακύρωσης διατάξεων εφαρμοζόμενων όχι μόνο σε ημεδαπούς υπηκόους, αλλά και σε υπηκόους άλλων κρατών μελών, η απόφαση την οποία θα εκδώσει το αιτούν δικαστήριο κατόπιν της απόφασης του Δικαστηρίου θα παραγάγει έννομα αποτελέσματα και έναντι των υπηκόων άλλων κρατών μελών¹¹.

⁷ Βλ., παραδείγματος χάριν, απόφαση της 20ής Οκτωβρίου 2022, Centre public d'action sociale de Liège (Ανάκληση ή αναστολή απόφασης επιστροφής) (C-825/21, EU:C:2022:810, σκέψη 34).

⁸ Βλ. απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874, σκέψεις 50 έως 53). Για μια περιεκτική σύννοψη της νομολογίας του Δικαστηρίου επί του θέματος πριν από την απόφαση αυτή, βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα N. Wahl στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Venturini κ.λπ. (C-159/12 έως C-161/12, EU:C:2013:529). Βλ., επίσης, προτάσεις μου στην υπόθεση BONVER WIN (C-311/19, EU:C:2020:640, σημεία 33 επ.).

⁹ Πρβλ., επίσης, προτάσεις μου στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις X και Visser (C-360/15 και C-31/16, EU:C:2017:397, σημείο 115).

¹⁰ Βλ. απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, σκέψη 50).

¹¹ Βλ. απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, σκέψη 51).

39. Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι η υπό κρίση υπόθεση είναι μία μόνον από τις 14 υποθέσεις που εκκρεμούν ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου σχετικά με το κύρος του RVTC, μερικές εκ των οποίων έχουν αχθεί ενώπιόν του από αλλοδαπές επιχειρήσεις. Πρόκειται για σαφή απόδειξη ότι, καίτοι τα πραγματικά περιστατικά της συγκεκριμένης υπόθεσης μπορεί να περιορίζονται στην Ισπανία, εντούτοις, το αντικείμενο της διαφοράς ασφαλώς δεν περιορίζεται σε αυτήν, η δε απόφαση του Δικαστηρίου θα έχει άμεσες επιπτώσεις για τους οικονομικούς φορείς που δραστηριοποιούνται εντός της Ένωσης, αλλά εκτός της Ισπανίας. Ως εκ τούτου, η υπό κρίση υπόθεση ουδόλως είναι υποθετικής φύσεως όσον αφορά τους αλλοδαπούς επιχειρηματίες, πληρούνται δε τα προαναφερθέντα κριτήρια της απόφασης Ullens de Schooten¹².

40. Επιπλέον, όπως ορθώς επισημαίνει η Επιτροπή, πληρούνται τα κριτήρια της απόφασης Fremoluc, σύμφωνα με τα οποία, από την αίτηση προδικαστικής αποφάσεως πρέπει να προκύπτουν συγκεκριμένα στοιχεία, ήτοι ενδείξεις που δεν έχουν υποθετικό, αλλά βέβαιο χαρακτήρα, όπως καταγγελίες ή προσφυγές τις οποίες άσκησαν επιχειρηματίες εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη ή στο πλαίσιο των οποίων εμπλέκονται υπήκοοι των εν λόγω κρατών, οι οποίες να παρέχουν τη δυνατότητα να αποδειχθεί, με σαφήνεια, η ύπαρξη του απαιτούμενου συνδετικού στοιχείου¹³.

41. Ούτως έπραξε το αιτούν δικαστήριο.

42. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να κρίνει παραδεκτά τα προδικαστικά ερωτήματα του αιτούντος δικαστηρίου. Ως εκ τούτου, θα διατυπώσω πλέον την πρότασή μου επί των προδικαστικών ερωτημάτων.

B. Επί της ουσίας

1. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις όσον αφορά τις ιδιωτικές τοπικές μεταφορές επιβατών

43. Οι τοπικές επιβατικές μεταφορές αποτελούν ένα ακανθώδες ζήτημα το οποίο αντιμετωπίζουν στις μέρες μας οι δήμοι, οι περιφέρειες, τα κράτη μέλη και η Ευρωπαϊκή Ένωση. Διαδραματίζουν καίριο ρόλο στην καθημερινή ζωή πολιτών και κατοίκων. Είναι στενά συνυφασμένες με ζητήματα οικονομικής, περιβαλλοντικής και κοινωνικής πολιτικής, τα οποία οι εν λόγω μεταφορές διαμορφώνουν και καθορίζουν, και επηρεάζουν τον τρόπο με τον οποίο ρυθμίζονται ορισμένες πτυχές του τρόπου ζωής των ανθρώπων. Έχουν επιπτώσεις στον χωροταξικό σχεδιασμό, την (πρόσβαση στη) στέγαση και την ατμοσφαιρική ρύπανση. Ως εκ τούτου, είναι λογικό η Ευρωπαϊκή Ένωση, τα κράτη μέλη και άλλες οντότητες σε εθνικό επίπεδο, συμπεριλαμβανομένων των δήμων, να ασχολούνται με το ζήτημα αυτό και να αναζητούν λύσεις. Συνήθη ερωτήματα στο πλαίσιο αυτό είναι τα εξής: πόσες υπηρεσίες δημόσιων μεταφορών παρέχονται; Πώς χρηματοδοτούνται; Ποιος είναι ο βαθμός κρατικής παρέμβασης στις ιδιωτικές μεταφορές; Πόσο εκτεταμένες είναι οι ρυθμίσεις;

¹² Βλ. απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874, σκέψεις 50 έως 53).

¹³ Ειδικότερα, δεν αρκεί το αιτούν δικαστήριο να υποβάλει στο Δικαστήριο στοιχεία από τα οποία είναι δυνατόν να συναχθεί ότι δεν αποκλείεται η ύπαρξη μιας τέτοιας σχέσης ή τα οποία, εκτιμώμενα γενικώς και αορίστως, θα μπορούσαν να συνιστούν ενδείξεις προς αυτήν την κατεύθυνση, αλλά πρέπει, αντιθέτως, να παράσχει αντικειμενικά και συγκλίνοντα στοιχεία παρέχοντα τη δυνατότητα στο Δικαστήριο να εξακριβώσει την ύπαρξη της εν λόγω σχέσης. Βλ. απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 2018, Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754, σκέψη 29).

44. Ως υπηρεσίες τοπικών επιβατικών μεταφορών κατά παραγγελία νοούνται οι υπηρεσίες μεταφοράς με αυτοκίνητο και οδηγό που παρέχονται κατά παραγγελία του επιβάτη¹⁴. Οι υπηρεσίες αυτές παρέχονται συνήθως από ταξί και από τα λεγόμενα ΜΟΟ. Ενώ η παροχή υπηρεσιών ταξί παραμένει σε γενικές γραμμές αμετάβλητη σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση, υπό την έννοια ότι σπανίως εκδίδονται νέες άδειες σε αυτήν την ιδιαιτέρως ρυθμιζόμενη (και συχνά προστατευόμενη) αγορά, οι υπηρεσίες ΜΟΟ αποτελούν πιο πρόσφατο φαινόμενο.

