



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

15 октомври 2015 година *

„Преюдициално запитване — Членове 49 ДФЕС и 51 ДФЕС — Свобода на установяване — Директива 2006/123/ЕО — Приложно поле — Услуги на вътрешния пазар — Директива 2009/40/ЕО — Достъп до извършването на прегледи на превозни средства — Дейност, упражнявана от частна организация — Дейности, свързани с упражняването на публична власт — Режим на предварително разрешение — Наложителни причини, свързани с обществения интерес — Безопасност на движението по пътищата — Териториално разпределение — Минимално разстояние между центровете за проверка на техническата исправност на превозните средства — Максимален пазарен дял — Обосноваване — Годност за постигане на преследваната цел — Последователност — Пропорционалност“

По дело C-168/14

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunal Supremo [Върховния съд] (Испания) с акт от 20 март 2014 г., постъпил в Съда на 7 април 2014 г., в рамките на производство по дело

Grupo Itevelesa SL,

Applus Iteuve Technology,

Certio ITV SL,

Asistencia Técnica Industrial SAE

срещу

OCA Inspección Técnica de Vehículos SA,

Generalidad de Cataluña,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: R. Silva de Lapuerta, председател на първи състав, изпълняваща функцията на председател на втори състав, L. da Cruz Vilaça, Ал. Арабаджиев (докладчик), С. Lycourgos и J.-C. Bonichot, съдии,

генерален адвокат: N. Wahl,

секретар: L. Carrasco Marco, администратор,

* Език на производството: испански.

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 19 март 2015 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Grupo Itevelesa SL, от J. Lavilla Rubira, M. Alvarez-Tólcheff, T. Puente Méndez, M. Barrantes Diaz и S. Rodiño Sorli, abogados,
- за Applus Iteuve Technology, от A. Vázquez Guillén, procurador както и от J. Folguera Crespo, L. Moscoso del Prado González и A. Guerra Fernández, abogados,
- за Certio ITV SL, от R. Sorribes Calle, procuradora, както и от J. Just Sarobé и R. Miró Miró, abogados,
- за Asistencia Técnica Industrial SAE, от M. Marsal i Ferret, M. Ortíz-Cañavate Levenfeld и I. Galobardes Mendonza, abogados,
- за OCA Inspección Técnica de Vehículos SA, от J. Macias Castaño, A. Raventós Soler и M. Velasco Muñoz Cuellar, abogados,
- за Generalidad de Cataluña, от N. París Domenech, abogada,
- за испанското правителство, от M. Sampol Pucurull, в качеството на представител,
- за Ирландия, от S. Kingston, L. Williams и A. Joyce, в качеството на представители,
- за шведското правителство, от N. Otte Widgren, A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, K. Sparrman, L. Swedenborg, F. Sjövall и E. Karlsson, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от H. Tserepa-Lacombe и J. Rius, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 3 юни 2015 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване по същество се отнася до тълкуването на членове 49 ДФЕС и 51 ДФЕС, на член 2, параграф 2, букви г) и и) и членове 3, 9, 10 и 14 от 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, наричана по-нататък „Директивата за услугите“), както и на член 2 от 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).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Grupo Itevelesa SL (наричано по-нататък „Itevelesa“), Applus Iteuve Technology (наричано по-нататък „Applus“), Certio ITV SL (наричано по-нататък „Certio“) и Asistencia Técnica Industrial SAE (наричано по-нататък „АТИ“), от една страна, и OCA Inspección Técnica de Vehículos SA (наричано по-нататък „OCA“) по повод законосъобразността на националната правна уредба на прегледи за проверка на техническата изправност на превозни средства.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директивата за услугите

- 3 Съгласно съображение 21 от Директивата за услугите „[т]ранспортните услуги, включително градски транспорт, таксите и линейки, а също така и пристанищните услуги следва да бъдат изключени от обхвата на настоящата директива“.
- 4 Съображение 33 от посочената директива предвижда по-специално, че услугите по сертифициране и изпитване са обхванати от посочената директива.
- 5 Съгласно член 1, параграф 1 от Директивата за услугите тя установява общи разпоредби за улесняване на упражняването на свободата на установяване за доставчиците на услуги и свободното движение на услуги, като същевременно гарантира високото качество на услугите.
- 6 Съгласно член 2, параграф 2, буква г) от посочената директива тя не се прилага за „услуги в областта на транспорта, включително пристанищни услуги, попадащи в обхвата на дял [VI] от [ДФЕС]“.
- 7 Съгласно член 2, параграф 2, буква и) от посочената директива тя не се прилага за „дейности, свързани с упражняването на [публична] власт, както е посочено в член [51 ДФЕС]“.
- 8 Член 3 от същата директива уточнява:

„Ако разпоредбите на настоящата директива влизат в противоречие с разпоредба на друг акт на Общността, регулираща специфични аспекти на достъпа до или упражняването на дейност по предоставяне на услуги в специфичен сектор или за специфични професии, предимство има разпоредбата на другия акт на Общността и тя се прилага към тези специфични сектори или професии.[...]“.

- 9 Член 9 от Директивата за услугите, озаглавен „Разрешителни режими“, предвижда:
 - „1. Държавите членки не поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставяне на услуги в зависимост от разрешителен режим, освен ако не са изпълнени следните условия:
 - а) разрешителният режим не дискриминира съответния доставчик;
 - б) необходимостта от разрешителен режим е оправдана от наложителни причини, свързани с обществения интерес;
 - в) преследваните цели не могат да бъдат постигнати с по-малко ограничителни мерки, особено когато последваща инспекция е твърде късно действие, за да бъде действително ефективно.

