



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
N. WAHL
представено на 3 юни 2015 година¹

Дело C-168/14

**Grupo Itevelesa SL
Applus Iteuve Technology
Certio ITV SL
Asistencia Técnica Industrial SAE**
срещу
**OCA Inspección Técnica de Vehículos SA
Generalidad de Cataluña**

(Преюдициално запитване, отправено от Tribunal Supremo (Испания))

„Директива 2006/123/ЕО — Услуги на вътрешния пазар — Директива 2009/40/ЕО — Проверка на техническата изправност на превозни средства — Правила, приложими към услуги в областта на транспорта — Свобода на установяване — Дейност, за която се предоставя лиценз на частни учреждения — Упражняване на публична власт — Изисквания за географско местоположение и пазарен дял“

1. Добре функциониращият вътрешен пазар предполага адекватни транспортни възможности, които от своя страна изискват безопасността на движението по пътищата да бъде основен приоритет. Всъщност в политиката на Европейския съюз е заложено като цел достигането на нулев брой загинали до 2050 г.²

2. Периодичната проверка на техническата изправност на превозните средства (наричана по нататък „проверка на техническата изправност на превозните средства“ или „ПТИПС“) цели да повиши безопасността на автомобилния транспорт. В разглеждания случай, който по-специално се отнася до съвместимостта на някои каталонски правила за ПТИПС с правото на Съюза, ПТИПС се извършва по-скоро от частни оператори, отколкото от публични органи. Във връзка с това Tribunal Supremo (Върховен съд, Испания) иска насоки по набор от въпроси, а именно i) приложимостта на така наречената Директива за услугите³; ii) понятието за „упражняване на публична власт“ и iii) съвместимостта на каталонската лицензионна схема за ПТИПС с правилата на ЕС за свободното движение.

3. Накратко, според мен държавите членки най-добре могат да определят *дали* да позволят на частни оператори да извършват ПТИПС и как да регламентират тази дейност, *при условие че* спазват правото на ЕС. В разглеждания случай, поради изложените по-долу съображения, се опасявам, че правото на ЕС не е било напълно спазено.

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Бяла книга на Комисията от 28 март 2011 г. (СОМ(2011) 144 окончателен) Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство — към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите, раздел 2.5., точка 9.

3 — Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар (ОВ L 376, стр. 36; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 58, стр. 50).

I – Правна уредба

A – Право на ЕС

1. Директивата за услугите

4. Съгласно член 2, параграф 1 от Директивата за услугите („Обхват“) Директивата се прилага за услуги, предоставяни от доставчици, установени в държава членка, с някои изключения, предвидени в член 2, параграф 2. Съгласно член 2, параграф 2, буква г) Директивата не се прилага за „услуги в областта на транспорта [...], попадащи в обхвата на [дъл VI ДФЕС]“, нито, съгласно член 2, параграф 2, буква и), за „дейности свързани с упражняването на [публична] власт, както е посочено в член [51 ДФЕС]“.

5. Член 3, параграф 3 от Директивата за услугите („Отношения с други разпоредби на правото на Общността“) предвижда, че държавите членки прилагат разпоредбите на Директивата в съответствие с правилата за правото на установяване и свободното движение на услуги.

2. Директива 2009/40⁴

6. Директива 2009/40 е приета съгласно член 71 от ДЕО (понастоящем член 91 ДФЕС) и отменя Директива 96/96⁵.

7. Член 1, параграф 1 и член 2 от Директива 2009/40 (от глава „Общи разпоредби“) съответно предвиждат, че моторни превозни средства, регистрирани в държава членка, трябва да преминат периодични прегледи за проверка на техническата изправност в съответствие с Директивата. Подобни прегледи се извършват от държавата членка или от публична структура, на която държавата е възложила тази задача, или от структури или учреждения, които са определени и пряко контролирани от държавата, включително надлежно оправомощени частни организации.

Б – Испанското право

8. В Каталония периодичната ПТИПС се урежда от членове 34—38 от Закон № 12/2008⁶. Съгласно член 35 от този закон операторите на площадки за ПТИПС са задължени, наред с другото, да извършват проверка на техническата изправност на превозни средства и да препятстват използването на превозни средства, за които след направена проверка са установени неизправности във връзка с безопасността, които пораждат непосредствена опасност. Докато член 36 от този закон налага някои изисквания на тези оператори, член 37 се отнася до тяхното лицензиране. Тези изисквания са допълнително разяснени с Декрети № 30/2010⁷ и № 45/2010 (наричани по-нататък „оспорените декрети“)⁸.

4 — Директива 2009/40/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6 май 2009 година относно прегледите за проверка на техническата изправност на моторните превозни средства и техните ремаркета (преработена), ОВ L 141, стр. 12.

5 — Директива 96/96/ЕО на Съвета от 20 декември 1996 година за сближаване на законодателствата на държавите членки относно прегледите за проверка на техническата изправност на моторните превозни средства и техните ремаркета (ОВ L 46, 17.2.1997 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 4, стр. 113).

6 — Ley 12/2008, de 31 de julio, de seguridad industrial, BOE № 204 от 23 август 2008 г.

7 — Decreto 30/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 12/2008, de 31 de julio, de seguridad industrial, DOGC № 5582 от 8 март 2010 г.

8 — Decreto 45/2010, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Plan territorial de nuevas estaciones de inspección técnica de vehículos de Cataluña para el periodo 2010-2014, DOGC № 5600 от 1 април 2010 г.

9. По-специално член 73 от Декрет № 30/2010 предвижда, че площадките за ПТИПС трябва да съответстват на местния план. Освен това член 74 от този декрет не допуска притежаването от всяко лицензирано предприятие (или група от предприятия⁹) на пазарен дял от повече от 50 %¹⁰. Освен това член 75 установява минимално позволено разстояние между лицензираните площадки за ПТИПС до същото предприятие или група предприятия¹¹.

II – Факти, производство и преюдициални въпроси

10. На 5 май 2010 г. OSA Inspección Técnica de Vehículos SA (наричан по-нататък „OSA“), оператор на площадка за ПТИПС, подава жалба пред секретаря на Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Върховен съд, Каталония) с искане за съдебен контрол на оспорените декрети. Основното твърдение на OSA е, че условията във връзка с лицензионната схема за ПТИПС нарушава Директивата за услугите и член 49 ДФЕС.

11. Четири други оператори на площадки за ПТИПС, а именно Grupo Itevelesa SL (наричана по-нататък „Itevelesa“), Applus Iteuve Technology (наричана по-нататък „Applus“), Certio ITV SL (наричана по-нататък „Certio“), Asistencia Técnica Industrial SAE (наричана по-нататък „ATI“), както и Generalidad de Cataluña (наричана по-нататък „Generalidad“), представят становища в подкрепа на законосъобразността на оспорените декрети.

12. Със съдебно решение от 25 април 2012 г. Tribunal Superior de Justicia уважава подадената от OSA жалба, като приема, че лицензионната схема е несъвместима с испанското законодателство по изпълнение на Директивата за услугите. Ето защо той отменя няколко разпоредби на Декрет № 30/2010, както и Декрет № 45/2010 в неговата цялост.

13. Generalidad не обжалва това съдебно решение пред запитващата юрисдикция. Това обаче правят четирите останали оператори на площадки за ПТИПС. На 15 януари 2014 г. Generalidad иска от запитващата юрисдикция да бъде допуснато като ответник във въззивното производство. Tribunal Supremo уважава това искане на 20 януари 2014 г.

