

## The Wrong Side of Heaven and the Righteous Side of Hell: CJUE față cu Uber. Exploatarea economiei colaborative

### The Wrong Side of Heaven and the Righteous Side of Hell: ECJ Meets the Über-influential Gig Economy

Codrin Macovei<sup>1</sup>

**Rezumat:** Scopul acestui articol este de a oferi o imagine de ansamblu asupra problemelor și provocărilor prezentate de dezvoltarea rapidă a platformelor de colaborare și partajare în contextul pieței unice europene, concentrându-se, în special, asupra aspectelor care au rezultat din lupta juridică îndelungată care a caracterizat activitatea Uber, de la debutul primelor sale servicii europene în 2011. Concluziile lucrării prind contur în urma deciziei foarte așteptate a Curții Europene de Justiție (C-434/15 *Asociación Profesional Elite Taxi*) de a clasifica unul dintre serviciile Uber drept „serviciu în domeniul transporturilor”, negând astfel societății protecțiile ample și libertățile semnificative acordate de cadrul european furnizorilor de servicii și „serviciilor societății informaționale” și subordonând realitatea operațională a serviciului universului fragmentat al reglementărilor naționale în domeniul transporturilor. Influența în dreptul național a deciziei instanței europene, în cadrul Ordonanței de urgență a guvernului nr. 49/2019 va face, de asemenea, obiectul analizei noastre.

**Cuvinte-cheie:** Uber; economia colaborativă; externalizarea profitului; socializarea riscurilor; OUG nr 49/2019

**Abstract:** The purpose of this work is to offer a general overview of the issues and challenges presented by the rapid development of collaborative and sharing platforms in the context of the European Single Market, by focusing, specifically, on the issues that have emerged from the lengthy legal battle that has characterized the activity of Uber, since the debut of its first European services in 2011. The conclusions of the work take shape in the aftermath of the highly anticipated decision of the European Court of Justice (C-434/15 *Asociación Profesional Elite Taxi*) to categorize one of Uber’s services as a ‘service in the field of transport’, thus denying to the Californian company the ample protections, and significant freedoms, granted by the European framework to established service providers and ‘information society services’, and subordinating the operational reality of the service to the fragmented cosmos of national transport regulations. The influence in national law of the decision of the

---

<sup>1</sup> Doctorand, Facultatea de Drept, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, email: tmrusu@gmail.com.

European court, within the Government Emergency Ordinance no. 49/2019 will also be the subject of our analysis.

**Keywords:** Uber; collaborative and sharing platforms; privatisation of profits; socialisation of risks; Government Emergency Ordinance no. 49/2019

### 1. Preliminarii

Într-un articol anterior, am detaliat cine este Uber, care este ideologia sa și rolul său în promovarea unor aparent noi metode și modele economice<sup>2</sup>. Prezentul articol își propune să analizeze hotărârile pronunțate de Curtea de justiție a Uniunii europene (în continuare, Curtea europeană de justiție – CEJ) în legătură cu Uber și reflectarea lor în măsurile legislative din țara noastră. Titlul prezentului articol este inspirat de o melodie a formației Five Finger Death Punch, single care împrumută denumirea și celui de al patrulea album de studio (2013) al acestei trupe, care surprinde, credem noi, într-o manieră sugestivă poziția a două importante instituții europene: Comisia europeană, respectiv Curtea de justiție a Uniunii europene.

### 2. The Wrong Side of Heaven

Economia colaborativă<sup>3</sup> (*the gig or platform economy*) – care se referă la companiile online, cum ar fi Uber, Airbnb, Deliveroo etc. – și-a intensificat în ultimii ani activitatea de *lobby* la Bruxelles<sup>4</sup>. Preocuparea cheie a acestor companii este aceea de a menține privilegiile lor speciale, ca parte a așa-numitei „economii a colaborării digitale”, incluzând aici, printre altele, lipsa aplicării dispozițiilor naționale ale statelor membre UE privitoare la reglementarea activităților din domeniul lor predilect, cum ar activitatea de taxi, transport, locațiune/inchiriere/hotelărie etc. De o preocupare deosebită este modul în care se companiile ca Uber își clasifică lucrătorii ca antreprenori independenți contribuind astfel la o degradare considerabilă a drepturilor salariaților<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> C. Macovei, M. C. Dobrilă, *Uber, contractul de antrepriză și călătoria în timp*, Analele științifice ale Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași (Serie Nouă), Științe juridice, TOM LXIII, nr. II – 2017, p. 173-191.

<sup>3</sup> Pentru o serie amplă de aprecieri privind economia colaborativă, a se vedea și T. C. Ungureanu, *Regimul juridic al prestatorului de servicii român în contractele electronice internaționale specifice economiei colaborative*, în Revista Dreptul nr 3 din 2019, [Online] în sintact.ro, accesat 1.12.2020.

<sup>4</sup> Pentru dezvoltări, a se vedea: Corporate Europe Observatory, Ak Europa, *Über-influential? How the gig economy's lobbyists undermine social and workers rights, passim*, [Online] la: <https://corporateeurope.org/sites/default/files/2019-09/%C3%9Cber-influential%20web.pdf>, accesat 1.12.2020.

