



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NILSE WAHLA
přednesené dne 3. června 2015¹

Věc C-168/14

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

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Tribunal Supremo (Španělsko)]

„Směrnice 2006/123/ES — Služby na vnitřním trhu — Směrnice 2009/40/ES — Technické prohlídky motorových vozidel — Pravidla použitelná na služby v oblasti dopravy — Svoboda usazování — Činnost povolená soukromým subjektům — Výkon veřejné moci — Požadavky na zeměpisnou polohu a podíl na trhu“

1. Dobře fungující vnitřní trh předpokládá odpovídající dopravní možnosti, které zase vyžadují, aby bezpečnost silničního provozu byla hlavní prioritou. Unijní politika totiž stanoví cíl spočívající v dosažení nulového počtu úmrtí do roku 2050².
2. Cílem pravidelných technických prohlídek motorových vozidel (dále jen „technické prohlídky vozidel“ nebo „TPV“) je zvýšení bezpečnosti silničního provozu. V projednávaném případě, který se mimo jiné týká slučitelnosti některých katalánských pravidel v oblasti TPV s unijním právem, provádějí TPV soukromí provozovatelé namísto orgánů veřejné správy. V této souvislosti žádá Tribunal Supremo (Nejvyšší soud Španělska) o vodítka k řadě otázek, konkrétně k i) použitelnosti tzv. směrnice o službách³; ii) pojmu „výkon veřejné moci“ a iii) slučitelnosti katalánského povolenáčního režimu pro provádění TPV s unijními pravidly v oblasti volného pohybu.
3. Stručně řečeno zastávám názor, že členské státy mají nejlepší předpoklady pro rozhodnutí, *zda* dovolí soukromým provozovatelům provádět TPV a *jak* budou danou činnost regulovat, *za předpokladu*, že bude dodrženo unijní právo. V projednávaném případě se z níže uvedených důvodů obávám, že unijní právo zcela dodrženo nebylo.

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Bílá kniha Komise ze dne 28. března 2011 (COM(2011) 144 final), „Plán jednotného evropského dopravního prostoru – vytvoření konkurenceschopného dopravního systému účinně využívajícího zdroje“, oddíl 2.5, bod 9.

3 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36).

I – Právní rámec

A – Unijní právo

1. Směrnice o službách

4. Podle čl. 2 odst. 1 směrnice o službách („Oblast působnosti“) se směrnice vztahuje na služby poskytované poskytovateli usazenými v některém členském státě až na určité výjimky stanovené v čl. 2 odst. 2. Směrnice se podle čl. 2 odst. 2 písm. d) nevztahuje na „služby v oblasti dopravy [...] spadající do oblasti působnosti [hlavy VI SFEU]“ a podle čl. 2 odst. 2 písm. i) ani na „činnosti spojené s výkonem veřejné moci podle článku [51 SFEU]“.

5. Článek 3 odst. 3 směrnice o službách („Vztah k ostatním právním předpisům Společenství“) stanoví, že „členské státy použijí ustanovení směrnice v souladu s ustanoveními týkajícími se práva usazování a volného pohybu služeb“.

2. Směrnice 2009/40⁴

6. Směrnice 2009/40 byla přijata na základě článku 71 ES (nyní článek 91 SFEU) a zrušila směrnici 96/96⁵.

7. Článek 1 odst. 1 a článek 2 směrnice 2009/40 (pod nadpisem „Obecná ustanovení“) stanoví, že motorová vozidla registrovaná v členském státě musí být přistavována k technickým prohlídkám v souladu se směrnicí. Tyto technické prohlídky musí provádět členský stát nebo veřejný orgán, který byl státem tímto úkolem pověřen, nebo subjekty či zařízení určené státem a pod jeho přímým dozorem, včetně soukromých subjektů.

B – Španělské právo

8. V Katalánsku jsou pravidelné TPV upraveny v člancích 34 až 38 zákona č. 12/2008⁶. Podle článku 35 tohoto zákona mezi povinnosti provozovatelů stanic technické kontroly patří mimo jiné fyzické provádění technických prohlídek vozidel a zabránění užívání vozidel, která po své prohlídce vykazují bezpečnostní nedostatky vyvolávající bezprostřední nebezpečí. Zatímco článek 36 tohoto zákona klade na tyto provozovatele určité požadavky, článek 37 se týká jejich povolování. Tyto požadavky jsou dále podrobněji rozvinuty v dekretech č. 30/2010⁷ a č. 45/2010⁸ (dále jen „napadené dekrety“).

4 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/40/ES ze dne 6. května 2009 o technických prohlídkách motorových vozidel a jejich přípojných vozidel (přepracované znění) (Úř. věst. 2009, L 141, s. 12).

5 — Směrnice Rady 96/96/ES ze dne 20. prosince 1996 o sblížení právních předpisů členských států týkajících se technických prohlídek motorových vozidel a jejich přípojných vozidel (Úř. věst. 1997, L 46, s. 1).

6 — Ley 12/2008, de 31 de julio, de seguridad industrial, BOE č. 204 ze dne 23. srpna 2008.

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 č. 5582 ze dne 8. března 2010.

8 — Decreto 45/2010, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Plan territorial de nuevas estaciones de inspección de vehículos de Cataluña para el periodo 2010–2014, DOGC č. 5600 ze dne 1. dubna 2010.

9. Článek 73 dekretu č. 30/2010 konkrétně stanoví, že stanice technické kontroly musí být v souladu s územním plánem. Článek 74 uvedeného dekretu dále vylučuje, aby jakýkoli oprávněný podnik (nebo skupina podniků⁹) měl podíl na trhu vyšší než 50 %¹⁰. Článek 75 navíc stanoví minimální přípustné vzdálenosti mezi stanicemi technické kontroly, pro něž má povolení tentýž podnik nebo tatáž skupina podniků¹¹.

II – Skutkové okolnosti, řízení a předběžné otázky

10. Dne 5. května 2010 podala společnost OCA Inspección Técnica de Vehículos SA (dále jen „společnost OCA“), která je provozovatelem stanice technické kontroly, žalobu kanceláři Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Vrchní soud Katalánska), ve které požadovala soudní přezkum napadených dekretů. Společnost OCA zejména tvrdila a tvrdí, že podmínky spojené s povolovacím režimem pro provádění TPV odporují směrnici o službách a článku 49 SFEU.

11. Další čtyři provozovatelé stanic technické kontroly, konkrétně společnosti Grupo Itevelesa SL (dále jen „společnost Itevelesa“), Applus Iteuve Technology (dále jen „společnost Applus“), Certio ITV SL (dále jen „společnost Certio“) a Asistencia Técnica Industrial SAE (dále jen „společnost ATI“), jakož i Generalidad de Cataluña (vláda Katalánska, dále jen „Generalidad“), předložily vyjádření ve prospěch zákonnosti napadených dekretů.

12. Rozsudkem ze dne 25. dubna 2012 Tribunal Superior de Justicia vyhověl žalobě společnosti OCA, když zaujal názor, že povolovací režim byl v rozporu se španělskou právní úpravou provádějící směrnici o službách. V návaznosti na to pak zrušil řadu ustanovení dekretu č. 30/2010, jakož i celý dekret č. 45/2010.

13. Generalidad proti uvedenému rozsudku opravný prostředek k předkládajícímu soudu nepodala. Čtyři další provozovatelé stanic technické kontroly tak nicméně učinili. Dne 15. ledna 2014 Generalidad požádala předkládající soud o přiznání statusu žalovaného v odvolacím řízení. Tribunal Supremo této žádosti vyhověl dne 20. ledna 2014.

14. Tribunal Supremo si zaprvé není jist výkladem pojmu „služby v oblasti dopravy“. Zadruhé soud požaduje vodítka k otázce, zda provozovatelé stanic technické kontroly vykonávají činnost, již lze označit za „veřejnou moc“. Nakonec má předkládající soud pochybnosti i o samotné možnosti použít povolovací režim pro provádění TPV, jakož i určitých požadavků v rámci tohoto režimu souvisejících zejména s minimálními vzdálenostmi a držením určitého podílu na trhu (dále jen „sporné požadavky“). Předkládající soud, maje pochybnosti stran slučitelnosti napadených dekretů s unijním právem, se rozhodl přerušit řízení a předložit Soudnímu dvoru k rozhodnutí následující předběžné otázky:

- „1. Vylučuje čl. 2 odst. 2 písm. [d)] [směrnice o službách] z rozsahu její působnosti činnosti spojené s technickými prohlídkami vozidel, jestliže vnitrostátní právo stanoví, že tyto činnosti mají být prováděny soukromými obchodními subjekty pod dohledem správních orgánů členského státu?
2. Je-li odpověď na předchozí otázku záporná (tedy spadají-li činnosti spojené s technickými prohlídkami vozidel v zásadě do působnosti [směrnice o službách]), může se použít důvod vyloučení stanovený v čl. 2 odst. 2 písm. i) této směrnice, a to na základě skutečnosti, že

9 — Podle čl. 36 písm. b) zákona č. 12/2008 je pojem „podnik nebo skupina podniků“ pro účely daného zákona vymezen jinde v rámci španělské právní úpravy. Předkládající soud nepovažoval za nutné poskytnout Soudnímu dvoru definici daného pojmu podle vnitrostátního práva.