[...]

3. Настоящият раздел не се прилага за онези аспекти на разрешителните режими, които се регулират пряко или косвено от други инструменти на Общността“.

10 Член 10 от Директивата, озаглавен „Условия за предоставяне на разрешение“, предвижда, че разрешителните режими се основават на критерии, които изключват възможността компетентните власти да упражняват своите правомощия за оценка по произволен начин и определя списък на тези критерии.

11 Член 14 от Директивата, озаглавен „Забранени изисквания“, предвижда следното:

„Държавите членки не може да поставят достъпа до или упражняването на дейност по предоставянето на услуга на тяхна територия в зависимост от което и да било от следните условия:

[...]

5) прилагането спрямо конкретните случаи на икономически тест, който поставя издаването на разрешително в зависимост от доказването на икономическа нужда или пазарна необходимост, оценка на потенциала или текущия икономически ефект от дейността или оценка на това доколко дейността е подходяща с оглед целите на икономическото планиране, поставени от компетентния орган; тази забрана не се отнася до изисквания, свързани с планирането, които нямат икономически цели, а служат на наложителни причини, свързани с обществения интерес;

[...]“.

Директива 2009/40

12 Съображение 2 от Директива 2009/40 има следната редакция:

„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 и конкурентните условия, които се прилагат за превозвачите в държавите членки“.

13 Съображение 5 от тази директива гласи:

„Минималните стандарти и методи на Общността, които се използват за проверка на техническата изправност на изброените в настоящата директива елементи, следва да бъдат определени в специални директиви“.

14 Съображение 26 от посочената директива уточнява, че целите, преследвани с нея, се изразяват в „хармонизиране на правилата за извършване на проверки на техническата изправност, [в] предотвратяване на нарушаване на конкуренцията между пътните превозвачи и [в] гарантиране на правилната проверка и поддръжка на превозните средства [...]“.

15 Съгласно член 1, параграф 2 от същата директива „[к]атегориите превозни средства, които подлежат на прегледи за проверка на техническата изправност, честотата на тези прегледи и елементите, които трябва да бъдат проверявани, са изброени в приложения I и II“.

16 Член 2 от Директива 2009/40 предвижда:

„Предвидените в настоящата директива прегледи за проверка на техническата изправност се извършват от държавата членка или от публична структура, на която държавата членка е възложила тази задача, или от структури или учреждения, които са определени и пряко контролирани от държавата, включително надлежно оправомощени частни организации.

По-специално когато учрежденията, определени като центрове за извършване на прегледи за проверка на техническата изправност на превозни средства, извършват и ремонтни дейности, държавите членки полагат всички усилия за осигуряване на обективност и високо качество на прегледите за проверка на техническата изправност на превозните средства“.

Директива 2014/45/ЕС

- 17 Съображение 3 от 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 L 127, стр. 51) предвижда следното:

„Прегледите за проверка на техническата изправност са част от по-широк режим, замислен така, че да гарантира, че превозните средства се поддържат в безопасно и приемливо спрямо околната среда състояние по време на използването им. [...]“.

- 18 Съгласно съображение 43 от Директива 2014/45:

„Техническата изправност оказва пряко въздействие върху пътната безопасност и поради това следва да бъде периодично преразглеждана. [...]“.

- 19 Съгласно член 4, параграф 2 от същата директива:

„Прегледите за проверка на техническата изправност се извършват от държавата членка на регистрация на превозното средство или от публичен орган, на който държавата членка е възложила тази задача, или от органи или образувания, които са определени и контролирани от държавата членка, включително упълномощени частни образувания“.

Испанското право

- 20 Членове 35—37 от Закон № 12/2008 (Ley 12/2008 de seguridad industrial), приет на 31 юли 2008 г. от Каталонския парламент за промишлената безопасност (BOE, бр. 204 от 23 август 2008 г., стр. 14194, наричан по-нататък „Закон № 12/2008“), предвиждат следното:

„Член 35 Функции на операторите на центрoвете за проверка на техническата изправност на превозни средства

Операторите на центрoвете за проверка на техническата изправност на превозни средства изпълняват следните функции:

- a) фактическо осъществяване на прегледи за проверка на техническата изправност на превозните средства, включително частите и принадлежностите на превозните средства;
- b) като охранителна мярка препятстват използването на превозни средства, за които след направена проверка са установени неизправности във връзка с безопасността, които пораждат непосредствена опасност.

[...]

Член 36 Изисквания за операторите в центровете за проверка на превозните средства

1. Операторите в центровете за проверка на техническата изправност на превозни средства трябва да отговарят на следните изисквания, за да могат да упражняват дейност на територията на Каталония:

- a) да се съобразят с териториалния план на центровете за проверка на техническата изправност на превозните средства, установен от правителството съгласно член 37, параграф 2;
- b) всяко предприятие или обединение от предприятия не може да надвишава максималния пазарен дял, установен с правилник. Посоченият пазарен дял гарантира, че по отношение на съвкупност от центрове за проверка на техническата изправност на превозните средства операторите не предоставят услуга в повече от половината от общия брой от всички контролни пунктове в Каталония. [...]
- c) да се съобразят с минималните разстояния за съвместимост между центровете за проверка на техническата изправност на превозните средства на едно и също предприятие или обединение от предприятия, които правителството трябва да определи съгласно член 37, параграф 3;

[...]

