



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

15. listopada 2015.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članci 49. UFEU-a i 51. UFEU-a – Sloboda poslovnog nastana – Direktiva 2006/123/EZ – Područje primjene – Usluge na unutarnjem tržištu – Direktiva 2009/40/EZ – Pristup djelatnostima tehničkog pregleda vozila – Izvršavanje od strane privatnog tijela – Djelatnosti povezane s izvršavanjem javnih ovlasti – Sustav prethodnog ovlaštenja – Prevladavajući razlozi u javnom interesu – Sigurnost na cestama – Teritorijalna raspodjela – Najmanja udaljenost između centara za tehnički pregled vozila – Najviši tržišni udio – Opravdanje – Prikladnost za postizanje cilja koji se želi postići – Dosljednost – Proporcionalnost“

U predmetu C-168/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Vrhovni sud (Tribunal Supremo, Španjolska), odlukom od 20. ožujka 2014., koju je Sud zaprimio 7. travnja 2014., u postupku

Grupo Itevelesa SL,

Applus Iteuve Technology,

Certio ITV SL,

Asistencia Técnica Industrial SAE

protiv

OCA Inspección Técnica de Vehículos SA,

Generalidad de Cataluña,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, predsjednica prvog vijeća, u svojstvu predsjednice drugog vijeća, J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadžiev (izvjestitelj), C. Lycourgos i J. C. Bonichot, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Wahl,

tajnik: L. Carrasco Marco, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 19. ožujka 2015.,

* Jezik postupka: španjolski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za Grupo Itevelesa SL, J. Lavilla Rubira, M. Alvarez-Tólcheff, T. Puente Méndez, M. Barrantes Diaz i S. Rodiño Sorli, *abogados*,
- za Applus Iteuve Technology, A. Vázquez Guillén, *procurador*, kao i J. Folguera Crespo, L. Moscoso del Prado González i A. Guerra Fernández, *abogados*,
- za Certio ITV SL, R. Sorribes Calle, *procuradora*, kao i J. Just Sarobé i R. Miró Miró, *abogados*,
- za Asistencia Técnica Industrial SAE, M. Marsal i Ferret, M. Ortíz-Cañavate Levenfeld i I. Galobardes Mendonza, *abogados*,
- za OCA Inspección Técnica de Vehículos SA, J. Macias Castaño, A. Raventós Soler i M. Velasco Muñoz Cuellar, *abogados*,
- za Generalidad de Cataluña, N. París Domenech, *abogada*,
- za španjolsku vladu, M. Sampol Pucurull, u svojstvu agenta,
- za Irsku, S. Kingston, L. Williams i A. Joyce, u svojstvu agenata,
- za švedsku vladu, N. Otte Widgren, A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, K. Sparrman i L. Swedenborg, F. Sjövall i E. Karlsson, u svojstvu agenata,
- za Europsku komisiju, H. Tserepa-Lacombe i J. Rius, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 3. lipnja 2015.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku u bitnome se odnosi se na tumačenje članka 49. UFEU-a i članka 51. UFEU-a, članka 2. stavka 2. točaka (d) i (i) i članaka 3., 9., 10. i 14. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.; u daljnjem tekstu: Direktiva o uslugama) te članka 2. Direktive 2009/40/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 6. svibnja 2009. o tehničkim pregledima motornih vozila i njihovih prikolica (SL 141, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 8., str. 234.).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Grupo Itevelesa SL (u daljnjem tekstu: Itevelesa), Applus Iteuve Technology (u daljnjem tekstu: Applus), Certio ITV SL (u daljnjem tekstu: Certio) i Asistencia Técnica Industrial SAE (u daljnjem tekstu: ATI), s jedne strane, i OCA Inspección Técnica de Vehículos SA (u daljnjem tekstu: OCA), s druge strane, u vezi sa zakonitošću nacionalnih odredbi o tehničkim pregledima vozila.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva o uslugama