45. Πιο συγκεκριμένα, οι τοπικές επιβατικές μεταφορές κατά παραγγελία, οι οποίες, ως εκ φύσεως, αποτελούν *ιδιωτική* μορφή μεταφορών, υπό την έννοια ότι οι πάροχοι των υπηρεσιών δεν είναι δημόσιοι φορείς, δεν υπόκεινται επί του παρόντος σε εναρμόνιση σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ως εκ τούτου, υπό την επιφύλαξη της τήρησης του πρωτογενούς δικαίου, όπερ σημαίνει, κατά κύριο λόγο, του σεβασμού της ελευθερίας εγκατάστασης του άρθρου 49 ΣΛΕΕ, τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να παρεμβαίνουν και να νομοθετούν¹⁵.

46. Το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου αφορά την *ύπαρξη* άδειας, ενώ το πρώτο τον *αριθμό* αδειών που μπορούν να χορηγηθούν. Αντικείμενο και των δύο ερωτημάτων είναι η συμβατότητα με το άρθρο 49 ΣΛΕΕ. Υπό τις συνθήκες αυτές, θα τα προσεγγίσω ως εξής: θα τα εξετάσω από κοινού, υπό την έννοια ότι, ακολουθώντας τον κλασικό τρόπο εξέτασης υπό το πρίσμα του άρθρου 49 ΣΛΕΕ, θα ασχοληθώ αρχικώς με το ζήτημα του περιορισμού και στη συνέχεια με τους πιθανούς δικαιολογητικούς λόγους του. Κατά την εξέταση του περιορισμού και των δικαιολογητικών λόγων του, θα ασχοληθώ αρχικώς με το ζήτημα της ύπαρξης άδειας και στη συνέχεια με αυτό του αριθμού αδειών, αντιστρέφοντας τρόπον τινά τη σειρά των υποβληθέντων προδικαστικών ερωτημάτων. Επιπλέον, τα ερωτήματα πρέπει να αναδιατυπωθούν μερικώς και να διαμορφωθούν ως εξής¹⁶: «1) Αντιτίθεται το άρθρο 49 ΣΛΕΕ σε εθνικά μέτρα που επιβάλλουν σε όσους οικονομικούς φορείς επιθυμούν να παρέχουν υπηρεσίες ΜΟΟ εντός των ορίων μητροπολιτικής περιοχής την υποχρέωση να λάβουν σχετική άδεια, σε περίπτωση που οι εν λόγω φορείς διαθέτουν ήδη εθνική άδεια που τους επιτρέπει να παρέχουν “υπεραστικές” και “αστικές” υπηρεσίες ΜΟΟ σε ολόκληρη την εθνική επικράτεια; 2) Αντιτίθεται το άρθρο 49 ΣΛΕΕ στον περιορισμό του αριθμού των αδειών ΜΟΟ σε 1 ανά 30 ή λιγότερες άδειες ταξί στην ίδια μητροπολιτική περιοχή;»

47. Αν και τα ερωτήματα, όπως έχουν αναδιατυπωθεί, τίθενται στο πλαίσιο διαδικασίας αμφισβήτησης του κύρους του RVTC, ήτοι του κανονισμού που θέσπισε η AMB, ορισμένοι εκ των μετεχόντων στη διαδικασία υποστηρίζουν ότι το αιτούν δικαστήριο διερωτάται, παρεμπιπτόντως, και ως προς τη συμβατότητα με το άρθρο 49 ΣΛΕΕ του εθνικού δικαίου, το οποίο, εσωτερικά, ήτοι, στην ισπανική έννομη τάξη, είναι ιεραρχικά ανώτερο του RVTC.

¹⁴ Βλ. ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την εύρυθμη λειτουργία και τη βιωσιμότητα των τοπικών επιβατικών μεταφορών κατά παραγγελία (ταξί και οχήματα ιδιωτικής μίσθωσης) (ΕΕ 2022, C 62, σ.1).

¹⁵ Σύμφωνα με το άρθρο 58, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, το άρθρο 56 ΣΛΕΕ δεν εφαρμόζεται στις υπηρεσίες στον τομέα των μεταφορών, δεδομένου ότι οι τελευταίες διέπονται από το κεφάλαιο της Συνθήκης ΛΕΕ περί μεταφορών, όπερ σημαίνει ότι απαιτείται κατ' αρχάς εναρμόνιση. Το ίδιο ισχύει και όσον αφορά την εφαρμογή της οδηγίας 2006/123, η οποία, στο άρθρο της 2, παράγραφος 2, στοιχείο δ', περιλαμβάνει διάταξη πανομοιότυπη με το άρθρο 58, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Βλ. αποφάσεις της 1ης Οκτωβρίου 2015, Trijber και Harmsen (C-340/14 και C-341/14, ΕΥ:C:2015:641, σκέψη 49), και της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, ΕΥ:C:2017:981, σκέψη 36).

¹⁶ Προς αντίκρουση επίσης του επιχειρήματος που προέβαλαν αρκετοί διάδικοι ότι τα ερωτήματα του αιτούντος δικαστηρίου είναι διατυπωμένα με μεροληπτικό τρόπο, προδικάζοντας τρόπον τινά το αποτέλεσμα.

48. Όπως εξέθεσα ήδη κατά την εκτίμηση του παραδεκτού της υπό κρίση αίτησης προδικαστικής αποφάσεως, καίτοι τούτο μπορεί κάλλιστα να είναι αληθές¹⁷, εντούτοις, η διάρθρωση του εσωτερικού ισπανικού δικαίου αποτελεί ζήτημα το οποίο οφείλει να εξετάσει το αιτούν δικαστήριο και όχι το Δικαστήριο. Ως εκ τούτου, στις παρούσες προτάσεις χρησιμοποίηώ τον όρο «επίμαχα μέτρα» για να περιγράψω α) την απαίτηση άδειας και β) την αναλογία 1 άδειας ΜΟΟ προς 30 άδειες ταξί στην ΑΜΒ.

2. Επί του περιορισμού

49. Το άρθρο 49, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ απαγορεύει τους περιορισμούς της ελευθερίας εγκατάστασης των υπηκόων ενός κράτους μέλους στην επικράτεια ενός άλλου κράτους μέλους. Η απαγόρευση αυτή εκτείνεται επίσης στους περιορισμούς για την ίδρυση πρακτορείων, υποκαταστημάτων ή θυγατρικών εταιριών από υπηκόους ενός κράτους μέλους που είναι εγκατεστημένοι στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους.

50. Κατά πάγια νομολογία, πρέπει να θεωρούνται περιορισμοί της ελευθερίας εγκατάστασης όλα τα μέτρα τα οποία απαγορεύουν, κωλύουν ή καθιστούν λιγότερο ελκυστική την άσκηση της ελευθερίας την οποία διασφαλίζει το άρθρο 49 ΣΛΕΕ¹⁸. Συγκεκριμένα, η έννοια του περιορισμού (ή εμποδίου) βαίνει πέραν των διακρίσεων βάσει εθνικότητας και καλύπτει τα μέτρα που λαμβάνει κράτος μέλος τα οποία, καίτοι εφαρμόζονται αδιακρίτως, επηρεάζουν, εντούτοις, την πρόσβαση στην αγορά οικονομικών φορέων από άλλα κράτη μέλη και, ως εκ τούτου, παρεμποδίζουν το ενδοκοινοτικό εμπόριο¹⁹. Επιπλέον, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, η ελευθερία εγκατάστασης διακρίνεται από την ελευθερία παροχής υπηρεσιών πρωτίστως με κριτήριο τον σταθερό και συνεχή χαρακτήρα της επίμαχης δραστηριότητας, σε αντίθεση με μια δραστηριότητα προσωρινού χαρακτήρα²⁰.