10 — Podíl provozovatele na trhu se určuje v závislosti na počtu kontrolních linek povolených pro stanice technické kontroly, které má každý provozovatel, ve vztahu k celkovému počtu těchto linek existujících v Katalánsku (viz čl. 74 odst. 2 dekretu č. 30/2010).

11 — Tyto minimální vzdálenosti jsou – obecně řečeno – 4 km v obcích s více než 30 000 obyvateli, 20 km v jiných částech Katalánska, a 10 km ve smíšených situacích. Pro stanice, které v době vstupu dekretu č. 45/2010 v platnost byly již v provozu, mohou být vzdálenosti sníženy až o 20 %.

soukromé subjekty poskytující tuto službu jsou oprávněny jako bezpečnostní opatření nařídit odstavení vozidel vykazujících takové bezpečnostní nedostatky, že jejich provoz by představoval bezprostřední nebezpečí?

3. Jestliže je [směrnice o službách] použitelná na činnosti spojené s technickými prohlídkami vozidel, dovoluje její výklad ve spojení s článkem 2 [směrnice 2009/40] (nebo s obdobným ustanovením dřívější směrnice 96/96/ES) podmínit v každém případě tyto činnosti předchozím správním povolením? Ovlivňují odpověď závěry uvedené v bodě 26 rozsudku [Soudního dvora] ze dne 22. října 2009 [Komise v. Portugalsko, C-438/08, EU:C:2009:651]?
4. Je vnitrostátní právní úprava, která podřizuje počet povolení pro zařízení provádějící technické prohlídky vozidel obsahu územního plánu, jenž mezi důvody omezení počtu těchto povolení uvádí zajištění přiměřeného územního pokrytí, zajištění kvality služby a podporu hospodářské soutěže mezi provozovateli, a obsahuje za tím účelem prvky hospodářského plánování, slučitelná s články 10 a 14 [směrnice o službách] a případně – není-li daná směrnice použitelná – s článkem 43 ES (nyní článek 49 SFEU)?“

15. Dopisem ze dne 28. ledna 2015 vyzval Soudní dvůr na základě článku 101 jednacího řádu předkládající soud, aby objasnil některé otázky související s použitelným vnitrostátním právním rámcem ve lhůtě do 24. února 2015. Dopisem ze dne 23. února 2015 poskytl Tribunal Supremo Soudnímu dvoru požadované informace.

16. Společnosti OCA, Itevelesa, Applus, Certio, ATI, jakož i Generalidad, španělská a švédská vláda a Komise předložily písemná vyjádření. Na jednání, které se konalo dne 19. března 2015, přednesly svá vyjádření společnosti OCA, Itevelesa, Applus, Certio, ATI, jakož i Generalidad, španělská, irská a švédská vláda a Komise.

III – Analýza

A – První otázka: použitelnost směrnice o službách

17. Tribunal Supremo označuje první otázku za „klíčovou“. Tribunal Supremo se v podstatě táže, zda je TPV „službou v oblasti dopravy“. Pro připomenutí, čl. 2 odst. 2 písm. d) směrnice o službách vylučuje z oblasti své působnosti takové služby, které namísto toho spadají do oblasti působnosti (nynější) hlavy VI SFEU. To odráží pravidlo zakotvené v čl. 58 odst. 1 SFEU¹².

18. Jak uvidíme, tato otázka ve skutečnosti není pro výsledek původního řízení zásadní. S ohledem na její potenciální význam pro budoucí případy se jí nicméně budu zabývat v plné šíři.

19. Od začátku bychom měli mít na paměti, že podle Smluv musí být v důsledku zvláštní povahy dopravy použítí zásad volného pohybu služeb dosaženo prováděním společné dopravní politiky¹³. I když se neodchýlíme od základních pravidel v oblasti volného pohybu, je předmětem pravidel týkajících se společné dopravní politiky provádět a doplňovat pravidla týkající se volného pohybu služeb prostřednictvím společného postupu¹⁴.

12 — Podle čl. 3 odst. 3 směrnice o službách – který kodifikuje zásadu, že hierarchicky nižší prameny práva mají být vykládány v souladu s hierarchicky vyššími prameny práva (v tomto smyslu viz rozsudek Soudního dvora ze dne 26. června 2007, *Ordre des barreaux francophones a germanophone a další*, C-305/05, EU:C:2007:383, bod 28) – musí být čl. 2 odst. 2 písm. d) vykládán v souladu s čl. 58 odst. 1 SFEU.

13 — Viz rozsudek ze dne 22. prosince 2010, *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:814, bod 30.

14 — Viz rozsudek ze dne 4. dubna 1974, *Komise v. Francie*, C-167/73, EU:C:1974:35, bod 25.

20. Hlava VI SFEU nedefinuje, co představuje službu v oblasti dopravy. V případě neexistence obecné definice v primárním právu lze nalézt v sekundárním právu přijatém na základě hlavy VI SFEU konkrétní definice služeb, které spadají do oblasti působnosti daných právních předpisů.

21. Zaměříme-li se na posuzovanou problematiku, přestože směrnice 96/96 harmonizuje pravidla v oblasti technických prohlídek motorových vozidel a jejich přípojných vozidel, „[...] neobsahuje žádné ustanovení týkající se pravidel pro *přístup* k činnostem technické kontroly motorových vozidel“¹⁵. To platí i pro směrnici 2009/40. Jinými slovy, oprávnění pro zahájení činnosti jako provozovatel stanice technické kontroly – na rozdíl od hmotněprávních pravidel použitelných na samotné kontroly – není předmětem harmonizace v rámci směrnice 2009/40. *A fortiori* totéž platí i pro poskytování služeb nabízených v průběhu dané činnosti. Pokud by tedy byla TPV označena za „službu v oblasti dopravy“ podle čl. 58 odst. 1 SFEU, bylo by nutno vyvodit závěr, že unijní právo v současnosti nezajišťuje svobodu poskytování služeb v oblasti TPV¹⁶.

22. Otázku, co představuje „službu v oblasti dopravy“, je proto nutné vykládat obezřetně. To platí zejména v případě služeb, které jsou pouze doprovodné, doplňkové nebo jen okrajově souvisejí s dopravou. Znamená to ovšem, že bychom měli přijmout vysloveně úzké pojetí daného pojmu? Tato otázka je důležitá. Domnívám se, že s ohledem na skutečnost, že pravidla v oblasti společné dopravní politiky *provádějí a doplňují* pravidla v oblasti volného pohybu služeb (viz bod 19 výše), by bylo problematické chápat hlavu VI SFEU – i s ohledem na čl. 58 odst. 1 SFEU – jako „výjimku“ z pravidel v oblasti volného pohybu, kterou by tím pádem bylo nutné vykládat restriktivně¹⁷.

23. Většina účastníků, kteří předložili vyjádření, tvrdí, že TPV podporuje bezpečnost dopravy, což je oblast politiky výslovně zmíněná v čl. 91 odst. 1 písm. c) SFEU. Tito účastníci poukazují na skutečnost, že směrnice 96/96, směrnice 2009/40 a směrnice 2014/45¹⁸ byly přijaty na základě článku 71 ES (nebo jeho novelizovaného znění). Praxe unijního zákonodárce tudíž přesvědčivě naznačuje, že TPV je službou v oblasti dopravy.

24. Přestože se daných argumentů neztímám, při vši úctě musím poukázat na to, že zaprvé nemůže být argumentace založená na právním základu směrnice rozhodující, pokud daná směrnice harmonizuje pouze *obsah* dotčené služby, nikoli však už její skutečné poskytování (*přístup*). Zadruhé důvody pro přijetí legislativních opatření podle hlavy VI SFEU nejsou vždy jasné nebo konzistentní. Pro ilustraci lze uvést, že zatímco pravidla v oblasti dob řízení a dob odpočinku se přijímají na základě článku 71 ES¹⁹, pravidla v oblasti přepravy zvířat nikoli²⁰. Oboje se nepopíratelně týká dopravy. V této souvislosti mám za to, že právní základ unijního právního předpisu nemůže být jediným rozhodujícím faktorem pro určení, co představuje dopravní službu²¹.