Член 37 Разрешения, издавани на операторите на центрове за проверка на техническата изправност на превозните средства

1. Каталонската агенция за промишлена безопасност [Agencia Catalana de Seguridad Industrial] е компетентна да издава разрешения на операторите на центрове за проверка на техническата изправност на превозните средства. Разрешението, което е индивидуално за всеки център, се издава съгласно предвидената в съответния правилник процедура.

2. С оглед осигуряване на доброто изпълнение на услугата по отношение на съществуващия автомобилен парк и гарантиране на обективност и качество на прегледите с декрет правителството може да определя необходимия брой центрове за проверка на техническата изправност на превозните средства и линии за прегледи, които трябва да притежава всеки център, като тези линии се изчисляват в зависимост от съществуващия автомобилен парк, както и да определя местоположението им с териториален план. [...]

3. С оглед осигуряване на ефективна конкуренция между операторите, с декрет правителството определя минимални разстояния на съвместимост между центровете на едно и също предприятие или обединение от предприятия. Посочените разстояния гарантират, че нито един от центровете, принадлежащ на един и същи оператор, няма да има господстващо положение на територията, като се имат предвид характеристиките на отделните местоположения на центровете за проверка на техническата изправност на превозните средства.

[...]“.

²¹ Декрет 30/2010 за приемане на правилника за прилагане на Закон № 12/2008 от 31 юли 2008 г. относно промишлената безопасност (decreto 30/2010, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 12/2008, de 31 de julio, de seguridad industrial), приет на 2 март 2010 г. от Generalidad de Cataluña (автономното правителство на Каталония) (наричан по-нататък „Декрет № 30/2010), и Декрет № 45/2010 за приемане на териториален план на новите центрове за проверка на техническата изправност на превозни средства на Каталония за периода 2010—2014 г. (decreto 45/2010, por el que se aprueba el Plan territorial de nuevas estaciones de

inspección técnica de vehículos de Cataluña para el periodo 2010—2014), приет на 30 март 2010 г. от това правителство (наричан по-нататък „Декрет № 45/2010“), въвеждат разпоредбите на Закон № 12/2008 по отношение на съоръженията на центрoвете за проверка на техническата изправност на превозни средства.

22 Членове 73—75 от Декрет № 30/2010 предвиждат следното:

„Член 73

Съобразяване с териториалния план и осигуряване на приемственост

73.1 За да се гарантира адекватно обслужване на потребителите и предоставянето на услуга по проверка в съответствие с текущото търсене и в съответствие с член 36, параграф 1, буква а) от Закон [№ 12/2008], операторите на центрoвете за проверка на техническата изправност на превозни средства са длъжни да се съобразят с предвиденото в действащия центрoвете за проверка на техническата изправност на превозни средства.

[...]

Член 74

Максимален пазарен дял

74.1 Съгласно разпоредбите на член 36, параграф 1, буква б) от Закон [№ 12/2008] пазарният дял на всяко предприятие или обединение от предприятия, на които е издадено разрешение за предоставянето на услуга по проверка на техническата изправност на превозните средства в Каталония, не може да надвишава половината от цялото. [...]

74.2 Пазарният дял се определя в зависимост от броя на разрешените линии за прегледи за фиксиран брой центрoве, с които разполага всеки оператор, спрямо общия брой на тези линии, съществуващи в Каталония.

Член 75

Минимални разстояния за съвместимост

75.1 За да се гарантира ефективна конкуренция между операторите в съответствие с член 37, параграф 3 от настоящия декрет и член 36, параграф 1, буква с) от Закон [№ 12/2008], съществуващите действителни разстояние между разрешените центрoве за прегледи за техническата изправност на превозните средства на едно и също предприятие или обединение от предприятия не могат да бъдат по-малки от:

- а) 4 km между центрoвете, разположени в общини с над 30 000 жители към датата на издаване на разрешението от Agencia Catalana de Seguridad Industrial;
- б) 20 km между центрoвете, разположени на останалата част от територията на Каталония;
- с) 10 km между центрoвете, разположени единият в община с над 30 000 жители към момента на издаване на разрешението, а другият — на останалата част от територията на Каталония.

75.2 По смисъла на настоящия правилник „действително разстояние“ означава минималното разстояние, което следва да се измине чрез използване на съществуващите пътища за обществена комуникация за придвижване от един център до друг към датата на издаване на разрешението от Agencia Catalana de Seguridad Industrial.

3. По отношение на мрежата от съществуващи центрове към датата на влизане в сила на настоящия декрет разстоянията, предвидени в параграф 1, буква а), могат да бъдат намалени максимално с 20 %“.

23 Член 79, параграф 1, буква с) от Декрет № 30/2010 уточнява, че операторите от центрoвете за проверка на техническата изправност могат да спрат от движение превозните средства в случаите, предвидени в приложимото законодателство, и в съответствие с приетите от Agencia Cataluna de Seguridad Industrial инструкции и протоколи.

24 В преамбюла към Декрет 45/2010 се посочва следното:

„[...]Необходимо е да се адаптира предлагането на услугата проверка на техническата изправност на превозни средства към текущите потребности както по отношение на покритието на териториални подразделения, които към момента не са обхванати, така че да се постигне приближаване на услугата до потребителите, така и за да се намали недостигът на съществуващата услуга в зоните, обхванати от центрове за прегледи за техническата изправност на превозните средства, чийто капацитет обаче е запълнен и времето за изчакване е продължително.