14. Tribunal Supremo изпитва съмнение, първо, относно тълкуването на понятието за „услуги в областта на транспорта“. Второ, посочената юрисдикция иска насоки по въпроса дали операторите на площадки за ПТИПС упражняват дейности, които могат да се характеризират като „публична власт“. Накрая, запитващата юрисдикция изобщо оспорва възможността да се прибегва до лицензионна схема за ПТИПС, както и някои изисквания съгласно схемата, по-специално във връзка с минималните разстояния и притежаването на дял от пазара (наричани по-нататък „оспорените изисквания“). На тази основа, като изпитва съмнения относно съвместимостта на оспорените декрети с правото на ЕС, запитващата юрисдикция решава да спре производството и да отправи следните преюдициални въпроси:

„(1) Член 2, параграф 2, буква [г]) от [Директивата за услугите] изключва ли от приложното поле на посочената директива дейностите за проверка на техническата изправност на превозни средства (ПТИПС), когато съгласно националното законодателство тези дейности се осъществяват от частни търговски дружества под надзора на администрацията на държава членка?

9 — Съгласно член 36, буква в) от Закон № 12/2008 понятието за „предприятие или група предприятия“ за целите на този закон се указва на други места в испанското законодателство. Запитващата юрисдикция не е счела за необходимо да предостави на Съда определение за това понятие съгласно националното право.

10 — Делът от пазара на даден оператор се определя с позоваване на броя на лицензираните канали в постоянните площадки за ПТИПС, използвани от даден оператор по отношение на общия брой канали в Каталония (вж. член 74, параграф 2 от Декрет № 30/2010).

11 — Тези минимални разстояния — широко погледнато — са 4 км в общини с повече от 30 000 души население; 20 км в други части на Каталония; и 10 км в смесени случаи. За площадките, които вече функционират към момента на влизане в сила на Декрет 45/2010, е възможно тези разстояния да се намалят с до 20 %.

- (2) При отрицателен отговор на предходния въпрос (т.е. ако дейностите по ПТИПС принципно попадат в приложното поле на [Директивата за услугите]), може ли да се приложи основанието за изключване, предвидено в член 2, параграф 2, буква и) от същата директива, поради това че частните субекти, предоставящи услугата, са оправомощени като предпазна мярка да вземат решение за спиране от движение на превозни средства, при които са установени такива неизправности в безопасността, че движението им би довело до непосредствена опасност?
- (3) Ако [Директивата за услугите] е приложима към дейностите по ПТИПС, тълкуването на посочената директива във връзка с член 2 от [Директива 2009/40] (или с аналогичната разпоредба от предходната Директива 96/96/ЕО) позволява ли във всеки случай предварителното разрешаване на тези дейности от администрацията? Съображенията, съдържащи се в точка 26 от Решение на [Съда] от 22 октомври 2009 г. [Комисия/Португалия, C-438/08, EU:C:2009:651], влияят ли върху отговора на този въпрос?
- (4) Съвместима ли е с членове 10 и 14 от Директива 2006/123/ЕО или, ако същата не е приложима — с член 43 от ДЕО (понастоящем член 49 от Договора за функционирането на Европейския съюз), национална правна уредба, която обвързва броя на разрешенията за осъществяването на ПТИПС със съдържанието на териториален план, в която като мотиви за ограничението в броя им са посочени гарантиране на подходящо териториално покритие, осигуряване на качеството на услугата и насърчаването на конкуренцията между операторите, за което са включени елементи на икономическо планиране?¹².

15. Съгласно член 101 от Процедурния правилник с писмо от 28 януари 2015 г. Съдът изисква от запитващата юрисдикция да разясни някои въпроси относно приложимата национална правна уредба преди 24 февруари 2015 г. С писмо от 23 февруари 2015 г. Tribunal Supremo предоставя на Съда поисканата информация.

16. OSA, Itevelesa, Applus, Certio, ATI, Generalidad, испанското и шведското правителство и Комисията представят писмени становища. В съдебното заседание на 19 март 2015 г. OSA, Itevelesa, Applus, Certio, ATI, Generalidad, испанското и шведското правителство и Комисията представят устни доводи.

III – Анализ

A – Въпрос 1: приложимост на Директивата за услугите

17. Tribunal Supremo описва въпрос 1 като „ключов“. Tribunal Supremo по същество иска да се установи дали ПТИПС е „услуга в областта на транспорта“. Припомням, че от обхвата на член 2, параграф 2, буква г) от Директивата за услугите са изключени тези услуги, които обаче попадат в обхвата на (понастоящем) дял VI ДФЕС. Това наподобява правилото, закрепено в член 58, параграф 1 ДФЕС¹².

18. Както ще стане видно, този въпрос всъщност не е съществен за изхода на главното производство. Въпреки това, като се има предвид потенциалното му значение за бъдещи случаи, ще го разгледам в неговата цялост.

¹² — Съгласно член 3, параграф 3 от Директивата за услугите — който кодифицира принципа, че по-нискостоящите източници на правото трябва да се тълкуват в съответствие с по-високостоящите източници (вж. в този смисъл решение *Ordre des barreaux francophones et germanophone* и др., C-305/05, EU:C:2007:383, т. 28) — член 2, параграф 2, буква г) трябва да се тълкува в съответствие с член 58, параграф 1 ДФЕС.

19. От самото начало трябва да се има предвид, че съгласно Договорите поради специфичното естество на транспорта прилагането на принципите на свободното предоставяне на услуги трябва да се осъществява посредством изпълнението на общата транспортна политика¹³. Въпреки това разпоредбите относно транспортната политика далеч не изключват основните принципи на свобода на движение, а имат за предмет да прилагат и допълват правилата за свободното предоставяне на услуги чрез общо действие¹⁴.

20. Дял VI ДФЕС не предоставя определение за това какво представлява услуга в областта на транспорта. При липсата на общо определение в първичното право, специални определения могат да се открият във вторичното право, прието съгласно дял VI ДФЕС за услуги, които попадат в обхвата на тези законодателни актове.

21. Ако се върнем към разглеждания въпрос, въпреки че Директива 96/96 хармонизира правилата за проверката на техническата изправност на превозните средства и техните ремаркета, тя „не съдържа никаква разпоредба относно правилата за *достъп* до извършването на прегледи на превозни средства“¹⁵. Същото важи и за Директива 2009/40. С други думи, правото на установяване като оператор на площадка за ПТИПС — за разлика от материалните правила приложими за самата проверка — не се хармонизира от Директива 2009/40. А fortiori, също така не се хармонизира предоставянето на услуги в хода на тази дейност. Следователно, в случай че ПТИПС се характеризира като „услуга в областта на транспорта“ съгласно член 58, параграф 1 ДФЕС, следва да се направи заключението, че към настоящия момент правото на ЕС не гарантира свободата да се предоставят услуги по ПТИПС¹⁶.

22. Следователно идеята какво представлява „услуга в областта на транспорта“, следва да се тълкува внимателно. Това важи с особена сила по отношение на услуги, които са само случайни, спомагателни или дори косвено свързани с транспорта. Това обаче означава ли, че трябва непременно да се приеме стеснено разбиране за това понятие? Това е важен въпрос. Считам, че като се има предвид факта, че правилата за общата транспортна политика *изпълняват и допълват* тези за свободното предоставяне на услуги (вж. точка 19 по-горе), би било проблематично да се стига дотам, да се възприема дял VI ДФЕС — дори когато се има предвид член 58, параграф 1 ДФЕС — като „изключение“ от правилата за свободното движение, което следователно трябва да се тълкува ограничително¹⁷.

23. Повечето от страните, които са представили становища, твърдят, че ПТИПС насърчава безопасността на транспорта, област на политиката, която изрично се споменава в член 91, параграф 1, буква в) ДФЕС. Тези страни се позовават на факта, че Директиви 96/96, 2009/40 и 2014/45¹⁸ са приети съгласно член 71 ДЕО (или нормативния му приемник). Оттук практиката на законодателя на ЕС евентуално посочва, че ПТИПС е услуга в областта на транспорта.

24. Въпреки че не съм имунизиран срещу тези доводи, с цялото дължимо уважение ще посоча, първо, че защитна теза, основана на правното основание на една директива не може да бъде решаваща, когато тази директива хармонизира само *съдържанието* на въпросната услуга, но не и нейното реално предоставяне (*достъпа*). Второ, причините за приемане на законодателни

13 — Вж. решение Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, т. 30.

