



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO MACIEJ SZPUNAR

IŠVADA,

pateikta 2022 m. gruodžio 15 d.¹

Byla C-50/21

Prestige and Limousine, S.L.

prieš

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

(Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Aukštesnysis teisingumo teismas, Katalonija, Ispanija)
pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

(Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – SESV 49 ir 107 straipsniai – Transporto priemonių nuoma su vairuotoju (VTC) – VTC veiklos licencijų skaičiaus ribojimas, palyginti su taksi licencijų skaičiumi – Licencijų išdavimo tvarka, apimanti antrosios veiklos licencijos gavimą)

I. Įvadas

1. Pereinamojo laikotarpio rinkos yra sudėtingas dalykas įstatymų leidėjams ir teisės aiškintojams bei taikytojams. Geopolitinės aplinkybės, technologijos ir visuomenė nuolat kinta, o kartu su jomis ir vartotojų poreikiai. Tuo pačiu metu atsiranda naujų dalyvių, technologijų ir tiekėjų. Jie daro neigiamą poveikį esamoms aplinkybėms. Jie keičia *status quo*, kartais laikinai, o dažnai – visam laikui. Jei rinkoje taikomas tam tikras reguliavimas, naujokams, dažnai naudojantiems naujus verslo modelius, paprastai būna sudėtinga.

2. Taksi verslas visoje Europoje galėtų būti besikeičiančios rinkos pavyzdys. Daugelyje Europos Sąjungos šalių valstybinis reguliavimas taksi paslaugų teikėjus tradiciškai saugo nuo konkurencijos², o internetinės platformos pradėjo uoliai, tiksliai ir efektyviai siūlyti vietinio užsakomojo keleivių vežimo paslaugas. Tai prisidėjo ne tik prie didesnio skaidrumo visuose vietos transporto paslaugų teikimo etapuose, kuriuose tiksliau nei anksčiau suderinama pasiūla ir paklausa, bet ir padidino tiek pasiūlą, tiek paklausą. Kalbant apie vairuotojus pažymėtina, kad

¹ Originalo kalba: anglų.

² Išsami apžvalga pateikta „Keleivių vežimo taksi, nuomojamų automobilių su vairuotoju ir dalijimosi važiavimo paslaugomis ES tyrimas. Galutinė ataskaita“, Briuselis, 2016 m., p. 8, 31 ir 32. Su tyrimo medžiaga galima susipažinti <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2017-05/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf>.

šiandien daug lengviau nei anksčiau jais tapti ir siūlyti paslaugas per platformą, o klientai gali geriau kontroliuoti, kaip, kur ir už kokią kainą jie bus vežami. Be to, vietos privatusis transportas tapo prieinamesnis, o ekonominis dalyvavimo rinkoje barjeras vartotojams gerokai sumažėjo. Žmonės, kurie anksčiau negalėjo sau leisti naudotis privačiu transportu, dabar daugeliu atvejų gali tai daryti. Visa tai lėmė, kad skirtumas tarp tradicinių taksi paslaugų ir naujų rinkos dalyvių tapo neryškus ir jų paslaugos susiliejo. Be to, tai lėmė tam tikrą kryžmaveiką, kadangi tradiciniai taksi veiklos vykdytojai vis dažniau naudojami internetinėmis programomis, siekdami suderinti pasiūlą ir paklausą.

3. Kaip Teisingumo Teismas gerai žino, Barselonos metropolinė zona (toliau – AMB) nėra apsaugota nuo šios tendencijos ir Teisingumo Teismui ne pirmą kartą tenka spręsti vietinio užsakomojo keleivių vežimo paslaugų Barselonoje klausimą. Pažymėtina, kad pagrindiniame sprendime *Asociación Profesional Elite Taxi*³ Teisingumo Teismas išaiškino, kad tam tikros internetinės platformos teikia paslaugas transporto srityje, todėl nei Direktyva 2006/123/EB⁴, nei Direktyvos 2000/31/EB⁵ nuostatos, nei SESV 56 straipsnyje numatyta laisvė teikti paslaugas netaikomos, o tai reiškia, kad valstybių narių priimtose priemonėse negali būti tikrinamos atsižvelgiant į šias nuostatas. Visų pirma tokios įmonės negali išvengti jokių pareigų, kurių jos gali turėti kaip transporto paslaugas teikiančios įmonės, „pabėgdamos“ nuo valstybės narės reguliavimo remdamosi Direktyva 2000/31, kuri nenumato daug interneto paslaugų teikėjų pareigų.

4. Be to, gerai žinoma, kad SESV 49 straipsnyje įtvirtinta įsisteigimo laisvė taikoma transporto srities paslaugoms. Tai yra šios bylos išeities taškas. Teisingumo Teismo prašoma priimti sprendimą dėl to, ar Ispanijos reguliavimo institucijos nustatyta klasikinių taksi paslaugų ir transporto priemonių nuomos su vairuotoju (anglų k. *private hire vehicles* (PHV))⁶ pusiausvyra atitinka SESV 49 straipsnio reikalavimus.

5. Barselonoje tradicinis taksi modelis taip pat patiria iššūkių. Greta tradicinės taksi rinkos susiformavo vietinio užsakomojo keleivių vežimo paslaugų sistema ir atsirado VTC. Ispanijoje VTC tradiciškai buvo skirti tarpmiestinio transporto rinkai, tačiau jie tapo naudojami ir mieste. Kalbant apie pastarąjį aspektą, visų pirma kliento požiūriu jie yra taksi visais atžvilgiais, išskyrus jų pavadinimą, nes jie teikia klientams transporto paslaugas už atlygį. Tačiau AMB jie turi mažiau teisių (pavyzdžiui, draudžiama naudotis autobusų ir taksi juostomis) ir mažiau pareigų (nėra fiksuotų kainų ir jie neprivalo priimti kliento).

6. Kadangi VTC modelis tapo savo paties sėkmės auka ir atsirado vis daugiau paslaugų teikėjų, Ispanijos reguliavimo institucija ėmėsi veiksmų nacionaliniu ir vietiniu lygmenimis. AMB reikėjo specialių licencijų, o tokių licencijų skaičius buvo apribotas iki vienos licencijos trisdešimčiai taksi licencijų. Kadangi taksi licencijų skaičius per pastaruosius 35 metus išliko stabilus, nauji VTC rinkos dalyviai negali gauti šių licencijų.

³ Žr. 2017 m. gruodžio 20 d. sprendimą (C-434/15, EU:C:2017:981, 48 punktą). Taip yra visų pirma dėl to, jog *Uber* kontroliuoja visus reikšmingus miesto transporto paslaugų aspektus: akivaizdu – ne tik kainą, bet ir minimalias saugumo sąlygas, nustatydamą išankstinius reikalavimus vairuotojams ir transporto priemonėms, transporto pasiūlos prieinamumą, skatindama vairuotojus vykdyti veiklą didelės paklausos laiku ir vietose, vairuotojų elgesį, taikydama vertinimo sistemą, ir pašalinimo iš platformos galimybę. Žr. mano išvadą byloje *Asociación Profesional Elite Taxi* (C-434/15, EU:C:2017:364, 51 punktą).

⁴ 2006 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl paslaugų vidaus rinkoje, (OL L 376, 2006, p. 36).

⁵ 2000 m. birželio 8 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl kai kurių informacinės visuomenės paslaugų, ypač elektroninės komercijos, teisinių aspektų vidaus rinkoje (toliau – Elektroninės komercijos Direktyva), (OL L 178, 2000, p. 1).

⁶ Dažnai PHV taip pat vadinama VTC turizmo (keleiviniai) automobiliai (transporto priemonės) su vairuotoju. Šioje išvadoje, kad būtų paprasčiau, bus vartojamas terminas VTC.

7. Šioje išvadoje siūlysiu Teisingumo Teismui nuspręsti, kad šiuo metu AMB galiojanti sistema prieštarauja SESV 49 straipsnyje įtvirtintai įsisteigimo laisvei, kiek ji susijusi su vienos VTC licencijos trisdešimt taksi licencijų santykiu. Tai yra neproporcingas šios pagrindinės laisvės apribojimas. vienos VTC licencijos trisdešimčiai taksi licencijų

II. Teisinis pagrindas

8. Pagal *Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres* (1987 m. liepos 30 d. Įstatymas Nr. 16/1987 dėl antžeminio transporto organizavimo (BOE Nr. 182, 1987 m. liepos 31 d.)), iš dalies pakeisto *Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril* (2018 m. balandžio 20 d. Karaliaus dekretas įstatymas Nr. 3/2018 (BOE Nr. 97, 2018 m. balandžio 21 d.)) (toliau – LOTT), 43 straipsnį leidimas teikti viešojo transporto paslaugas išduodamas, jeigu leidimo prašanti įmonė įrodo, be kita ko, kad įvykdė nurodytas kitas teisės aktuose nustatytas specialias sąlygas, būtinas paslaugoms tinkamai teikti, atsižvelgiant į proporcingumo bei nediskriminavimo principus.

9. LOTT 48 straipsnis nustato:

„1. Leidimų teikti viešojo transporto paslaugas išdavimas yra privalomojo pobūdžio, todėl jų neišduoti galima tik tada, kai neįvykdomi tam nustatyti reikalavimai.