При предоставянето на услугата по прегледи за техническата изправност на превозните средства, предвид териториалните ѝ характеристики, следва да се избягва прекомерното съсредоточаване само по съображения за доходност на услугата на предлагането в определена зона за сметка на други участъци от територията, които, поради това че имат по-малък автомобилен парк, остават без покритие с произтичащото от това неудобство за потребителите. От друга страна, в зоните, в които търсенето е по-голямо поради по-голямата гъстота на превозните средства, по-високата концентрация на центрoвете би могла да доведе до конкуренция между операторите чрез занижаване на изискванията и съответно до намаляване на качеството на услугата“.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

25 На 5 май 2010 г. ОСА, един от испанските оператори, извършващи прегледи за проверка на техническата изправност на превозни средства, подава административна жалба пред Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Върховен съд, Каталония, Испания) за частична отмяна на Декрет № 30/2010, както и за отмяна на Декрет № 45/2010 в неговата цялост, поради това че правната уредба на операторите, извършващи проверка на индустриалната безопасност, съгласно която тези оператори подлежат на административна лицензионна схема, както и определянето на условията и задълженията във връзка с тази лицензионна схема противоречат на Директивата за услугите.

26 Четири други оператори на прегледи за проверка на техническата изправност на превозни средства, Itevelesa, Arplus, Certio и ATI, както и Generalidad de Cataluña представят становища в подкрепа на законосъобразността на разглежданите в главното производство декрети.

27 С решение от 25 април 2012 г. Tribunal Superior de Justicia de Cataluña уважава посочената жалба и отменя, от една страна, тази част от разпоредбите на Декрет № 30/2010, които уреждат лицензионната схема на центрoвете за проверка на техническата изправност на превозни средства (наричани по-нататък „операторите“), и от друга страна, Декрет № 45/2010 в неговата цялост, тъй като посочената схема противоречи на Закон № 17/2009 от 23 ноември 2009 г. относно свободния достъп до дейностите, свързани с услуги и тяхното упражняване (Ley 17/2009 sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio), с който Директивата за услугите се транспонира в испанското право.

- 28 Itevelesa, Applus, Certio и АТІ подават жалба срещу това решение пред Tribunal Supremo (Върховния съд). Посочената юрисдикция уважава искането на Generalidad de Cataluña да бъде допуснато като ответник в производството.
- 29 При разглеждането на тези жалби у запитващата юрисдикция възникват съмнения по отношение на приложимостта на Директивата за услугите към дейностите по прегледи за проверка на техническата изправност на превозни средства, член 2, параграф 2, буква г) от посочената директива, който по нейно мнение може да се тълкува по два различни начина. Съгласно първото тълкуване съоръженията за проверка на техническата изправност били свързани с безопасността на движението по пътищата и поради това попадали в обхвата на общата транспортна политика. Съгласно второто тълкуване услугите за прегледи за проверка на техническата изправност на превозни средства, предоставяни от търговски дружества срещу възнаграждение, заплащано от потребителя, били сродни на услугите по сертифициране или изпитване и проверка, които съгласно съображение 33 от посочената директива попадат в нейното приложно поле.
- 30 Всъщност запитващата юрисдикция иска да се установи дали охранителното правомощие за спиране от движение на превозните средства, с което разполагат операторите, се включва в понятието „дейности, свързани с упражняването на публична власт“ по смисъла на член 2, параграф 2, буква и) от Директивата за услугите.
- 31 Посочената юрисдикция си задава и въпроса за взаимодействието между посочената директива и Директива 2009/40, за да се определи дали достъпът до дейности по проверка на техническата изправност може да бъде подчинен на лицензионна схема. В това отношение тя се позовава на решение Комисия/Португалия (С-438/08, ЕУ:С:2009:651), в което Съдът приема, че Директива 2009/40 не съдържа разпоредби относно достъпа до дейности по инспекцията на превозните средства.
- 32 На последно място, съмненията на запитващата юрисдикция се отнасят до задължението на операторите в рамките на лицензионната схема, въведена с националната правна уредба, да спазват териториалния план, който по съображения, свързани с необходимостта от гарантиране на подходящо териториално покритие, ограничава качеството на услугата и конкуренцията между операторите, броя на центрове за проверка на техническата изправност на превозни средства въз основа на два критерия, първият от които се отнася до изискването за минимално разстояние между центрове на едно и също предприятие или обединение от предприятия, а вторият — до забрана за притежаване на пазарен дял по-голям от 50%. В това отношение каталонският орган по конкуренцията приема, че тези критерии не са оправдани от наложителни причини, свързани с обществения интерес, и че въпросният териториален план неоснователно ограничава конкуренцията, като ограничава достъпа на нови оператори до пазара.
- 33 При тези обстоятелства Tribunal Supremo решава да спре производството по делото и да постави на Съда 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, когато съгласно националното законодателство тези дейности се осъществяват от частни търговски дружества под надзора на администрацията на държава членка?
- 2) При отрицателен отговор на предходния въпрос (т.е. ако дейностите по проверка на техническата изправност на превозни средства 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 проверка на техническата изправност на превозни средства, тълкуването на посочената директива във връзка с член 2 от Директива 2009/40 позволява ли във всеки случай предварителното разрешаване на тези дейности от администрацията? Съображенията, съдържащи се в точка 26 от решение 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 Директивата за услугите или, ако същата не е приложима — с член 49 ДФЕС национална правна уредба, която обвързва броя на разрешенията за осъществяването на проверката на техническата изправност 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?“.