14 — Вж. решение Комисия/Франция, 167/73, EU:C:1974:35, т. 25.

15 — Вж. решение Комисия/Португалия, C 438/08, EU:C:2009:651, т. 26. Курсивът е мой.

16 — Вж. mutatis mutandis решение Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C 338/09, EU:C:2010:814, т. 31 и 32.

17 — В своето заключение по дело Комисия/Гърция, C-251/04, EU:C:2006:565 (т. 28 и 29) изглежда, че генералният адвокат Sharpston приема идеята, че понятието за „услуга в областта на транспорта“ следва да се тълкува стеснително. За по-цялостен подход вж. заключението на генералния адвокат Cruz Villalón по дело Yellow Cab Verkehrsbetriebs, C 338/09, EU:C:2010:568, бележка под линия 10. Без да дава решение, вж. Barnard, C. Unravelling the Services Directive. 45 C.M.L.Rev. [2008] 2, p. 341.

18 — Директива 2014/45/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година относно периодичните прегледи за проверка на техническата изправност на моторните превозни средства и техните ремаркета и за отмяна на Директива 2009/40/ЕО (ОВ 2014 L 127, стр. 51).

мерки съгласно дял VI ДФЕС не винаги са ясни или последователни. Като пример могат да се посочат правилата за времето на шофиране и периодите за почивка, които са приети съгласно член 71 от ДЕО¹⁹, докато тези за транспортирането на животни не са приети съгласно този член²⁰. Несъмнено и двете са свързани с транспорт. С оглед на това ми се струва, че правното основание за даден законодателен акт на ЕС не може да бъде единственият решаващ фактор относно това какво представлява транспортна услуга²¹.

25. Може да се твърди, че ПТИПС не представлява реална транспортна услуга, а е спомагателна или вторична услуга. Спомагателният характер спрямо реалния транспорт прави положението на подобни услуги неясно. Например в решение Bowden и др.²² Съдът приема, по отношение на директивата относно работното време, която не се прилага за сектора на автомобилния транспорт, че служителите, работещи в бюро по услуга за доставка на пратки, попадат в този сектор. Като се има предвид обаче специфичният характер на случая, свързан с трудовоправен спор, не смятам, че може да се изведе генерален извод от това съдебно решение.

26. Понастоящем член 58, параграф 1 ДФЕС се отнася до „услуги в областта на транспорта“, което ми се струва малко по-широко по обхват от „транспортни услуги“. Това би могло да включва — най-малкото в определени граници — услуги, които са спомагателни или вторични спрямо транспорта.

27. Някои съображения в преамбюла към Директивата за услугите осветляват допълнително въпроса. От една страна, съображение 21 — което е свързано с донякъде по-тясното понятие за „транспортни услуги“ — пояснява, че те „включ[ват] градски транспорт, таксите и линейки, а също така и пристанищните услуги“ и „следва да бъдат изключени от обхвата на [Директивата за услугите]“. От друга страна, съображение 33 изрично споменава, че „[у]слугите, обхванати от настоящата директива, засягат широка гама от непрекъснато променящи се дейности, включително бизнес услуги като [...] *даване на коли под наем и туристически агенции*“²³.

28. С оглед на тези елементи и при отсъствието на ясна дефиниция в правните текстове смятам, че „услуга в областта на транспорта“ трябва да се състои или да ѝ бъде присъщо физическото действие на придвижване на хора или стоки от едно място на друго чрез пътно, въздушно или плавателно превозно средство. Ако въпросната услуга не обхваща основно реален транспорт, то самият факт, че тя може да се свърже по един или друг начин с транспорта, сам по себе си не означава, че тя следва да се характеризира като такава. В противен случай би имало опасност да се предостави твърде широк обхват на член 2, параграф 2, буква г) от Директивата за услугите и да се лиши Директивата от нейната цел. С риск да посоча очевидното, например като се изключи тяхното местоположение, услугите за общо потребление, които обичайно са разположени на натоварена централна железопътна гара, като общарски и ключарски услуги, не са свързани с транспорта.

19 — Вж. Регламент (ЕО) № 561/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за хармонизиране на някои разпоредби от социалното законодателство, свързани с автомобилния транспорт, за изменение на Регламенти (ЕИО) № 3821/85 и (ЕО) № 2135/98 на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕИО) № 3820/85 на Съвета, ОВ L 102, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 8, стр. 214.

20 — Вж. Регламент (ЕО) № 1/2005 на Съвета от 22 декември 2004 г. за защита на животните при транспортирането им и свързаните с това операции и изменящ Директиви 64/432/ЕЕС и 93/119/ЕС и Регламент (ЕО) № 1255/97 (ОВ L 3, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 62, стр. 3). Този регламент е приет съгласно член 37 ДЕО.

21 — В това отношение ще припомня, че законодателят на ЕС има широка свобода на преценка относно приемането на подходящи общи правила в областта на транспорта. Приема се, че работното време на превозвачите попада в тази свобода, вж. решение Испания и Финландия/Парламент и Съвет, C-184/02 и C-223/02, ЕУ:C:2004:497, т. 29 и 30, 33—36 и 39—41.

22 — C-133/00, ЕУ:C:2001:514, т. 38—40.

23 — Курсивът е мой. Като доразвива този въпрос, Ръководството на Комисията за прилагане на Директивата за услугите (2007 г.), посочва на стр. 11, че „[и]зключването на транспортните услуги не обхваща услуги, които не са транспортни услуги по същността си, като обучение на водачи на превозни средства, услуги по преместване, услуги по наемане на автомобили, погребални услуги или въздушни фотографски услуги. То не покрива и търговски дейности в пристанища или летища, като магазини и ресторанти“.

29. Въпреки това подобна логика не следва неправилно да се разбира като аргумент в защита на стеснителното схващане за понятието за „услуга в областта на транспорта“. Всъщност, ако се съди по текста на член 91, параграф 1 ДФЕС, някои фактори могат да доведат до свързването на дадена услуга, която сама по себе си не обхваща транспорт, със сектора на транспорта, поради това че тя е от съществено значение за транспорта. Изглежда, че транспортната безопасност е точно такъв фактор, като нейната цел е да се подобри транспорта за всички.

30. Това ме кара да заключа, поради изложените по-долу съображения, че ПТИПС представлява услуга в областта на транспорта.

31. Всъщност действително ПТИПС може да не обхваща реален транспорт, а само услуга, която е спомагателна или косвена спрямо реалния транспорт. Когато обаче проверката на техническата изправност покаже, че дадено превозно средство има опасни неизправности, би било юридически невъзможно да се използва това превозно средство за транспортни цели²⁴. С други думи, изглежда, че ПТИПС е *необходима предпоставка* за транспорта. Освен това, разглеждана така, ПТИПС допринася за превръщането на транспорта в по-безопасен в интерес на всички ползватели. Следователно тя е неразривно свързана с транспорта. Обратно на това, за да използвам примера на услугите по отдаване на коли под наем, за които също може да се твърди, че са спомагателни спрямо транспорта, самият договор за отдаване на кола под наем не е необходима предпоставка за транспорта, а е само (един от многото) правни способности за предоставяне на транспортно средство.

32. Като се има предвид това положение, важното е не че ПТИПС също така биха могли да бъдат приравнени на услуги по сертифициране, технически преглед и/или изпитване, които по принцип се обхващат от Директивата за услугите²⁵. Всъщност няма пречки възможността конкретна услуга, от една страна, да обхваща сертифициране, технически преглед и/или изпитване и да бъде „услуга в областта на транспорта“, от друга страна. При подобен хибриден сценарий тази услуга все пак ще бъде изключена от обхвата на Директивата за услугите, тъй като член 2, параграф 2, буква г) от Директивата за услугите (и член 58, параграф 1 ДФЕС) според мен имат предимство пред член 2, параграф 1.