- 3 Prema uvodnoj izjavi 21. Direktive o uslugama, „usluge prijevoza, uključujući gradski prijevoz, taksi službu, hitnu pomoć i lučke službe, ne ulaze u područje primjene ove Direktive“.
- 4 Uvodna izjava 33. te direktive propisuje da usluge certificiranja i testiranja ulaze u njezino područje primjene.
- 5 U skladu s člankom 1. stavkom 1. Direktive o uslugama, ona određuje opće odredbe kojima se pružateljima usluga olakšava ostvarivanje slobode poslovnog nastana te slobodno kretanje usluga uz istodobno održavanje visokog stupnja kvalitete tih usluga.
- 6 Sukladno članku 2. stavku 2. točki (d) te direktive, ona se ne primjenjuje na „usluge na području prijevoza, uključujući lučke službe, koje ulaze u područje primjene glave [VI]. Ugovora“.
- 7 U skladu s člankom 2. stavkom 2. točkom (i) navedene direktive, ona se ne primjenjuje na „djelatnosti povezane s izvršavanjem službenih ovlasti, kako je određeno u članku [51. Ugovora]“.
- 8 Članak 3. te iste direktive pojašnjava:

„Ako su odredbe ove Direktive u suprotnosti s odredbom nekog drugog akta Zajednice koji uređuje posebne aspekte pristupa ili izvođenja uslužne djelatnosti u specifičnim sektorima ili za specifične struke, prednost ima odredba drugog akta Zajednice koja se primjenjuje na te specifične sektore ili struke. [...]“
- 9 Članak 9. Direktive o uslugama, naslovljen „Sustavi ovlašćivanja“, propisuje:

„1. Pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti ne podliježe sustavu ovlašćivanja, osim ako su ispunjeni sljedeći uvjeti:

 - (a) sustav ovlašćivanja nije diskriminirajući u odnosu na dotičnog pružatelja;
 - (b) potreba za sustavom ovlašćivanja opravdava se prevladavajućim razlogom od društvenog interesa;
 - (c) postavljeni cilj ne može se ostvariti manje strožim mjerama, a posebno zato što provođenje naknadne inspekcije ne bi bilo stvarno učinkovito jer je prekasno.

[...]

3. Ovaj se odjeljak ne odnosi na one aspekte sustava ovlašćivanja koje izravno ili neizravno uređuju drugi akti Zajednice.“
- 10 Članak 10. te direktive, naslovljen „Uvjeti za dodjelu ovlaštenja“, nalaže da se sustavi ovlašćivanja temelje na kriterijima koji sprečavaju nadležna tijela da samovoljno izvršavaju svoje ovlasti ocjenjivanja te utvrđuje popis tih kriterija.

11 Članak 14. navedene direktive, naslovljen „Zabranjeni zahtjevi“, propisuje:

„Države članice ne uvjetuju pristup ili izvođenje uslužne djelatnosti na svojem državnom području ispunjavanjem sljedećih zahtjeva:

[...]

5. primjene ekonomskog ispitivanja na svaki pojedinačni slučaj, čime se ovlašćivanje uvjetuje dokazivanjem postojanja ekonomske potrebe ili potražnje na tržištu, ocjenom potencijalnih ili trenutačnih ekonomskih učinaka djelatnosti ili ocjenom primjerenosti djelatnosti s obzirom na ciljeve gospodarskog planiranja koje određuje nadležno tijelo; ova se zabrana ne odnosi na zahtjeve planiranja koji nisu usmjereni na ekonomske ciljeve, ali koji su u funkciji prevladavajućih razloga od javnog interesa;

[...]“

Direktiva 2009/40

12 Uvodna izjava 2. Direktive 2009/40 glasi:

„U okviru zajedničke prometne politike, određeni cestovni promet unutar Zajednice treba prometovati pod najpovoljnijim okolnostima što se tiče kako sigurnosti tako i konkurentnih uvjeta koji se primjenjuju na prijevoznike u državama članicama.“

13 Uvodna izjava 5. te direktive propisuje:

„Minimalne norme Zajednice i metode koje će se koristiti za ispitivanje stavki navedenih u ovoj Direktivi stoga treba utvrditi u zasebnim direktivama.“

14 Uvodna izjava 26. navedene direktive pojašnjava da su ciljevi koji se njome žele postići „usklađivanje pravila o tehničkim pregledima kako bi se spriječilo narušavanje tržišnog natjecanja među cestovnim prijevoznicima i jamčenje pravilnog pregleda i održavanosti vozila [...]“.