15 — Viz rozsudek ze dne 22. října 2009, Komise v. Portugalsko, C-438/08, EU:C:2009:621, bod 26. Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

16 — Viz *mutatis mutandis* rozsudek Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, body 31 a 32.

17 — Zdá se, že ve stanovisku ve věci Komise v. Řecko, C-251/04, EU:C:2006:565 (body 28 a 29) se generální advokátka Sharpston přiklonila k myšlence, že by pojem „služba v oblasti dopravy“ měl být vykládán úzce. Pro komplexnější přístup viz stanovisko generálního advokáta Cruze Villalóna ve věci Yellow Cab Verkehrsbetriebs, C-338/09, EU:C:2010:568, poznámka pod čarou 10. Ani na jednu stranu se nepřiklání Barnard, C. „Unravelling the Services Directive“, 45 C. M. L.Rev. [2008] 2, s. 341.

18 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/45/EU ze dne 3. dubna 2014 o pravidelných technických prohlídkách motorových vozidel a jejich přípojných vozidel a o zrušení směrnice 2009/40/ES (Úř. věst. 2014, L 127, s. 51).

19 — Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 561/2006 ze dne 15. března 2006 o harmonizaci některých předpisů v sociální oblasti týkajících se silniční dopravy, o změně nařízení Rady (EHS) č. 3821/85 a (ES) č. 2135/98 a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3820/85 (Úř. věst. 2006, L 102, s. 1).

20 — Viz nařízení Rady (ES) č. 1/2005 ze dne 22. prosince 2004 o ochraně zvířat během přepravy a souvisejících činností a o změně směrnice 64/432/EHS a 93/119/ES a nařízení (ES) č. 1255/97 (Úř. věst. 2005, L 3, s. 1). Toto nařízení bylo přijato na základě článku 37 ES.

21 — V tomto ohledu bych rád připomenul, že unijní zákonodárce disponuje širokým prostorem pro uvážení v souvislosti s přijetím příslušných společných pravidel v oblasti dopravy. Pracovní doba autodopravců do tohoto prostoru spadá: viz rozsudek ze dne 9. září 2004, Španělsko a Finsko v. Parlament a Rada, C-184/02 a C-223/02, EU:C:2004:497, body 29 a 30, 33 až 36, a 39 až 41.

25. TPV pravděpodobně nepředstavuje skutečnou dopravní službu, nýbrž službu, která je k dopravní službě doplňková nebo sekundární. S ohledem na doplňkovou povahu ve vztahu ke skutečné dopravě je status takové služby nejasný. Pro ilustraci, ve věci Bowden a další²² Soudní dvůr konstatoval, že s ohledem na směrnici upravující pracovní dobu, která se nevztahuje na sektor silniční dopravy, spadá kancelářský personál pracující v rámci služby balíkové přepravy do tohoto sektoru. Vzhledem ke specifické povaze daného případu, který se týkal pracovněprávního sporu, si nicméně nemyslím, že lze z daného rozsudku něco zásadního vyvozovat.

26. V článku 58 odst. 1 SFEU jsou uvedeny „služby v oblasti dopravy“, což se mi z hlediska působnosti jeví jako poněkud širší koncept než „dopravní služby“. Alespoň v určitých mezích by do nich bylo možné zahrnout služby, které jsou ve vztahu k dopravě doplňkové nebo sekundární.

27. Některé body odůvodnění směrnice o službách mohou danou problematiku osvětlit. Na jednu stranu bod 21 odůvodnění – kde je uveden poněkud užší pojem „dopravní služby“ – vysvětluje, že tyto zahrnují „městsk[ou] doprav[u], taxislužb[u], sanitní služ[by] a přístavní služ[by]“ a „z oblasti působnosti [směrnice o službách] by měly být vyloučeny“. Na druhou stranu bod 33 odůvodnění výslovně uvádí, že „[s]lužby, na něž se vztahuje tato směrnice, se týkají širokého spektra neustále se vyvíjejících činností, včetně služeb poskytovaných podnikům, jako jsou [...] pronájem vozidel, a cestovní kanceláře“²³.

28. Vzhledem k těmto skutečnostem a k chybějící jasné definici v psaném právu se domnívám, že „služba v oblasti dopravy“ musí spočívat ve fyzickém aktu přemístování osob nebo zboží z jednoho místa na druhé prostřednictvím vozidla, letadla nebo plavidla, nebo s ním musí být neodmyslitelně spojena. Pokud dotčená služba nezahrnuje z větší části skutečnou dopravu, pouhá skutečnost, že může být určitým způsobem spojena s dopravou, sama o sobě neznamená, že by tak měla být kvalifikována. Jinak by hrozilo nebezpečí, že čl. 2 odst. 2 písm. d) směrnice o službách získá příliš širokou oblast působnosti, čímž směrnice ztratí smysl. Jakkoli možná bude následující příklad naprosto zřejmý, služby obecné spotřeby nacházející se zpravidla na rušných hlavních železničních nádražích, jako jsou opravy obuvi a klíčů, nejsou, kromě svého umístění, spojeny s dopravou.

29. Tato logika by nicméně neměla být mylně pochopena jako vyslovení se pro úzké pojetí pojmu „služba v oblasti dopravy“. Ze znění čl. 91 odst. 1 SFEU lze usuzovat, že některé faktory mohou spojovat službu, která sama o sobě dopravu nezahrnuje, s oblastí dopravy z důvodu, že je pro dopravu nezbytná. Bezpečnost dopravy se zdá být právě takovým faktorem, neboť jejím smyslem je zlepšení dopravy pro všechny.

30. Z níže uvedených důvodů proto dospívám k závěru, že TPV představuje službu v oblasti dopravy.

31. Je sice pravda, že TPV nepochybně nemůže zahrnovat skutečnou dopravu, nýbrž pouze službu, která je vůči skutečné dopravě doplňková či nepřímá. Pokud ovšem technická kontrola vozidla ukáže, že vozidlo vykazuje nebezpečné nedostatky, může být používání daného vozidla pro účely dopravy právně znemožněno²⁴. Jinými slovy se TPV zdá být *nezbytným předpokladem* pro dopravu. TPV jako taková navíc přispívá k bezpečnosti dopravy ve prospěch všech účastníků provozu. Je tudíž neodmyslitelně spjata s dopravou. Naopak uvedeme-li příklad služeb ve formě pronájmu auta, jenž má pravděpodobně rovněž doplňkovou povahu ve vztahu k dopravě, nájemní smlouva jako taková není nezbytným předpokladem pro dopravu, nýbrž pouze právním způsobem (jedním z mnoha) poskytování dopravních prostředků.

22 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. října 2001, Bowden a další, C-133/00, EU:C:2001:514, body 38 až 40.

23 — Kurzíva provedena autorem tohoto stanoviska. K této problematice dále stanoví Příručka Komise k provedení směrnice o službách na s. 12, že „[v]yloučení dopravních služeb se netýká služeb, které nejsou dopravními službami jako takovými, např. služby autoškol, stěhovací služby, pronájem vozidel, pohřební služby nebo služby v oblasti leteckého snímkování. Nezahrnuje ani obchodní činnosti v přístavech nebo na letištích, např. obchody a restaurace.“

24 — V předkládacím usnesení je uvedeno, že může být nařízeno odstavení vozidla, pokud vykazuje bezpečnostní nedostatky (v této souvislosti viz čl. 7 odst. 2 písm. c) a čl. 9 odst. 3 směrnice 2014/45).

32. Vzhledem k tomuto závěru nezáleží na tom, že TPV lze rovněž připodobnit k certifikaci, technickému dozoru a/nebo testům, na které se směrnice o službách v zásadě vztahuje²⁵. Není totiž vyloučeno, že určitá služba bude zahrnovat certifikaci, technický dozor a/nebo testy a zároveň bude „službou v oblasti dopravy“. V případě takové hybridní situace by daná služba byla stále vyloučena z oblasti působnosti směrnice o službách, neboť čl. 2 odst. 2 písm. d) směrnice o službách (a čl. 58 odst. 1 SFEU) má podle mého názoru přednost před čl. 2 odst. 1.