33. На тази основа заемам становището, че предоставянето на услуги по ПТИПС попада в обхвата на дял VI ДФЕС. Следователно не се прилагат нито свободното предоставяне на услуги (член 58, параграф 1 ДФЕС), нито Директивата за услугите (член 2, параграф 2, буква г) от нея). Освен това, тъй като Директива 2009/40 не хармонизира предоставянето на услуги по ПТИПС, тя не може да постави под въпрос разглежданата правна уредба на Каталония.

34. За да се предостави обаче на Tribunal Supremo полезен отговор, който да му помогне да разреши спора, с който е сезиран, е необходимо да се излезе извън формулировката на въпрос 1. Всъщност фактът, че свободното предоставяне на услуги не се прилага съгласно член 58, параграф 1 ДФЕС, не изключва прилагането на член 49 ДФЕС относно свободата на установяване. Тази разпоредба се прилага пряко към транспорта²⁶. Показателно е, че запитващата юрисдикция споменава член 49 ДФЕС в текста на въпрос 4.

35. Тъй като експлоатацията на площадки за ПТИПС спада към понятието „установяване“²⁷, Съдът следва да отговори на въпрос 1 в смисъл, че подобни дейности попадат в обхвата на член 49 ДФЕС.

24 — В акта за преюдициално запитване се посочва, че дадено превозно средство може да бъде спряно от движение, когато притежава дефекти във връзка с безопасността (вж. в тази връзка член 7, параграф 2, буква в) и член 9, параграф 3 от Директива 2014/45).

25 — Вж. по-специално съображение 33 от преамбюла към Директивата за услугите и член 25, параграф 1, буква б) от нея.

26 — Вж. в този смисъл решение Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C 338/09, EU:C:2010:814, т. 33. Вж. освен това решение Ottica New Line, C-539/11, EU:C:2013:591, т. 17—23.

27 — Срвн. решение Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, т. 36.

36. На последно място, тъй като Arplus и АТІ повдигат въпрос за допустимостта, трябва да е ясно, че решението, което предлагам — а именно да се отговори на преюдициалните въпроси с оглед на свободата на установяване, а не на Директивата за услугите — няма отражение върху компетентността на Съда. Трябва да се признае, че Съдът не може да отговаря на преюдициални въпроси относно тълкуването на разпоредби на *първичното* право относно свободното движение на хора, когато всички елементи са ограничени до единствена държава членка във всичките им релевантни аспекти²⁸. В някои случаи обаче презграничните последици на оспорен акт от националното законодателство не могат да се изключат²⁹. Такъв по-специално е случаят на законодателство, което установява лицензионна схема, като по този начин ограничава броя на икономическите оператори и поставя изисквания към тях, например относно географското разстояние. Подобни дела по принцип се разглеждат по същество³⁰, като най-убедителното съображение е, че разглежданото законодателство всъщност е можело да произведе презгранични последици — поне това не би могло да се изключи. Тъй като разглежданата каталонска схема може да породи именно такива последици, следователно считам, че Съдът остава компетентен да разгледа по същество преюдициалните въпроси.

Б – *Въпрос 2: изключението във връзка с „публичната власт“*

37. Въпрос 2 тръгва по добре утъпканата пътека на изключването на дейностите по упражняване на публична власт от правилата за свободно движение. Въпросът е формулиран с презумпцията, че Директивата за услугите се прилага към разглеждания случай. С оглед обаче на отговора ми на въпрос 1 — и отново, за да се даде полезен отговор — смятам, че Съдът трябва да разгледа този въпрос от перспективата на член 51, параграф 1 ДФЕС, доколкото тази разпоредба е релевантна и за свободата на установяване.

38. По същество запитващата юрисдикция иска да се установи дали фактът, че операторите на площадки за ПТИПС могат да разпоредят дадено превозно средство, което не е издържало проверката на техническата изправност и поради това се счита, че представлява непосредствена заплаха, да бъде спряно от движение, означава, че те упражняват публична власт по смисъла на член 51, параграф 1 ДФЕС.

39. На този въпрос очевидно следва да се даде отрицателен отговор.

40. Трябва да се припомни, първо, че като изключение от свободата на установяване член 51 ДФЕС трябва да се тълкува ограничително³¹. Второ, това изключение е ограничено до дейности, които сами по себе си са пряко и специфично свързани с упражняването на публична власт³². Трето, Съдът е останал скептичен към доводи, че същинска публична власт е била делегирана на частни сертифициращи органи и вследствие на това член 51 ДФЕС се прилага за тях³³.

28 — Вж. решение Airport Shuttle Express, C-162/12 и C-163/12, EU:C:2014:74, т. 41—43 и цитираната съдебна практика.

29 — Вж. заключението ми по съединени дела Venturini, C-159/12—C-161/12, EU:C:2013:529, т. 33.

30 — Вж. решения Attanasio Group, EU:C:2010:133, т. 24; Blanco Pérez и Chao Gómez, C-570/07 и C-571/07, EU:C:2010:300, т. 39 и 40; Venturini, C-159/12—C-161/12, EU:C:2013:791, т. 26 и Susisalo и др., C-84/11, EU:C:2012:374, т. 18—22.

31 — Вж. в този смисъл решение Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, EU:C:2006:208, т. 45 и цитираната съдебна практика.

32 — Вж. в този смисъл решение Peñarroja Fa, C-372/09 и C-373/09, EU:C:2011:156, т. 42 и цитираната съдебна практика.

33 — Вж. по-специално решения Комисия/Австрия, C-393/05, EU:C:2007:722; Комисия/Германия, C-404/05, EU:C:2007:723 и Soa Nazionale Costruttori, C-327/12, EU:C:2013:827.

41. Всъщност установено е, че не попадат в приложното поле на изключението, предвидено в член 51 ДФЕС, решенията дали да се издаде удостоверение за проверка на техническата изправност, които по същество само материализират установените резултати при техническия преглед. Също така възложената на частните структури спомагателна и подготвителна роля не може да се счита за пряко и специфично участие в упражняването на публична власт по смисъла на тази разпоредба³⁴.

42. Като пример за това може да се посочи, в контекста на производство срещу Португалия за неизпълнение на нейните задълженията съгласно Директива 96/96, че проверките, извършени в частни центрове за ПТИПС, преминават през два етапа. През първия етап операторът извършва техническа проверка на превозното средство. През втория етап операторът сертифицира превозното средство или отказва да издаде удостоверение. Въпреки че Съдът не възприема идеята, че първият етап съставлява упражняване на публична власт, той не изключва това по отношение на втория етап, доколкото операторът извежда юридически последици от техническите констатации. Като се има предвид обаче, че операторите на площадки за ПТИПС: i) не притежават независимост по отношение на вземането на решения, ii) работят под надзора на държавата, както се посочва в член 2 от Директива 96/96, и iii) не притежават никакво правомощие за принуда (което остава в обхвата на правоприлагащите органи), член 45 ДЕО не се прилага към тази дейност³⁵.

43. Applus, АТІ, Certio и Itevelesa отграничават разглеждания случай от решение Комисия/Португалия или твърдят, че разглежданите каталонски правила са съвместими с това съдебно решение.

44. Според мен няма правно релевантна разлика между разглеждания случай и решение Комисия/Португалия. Доводът, че операторите на площадки за ПТИПС нямат само подготвителна роля или че администрацията не надзирава „активно“ тяхната дейност, не е убедителен. Всъщност член 2 както от Директива 96/96, така и от Директива 2009/40 (както и член 4, параграф 2 от Директива 2014/45) изрично посочват, че когато държавите членки решат да либерализират дейностите за ПТИПС, частните оператори на площадки за ПТИПС трябва да бъдат „пряко контролирани от държавата“³⁶. Директива 2009/40 е донякъде пестелива, когато описва степента на този контрол³⁷. Някои от нейните разпоредби обаче са неразривно свързани с идеята за надзор³⁸. Така фактът, че може да се наложи операторите на площадки за ПТИПС да сключат застраховки или да приемат вътрешни одиторски схеми, не означава, че те действат независимо от надзора на държавата по смисъла на това съдебно решение.