15 U skladu s člankom 1. stavkom 2. te iste direktive, „[k]ategorije vozila koje se trebaju ispitati, učestalost tehničkih pregleda i stavke koje se moraju ispitati navedene su u prilogima I. i II.“.

16 Članak 2. Direktive 2009/40 propisuje:

„Tehničke preglede predviđene ovom Direktivom provode države članice, ili javno tijelo ovlašteno od strane države ili tijela ili ustanove koje je država u tu svrhu odredila i izravno ih nadzire, uključujući valjano ovlaštena privatna tijela. Posebno, ako stanice za tehnički pregled vozila također izvode popravke motornih vozila, države članice ulažu sve napore da bi osigurale objektivnost i visoku kvalitetu tehničkih pregleda vozila.“

Direktiva 2014/45/EU

17 Direktiva 2014/45/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o periodičnim tehničkim pregledima motornih vozila i njihovih priključnih vozila te stavljanju izvan snage Direktive 2009/40/EZ (SL L 127, str. 51.) u uvodnoj izjavi 3. propisuje:

„Ispitivanje tehničke ispravnosti dio je opsežnijeg sustava osmišljenog kako bi se vozila tijekom uporabe održavala u sigurnom i okolišno prihvatljivom stanju. [...]“

18 U skladu s uvodnom izjavom 43. Direktive 2014/45:

„Ispravnost vozila izravno utječe na sigurnost na cestama te se stoga treba periodično provjeravati. [...]“

19 Članak 4. stavak 2. iste direktive propisuje:

„Tehničke preglede provodi država članica u kojoj je vozilo registrirano ili javno tijelo kojemu je država članica povjerila tu zadaću ili tijela ili ustanove koje ta država članica odredi i nadzire, uključujući ovlaštena privatna tijela.“

Španjolsko pravo

20 Članci 35. do 37. Zakona br. 12/2008 o industrijskoj sigurnosti (Ley 12/2008 de seguridad industrial), koji je 31. srpnja 2008. donio Parlament Katalonije (BOE br. 204 od 23. kolovoza 2008., str. 14194., u daljnjem tekstu: Zakon 12/2008), pojašnjavaju:

„Članak 35. Zadaće operatora centara za tehnički pregled vozila

Zadaće operatora centara za tehnički pregled vozila:

- a) provoditi nadzor vozila te dijelova i dodataka vozilima;
- b) privremeno spriječiti uporabu vozila koja tijekom pregleda pokazuju sigurnosne nedostatke koji dovode do neposredne opasnosti.

[...]

Članak 36. Uvjeti propisani za operatore centara za pregled vozila

1. Operatori centara za tehnički pregled vozila moraju ispuniti sljedeće uvjete kako bi mogli djelovati na katalonskom teritoriju:

- a) uskladiti se s teritorijalnim planom centara za tehnički pregled vozila koje vlada može ustanoviti u skladu s člankom 37. stavkom 2.;
- b) nijedan poduzetnik ni grupa poduzetnika ne smije prijeći najviši tržišni udio određen uredbom. Tim najviši tržišnim udjelom nastoji se jamčiti da nijedan operator ne pruža te usluge u ukupnom broju centara za tehnički pregled vozila koji je veći od polovice cjelokupnih postojećih linija za pregled u Kataloniji. [...]
- c) uskladiti se s najmanjim dopuštenim udaljenostima između centara za tehnički pregled vozila istog poduzetnika ili iste grupe poduzetnika, koje vlada mora odrediti u skladu s člankom 37. stavkom 3.;

[...]

Članak 37. Ovlaštenje operatora centara za tehnički pregled vozila

1. Katalonska agencija za industrijsku sigurnost [Agencia Catalana de Seguridad Industrial] ovlašćuje operatore centara za tehnički pregled vozila. Ovlaštenje koje se pojedinačno dodjeljuje svakom centru mora se dodijeliti u skladu s postupkom propisanim uredbom.