33. Na základě výše uvedeného zastávám názor, že poskytování služeb v oblasti TPV spadá do oblasti působnosti hlavy VI SFEU. Volný pohyb služeb (čl. 58 odst. 1 SFEU) ani směrnice o službách (čl. 2 odst. 2 písm. d)) se tudíž nepoužijí. Vzhledem k tomu, že směrnice 2009/40 neharmonizuje poskytování služeb v oblasti TPV, nemůže ani vést ke zpochybnění posuzované katalánské právní úpravy.

34. Aby však Tribunal Supremo mohla být poskytnuta užitečná odpověď, která by mu umožnila v projednávaném případě rozhodnout, je nezbytné jít nad rámec znění první otázky. Skutečnost, že se s v rámci čl. 58 odst. 1 SFEU nepoužije volný pohyb služeb, totiž nevylučuje použitelnost článku 49 SFEU o svobodě usazování. Dané ustanovení se vztahuje přímo na dopravu²⁶. Předkládající soud příznačně zmiňuje článek 49 SFEU v rámci čtvrté otázky.

35. Vzhledem k tomu, že činnost TPV spadá pod pojem „usazování“²⁷, měl by Soudní dvůr odpovědět na první otázku v tom smyslu, že taková činnost spadá do oblasti působnosti článku 49 SFEU.

36. A konečně vzhledem k tomu, že společnosti Applus a ATI vznášejí otázku přípustnosti, mělo by být zřejmé, že řešení, které navrhuji – tedy odpovědět na předběžné otázky na základě ustanovení o svobodě usazování, a nikoli na základě směrnice o službách – nemá vliv na pravomoc Soudního dvora. Je sice pravda, že Soudní dvůr nemůže odpovědět na předběžné otázky o výkladu ustanovení *primárního* práva týkajících se volného pohybu osob, pokud se veškeré prvky ve všech relevantních aspektech nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu²⁸. V určitých případech nicméně nelze vyloučit přeshraniční účinky napadeného vnitrostátního právního předpisu²⁹. Tak tomu je především v případě právní úpravy, která zavádí povolovací režim, čímž omezuje počet hospodářských subjektů, a klade na tyto subjekty určité požadavky týkající se například zeměpisné vzdálenosti. Takové případy byly zpravidla posuzovány s ohledem na svojí podstatu³⁰, přičemž nejpřesvědčivějším důvodem byla skutečnost, že dotčená právní úprava mohla reálně vyvolávat přeshraniční účinky – přinejmenším to nebylo možné vyloučit. Vzhledem k tomu, že posuzovaný katalánský režim je právě takových účinků schopen, zastávám názor, že pravomoc Soudního dvora zabývat se podstatou předběžných otázek je nedotčena.

25 — Viz zejména bod 33 odůvodnění a čl. 25 odst. 1 písm. b) směrnice o službách.

26 — V tomto smyslu viz rozsudek *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:814, bod 33. Dále viz také rozsudek ze dne 26. září 2013, *Ottica New Line di Accardi Vincenzo*, C-539/11, EU:C:2013:591, body 17 až 23.

27 — Srov. rozsudek ze dne 11. března 2010, *Attanasio Group*, C-384/08, EU:C:2010:133, bod 36.

28 — Viz rozsudek ze dne 13. února 2014, *Airpost Shuttle Express a další*, C-162/12 a C-163/12, EU:C:2014:74, body 41 až 43 a citovaná judikatura.

29 — Viz moje stanovisko ve spojených věcech *Venturini*, C-159/12 až C-161/12, EU:C:2013:529, bod 33.

30 — Viz rozsudek ve věci *Attanasio Group*, C-384/08, EU:C:2010:133, bod 24; rozsudky Soudního dvora ze dne 1. června 2010, *Blanco Pérez a Chao Gómez*, C-570/07 a C-571/07, EU:C:2010:300, body 39 a 40; *Venturini*, EU:C:2013:791, bod 26; a ze dne 21. června 2012, *Susisalo a další*, C-84/11, EU:C:2012:374, body 18 až 22.

B – Druhá otázka: výjimka pro „veřejnou moc“

37. Druhá otázka se zabývá všeobecně známou oblastí týkající se vynětí činností, které jsou považovány za výkon veřejné moci, z pravidel o volném pohybu. Otázka je formulována na základě předpokladu, že se na posuzovaný případ vztahuje směrnice o službách. S ohledem na mou odpověď na první otázku – a opět ve snaze poskytnout užitečnou odpověď – se nicméně domnívám, že by Soudní dvůr měl řešit tuto otázku z hlediska čl. 51 odst. 1 SFEU, jelikož dané ustanovení se rovněž dotýká svobody usazování.

38. Předkládající soud by chtěl v zásadě vědět, zda skutečnost, že provozovatelé stanic technické kontroly mohou nařídit odstavení vozidla, u něhož se má po neúspěšné technické kontrole za to, že představuje bezprostřední nebezpečí, znamená, že disponují veřejnou mocí ve smyslu čl. 51 odst. 1 SFEU.

39. Na tuto otázku lze bez dalšího odpovědět záporně.

40. Zprv je třeba připomenout, že článek 51 SFEU musí být jakožto výjimka ze svobody usazování vykládán restriktivně³¹. Zadruhé je tato výjimka omezena na činnosti, jež jsou samy o sobě přímo a konkrétně spjaty s výkonem veřejné moci³². Zatřetí zůstává Soudní dvůr skeptický vůči argumentům, že skutečná veřejná moc byla přenesena na soukromé osvědčovací orgány s tím účinkem, že se na ně bude vztahovat článek 51 SFEU³³.

41. Platí totiž, že rozhodnutí o osvědčení, která v podstatě pouze potvrzují výsledky technické prohlídky, nespádají do oblasti působnosti výjimky stanovené v článku 51 SFEU. Stejně tak pomocná a přípravná úloha svěřená soukromým subjektům nemůže být považována za činnost přímo a konkrétně spjatou s výkonem veřejné moci ve smyslu daného ustanovení³⁴.

42. To lze ilustrovat na příkladu řízení pro nesplnění povinnosti vyplývající ze směrnice 96/96 vedeného proti Portugalsku, kde probíhaly prohlídky v soukromé stanici technické kontroly ve dvou fázích. V první fázi provozovatel provedl technickou prohlídku vozidla. V druhé fázi potom provozovatel technickou kontrolu vozidla osvědčil nebo neosvědčil. Přestože Soudní dvůr neuvažoval, že by první fáze mohla představovat výkon veřejné moci, nevyloučil to v případě druhé fáze, neboť provozovatel z technických zjištění vyvodil právní následky. S ohledem na skutečnost, že provozovatelé stanic technické kontroly: i) postrádali rozhodovací nezávislost, ii) podléhali státnímu dozoru podle článku 2 směrnice 96/96; a iii) postrádali jakoukoli donucovací pravomoc (která zůstala v pravomoci donucovacích orgánů), se článek 45 ES na danou činnost nepoužil³⁵.

43. Společnosti Applus, ATI, Certio a Itevelesa tvrdí, že se projednávaný případ liší od případu ve věci Komise v. Portugalsko, nebo argumentují, že posuzovaná katalánská pravidla jsou slučitelná s daným rozsudkem.

44. Podle mého názoru není mezi projednávaným případem a případem ve věci Komise v. Portugalsko žádný právně relevantní rozdíl. Argument, že provozovatelé stanic technické kontroly nemají pouze přípravnou úlohu anebo že veřejná správa neprovádí „aktivní“ dozor nad jejich činností, není přesvědčivý. Článek 2 směrnice 96/96, jakož i článek 2 směrnice 2009/40 (a dále též čl. 4 odst. 2 směrnice 2014/45) totiž výslovně stanoví, že rozhodnou-li se státy uvolnit činnosti v oblasti TPV, musí

31 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. března 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, EU:C:2006:208, bod 45 a citovaná judikatura.

32 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. března 2011, Peñarroja Fa, C-372/09 a C-373/09, EU:C:2011:156, bod 42 a citovaná judikatura.

33 — Viz mimo jiné rozsudek ze dne 29. listopadu 2007, Komise v. Rakousko, C-393/05, EU:C:2007:722; ze dne 29. listopadu 2007, Komise v. Německo, C-404/05, EU:C:2007:723; a ze dne 12. prosince 2013, Soa Nazionale Costruttori, C-327/12, EU:C:2013:827.

34 — Viz rozsudek ve věci Soa Nazionale Costruttori, C-327/12, EU:C:2013:827, bod 53 a citovaná judikatura.