2. Vis dėlto, laikantis Bendrijos teisės aktų ir kitų nuostatų, kurios prireikus yra taikytinos, kai viešojo keleivinio transporto paslaugų, teikiamų lengvosiomis transporto priemonėmis, pasiūlai taikomi kiekybiniai apribojimai regiono ar vietos lygiu, tiek naujų leidimų, kuriais leidžiama šios rūšies transporto priemonėmis teikti tarpmiestinio transporto paslaugas, tiek leidimų, suteikiančių galimybę išnuomoti transporto priemones su vairuotoju, išdavimui gali būti nustatyti teisės aktuose numatyti apribojimai.

3. Nepažeidžiant ankstesnio punkto nuostatų, siekiant išlaikyti tinkamą abiejų transporto rūšių pasiūlos pusiausvyrą, nauji leidimai teikti transporto priemonių nuomos su vairuotoju paslaugas neišduodami, kai jau esamų tokio tipo leidimų skaičiaus autonominiame regione, kuriame siekiama gauti naują leidimą, ir keleivinio transporto paslaugų teikimo lengvosiomis transporto priemonėmis leidimų, išduotų toje pačioje teritorijoje, skaičiaus proporcija yra didesnė nei vienas pirmosios rūšies leidimas trisdešimčiai antrosios rūšies leidimų.

Vis dėlto autonominių regionų vietos valdžia, kuri pagal valstybės įgaliojimą turi kompetenciją išduoti leidimus nuomoti transporto priemones su vairuotoju, gali pakeisti ankstesnėje pastraipoje nurodytą proporcingumo taisyklę su sąlyga, kad jų taikoma taisyklė yra mažiau ribojanti“.

10. LOTT 91 straipsnyje nustatyta, kad leidimai teikti viešojo transporto paslaugas suteikia galimybę teikti paslaugas visoje nacionalinėje teritorijoje be jokių apribojimų, susijusių su kelionės pradžios ar pabaigos vieta, ir kad tai netaikoma, be kita ko, leidimams, kuriais leidžiama išnuomoti transporto priemones su vairuotoju ir pagal kuriuos privaloma paisyti sąlygų dėl kelionės pradžios ar pabaigos taško ar maršruto.

11. LOTT įgyvendinamas pagal kelis kartus iš dalies pakeistą *Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres* (Įstatymo dėl antžeminio transporto organizavimo įgyvendinimo reglamentas) (toliau – ROTT)).

12. Dalis ROTT savo ruožtu įgyvendinama *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* (2008 m. sausio 9 d. Įsakymas FOM/36/2008, kuriuo įgyvendinamas Įstatymo dėl antžeminio transporto organizavimo įgyvendinimo reglamento, savo ruožtu iš dalies pakeisto 2015 m. gruodžio 18 d. Įsakymu FOM/2799/2015, V antraštinės dalies IV skyriaus antrasis skirsnis dėl transporto priemonių nuomos su vairuotoju). Taigi to įsakymo 1 straipsnyje „Pareiga gauti leidimą“ nustatyta, kad, „norint vykdyti transporto priemonių nuomos su vairuotoju veiklą, dėl kiekvienos transporto priemonės, kuria ketinama vykdyti šią veiklą, būtina gauti leidimą, leidžiantį teikti šią paslaugą <...>“.

13. Pagrindinėje byloje skundžiamas 2018 m. birželio 26 d. *Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona* (AMB metropolinė taryba) patvirtintas ir 2018 m. liepos 9 d. *Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona* (Oficialusis Barselonos regiono leidinys), taip pat 2019 m. birželio 14 d. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (Katalonijos regiono vyriausybės oficialusis leidinys) Nr. 7897 paskelbtas bei 2018 m. liepos 25 d. įsigaliojęs *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* (Visoje AMB cirkuliuojančio nereguliaraus miesto transporto, kurio nuomos su vairuotoju paslaugos teikiamos iki devynių vietų turinčiomis transporto priemonėmis, veiklos organizavimo reglamentas) (toliau – RVTC).

14. RVTC preambulėje nurodžius šio reglamento teisinius pagrindus, įtvirtintus nacionalinės ir Katalonijos autonominio regiono teisės aktuose, pabrėžiama, kad šiam keleivinio transporto modeliui taikomas viešosios valdžios institucijų reglamentavimas pasitelkiant įvairias skirtingas priemones ir kad tai yra visiškai kitoks modelis nei taikomas kitose vietovėse, kur keleivinis transportas įvairiomis formomis yra „liberalizuotas“ privataus transporto naudai. Kaip esminis šio modelio argumentas pateikiamos priežastys, susijusios su siekiu užtikrinti aplinkos ir ekonominį tvarumą, taip pat kurti naujas viešajam naudojimui skirtas erdves, nesusijusias su kelių transporto eismu. Preambulėje nurodyta, kad tai nesuderinama su skatinimu didinti su vairuotoju nuomojamų miesto kelių transporto priemonių skaičių ir jas nuomoti vienam keleiviui, užimančiam visą automobilį.

15. Pagal RTVC 1 straipsnį šiuo reglamentu siekiama organizuoti nereguliaraus keleivinio transporto automobiliais iki devynių sėdimų vietų veiklą kaip visoje AMB teikiamas miesto transporto paslaugas. Jo 2 straipsnyje nustatyta, kad šio reglamento geografinė apimtis yra tik AMB. 3 straipsnyje keleivių vežimo paslauga transporto priemonėmis su vairuotoju, kuriose yra iki devynių sėdimų vietų įskaitant vairuotojo, apibrėžiama kaip nuomos paslauga, teikiama už atlygį ir nesilaikant nei maršrutų linijų, nei zonų tinklų ar iš anksto nustatyto grafiko, už kurią mokama pagal su vienu naudotoju sudarytą sutartį arba už kurią mokama kaip už viso automobilio nuomą. 5 straipsnyje AMB (vietos valdžios institucijai) suteikiami šios paslaugos administravimo įgaliojimai, įgyvendinami per *Instituto Metropolitano del Taxi* (Metropolinis taksi institutas, toliau – IMET).

16. Pagal RVTC 6 straipsnį AMB yra atsakinga už leidimo teikti tokias paslaugas išdavimą, išdavimo sąlygų peržiūrą ir prireikus galiojimo pabaigos paskelbimą. Veiklos organizavimas, be kita ko, apima veiklos reglamentavimą, leidimų išdavimo tvarką ir sankcijų režimą.

17. RVTC 7 straipsnyje nustatyta, kad norint teikti minėtą paslaugą bendrai valdomoje miesto transporto teritorijoje, kurią sudaro AMB teritorija, dėl kiekvienos transporto priemonės, kuria vykdoma tokia veikla, reikia gauti išankstinį leidimą, kuriuo jo turėtojai suteikiama teisė teikti tas paslaugas. Šio straipsnio 4 ir 5 dalyse nurodyta, kad paslaugą, kuri pradedama ir baigiama šioje teritorijoje, galima teikti tik turint AMB suteiktą leidimą ir kad šis leidimas turi būti taikomas kartu su kitais leidimais, kuriuos turi išduoti kitos administracinės institucijos, laikydamosi joms suteiktų įgaliojimų.

18. RVTC 10 straipsnyje „Leidimų skaičiaus nustatymas“ numatyta, kad maksimalų leidimų skaičių nustato AMB, kiekvienu atveju atsižvelgdama į poreikį užtikrinti optimaliomis sąlygomis teikiamos paslaugos pakankumą miestiečiams, nedarant poveikio operatorių ekonominio pelningumo garantijai.

19. Pagal RVTC pereinamojo laikotarpio nuostatą anksčiau išduoti leidimai, kuriais buvo naudojamos tuo metu, kai įsigaliojo RVTC, pripažįstami galiojančiais ir nustatyta, kad jie toliau reguliuojami pagal jiems taikomą naująjį reglamentą. Pirmojoje papildomoje nuostatoje bendras leidimų skaičius apribojamas pagal pereinamojo laikotarpio nuostatas išduotus leidimus. Be to, joje IMET suteikiamas įgaliojimas siūlyti pradėti procedūrą siekiant nustatyti maksimalų leidimų skaičių, viršijantį tą, kuris numatytas pereinamojo laikotarpio nuostatoje, ir nustatyta, kad bet kuriuo momentu galiojančių leidimų skaičius jokių būdu negali viršyti vienos VTC licencijos trisdešimčiai taksi licencijų.

III. Faktinės aplinkybės, procesas ir prejudiciniai klausimai

20. *Prestige and Limousine S.L.* (toliau – *P&L*) turi licencijas teikti VTC paslaugas AMB. Ji *Tribunal Superior de Justicia de Cataluña* (Aukštesnysis teisingumo teismas, Katalonija, Ispanija) ginčija RVTC, kuriuo siekiama reguliuoti VTC paslaugas visoje AMB ir kuriame pasinaudota LOTT 48 straipsnio 3 dalyje numatyta galimybe apriboti VTC paslaugų licencijų skaičių iki vienos licencijos trisdešimčiai taksi paslaugoms suteiktų licencijų, ir prašo jį panaikinti.

21. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teisme nagrinėjamos kelios tokios bylos. Keturiolika bendrovių, kurios jau teikė keleivinių kelių transporto priemonių paslaugas regione, įskaitant *P&L* ir su tarptautinėmis platformomis susijusias bendroves, mano, kad, atsižvelgiant į RVTC joms taikomus apribojimus ir suvaržymus, vienintelis RVTC priėmimo tikslas buvo apsunkinti jų veiklą ir apsaugoti tik taksi verslo interesus. Todėl *P&L* ir kitos bendrovės prašė prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pripažinti RVTC niekiniu.