По преюдициалните въпроси

Относно компетентността на Съда

- 34 Arplus и АТІ оспорват допустимостта на преюдициалното запитване, тъй като спорът по главното производство не съдържа презгранични елементи и е породен от чисто вътрешно положение.
- 35 В това отношение следва да се припомни, че национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която съгласно формулировката ѝ се прилага без разлика между испанските граждани и гражданите на другите държави членки, по принцип може да се отнесе към разпоредбите относно основните свободи, гарантирани от Договора за функционирането на ЕС, само доколкото се прилага към положения, които имат връзка с търговията между държавите членки (вж. в този смисъл решение Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, т. 10 и цитираната съдебна практика).
- 36 Въпреки това в разглеждания случай по никакъв начин не може да се изключи възможността предприятия, установени в държави членки, различни от Кралство Испания, да са проявявали или да проявяват интерес към предлагането на услуги за прегледи за проверка на техническата изправност на превозни средства в последната държава членка.
- 37 При това положение преюдициалното запитване е допустимо.

По съществуването на спора

По първия въпрос

- 38 С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали Директивата за услугите се прилага към дейностите по прегледи за проверка на техническата изправност на превозни средства.

- 39 В самото начало трябва да се припомни, че съгласно член 2, параграф 2, буква г) от посочената директива тя не се прилага за „услуги в областта на транспорта, включително пристанищни услуги, попадащи в обхвата на дял [VI] от [ДФЕС]“.
- 40 Тъй като понятието „услуги в областта на транспорта“ по смисъла на тази разпоредба не е изрично определено в Директивата за услугите, е необходимо да се ограничи неговият обхват.
- 41 На първо място, що се отнася до формулировката на член 2, параграф 2, буква г) от Директивата за услугите, следва да се подчертае, че използваният в тази разпоредба термин в текстовете ѝ на всички езици, с изключение на текста на немски език, а именно „услуги в областта на транспорта“, има по-широк обхват от израза „транспортни услуги“, използван в съображение 21 от посочената директива, което се отнася до „градски транспорт, таксита и линейки, а също така и пристанищните услуги“.
- 42 С оглед на това езиково различие следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика, формулировката, използвана в текста на правна разпоредба на Съюза на един от езиците, не може да служи като единствена основа за тълкуването на разпоредбата или да ѝ се отдава предимство пред текстовете на останалите езици. Разпоредбите на правото на Съюза всъщност трябва да бъдат тълкувани и прилагани еднообразно в светлината на текстовете, съставени на всички езици на Съюза. В случай на несъответствия между текстовете на различните езици на разпоредба от правото на Съюза въпросната разпоредба трябва да се тълкува в зависимост от общата структура и целите на правната уредба, от които е част (вж. решение *Kurcums Metal*, C- 558/11, EU:C:2012:721, точка 48 и цитираната съдебна практика).
- 43 Както е посочено в точка 41 от настоящото решение, се налага констатацията, че текстовете на всички езици на член 2, параграф 2, буква г) на Директивата за услугите, с изключение на текста на немски език, използват изрично термина „услуги в областта на транспорта“, който следва да се приложи. Общата структура и целта на посочената разпоредба потвърждават този извод.
- 44 Действително, от подготвителните документи по приемането на Директивата за услугите следва, че изключването на въпросните „услуги в областта на транспорта“ умишлено е направено с цел съответствие с формулировката на член 51 ЕО, впоследствие член 58 ДФЕС, чийто параграф 1 предвижда, че „[с]вободното предоставяне на услуги в областта на транспорта се регулира от разпоредбите на дяла, отнасящ се до транспорта“.
- 45 Използването на термина „услуги в областта на транспорта“ следователно е израз на намерението на законодателя на Европейския съюз да не ограничава изключването, предвидено в член 2, параграф 2, буква г) от Директивата за услугите, само до транспортните средства, взети сами по себе си.
- 46 Следователно това изключване трябва да се тълкува като обхващащо, както посочва генералният адвокат в точка 28 от заключението си, не само физическото действие на придвижване на хора или стоки от едно място на друго чрез пътно, въздушно или плавателно превозно средство, но и всяка услуга, която е неразривно свързана с това действие.
- 47 Безспорно, дейността по прегледи за проверка на техническата изправност на превозни средства има допълващ характер спрямо транспортната услуга. Въпреки това тези прегледи се явяват предварително и необходимо условие, необходимо за упражняването на основна дейност, каквато е транспортът, както следва от целта за безопасност на движението, която е заложена в дейността за прегледите за проверка на техническата изправност на превозни средства.