45. Този въпрос във всеки случай е изяснен с информацията, предоставена на Съда от Tribunal Supremo. От отговора му сега става видно, че, *първо*, собственикът, чието превозно средство е спряно от движение, може впоследствие да подаде жалба пред технически одитор — официално длъжностно лице, което отговаря за надзора на площадките за ПТИПС — който може да отмени разпореджането за спиране от движение. *Второ*, съгласно приложимите национални правила решението за спиране на даден автомобил от движение може да се вземе

34 — Вж. решение Soa Nazionale Costruttori, C-327/12, EU:C:2013:827, т. 53 и цитираната съдебна практика.

35 — Вж. в този смисъл решение Комисия/Португалия, C-438/08, EU:C:2009:651, т. 38—45.

36 — Съгласно съображение 15 от преамбюла на Директива 2014/45 „[п]реглед[ът] за проверка на техническата изправност е суверенна дейност и поради това следва да бъде извършвана от държавите членки или от публични органи или частни образувания, оправомощени да извършват такива прегледи под техен надзор. *Държавите членки следва неизменно да продължат да носят отговорност за прегледите за проверка на техническата изправност във всички случаи, дори когато националната система дава възможност на частни образувания, включително такива, които се занимават и с ремонт на превозни средства, да извършват прегледи за проверка на техническата изправност*” (курсивът е мой).

37 — За разлика от Директива 2014/45; вж. по-специално член 14 („Надзор на контролно-техническите пунктове“) от нея, както и приложение V към нея.

38 — Каго членове 4 и 5 („Изключения“), и по-специално член 3, параграф 1, който гласи следното: „Държавите членки предприемат мерките, които считат за необходими, за да може да се докаже, че моторното превозно средство е преминало преглед за проверка на техническа изправност, при който са спазени най-малко разпоредбите на настоящата директива“.

само „в положенията, предвидени от приложимото законодателство, в съответствие с инструкциите и протоколите, одобрени от“ компетентния орган³⁹. Приложимият наръчник за инспекция на превозни средства използва повелително наклонение, което остава малко място за оперативна самостоятелност на операторите на площадки за ПТИПС⁴⁰. Трето, Tribunal Supremo посочва пределно ясно, че въпреки че площадките за ПТИПС могат да разпоредят спиране от движение на дадено превозно средство по съображения за безопасност, изпълнението на това разпореждане е въпрос от компетентността на каталонското правителство или полицията, за което площадките за ПТИПС нямат правомощия.

46. На тази основа и като се има предвид ограничителното тълкуване на член 51 ДФЕС, без колебание се съгласявам с Generalidad и Комисията, че експлоатацията на площадки за ПТИПС не включва упражняването на публична власт. Съответно предлагам на Съда да отговори на въпрос 2 в смисъл, че възможността частните оператори на площадки за ПТИПС да разпоредят спиране от движение на превозни средства, за които е установено че имат неизправности във връзка с безопасността, пораждащи непосредствена опасност, ако бъдат пуснати в движение, не представлява упражняване на публична власт по смисъла на член 51 ДФЕС в хипотезата, когато националното право изисква издаването на подобно разпореждане вследствие от техническата проверка, и във всеки случай, когато прилагането на принудителни мерки за спиране на автомобила са от правомощията само на правораздавателните органи.

В – Въпроси 3 и 4: лицензионната схема и нейните условия

47. Със своя трети въпрос Tribunal Supremo по същество иска да се установи дали е съвместимо с Директивата за услугите във връзка с член 2 от Директива 2009/40 държавите членки да въвеждат административна система за лицензиране, за да регламентират изпълнението на услуга за ПТИПС. Този въпрос е поставен, като се има предвид факта, че в решение Комисия/Португалия⁴¹ Съдът приема, че достъпът до дейности по проверка на превозните средства не е хармонизиран от Директива 96/96.

48. Със своя четвърти въпрос запитващата юрисдикция по-конкретно иска да се установи дали членове 10 и 14 от Директивата за услугите или, при условията на евентуалност, член 49 ДФЕС допускат национално законодателство, което поставя определени изисквания за минимално разстояние и за пазарна мощ от съображения за гарантиране на адекватно местно покритие, увеличаване на качеството на услугата и насърчаване на конкуренцията между операторите. Тези изисквания ограничават броя на наличните разрешителни и както се потвърждава в съдебното заседание, предоставят de facto териториална защита на притежателите на разрешителни.

49. Ще дам общ отговор на тези въпроси, тъй като те са взаимосвързани. По съображението, посочено в точка 37 по-горе, ще разгледам двата въпроса от гледна точка на свободата на установяване.

39 — По-специално се позовавам на член 79, параграф 1, буква с) от Декрет № 30/2010, цитиран от ОСА в неговото становище. В отговора си на искането на Съда за разяснения Tribunal Supremo посочва, че местният орган, който се споменава в тази разпоредба (Agencia Catalana de Seguridad Industrial), така и не е бил създаден и следователно не е издавал никакви насоки. Запитващата юрисдикция обаче наистина споменава наръчника, който се посочва в следващата бележка под линия, издаден от испанската централна администрация.

40 — Вж. Manual de procedimiento de inspección de las estaciones I.T.V., януари 2012 г., стр. 11, който посочва че: „[а]ко при отрицателна проверка за техническа изправност превозното средство покаже такива дефекти, които правят използването му опасно за ползвателите или за други ползватели на обществените пътища, площадката за ПТИПС *характеризира* дефекта като много сериозен (МСД) и проверката като неуспешна“ (курсивът е мой).

41 — EU:C:2009:651, т. 26.

1. Лицензионната схема като такава

50. Извън всякакво съмнение е, че държавите членки могат да прибегват до административна лицензионна схема, когато регламентират дейностите по ПТИПС.

51. Както бе споменато, Съдът приема, че Директива 96/96 не урежда достъпа до тази дейност. Това не се променя с приемането на Директива 2009/40. Тъй като нито достъпът до дейности по ПТИПС, нито безопасността на движението по пътищата като цяло не са хармонизирани, държавите членки могат да ги регламентират по начин, който според тях е най-уместен⁴². Всъщност член 2 от двете директиви изрично потвърждава това, като посочва, че прегледите за проверка на техническата изправност могат да се извършват от структури или учреждения, които са определени и пряко контролирани от държавата, включително *надлежно оправомощени частни организации*.

52. Въпреки това при това положение национална административна лицензионна схема трябва да зачита правото на Съюза, по-специално член 49 ДФЕС.

53. Член 49 ДФЕС забранява ограничения на свободата на установяване, т.е. всяка национална мярка, която може да затрудни или да възпрепятства упражняването от гражданите на Съюза на гарантираната от Договора свобода на установяване. „Ограничение“ обхваща приетите от държава членка мерки, които, макар да се прилагат без разлика, засягат достъпа до пазара на предприятията от други държави членки и по този начин нарушават търговията вътре в Съюза⁴³.

54. В тази категория попада правна уредба, която обуславя установяването на доставчик на услуги от друга държава членка от получаването на предварително разрешение, тъй като същата може да възпрепятства упражняването от такъв доставчик на свободата на установяване, като му попречи да упражнява свободно дейността си чрез постоянно място на стопанска дейност⁴⁴.

55. Разглежданата каталонска лицензионна схема включва предварителна система за разрешение, която ограничава създаването на търговски представителства, клонове или дъщерни дружества — въпрос, който изрично се споменава в член 49 ДФЕС. Съгласно Tribunal Supremo тези правила ограничават броя на операторите на ПТИПС. Ето защо схемата би могла да препятства или да направи по-непривлекателно упражняването от гражданите на ЕС на тяхната свобода да се установят като оператори на ПТИПС и съответно предполага ограничение по смисъла на член 49 ДФЕС.