22. *Tribunal Superior de Justicia de Cataluña* (Aukštesnysis teisingumo teismas) pažymėjo, kad taksi ir VTC konkuruoja tarpusavyje teikdami keleivių vežimo mieste paslaugas. Taksi paslaugai taikomas licencijų skaičiaus reguliavimas ir ribojimas, o jos tarifams taikomas išankstinis administracinis leidimas. Taksi gali naudotis autobusų juostomis, turi stoteles gatvėje ir gali paimti klientus gatvėje. Nors taksi dažniausiai važinėja miestuose, jie gali teikti tarpmiestinio transporto paslaugas, laikydamiesi atitinkamų reikalavimų.

23. Pasak prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo, VTC paslaugos, be to, yra ribojamos licencijų skaičiumi. Nagrinėjamu metu VTC galėjo teikti tarpmiestinio ir miesto transporto paslaugas visoje šalies teritorijoje už įkainius, kuriems buvo taikomas ne išankstinis leidimas, o sutartų kainų sistema, leidžianti klientui iš anksto sužinoti ir paprastai internetu

sumokėti visą paslaugos kainą. Skirtingai nei taksi, VTC negalėjo naudotis autobusų juostomis, neturėjo stotelių gatvėse ir negalėjo paimti klientų gatvėje, nebent dėl paslaugos buvo iš anksto susitarta per atitinkamą kompiuterinę programą.

24. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas paaiškino, kad, 2009 m. panaikinus įstatymo numatytą VTC licencijų skaičiaus apribojimą – viena licencija trisdešimčiai taksi licencijų, iki 2015 m. AMB buvo matomas žymus VTC paslaugų teikėjų skaičiaus padidėjimas. Būtent šį reiškinį AMB metropolinė taryba ketino pakeisti priimdama RVTC ir apribodama VTC paslaugų licencijas.

25. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad 2018 m. *Tribunal Supremo* (Aukščiausiasis Teismas, Ispanija) nusprendė, jog pasirinktas santykis (1:30) niekada nebuvo pagrįstas jokiais objektyviais argumentais. Jis daro išvadą, kad LOTT 48 straipsnio 3 dalį, pagal kurią RVTC galėjo apriboti VTC paslaugų licencijas, galima laikyti savavališka ir todėl prieštaraujanti SESV 49 straipsniui, nes dėl jos VTC paslaugas Sąjungoje teikiančioms įmonėms būtų praktiškai neįmanoma įsisteigti AMB, ir SESV 107 straipsnio 1 dalyje įtvirtintam draudimui trukdyti prekybai Sąjungoje.

26. *Tribunal Superior de Justicia de Cataluña* (Katalonijos Aukštesnysis teisingumo teismas) turi tokių pat abejonių dėl „dvigubos licencijos“ režimo AMB, kuris buvo taikomas VTC, suderinamumo su šiomis ES teisės aktų nuostatomis. Kadangi LOTT 91 straipsnyje ir ROTT 182 straipsnio 2 dalyje, kai klostėsi aptariamoms aplinkybėms, buvo numatyta, kad licencijos teikti keleivių vežimo paslaugas leidžia teikti „miesto ir tarp miestines paslaugas visoje šalies teritorijoje“, AMB licencijos papildymas nustatant reikalavimą, kad būtų galima teikti keleivių vežimo paslaugas AMB laikantis papildomų reikalavimų, gali būti laikomas strategija, kuria siekiama kuo labiau sumažinti VTC paslaugų konkurenciją su taksi. Šį įtarimą patvirtintų tai, kad vėliau, remiantis 2018 m. balandžio 20 d. Karališkuoju dekretu įstatymu Nr. 13/2018 (BOE Nr. 97, 2018 m. balandžio 21 d.), kuriuo iš dalies keičiamas LOTT, naujuoju AMB reglamentu VTC paslaugos būtų apribotos „tarp miestiniu“ transportu ir būtų numatyta, kad per ketverius metus miestų ar didmiesčių VTC paslaugų nebeliks.

27. AMB pateikė tokius RVTC pagrindžiančius argumentus: pirma, VTC keltų grėsmę taksi ekonominiam gyvybingumui, sudarytų jiems „nesąžiningą konkurenciją“ ir lemtų intensyvų transporto kelių naudojimą. Antra, suteiktų 10 523 sostinės taksi licencijų pakaktų gyventojų poreikiams patenkinti ir kartu taksi verslo pelningumui užtikrinti. Galiausiai AMB rėmėsi aplinkos apsauga.

28. Tačiau, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo nuomone, ekonominiais argumentais, susijusiais su taksi padėtimi, negalima pateisinti RVTC priemonių. Dėl aplinkybių, susijusių su transporto kelių naudojimu, pažymėtina, kad AMB neįvertino poveikio, kurį VTC paslaugos gali turėti mažinant asmeninių automobilių naudojimą. Be to, būtų reikalaujama, kad VTC transporto priemonės turėtų stovėjimo vietą ir laukdamos klientų negalėtų stovėti viešajame kelyje. Taip pat pateikiant aplinkosaugos argumentus neatsižvelgiama į egzistuojančius metodus, kurie galėtų užtikrinti paslaugų teikimą naudojant mažai taršias arba netaršias transporto priemones. Be to, keista, jei šiame kontekste taksi parkas apibūdinamas kaip tvarkingas, nenurodant, kodėl šis apibūdinimas netaikomas VTC transporto priemonių parkui.

29. Taigi atrodo, kad RVTC motyvais siekiama nuslėpti esminį šios priemonės tikslą, t. y. kaip spėjama, išsaugoti arba apsaugoti taksi sektoriaus interesus, kurie buvo sutelkti tokiu mastu, kad įstatymų leidėjas atspindėjo esamą įtampą, susijusią su dviejų atitinkamų profesinių sektorių, t. y.

taksi ir VTC, konfliktine situacija. Be to, pirmosios instancijos teismo preliminarium vertinimui didelę įtaką turėjo nepriklausomų Ispanijos ir Katalonijos konkurencijos institucijų parengtos kritiškos ataskaitos dėl RVTC.

30. Atsižvelgdamas į tai, *Tribunal Superior de Justicia de Cataluña* (Aukštesnysis teisingumo teismas) 2021 m. sausio 19 d. nutartimi, kurią Teisingumo Teismas gavo 2021 m. sausio 29 d., nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti šiuos prejudicinius klausimus:

- „1) Ar pagal SESV 49 straipsnį ir 107 straipsnio 1 dalį draudžiamos (įstatymų ir kitų teisės aktų) nacionalinės teisės nuostatos, kuriose be pagrįstos priežasties VTC licencijos apribojamos iki vienos licencijos trisdešimčiai taksi licencijų ar mažiau?
- 2) Ar pagal SESV 49 straipsnį ir 107 straipsnio 1 dalį draudžiama nacionalinės teisės nuostata, kurioje be pagrįstos priežasties VTC transporto priemonėms, kuriomis norima teikti miesto paslaugas, nustatytas dviejų leidimų reikalavimas ir papildomi reikalavimai?“

31. Rašytines pastabas pateikė pagrindinės bylos šalys, išskyrus *Sindicat del Taxi de Catalunya*, Čekijos ir Ispanijos vyriausybės bei Europos Komisija. Visos šalys, išskyrus AMB ir Čekijos vyriausybę, dalyvavo 2022 m. spalio 5 d. teismo posėdyje.

IV. Vertinimas

32. Kaip prašė Teisingumo Teismas, šioje išvadoje daugiausia dėmesio bus skiriama įsisteigimo laisvei pagal SESV 49 straipsnį.

A. Dėl priimtinum

33. Kai kurios šalys teigia, kad pateikti klausimai yra nepriimtini. Jų argumentai bus išnagrinėti paeiliui.

1. Teisingumo Teismo procedūros reglamento 94 straipsnio formalieji reikalavimai

34. Pirma, AMB teigia, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nepaminėjo visų taikytinų nacionalinių, regioninių ir vietos teisės aktų. Teigiama, kad taisyklės, kuriomis remiantis buvo priimtas RVTC, nėra tinkamai išdėstytos.

35. Aš nepritariu šioms nuogastavimams, nes man atrodo labai aišku, kokiais klausimais prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas prašo išaiškinimo: dėl VTC eksploatavimo licencijų skaičiaus santykio su taksi licencijų skaičiumi (1:30) ir dėl reikalavimo, kad VTC, norinti vykdyti veiklą AMB, turėtų antrą licenciją. Šiuo atveju Teisingumo Teismui nesvarbu, kokios konkrečios nacionalinės regioninės ar vietos teisės aktų nuostatos yra taikomos. Svarbu, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, kuris vienintelis kompetentingas spręsti dėl prejudicinio sprendimo⁷ priėmimo būtinybės, aiškiai apibūdintų taikomą teisinę sistemą. Tai jis padarė.

⁷ Žr., pavyzdžiui, 2022 m. spalio 20 d. Sprendimą *Centre public d'action sociale de Liège* (Sprendimo grąžinti panaikinimas arba galiojimo sustabdymas) (C-825/21, EU:C:2022:810, 34 punktą).

36. Antra, *P&L* išlygos yra panašios. Ji teigia, kad tiek, kiek klausimai susiję su nacionaliniais įstatymais ir kitais teisės aktais, jie yra nereikšmingi, nes nacionaliniame teisme nagrinėjama byla (tik) dėl RVTC teisėtumo.