51. Βάσει των κριτηρίων αυτών, τα επίμαχα μέτρα περιορίζουν την ελευθερία εγκατάστασης αλλοδαπών οικονομικών φορέων που παρέχουν υπηρεσίες ΜΟΟ, δεδομένου ότι τους εμποδίζουν να εισέλθουν στην αγορά υπηρεσιών ΜΟΟ στην ΑΜΒ. Ουδεμία αμφιβολία υφίσταται ως προς τον περιοριστικό χαρακτήρα των επίμαχων μέτρων, πράγμα που ούτε το αιτούν δικαστήριο ούτε οι παρεμβαίνοντες φαίνεται να αμφισβητούν καθ' οποιονδήποτε τρόπο, όπως αποδεικνύεται από το γεγονός ότι οι παρατηρήσεις τους επικεντρώνονται στο επόμενο στάδιο, ήτοι αυτό της πιθανής αιτιολόγησης του ίδιου του επίμαχου περιορισμού.

52. Πράγματι, τα επίμαχα μέτρα περιορίζουν όντως την πρόσβαση στην αγορά για κάθε νεοεισερχόμενο, συμπεριλαμβανομένων των αλλοδαπών επιχειρηματιών, ο οποίος επιθυμεί να εγκατασταθεί στην ΑΜΒ ή πέριξ αυτής και να παρέχει υπηρεσίες τοπικών επιβατικών μεταφορών σε δυνητικούς πελάτες.

¹⁷ Ωστόσο, σημειώνω εν παρόδω ότι, κατά πάγια νομολογία, κράτος μέλος δεν δύναται να επικαλείται διατάξεις, πρακτικές ή καταστάσεις της εσωτερικής έννομης τάξης του για να δικαιολογεί τη μη τήρηση των υποχρεώσεων που υπέχει από το δίκαιο της Ένωσης. Η εσωτερική κατανομή των αρμοδιοτήτων κράτους μέλους, ιδίως μεταξύ των κεντρικών, περιφερειακών ή τοπικών αρχών, δεν μπορεί, μεταξύ άλλων, να απαλλάσσει το εν λόγω κράτος μέλος από την τήρηση των υποχρεώσεων αυτών. Βλ. αποφάσεις της 13ης Σεπτεμβρίου 2001, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-417/99, EU:C:2001:445, σκέψη 37), και της 8ης Σεπτεμβρίου 2010, Carmen Media Group (C-46/08, EU:C:2010:505, σκέψη 69).

¹⁸ Βλ., παραδείγματος χάριν, αποφάσεις της 6ης Οκτωβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Τριτοβάθμια εκπαίδευση) (C-66/18, EU:C:2020:792, σκέψη 40), και της 7ης Σεπτεμβρίου 2022, Cilevičs κ.λπ. (C-391/20, EU:C:2022:638, σκέψη 61).

¹⁹ Αποτελεί πάγια νομολογία ήδη από την απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, σκέψη 37). Βλ. επίσης, μεταξύ πολλών άλλων, απόφαση της 29ης Μαρτίου 2011, Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-565/08, EU:C:2011:188, σκέψη 46). Βλ., επίσης, απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, σκέψη 12).

²⁰ Βλ. μόνον απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, σκέψεις 25 επ.). Σχετικά με τη διάκριση μεταξύ ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και δικαιώματος εγκατάστασης, βλ., επίσης, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Cruz Villalón στην υπόθεση Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, σημεία 15 έως 18).

53. Η απαίτηση άδειας αποτελεί ήδη *αφ' εαυτής* κλασικό παράδειγμα περιορισμού²¹. Πράγματι, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, οι απαιτήσεις αδειοδότησης συνιστούν άνευ ετέρου περιορισμό της ελευθερίας εγκατάστασης (ή, αντιστρόφως, της ελευθερίας παροχής υπηρεσιών)²².

54. Επιπλέον, με τη συγκράτηση της πρόσβασης στην αγορά βάσει της αναλογίας 1 προς 30, τα επίμαχα μέτρα έχουν ως αποτέλεσμα να εμποδίζουν όσους επιθυμούν να αναπτύξουν δραστηριότητα ΜΟΟ εντός του εδάφους της ΑΜΒ να το πράξουν και, ως εκ τούτου, είναι ικανά να παρεμποδίσουν την εγκατάσταση οικονομικών φορέων από άλλα κράτη μέλη²³.

55. Εν κατακλείδι, τόσο η απαίτηση άδειας αφ' εαυτής όσο και η αναλογία 1 προς 30 συνιστούν περιορισμό της ελευθερίας εγκατάστασης του άρθρου 49 ΣΛΕΕ.

3. Επί των δικαιολογητικών λόγων

56. Κανένας περιορισμός της ελευθερίας εγκατάστασης δεν επιτρέπεται, εκτός αν, πρώτον, δικαιολογείται από επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος και, δεύτερον, συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας, όπερ προϋποθέτει ότι είναι κατάλληλος να διασφαλίσει, κατά τρόπο συνεπή και συστηματικό, την υλοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού και ότι δεν βαίνει πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού²⁴.

57. Προς αιτιολόγηση των επίμαχων μέτρων, η ΑΜΒ (και η Ισπανική Κυβέρνηση) επικαλείται τους ακόλουθους επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος: τη διασφάλιση της ποιότητας, της ασφάλειας και της πρόσβασης σε *υπηρεσίες ταξί*, οι οποίες προβάλλονται ως «υπηρεσίες δημοσίου συμφέροντος· τη διατήρηση της δέουσας ισορροπίας μεταξύ παρόχων υπηρεσιών ταξί και παρόχων υπηρεσιών ΜΟΟ· τη διαχείριση των τοπικών μεταφορών, της κυκλοφορίας και της χρήσης του δημόσιου χώρου· και την προστασία του περιβάλλοντος.

²¹ Βλ., παραδείγματος χάριν, Müller-Graff, P.-Chr., στο Streinz, R. (επιμ.), *EUV/AEUV Kommentar*, C.H. Beck, Μόναχο, 3η έκδοση, 2018, Art. 49 AEUV, σημεία 67 επ., και Forsthoff, U., στο Grabitz, E., Hilf, M., και Nettesheim, M. (επιμ.), *Das Recht der Europäischen Union*, 76. EL., επικαιροποιηθέν τον Μάιο του 2022, C.H. Beck, Μόναχο, Art. 49 AEUV, σημείο 104. Βλ., επίσης, Kainer, F., στο Pechstein, M., Nowak, C., Häde, U. (επιμ.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band II, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Art. 49 AEUV, σημείο 63, και Wendland, H. M., «Die binnenmarktrechtliche Niederlassungsfreiheit der Selbständigen», στο Müller-Graff, P.-Chr. (επιμ.), *Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht (Enzyklopädie Europarecht, Band 4)*, Nomos, Baden-Baden, 2η έκδοση, 2021, σ. 177 έως 234, σημείο 4.

²² Βλ. αποφάσεις της 25ης Ιουλίου 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, σκέψη 14), της 9ης Αυγούστου 1994, Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310, σκέψη 15), της 20ής Φεβρουαρίου 2001, Analir κ.λπ. (C-205/99, EU:C:2001:107, σκέψη 22), της 22ας Ιανουαρίου 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34, σκέψη 29), και της 10ης Μαρτίου 2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, σκέψη 34).

²³ Πρβλ., όσον αφορά την ίδρυση φαρμακείων, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Poiares Maduro στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Blanco Pérez and Chao Gómez (C-570/07 και C-571/07, EU:C:2009:587, σημείο 11).