56. Съгласно доктрината от решение Gebhard ограниченията трябва да отговарят на четири условия, за да бъдат съвместими с правото на ЕС: те трябва да се прилагат без дискриминация; трябва да са обосновани от императивни съображения от общ интерес; да са в състояние да гарантират осъществяването на преследваната цел и да не надхвърлят необходимото за постигането на тази цел⁴⁵.

42 — Вж. в този смисъл решение Nasiopoulos, C-575/11, EU:C:2013:430, т. 20 и цитираната съдебна практика. Вж. по аналогия и решение Комисия/Италия, C-110/05, EU:C:2009:66, т. 61.

43 — Вж. решение Soa Nazionale Costruttori, C-327/12, EU:C:2013:827, т. 45 и цитираната съдебна практика.

44 — Вж. решение Ottica New Line, C-539/11 EU:C:2013:591, т. 26 и цитираната съдебна практика.

45 — Вж. решение Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, т. 37 и в този смисъл решение Комисия/Португалия, C-438/08, EU:C:2009:651, т. 46.

57. Каталонската лицензионна схема не е дискриминационна (поне не открито), тъй като тя не налага ограничение на свободата на икономическите оператори, установени в други държави членки, да създават търговски представителства или други предприятия в Каталония⁴⁶. Следователно единственият въпрос, който се повдига, е дали тя е обоснована и пропорционална.

58. Във връзка с това Tribunal Supremo се позовава на преамбюла на Декрет № 45/2010⁴⁷. Като заема предварителното становище, че целта за повишаване на безопасността на движението по пътищата не може да оправдае едностранното установяване на спорните изисквания, тази юрисдикция се пита дали други императивни съображения да достатъчно обосновани⁴⁸ и дали подобни изисквания съответстват на принципа за пропорционалност.

59. С изключение на ОСА, шведското правителство и — що се отнася до спорните изисквания — Комисията, изглежда, че страните, които се явяват пред Съда, заемат становището, че сама по себе си безопасността на движението по пътищата може да оправдае разглежданите каталонски правила.

60. Няма съмнение, че безопасността на движението по пътищата представлява според практиката на Съда императивно съображение от обществен интерес⁴⁹. Това важи и за целите на високото качество на услугата за получателите⁵⁰ и за ненарушаването на конкуренцията, която в крайна сметка цели да защити потребителите⁵¹. Що се отнася до целта за гарантиране на подходящо покритие и териториално разпределение на конкретен продукт или услуга, струва ми се, че това е по-скоро средство, а не самоцел, доколкото самите разглеждани продукт или услуга трябва да разкриват белези от жизнено значение⁵².

61. Тъй като обаче може да се предположи, че като цяло ПТИПС допринася за безопасността на движението по пътищата⁵³, каталонската лицензионна схема следва преди всичко да се разгледа от тази гледна точка.

46 — Вж. в този смисъл решение Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, т. 34.

47 — Този преамбул посочва: „[...] Необходимо е да се гарантира, че предоставянето на услуги за [ПТИПС] е адекватно, за да посрещне съществуващите нужди независимо дали по отношение на покритието на области, които понастоящем страдат от недостиг на предоставяне, така че услугата да бъде доведена в по-голяма близост до нейните ползватели, или за да се разреши недостига в услугата, който съществува в области, където площадките за [ПТИПС] са по-концентрирани и времето за изчакване е по-дълго [...] Желателно е, с оглед на локалния характер на услугата за [ПТИПС], да се избегне прекомерната концентрация на услугата в конкретна област по причини във връзка единствено с печалба в ущърб на други области, които, тъй като има по-малко превозни средства, нямат услуга, и като резултат да страдат ползвателите. За сметка на това, в области, в които търсенето е по-високо поради по-големия брой превозни средства, високата гъстота на центрове може да доведе до тенденция за операторите да се конкурират, като снижават своите стандарти и до последващото намаляване на качеството на услугата“.

48 — Актът за преюдициално запитване споменава по-конкретно нуждата да се гарантира адекватно териториално покритие, високо качество на услугата и ефективна конкуренция, но също привлича вниманието към практиката на Съда по отношение на защитата на общественото здраве, на околната среда и на потребителите.

49 — Вж. решение Комисия/Португалия, C-438/08, EU:C:2009:651, т. 48 и цитираната съдебна практика.

50 — Вж. в този смисъл решение Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, EU:C:2006:208, т. 38 и цитираната съдебна практика.

51 — Вж. в този смисъл решение Essent и др., C-105/12—C-107/12, EU:C:2013:677, т. 58 и цитираната съдебна практика.

52 — Вж. по отношение на здравните учреждения, медицинските и фармацевтичните доставчици по-специално решение Blanco Pérez и Chao Gómez, C-570/07 и C-571/07, EU:C:2010:300, т. 70 и решение Venturini, C-159/12—C-161/12, EU:C:2013:791, т. 46. Вж., по-колебливо по отношение на очните лекари, решение Ottica New Line, C-539/11, EU:C:2013:591, т. 43. За сметка на това Съдът отхвърля изискванията за минимален брой на населението по отношение на големи предприятия на дребно: вж. решение Комисия/Испания, C-400/08, EU:C:2011:172, т. 80—83. В решение Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, се твърди, че изискването за разстояние между пунктове за услуги насърчава общественото здраве (вж. т. 47 и 52—54). Това също е отхвърлено.

53 — Съгласно съображение 2 от преамбюла на Директива 2009/40 „[в]рамките на общата транспортна политика определени видове пътно движение в рамките на Общността следва да се осъществяват при най-благоприятни условия по отношение на безопасността [...]“.

62. С оглед на посоченото по-горе преценката на пропорционалността на спорната лицензионна схема по отношение на преследваната цел не може да се извърши *in abstracto*, а зависи от конкретните условия във връзка със схемата⁵⁴. И така, въпреки че последната дума е на запитващата юрисдикция, Съдът може да предостави насоки, за да помогне на тази юрисдикция да постанови решение⁵⁵. Следователно ще разгледам по-отблизо спорните изисквания.

2. Съвместимост на спорните изисквания с член 49 ДФЕС

63. Като начало трябва да изтъкна, че Съдът разполага само с минимална информация за положението преди и след реформата, извършена в Каталония с приемането на Закон № 12/2008 и оспорените декрети. Всъщност всичко, което става ясно от разпокъсаната информация в акта за преюдициално запитване⁵⁶ (и от съдебното заседание), е, че каталонската схема за ПТИПС по-рано е била основана на концесии с няколко титуляри и че настоящата схема обхваща предоставянето на административни разрешителни след тръжна процедура. Актът за преюдициално запитване обаче не описва тръжните документи, критериите за възлагане и тяхната тежест, нито разкрива фактически данни (например във връзка с броя на разрешителните). Това несъмнено засяга качеството на поискания от запитващата юрисдикция отговор и прави общите бележки, направени по-горе по отношение на въпрос 3 дори още по-релевантни⁵⁷. Освен това тази неяснота остава неизяснени няколко парадокса.

64. *Първи* парадокс е идеята, че безопасността на движението по пътищата някак си по-добре се обслужва чрез налагането на лицензионни изисквания, включително минимално разстояние между площадките за ПТИПС. Подобни изисквания по-скоро биха ограничили достъпа до площадките за ПТИПС и следователно противоречат на целта за безопасността на движението по пътищата. *Втори* парадокс е, че като се имат предвид направените по-долу бележки, се предпочита централно планиране пред открити пазарни условия, когато става въпрос за регламентирането на икономическа дейност като ПТИПС. *Трети* парадокс е, че се предполага, че изискванията са предназначени да облекчат достъпа на потребители до ПТИПС и по този начин да се насърчи и повиши спазването им от собствениците. Гарантирането на спазването обаче — с други думи, прилагането на приложимите правила — не е правомощие на собствениците, а по-скоро на органите. Разрешаването на този проблем, което е отговорност единствено на органите, чрез ограничаването на достъпа до дейности по ПТИПС, изглежда парадоксално.