35 — V tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Portugalsko, C-438/08, EU:C:2009:651, body 38 až 45.

být soukromí provozovatelé stanic technické kontroly „pod [...] přímým dozorem [státu]“³⁶. Směrnice 2009/40 je poněkud skromnější, pokud jde o popis rozsahu dané kontroly³⁷. Některá z jejích ustanovení jsou nicméně ze své podstaty založena na myšlence dozoru³⁸. Skutečnost, že provozovatelé stanic technické kontroly mohou uzavřít pojištění nebo přijmout programy interního auditu, neznamená, že jednají nezávisle na dozoru státu ve smyslu uvedeného rozsudku.

45. Tato otázka byla v každém případě objasněna v rámci informací, které Soudnímu dvoru poskytl Tribunal Supremo. Z dané odpovědi se nyní jeví *zaprvé*, že vlastník vozidla, u něhož bylo nařízeno odstavení, může podat stížnost k technickému auditorovi – což je úřední osoba pověřená dozorem nad stanicemi technické kontroly – který může dané rozhodnutí zrušit. *Zadruhé* podle použitelných vnitrostátních předpisů může být rozhodnutí o odstavení vozidla přijato pouze „v situacích předvídaných v rámci použitelné právní úpravy, v souladu s pokyny a protokoly schválenými“ příslušným orgánem³⁹. Příslušná příručka pro kontrolu vozidel používá rozkazovacího způsobu, jenž poskytuje provozovatelům stanic technické kontroly málo možností pro uplatnění prostoru pro uvážení⁴⁰. *Zatřetí* Tribunal Supremo jasně stanoví, že ačkoli stanice technické kontroly mohou nařídit odstavení vozidla z důvodu bezpečnosti, výkon tohoto rozhodnutí náleží katalánské vládě či policii a stanice technické kontroly k němu nejsou oprávněny.

46. Na základě výše uvedeného a s ohledem na restriktivní výklad článku 51 SFEU se mohu bez dalšího ztotožnit s názorem Generalidad a Komise v tom smyslu, že provoz stanic technické kontroly nezahrnuje výkon veřejné moci. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr odpověděl na druhou otázku tak, že možnost provozovatelů soukromých stanic technické kontroly nařídit odstavení vozidel, u kterých jsou zjištěny takové bezpečnostní závady, které by při řízení představovaly bezprostřední nebezpečí, nepředstavuje výkon veřejné moci ve smyslu článku 51 SFEU v situaci, kdy vnitrostátní právo vyžaduje uložení takového opatření v návaznosti na technickou kontrolu, a v každém případě, pokud uplatnění donucovacích opatření za účelem odstavení automobilu náleží pouze donucovacím orgánům.

C – Třetí a čtvrtá otázka: povolovací režim a podmínky, které se s ním pojí

47. Podstatou třetí otázky Tribunal Supremo je, zda je slučitelné se směrnicí o službách vykládané ve spojení s článkem 2 směrnice 2009/40, aby členské státy uplatňovaly správní povolovací systém za účelem regulace provádění služeb v oblasti TPV. Tato otázka byla položena s ohledem na skutečnost, že ve věci Komise v. Portugalsko⁴¹ Soudní dvůr rozhodl, že přístup k činnostem technické kontroly vozidel není harmonizován směrnicí 96/96.

36 — Podle bodu 15 odůvodnění směrnice 2014/45 platí, že „[t]echnické prohlídky jsou svrchovanou činností, a proto by měly být prováděny členskými státy nebo veřejnoprávními či soukromými subjekty pověřenými prováděním takových prohlídek pod státním dozorem. Členské státy by měly být i nadále trvale odpovědné za provádění technických prohlídek, a to i tehdy, umožňuje-li vnitrostátní systém provádění technických prohlídek soukromým subjektům, včetně subjektů, které rovněž provádějí opravy vozidel.“ (kurzíva provedena autorem stanoviska).

37 — Na rozdíl od směrnice 2014/45; viz zejména článek 14 („Dozor nad stanicemi technické kontroly“), jakož i příloha V směrnice 2014/45.

38 — Jako např. článek 4 a 5 („Výjimky“) a zejména čl. 3 odst. 1 v následujícím znění: „Členské státy přijmou opatření, která považují za nezbytná, aby mohlo být prokázáno, že vozidlo prošlo technickou prohlídkou vyhovující alespoň ustanovením této směrnice.“

39 — Odkazují zde zejména na čl. 79 odst. 1 písm. c) deketu č. 30/2010, který cituje společnost OCA ve svém vyjádření. V odpovědi na žádost Soudního dvora o vysvětlení Tribunal Supremo uvádí, že místní orgán uvedený v daném ustanovení (Agencia Catalana de Seguridat Industrial) nikdy nevznikl a proto nevydal žádné pokyny. Předkládající soud nicméně odkazuje na příručku uvedenou v následující poznámce pod čarou, kterou vydala španělská ústřední státní správa.

40 — Viz *Manual de procedimiento de inspección de las estaciones I. T. V.*, leden 2012, s. 11, který stanoví, že „[p]okud v případě technické kontroly s negativním výsledkem vozidlo vykazuje takové závady, že jeho používání by znamenalo riziko pro jeho uživatele nebo pro ostatní uživatele veřejných komunikací, stanice technické kontroly *označí* tuto závadu za velmi vážnou (VVZ) a kontrolu za neúspěšnou“ (kurzíva provedena autorem tohoto stanoviska).

41 — C-438/08, EU:C:2009:651, bod 26.

48. Prostřednictvím čtvrté otázky se předkládající soud konkrétně táže, zda je slučitelné s články 10 a 14 směrnice o službách nebo případně s článkem 49 SFEU, pokud vnitrostátní právní úprava stanoví určité požadavky na minimální vzdálenost a tržní sílu z důvodu zajištění odpovídajícího územního pokrytí, zvýšení kvality služby a podpory hospodářské soutěže mezi provozovateli. Dané požadavky omezují počet dostupných povolení a, jak bylo potvrzeno na jednání, poskytují *de facto* teritoriální ochranu pro jejich držitele.

49. Vzhledem k tomu, že jsou dané otázky propojeny, poskytnu na ně společnou odpověď. Z důvodu uvedeného výše v bodě 37 se budu oběma otázkami zabývat z hlediska svobody usazování.

1. Povolovací režim jako takový

50. Je nepochybné, že členské státy mohou uplatňovat správní povolovací režim při regulaci činností v oblasti TPV.

51. Jak již bylo zmíněno, Soudní dvůr rozhodl, že směrnice 96/96 přístup k této činnosti neupravuje. To se přijetím směrnice 2009/40 nezměnilo. Vzhledem k tomu, že přístup k činnostem v oblasti TPV ani bezpečnost silničního provozu obecně nejsou předmětem harmonizace, mohou členské státy upravovat tyto oblasti způsobem, který považují za nejvhodnější⁴². Článek 2 směrnice 96/96 i článek 2 směrnice 2009/40 toto výslovně potvrzují, neboť stanoví, že technické prohlídky musí provádět subjekty či zařízení určené státem a pod jeho přímým dozorem, *včetně soukromých subjektů*.

52. Vnitrostátní správní povolovací režim nicméně musí být v souladu s unijním právem, zejména s článkem 49 SFEU.

53. Článek 49 ES zakazuje omezení svobody usazování, tj. jakékoli vnitrostátní opatření, které může státním příslušníkům Unie bránit ve výkonu svobody usazování zaručené Smlouvou nebo může tento výkon činit méně přitažlivým. „Omezení“ zahrnuje opatření přijatá členskými státy, která, ač používaná bez rozdílu, ovlivňují přístup na trh pro podniky z jiných členských států a narušují tak obchod uvnitř Unie⁴³.

54. Do této kategorie spadá právní úprava, která podmiňuje usazení poskytovatele služeb jiného členského státu předchozím vydáním povolení, neboť tato právní úprava může bránit využití svobody usazování takovým poskytovatelem, jelikož mu brání ve volném výkonu jeho činnosti prostřednictvím stále provozovny⁴⁴.

55. Posuzovaný katalánský povolovací režim zahrnuje systém předchozího vydávání povolení, který omezuje zřizování zastoupení, poboček nebo dceřiných společností – což je problematika konkrétně upravená článkem 49 SFEU. Podle Tribunal Supremo tato pravidla omezují počet provozovatelů TPV. Režim tudíž může bránit státním příslušníkům Unie ve výkonu svobody usazování jakožto provozovatelům TPV nebo může tento výkon činit méně přitažlivým, a představuje tak omezení ve smyslu článku 49 SFEU.

56. Podle doktríny uplatněné ve věci Gebhard musí omezení splňovat čtyři podmínky, aby byla slučitelná s unijním právem: při jejich použití nedochází k diskriminaci, požadavky musí být odůvodněny naléhavými důvody obecného zájmu, musí být způsobilé zajistit uskutečnění sledovaného cíle a nemohou překračovat meze toho, co je pro dosažení tohoto cíle nezbytné⁴⁵.