2. Kako bi se osigurala usluga sukladna s postojećim voznim parkom te kako bi se jamčila objektivnost i kvaliteta pregleda, vlada dekretom može odrediti nužan broj centara za tehnički pregled vozila i broj linija za pregled koje treba sadržavati svaki centar, a te brojeve treba izračunati na temelju postojećeg voznog parka i odrediti njihovo mjesto pomoću teritorijalnog plana. [...]

3. Kako bi jamčila učinkovito tržišno natjecanje između operatora, vlada dekretom mora odrediti najmanje dopuštene udaljenosti između centara svakog poduzetnika i svake grupe poduzetnika. Tim udaljenostima nastoji se jamčiti nepostojanje teritorijalne dominacije jednog operatora, uzimajući u obzir osobine različitih mjesta centara za tehnički pregled vozila.

[...]“

21 Dekret br. 30/2010 o odobrenju Uredbe o primjeni Zakona br. 12/2008 od 31. srpnja 2008. o industrijskoj sigurnosti (decreto 30/2010, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 12/2008, de 31 de julio, de seguridad industrial), koji je 2. ožujka 2010. donijela vlada Generalidada de Cataluña (Generaliteta Katalonije) (u daljnjem tekstu: Dekret br. 30/2010) i Dekret br. 45/2010 o odobrenju teritorijalnog plana novih centara za tehnički pregled vozila za razdoblje 2010.-2014. (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), koji je donijela ta ista vlada 30. ožujka 2010. (u daljnjem tekstu: Dekret br. 45/2010), provode odredbe Zakona 12/2008 u vezi s uspostavljanjem centara za tehnički pregled vozila.

22 Članci 73. do 75. Dekreta br. 30/2010 propisuju:

„Članak 73.

Usklađenost s teritorijalnim planom i jamstvo kontinuiteta

73.1. Kako bi se javnosti jamčila primjerena usluga i usluga pregleda koja odgovara postojećoj potražnji i u skladu je s odredbama članka 36. stavka 1. točke (a) Zakona [br. 12/2008], operatori centara za tehnički pregled vozila trebaju se uskladiti s teritorijalnim planom centara za tehnički pregled koji je na snazi.

[...]

Članak 74.

Najviši tržišni udio

74.1. Primjenom članka 36. stavka 1. točke (b) Zakona [br. 12/2008], nijedan poduzetnik ili grupa poduzetnika koji su ovlašteni pružati usluge tehničkog pregleda vozila u Kataloniji ne može imati udio na tržištu koji je veći od polovice cjelokupnoga. [...]

74.2. Tržišni udio određuje se prema broju linija za pregled stalnog centra koje drži svaki operator u odnosu na ukupan broj postojećih linija u Kataloniji.

Članak 75.

Najmanje dopuštene udaljenosti

75.1. Kako bi se jamčilo učinkovito tržišno natjecanje između operatora, u skladu s člankom 37. stavkom 3. ovog dekreta i člankom 36. stavkom 1. točkom (c) Zakona [br. 12/2008], stvarna udaljenost između ovlaštenih centara za tehnički pregled vozila istog poduzetnika ili iste grupe poduzetnika ne može biti manja od:

- a) 4 km između centara koji se nalaze u općinama s više od 30.000 stanovnika na dan izdavanja ovlaštenja Katalonske agencije za industrijsku sigurnost;
- b) 20 km između centara koji se nalaze na preostalom dijelu katalonskog teritorija;
- c) 10 km između centara koji se nalaze jedan u općini s više od 30.000 stanovnika na dan izdavanja ovlaštenja, a drugi na preostalom dijelu katalonskog teritorija.

75.2. Za potrebe ove uredbe, stvarnom udaljenošću smatra se najmanja udaljenost koja se mora prijeći koristeći se postojećim javnim putovima kako bi se došlo od jednog do drugog centra na dan izdavanja ovlaštenja Katalonske agencije za industrijsku sigurnost.