<sup>5</sup> T. Scholz, *Uberworked and Underpaid: How Workers Are Disrupting the Digital Economy*, [Online] la: <http://we-make-money-not-art.com/uberworked-and-underpaid-how-workers-are-disrupting-the-digital-economy>, accesat 1.12.2020; J. Prassl, *Humans as a Service: The Promise and Perils of Work in the Gig Economy*, Oxford University Press, 2018, *passim*; W. Kowalsky, *Time To Turn The Page Of Platform*

Companiile menționate s-au regăsit în centrul unor dezbateri în unele orașe și state membre ale UE<sup>6</sup>. În fapt, unele administrații locale sau naționale, ca răspuns la provocările pe care aceste platforme le-au adus, au încercat să impună respectarea politicilor legislative proprii, fie că acestea se referau la drepturile și obligațiile antreprenorilor, locatarilor sau normele de dreptul muncii. Astfel au apărut și măsurile necesare pentru a atenua efectul creșterii rapide a utilizării serviciilor furnizate de aceste platforme<sup>7</sup>.

Ca răspuns, unele platforme, în special Uber și AirBnB, au pus la punct campanii de convingere a factorilor de decizie din instituțiile UE pentru ca acestea să ia apărarea lor. Punctul de maxim interes, pentru care acestea au lucrat intens, a fost reprezentat de ținta convingerii Comisiei Europene în a demara un proces de lărgire a sferei de interpretare a două directive europene într-o modalitate care să ofere umbrela juridică necesară desfășurării acestor activități fără interferența jurisdicțiilor naționale<sup>8</sup>.

Cele două directive sunt Directiva privind E-comerțul din 2000<sup>9</sup> și Directiva privind Serviciile din 2006<sup>10</sup>. În mod evident, ambele au fost scrise pentru o societate care nu se confrunta cu economia colaborativă. Interpretarea celor două directive de către Comisia europeană influențează interesele-cheie ale platformelor electronice. În special, Directiva privind comerțul electronic împiedică aplicarea regimului juridic național în privința modului în care funcționează platformele electronice prin invocarea „principiului țării de origine”. De asemenea, aceeași directivă permite platformelor să refuze să coopereze cu autoritățile locale atunci când acestea încearcă să obțină datele necesare pentru aplicarea normelor proprii de protecție. Chiar și un simplu aspect practic ca

---

*Capitalism?*, [Online] la: <https://www.socialeurope.eu/time-turn-page-platform-capitalism>, accesat 1.12.2020.

<sup>6</sup> C. Macovei, M. C. Dobrilă, *op. cit.*, p. 175.

<sup>7</sup> A. Karatzogianni, J. Matthews, *Platform Economics: Rhetoric and Reality in the 'Sharing Economy' (Digital Activism and Society: Politics, Economy And Culture In Network Communication)*, Emerald Publishing Ltd, 2019, p. 169-199; J Scott, D. Trubek, *Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union*, European Law Journal, vol. 8/2002, nr. 1.

<sup>8</sup> D. Z. Morris, *UnHeard, The gig economy: a platform for exploitation*, 4 iulie 2018, [Online] la: <https://unherd.com/2018/07/long-con-gig-economy/>, accesat 1.12.2020; A. Aloisi, *When law comes to town: the European legal framework for digital labour platforms in the "collaborative economy"*, 25 octombrie 2018, [Online] la: <https://blogs.eui.eu/maxweberprogramme/the-european-legal-framework-for-digital-labour-platforms-in-the-collaborative-economy/>, accesat 1.12.2020.

<sup>9</sup> Directiva 2000/31/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 8 iunie 2000 privind anumite aspecte juridice ale serviciilor societății informaționale, în special ale comerțului electronic, pe piața internă (directiva privind comerțul electronic), OJ L 178, 17.7.2000, p. 1–16.

<sup>10</sup> Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne, OJ L 376, 27.12.2006, p. 36–68.

parcursarea procesului administrativ pentru a obține o licență poate să fie prevenit prin invocarea Directivei privind comerțul electronic<sup>11</sup>.

Din păcate, Comisia Europeană a urmărit să se coordoneze cu discursul acestor platforme privind tehnologiile inovatoare<sup>12</sup>, atunci când, de fapt, ar fi trebuit să utilizeze gândirea critică pentru a identifica efectele economiei colaborative asupra modelului real pe care îl promovează acest tip de platforme: externalizarea profiturilor și socializarea riscurilor. Astfel, companiile care utilizează platformele electronice nu trebuie să cumpere active cum ar fi restaurante sau hoteluri sau taxiuri, și pot evita orice normă privind siguranța, consumatorii sau alte probleme legislative; în mod similar, deoarece, de obicei, califică lucrătorii săi ca antreprenori independenți, se evită asumarea unor obligații cum ar fi salariu minim sau asigurările sociale. Compania își va alege sediul de multe ori în jurisdicțiile fiscale cu taxe scăzute, iar ca platformă cu sediul într-o altă țară aceasta poate evita responsabilitatea pentru impactul social al afacerii sale, cum ar fi precaritatea forței de muncă sau creșterea artificială a prețurilor locuințelor.

Desigur, să nu uităm celelalte două puncte forte ale discursului platformelor electronice: acelea care enunță beneficiile reunirii resurselor („sharing”, „collaborative”). Totuși, chiar presa economică este cea care ne semnalează capcana: „ar trebui să renunțăm la fantezia că gig economia elimină în vreun fel problemele istorice existente între angajați și angajatori, [...întrucât] managementul algoritmic pune dramatic mai multă putere în mâinile companiilor tip platformă”<sup>13</sup>. Uber, de exemplu, nu numai că „monitoriză lucrătorii 24/7, ei beneficiază enorm de asimetriile informaționale care le permit să dezactiveze brusc șoferii cu indice redus de mulțumirea clienților, sau să ia o marjă de profit mai mare de la călătorii dispuși să plătească mai mult pentru servicii mai rapide,

<sup>11</sup> Corporate Europe Observatory, AK EUROPA, *op. cit., loc. cit.*, p. 15.