65. Ако погледнем по-отблизо обаче, първо, изискването за разстояние, разглежданият въпрос изглежда е по-скоро различен от случаите, когато Съдът е приел, че минималните изисквания за разстояние са съвместими със свободата на установяване. Както се споменава в точка 60, изглежда, че Съдът е допуснал минимални изисквания за разстояние само когато те гарантират достъп до продукт или услуга, които разкриват белези от жизнено значение.

54 — Вж. в този смисъл решение Комисия/Испания, C-400/08, EU:C:2011:172, т. 75 и 76.

55 — Вж. в този смисъл решение *Ottica New Line*, C-539/11, EU:C:2013:591, т. 48 и 49 и цитираната съдебна практика.

56 — Актът за преюдициално запитване се позовава по-специално на член 37, параграф 2 от Закон № 12/2008, съгласно който, в случай че каталонското правителство ограничи броя на площадките за ПТИПС и каналите за проверка, трябва да се въведат обществени състезателни тръжни процедури. Също от акта за преюдициалното запитване става видно, че *Tribunal Superior de Justicia* е отменил някои разпоредби на Декрет № 30/2010, тъй като възлагането при преходния режим на разрешително на титуляр концесионер, без последният да е представил оферта, съставлява дискриминация при сравнение с новите играчи.

57 — В писменото си становище Комисията всъщност посочва, че актът за преюдициалното запитване не е достатъчно прецизен, за да се позволи преценка на съвместимостта на каталонския режим за ПТИПС с член 49 ДФЕС. По време на съдебното заседание обаче Комисията впоследствие твърди, че този режим не съответства на тази разпоредба.

66. Ако вземем решение *Venturini*⁵⁸ като пример, в този случай Съдът допуска правило, съгласно което само аптеки, установени в рамките на „национална скала“ (която предвижда изискване за минимално разстояние помежду им), имат правото да продават медицински продукти по рецепта, включително тези, чието заплащане не се възстановява. Ако случаят не беше такъв, вероятно аптеките не биха пожелали да се установят в отдалечени области в рамките на скалата поради висока конкуренция за дела от печелившия пазар на неподлежащи на възстановяване медицински продукти, отпускани по рецепта от аптеки и дрогерии, които не са установени в скалата. Това от своя страна би могло да създаде празнота в достъпа до не толкова печелившия пазар на подлежащи на възстановяване медицински продукти, отпускани по рецепта. С други думи, този случай е свързан с *недостиг на пазара* по отношение на по-жизненоважен пазар, който би могъл — поне отчасти — да се коригира посредством регулиране.

67. В разглеждания случай обаче потреблението на услугите, генерирани от дейностите за ПТИПС съгласно закона, е *задължително* (ако превозното средство всъщност е предназначено да остане в употреба) и *периодично*⁵⁹. Това означава, че търсенето може лесно да се изчисли от операторите на площадки за ПТИПС без намесата на държавата. То дори би могло да бъде печелившо в изолирани или рядко населени области — при условие, че областта на покритие е достатъчно голяма. Следователно няма показания за пазарен недостиг. Всъщност на Съда не е предоставена достатъчна информация, от която да следва, че при липсата на подобно изискване за разстояние никой оператор няма да избере да се разположи в подобна област. Това се подкрепя от факта, че както са заявява в съдебното заседание, каталонските органи не могат да принудят операторите на площадки за ПТИПС да се установят в рядко населени области.

68. От друга страна, не може да се изключи, че дадено изискване за разстояние би могло в определени случаи да разшири областта на достъп на ползватели до площадки за ПТИПС и да увеличи възможността за спазване. В този смисъл то би могло, поне отчасти, да обслужва целта за повишаване на безопасността на движението по пътищата. Тъй като обаче от операторите на площадки за ПТИПС не може да се изисква да се установят в по-малко печелившите зони, съмнявам се, че изискването за разстояние ще гарантира съществени положителни последици. Във всеки случай никаква надеждна информация по въпроса не е предоставена.

69. По време на съдебното заседание *Generalidad* дава примера с местно административно поделение („*comarca*“), което по-рано е разполагало само с една площадка за ПТИПС. След тръжна процедура е възложено ново разрешително на втори оператор, като по този начин са стига до по-добро ниво на съблюдаване за ПТИПС за тази *comarca*. Макар и това да е похвално, защо да е по-добре да се замени пазар с множество регулаторни недостатъци с пазар с по-малко недостатъци? Като се имат предвид гореспоменатите характеристики на ПТИПС, не разбирам как с това, че може изобщо да се мине без такова планиране — т.е. да се избере пазар с неограничен достъп — не би могло да се постигне същата цел, но по по-малко обременителен начин.

70. Следователно независимо от широката свобода на преценка, която имат държавите членки относно това дали дадена мярка надвишава строго необходимото, за да се гарантира безопасността на движението по пътищата⁶⁰, признавам, че изпитвам съмнения относно това дали изискване за минимално разстояние като разглежданото изобщо е подходящо за постигането на тази цел. В това отношение припомням, че националните правила за планиране са подходящи да гарантират постигането на преследваната цел само ако действително са израз

58 — C-159/12—C-161/12, EU:C:2013:791.

59 — Вж. член 1, параграф 2 и приложение 1 към Директива 2009/40.

60 — Вж. в този смисъл решение Комисия/Италия, C-110/05, EU:C:2009:66, т. 65 и 66. Вж. и решение Комисия/Испания, C-400/08, EU:C:2011:172, т. 75.

на стремежа да се постигне тази цел по последователен и систематичен начин⁶¹. При липсата обаче на информацията, спомената в точка 63 по-горе, не считам, че Съдът е в положение да постанови решение по този въпрос. Струва ми се, че запитващата юрисдикция по-добре би могла да се произнесе по пропорционалността на това изискване за лицензиране, като надлежно вземе предвид начина, по който се избират на практика операторите на площадки за ПТИПС.

71. Сега обаче да преминем към 50 % таван на пазарния дял, като се предполага, че това изискване цели да предотврати прекомерната концентрация на предлагани услуги за ПТИПС, тъй като може да има опасност това да доведе до влошаване на качеството на услугите за ПТИПС с оглед на задължителния им характер — или поне такива са доводите.

72. ОСА и шведското правителство твърдят, че изискването по отношение на притежаването на дял от пазара преследва чисто икономическа цел, която съгласно установената съдебна практика не може да представлява императивно съображение от обществен интерес⁶². Запитващата юрисдикция и ОСА посочват в случая доклад, издаден от Autoridad catalane de la Competencia⁶³ (каталонски орган по конкуренцията), съгласно който разглежданото законодателство поставя необосновани бариери пред навлизането на нови пазарни оператори.

73. Честно казано, не виждам как таванът на пазарния дял насърчава безопасността на движението по пътищата. Връзката между двете просто отсъства. Вместо това изглежда, че реалният въпрос е дали таванът на пазарния дял реално цели да гарантира високо равнище на качество на услугата за клиентите и потребителите — което представлява императивно съображение (вж. точка 60 по-горе) — или по-скоро е икономически мотивиран, като защитава по-малките търговци от широкомащабни придобивания. Скорошната съдебна практика разкрива, че Съдът правилно се тревожи от намесата от страна на държавите членки в свободата на установяване чрез подробното регламентиране на конкретна пазарна структура или конкурентно положение, по-специално под претекст, че се гарантира високо качество на дадена услуга за клиенти и потребители⁶⁴.