37. Vėlgi nematau kliūčių, trukdančių Teisingumo Teismui atsakyti į pateiktus klausimus. Priešingai, nei teigia *P&L*, Teisingumo Teismas neturi tiksliai nustatyti, kurios nacionalinės teisės aktų nuostatos taikomos byloje. Tai yra fakto klausimas, kurį turi nustatyti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

2. Sąjungos teisės apimtis

38. Trečia, AMB nurodo, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo nagrinėjamoje byloje visos aplinkybės klostosi Ispanijoje, todėl tai yra išimtinai vidaus situacija ir dėl to ši byla galėtų būti nepriimtina, nes SESV 49 straipsnis netaikomas. Dėl šio prieštaravimo manau, kad galima drąsiai remtis Teisingumo Teismo sprendimu *Ullens de Schooten*⁸, kuriame Teisingumo Teismas aiškiai apibendrinio ir suklasifikavo keturis atvejus, kai bylos, susijusios su išimtinai vidaus situacijomis, vis dėlto yra priimtinos⁹ ir dėl jų galima priimti prejudicinį sprendimą. Galima teigti, kad šioje byloje gali būti taikomos dvi iš šių situacijų: 1) kai negalima atmesti to, kad kitose valstybėse narėse įsisteigę asmenys kažkuriuo metu ar visą laiką buvo suinteresuoti pasinaudoti šiomis laisvėmis tam, kad galėtų vykdyti veiklą valstybės narės, kuri priėmė tuos nacionalinės teisės aktus, teritorijoje, todėl šie teisės aktai, vienodai taikomi tiek tos valstybės piliečiams, tiek kitų valstybių narių piliečiams, gali daryti poveikį, kuris nėra susijęs tik su šia valstybe nare¹⁰, ir 2) kai prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas kreipiasi vykstant procesui dėl nuostatų, taikytinų ne tik tos valstybės piliečiams, bet ir kitų valstybių narių piliečiams, panaikinimo, sprendimas, kurį šis teismas priims Teisingumo Teismui priėmus prejudicinį sprendimą, turės poveikį ir kitų valstybių narių piliečiams¹¹.

39. Šiuo atveju reikia priminti, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teisme nagrinėjama byla yra tik viena iš keturiolikos šiame teisme nagrinėjamų bylų dėl RVTC galiojimo ir kai kurias iš šių bylų iškėlė užsienio bendrovės. Tai aiškiai rodo, kad nors konkrečios bylos faktinės aplinkybės gali būti siejamos su Ispanija, tačiau bylos dalykas tikrai ja neapsiriboja, ir Teisingumo Teismo sprendimas turės tiesioginių pasekmių ekonominės veiklos vykdytojams už Ispanijos ribų. Taigi šioje byloje nėra nieko hipotetinio, kiek tai susiję su užsienio ūkinės veiklos vykdytojais, ir minėti *Ullens de Schooten*¹² kriterijai yra tenkinami.

40. Be to, kaip teisingai pažymi Komisija, yra tenkinami Sprendime *Fremoluc* nustatyti kriterijai, pagal kuriuos iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą turi būti matomi konkretūs elementai, t. y. ne hipotetinės, o tikros aplinkybės, pavyzdžiui, skundai ar ieškiniai, kuriuos pateikė kitose valstybėse narėse įsisteigę veiklos vykdytojai arba kurie susiję su šių valstybių piliečiais, leidžiantys užtikrintai nustatyti reikalaujamo ryšio buvimą¹³.

⁸ Žr. 2016 m. lapkričio 15 d. sprendimą (C-268/15, EU:C:2016:874, 50–53 punktai). Žr. išsamią Teisingumo Teismo jurisprudencijos šioje srityje iki to sprendimo santrauką generalinio advokato N. Wahl išvadoje sujungtose bylose *Venturini ir kt.* (C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:529). Taip pat žr. mano išvadą byloje *BONVER WIN* (C-311/19, EU:C:2020:640, 33 ir paskesni punktai).

⁹ Šiuo klausimu žr. mano išvadą sujungtose bylose *X ir Visser* (C-360/15 ir C-31/16, EU:C:2017:397, 115 punktas).

¹⁰ Žr. 2016 m. lapkričio 15 d. Sprendimą *Ullens de Schooten* (C-268/15, EU:C:2016:874, 50 punktas).

¹¹ Žr. 2016 m. lapkričio 15 d. Sprendimą *Ullens de Schooten* (C-268/15, EU:C:2016:874, 51 punktas).

¹² Žr. 2016 m. lapkričio 15 d. sprendimą (C-268/15, EU:C:2016:874, 50–53 punktai).

¹³ Konkrečiai kalbant, nepakanka, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodytų Teisingumo Teismui aplinkybes, į kurias atsižvelgdamas jis galėtų neatmesti tokio ryšio buvimo arba kurios, abstrakčiai vertinant, galėtų būti to įrodymai; priešingai, jis turi pateikti objektyvių ir tarpusavyje derančių įrodymų, leidžiančių Teisingumo Teismui patikrinti minėto ryšio buvimą. Žr. 2018 m. rugsėjo 20 d. Sprendimą *Fremoluc* (C-343/17, EU:C:2018:754, 29 punktas).

41. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas tai padarė.

42. Atsižvelgdamas į išdėstytus argumentus, siūlau Teisingumo Teismui prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimus laikyti priimtinais. Todėl dabar bandysiu pasiūlyti atsakymus į klausimus.

B. Dėl esmės

1. Preliminarios pastabos dėl privataus vietos keleivių vežimo

43. Vietos keleivių vežimas yra vienas iš svarbiausių klausimų, kuriuos šiuo metu sprendžia savivaldybės, regionai, valstybės narės ir Sąjunga. Jis atlieka labai svarbų vaidmenį kasdieniame piliečių ir reziduojančių asmenų gyvenime. Jis glaudžiai susijęs su ekonominės, aplinkosaugos ir socialinės politikos klausimais, juos formuoja ir lemia, taip pat turi įtakos žmonių gyvenimo aspektų valdymui. Jis turi reikšmės miestų ir kaimų planavimui, aprūpinimui būstu (jo prieinamumui) ir oro taršai. Taigi visiškai natūralu, kad Sąjunga, valstybės narės ir kiti nacionalinio lygmens subjektai, įskaitant savivaldybes, sprendžia šį klausimą ir ieško sprendimų. Paprastai yra užduodami tokie klausimai: Kaip aprūpinama *viešuoju* transportu? Kaip jis finansuojamas? Kiek valstybė kišasi į *privatų* transportą? Koks yra reguliavimo intensyvumas?

44. Vietinio užsakomojo keleivių vežimo paslaugos yra vežimo paslaugos su transporto priemone ir vairuotoju, kurios teikiamos keleivio pageidavimu¹⁴. Paprastai tai būna taksi ir vadinamasis VTC. Nors taksi paslaugų teikimas visoje Sąjungoje iš esmės išliko stabilus, t. y. šioje smarkiai reguliuojamoje (ir dažnai saugomoje) rinkoje retai išduodamos naujos licencijos, VTC paslaugos yra naujesnis reiškinys.

45. Konkrečiai kalbant, šiuo metu Sąjungoje vietinio užsakomojo keleivių vežimo paslaugos, kurios pagal savo pobūdį yra *privati* transporto rūšis, nes paslaugų teikėjai nėra viešieji subjektai, nėra suderintos. Todėl valstybės narės gali laisvai kištis ir reguliuoti, jei tik jos laikosi pirminės teisės, o tai visų pirma reiškia, kad jos turi paisyti įsisteigimo laisvės pagal SESV 49 straipsnį¹⁵.

46. Antrasis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimas susijęs su licencijos *egzistavimu*, o pirmasis klausimas – su galimų išduoti licencijų *skaičiumi*. Abu klausimai susiję su atitiktimi SESV 49 straipsniui. Šiomis aplinkybėmis juos nagrinėsiu taip: abu klausimus sujungsiu ir, laikydamasis klasikinio nagrinėjimo pagal SESV 49 straipsnį, pirmiausia spęsiau ribojimo klausimą, o paskui – galimą jo pagrįstumą. Nagrinėdamas ribojimą ir jo pagrįstumą, pirmiausia nagrinėsiu licencijų egzistavimą, o paskui – jų skaičiaus klausimą, taip šiek tiek pakeisdamas klausimų tvarką. Be to, klausimus reikėtų šiek tiek reformuluoti ir suprasti taip¹⁶: „1) Ar pagal SESV 49 straipsnį draudžiamos nacionalinės priemonės, kuriomis reikalaujama, kad ekonominės veiklos vykdytojai, norintys teikti VTC paslaugas didmiesčio teritorijoje, gautų atitinkamą licenciją, jei tokie veiklos vykdytojai jau turi nacionalinę licenciją,

¹⁴ Žr. Komisijos pranešimą dėl sklandžiai veikiančio ir darnaus vietinio užsakomojo keleivių vežimo (taksi ir nuomojamomis privačiomis transporto priemonėmis), OL C 62, 2022, p. 1.

¹⁵ Pagal SESV 58 straipsnio 1 dalį SESV 56 straipsnis netaikomas paslaugoms transporto srityje, nes jas reglamentuoja SESV skyrius „Transportas“, o tai reiškia, kad pirmiausia turi būti atliktas suderinimas. Tas pats pasakytina ir apie Direktyvos 2006/123, kurios 2 straipsnio 2 dalies d punkte yra nuostata, atspindinti SESV 58 straipsnio 1 dalį, taikymą. Žr. 2015 m. spalio 1 d. Sprendimą *Trijber ir Harmsen* (C-340/14 ir C-341/14, EU:C:2015:641, 49 punktas) ir 2017 m. gruodžio 20 d. Sprendimą *Asociación Profesional Elite Taxi* (C-434/15, EU:C:2017:981, 36 punktas).