<sup>12</sup> M. Scott, *Uber to Big Tech: Don't mess with Europe*, 23 mai 2018, [Online] la: <https://www.politico.eu/article/uber-dara-khosrowshahi-insurance-europe-tech-regulation/>, accesat 1.12.2020; Comisia europeană, *Communication on Online Platforms and the Digital Single Market. Opportunities and Challenges for Europe*, COM (2016) 288 final; Comisia europeană, *Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU*, Brussels, 2016, [Online] la: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf>, accesat 1.12.2020; Comunicatul Comisiei europene COM(2016)356, 2 iunie 2016, *A European agenda for the collaborative economy*, [Online] la: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-356-EN-F1-1.PDF>, accesat 1.12.2020; EU Survey, European Commission, *Regulatory environment for platforms, online intermediaries, data and cloud computing and the collaborative economy*, [Online] la: <https://ec.europa.eu/eusurvey/pdf/survey/31103?lang=EN&unique=b91d8ce8-a2a0-4b29-a92c-3689dce5f71c>, accesat 1.12.2020.

<sup>13</sup> Financial Times, *Platform companies have to learn to share: The gig economy has not eliminated issues of power between workers and employers*, Rana Foroohar, 19 august 2018, [Online] la: <https://www.ft.com/content/0caed8aa-a208-11e8-85da-eeb7a9ce36e4>, accesat 1.12.2020.

fără a împărți surplusul cu șoferii, [...] aceasta nu este o piață care funcționează corect; Este un sistem oligopol bazat pe manipularea informațiilor digitale care va schimba în continuare raportul dintre lucrători și capital la o scară pe care nu am văzut-o niciodată înainte”<sup>14</sup>.

### 3. The Righteous Side of Hell

Lansarea Uber, atât în SUA, cât și în Europa, a fost urmată frecvent de reacția promptă a operatorilor tradiționali, în special a asociațiilor de taxi, care nu au ezitat să aducă compania americană în fața instanțelor naționale, solicitând somații sau interdicții simple ale majorității serviciilor sale<sup>15</sup>. Cu toate acestea, doar câteva dintre aceste procese au reușit până acum să își croiască drum prin sistemele judiciare ale statelor membre și au ajuns pe rolul celei mai înalte instanțe europene: Curtea Europeană de Justiție.

Până în prezent, cunoaștem doar patru cereri de decizie preliminară care să fi fost judecate către CEJ<sup>16</sup>. Una dintre acestea<sup>17</sup>, cea depusă în octombrie 2015

---

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> A se vedea și J. Snell, *Who's Got the Power? Free Movement and Allocation of Competences in EC Law*, în Year Book of European Law, Vol. 22/2003, issue 1, p. 323-351.

<sup>16</sup> În Cauza CJUE C-371/17, *Uber BV* împotriva lui *Richard Leipold*, în JO, C 276, 06.08.2018, p. 31, s-a renunțat la judecată, avându-se în vedere soluția deja pronunțată în cauza Cauza C-434/15, *Asociación Profesional Elite Taxi* împotriva *Uber Systems Spain SL*; un al doilea caz adus în fața CEJ vine de la Tribunalul de Mare Instanță din Lille, Franța, care, investită într-o procedură penală împotriva filialei franceze Uber France SAS, a depus cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare la 6 iunie 2016 - Cauza C-320/16, *Procedură penală privind pe Uber France SAS*, în JO, C 200, 11.06.2018, p. 5. În acest caz, Uber este acuzat că a organizat, începând din iunie 2014, un sistem ilegal (UberPOP) pentru punerea în contact a clienților cu persoane care, în ciuda faptului că nu sunt nici întreprinderi de transport rutier îndreptățite să ofere servicii ocazionale, nici șoferi de taxi autorizați, transportă pasageri, cu încălcarea articolului L. 3124-13 din Codul francez al transporturilor. Uber France se apără susținând că dispozițiile menționate mai sus din Codul transporturilor constituie o reglementare tehnică privind serviciile societății informaționale în sensul Directivei 98/34/CE. În acest caz CJUE a respins apărarea Uber, reținând că: „ Articolul 1 din Directiva 98/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 1998 referitoare la procedura de furnizare de informații în domeniul standardelor, reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale, astfel cum a fost modificată prin Directiva 98/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 iulie 1998, și articolul 2 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne trebuie interpretate în sensul că o reglementare națională care sancționează penal fapta de a organiza un sistem de punere în legătură a clienților cu persoane care furnizează prestații de transport rutier de persoane cu titlu oneros cu vehicule de mai puțin de zece locuri, fără să dețină o autorizație în acest scop, se referă la un *serviciu în domeniul transporturilor* în măsura în care se aplică unui serviciu de intermediere furnizat prin intermediul unei aplicații pentru smartphone și care face parte integrantă dintr-un serviciu global al cărui element principal este serviciul de

de Tribunalul de Comerț din Brussel într-o cauză în care este implicată Uber Belgium și una dintre principalele societăți de taxi din Bruxelles, a fost declarată vădit inadmisibilă și respinsă de Curte din motive procedurale: în special, lipsa unor informații suficiente cu privire la contextul de fapt și legislativ furnizat de instanța de trimitere. Cauza privea dacă un regulament local privind taxiurile și serviciile de închiriere de autovehicule putea fi interpretat astfel încât să cuprindă, în cadrul definiției „serviciilor de taxi”, activitatea transportatorilor individuali fără licență, care acceptă curse prin utilizarea UberPOP. Instanța de primă instanță din Brussel a constatat că activitățile UberPOP sunt contrare practicilor comerciale echitabile stabilite de legislația locală, a dispus încetarea serviciului și a aplicat șoferilor săi o amendă de 10.000 de euro pentru orice încălcare ulterioară. Curtea de apel, punând sub semnul întrebării compatibilitatea unei astfel de hotărâri cu principiile fundamentale ale pieței unice europene privind proporționalitatea și libertatea de a presta servicii, a decis să amâne problema pentru o decizie preliminară a CEJ. Cu toate acestea, în urma respingerii cererii, decizia instanței a fost confirmată, iar UberPOP rămâne, până în prezent, ilegal în Belgia<sup>18</sup>.