²⁴ Πρβλ. αποφάσεις της 23ης Φεβρουαρίου 2016, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (C-179/14, EU:C:2016:108, σκέψη 166), της 6ης Οκτωβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ουγγαρίας (Τριτοβάθμια εκπαίδευση) (C-66/18, EU:C:2020:792, σκέψη 178), και της 7ης Σεπτεμβρίου 2022, Čilevičs κ.λπ. (C-391/20, EU:C:2022:638, σκέψη 65). Αποτελεί, κατ' ουσίαν, πάγια νομολογία ήδη από την απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, σκέψη 37).

α) Επί της ενδεχόμενης ύπαρξης επιτακτικού λόγου δημοσίου συμφέροντος

1) Η διασφάλιση της ποιότητας, της ασφάλειας και της πρόσβασης σε υπηρεσίες ταξί

58. Όλοι οι μετέχοντες στη διαδικασία, οι οποίοι προέρχονται από την Ισπανία, ιδίως δε η AMB και η Ισπανική Κυβέρνηση, αναφέρονται στον κλάδο των ταξί ως έναν κλάδο καίριας σημασίας για την παροχή «υπηρεσιών δημοσίου συμφέροντος». Δεν είναι σαφές εάν το επικαλούνται ως ειδικό επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος. Εν πάση περιπτώσει, υποστηρίζουν ότι τα ταξί, στον βαθμό που παρέχουν υπηρεσία δημοσίου συμφέροντος, χρήζουν αυτοδικαίως προστασίας.

59. Ως προς τον ισχυρισμό της AMB ότι η ύπαρξη λειτουργικού συστήματος ταξί άπτεται του δημοσίου συμφέροντος, επιβάλλονται οι ακόλουθες παρατηρήσεις.

i) Οι δικαιολογητικοί λόγοι δεν πρέπει να είναι αμιγώς οικονομικού χαρακτήρα

60. Σκοπός αμιγώς οικονομικής φύσεως δεν μπορεί να αποτελέσει λόγο γενικού συμφέροντος που δικαιολογεί περιορισμό θεμελιώδους ελευθερίας η οποία διασφαλίζεται από τη Συνθήκη²⁵. Ως εκ τούτου, παραδείγματος χάριν, σκοπός που συνίσταται στη διασφάλιση της αποδοτικότητας ανταγωνιστικής γραμμής λεωφορείων δεν μπορεί, κατά πάγια νομολογία, ως λόγος αμιγώς οικονομικής φύσεως, να αποτελέσει επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος²⁶.

61. Εν προκειμένω, τούτο σημαίνει ότι η οικονομική βιωσιμότητα των υπηρεσιών ταξί δεν μπορεί αφ' εαυτής να αποτελέσει επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος.

ii) Οι υπηρεσίες ταξί ως «υπηρεσίες δημοσίου συμφέροντος»

62. Επιπλέον, γενικότερα, το Δικαστήριο δεν έχει αναγνωρίσει την ύπαρξη «υπηρεσίας δημοσίου συμφέροντος»²⁷ ως επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος. Πράγματι, η έκφραση «υπηρεσία δημοσίου συμφέροντος» δεν αποτελεί έκφραση που χρησιμοποιείται στο δίκαιο της Ένωσης. Η προσφυγή σε μια τέτοια έκφραση, υπό το πρίσμα του δικαίου της Ένωσης, θα μπορούσε να προκαλέσει σύγχυση. Ωστόσο, ακόμη και αν οι διάδικοι αναφέρονται σε «υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος», μια έκφραση ιδιαιτέρως γνωστή στο δίκαιο της Ένωσης, τούτο εξακολουθεί να μην απαλλάσσει την AMB από την υποχρέωση να αποδείξει ότι τα επίμαχα μέτρα είναι κατάλληλα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Θα επανέλθω στο ζήτημα αυτό κατά την κατωτέρω εξέταση της αναλογικότητας.

²⁵ Βλ., παραδείγματος χάριν, αποφάσεις της 26ης Απριλίου 1988, Bond van Adverteerders κ.λπ. (352/85, EU:C:1988:196, σκέψη 34), της 11ης Μαρτίου 2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, σκέψη 55), και της 24ης Μαρτίου 2011, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-400/08, EU:C:2011:172, σκέψη 74).

²⁶ Βλ. απόφαση της 22ας Δεκεμβρίου 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, σκέψη 51). Βλ., επίσης, απόφαση της 11ης Μαρτίου 2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, σκέψη 55).

²⁷ Στην ισπανική γλώσσα: «un servicio de interés público».

iii) Οι «υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος»

63. Η έκφραση «υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος», η οποία προέρχεται από το άρθρο 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ και εμφανίζεται επίσης (στο πρωτογενές δίκαιο)²⁸ στο άρθρο 14 ΣΛΕΕ²⁹, στο πρωτόκολλο (αριθ. 26) σχετικά με τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος³⁰ καθώς και στο άρθρο 36 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχει επανειλημμένως ερμηνευθεί από το Δικαστήριο. Εντούτοις, η έκφραση αυτή καθεαυτήν, ιδίως το τι ακριβώς συνιστά «υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος», δεν έχει οριστεί *in abstracto* από το Δικαστήριο, καθόσον αποτελεί κατ' ουσίαν προνομία των κρατών μελών να ορίσουν τι νοούν ως υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος³¹. Ωστόσο, τα κράτη μέλη, καίτοι διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια όσον αφορά τον ορισμό αυτόν, πρέπει, εντούτοις, να διασφαλίσουν ότι κάθε υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος πληροί ορισμένα ελάχιστα κριτήρια, κοινά σε όλες τις αναθέσεις τέτοιας υπηρεσίας. Οφείλουν να αποδείξουν ότι τα κριτήρια αυτά πληρούνται σε συγκεκριμένη περίπτωση³². Τούτα είναι, ιδίως, η ύπαρξη πράξης δημόσιας αρχής με την οποία ανατίθεται στους εμπλεκόμενους φορείς η παροχή υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, καθώς και ο καθολικός και υποχρεωτικός χαρακτήρας της ανάθεσης αυτής³³. Περαιτέρω, τα κράτη μέλη οφείλουν να αναφέρουν τους λόγους για τους οποίους θεωρούν ότι η επίμαχη υπηρεσία πρέπει, ως εκ της φύσεώς της, να χαρακτηρίζεται ως υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος και να διακρίνεται από άλλες οικονομικές δραστηριότητες³⁴.

64. Όσον αφορά τον ορισμό της υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος, μπορεί κάλλιστα να χρησιμοποιηθεί αυτός που πρότεινε ο γενικός εισαγγελέας D. Ruiz-Jarabo Colomer: οι «προϋποθέσεις υπό τις οποίες παρέχονται οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος [είναι]: αδιαλείπτως (συνέχεια)· υπέρ όλων των χρηστών και επί όλης της εθνικής επικράτειας (καθολικότητα)· σε ενιαίες τιμές για παρεμφερή ποιότητα, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαίτερες καταστάσεις ούτε ο βαθμός της οικονομικής αποδοτικότητας κάθε ατομικής διαδικασίας (ισότητα)»³⁵. Στη συνέχεια, προσθέτει τη διαφάνεια και την προϋπόθεση η υπηρεσία να μην προσφέρεται σε απαγορευτικές τιμές³⁶. Ο ορισμός της Επιτροπής, τον οποίο επίσης συμμερίζομαι, κινείται σε παρόμοια κατεύθυνση: «Οι [υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος] είναι οικονομικές δραστηριότητες που παράγουν αποτελέσματα προς το γενικό δημόσιο όφελος, οι οποίες δεν θα μπορούσαν να παρασχεθούν (ή θα μπορούσαν να παρασχεθούν υπό διαφορετικές συνθήκες ποιότητας, ασφάλειας, οικονομικής προσιτότητας, ίσης μεταχείρισης ή καθολικής πρόσβασης) από την αγορά χωρίς δημόσια παρέμβαση. Οι

²⁸ Στο παράγωγο δίκαιο, η έκφραση αυτή απαντάται στο άρθρο 15, παράγραφος 4, της οδηγίας 2006/123. Βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, σημεία 56 επ.).