74. В решение Комисия/Испания правилата, които прилагат тавани по отношение на пазарния дял и въздействието върху съществуващата търговия, над които е било невъзможно да се открият големи и/или средни по размер предприятия за търговия на дребно, нито са обосновани, за да гарантират защита на околната среда, нито за целите на планирането, нито за защита на потребителите, а преследват чисто икономически съображения⁶⁵. В решение Attanasio Group Съдът не допуска изискване за разстояние, приложимо за нови центрове за услуги, което препятства достъпа до пазара за нови оператори и не предоставя никакви (доказани) ползи за потребителите⁶⁶. На последно място, в решение Комисия/Португалия Съдът отхвърля по-специално изискването за минимален капитал от 100 000 EUR за учредяване на предприятие за ПТИПС⁶⁷.

61 — Вж. решение Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, т. 39 и цитираната съдебна практика.

62 — Вж. решение Комисия/Испания, C-400/08, EU:C:2011:172, т. 75 и цитираната съдебна практика.

63 — Доклад № IR 7/2010 от 31 май 2010 г.

64 — Вж. решение Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, т. 55, където Съдът изглежда е приел като чисто икономическа по своята същност цел, изразяваща се в „рационализиране на предоставяната на ползвателите услуга“. Въпреки това едно ограничение може да бъде обосновано, когато е продиктувано от съображения от икономическо естество в преследване на цел от публичен интерес: вж. решение Essent и др., C-105/12—C-107/12, EU:C:2013:677, т. 52 и цитираната съдебна практика.

65 — EU:C:2011:172, т. 95—98. Вж. и заключението на генералния адвокат Sharpston по дело Комисия/Испания, C-400/08, EU:C:2010:588, т. 84 и 85.

66 — EU:C:2010:133, т. 56.

67 — EU:C:2009:651, т. 53. Съответно Португалия не е представила никакъв основателен довод в своя защита, вж. точка 49.

75. Дори да предположим, че въпросната мярка наистина гарантира високо качество на услугата за клиентите и потребителите, трябва да се изтъкне, че съдържанието на процедурата за ПТИПС — с други думи, *основната услуга, която закупуват клиентите и потребителите* — е хармонизирано на равнище ЕС⁶⁸. С разликите, допуснати от самата Директива 2009/40, клиентите и потребителите имат правото да очакват еднакво високо равнище на качество независимо от въпросната площадка за ПТИПС⁶⁹. Следователно то може да се оприличи на задължение да се предостави определен резултат („obligation de résultat“). Следователно, в случай че оператори на площадки за ПТИПС снижат качеството на своите услуги, това трябва да се разгледа *ex post* от държавата в контекста на нейната надзорна роля. Едно *ex ante* изискване за максимален пазарен дял от разглеждания вид предполага всъщност, че над този таван операторите не предоставят услуга съобразно стандартите на Директивата. Това положение е неприемливо.

76. Що се отнася до *елементите около основната услуга за ПТИПС, които могат да бъдат предмет на качествена модулация*, като времето за изчакване, това е въпрос, който заслужава да бъде разгледан⁷⁰. Държавите членки обаче не запазват еднаква свобода на преценка, посочена по-горе в точка 70, по отношение на ограниченията, насочени към предоставянето на високо качество на услуга за клиенти и потребители. Всъщност съдебната практика предполага, че обосновката трябва да бъде придружена от анализ на уместността и пропорционалността на ограничителната мярка, както и от реални доказателства⁷¹. Освен това закъсненията или други свързани недостатъци във връзка с качеството следва да се разглеждат *ex post* съгласно конкретни лицензионни условия за области със задръствания, вместо за всички да се налага по-скоро необясним таван за дял от пазара⁷².

77. Така установявам, че таванът за дял от пазара нарушава член 49 ДФЕС.

78. На тази основа предлагам на Съда да отговори на въпроси 3 и 4 в смисъл, че запитващата юрисдикция следва да реши съгласно член 49 ДФЕС дали законова лицензионна схема като описаната в главното производство, която регламентира достъпа до дейност като оператор на площадка за ПТИПС, може да постигне целта за безопасността на движението по пътищата и не надвишава необходимото за тази цел. Тази разпоредба обаче възпрепятства законово лицензионно изискване, което поставя конкретно ограничение на дяла от пазара, който могат да имат частните оператори на площадки за проверка на техническата изправност на превозните средства.

3. Заключение съображение

79. На последно място, в случай че Съдът не се съгласи с мен по въпроса за това дали услугите за ПТИПС следва да се характеризират като „услуги в областта на транспорта“ и по същата причина с въпроса за приложимостта на Директивата за услугите⁷³, според мен това не би засегнало изхода от настоящото производство по някакъв значим начин.

68 — Вж. приложение II към Директива 2009/40, срв. член 1, параграф 2 от нея.

69 — Вж. съображение 24 от преамбула на Директива 2009/40, съгласно което „[д]ържавите-членки трябва да гарантират, в рамките на своята компетентност, че прегледите за проверка на техническата изправност се провеждат методично и при спазване на високи стандарти“. Съображение 5 описва тези стандарти като „минимални“.

70 — Съображение 4 в преамбула на Директива 2009/40 посочва, че „[п]регледите [...] следва да бъдат сравнително прости, бързи и евтини“.

71 — Вж. в този смисъл решение Комисия/Испания, C-400/08, EU:C:2011:172, т. 83 и цитираната съдебна практика.

72 — Вж. в този смисъл решение Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, т. 54.

73 — Ако ПТИПС не следва да се квалифицира като услуга в областта на транспорта, тогава тя би попаднала в обхвата на понятието за „услуга“ (а операторът на площадка за ПТИПС — на „доставчик“), както се определя в член 4, параграф 1 от Директивата за услугите („Определения“). Следователно тази директива би се прилагала съгласно член 2, параграф 1 от нея.

80. Не е необходимо да се дискутира степента на хармонизация, която поражда Директивата за услугите⁷⁴. Достатъчно е да се спомене, че съгласно член 1, параграф 3 от нея националните лицензионни изисквания, които превишават разрешеното съгласно член 49 ДФЕС — както се предлага по-горе — не могат да избегнат контрол под претекст, че съответстват на тази директива. Освен това поради същите съображения като изложените по-горе изключението във връзка с публичната власт, посочено в член 2, параграф 2, буква и) от директивата, също не е приложимо.

81. Следователно в този случай бих предложил на Съда да се произнесе по отношение на останалата част по същия начин като посоченото в точки 50—78.

IV – Заключение

82. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси, поставени по дело C-168/14 от Tribunal Supremo, по следния начин:

- Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар, както и член 56 ДФЕС не се прилагат към предоставянето на услуги за проверка на техническата изправност на превозните средства. Дейностите по проверка на техническата изправност на превозните средства обаче попадат в обхвата на член 49 ДФЕС.
- Възможността частни оператори на площадки за проверка на техническата изправност на превозните средства да разпоредят да бъдат спирани от движение превозните средства, за които е установено, че имат такива неизправности във връзка с безопасността, че биха представлявали непосредствена опасност, ако бъдат в движение, не представлява упражняване на публична власт по смисъла на член 51 ДФЕС при обстоятелства, когато националното право изисква налагането на такова разпореждане като следствие от техническата проверка, и във всеки случай, когато прилагането на принудителни мерки за отстраняването на превозното средство е изключително в правомощията на правоприлагащите органи.
- Националният съд следва да реши съгласно член 49 ДФЕС дали законова лицензионна схема като описаната в главното производство, която регламентира достъпа до дейността като оператор на площадка за проверка на техническата изправност на превозните средства, може да постигне целта за безопасност на движението по пътищата и не надхвърля необходимото за тази цел. Тази разпоредба обаче не допуска законово лицензионно изискване, което поставя конкретно ограничение на пазарния дял, който могат да имат частните оператори на площадки за проверка на техническата изправност на превозните средства.

74 — В случая се позовавам на заключението на генералния адвокат Cruz Villalón по дело Rina Services and Rina, C-593/13, EU:C:2015:159, т. 23.