42 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. června 2013, Nasiopoulos, C-575/11, EU:C:2013:430, bod 20 a citovaná judikatura. Viz také obdobně rozsudek ze dne 10. února 2009, Komise v. Itálie, C-110/05, EU:C:2009:66, bod 61.

43 — Viz rozsudek Soa Nazionale Costruttori, C-327/12, EU:C:2013:827, bod 45 a citovaná judikatura.

44 — Viz rozsudek Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, EU:C:2013:591, bod 26 a citovaná judikatura.

45 — Rozsudek ze dne 30. listopadu 1995, Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, C-55/94, EU:C:1995:411, bod 37, a v tomto smyslu též rozsudek Komise v. Portugalsko, C-438/08, EU:C:2009:651, bod 46.

57. Katalánský povolovací režim není diskriminační (alespoň ne otevřeně), neboť neomezuje svobodu hospodářských subjektů usazených v jiném členském státě zřizovat zastoupení nebo být jinak usazeny v Katalánsku⁴⁶. Vzniká proto pouze otázka, zda je tento režim odůvodněný a přiměřený.

58. V této souvislosti odkazuje Tribunal Supremo na preambuli dekretu č. 45/2010⁴⁷. Soud se předběžně kloní k názoru, že cíl zvyšování bezpečnosti silničního provozu nemůže sám o sobě odůvodnit zavedení sporných požadavků, a klade si otázku, zda jiné naléhavé důvody obecného zájmu mohou poskytnout dostatečné odůvodnění⁴⁸ a zda jsou tyto požadavky v souladu se zásadou proporcionality.

59. Zdá se, že kromě společnosti OCA, švédské vlády, a pokud jde o sporné požadavky, Komise zastávají strany zúčastněné na jednání před Soudním dvorem názor, že posuzovaná katalánská pravidla mohou být odůvodněna již samotnou bezpečností silničního provozu.

60. Je nepochybné, že bezpečnost silničního provozu představuje podle judikatury Soudního dvora naléhavý důvod obecného zájmu⁴⁹. To platí též pro cíle v podobě vysoké kvality služby pro její příjemce⁵⁰ a nenarušené hospodářské soutěže, jejímž cílem je v konečném výsledku chránit spotřebitele⁵¹. Pokud jde o cíle zajištění dostatečného pokrytí a teritoriální distribuce určitého produktu nebo služby, jedná se podle mého názoru spíše o prostředek než samotný cíl, neboť je to dotčený produkt nebo služba, které musí projevovaly znaky zásadního významu⁵².

61. Vzhledem k tomu, že lze nyní předpokládat, že TPV obecně přispívají k bezpečnosti silničního provozu⁵³, měl by být katalánský povolovací režim posuzován především z tohoto hlediska.

62. Přiměřenost napadeného povolovacího režimu vzhledem ke sledovanému cíli však nelze posuzovat *in abstracto*, nýbrž závisí na konkrétních podmínkách spojených s daným režimem⁵⁴. Přestože poslední slovo náleží předkládajícímu soudu, Soudní dvůr má pravomoc poskytnout tomuto soudu vodítka, aby mu umožnil rozhodnout⁵⁵. Podívám se proto na sporné požadavky blíže.

46 — V tomto smyslu viz rozsudek *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:814, bod 34.

47 — Tato preambule stanoví: „[...] Nabídka služby [TPV] je třeba přizpůsobit stávajícím potřebám, jak pokud jde o pokrytí oblastí, které v současnosti nejsou dostatečně pokryty, aby byla služba blíže uživatelům, tak ke snížení deficitu služby v oblastech, kde působí stanice technické kontroly s největší poptávkou a nejdélšími čekacími lhůtami. [...] V rámci služby [TPV] je třeba vzhledem k její místní povaze zabránit tomu, aby se čistě z důvodů výnosnosti služby její nabídka soustředila výlučně do určité oblasti na úkor ostatních oblastí, které by z důvodu nižšího počtu vozidel nebyly na úkor uživatelů pokryty. Kromě toho v oblastech, kde je vzhledem k hustotě vozidel nejvyšší poptávka, by vysoká koncentrace stanic mohla vést k tendenci provozovatelů soutěžit snižováním úrovně požadavků a v důsledku toho ke snížení kvality služby.“

48 — Předkládací usnesení konkrétně zmiňuje potřebu zajistit dostatečné územní pokrytí, vysokou kvalitu služby a účinnou hospodářskou soutěž, rovněž ale upozorňuje na judikaturu Soudního dvora v souvislosti s ochranou veřejného zdraví, životního prostředí a spotřebitelů.

49 — Viz rozsudek *Komise v. Portugalsko*, C-438/08, EU:C:2009:651, bod 48 a citovaná judikatura.

50 — V tomto smyslu viz rozsudek *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, C-451/03, EU:C:2006:208, bod 38 a citovaná judikatura.

51 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. října 2013, *Essent a další*, C-105/12 až C-107/12, EU:C:2013:677, bod 58 a citovaná judikatura.

52 — V souvislosti se zdravotnickými zařízeními a dodavateli v oblasti lékařství a farmacie viz mimo jiné rozsudky *Blanco Pérez a Chao Gómez*, C-570/07 a C-571/07, EU:C:2010:300, bod 70, a *Venturini a další*, C-159/12 až C-161/12, EU:C:2013:791, bod 46. V souvislosti s optikami viz zdrženlivější rozsudek *Ottica New Line*, C-539/11, EU:C:2013:591, bod 43. Na druhou stranu Soudní dvůr nepovolil minimální požadavky z hlediska obydlivosti v případě velkých maloobchodních prodejen: viz rozsudek ze dne 24. března 2011, *Komise v. Španělsko*, C-400/08, EU:C:2011:172, body 80 až 83. V rozsudku *Attanasio Group*, C-384/08, EU:C:2010:133, byl požadavek na vzdálenost mezi čerpacími stanicemi pohonných hmot odůvodněn podporou veřejného zdraví (viz body 47 a 52 až 54). Tomu rovněž nebylo vyhověno.

53 — Podle bodu odůvodnění 2 směrnice 2009/40 „[v] rámci společné dopravní politiky je žádoucí, aby pro provoz určitých motorových vozidel ve Společenství byly vytvořeny co nejlepší předpoklady [...] ohledně bezpečnosti [...]“.

54 — V tomto smyslu viz rozsudek *Komise v. Španělsko*, C-400/08, EU:C:2011:172, body 75 a 76.

55 — V tomto smyslu viz rozsudek *Ottica New Line*, C-539/11, EU:C:2013:591, body 48 a 49 a citovaná judikatura.

2. Slučitelnost sporných požadavků s článkem 49 SFEU

63. Úvodem je třeba upozornit na to, že Soudní dvůr disponuje pouze minimem informací o situaci, která předcházela reformě, jež proběhla v Katalánsku v souvislosti s přijetím zákona č. 12/2008 a napadených dekretů, jakož i o situaci, která po ní následovala. Z kusých informací v předkládacím usnesení⁵⁶ (a z jednání) vychází najevo pouze to, že katalánský režim TPV byl dříve založen na koncesích s určitým počtem držitelů a že současný režim zahrnuje udělování správních povolení na základě výběrového řízení. Předkládací usnesení nicméně nepopisuje zadávací dokumentaci, kritéria pro udělení a jejich váhu, ani neuvádí žádná substantivní data (například týkající se počtu povolení). To nevyhnutelně ovlivňuje kvalitu odpovědi požadované předkládajícím soudem a činí tak obecné poznámky uvedené výše v souvislosti s třetí otázkou ještě významnější⁵⁷. Tyto nejasnosti navíc zanechávají řadu paradoxů nevysvětlených.

64. *Prvním* paradoxem je myšlenka, že bezpečnost silničního provozu bude lépe zajištěna zavedením požadavků povolení, včetně minimální vzdálenosti mezi stanicemi technické kontroly. Takové požadavky by spíše omezily přístup k stanicím technické kontroly, a byly by proto v rozporu s cílem bezpečnosti silničního provozu. *Druhým* paradoxem je skutečnost, že s ohledem na níže uvedené poznámky je v případě regulace hospodářských činností, jako jsou například TPV, poněkud upřednostňováno centrální plánování před podmínkami otevřeného trhu. *Třetím* paradoxem je skutečnost, že údajným účelem požadavků je zjednodušení přístupu uživatelů k TPV, a tudíž i podpora a zvýšení jejich dodržování ze strany vlastníků vozidel. Zajištění dodržování – jinými slovy, vynucování použitelných předpisů – však nepřísluší vlastníkům, nýbrž orgánům veřejné správy. Řešení tohoto problému, za něž jsou odpovědné výlučně orgány veřejné správy, omezením přístupu k činnostem v oblasti TPV se zdá být v rozporu s intuicí.