²⁹ Αρχής γενομένης από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, όπως συμπληρώθηκε και τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας. Όσον αφορά το ιστορικό θέσπισης της διάταξης αυτής, βλ. Krajewski, M., στο Pechstein, M., Nowak, C., Häde, U. (επιμ.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band II, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Art.14 AEUV, σημεία 3 επ.

³⁰ Βλ. άρθρο 1 του πρωτοκόλλου. Για το (λιγότερο σαφές) ιστορικό θέσπισης του πρωτοκόλλου, το οποίο προσαρτάται στη Συνθήκη της Λισσαβώνας, βλ. Damjanovic, D., de Witte, B., «Welfare integration through EU law: the overall picture in the light of the Lisbon Treaty», στο Neergaard, U., Nielsen, R., Roseberry, L. (επιμ.), *Integrating welfare functions into EU law – From Rome to Lisbon*, DJØF Publishing, Κοπεγχάγη, 2009, σ. 88 και 89.

³¹ Πρβλ. απόφαση της 12ης Φεβρουαρίου 2008, BUPA κ.λπ. κατά Επιτροπής (T-289/03, EU:T:2008:29, σκέψεις 166 και 167). Βλ., επίσης, απόφαση της 20ής Απριλίου 2010, Federutility κ.λπ. (C-265/08, EU:C:2010:205, σκέψη 29): «[...] τα κράτη μέλη δικαιούνται, τηρώντας το δίκαιο της Ένωσης, να καθορίζουν το περιεχόμενο και την οργάνωση των υπηρεσιών τους γενικού οικονομικού συμφέροντος».

³² Βλ. απόφαση της 12ης Φεβρουαρίου 2008, BUPA κ.λπ. κατά Επιτροπής (T-289/03, EU:T:2008:29, σκέψη 172).

³³ Όπ.π.

³⁴ Όπ.π. Βλ., επίσης, απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 1991, *Merci convenzionali Porto di Genova* (C-179/90, EU:C:1991:464, σκέψη 27).

³⁵ Βλ. προτάσεις στην υπόθεση Federutility κ.λπ. (C-265/08, EU:C:2009:640, σημείο 54).

³⁶ Όπ.π. (σημείο 55).

[υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας] επιβάλλονται στον πάροχο με ανάθεση και με βάση κριτήρια γενικού συμφέροντος που εγγυώνται ότι η υπηρεσία παρέχεται υπό όρους που εξασφαλίζουν την εκπλήρωση της αποστολής της»³⁷.

65. Επιπλέον, επίκληση του άρθρου 106, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ γίνεται συνήθως με σκοπό την παρέκκλιση από τους κανόνες ανταγωνισμού, αν και υπήρξαν περιπτώσεις στις οποίες η διάταξη αυτή διαδραμάτισε επίσης ρόλο στην παρέκκλιση από τους κανόνες για την ελεύθερη κυκλοφορία³⁸. Τούτο προκύπτει τόσο από το γεγονός ότι η διάταξη αυτή εμφανίζεται μεταξύ των κανόνων ανταγωνισμού³⁹ όσο και από το γεγονός ότι αναφέρεται «ιδίως στους κανόνες ανταγωνισμού»⁴⁰.

66. Βάσει της νομολογίας που μνημονεύεται στα προηγούμενα σημεία, είναι αμφίβολο εάν οι υπηρεσίες ταξί μπορούν να θεωρηθούν υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος. Πράγματι, ο «ορισμός της αγοράς» που έχει υιοθετήσει η ΑΜΒ μου φαίνεται ιδιαίτερος στενός. Μπορεί οι τοπικές μεταφορές να συνιστούν στο σύνολό τους υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος, όχι όμως το επιμέρους τμήμα των (παραδοσιακά) *ιδιωτικών* τοπικών μεταφορών υπό μορφή υπηρεσιών ταξί. Αν και δεν υφίσταται αμφιβολία ότι τα άτομα θα πρέπει να μπορούν να μετακινούνται σε τοπικό επίπεδο με μέσα μεταφοράς, τούτο, εντούτοις, δεν ισχύει απαραίτητα για τις μετακινήσεις με ταξί. Αναφέρω συναφώς ένα παράδειγμα: εάν υποτεθεί ότι τα κράτη μέλη μπορούσαν να χαρακτηρίσουν τη φροντίδα παιδών ως υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος, ασφαλώς η φροντίδα αυτή δεν θα ισοδυναμούσε με δικαίωμα ατομικής φροντίδας παιδών με την αρωγή αποκλειστικής παιδαγωγού, αλλά με συλλογική φροντίδα παιδών υπό τη μορφή (συλλογικού) βρεφονηπιακού σταθμού. Το ίδιο ισχύει και για τις τοπικές μεταφορές. Στον βαθμό που αυτές μπορούν να χαρακτηριστούν ως υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος, τούτο δεν σημαίνει ότι οι ιδιώτες μπορούν να προσδοκούν από μια πόλη ή μια περιφέρεια να δημιουργήσει ένα λειτουργικό δίκτυο ταξί προς όφελός τους. Η λειτουργία αυτή πρέπει να επιτελείται με άλλους τρόπους μεταφοράς, συλλογικούς ως προς τη φύση τους.

67. Επιπλέον, σε μεγάλα πολεοδομικά συγκροτήματα όπως η Βαρκελώνη, είναι αναγκαίο να υφίστανται στη διάθεση των πολιτών διάφοροι άλλοι τρόποι μεταφοράς. Θα μπορούσε επίσης να τεθεί το ερώτημα εάν η ύπαρξη ενός λειτουργικού συστήματος ταξί μπορεί πραγματικά να συγκριθεί με άλλες, πιο παραδοσιακές υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος, που είτε προϋποθέτουν μεγάλες επενδύσεις ή τεχνογνωσία στην προμήθεια (όπως η παροχή νερού, φυσικού αερίου, ηλεκτρικού ρεύματος, τηλεπικοινωνιών και ταχυδρομικών υπηρεσιών), είτε απαιτούν ειδικές δεξιότητες (όπως η υγειονομική περίθαλψη), είτε περιέχουν ένα εγγενές στοιχείο συλλογικότητας (όπως η φροντίδα παιδών).

68. Τούτου λεχθέντος, οι ιδιωτικές τοπικές μεταφορές μπορούν ασφαλώς να καλύψουν το κενό σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, παραδείγματος χάριν, για να διασφαλιστεί η ταχεία μεταφορά προσώπου σε νοσοκομείο (ακόμη και αν, στην περίπτωση αυτή, ένα νοσοκομειακό ασθενοφόρο ενδέχεται να συνιστά τον καταλληλότερο τρόπο μεταφοράς). Ωστόσο, σε μια τέτοια περίπτωση, η διέγερση της *προσφοράς* τοπικών υπηρεσιών μεταφοράς θα συνέβαλε σίγουρα στην ύπαρξη ενός λειτουργικού συστήματος. Ο λόγος για τον οποίο η προσφορά αυτή δεν περιλαμβάνει, παραδείγματος χάριν, τα ΜΟΟ, παραμένει μυστήριο για μένα.