¹⁶ Tai taip pat turėtų paneigti kelių proceso šalių argumentą, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimai suformuluoti šališkai, jau šiek tiek iš anksto nulemiant rezultatą.

leidžiančią teikti „tarpmiestines“ ir „miesto“ VTC paslaugas visoje šalies teritorijoje? 2) Ar pagal SESV 49 straipsnį draudžiama apriboti tokių VTC licencijų skaičių iki vienos licencijos trisdešimčiai taksi licencijų ar mažiau toje pačioje metropolinėje zonoje?“

47. Nors performuluoti klausimai kyla nagrinėjant bylą, kurioje ginčijamas RVTC, t. y. AMB priimtas reglamentas, kai kurios proceso šalys teigia, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas netiesiogiai klausia ir dėl nacionalinės teisės, kuri vidaus, t. y. Ispanijos, teisinėje sistemoje yra aukštesnės galios nei RVTC, atitiktis SESV 49 straipsniui.

48. Nors tai gali būti tiesa¹⁷, kaip nurodžiau vertindamas šios bylos priimtinumą, Ispanijos vidaus teisės sąveiką turi nustatyti ne Teisingumo Teismas, o nacionalinis teismas. Todėl šioje išvadoje kalbėsiu apie „aptariamąs priemones“, apibūdindamas a) licencijos reikalavimą ir b) VTC licencijų ir taksi licencijų santykį, kuris yra 1:30, AMB.

2. Ribojimas

49. SESV 49 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad draudžiama riboti vienos valstybės narės nacionalinių subjektų steigimosi kitos valstybės narės teritorijoje laisvę. Draudžiami ir apribojimai vienos valstybės narės nacionaliniams subjektams, įsisteigusiems kitos valstybės narės teritorijoje, steigti atstovybės, padalinius ar dukterines bendroves.

50. Pagal nusistovėjusią jurisprudenciją visos priemonės, kurios draudžia, daro mažiau patrauklų SESV 49 straipsnyje įtvirtintos laisvės įgyvendinimą arba trukdo jį įgyvendinti, turi būti laikomos įsisteigimo laisvės ribojimu¹⁸. Visų pirma ribojimo (arba kliūtis) sąvoka apima ne tik diskriminaciją dėl pilietybės, bet ir valstybės narės taikomas priemones, kurių imasi valstybė narė ir kurios, nors ir taikomos vienodai, daro poveikį kitų valstybių ekonominės veiklos vykdytojų patekimui į rinką ir taip trukdo Bendrijos vidaus prekybai¹⁹. Be to, pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją įsisteigimo laisvė nuo laisvės teikti paslaugas visų pirma skiriasi pagal atitinkamos veiklos stabilumą ir tęstinumą, priešingai nei laikino pobūdžio veikla²⁰.

51. Pagal šias normas nagrinėjamos priemonės riboja užsienio ekonominės veiklos vykdytojų, teikiančių VTC paslaugas, įsisteigimo laisvę, nes šiems veiklos vykdytojams trukdoma patekti į VTC paslaugų rinką AMB. Negali būti abejonių dėl aptariamų priemonių ribojamojo pobūdžio, ir nei prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, nei į bylą įstojusios šalys, atrodo, to neginčija, kaip matyti iš to, kad pateiktose pastabose daugiausia dėmesio skiriama kitam žingsniui, t. y. galimam paties aptariamo apribojimo pateisinimui.

¹⁷ Vis dėl to pažymėtina, kad pagal suformuotą teismų praktiką valstybė narė negali remtis savo vidaus teisės sistemos nuostatomis, praktika ar padėtimi, pateisindamos Sąjungos teisėje nustatytų pareigų neįvykdymą. Dėl valstybės narės turimos diskrecijos padalyti kompetencijas valstybės viduje, visų pirma tarp centrinės, regiono ir vietos valdžios institucijų, valstybė narė negali būti, be kita ko, atleista nuo įsipareigojimo įvykdyti minėtas pareigas. Žr. 2001 m. rugsėjo 13 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija* (C-417/99, EU:C:2001:445, 37 punktas) ir 2010 m. rugsėjo 8 d. Sprendimą *Carmen Media Group* (C-46/08, EU:C:2010:505, 69 punktas).

¹⁸ Žr., pavyzdžiui, 2020 m. spalio 6 d. Sprendimą *Komisija / Vengrija (Aukštasis mokslas)* (C-66/18, EU:C:2020:792, 40 punktas) ir 2022 m. rugsėjo 7 d. Sprendimą *Cilevičs ir kt.* (C-391/20, EU:C:2022:638, 61 punktas).

¹⁹ Tai yra nusistovėjusi Teisingumo Teismo jurisprudencija nuo 1995 m. lapkričio 30 d. Sprendimo *Gebhard* (C-55/94, EU:C:1995:411, 37 punktas). Be to, žr. vieną iš daugelio sprendimų – 2011 m. kovo 29 d. Sprendimą *Komisija / Italija* (C-565/08, EU:C:2011:188, 46 punktas). Taip pat žr. 2004 m. spalio 5 d. Sprendimą *CaixaBank France* (C-442/02, EU:C:2004:586, 12 punktas).

²⁰ Žr. tik 1995 m. lapkričio 30 d. Sprendimą *Gebhard* (C-55/94, EU:C:1995:411, 25 ir paskesni punktai). Dėl laisvės teikti paslaugas ir įsisteigimo teisės atskyrimo taip pat žr. generalinio advokato P. Cruz Villalón išvadą byloje *Yellow Cab Verkehrsbetrieb* (C-338/09, EU:C:2010:568, 15–18 punktai).

52. Iš tiesų nagrinėjamos priemonės iš esmės apriboja bet kurio naujo rinkos dalyvio, įskaitant užsienio veiklos vykdytoją, norintį įsisteigti AMB ar jos apylinkėse ir klientams siūlyti keleivių vežimo vietiniais maršrutais paslaugas, patekimą į rinką.

53. Licencijos reikalavimas jau *pats savaime* yra klasikinis apribojimo pavyzdys²¹. Iš tiesų licencijų ir leidimų reikalavimai, remiantis Teisingumo Teismo jurisprudencija, *ipso facto*, yra įsisteigimo laisvės (arba, atvirkščiai, laisvės teikti paslaugas) apribojimai²².

54. Be to, nagrinėjamos priemonės, kuriomis užkertamas kelias į rinką nustatant santykį 1:30, tampa kliūtimi norintiems įsisteigti VTC verslą AMB teritorijoje, taigi jos trukdys įsisteigti ekonominės veiklos vykdytojams iš kitos valstybės narės²³.

55. Apibendrinant galima daryti išvadą, kad tiek pats licencijos reikalavimas, tiek santykis 1:30 yra įsisteigimo laisvės apribojimas pagal SESV 49 straipsnį.

3. Pagrindimas

56. Įsisteigimo laisvės apribojimas negali būti pateisinamas, išskyrus atvejus, kai, pirma, jis atitinka svarbius bendrojo intereso pagrindus ir, antra, laikomasi proporcingumo principo, reiškiančio, kad juo turi būti nuosekliai ir sistemiškai užtikrinamas siekiamo tikslo įgyvendinimas ir neviršijama to, kas būtina tam tikslui pasiekti²⁴.

57. AMB (ir Ispanijos vyriausybė) remiasi šiais svarbiais bendrojo intereso pagrindais: *taksi paslaugų* kokybės, saugumo ir prieinamumo užtikrinimas, nes tokios paslaugos tariamai yra „viešojo intereso paslaugos“; tinkamos pusiausvyros tarp taksi ir VTC paslaugų teikėjų išlaikymas; vietos transporto, eismo ir viešosios erdvės naudojimo valdymas; aplinkos apsauga.

a) Svarbaus bendrojo intereso pagrindo nustatymas

1) Taksi paslaugų kokybės, saugumo ir prieinamumo užtikrinimas

58. Visos bylos šalys iš Ispanijos, ypač AMB ir Ispanijos vyriausybė, nurodo, kad taksi sektorius yra labai svarbus teikiant „bendrojo intereso paslaugą“. Neaišku, ar tai nurodoma kaip konkretus svarbus bendrojo intereso pagrindas. Bet kuriuo atveju teigiama, kad taksi teikia bendrojo intereso paslaugą, todėl jis *ipso facto* vertas apsaugos.

²¹ Žr., pavyzdžiui, P.-Chr. Müller-Graff, R. Streinz (red.), *EUV/AEUV Kommentar*, C. H. Beck, Munich, 3-asis leidimas, 2018 m., AEUV 49 straipsnis, 67 punktą ir paskesni punktai ir U. Forsthooff, E. Grabitz, M. Hilf ir M. Nettesheim (red.), *Das Recht der Europäischen Union*, 76, EL., atnaujinta 2022 m. gegužės mėn., C. H. Beck, Munich, AEUV 49 straipsnis, 104 punktą. Taip pat žr. F. Kainer, M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (red.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band II, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, AEUV 49 straipsnio 63 punktą ir H. M. Wendland „Die binnenmarktrechtliche Niederlassungsfreiheit der Selbständigen“ P.-Chr Müller-Graff, (red.), *Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht (Enzyklopädie Europarecht, Band 4)*, Nomos, Baden-Baden, 2021, p. 177–234, 4 punktą.