75. 3. Za mrežu postojećih centara na dan stupanja na snagu ovog dekreta udaljenosti propisane u stavku 1. točki (a) mogu se smanjiti za najviše 20%.“

- 23 Članak 79. stavak 1. točka (c) Dekreta br. 30/2010 pojašnjava da operatori centara za tehnički pregled mogu isključiti iz prometa vozila u slučajevima koji su utvrđeni primjenjivim propisima i u skladu s uputama i protokolima koje je donijela Katalonska agencija za industrijsku sigurnost.
- 24 Uvodna izjava Dekreta br. 45/2010 propisuje:

„[...] Nužno je prilagoditi ponudu usluge tehničkog pregleda vozila postojećim potrebama, i to pokrivanjem dijelova teritorija koji su trenutačno deficitarni, kako bi se usluga prilagodila korisnicima, te smanjivanjem manjka postojeće usluge u dijelovima ili centrima tehničkog pregleda koji su najviše opterećeni i u kojima je najdulje vrijeme čekanja.

Zbog teritorijalnih osobina usluge tehničkog pregleda vozila, treba izbjeći da se, samo zbog razloga isplativosti usluga, ponuda koncentrira na određeni dio, a na štetu drugih dijelova teritorija koji se ne pokrivaju zbog ograničenijeg voznog parka, što može uzrokovati štetu korisnicima. Osim toga, u dijelovima u kojima je zbog broja vozila ponuda velika, velika koncentracija centara može potaknuti operatore da se natječu smanjujući razinu kriterija i tako dovodeći do smanjenja kvalitete usluge.“

Glavni postupak i prethodna pitanja

- 25 Dana 5. svibnja 2010. OCA, jedan od španjolskih operatora koji osiguravaju tehnički pregled vozila, pred Vrhovnim sudom Katalonije (Tribunal Superior de Justicia de Cataluña) pokrenuo je upravni postupak za djelomično poništenje Dekreta br. 30/2010 i potpuno poništenje Dekreta br. 45/2010 zato što su propisi o pregledu operatora u području industrijske sigurnosti, na temelju kojih se na njih primjenjuje sustav upravnog ovlašćivanja, kao i određivanje uvjeta i obveza tog sustava ovlašćivanja protivni Direktivi o uslugama.
- 26 Četiri druga operatora tehničkog pregleda vozila – Itevelesa, Applus, Certio i ATI – te Generalitet Katalonije iznijeli su očitovanja u potporu valjanosti dekretâ iz glavnog postupka.