- 48 Важно е да се отбележи, на второ място, че това тълкуване се потвърждава от целта на Директива 2009/40 относно прегледите за проверка на техническата изправност на моторните превозни средства, която, макар да не съдържа, както постановява Съдът в решение Комисия/Португалия (C-438/08, EU:C:2009:651, т. 26), никаква разпоредба относно правилата за достъп до извършването на прегледи на превозни средства, урежда съдържанието на тази дейност и изрично си поставя за цел, както предвижда съображение 2 от нея, да гарантира безопасността на движението. Тази цел следва ясно и от съображения 3 и 43 от Директива 2014/45, която е приемник на Директива 2009/40.
- 49 В това отношение е важно да се констатира, че директиви 2009/40 и 2014/45 са приети на основание, първата, на член 71 ЕО и втората, на член 91 ДФЕС, като разпоредбите и на двете директиви се съдържат съответно в Договора за ЕО и ДФЕС в дяла, озаглавен „Транспорт“, който представляват правното основание, оправомощаващо изрично законодателя на Съюза да приема „мерки за подобряване на безопасността на транспорта“. От подготвителните актове към приемането на Директивата за услугите обаче следва, че законодателят на Съюза е имал намерение услугите, уредени от разпоредбите, приети на основание член 71 ЕО, да бъдат изключени от приложното поле на посочената директива.
- 50 Следователно дейностите по прегледи за проверка на техническата изправност на превозни средства трябва да се схващат като „услуги в областта услуги в областта на транспорта“ по смисъла на член 2, параграф 2, буква г) от Директивата за услугите.
- 51 Доколкото запитващата юрисдикция отбелязва, че посочените дейности са приравнени на услуги по сертифициране, се налага констатацията, че обстоятелството, че по силата на съображение 33 от Директивата за услугите последните са включени в обхвата на тази директива, не е пречка, както посочва генералният адвокат в точка 32 от заключението си, за всеобщото изключване на услугите в областта на транспорта от приложното поле на Директивата.
- 52 Следователно е необходимо да се констатира, че Директивата за услугите е неприложима към дейността на центровете за проверка на техническата изправност на превозни средства, която, доколкото е част от услугите в областта на транспорта, също така не е подчинена на разпоредбите на ДФЕС относно свободното предоставяне на услуги съгласно член 58, параграф 1 ДФЕС.
- 53 При тези обстоятелства разглежданата в главното производство правна уредба следва да се прецени с оглед на разпоредбите на ДФЕС в областта на свободата на установяване, които са пряко приложими към транспорта, а не през призмата на отнасящия се до транспорта дял от Договора (вж. в този смисъл решение *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:814, т. 33).
- 54 С оглед на гореизложеното на първия въпрос следва да се отговори, че член 2, параграф 2, буква г) от Директивата за услугите трябва да се тълкува в смисъл, че дейностите по прегледи за проверка на техническата изправност на превозни средства са изключени от приложното поле на посочената директива.

По втория въпрос

- 55 С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска от Съда да установи дали член 51, първа алинея ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че дейностите на центровете за проверка на техническата изправност на превозни средства като предвидените в приложимото законодателство на Каталония участват в упражняването на публична власт по смисъла на посочената разпоредба предвид правомощието за спиране от движение, с което разполагат операторите на тези центрове, когато при проверката на превозните средства бъде установена неизправност по отношение на безопасността, водеща до непосредствена опасност.

- 56 В самото начало трябва да се припомни, че Съдът вече е постановил, че що се отнася до дейностите на центровете за проверка на техническата изправност на превозни средства, упражнявани от частни организации в Португалия, решението за издаване на удостоверение за проверка на техническата изправност е лишено от самостоятелността при взимане на решение, характерна за упражняването на правомощия на публична власт, и се взима в рамките на контрол, упражняван от страна на държавата (вж. решение Комисия/Португалия, C-438/08, EU:C:2009:651, т. 41). Освен това Съдът посочва, че в рамките на своите дейности тези организации не разполагат с правомощие да упражняват принуда, като санкциите при неизпълнение на нормите относно прегледа на превозни средства се налагат от полицейските и съдебните органи (вж. решение Комисия/Португалия, C-438/08, EU:C:2009:651, т. 44).
- 57 В случая е важно да се отбележи, от една страна, че член 2 от Директива 2009/40 изрично предвижда, че когато държавите членки решат да възложат дейностите по проверка на техническата изправност на частни организации, последните трябва да се намират под прекия контрол на държавата.
- 58 Именно този държавен контрол е въведен с разглежданата национална правна уредба, член 79, параграф 1, буква с) от Декрет № 30/2010, като се посочва, че решението за спиране от движение може да бъде прието само „в случаите, установени в приложимата правна уредба“, и „в съответствие с инструкциите и протоколите, приети от Agencia Catalana de Seguridad Industrial“.
- 59 От друга страна, следва да се констатира, че предвид предоставените от запитващата юрисдикция данни в отговор на искането за разяснения, отправено от Съда съгласно член 101 от процедурния му правилник, собственикът на спряно от движение превозно средство има възможност да подаде жалба пред технически оператор, длъжностно лице към администрацията, отговорна за надзора и контрола на центровете за проверка на техническата изправност на превозни средства, и че този оператор може да измени решението за спиране от движение. Освен това при възражение на собственика на превозното средство срещу спирането му от движение единствено органите на правителството на Generalidad de Cataluña, компетентни в областта на движението по пътищата, и полицията са оправомощени да приемат принудителни мерки или мерки за физическа принуда.
- 60 Следователно възможността за спиране на превозното средство от движение, с която разполагат операторите от центровете за проверка на техническата изправност при установяване на неизправности, които пораждат непосредствена опасност, подлежи на контрол от компетентните органи и не е свързана с каквото и да било принудително правомощие или правомощие за физическа принуда. Поради това тя не може да се смята сама по себе си за пряка и конкретна част от упражняването на публична власт.
- 61 От всички гореизложени съображения следва, че член 51, първа алинея ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че дейностите на центровете за проверка на техническата изправност на превозни средства като предвидените в разглежданото в главното производство законодателство не участват в упражняването на публична власт по смисъла на посочената разпоредба, независимо от обстоятелството, че операторите на тези центрове разполагат с правомощие за спиране от движение, когато при проверката на превозните средства бъде установена неизправност по отношение на безопасността, водеща до непосредствена опасност.