²² Žr. 1991 m. liepos 25 d. Sprendimą *Säger* (C-76/90, EU:C:1991:331, 14 punktą); 1994 m. rugpjūčio 9 d. Sprendimą *Vander Elst* (C-43/93, EU:C:1994:310, 15 punktą); 2001 m. vasario 20 d. Sprendimą *Analir ir kt.* (C-205/99, EU:C:2001:107, 22 punktą); 2002 m. sausio 22 d. Sprendimą *Canal Satellite Digital* (C-390/99, EU:C:2002:34, 29 punktą) ir 2009 m. kovo 10 d. Sprendimą *Hartlauer* (C-169/07, EU:C:2009:141, 34 punktą).

²³ Dėl vaistinių įsisteigimo žr. generalinio advokato M. Poiarės Maduro išvadą sujungtose bylose *Blanco Pérez ir Chao Gómez* (C-570/07 ir C-571/07, EU:C:2009:587, 11 punktą).

²⁴ Šiuo klausimu žr. 2016 m. vasario 23 d. Sprendimą *Komisija / Vengrija* (C-179/14, EU:C:2016:108, 166 punktą); 2020 m. spalio 6 d. Sprendimą *Komisija / Vengrija (Aukštasis mokslas)* (C-66/18, EU:C:2020:792, 178 punktą) ir 2022 m. rugsėjo 7 d. Sprendimą *Cilevičs ir kt.* (C-391/20, EU:C:2022:638, 65 punktą). Tai yra suformuluota Teisingumo Teismo jurisprudencija nuo 1995 m. lapkričio 30 d. Sprendimo *Gebhard* (C-55/94, EU:C:1995:411, 37 punktą).

59. Kadangi AMB teigia, kad visuomenė yra suinteresuota, kad taksi sistema gerai veiktų, reikia pateikti šias pastabas.

i) Vien ekonominių pateisinančių pagrindų nepakankamumas

60. Vien ekonominio pobūdžio tikslas niekada negali būti svarbus bendrojo intereso pagrindas, kuris pateisina Sutartimi garantuojamos pagrindinės laisvės apribojimą²⁵. Taigi, pavyzdžiui, tikslas užtikrinti konkuruojančios autobusų paslaugos pelningumą, kaip vien ekonominio pobūdžio priežastis, pagal nusistovėjusią jurisprudenciją negali būti svarbus bendrojo intereso pagrindas²⁶.

61. Nagrinėjamu atveju tai reiškia, kad taksi paslaugų ekonominis gyvybingumas pats savaime negali būti svarbus bendrojo intereso pagrindas.

ii) Taksi paslaugos kaip „viešojo intereso paslaugos“

62. Be to, apskritai Teisingumo Teismas nėra pripažinęs, kad „bendrojo intereso paslaugos“²⁷ egzistavimas savaime yra svarbus bendrojo intereso pagrindas. Iš tiesų, sąvoka „bendrojo intereso paslauga“ nėra ES teisėje vartojama sąvoka. Tokios sąvokos vartojimas ES teisės požiūriu galėtų sukelti painiavą. Tačiau jei šalis turi omenyje „bendros ekonominės svarbos paslaugas“, t. y. ES teisėje gerai žinomą sąvoką, tai vis tiek neatleidžia AMB nuo pareigos įrodyti, kad aptariamoms priemonėms yra tinkamos. Prie šio klausimo grįšiu toliau nagrinėdamas proporcingumo klausimą.

iii) „Bendros ekonominės svarbos paslaugos“

63. Sąvoką „bendros ekonominės svarbos paslaugos“, kuri pirmiausia kildinama iš SESV 106 straipsnio 2 dalies, taip pat yra (pirminėje teisėje)²⁸ SESV 14 straipsnyje²⁹, Protokole (Nr. 26) dėl visuotinės svarbos paslaugų³⁰, taip pat Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 36 straipsnyje, Teisingumo Teismas jau ne kartą aiškino. Tačiau pačios sąvokos, t. y. to, kas konkrečiai yra „bendros ekonominės svarbos paslauga“, Teisingumo Teismas neapibrėžė dėl to, kad apibrėžti, kas yra laikoma bendros ekonominės svarbos paslauga, iš esmės yra valstybių narių prerogatyva³¹. Vis dėlto, nors valstybė narė turi plačią diskreciją apibrėžti šią sąvoką, ji privalo užtikrinti, kad kiekviena bendros ekonominės svarbos paslauga atitiktų tam tikrus minimalius kriterijus, bendrus visiems tokios paslaugos tikslams. Ji turi įrodyti, kad konkrečiu atveju šie

²⁵ Žr., pavyzdžiui, 1988 m. balandžio 26 d. Sprendimą *Bond van Adverteerders ir kt.* (352/85, EU:C:1988:196, 34 punktas); 2010 m. kovo 11 d. Sprendimą *Attanasio Group* (C-384/08, EU:C:2010:133, 55 punktas); taip pat 2011 m. kovo 24 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija* (C-400/08, EU:C:2011:172, 74 punktas).

²⁶ Žr. 2010 m. gruodžio 22 d. Sprendimą *Yellow Cab Verkehrsbetrieb* (C-338/09, EU:C:2010:814, 51 punktas). Žr., be kita ko, 2010 m. kovo 11 d. Sprendimą *Attanasio Group* (C-384/08, EU:C:2010:133, 55 punktas).

²⁷ Ispanų kalba: „*un servicio de interés público*“.

²⁸ Antrinėje teisėje ši sąvoka vartojama Direktyvos 2006/123 15 straipsnio 4 dalyje. Žr. mano išvadą byloje *Hiebler* (C-293/14, EU:C:2015:472, 56 ir paskesni punktai).

²⁹ Nuo Amsterdamo sutarties, papildytos ir iš dalies pakeistos Lisabonos sutartimi. Dėl šios nuostatos genezės žr. M. Krajewski, M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Band II*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, AEUV 14 straipsnio, 3 ir paskesni punktai.

³⁰ Žr. Protokolo 1 straipsnį. Dėl (ne tokios aiškios) Protokolo, pridėto prie Lisabonos sutarties, genezės žr. D. Damjanovic, de B. Witte „Welfare integration through ES law: the overall picture in the light of the Lisbon Treaty“, U. Neergaard, R. Nielsen, L. Roseberry, *Integrating welfare functions into ES law – From Rome to Lisbon*, DJØF Publishing, Copenhagen, 2009, p. 88 ir 89.

³¹ Šiuo klausimu žr. 2008 m. vasario 12 d. Sprendimą *BUPA ir kt. / Komisija* (T-289/03, EU:T:2008:29, 166 ir 167 punktai). Taip pat žr. 2010 m. balandžio 20 d. Sprendimą *Federutility ir kt.* (C-265/08, EU:C:2010:205, 29 punktas): „Valstybės narės turi teisę, laikydamosi Sąjungos teisės, nustatyti jų bendros ekonominės svarbos paslaugų apimtį ir teikimo organizavimą.“

kriterijai tenkinami³². Šie kriterijai, be kita ko, yra valdžios institucijos aktas, kuriuo atitinkamiems veiklos vykdytojams pavedama bendros ekonominės svarbos paslaugos užduotis, ir universalus privalomas tos užduoties pobūdis³³. Be to, valstybė narė turi nurodyti priežastis, kodėl mano, kad atitinkama paslauga dėl ypatingo pobūdžio turėtų būti laikoma bendros ekonominės svarbos paslauga ir išskirta iš kitos ūkinės veiklos³⁴.

64. Kalbant apie bendros ekonominės svarbos paslaugos apibrėžtį, galima remtis generalinio advokato D. Ruiz-Jarabo Colomer pasiūlyta apibrėžtimi: „paslaugos [turi būti teikiamos] nepertraukiamu būdu (tęstinumas), visų vartotojų naudai ir visoje atitinkamoje teritorijoje (universalumas), vienodais tarifais ir panašios kokybės, neatsižvelgiant į išskirtinius atvejus ir nevertinant kiekvienos atskiros operacijos ekonominės naudos laipsnio (lygybė)“³⁵. Prie šių savybių jis dar priskyrė skaidrumą ir įperkamumą³⁶. Komisijos apibrėžtis, kuriai taip pat galiu pritarti, yra panaši: „[Visuotinės ekonominės svarbos paslaugos] – ekonominė veikla, kuria teikiami visuotinės naudos produktai, kurių rinka be valstybės intervencijos neteiktų (arba teiktų kitokiomis kokybės, saugos, prieinamumo, lygių galimybių ar visuotinio prieinamumo sąlygomis). Viešųjų paslaugų teikėjui pavedima, remiantis visuotinio intereso kriterijumi, kuriuo užtikrinama, kad paslauga būtų teikiama tokiomis sąlygomis, kad būtų įvykdyta jai priskirta užduotis.“³⁷

65. Be to, SESV 106 straipsnio 2 dalimi paprastai remiamasi siekiant nukrypti nuo konkurencijos taisyklių, nors pasitaikė atvejų, kai ši nuostata taip pat buvo svarbi nukrypstant nuo laisvo judėjimo taisyklių³⁸. Tai matyti ir iš to, kad ši nuostata yra viena iš konkurencijos taisyklių³⁹ ir kad joje daroma nuoroda į „*būtent* konkurencijos taisykl[es]“⁴⁰.