- 27 Vrhovni sud Katalonije odlukom od 25. travnja 2012. prihvatio je navedenu tužbu i poništio, s jedne strane, one odredbe Dekreta 30/2010 koje uređuju sustav ovlašćivanja operatora centara tehničkog pregleda vozila (u daljnjem tekstu: operatori) i, s druge strane, Dekret 45/2010 u cijelosti, zato što je taj sustav bio protivan Zakonu br. 17/2009 od 23. studenoga 2009. o slobodnom pristupu djelatnostima usluga i njihovu izvršenju (*Ley 17/2009 sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio*), koji u španjolsko pravo prenosi Direktivu o uslugama.
- 28 Itevelesa, Applus, Certio i ATI podnijeli su žalbu protiv te odluke Vrhovnom sudu. Taj je sud prihvatio zahtjev Generaliteta Katalonije da ga se smatra zainteresiranom strankom u postupku u svojstvu tuženika.
- 29 U okviru tih žalbi, sud koji je uputio zahtjev izrazio je dvojbe o primjeni Direktive o uslugama na djelatnosti tehničkog pregleda vozila, s obzirom na to da se njezin članak 2. stavak 2. točka (d), prema mišljenju tog suda, može tumačiti na dva različita načina. Prema prvom tumačenju, instalacije tehničkog pregleda vozila bile bi vezane uz sigurnost na cestama i, slijedom toga, odnosile bi se na zajedničku prijevoznu politiku. Prema drugom tumačenju, usluge tehničkog pregleda vozila, koje pružaju komercijalni poduzetnici za protučinidbu naknade koju plaća korisnik, spadaju u usluge certificiranja ili testiranja i provjeravanja, koje, u skladu s člankom 33. navedene direktive, ulaze u njezino područje primjene.
- 30 Osim toga, sud koji je uputio zahtjev pita se odnosi li se mogućnost privremenog isključenja vozila iz prometa, kojom raspolažu operatori, na „djelatnosti povezane s izvršavanjem javnih ovlasti“, u smislu članka 2. stavka 2. točke (i) Direktive o uslugama.
- 31 Taj sud također se pita o odnosu te direktive i Direktive 2009/40, kako bi odredio može li se pristup djelatnostima tehničkog pregleda uvjetovati sustavom ovlašćivanja. Glede toga poziva se na presudu Komisija/Portugal (C-438/08, EU:C:2009:651), u kojoj je Sud presudio da Direktiva 2009/40 ne sadržava nikakvu odredbu o pristupu djelatnostima nadzora vozila.
- 32 Konačno, dvojbe suda koji je uputio zahtjev odnose se na obvezu operatora u okviru sustava ovlašćivanja uspostavljenog nacionalnim propisima da se usklade s teritorijalnim planom, ograničavajući – zbog razloga vezanih uz nužnost da se jamči primjereno teritorijalno pokrivanje, uz kvalitetu usluge i tržišno natjecanje između operatora – broj centara za tehnički pregled vozila na temelju dvaju kriterija, od kojih se prvi temelji na zahtjevu za najmanju udaljenost između centara istog poduzetnika ili iste grupe poduzetnika, a drugi na zabrani držanja tržišnog udjela većeg od 50%. Glede toga, katalonsko tijelo nadležno za tržišno natjecanje smatralo je da ti kriteriji nisu opravdani iz prevladavajućih razloga u općem interesu i da je taj teritorijalni plan ograničio tržišno natjecanje na neopravdan način, ograničavajući pristup tržištu novim operatorima.
- 33 U tim je okolnostima Vrhovni sud odlučio prekinuti postupak i zatražiti od Suda da se u prethodnom postupku izjasni o sljedećim pitanjima:
- „1. Izuzima li članak 2. stavak 2. točka (d) Direktive o uslugama na unutarnjem tržištu iz područja njezine primjene djelatnosti tehničkog pregleda vozila kada te djelatnosti, sukladno nacionalnim normama, obavljaju privatni tržišni subjekti pod nadzorom uprave države članice?
 2. Ako je odgovor na prethodno pitanje negativan (to jest ako djelatnosti tehničkog pregleda vozila načelno ulaze u područje primjene Direktive o uslugama), može li se primijeniti izuzeće od primjene predviđeno u članku 2. stavku 2. točki (i) te direktive zato što su privatni subjekti koji pružaju tu uslugu ovlaštteni da privremeno isključe iz prometa vozila koja pokazuju takve tehničke nedostatke da bi njihovo prometovanje dovelo do neposredne opasnosti?

3. Ako je Direktiva o uslugama primjenjiva na djelatnosti tehničkog pregleda vozila, može li se na temelju njezina tumačenja i tumačenja članka 2. Direktive 2009/40 obavljanje te djelatnosti u svakom slučaju uvjetovati prethodnim ovlaštenjem upravnih tijela? Utječu li na odgovor na to pitanje utvrđenja iz točke 26. presude Komisija/Portugal (C-438/08, EU:C:2009:651)?
4. Je li člancima 10. i 14. Direktive o uslugama odnosno, ako ta direktiva nije primjenjiva, članku 49. UFEU-a sukladna nacionalna odredba koja broj ovlaštenja za obavljanje djelatnosti tehničkog pregleda vozila uvjetuje sadržajem teritorijalnog plana u kojem su kao razlozi za ograničenje broja tih ovlaštenja predviđeni osiguravanje primjerene teritorijalne pokrivenosti i kvalitete usluge te promicanje tržišnog natjecanja između operatora, uključujući u tu svrhu i elemente gospodarskog planiranja?“