Prima cauză care a fost adusă la cunoștința CEJ datează din 7 august 2015, când a treia instanță comercială din Barcelona a formulat cererea de decizie preliminară privind interpretarea mai multor norme din TFUE și din Directiva privind serviciile. Cazul este un bun exemplu al problemelor juridice tipice care apar în instanță atunci când avem de a face cu platforme electronice, cum este și Uber și arată multe dintre strategiile de apărare obișnuite ale companiei.

În octombrie 2014, „Asociación Profesional Élite Taxi”, o organizație profesională care reprezintă taximetriștii din zona metropolitană a Barcelonei, a inițiat o acțiune în fața „Juzgado de lo Mercantil no 3 de Barcelona” solicitând instanței să dispună împotriva „Uber Systems Spain SL”, să îi declare activitățile, desfășurate prin intermediul serviciului UberPOP, ca acte de concurență neloială și să hotărască încetarea imediată a acestora. Astfel, potrivit reclamantei, nici Uber, nici proprietarii de vehicule în cauză nu aveau permisele și autorizațiile cerute de normele naționale privind transportul („Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres”) și de reglementările locale privind serviciile de taxi („Reglamento Metropolitano del Taxi”) pentru a efectua transportul de călători în orașul Barcelona. Întrucât aplicația Uber permite conducătorilor auto privați neprofesioniști să transporte pasageri folosind propriile vehicule, reclamanta a susținut că instrumentele tehnologice furnizate de platformă le-au oferit acestor conducători auto un avantaj concurențial neloial față de operatorii de taxi cu

---

transport. Un astfel de serviciu este exclus din domeniul de aplicare al acestor directive”.

<sup>17</sup> CJUE, Cauza C-526/15, *Uber Belgium BVBA împotriva Taxi Radio Bruxellois NV*, în JO, C 63, 27.02.2017, p. 6.

<sup>18</sup> A se vedea și The Brussels Times, *Uber targets expansion in Brussels, then Belgium*, Evie McCullough, 20 august 2020, [Online] la: <https://www.brusselstimes.com/brussels-2/64506/uber-targets-expansion-in-brussels-then-belgium/>, accesat 1.12.2020.

licență și au constituit o încălcare a normelor care reglementează activitățile concurențiale și practicile înșelătoare în sensul articolelor 4, 5 și 15 din „Ley 3/1991 de Competencia Desleal”. Uber Spania, pe de altă parte, s-a opus invocând lipsa calității procesuale pasive și a negat că ar fi comis vreo încălcare a legislației spaniole; a susținut că desfășoară numai sarcini de publicitate și activități de sprijin în numele Uber BV, compania olandeză care este responsabilă de funcționarea aplicației Uber pe teritoriul Uniunii Europene (a se vedea § 1.3). În plus, Uber a susținut că nu furnizează un serviciu de transport în sensul legislației europene și spaniole, ci că acționează ca un simplu intermediar, oferind utilizatorilor săi acces la o interfață și o aplicație software de „telefon inteligent și platformă tehnologică” care le permite să se conecteze între ei. Considerându-se un serviciu electronic, aceasta a susținut că are dreptul la protecțiile acordate de articolul 56 din TFUE cu privire la libertatea de a presta servicii și de Directivele 2006/123/CE și 2000/31/CE privind serviciile societății informaționale pe piața internă.

Aplicabilitatea normelor UE menționate anterior face obiectul întrebărilor adresate de instanța spaniolă CEJ<sup>19</sup>; în mod specific: activitatea desfășurată de Uber ar trebui considerată un serviciu de transport, care urmează să fie reglementată în cadrul competenței partajate a Uniunii Europene și a statelor membre sau ar trebui considerată un intermediar electronic sau un serviciu al societății informaționale, ca atare, acoperit de garanțiile pieței unice europene? În cazul în care aceasta din urmă ar fi clasificarea corectă, normele naționale privind concurența nelocală ar permite instanțelor să interzică prestarea serviciilor sale, contrar dispozițiilor Directivei privind serviciile privind proporționalitatea, libertatea de stabilire și sistemele de autorizare? În sfârșit, restricțiile privind libertatea de a presta servicii impuse de un stat membru, cum ar fi cerințele de autorizare sau ordinele de încetare, sunt măsuri legale în conformitate cu Directiva privind comerțul electronic?

Astfel cum a arătat avocatul general M. Szpunar în opinia sa cu privire la această cauză, hotărârea prezintă Curții o problemă extrem de politizată, întrucât metodele de operare ale Uber generează mai multe întrebări nu numai cu privire la dreptul concurenței, ci și la protecția consumatorilor și la dreptul muncii. Modul în care CEJ a decis să răspundă la aceste întrebări ar putea avea cu siguranță un impact semnificativ asupra ambițiilor Uber de extindere în UE, precum și să creeze un precedent important pentru calificarea juridică a unor servicii similare bazate pe internet în anii următori. Hotărârea definitivă a cauzei a fost pronunțată în cele din urmă la 20 decembrie 2017.