66. Remiantis ankstesniuose punktuose nurodyta jurisprudencija abejotina, ar taksi paslaugos gali būti laikomos bendros ekonominės svarbos paslaugomis. Iš tikrųjų AMB nurodytas „rinkos apibrėžimas“ man atrodo per siauras. Gali būti, kad visas vietos transportas gali būti bendros ekonominės svarbos paslauga, bet ne (tradicinis) *privatus* vietos transportas taksi paslaugų forma. Nors neabejotina, kad asmenims būtina turėti galimybę keliauti vietos transporto priemonėmis, tai nebūtinai pasakytina apie keliones taksi. Savo mintį iliustruosiu pavyzdžiu: darant prielaidą, kad valstybė narė galėtų priskirti vaikų priežiūrą prie bendrų ekonominės svarbos paslaugų, neabejotinai tokia vaikų priežiūra reikštų ne ypatingos vaikų priežiūros, kurią teikia speciali auklė, reikalavimą, bet kolektyvinės vaikų priežiūros, kurią teikia (kolektyvinis) vaikų darželis, reikalavimą. Tas pats pasakytina apie vietos transportą. Tiek, kiek tai galima laikyti bendros ekonominės svarbos paslaugomis, tai nereiškia, kad asmenys gali tikėtis, jog miestas ar regionas jiems sukurs veikiantį taksi tinklą. Tai daryti turi kitos kolektyvinio transporto rūšys.

67. Be to, tokiose didelėse aglomeracijose kaip Barselona piliečiams turėtų būti prieinamos įvairios kitos transporto rūšys. Taip pat būtų galima kelti klausimą, ar tikrai galima lyginti veikiančios taksi sistemos egzistavimą su kitomis, labiau tradicinėmis bendrų ekonominių svarbos paslaugomis, kurioms teikti reikia didelių investicijų arba patirties apsirūpinant (pavyzdžiui,

³² Žr. 2008 m. vasario 12 d. Sprendimą *BUPA ir kt. / Komisija* (T-289/03, EU:T:2008:29, 172 punktas).

³³ Ten pat.

³⁴ Ten pat. Taip pat žr. 1991 m. gruodžio 10 d. Sprendimą *Merci convenzionali porto di Genova* (C-179/90, EU:C:1991:464, 27 punktas).

³⁵ Žr. išvadą byloje *Federutility ir kt.* (C-265/08, EU:C:2009:640, 54 punktas).

³⁶ Ten pat, 55 punktas.

³⁷ Žr. 2011 m. gruodžio 20 d. Komisijos komunikatą Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Visuotinės svarbos paslaugų Europoje kokybės sistema“, COM(2011) 900 *final*, p. 3.

³⁸ Žr. F. Martucci *Droit du marché de l'Union européenne*, Presses universitaires de France, Paris, 2021, 129 ir 253 punktai.

³⁹ SESV sutarties trečios dalies VII antraštinės dalies 1 skyriaus 1 skirsnis (Įmonėms taikomos taisyklės).

⁴⁰ Pažymėta mano.

vandens, dujų, elektros energijos, telekomunikacijų ir pašto paslaugų tiekimas), kurios reikalauja specialių įgūdžių (pavyzdžiui, sveikatos priežiūra) arba kurioms būdingas kolektyviškumo elementas (pavyzdžiui, vaikų priežiūra).

68. Vis dėlto privatus vietos transportas tikrai gali užpildyti spragą susiklosčius ekstremalioms situacijoms, pavyzdžiui, užtikrinti, kad asmuo būtų greitai nugabentas į ligoninę (nors tokioje situacijoje ligoninės greitosios pagalbos automobilis gali būti tinkamesnė transporto priemonė). Tačiau tokioje situacijoje vietos transporto paslaugų *pasiūlos* padidinimas neabejotinai prisidėtų prie veikiančios sistemos sukūrimo. Man paslaptis, kodėl į tokią pasiūlą neturėtų būti įtrauktos, pavyzdžiui, VTC.

69. Vis dėlto apibendrinamas norėčiau pasakyti, kad nekvestionuosiu AMB siekio turėti veikiančią privataus vietos transporto sistemą, kuri veža klientus bet kuriuo paros metu į bet kurią vietą.

70. Bet kuriuo atveju abejotina, ar taksi paslaugų teikėjai vykdo su viešąja paslauga susijusį įsipareigojimą. Šiuo atveju galima remtis kitose antrinės teisės normose pateikta apibrėžtimi, pagal kurią „viešųjų paslaugų įsipareigojimas“ – kompetentingos institucijos apibrėžtas ar nustatytas reikalavimas siekiant užtikrinti bendrus interesus tenkinančių viešojo keleivinio transporto paslaugų teikimą, kurio, atsižvelgdamas į savo komercinius interesus, operatorius neprisiimtų arba neprisiimtų tokiu mastu ar tokiomis pačiomis sąlygomis negaudamas atlygio⁴¹. Priešingai, paprastas licencijos reikalavimas, pagal kurį taksi paslaugos yra universalios, nėra teisės aktas, įpareigojantis teikti viešąsias paslaugas⁴².

71. Apibendrinant galima teigti, kad AMB gali siekti užtikrinti taksi paslaugų kokybę, saugumą ir prieinamumą tik tuo atveju, jei nesiekia ekonominių tikslų. Ko ji negali daryti, tai saugoti taksi paslaugas nuo bet kokios tolesnės kontrolės vien dėl to, kad jos galėtų būti bendros ekonominės svarbos paslauga.

2) Tinkamos pusiausvyros tarp VTC ir taksi paslaugų teikėjų išlaikymas

72. Kadangi aptariamomis priemonėmis siekiama „išlaikyti pusiausvyrą“ tarp dviejų transporto rūšių – taksi ir VTC, pakanka pasakyti, kad abejotina, ar tokią pusiausvyrą reikėtų išlaikyti tarp dviejų paslaugų, kurios, kaip pažymėta, susilieja ir yra beveik panašios. Be to, galima kelti klausimą, ar geriausias būdas išlaikyti pusiausvyrą yra sistema, o ne valstybės įsikišimas⁴³. Pagal SESV įtvirtintą vidaus rinkos logiką pusiausvyra paprastai palaikoma pasitelkiant sąvokas „pasiūla“ ir „paklausa“, kurios dažnai pamiršamos vykstant diskusijoms tokiais atvejais kaip šis.

73. Todėl pusiausvyros tarp VTC ir taksi paslaugų išlaikymas negali būti laikomas tinkamu svarbiu bendrojo intereso pagrindu. Jei, kaip pažymėta, iš tikrųjų siekiama užtikrinti tinkamą vietos privataus transporto sistemą, pasiūlos išplėtimas išleisdžiant daugiau VTC neabejotinai padėtų išspręsti šią problemą.

⁴¹ Žr. 2007 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1370/2007 dėl keleivinio geležinkelių ir kelių transporto viešųjų paslaugų ir panaikinantį Tarybos reglamentus (EEB) Nr. 1191/69 ir (EEB) Nr. 1107/70 (OL L 315, 2007, p. 1) 2 straipsnio e punktą.

⁴² Žr. pagal analogiją 2013 m. liepos 11 d. Sprendimą *Femarbel* (C-57/12, EU:C:2013:517, 49 punktą).

⁴³ Norėčiau pabrėžti, kad šis klausimas nepriklauso nuo to, ar ir kokių mastu naujos transporto įmonės, pasitelkdamos naujus verslo modelius, ne tik suderina pasiūlą su paklausa, bet ir sukuria pačią pasiūlą. Šiuo atžvilgiu geras pavyzdys yra tokių platformų kaip *Uber* veikla, žr. mano išvadą byloje *Asociación Profesional Elite Taxi* (C-434/15, EU:C:2017:364, 43 punktą).

3) *Vietos transporto, eismo ir viešosios erdvės naudojimo valdymas, aplinkos apsauga*

74. Jei šiais pagrindais nesiekama ekonomiškai atitverti taksi rinkos nuo ekonominio gyvenimo realybės, jie iš esmės gali būti laikomi svarbiais bendrojo intereso pagrindais.

75. Be to, Teisingumo Teismas jau anksčiau pripažino, kad miesto aplinkos apsauga⁴⁴ ir būtinybė užtikrinti kelių eismo saugumą⁴⁵ yra svarbūs bendrojo intereso pagrindai. Šie pagrindai ne visai atitinka tai, kuo remiamasi šioje byloje. Vis dėlto manau, kad vietos transporto, eismo ir viešosios erdvės naudojimo valdymo tikslai yra bendrojo intereso pagrindas. Beveik savaime suprantama, kad miestai ir aglomeracijos yra suinteresuoti užtikrinti sklandų eismą, išvengti spūsčių ir apskritai sukurti viešąsias erdves, kurios garantuotų aukštą gyvenimo kokybę.

76. Aplinkos apsauga taip pat iš principo gali būti svarbus bendrojo intereso pagrindas⁴⁶.

b) Tinkamumas

77. Be to, nagrinėjamos priemonės turi būti tinkamos tariamai svarbiam bendrojo intereso pagrindui pasiekti, t. y. reikalavimas turėti licenciją ir santykis 1:30 turi būti tinkami, kad padėtų užtikrinti taksi paslaugų kokybę, saugumą ir prieinamumą, valdyti vietos transportą, eismą ir naudojimąsi viešąja erdve, taip pat aplinkos apsaugą. Toks tinkamumas taip pat reiškia, kad tariamo tikslo siekiama nuosekliai ir sistemingai. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turės įvertinti priemonės tinkamumą. Vis dėlto, remdamasis Teisingumo Teismui pateikta informacija ir įvairių šalių pastabomis, nors iš esmės nematau problemų dėl reikalavimo turėti licenciją, lieku šiek tiek suglumęs ir neižvelgiu jokių argumentų, kurie patvirtintų tokį santykio 1:30 tinkamumą.