O prethodnim pitanjima

O nadležnosti Suda

- 34 Applus i ATI osporavaju dopuštenost zahtjeva za prethodnu odluku jer glavni postupak ne sadržava prekogranične elemente i odnosi se na strogo unutarnju situaciju.
- 35 Glede toga valja podsjetiti da se nacionalni propis poput onoga u glavnom postupku – koji se prema svojem sadržaju istovjetno primjenjuje na španjolske i državljane drugih država članica – ne može kao opće pravilo odnositi na odredbe u vezi s temeljnim slobodama jamčenima Ugovorom, osim u mjeri u kojoj se primjenjuje na situacije koje imaju poveznicu s razmjenama između država članica (vidjeti u tom smislu presudu Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, t. 10. i navedenu sudsku praksu).
- 36 Međutim, u ovom slučaju nikako se ne može isključiti da su poduzetnici koji imaju poslovni nastan u državama članicama različitim od Kraljevine Španjolske bili ili da bi bili zainteresirani ponuditi usluge tehničkog pregleda vozila u toj državi članici.
- 37 Slijedom navedenog, zahtjev za prethodnu odluku je dopušten.

O meritumu

Prvo pitanje

- 38 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita je li Direktiva o uslugama primjenjiva na djelatnosti tehničkog pregleda vozila.
- 39 Najprije treba podsjetiti da se, prema članku 2. stavku 2. točki (d) te direktive, ona ne primjenjuje na „usluge na području prijevoza, uključujući lučke službe, koje ulaze u područje primjene glave [V.] Ugovora“.
- 40 Budući da pojam „usluga u području prijevoza“ u smislu te odredbe nije izričito definiran Direktivom o uslugama, treba odrediti njegov opseg.
- 41 Kao prvo, u vezi sa sadržajem članka 2. stavka 2. točke (d) Direktive o uslugama, treba istaknuti da pojmovi koji se koriste u toj odredbi u svim njezinim jezičnim verzijama, s izuzetkom njemačke jezične verzije, odnosno „usluge na području prijevoza“, imaju mnogo veći opseg od izraza „usluge prijevoza“, poput onih koje koristi uvodna izjava 21. te direktive kako bi odredila „usluge prijevoza, uključujući gradski prijevoz, taxi službu, hitnu pomoć i lučke službe“.