³⁷ Βλ. ανακοίνωση της Επιτροπής, της 20ής Δεκεμβρίου 2011, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών «Ένα ποιοτικό πλαίσιο για υπηρεσίες κοινής ωφελείας στην Ευρώπη», COM(2011) 900 τελικό, σ. 4.

³⁸ Βλ. Martucci, F., *Droit du marché intérieur de l'Union européenne*, Presses Universitaires de France, Παρίσι, 2021, σημεία 129 και 253.

³⁹ Μέρος III, τίτλος VII, κεφάλαιο 1, τμήμα 1 (Κανόνες εφαρμοστέοι επί των επιχειρήσεων), της Συνθήκης ΛΕΕ.

⁴⁰ Η υπογράμμιση δική μου.

69. Για να συνοψίσω λοιπόν, δεν αμφισβητώ τη βούληση της AMB για ένα λειτουργικό σύστημα ιδιωτικών τοπικών μεταφορών το οποίο θα επιτρέπει στους πελάτες να μετακινούνται οποιαδήποτε ώρα της ημέρας προς οποιοδήποτε μέρος.

70. Σε κάθε περίπτωση, είναι αμφίβολο εάν οι πάροχοι υπηρεσιών ταξί εκπληρώνουν υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας. Χρήσιμος, εν προκειμένω, μπορεί να είναι ο ορισμός που περιέχεται σε πράξη του παράγωγου δικαίου, σύμφωνα με τον οποίο νοείται ως «“υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας”»: η απαίτηση που προσδιορίζεται ή καθορίζεται από μια αρμόδια αρχή, προκειμένου να εξασφαλίζονται δημόσιες υπηρεσίες επιβατικών μεταφορών προς το κοινό συμφέρον, τις οποίες δεν θα αναλάμβανε ένας φορέας που μεριμνά περί των ιδίων εμπορικών συμφερόντων ή τουλάχιστον δεν θα τις αναλάμβανε στην ίδια έκταση ή υπό τις αυτές προϋποθέσεις χωρίς αμοιβή»⁴¹. Αντιθέτως, η απλή απαίτηση άδειας, η οποία καθιστά τις υπηρεσίες ταξί καθολικές, δεν συνιστά πράξη που επιβάλλει υποχρέωση παροχής δημόσιας υπηρεσίας⁴².

71. Εν συνόψει, η AMB θεμιτώς επιδιώκει να διασφαλίσει την ποιότητα, την ασφάλεια και την πρόσβαση σε υπηρεσίες ταξί, εφόσον δεν επιδιώκει κατ’ αυτόν τον τρόπο οικονομικούς σκοπούς. Αυτό που δεν μπορεί να πράξει είναι να προστατεύει τις υπηρεσίες ταξί από κάθε περαιτέρω έλεγχο για τον λόγο και μόνον ότι οι τελευταίες θα μπορούσαν να συνιστούν υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος.

2) Η διατήρηση της δέουσας ισορροπίας μεταξύ των παρόχων υπηρεσιών ΜΟΟ και των παρόχων υπηρεσιών ταξί

72. Στον βαθμό που τα επίμαχα μέτρα έχουν ως σκοπό τη «διατήρηση ισορροπίας» μεταξύ των δύο τρόπων μεταφοράς, των ταξί και των ΜΟΟ, αρκεί να σημειωθεί ότι είναι αμφίβολο κατά πόσον είναι δυνατό να διατηρηθεί μια τέτοια ισορροπία μεταξύ δύο υπηρεσιών οι οποίες, όπως σημειώθηκε ανωτέρω, συγκλίνουν σε βαθμό σχεδόν ταύτισης. Εξάλλου, ευλόγως ανακύπτει το ερώτημα κατά πόσον ο καλύτερος τρόπος για τη διατήρηση ισορροπίας είναι μέσω κάποιου άλλου συστήματος και όχι μέσω κρατικής παρέμβασης⁴³. Υπό τη λογική της εσωτερικής αγοράς που καθιερώνει η ΣΛΕΕ, η ισορροπία διατηρείται συνήθως μέσω εννοιών, όπως η προσφορά και η ζήτηση, οι οποίες τείνουν να παραβλέπονται εν μέσω συζητήσεων σχετικά με υποθέσεις όπως η υπό κρίση.

73. Ως εκ τούτου, η διατήρηση ισορροπίας μεταξύ των υπηρεσιών ΜΟΟ και των υπηρεσιών ταξί δεν μπορεί να θεωρηθεί έγκυρος επιτακτικός λόγος δημοσίου συμφέροντος. Αντιθέτως, εάν ο πραγματικός σκοπός είναι η δημιουργία ενός κατάλληλου συστήματος τοπικών ιδιωτικών μεταφορών, όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, η διεύρυνση της προσφοράς, κατόπιν αποδοχής περισσότερων ΜΟΟ, θα μπορούσε ασφαλώς να συμβάλει στην επίλυση του προβλήματος.

⁴¹ Βλ. άρθρο 2, στοιχείο ε’, του κανονισμού (ΕΚ) 1370/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2007, για τις δημόσιες επιβατικές σιδηροδρομικές και οδικές μεταφορές και την κατάργηση των κανονισμών του Συμβουλίου (ΕΟΚ) αριθ. 1191/69 και (ΕΟΚ) αριθ. 1107/70 (ΕΕ 2007, L 315, σ. 1).

⁴² Βλ., κατ’ αναλογία, απόφαση της 11ης Ιουλίου 2013, Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, σκέψη 49).

⁴³ Να σημειώσω ότι το ερώτημα αυτό είναι ανεξάρτητο από το εάν και σε ποιον βαθμό οι νεοφυείς επιχειρήσεις μεταφορών, μέσω νέων επιχειρηματικών μοντέλων που αναπτύσσουν, όχι μόνο προσαρμόζουν την προσφορά στη ζήτηση, αλλά και δημιουργούν την ίδια την προσφορά. Οι δραστηριότητες πλατφορμών όπως η Uber αποτελούν ενδεικτικό παράδειγμα ως προς το σημείο αυτό· βλ. τις προτάσεις μου στην υπόθεση Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:364, σημείο 43).

3) Η διαχείριση των τοπικών μεταφορών, της κυκλοφορίας και της χρήσης του δημόσιου χώρου και η προστασία του περιβάλλοντος

74. Στον βαθμό που οι προβαλλόμενοι αυτοί λόγοι δεν συνίστανται στην οικονομική θωράκιση της αγοράς ταξί από τις προκλήσεις της οικονομικής ζωής, μπορούν, κατ' αρχήν, να θεωρηθούν επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος.