1) *Reikalavimas turėti licenciją*

78. Pradėkime nuo to, jog pagal ES teisę nėra jokių bendrų kliūčių, kad regioninis subjektas, kaip antai AMB, savo jurisdikcijos teritorijoje reikalautų, kad teikti VTC paslaugas siekiantys asmenys gautų licenciją, atitinkančią tam tikro regiono ypatumus. Jei AMB mano, kad nacionalinė (pirmoji) licencija neišsprendžia tam tikrų klausimų, ji iš esmės gali reikalauti, kad VTC veiklos vykdytojai gautų antrąją licenciją. Akivaizdu, kad kiekvieno Europos Sąjungos miesto ar aglomeracijos padėtis skiriasi, kai kalbama apie tokias vietos problemas kaip transporto spūstys ir tarša. Todėl nacionalinėje licencijoje neaptarti ar nenagrinėti elementai, kurie nebuvo įtraukti į nacionalinę licenciją, iš esmės gali būti įtraukti į vietos licenciją. Tai yra praktinis „subsidiarumo“ pavyzdys tiesiogine, netechnine šio žodžio prasme.

79. Vis dėlto tokia antroji licencija turi būti pagrįsta papildomais argumentais, neapartais pirmojoje licencijoje. Kaip teisingai primena Čekijos vyriausybė, valstybės narės nustatyta priemonė negali būti laikoma neviršijančia to, kas būtina siekiamam tikslui pasiekti, jei ji dubliuoja kontrolę, kuri jau buvo atlikta vykdant kitas procedūras toje pačioje ar kitoje valstybėje narėje⁴⁷.

⁴⁴ Žr. 2001 m. lapkričio 29 d. Sprendimą *De Coster* (C-17/00, EU:C:2001:651, 38 punktas). Taip pat žr. Direktyvos 2006/123 4 straipsnio 8 dalį. Tokia apsauga apima savivaldybės miesto centro gyvybingumo palaikymą ir gerą miestų ir apylinkių planavimo interesų užtikrinimą, kad mieste neliktų laisvų patalpų. Žr. 2018 m. sausio 30 d. Sprendimą *X ir Visser* (C-360/15 ir C-31/16, EU:C:2018:44, 134 punktas).

⁴⁵ Žr. 2015 m. spalio 15 d. Sprendimą *Grupo Itevelesa ir kt.* (C-168/14, EU:C:2015:685, 74 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

⁴⁶ Žr. 2011 m. kovo 24 d. Sprendimą *Komisija / Ispanija* (C-400/08, EU:C:2011:172, 74 punktas).

⁴⁷ Žr. 2002 m. sausio 22 d. Sprendimą *Canal Satellite Digital* (C-390/99, EU:C:2002:34, 36 punktas) ir 2005 m. lapkričio 10 d. Sprendimą *Komisija / Portugalija* (C-432/03, EU:C:2005:669, 45 punktas).

Nagrinėjamu atveju tai reiškia, kad išduodant antrąją licenciją jokių būdų negalima reikalauti, kad ekonominės veiklos vykdytojai, norintys teikti VTC paslaugas, būtų tikrinami taip pat, kaip norėdami gauti pirmąją licenciją. Šiuo klausimu noriu pažymėti, kad niekur nebuvo teigiama, o juo labiau įrodyta, kad taksi paslaugų teikimas, nesant uždaros licencijų sistemos, būtų neperspektyvus. Priešingai, galima teigti, kad kitų Europos Sąjungos miestų ir vietovių, kuriuose taksi paslaugos reguliuojamos tik labai menkai, pavyzdžiai šiuo atžvilgiu aiškiai rodo kitokią kryptį⁴⁸.

2) *Santykis 1:30*

80. Šiuo atveju reikia konstatuoti, kad AMB, išskyrus siekiamų tikslų paminėjimą ir abstraktų jų paaiškinimą, nepateikia Teisingumo Teismui jokios informacijos, kodėl nagrinėjamos priemonės yra tinkamos siekiant užtikrinti vietos transporto bei vietos eismo valdymą ir viešosios erdvės naudojimą.

81. AMB niekur neįrodė, kad licencijų išdavimo apribojimas nustatant santykį 1 licencija su 30 taksi licencijų yra tinkamas vietos transporto, vietos eismo, viešosios erdvės naudojimo ir apsaugos valdymui užtikrinti. Nėra jokių požymių, kad šio tikslo siekiama nuosekliai ir sistemingai. Toks nepakankamas motyvavimas kelia daugiau klausimų, nei į juos galima pateikti atsakymų. Man vis dar neaišku, kaip AMB ketina reformuoti ir nuosekliai reglamentuoti neviešąją vietos transportą. Kodėl taksi paslaugoms ir VTC paslaugoms taikomi skirtingi teisiniai režimai, jei jos tenkina vieną ir tą pačią paklausą (privatus individualus vietos transportas) ir jei, kaip nustatė prašymą priimti prejudicinį sprendimą patekęs teismas, jos tarpusavyje konkuruoja? Kodėl nesprendžiamas taksi taikomo režimo klausimas, o galimybė patekti į VTC rinką ribojama taip, kad ji tampa neįmanoma? Pastaraisiais dešimtmečiais taksi licencijų skaičius buvo stabilus. Nors, kaip nurodyta šios išvados įvade, laikai ir rinkos keičiasi, taksi sistema, vaizdžiai tariant, yra iškalta akmenyje ir naujokams belieka tik prisitaikyti. Tai gali būti logiška žvelgiant tik iš Ispanijos teisės perspektyvos. Tačiau ji neatitinka tinkamumo kriterijaus pagal SESV 49 straipsnį. Į tokius klausimus turi atsakyti AMB. Tačiau šioje byloje ji to nepadarė.

82. Per posėdį paaiškėjo, kad nuo devintojo dešimtmečio pabaigos taksi licencijų skaičius buvo stabilus. Naujų licencijų nebuvo išduota. Tačiau licencijos turėtojai nustojo vykdyti veiklą, licencija gali būti parduota antrinėje rinkoje. Nors „pirminės“ licencijos, tuo metu tiesiogiai gautos iš valstybės, kainavo mažiau nei 100 eurų, šiuo metu antrinėje rinkoje licencijomis prekiaujama už daugiau nei 100 000 eurų. Jei AMB ketintų reguliariai ir nuosekliai reguliuoti taksi ir VTC rinką, šios antrinės rinkos panaikinimas galėtų būti tinkamas pradinis taškas. Beje, tokia situacija tinkamai įrodo, kad dėl fiksuotų taksi tarifų kryžmiškai subsidijuojami minėti mokesčiai už antrinėje rinkoje įsigytas licencijas. Kitaip tariant, jei AMB būtų rimtai nusiteikusi reformuoti sistemą, ji spręstų problemą iš esmės. VTC nepalankios „reformos“ yra visiškai niekai. Žinoma, iš tiesų reformuojant ir liberalizuojant visą taksi ir VTC paslaugų sistemą, tie, kurie brangiai sumokėjo už licenciją ir siekia susigrąžinti išlaidas, taikydami fiksuotus (didelius) taksi mokesčius, atsiduria gana nepalankioje padėtyje. Vis dėlto yra kitų būdų, kaip kompensuoti žmonėms, paliktiems ant ledo, nei nepalankumas VTC ir įsisteigimo laisvei.

⁴⁸ Iš tiesų, Komisijos užsakymu vienos advokatų kontoros ir *Bocconi* universiteto atliktas tyrimas rodo, kad nemažai valstybių narių ir didžiųjų miestų apskritai *neįvedė* kiekybinių apribojimų. Žr. „Keleivių vežimo taksi, nuomojamų automobilių su vairuotoju ir dalijimosi važiavimo paslaugomis ES tyrimas. Galutinė ataskaita“, *op. cit.*, p. 8, 31 ir 32. Su tyrimo medžiaga galima susipažinti <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2017-05/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf>.

3) Išvada

83. Remiantis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo ir šalių per procesą pateikta informacija, kiek ji susijusi su VTC eksploatavimo licencijų ir taksi licencijų santykiu 1:30, nagrinėjamos priemonės nėra tinkamos vietos transporto bei eismo valdymo ir viešosios erdvės naudojimo ar aplinkos apsaugos tikslui pasiekti, todėl jos yra neproporcingas SESV 49 straipsnyje numatytos įsisteigimo laisvės apribojimas.

V. Išvada

84. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, Teisingumo Teismui siūlau atsakyti į *Tribunal Superior de Justicia de Cataluña* (Aukštesnysis teisingumo teismas) pateiktus klausimus taip:

(1) SESV 49 straipsnis

turi būti aiškinamas taip, kad jis nedraudžia nacionalinių priemonių, pagal kurias ekonominės veiklos vykdytojai, norintys teikti VTC paslaugas didmiesčiuose, privalo gauti atitinkamą licenciją, jei tokie veiklos vykdytojai jau turi nacionalinę licenciją, leidžiančią jiems teikti „tarpmiestines“ ir „miesto“ VTC paslaugas visoje šalies teritorijoje, ir jei dėl minėtos licencijos nereikia dubliuoti jau vykdomos kontrolės.

(2) SESV 49 straipsnis

turi būti aiškinamas taip, kad juo draudžiama apriboti toje pačioje metropolinėje zonoje tokių VTC licencijų skaičių iki vienos licencijos trisdešimčiai taksi licencijų ar mažiau.