Într-un raționament concis și clar, CEJ a recunoscut opinia exprimată cu câteva luni înainte de avocatul general Szpunar și a refuzat UberPOP calificarea de serviciu al societății informaționale. În primul rând, Curtea recunoaște natura compozită a serviciului UberPOP: „un serviciu de intermediere care constă în conectarea unui conducător auto neprofesionist care utilizează propriul vehicul

---

<sup>19</sup> CJUE, Cauza C-434/15, *Asociación Profesional Elite Taxi împotriva Uber Systems Spain SL*, în JO, C 72, 26.02.2018, p. 2.

cu o persoană care dorește să efectueze o călătorie urbană este, în principiu, un serviciu separat de un serviciu de transport care constă în actul fizic de deplasare a persoanelor sau a bunurilor dintr-un loc în altul cu ajutorul unui vehicul [...] și fiecare dintre aceste servicii, luate separat, pot fi legate de directive sau dispoziții diferite ale Tratatului FUE privind libertatea de a presta servicii<sup>20</sup>. Primul serviciu având o asemănare teoretică cu criteriile stabilite pentru serviciile societății informaționale; cel din urmă se încadrează în mod clar în domeniul general al transporturilor.

Cu toate acestea, arată Curtea, elementele de probă evidente cu privire la caracteristicile și modurile de funcționare ale platformei arată în mod incontestabil că un astfel de serviciu este mai mult decât un simplu sistem de intermediere, oferind, de fapt, un serviciu de transport urban. Faptul nu este diminuat de utilizarea instrumentelor software și a aplicațiilor pentru smartphone-uri, ci este mai degrabă întărit de cunoașterea faptului că, fără sistemele tehnologice utilizate de Uber, „conducătorii auto neprofesioniști care utilizează propriul vehicul, nu ar fi determinați să furnizeze servicii de transport, iar persoanele care doresc să efectueze o călătorie în mediul urban nu ar utiliza serviciile furnizate de acești conducători auto”<sup>21</sup>. În plus, faptul că Uber este în măsură să exercite o influență decisivă asupra condițiilor în care este furnizat serviciul de transport adiacent, inclusiv determinarea, colectarea și distribuirea unilaterală a tarifelor plătite de utilizatori, precum și controlul mai multor aspecte calitative și cantitative ale performanței conducătorilor auto, este o dovadă suplimentară că serviciul de intermediere „trebuie considerat ca făcând parte integrantă dintr-un serviciu global, a cărui componentă principală este un serviciu de transport”<sup>22</sup>. Reamintind Hotărârea Grupo Itevelesa<sup>23</sup>, Curtea observă, de asemenea, că „noțiunea de servicii în domeniul transporturilor include nu numai serviciile de transport în sine, ci și orice serviciu legat în mod inerent de orice act fizic de mutare a persoanelor sau a mărfurilor dintr-un loc în altul prin intermediul transportului”<sup>24</sup>.

În consecință, UberPOP nu poate fi considerat un simplu intermediar între conducătorii auto și pasageri și nici nu poate fi calificat drept serviciu al societății informaționale în sensul Directivei 2000/31/CE. În schimb, întrucât reprezintă un sistem cuprinzător de organizare și gestionare a transportului urban, UberPOP trebuie clasificat drept „serviciu în domeniul transporturilor”<sup>25</sup> în sensul articolului 58 TFUE și al articolului 2 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2006/123/CE. Ca atare, serviciul nu poate beneficia de principiile generale privind libera circulație stabilite de articolul 56 TFUE, ci mai degrabă este supus normelor

---

<sup>20</sup> CJUE, Cauza C-434/15, *loc. cit.*, p. 5.

<sup>21</sup> *Ibidem.*

<sup>22</sup> *Ibidem.*

<sup>23</sup> CJUE, Cauza C-168/14, *Grupo Itevelesa SL și alții împotriva Oca Inspección Técnica de Vehículos SA și Generalidad de Cataluña*, în JO, C 406, 07.12.2015, p. 6.

<sup>24</sup> CJUE, Cauza C-434/15, *loc. cit.*, p. 7.

<sup>25</sup> *Ibidem.*



și principiilor adoptate în temeiul articolelor 58 și 91 TFUE, privind punerea în aplicare a politicii comune în domeniul transporturilor și condițiile în care transportatorii nerezidenți pot opera servicii de transport într-un alt stat membru. În această privință, Curtea subliniază lipsa unor norme comune ale Uniunii în domeniul transportului local, urban și suburban, concluzionând că, în lipsa unei acțiuni legislative din partea Uniunii, „revine statelor membre sarcina de a reglementa condițiile în care serviciile de intermediere precum cele în discuție în litigiul principal trebuie furnizate în conformitate cu normele generale ale Tratatului FUE”<sup>26</sup>. Acest lucru implică faptul că legalitatea și funcționarea serviciului depind în mod fundamental de reglementările naționale, regionale și locale și că statele membre sunt libere să impună Uber cerințe tipice, ar fi deținerea unei licențe sau eliberarea unei autorizații, cu condiția respectării dispozițiilor fundamentale privind libertatea de stabilire.