По третия и четвъртия въпрос

- 62 С третия и четвъртия си въпрос, които следва да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 49 ДФЕС допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, съгласно която дейността по извършване на прегледи

за проверка на техническата изправност на превозни средства е запазена само за операторите, които притежават предварително административно разрешение, за чието издаване операторите са задължени да спазват териториален план, съдържащ условие за минимално разстояние и максимален пазарен дял.

- 63 На първо място, що се отнася до условието за получаване на предварително административно разрешение за упражняване на дейност по извършване на прегледи за проверка на техническата изправност на превозни средства, Съдът вече е имал повод да постанови, че Директива 2009/40 не съдържа никаква разпоредба относно условията за достъп до тази дейност (вж. в този смисъл решение Комисия/Португалия, C-438/08, EU:C:2009:651, т. 26).
- 64 При липсата на хармонизация в тази област обаче държавите членки са компетентни да определят тези условия, но са длъжни все пак да упражняват своята компетентност в тази област при спазване на гарантираните от ДФЕС основни свободи (вж. в този смисъл решение Nasiopoulos, C-575/11, EU:C:2013:430, т. 20 и цитираната съдебна практика).
- 65 В случая се налага констатацията, че член 2 от Директива 2009/40 изрично потвърждава тази компетентност на държавите членки, като уточнява, че прегледите за проверка на техническата изправност на превозни средства могат да бъдат извършвани от определени от държавата и оправомощени за тази цел частни организации или предприятия, които действат под неин контрол.
- 66 Следователно, макар правото на Съюза да допуска възможността държавата членка да предвиди издаване на предварително разрешение за дейност по извършване на прегледи за проверка на техническата изправност на превозни средства, това не отменя задължението тази лицензионна схема, както е посочено в точка 64 от настоящото решение, да съответства на правото на Съюза, и по-специално на член 49 ДФЕС.
- 67 Всъщност следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда член 49 ДФЕС не допуска ограничения на свободата на установяване, т.е. всяка национална мярка, която може да затрудни или да направи по-слабо привлекателно упражняването на гарантираната с ДФЕС свобода на установяване от страна на гражданите на Съюза. Понятието за 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 Съюза (вж. в този смисъл решение SOA Nazionale Costruttori, C-327/12, EU:C:2013:827, т. 45 и цитираната съдебна практика).
- 68 В случая разглежданата в главното производство национална правна уредба обуславя издаването на предварително административно разрешение от спазването на изискванията, между центровете на едно и също предприятие или обединение от предприятия да се спазват определени минимални разстояния и никой от тях да не притежават пазарен дял, по-голям от 50 %.
- 69 Затова, следва да се констатира, че предвид цитираната в точка 67 от настоящото решение съдебна практика тези правила могат да затруднят или да възпрепятстват операторите от други държави членки да упражняват на територията на автономна област Каталония дейност чрез постоянен обект.
- 70 Следователно тази правна уредба представлява ограничение на свободата на установяване по смисъла на член 49 ДФЕС.
- 71 При тези обстоятелства следва да се провери, на второ място, дали разглежданите в главното производство разпоредби могат да бъдат обективно обосновани.

- 72 Действително, съгласно постоянната практика на Съда ограниченията на свободата на установяване, които се прилагат без дискриминация с оглед на гражданството, могат да бъдат обосновани с наложителни причини, свързани с обществения интерес, при условие че могат да гарантират осъществяването на преследваната цел и че не надхвърлят необходимото за нейното постигане (вж. в този смисъл решение *Ottica New Line di Accardi Vincenzo*, C-539/11, EU:C:2013:591, т. 33 и цитираната съдебна практика).
- 73 По главното производство следва да се констатира, на първо място, че разглежданата национална правна уредба се прилага без разлика към всички оператори.
- 74 На второ място, що се отнася до преследваните с посочената правна уредба цели, *Generalidad de Cataluña* и испанското правителство изтъкват, че като позволява подходящо териториално покритие, гарантира качество на услугата и насърчава конкуренцията, целите на тази уредба, както следва изрично от преамбюла към Декрет № 45/2010, са едновременно защита на потребителите и гарантиране на безопасността на движението по пътищата. Според постоянната практика на Съда обаче както защитата на потребителите (вж. в този смисъл решения *Attanasio Group*, C-384/08, EU:C:2010:133, т. 50 и *Essent* и др., C-105/12—C-107/12, EU:C:2013:677, т. 58), така и необходимостта да се гарантира безопасността на движението по пътищата (решение Комисия/Португалия, C-438/08, EU:C:2009:651, т. 48 и цитираната съдебна практика) представляват наложителни причини, свързани с обществения интерес, които могат да обосноват ограниченията на свободата на установяване.
- 75 Ето защо е необходимо да се провери, на трето място, дали разглежданите в главното производство ограничителни условия, посочени в точка 68 от настоящото решение, са годни да гарантират постигането на преследваните цели и дали не надвишават необходимото за постигането им.
- 76 По-специално е важно да се провери дали начинът, по който разглежданата в главното производство национална правна уредба постига посочените цели, не е непоследователен. Всъщност съгласно практиката на Съда отделните приложими норми, както и цялото национално законодателство са в състояние да гарантират осъществяването на търсената цел единствено ако действително отговарят на грижата за съгласуването ѝ и систематично постигане (вж. в този смисъл решение *Ottica New Line di Accardi Vincenzo*, C-539/11, EU:C:2013:591, т. 47 и цитираната съдебна практика).
- 77 В това отношение в крайна сметка националният съд, който единствен е компетентен да преценява фактите по спора в главното производство и да тълкува националното законодателство, трябва да определи дали и в каква степен то отговаря на тези изисквания. При все това Съдът, от който се иска да предостави полезен отговор на запитващата юрисдикция, е компетентен да ѝ даде указания, изведени от преписката по делото по главното производство и от представените пред него писмени и устни становища, като тези указания са от такова естество, че да позволят на националната юрисдикция да се произнесе (решение *Sokoll-Seebacher*, C-367/12, EU:C:2014:68, т. 40 и цитираната съдебна практика).
- 78 В случая първото условие, което се изразява, както следва от член 75, параграф 1 от Декрет № 30/2010, в спазването на минимални разстояния между центровете за проверка на техническата изправност на превозните средства, имало за цел, както е посочено в преамбюла на Декрет № 45/2010, да насърчи операторите да се установят в изолираните райони от територията. Въпреки това, като налага спазване на минимални разстояния между центровете, принадлежащи не на конкурентни предприятия, а на едно и също предприятие или обединение от предприятия, от предоставените на Съда данни по никакъв начин не е видно, че това условие само по себе си би позволило да се постигне тази цел, още повече че в съдебното заседание *Generalidad de Cataluña* не сочи, че тези оператори биха били длъжни да се установят в посочените изолирани зони.