65. Zaměříme-li se nejprve na *požadavek vzdálenosti*, jeví se posuzovaná problematika poněkud odlišně od případů, kdy Soudní dvůr rozhodl, že požadavky na minimální vzdálenost jsou slučitelné se svobodou usazování. Jak bylo uvedeno výše v bodě 60, zdá se, že Soudní dvůr potvrdil požadavky na minimální vzdálenost pouze tehdy, když zajišťovaly přístup k produktu nebo službě, která vykazovala znaky zásadního významu.

66. Použijeme-li jako příklad případ *Venturini a další*⁵⁸, Soudní dvůr v dané věci povolil právní úpravu, v jejímž rámci byly pouze lékárny zřízené v rámci „národní sítě“ (která obsahovala požadavek na jejich minimální vzájemnou vzdálenost) oprávněny prodávat léčivé přípravky na lékařský předpis, a to včetně nehrazených přípravků. Pokud by tomu tak nebylo, lékárny by pravděpodobně neměly zájem usazovat se ve vzdálených oblastech v rámci sítě, vzhledem k silné konkurenci o podíl na lukrativním trhu nehrazených léčivých přípravků na lékařský předpis ze strany lékáren a obdobných zařízení, které nejsou součástí sítě. To by mohlo zase způsobit mezeru v přístupu na trh v oblasti hrazených léčivých přípravků na lékařský předpis, který není tak výdělečný. Jinými slovy, daný případ se týkal *selhání trhu* v případě zásadního trhu, které mohlo být – alespoň částečně – napraveno prostřednictvím regulace.

67. V projednávané věci je potřeba služeb poskytovaných v rámci činností v oblasti TPV naopak ze zákona *povinná* (pokud má být vozidlo nadále užíváno) a *opakovaná*⁵⁹. To znamená, že provozovatelé stanic TPV si mohou snadno vypočítat poptávku bez zásahu státu. Pokud je spádová oblast dostatečně velká, může být výnosná i v izolovaných nebo řídko obydlených oblastech. Nic proto nenasvědčuje

56 — Předkládací usnesení odkazuje mimo jiné na čl. 37 odst. 2 zákona č. 12/2008, podle něhož je v případě, že katalánská vláda omezí počet stanic technické kontroly vozidel a kontrolních linek, nutné zavést otevřená výběrová řízení. Z předkládacího usnesení rovněž vyplývá, že Tribunal Superior de Justicia zrušil některá ustanovení dekretu č. 30/2010, neboť udělování povolení držitelům v přechodném období, aniž museli předložit nabídku, představovalo diskriminaci v porovnání s novými žadateli.

57 — Ve svém písemném vyjádření Komise ve skutečnosti uvedla, že předkládací usnesení nebylo dostatečně konkrétní, aby umožňovalo posouzení slučitelnosti katalánského režimu TPV s článkem 49 SFEU. Při jednání nicméně Komise následně argumentovala, že daný režim není v souladu s tímto ustanovením.

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

59 — Viz čl. 1 odst. 2 a příloha 1 směrnice 2009/40.

selhání trhu. Ve skutečnosti nebyly Soudnímu dvoru dodány žádné spolehlivé informace, které by naznačovaly, že při neexistenci takového požadavku na vzdálenost by se v takové oblasti žádný provozovatel neusadil. To nachází oporu rovněž ve skutečnosti, jak bylo uvedeno na jednání, že katalánské orgány veřejné správy nemohou donutit provozovatele stanic technické kontroly usadit se v řídké obydlených oblastech.

68. Na druhou stranu bych nevyklučoval, že požadavek na vzdálenost může v určitých případech rozšířit oblast přístupu pro uživatele ke stanicím technické kontroly a podpořit dodržování těchto kontrol. V tomto smyslu by mohl, alespoň částečně, sloužit účelu zvýšení bezpečnosti silničního provozu. Nicméně vzhledem k tomu, že nelze nutit provozovatele stanic technické kontroly, aby se usazovali v méně výnosných oblastech, pochybuji, že požadavek na vzdálenost bude mít výrazný pozitivní účinek. V každém případě nebyly Soudnímu dvoru z tohoto hlediska poskytnuty žádné spolehlivé informace.

69. Generalidad uvedla na jednání příklad místní správní jednotky („comarca“), která původně disponovala pouze jednou stanicí technické kontroly. Další povolení bylo posléze v návaznosti na výběrové řízení uděleno druhému provozovateli, což vedlo k vyšší míře dodržování v rámci této jednotky. Jakkoli to může být chvályhodné, je otázkou, proč by mělo být lepší nahradit trh s mnoha regulačními nedostatky trhem s menším množstvím nedostatků? S ohledem na výše uvedenou charakteristiku TPV mi není jasné, proč by při upuštění od jakéhokoli plánování – tj. při opci pro trh s neomezeným přístupem – nemělo být dosaženo stejného výsledku, ale méně svazujícím způsobem.

70. Bez ohledu na široký prostor pro uvážení, kterým členské státy disponují, pokud jde o to, zda opatření překračuje meze toho, co je nezbytné pro zajištění bezpečnosti silničního provozu⁶⁰, proto přiznávám, že mám pochybnosti o tom, zda je takový požadavek na minimální vzdálenost, jaký je předmětem projednávání, vůbec vhodný pro zajištění uvedeného cíle. V tomto ohledu je třeba připomenout, že vnitrostátní pravidla v oblasti plánování jsou způsobilá zaručit dosažení sledovaného cíle jen, pokud skutečně odpovídají snaze dosáhnout tohoto cíle soudržným a systematickým způsobem⁶¹. S ohledem na nedostatek informací zmíněný výše v bodě 63 si nicméně nemyslím, že by byl Soudní dvůr schopen rozhodnout v dané záležitosti. Mám za to, že předkládající soud má lepší předpoklady k rozhodnutí o přiměřenosti daného požadavku povolení, přičemž je třeba přihlídnout k tomu, jakým způsobem jsou provozovatelé stanic technické kontroly vybíráni v praxi.

71. Zaměříme-li se však nyní na 50% *strop pro podíl na trhu*, cílem tohoto požadavku je pravděpodobně zabránit nadměrné koncentraci nabídky služeb v oblasti TPV, a to z důvodu, že by to mohlo vést k riziku zhoršení kvality služeb v oblasti TPV s ohledem na jejich povinnou povahu – nebo je takto alespoň argumentováno.

72. Společnost OCA a švédská vláda tvrdí, že požadavek týkající se držení určitého podílu na trhu sleduje čistě hospodářský cíl, který podle ustálené judikatury nemůže představovat naléhavý důvod obecného zájmu⁶². Předkládající soud a společnost OCA poukazují na zprávu vydanou Autoridad catalane de la Competencia⁶³ (katalánský úřad na ochranu hospodářské soutěže), podle které posuzovaná právní úprava pravděpodobně představuje neodůvodněné překážky vstupu na trh pro nové subjekty na trhu.

60 — V tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Itálie, C-110/05, EU:C:2009:66, body 65 a 66. Viz také rozsudek Komise v. Španělsko, C-400/08, EU:C:2011:172, bod 75.

61 — Viz rozsudek ze dne 13. února 2014, Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, bod 39 a citovaná judikatura.

62 — Viz rozsudek Komise v. Španělsko, C-400/08, EU:C:2011:172, bod 75 a citovaná judikatura.

63 — Zpráva č. IR 7/2010 ze dne 31. května 2010.

73. Po pravdě řečeno mi není jasné, jak by mohl strop pro podíl na trhu podpořit bezpečnost silničního provozu. Příslušná souvislost zde jednoduše chybí. Namísto toho se jeví skutečnou otázkou, zda je opravdovým cílem stropu pro podíl na trhu zajištění vysoké úrovně kvality služby pro zákazníky a spotřebitele – což představuje naléhavý důvod obecného zájmu (viz bod 60 výše) – nebo zda je spíše ekonomicky motivován ochranou malých obchodníků před velkokapacitními nákupy. Z nedávné judikatury vyplývá, že Soudní dvůr je, po právu, obezřetný, pokud jde o zásahy členských států do svobody usazování prostřednictvím podrobné regulace struktury daného trhu nebo konkurenční situace, mimo jiné pod záminkou zajištění vysoké kvality služby pro zákazníky a spotřebitele⁶⁴.