75. Πρέπει να σημειωθεί ότι το Δικαστήριο έχει ήδη δεχθεί ότι η προστασία του αστικού περιβάλλοντος⁴⁴ και η ανάγκη διασφάλισης της οδικής ασφάλειας⁴⁵ συνιστούν επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος. Οι λόγοι αυτοί δεν ανταποκρίνονται ακριβώς σε αυτό που προβάλλεται στην υπό κρίση υπόθεση. Φρονώ, ωστόσο, ότι οι σκοποί της διαχείρισης των τοπικών μεταφορών, της κυκλοφορίας και της χρήσης του δημόσιου χώρου συνιστούν επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος. Δεν χωρεί αμφιβολία ότι είναι προς το συμφέρον των πόλεων και των πολεοδομικών συγκροτημάτων να διευκολύνεται η ομαλή ροή κυκλοφορίας, να αποφεύγεται η κυκλοφοριακή συμφόρηση και, γενικότερα, να υφίστανται δημόσιοι χώροι ικανοί να διασφαλίσουν υψηλή ποιότητα ζωής.

76. Επιπλέον, η προστασία του περιβάλλοντος μπορεί, κατ' αρχήν, να συνιστά επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος⁴⁶.

β) Επί της καταλληλότητας

77. Περαιτέρω, τα επίμαχα μέτρα πρέπει να είναι κατάλληλα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου επιτακτικού σκοπού δημοσίου συμφέροντος, ήτοι η απαίτηση άδειας και η αναλογία 1 προς 30 πρέπει να μπορούν να συμβάλλουν στη διασφάλιση της ποιότητας, της ασφάλειας και της πρόσβασης σε υπηρεσίες ταξί, στη διαχείριση των τοπικών μεταφορών, της κυκλοφορίας και της χρήσης του δημόσιου χώρου, καθώς και στην προστασία του περιβάλλοντος. Η καταλληλότητα αυτή σημαίνει επίσης ότι ο προβαλλόμενος σκοπός επιδιώκεται με συνεκτικό και συστηματικό τρόπο. Εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εκτιμήσει την καταλληλότητα του μέτρου. Ωστόσο, λαμβανομένων υπόψη των πληροφοριών που παρασχέθηκαν στο Δικαστήριο και των παρατηρήσεων διαφόρων διαδίκων, καίτοι δεν εντοπίζω, κατ' αρχήν, πρόβλημα σχετικά με την απαίτηση άδειας, διατηρώ, εντούτοις, επιφυλάξεις όσον αφορά την αναλογία 1 προς 30 και δεν μπορώ να εντοπίσω κάποιο επιχείρημα υπέρ της καταλληλότητάς της.

1) Η απαίτηση άδειας

78. Το σημείο εκκίνησης είναι ότι το δίκαιο της Ένωσης δεν θέτει κανένα γενικό εμπόδιο ώστε, εντός των ορίων της δικαιοδοσίας του, ένας περιφερειακός φορέας όπως η AMB να απαιτεί από όσους επιθυμούν να παρέχουν υπηρεσίες ΜΟΟ να αποκτήσουν άδεια ανταποκρινόμενη στις ιδιαιτερότητες της οικείας περιοχής. Εάν η AMB διαπιστώσει ότι υφίστανται ζητήματα που δεν αντιμετωπίζονται από την εθνική (πρώτη) άδεια, τότε είναι, κατ' αρχήν, ελεύθερη να απαιτήσει από τους φορείς εκμετάλλευσης ΜΟΟ να αποκτήσουν δεύτερη άδεια. Είναι σαφές ότι η κατάσταση κάθε πόλης ή πολεοδομικού συγκροτήματος στην Ευρωπαϊκή Ένωση είναι

⁴⁴ Βλ. απόφαση της 29ης Νοεμβρίου 2001, De Coster (C-17/00, EU:C:2001:651, σκέψη 38). Βλ., επίσης, άρθρο 4, σημείο 8, της οδηγίας 2006/123. Η προστασία αυτή περιλαμβάνει τη διατήρηση της βιωσιμότητας του κέντρου της πόλης του οικείου δήμου και την αποτροπή της ύπαρξης ανενοικιάστων καταστημάτων στην αστική ζώνη, χάριν ορθού χωροταξικού σχεδιασμού. Βλ. απόφαση της 30ής Ιανουαρίου 2018, X και Visser (C-360/15 και C-31/16, EU:C:2018:44, σκέψη 134).

⁴⁵ Βλ. απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 2015, Grupo Itevelesa κ.λπ. (C-168/14, EU:C:2015:685, σκέψη 74 και μνημονευόμενη νομολογία).

⁴⁶ Βλ. απόφαση της 24ης Μαρτίου 2011, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-400/08, EU:C:2011:172, σκέψη 74).

διαφορετική όσον αφορά τοπικά ζητήματα όπως η κυκλοφοριακή συμφόρηση και η ρύπανση. Επομένως, στοιχεία που δεν καλύπτονται από την εθνική άδεια ή που δεν εξετάζονται στο πλαίσιο της χορήγησής της μπορούν, κατ' αρχήν, να αντιμετωπίζονται με τοπική άδεια. Πρόκειται για πρακτικό παράδειγμα «επικουρικότητας», υπό την κυριολεκτική, μη τεχνική, έννοια του όρου.

79. Παρά ταύτα, η δεύτερη άδεια πρέπει να στηρίζεται σε πρόσθετες εκτιμήσεις που δεν είχαν ληφθεί υπόψη με τη πρώτη άδεια. Όπως ορθώς υπενθυμίζει η Τσεχική Κυβέρνηση, μέτρο που λαμβάνει κράτος μέλος δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι δεν υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού εάν εξυπηρετεί τον ίδιο σκοπό με τους ελέγχους που έχουν ήδη πραγματοποιηθεί στο πλαίσιο άλλων διαδικασιών είτε στο ίδιο κράτος είτε σε άλλο κράτος μέλος⁴⁷. Τούτο σημαίνει εν προκειμένω ότι, για τους σκοπούς της δεύτερης άδειας, οι οικονομικοί φορείς που επιθυμούν να προσφέρουν υπηρεσίες ΜΟΟ επ' ουδενί επιτρέπεται να υποβληθούν στους ίδιους ελέγχους που απαιτούνται για την απόκτηση της πρώτης άδειας. Συναφώς, επισημαίνω ότι ουδέποτε υποστηρίχθηκε, πολλώ δε μάλλον αποδείχθηκε, ότι δεν θα ήταν βιώσιμη η προσφορά υπηρεσιών ταξί χωρίς ένα κλειστό σύστημα αδειών. Αντιθέτως, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι τα παραδείγματα άλλων πόλεων και περιοχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπου οι υπηρεσίες ταξί είναι ελάχιστα ρυθμισμένες, είναι σαφώς ενδεικτικά μιας διαφορετικής κατεύθυνσης ως προς το ζήτημα αυτό⁴⁸.

2) Η αναλογία 1 προς 30

80. Εν προκειμένω, πρέπει να σημειωθεί ότι η AMB, εκτός από την αναφορά των επιδιωκόμενων σκοπών και την αιτιολόγησή τους *in abstracto*, δεν παρέχει στο Δικαστήριο καμία πληροφορία σχετικά με τους λόγους για τους οποίους τα επίμαχα μέτρα είναι κατάλληλα για την επίτευξη των σκοπών της διαχείρισης των τοπικών μεταφορών, της τοπικής κυκλοφορίας και της χρήσης του δημόσιου χώρου.