- 79 Що се отнася до второто условие, с което се забранява на операторите да притежават дял над 50 % на пазара на услугите по извършване на прегледи за проверка на техническата изправност на превозни средства, от разглежданата в главното производство национална правна уредба следва, че това условие е предназначено да гарантира качеството на услугите по проверка на техническата изправност и впоследствие да гарантира защитата на потребителите.
- 80 Това условие обаче, доколкото може да окаже въздействие върху предишната дейност на центрите за проверка на техническата изправност на превозните средства в Каталония, както и върху структурата на пазара, не изглежда изначално годно да допринесе за защитата на потребителите.
- 81 В това отношение следва да се отбележи, що се отнася до целта, свързана с качеството на услугата, че съдържанието на услугите по извършване на прегледи за проверка на техническата изправност на превозни средства е предмет на хармонизация на равнището на Съюза, както посочва генералният адвокат в точка 75 от заключението си.
- 82 В действителност член 1, параграф 2 от Директива 2009/40 във връзка с приложения I и II от нея предвижда точна рамка на превозните средства, подлежащи на проверка, на периодичността на проверката и задължителните пунктове на проверка, така че както по същество се подчертава в съображение 26 от посочената директива, да се гарантира стандарт на качество на услугите по извършване на прегледи за проверка на техническата изправност на превозни средства в рамките на Съюза. Съгласно съображение 5 от същата директива тази рамка определя минимални стандарти и методи, които трябва да се имат предвид при проверката на пропорционалността.
- 83 Следователно запитващата юрисдикция следва да провери дали двете условия за разрешаване на упражняването на дейността по извършване на прегледи за проверка на техническата изправност на превозни средства, установени в разглежданата в главното производство правна уредба, са годни да гарантират постигането на целите за защита на потребителите и пътната безопасност по последователен и систематичен начин.
- 84 Предвид гореизложените съображения на третия и четвъртия въпрос следва да се отговори, че член 49 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която обуславя разрешението за откриване на центрове за проверка на техническата изправност на превозни средства от предприятие или обединение от предприятия, от изискването от една страна, да има минимално разстояние между този център и вече разрешените центрове на това предприятие или обединение от предприятия, и от друга страна, посоченото предприятие или обединение от предприятия да не притежава, ако бъде издадено такова разрешение, пазарен дял над 50 %, освен ако се установи, а това следва да бъде направено от запитващата юрисдикция, че това условие е действително подходящо за постигане на целите за защита на потребителите и пътната безопасност и не надвишава необходимото за тази цел.

По съдебните разноски

- 85 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

- 1) Член 2, параграф 2, буква г) от Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 година относно услугите на вътрешния пазар трябва да се тълкува в смисъл, че дейностите по прегледи за проверка на техническата изправност на превозни средства са изключени от приложното поле на посочената директива.
- 2) Член 51, първа алинея ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че дейностите на центрите за проверка на техническата изправност на превозни средства, посочени в разглежданото в главното производство законодателство, не участват в упражняването на публична власт по смисъла на посочената разпоредба, независимо от обстоятелството, че операторите на тези центрове разполагат с правомощия за спиране от движение, когато при проверката на превозните средства бъде установена неизправност по отношение на безопасността, водеща до непосредствена опасност.
- 3) Член 49 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като разглежданата в главното производство, която обуславя разрешението за откриване на центрове за проверка на техническата изправност на превозни средства от предприятие или обединение от предприятия, от изискването от една страна, да има минимално разстояние между този център и вече разрешените центрове на това предприятие или обединение от предприятия, и от друга страна, посоченото предприятие или обединение от предприятия да не притежава, ако бъде издадено такова разрешение, пазарен дял над 50 %, освен ако се установи, а това следва да бъде направено от запитващата юрисдикция, че това условие е действително подходящо за постигане на целите за защита на потребителите и пътната безопасност и не надвишава необходимото за тази цел.

Подписи