Decizia Curții se referă de asemenea la a doua întrebare adresată de judecătorii spanioli, referitoare la posibilitatea de a aplica dispozițiile Directivei privind comerțul electronic limitate la partea serviciului UberPOP care corespunde criteriilor serviciului societății informaționale. O astfel de abordare se bazează pe aplicarea unui test de separabilitate pentru a evalua nivelul de dependență economică și funcțională al unei părți față de cealaltă. Cu toate acestea, având în vedere luminile Curții și faptul că cele două componente ale serviciului UberPOP reprezintă aspecte la fel de importante și interdependente din punct de vedere economic ale aceleiași activități de transport, o astfel de posibilitate trebuie exclusă *a priori*.

Decizia CEJ reprezintă cu siguranță o lovitură semnificativă pentru modelul de afaceri al Uber și pentru perspectivele de dezvoltare a serviciului UberPOP în întreaga Europă și este un regres clar pentru toți cei care au sperat ca intervenția Curții de Justiție să demonteze poziția privilegiată de care se bucură operatorii tradiționali de transport în ultimele decenii. De asemenea, aceasta contrazice în mod deschis recomandarea, cuprinsă în „Studiul privind transportul de călători în UE” al Comisiei Europene<sup>27</sup>, de a face o distincție între furnizorii serviciului adiacent și intermediarii care gestionează platformele și va avea o importanță mai largă pentru modul în care companiile de tehnologie care oferă servicii tradiționale *peer-to-peer* urmează să fie reglementate în UE.

Cu toate acestea, concluziile Curții sunt în concordanță cu realitatea economică a serviciului UberPOP și sunt fundamental coerente cu actualul cadru european privind furnizarea de servicii și reglementarea transporturilor.

Se preconizează că rezultatele hotărârilor de mai sus vor oferi statelor membre o mai mare încredere și libertate în reglementarea acestor noi servicii de transport și vor permite instanțelor naționale să abordeze în mod concludent

---

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Comisia europeană, *Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU*, Brussels, 2016, [Online] la: <https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf>, accesat 1.12.2020.

acuzațiile de concurență neloială formulate împotriva platformei. Cu toate acestea, hotărârea CEJ nu marchează sfârșitul fenomenului Uber. Pentru a menține o prezență pe piața europeană a transporturilor, compania va trebui cu siguranță să își adapteze modelul de afaceri pentru a se conforma cerințelor de reglementare mai stricte și să încerce să stabilească o relație mai productivă și mai pașnică atât cu autoritățile, cât și cu operatorii tradiționali. Aceasta înseamnă, de asemenea, că UberBLACK, serviciul de nivel premium al companiei care se bazează pe șoferii licențiați pentru a furniza servicii de transport în multe orașe, va putea să joace un rol mai important în viitorul platformei.

În cele din urmă, fiindu-i refuzat statutul de serviciu al societății informaționale, Uber ar putea încerca să conteste legalitatea reglementărilor naționale privind taximetria prin invocarea normelor comunitare privind concurența împotriva statelor membre însele. În acest scop, societatea americană s-ar putea întemeia pe dispozițiile combinate ale articolului 102 TFUE privind abuzul de poziție dominantă și ale articolului 106 alineatul (1) TFUE, care conțin o interdicție generală împotriva adoptării și menținerii de către statele membre a unor măsuri care conferă drepturi exclusive sau speciale întreprinderilor publice sau private atunci când sunt contrare tratatelor (în special normelor privind concurența și funcționarea pieței unice). Astfel s-a sugerat în Cauza *Ambulanz Glöckner*<sup>28</sup>, drepturile speciale sau exclusive sunt drepturi acordate de un stat membru uneia sau unui număr limitat de întreprinderi care afectează capacitatea altor întreprinderi potențial concurente de a exercita o activitate economică în aceeași zonă geografică în condiții echivalente. În domeniul transportului urban, Uber ar putea susține că limitările și drepturile speciale reprezentate de sistemul de licențe de taxi constituie un monopol legal care împiedică intrarea pe piață a noilor operatori. În plus, CEJ a clarificat faptul că simplul fapt că o entitate economică se bucură de o poziție specială care i-a fost conferită de stat, deși ocupă și o poziție dominantă pe piața relevantă, nu este suficient în sine pentru a stabili o încălcare a articolului 106. Pentru ca acest lucru să se aplice, este necesar, în schimb, să se identifice o legătură de cauzalitate între intervenția legislativă sau administrativă a unui stat membru și comportamentul anticoncurențial al întreprinderii acuzate. De exemplu, astfel s-a arătat în *Hotărârea Höfner/Macrotron*<sup>29</sup>, încălcarea de către un stat membru a articolului 106 ar putea fi realizată ori de câte ori măsurile adoptate de stat au pus întreprinderea privilegiată într-o poziție în care nu ar putea evita încălcarea articolului 102 din tratat, în special din cauza incapacității sale vădite de a satisface cererea de pe piață, împiedicând în același timp concurenții potențiali să intre pe piață, cu posibile efecte negative asupra comerțului dintre statele membre.

În cazul taxiurilor, Uber ar putea susține că cadrele naționale privind transportul urban privat au creat, în esență, o situație de neîndeplinire sistematică

---

<sup>28</sup> CJUE, Cauza C-475/99, *Ambulanz Glöckner* împotriva *Landkreis Südwestpfalz*, în JO, C 369, 22.12.2001, p. 3.