81. Η AMB ουδέποτε απέδειξε ότι ο περιορισμός της έκδοσης αδειών ΜΟΟ σε αναλογία 1 προς 30 άδειες ταξί είναι κατάλληλος για την επίτευξη των σκοπών της διαχείρισης των τοπικών μεταφορών, της τοπικής κυκλοφορίας, της χρήσης του δημόσιου χώρου και της προστασίας του περιβάλλοντος. Ουδεμία απολύτως ένδειξη υφίσταται ότι ο σκοπός επιδιώκεται με συνεκτικό και συστηματικό τρόπο. Μια τόσο ανεπαρκής εξήγηση των λόγων θέτει περισσότερα ερωτήματα από όσα μπορούν να απαντηθούν. Παραμένει ασαφές σε εμένα πώς η AMB σκοπεύει να μεταρρυθμίσει και να ρυθμίσει με συνεκτικό τρόπο τις μη δημόσιες τοπικές μεταφορές: για ποιον λόγο οι υπηρεσίες ταξί και οι υπηρεσίες ΜΟΟ υπόκεινται σε διαφορετικά νομικά καθεστώτα εφόσον καλύπτουν την ίδια και την αυτή ζήτηση (ιδιωτικές ατομικές τοπικές μεταφορές) και εφόσον, όπως διαπίστωσε το αιτούν δικαστήριο, τελούν μεταξύ τους σε σχέση ανταγωνισμού; Γιατί, αντί να μεταρρυθμιστεί το καθεστώς που ισχύει για τα ταξί, περιορίζεται η πρόσβαση στην αγορά των ΜΟΟ έως του σημείου να καθίσταται αδύνατη; Ο αριθμός αδειών ταξί παραμένει σταθερός τις τελευταίες δεκαετίες. Παρά το γεγονός ότι, όπως επισημάνθηκε στην εισαγωγή των παρουσών προτάσεων, οι καιροί και οι αγορές αλλάζουν, εντούτοις, το σύστημα ταξί παραμένει στην πραγματικότητα αμετάβλητο και οι μόνοι που πρέπει να προσαρμοστούν είναι οι

⁴⁷ Βλ. αποφάσεις της 22ας Ιανουαρίου 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34, σκέψη 36), και της 10ης Νοεμβρίου 2005, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (C-432/03, EU:C:2005:669, σκέψη 45).

⁴⁸ Πράγματι, από μελέτη που εκπονήθηκε για λογαριασμό της Επιτροπής από δικηγорική εταιρία και το Πανεπιστήμιο Bocconi προκύπτει ότι ορισμένα κράτη μέλη και μεγάλες πρωτεύουσες δεν έχουν θεσπίσει κανενός είδους ποσοτικό περιορισμό. Βλ. «Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU. Final Report», ό.π., σ. 8, 31 και 32. Η μελέτη είναι διαθέσιμη στην ηλεκτρονική διεύθυνση:
<https://transport.ec.europa.eu/system/files/2017-05/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf>.

νεοεισερχόμενοι. Η κατάσταση αυτή θα μπορούσε ενδεχομένως να έχει κάποιο νόημα υπό το πρίσμα και μόνον του ισπανικού δικαίου. Ωστόσο, δεν πληροί το κριτήριο καταλληλότητας του άρθρου 49 ΣΛΕΕ. Εναπόκειται στην ΑΜΒ να δώσει τις απαντήσεις στα ερωτήματα αυτά. Δεν το έπραξε εν προκειμένω.

82. Όπως προέκυψε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο αριθμός αδειών ταξί παραμένει σταθερός από τα τέλη της δεκαετίας του 1980. Δεν έχουν εκδοθεί νέες άδειες. Αντιθέτως, όταν ο κάτοχος της άδειας παύσει να ασκεί τη δραστηριότητά του, η άδεια μπορεί να πωληθεί στη δευτερογενή αγορά. Ενώ οι «αρχικές» άδειες, οι οποίες κατά τον οικείο χρόνο λαμβάνονταν απευθείας από το κράτος, κόστιζαν λιγότερο από 100 ευρώ, οι άδειες που πωλούνται σήμερα στη δευτερογενή αγορά κοστίζουν περισσότερο από 100 000 ευρώ. Εάν πρόθεση της ΑΜΒ ήταν να ρυθμίσει την αγορά ταξί και ΜΟΟ με συνεπή και συνεκτικό τρόπο, η αποστράγγιση της δευτερογενούς αυτής αγοράς θα μπορούσε να αποτελέσει κατάλληλο σημείο εκκίνησης. Παρεμπιπτόντως, η κατάσταση αυτή καταδεικνύει με εύστοχο τρόπο ότι τα καθορισμένα κόμιστρα ταξί έχουν ως αποτέλεσμα τη διασταυρούμενη επιδότηση του τιμήματος που καταβάλλεται για τις άδειες που αποκτώνται στη δευτερογενή αγορά. Με άλλα λόγια, εάν η ΑΜΒ ήθελε πράγματι να μεταρρυθμίσει το σύστημα, θα έπρεπε να αντιμετωπίσει τα βαθύτερα αίτιά του. «Μεταρρύθμιση» χωρίς να λαμβάνονται υπόψη τα ΜΟΟ δεν είναι παρά εμβλωματική λύση. Είναι κατανοητό ότι εάν το σύστημα υπηρεσιών ταξί και ΜΟΟ μεταρρυθμιζόταν και απελευθερωνόταν στο σύνολό του, τότε θα πλήττονταν σημαντικά όσοι έχουν καταβάλει υψηλά ποσά για την απόκτηση άδειας και προσπαθούν να ανακτήσουν το κόστος μέσω καθορισμένων (υψηλών) χρεώσεων ταξί. Ωστόσο, ο κίνδυνος να αφεθούν οι άνθρωποι αυτοί απροστάτευτοι θα μπορούσε να αντισταθμιστεί με άλλους τρόπους και όχι εις βάρος των ΜΟΟ και της ελευθερίας εγκατάστασης.

3) Πρόταση

83. Βάσει των πληροφοριών που παρέσχε το αιτούν δικαστήριο και οι διάδικοι κατά τη διάρκεια της παρούσας διαδικασίας, τα επίμαχα μέτρα, όσον αφορά την αναλογία 1 άδειας ΜΟΟ προς 30 άδειες ταξί, δεν είναι κατάλληλα για την επίτευξη του σκοπού της διαχείρισης των τοπικών μεταφορών, της κυκλοφορίας και της χρήσης του δημόσιου χώρου ή της προστασίας του περιβάλλοντος και, ως εκ τούτου, συνιστούν δυσανάλογο περιορισμό της ελευθερίας εγκατάστασης του άρθρου 49 ΣΛΕΕ.

V. Πρόταση

84. Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (ανώτερο δικαστήριο Καταλωνίας, Ισπανία) ως εξής:

1) Το άρθρο 49 ΣΛΕΕ

έχει την έννοια ότι δεν αντιτίθεται σε εθνικά μέτρα που επιβάλλουν σε όσους οικονομικούς φορείς επιθυμούν να παρέχουν υπηρεσίες ΜΟΟ εντός των ορίων μητροπολιτικής περιοχής την υποχρέωση να λάβουν σχετική άδεια, σε περίπτωση που οι εν λόγω φορείς κατέχουν ήδη εθνική άδεια που τους επιτρέπει να παρέχουν «υπεραστικές» και «αστικές» υπηρεσίες ΜΟΟ σε ολόκληρη την εθνική επικράτεια, υπό τον όρο ότι η επίμαχη άδεια δεν επάγεται επανάληψη των ήδη διενεργηθέντων ελέγχων.

2) Το άρθρο 49 ΣΛΕΕ

έχει την έννοια ότι αντιτίθεται στον περιορισμό του αριθμού των αδειών αυτών ΜΟΟ σε 1 ανά 30 ή λιγότερες άδειες ταξί στην ίδια μητροπολιτική περιοχή.