74. Ve věci Komise v. Španělsko nebyla pravidla stanovující stropy týkající se podílu na trhu a dopadu na stávající obchod, po jejichž překročení nebylo možné otevírat velké nebo středně velké maloobchodní prodejny, odůvodněna zajištěním ochrany životního prostředí, účely plánování ani ochranou spotřebitele, nýbrž se řídila čistě ekonomickými úvahami⁶⁵. Ve věci Attanasio Group Soudní dvůr odmítl požadavek týkající se vzdálenosti nových čerpacích stanic pohonných hmot, který ztěžoval přístup na trh novým provozovatelům a neposkytoval žádné (prokazatelné) výhody pro spotřebitele⁶⁶. Nakonec ve věci Komise v. Portugalsko Soudní dvůr odmítl mimo jiné požadavek na základní kapitál ve výši nejméně 100 000 eur nutný pro založení podniku činného v oblasti TPV⁶⁷.

75. I za předpokladu, že dotčené opatření skutečně zajišťuje vysokou kvalitu služby pro zákazníky a spotřebitele, je třeba zdůraznit, že obsah postupu při TPV – tj. při *základní službě, kterou si zákazníci a spotřebitelé zaplatí* – je harmonizován na úrovni EU⁶⁸. S výhradou odchylek povolených samotnou směrnicí 2009/40 mají zákazníci a spotřebitelé právo očekávat stejně vysokou úroveň kvality bez ohledu na dotčenou stanici technické kontroly⁶⁹. Situaci lze proto připodobnit k povinnosti dosažení konkrétního výsledku („obligation de résultat“). V případě, že někteří provozovatelé stanic technické kontroly sníží kvalitu svých služeb, mělo by to být řešeno *ex post* ze strany státu v souvislosti s jeho úlohou v oblasti dozoru. Uvedený *ex ante* požadavek na maximální podíl na trhu nicméně ve skutečnosti předpokládá, že provozovatelé, kteří přesáhnou uvedený strop, neposkytují službu, která odpovídá směrnicí. Taková situace je neúnosná.

76. Pokud jde o *prvky související se základní službou TPV, které mohou podléhat kvalitativním změnám*, jako jsou například čekací doby, jedná se o problematiku, která stojí za zvážení⁷⁰. Členské státy si nicméně neponechávají totožný prostor pro uvážení uvedený výše v bodě 70, pokud jde o omezení zaměřená na poskytování vysoké kvality služby pro zákazníky a spotřebitele. Judikatura totiž naznačuje, že odůvodnění musí být doplněno analýzou účelnosti a přiměřenosti omezujícího opatření a rovněž konkrétními důkazy⁷¹. Kromě toho by prodlevy nebo jiné související kvalitativní nedostatky měly být řešeny *ex post* v rámci konkrétních podmínek pro povolování v problematických oblastech, namísto zavádění poněkud obtížně vysvětlitelných stropů pro podíly na trhu⁷².

77. Domnívám se tedy, že existence stropu pro podíl na trhu odporuje článku 49 SFEU.

64 — Viz rozsudek Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, bod 55, v němž měl Soudní dvůr zřejmě za to, že cíl „racionalizace služeb“ má čistě ekonomickou povahu. Omezení může být nicméně odůvodněné, pokud je dáno důvody ekonomické povahy *při sledování cíle ve veřejném zájmu*: viz rozsudek Essent a další, C-105/12 až C-107/12, EU:C:2013:677, bod 52 a citovaná judikatura.

65 — C-400/08, EU:C:2011:172, body 95 až 98. Viz také stanovisko generální advokátky Sharpston ve věci Komise v. Španělsko, C-400/08, EU:C:2010:588, body 84 a 85.

66 — C-384/08, EU:C:2010:133, bod 56.

67 — C-438/08, EU:C:2009:651, bod 53. Je pravda, že se Portugalsku nepodařilo přednést žádný přesvědčivý argument na svou obranu, viz bod 49.

68 — Viz příloha II směrnice 2009/40, srov. čl. 1 odst. 2 dané směrnice.

69 — Viz bod 24 odůvodnění směrnice 2009/40, podle něhož „[k]aždý členský stát musí v rámci svých pravomocí zajistit, aby byly technické prohlídky vozidel prováděny metodicky a na vysoké úrovni“. Bod 5 odůvodnění popisuje daný standard jako „minimální“.

70 — Bod 4 odůvodnění směrnice 2009/40 stanoví, že „[t]echnická prohlídka [...] má být relativně jednoduchá, rychlá a finančně nenáročná.“

71 — V tomto smyslu viz rozsudek Komise v. Španělsko, C-400/08, EU:C:2011:172, bod 83 a citovaná judikatura.

72 — V tomto smyslu viz rozsudek Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, bod 54.

78. Na základě výše uvedeného navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na třetí a čtvrtou otázku tak, že předkládajícímu soudu přísluší, aby s ohledem na článek 49 SFEU posoudil, zda zákonem stanovený povolovací režim popsany v původním řízení, který upravuje přístup k činnosti provozovatele stanice technické kontroly, je vhodný k dosažení cíle bezpečnosti silničního provozu a nepřekračuje meze toho, co je nezbytné. Uvedené ustanovení nicméně brání zákonnému požadavku pro povolení, který stanovuje konkrétní omezení podílu na trhu, jímž mohou soukromí provozovatelé stanic technické kontroly disponovat.

3. Závěrečné úvahy

79. Závěrem je třeba uvést, že nebude-li se mnou Soudní dvůr souhlasit v otázce, zda služby v oblasti TPV mají být označeny jako „služby v oblasti dopravy“, a tím pádem též v otázce použitelnosti směrnice o službách⁷³, nebude výsledek současného řízení podle mého názoru zásadním způsobem dotčen.

80. Není nutné zabíhat do diskuse o rozsahu harmonizace, kterou přináší směrnice o službách⁷⁴. Postačí říci, že podle čl. 1 odst. 3 směrnice o službách se vnitrostátní požadavky pro povolení, které jdou nad rámec toho, co je povoleno článkem 49 SFEU – jak naznačuji výše – nemohou vyhnout určení jejich neslučitelnosti pod záminkou, že jsou v souladu s touto směrnicí. Ze stejných důvodů, které už byly uvedeny výše, se navíc nepoužije ani výjimka veřejné moci stanovená v čl. 2 odst. 2 písm. i) směrnice.

81. V takovém případě bych proto navrhl, aby Soudní dvůr ve zbývající části rozhodl stejným způsobem, jak bylo uvedeno výše v bodech 50 až 78.

IV – Závěry

82. Vzhledem k výše uvedenému navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Tribunal Supremo takto:

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu ani článek 56 SFEU se na ustanovení o službách v oblasti technických prohlídek vozidel nevztahují. Činnosti v oblasti technických prohlídek vozidel nicméně spadají do oblasti působnosti článku 49 SFEU.
- Možnost provozovatelů soukromých stanic technické kontroly nařídít odstavení vozidel, u kterých jsou zjištěny takové bezpečnostní závady, které by při řízení představovaly bezprostřední nebezpečí, nepředstavuje výkon veřejné moci ve smyslu článku 51 SFEU v situaci, kdy vnitrostátní právo vyžaduje uložení takového nařízení v návaznosti na technickou kontrolu, a v každém případě, pokud uplatnění donucovacích opatření za účelem odstavení automobilu náleží pouze donucovacím orgánům.
- Předkládajícímu soudu přísluší, aby s ohledem na článek 49 SFEU posoudil, zda zákonem stanovený povolovací režim popsany v původním řízení, který upravuje přístup k činnosti provozovatele stanice technické kontroly, je vhodný k dosažení cíle bezpečnosti silničního provozu a nepřekračuje meze toho, co je nezbytné. Uvedené ustanovení nicméně brání zákonnému požadavku pro povolení, který stanovuje konkrétní omezení podílu na trhu, jímž mohou soukromí provozovatelé stanic technické kontroly disponovat.

73 — Pokud TPV nepatří mezi služby v oblasti dopravy, bude spadat pod pojem „služba“ (a provozovatel stanice technické kontroly pod pojem „poskytovatel“), jak ji definuje čl. 4 odst. 1 směrnice o službách („Definice“). Daná směrnice by tedy byla použitelná na základě čl. 2 odst. 1.

74 — Odkazují zde na stanovisko generálního advokáta Cruze Villalóna ve věci Rina Services a Rina, C-593/13, EU:C:2015:159, bod 23.