<sup>29</sup> CJUE, Cauza C-41/90, *Klaus Höfner* și *Fritz Elser* împotriva *Macrotron GmbH*, în European Court Reports, 1991, p. I-01979.

a cererii consumatorilor și au împiedicat dezvoltarea tehnică a sectorului, precum și concurența în ceea ce privește prețurile; și că, deși serviciile de taxi sunt în esență de natură locală, introducerea platformelor online internaționale ar contribui la conferirea unei dimensiuni transfrontaliere activităților implicate, făcând problema relevantă la nivel european.

Totuși, după cum vom arăta în secțiunea următoare, Uber nu trebuie să își facă astfel de griji în România.

#### **4. CEJ decide că Uber nu este un intermediar cu privilegii, ci o companie cu obligații – cum reacționează România?**

Apparent, deciziile CEJ sunt urmărite de România. Stau dovadă chiar considerentele OUG nr. 49/2019 (în vigoare din data de 4 iulie 2019) privind activitățile de transport alternativ cu autoturism și conducător auto<sup>30</sup> care rețin (printre altele) următoarele argumente ale reglementării: „luând în considerare că hotărârea Curții Europene de Justiție a apreciat că activitățile de transport de tip urban desfășurate prin intermediul platformelor digitale sunt asimilate serviciilor de transport și nu serviciilor de comerț online, iar statele membre sunt obligate la adoptarea unor soluții legislative care să asigure reglementarea tuturor operațiunilor de transport de tip urban pentru care se utilizează platforme digitale”.

Potrivit OUG nr. 49/2019, activitatea de transport alternativ este definită ca deplasarea persoanelor, cu ajutorul unui autoturism, în baza unui contract de transport alternativ încheiat între pasager și operatorul de transport alternativ deținător al autoturismului, care este intermediat de un operator al platformei digitale printr-o platformă digitală.

OUG 49/2019 prevede o serie de obligații atât pentru operatorii de transport alternativ, cât și pentru operatorii platformelor digitale.

Obligațiile pe care operatorii platformei digitale trebuie să le îndeplinească includ: obținerea unui aviz tehnic emis de Ministerul Comunicațiilor și Societății Informaționale pentru platforma digitală; plata la bugetul de stat a unei taxe în valoare de 100.000 lei la fiecare 24 de luni; înființarea unei sucursale în România, în cazul în care operatorul platformei digitale este o persoană juridică nerezidentă. OUG 49/2019 se referă în mod specific la sucursală ca o formă a prezenței în România a operatorilor platformei digitale, limitând opțiunile acestora cu privire la alegerea oricărei alte forme de organizare potrivit legislației societare.

Pentru a fi avizată tehnic de către MCSI, platforma digitală trebuie să îndeplinească o serie de condiții de ordin tehnic și organizatoric, și anume: să aibă

---

<sup>30</sup> OUG nr. 49/2019 privind activitățile de transport alternativ cu autoturism și conducător auto, publicată în M. Of. nr. 537/2019, modificată de Legea nr. 204/2019 pentru aprobarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 49/2019 privind activitățile de transport alternativ cu autoturism și conducător auto și de Legea nr. 154/2020 pentru modificarea art. 19 lit. a) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 49/2019 privind activitățile de transport alternativ cu autoturism și conducător auto.

capacitatea tehnică de a înregistra traseul propus și de a monitoriza cursele în mod continuu, de a furniza date către operatorul platformei, cu scopul de a permite întocmirea situațiilor financiare anuale, precum și de a emite și transmite către pasager factura electronică; să respecte legislația în materia protecției datelor, iar operatorul platformei digitale trebuie să implementeze metode și proceduri complexe de asigurare a securității cibernetice și protecției datelor.

Operatorii de platforme digitale trebuie să furnizeze prin intermediul platformei digitale informații privind tariful aplicabil, numărul de înmatriculare al mașinii și traseu. Toate informațiile, precum și toate documentele disponibile pe platforma digitală trebuie să fie disponibile și în limba română. Operatorii de platforme digitale trebuie să asigure pasagerilor o interfață de comunicare disponibilă și accesibilă non-stop pentru incidente privind efectuarea cursei și posibilitatea de a raporta orice astfel de incident direct către operatorul platformei digitale.

La rândul său, operatorul de transport alternativ poate desfășura această activitate doar după obținerea următoarelor documente: autorizația de transport alternativ, care se eliberează fiecărui operator de transport alternativ; copia conformă a autorizației de transport alternativ și ecusonul de transport alternativ, care se eliberează pentru fiecare mașină utilizată de operatorul de transport alternativ. Documentele menționate sunt eliberate de agenția teritorială Autoritatea Rutieră Română („ARR”) din județul în care își are sediul/domiciliul operatorul de transport alternativ (sau după caz, zona București – Ilfov) și atestă îndeplinirea de către conducătorul auto și de către autovehiculul utilizat pentru desfășurarea activității de transport alternativ a condițiilor prevăzute de OUG 49/2019. Retragera autorizației de transport alternativ se realizează de către autoritatea de autorizare și are drept consecință pierderea calității de operator de transport alternativ autorizat, precum și retragerea tuturor copiilor conforme eliberate pe baza autorizației respective. Autorizația de transport alternativ poate fi retrasă dacă operatorul nu îndeplinește una dintre condiții, a folosit documente false, și-a încetat activitatea ca urmare a unei hotărâri judecătorești definitive sau la cerere.

Actul normativ mai prevede ca, în cazul în care se încasează direct de la pasager, integral sau parțial, cu numerar sau prin utilizarea cardurilor de credit/debit sau a substitutelor de numerar, contravaloarea serviciului prestat, operatorul de transport alternativ are obligația de a utiliza aparat de marcat electronic fiscal, de a emite și înmâna bon fiscal pasagerului, precum și de a emite factura la solicitarea acestuia. În cazul serviciilor de transport alternativ pentru care plata se realizează exclusiv online, prin intermediul platformei digitale, prin debitarea contului pasagerului cu suma reprezentând contravaloarea cursei respective, este obligatorie emiterea unei facturi electronice către pasager, prin intermediul platformei digitale.

Din punct de vedere fiscal, toate veniturile obținute în urma efectuării de transport alternativ sunt impozitate în conformitate cu legislația în vigoare din România.

În trafic, pe durata efectuării curselor de transport alternativ, autoturismele înregistrate pe platforma digitală vor avea afișat la vedere, în partea din față și din spate a autoturismului, un ecuson pentru transport alternativ cu dimensiunea de 10 cm X 10 cm, ce va conține, pe lângă numărul de înmatriculare al autoturismului și elemente de siguranță care să ateste autenticitatea ecusonului și denumirea platformei digitale pe care este înregistrat autoturismul.

Ordonanța prevede că raportul juridic propriu-zis al transportului ar trebui să se încheie între pasager și operatorul de transport alternativ. Denumit „contractul de transport alternativ” de art. 2 lit. f, acesta ar trebui să se încheie de fiecare dată când este contractată o cursă de către un pasager. În plus, contractul ar trebui să prevadă termenii și condițiile în care va fi efectuată cursa la solicitarea pasagerului.

De asemenea, art. 2 lit. n ne mai face cunoștință cu un contract, acesta fiind destinat normării relațiilor dintre platforma digitală și operatorul de transport alternativ. Putând denumirea de contract de afiliere acesta este acel contract încheiat prin intermediul platformei digitale între operatorul de transport alternativ/conducătorul auto și operatorul platformei digitale, prin care se confirmă îndeplinirea tuturor cerințelor și acceptarea termenilor și condițiilor contractuale afișate pe platforma digitală. Aparent, acest contract s-a bucura de mai multă atenție din partea OUG nr. 49/2019 decât contractul de transport alternativ. Art. 19 alin. (2) dispune că acest contract de afiliere se încheie prin intermediul platformei digitale, prin confirmarea de către operatorul de transport alternativ a acceptării termenilor și condițiilor contractuale afișate pe platforma digitală. În fapt, nu aflăm nimic în plus despre conținutul său, alin. (3) al acestui articol adăugând doar obligația printării acestui contract pentru ca operatorul de transport alternativ să poată face dovada existenței sale în fața organelor interesate („conținutul termenilor și condițiilor din contract, precum și dovada acceptării acestora de către operatorul de transport alternativ sunt tipărite de către acesta prin intermediul platformei digitale în scopul probării în fața agenției teritoriale a Autorității Rutiere Române - A.R.R. a relațiilor sale contractuale cu operatorul platformei digitale, în vederea eliberării ecusoanelor pentru transport alternativ”).

## 5. Concluzii

Cum este receptată jurisprudența Uber a CEJ în România? Prin OUG nr. 49/2019. Putem fi mulțumiți de redactarea acesteia? Sigur, ne arată că factorii de decizie din România sunt la curent cu deciziile instanței europene. Avem și alt motiv de mulțumire, în afară de cel formal? Nu chiar! România a reacționat, dar a făcut-o cu singurul scop de a permite funcționarea platformelor digitale de transport alternativ, care altfel s-ar fi situat în afara legii după ce CEJ a decis că nu livrează servicii digitale, ci asigură chiar servicii de transport. Analiza deciziilor CEJ în paralel cu conținutul OUG nr. 49/2019 relevă în mod evident că aceasta nu a răspuns niciunei probleme juridice în sensul calificărilor reținute de

judecătorii europeni. Singurul ecou pare a fi menționarea încheierii unui contract de transport alternativ între operatorul de transport alternativ și client, prin mijlocirea platformei digitale, cu ocazia fiecărei călătorii. Există însă vreo garanție legală în cuprinsul ordonanței de natură să înlăture controlul platformei digitale asupra conținutului acestui contract? Niciuna. Mai mult, orice lectură am avea asupra textelor ordonanței, concluzia cred că este una singură: suntem în prezența unui text administrativ, care instituie o serie de condiționări birocratice pentru funcționarea transportului alternativ. În mod evident, ordonanța este opera tehnică, comună a Ministerului Comunicațiilor și Societății Informaționale și Autorității Rutiere Române. Și este de apreciat că de acum vom cunoaște prin intervenția statului că, fără greș, persoana care ne transportă e „îmbrăcată” la casa de modă a standardului civilizației din secolul prezent. Dar, dincolo de această rază de lumină, rămâne de explicat de ce ordonanța a ocolit luminile pe care juriștii trebuiau să le îndrepte spre relațiile dintre platformă și operator, respectiv dintre operator și client. Modul în care textele ordonanței evită orice „amestec” în conținutul juridic al acestor relații au un efect perfect vizibil. Niciun operator de transport alternativ din România nu a considerat necesar să își modifice condițiile de utilizare a serviciilor sale. Mai mult, după data intrării în vigoare a ordonanței Uber nu a operat până la această dată (1.12.2020) nici o modificarea termenilor serviciilor sale, care sunt, în continuare livrate de Uber B.V., societate cu răspundere limitată, de drept privat, înființată în Țările de Jos, cu sediul în Amsterdam, cu alegerea legii olandeze ca lege aplicabilă. În final, rămâne o singură întrebare la care ne este dificil să răspundem: dacă actul normativ ar fi fost scris chiar de către Uber, ar fi fost acesta cu mult diferit?