- 42 Glede te jezične različitosti treba podsjetiti da prema ustaljenoj sudskoj praksi formulacija korištena u jednoj od jezičnih verzija neke odredbe prava Unije ne može služiti kao jedini temelj za tumačenje te odredbe ili imati prednost u odnosu na ostale jezične verzije. Odredbe prava Unije treba tumačiti i primjenjivati na ujednačen način, u svjetlu verzija na svim jezicima Unije. U slučaju razlika između jezičnih verzija odredbu o kojoj je riječ treba tumačiti u odnosu na opću strukturu i krajnji cilj propisa kojih je ona dio (vidjeti presudu *Kurcums Metal*, C- 558/11, EU:C:2012:721, t. 48. i navedenu sudsku praksu).
- 43 Treba utvrditi, kao što je to navedeno u točki 41. ove presude da sve jezične verzije, s izuzetkom njemačke jezične verzije, u članku 2. stavku 2. točki (d) Direktive o uslugama, izričito upotrebljavaju pojmove „usluge u području prijevoza“, koji se moraju primjenjivati. Opća struktura i cilj navedene odredbe potkrjepljuju takav zaključak.
- 44 Naime, iz pripremnih akata za donošenje Direktive o uslugama proizlazi da je isključenje koje se odnosi na „usluge u području prijevoza“ namjerno sastavljeno u pojmovima koji nastoje odgovarati sadržaju članka 51. UEZ-a, koji je postao članak 58. UFEU-a, a čiji stavak 1. propisuje da „sloboda pružanja usluga u području prometa uređena je odredbama glave koja se odnosi na promet“.
- 45 Uporaba pojmova „usluge u području prijevoza“ tako pokazuje namjeru zakonodavca Europske unije da izuzeće propisano u članku 2. stavku 2. točki (d) Direktive o uslugama ne ograniči na sama prijevozna sredstva kao takva.
- 46 Stoga to izuzeće treba tumačiti kao da ono uključuje, kao što je to naveo nezavisni odvjetnik u točki 28. svojeg mišljenja, ne samo svaki fizički akt premještanja osoba ili dobara s jednog mjesta na drugo pomoću vozila, zrakoplova ili plovila nego i svaku uslugu koja je neraskidivo vezana uz takav akt.
- 47 Djelatnost tehničkog pregleda vozila doista je uzgredna djelatnosti prijevoza. Međutim, takav je pregled prethodan i nužan uvjet za obavljanje glavne djelatnosti koju predstavlja prijevoz, kao što to proizlazi iz cilja sigurnosti na cestama koji podupire djelatnost tehničkog pregleda vozila.
- 48 Kao drugo, valja navesti da je to tumačenje potkrijepljeno ciljem Direktive 2009/40, koja se odnosi na djelatnost tehničkog pregleda vozila i koja, kako je to presudio Sud u presudi *Komisija/Portugal* (C-438/08, EU:C:2009:651, t. 26.), iako ne sadržava nikakvu odredbu o pravilima pristupa djelatnosti tehničkog pregleda, uređuje sadržaj te djelatnosti i izričito nastoji, kao što to propisuje njezina uvodna izjava 2., jamčiti sigurnost na cestama. Takav cilj također izričito proizlazi iz uvodnih izjava 3. i 43. Direktive 2014/45, koja je naslijedila Direktivu 2009/40.
- 49 Glede toga, valja utvrditi da su direktive 2009/40 i 2014/45 donesene, prva, na temelju članka 71. UEZ-a, a druga na temelju članka 91. UFEU-a, pri čemu se i jedna i druga odredba u UEZ-u i u UFEU-u nalaze pod naslovom „Promet“ i predstavljaju pravni temelj koji zakonodavcu Unije izričito dopušta da ustanovi „mjere za poboljšanje sigurnosti prometa“. Međutim, iz pripremnih radova za donošenje Direktive o uslugama proizlazi da je zakonodavac namjeravao da usluge koje uređuju odredbe donesene na temelju članka 71. UEZ-a budu izuzete iz područja primjene te direktive.
- 50 Stoga djelatnosti tehničkog pregleda vozila treba razumjeti kao „usluge u području prijevoza“ u smislu članka 2. stavka 2. točke (d) Direktive o uslugama.
- 51 Budući da je sud koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku naveo da navedene djelatnosti spadaju u djelatnosti certificiranja ili testiranja, valja utvrditi da okolnost da ta direktiva obuhvaća potonje djelatnosti, na temelju uvodne izjave 33. Direktive o uslugama i kao što to navodi nezavisni odvjetnik u točki 32. svojeg mišljenja, ne utječe na opće isključenje usluga u području prijevoza iz područja primjene navedene direktive.

- 52 Stoga treba utvrditi da Direktiva o uslugama nije primjenjiva na djelatnost centara za tehnički pregled vozila, na koju se, s obzirom na to da pripada u usluge na području prijevoza, u skladu s člankom 58. stavkom 1. UFEU-a, ne primjenjuju njegove odredbe o slobodnom pružanju usluga.
- 53 U tim okolnostima, nacionalne propise iz glavnog postupka treba ocijeniti u odnosu na odredbe UFEU-a u području slobode poslovnog nastana koje se primjenjuju izravno na prijevoz, a ne na temelju naslova tog Ugovora o prijevozu (vidjeti u tom smislu presudu *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:814, t. 33.).
- 54 S obzirom na prethodno navedeno, na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 2. stavak 2. točku (d) Direktive o uslugama treba tumačiti na način da su djelatnosti tehničkog pregleda vozila isključene iz područja primjene te direktive.

Drugo pitanje

- 55 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita Sud treba li članak 51. stavak 1. UFEU-a tumačiti na način da su djelatnosti centara za tehnički pregled vozila, takve kakve su obuhvaćene primjenjivim zakonodavstvom u Kataloniji, povezane s izvršavanjem javnih ovlasti u smislu te odredbe, s obzirom na mogućnost isključenja kojom raspolažu operatori tih centara kada vozila tijekom pregleda pokazuju sigurnosne nedostatke koji dovode do neposredne opasnosti.
- 56 Najprije treba podsjetiti da je Sud, u vezi djelatnosti centara tehničkog pregleda vozila koje obavljaju privatna tijela u Portugalu, već presudio da je odluka certificirati ili ne certificirati tehnički pregled lišena autonomije odlučivanja svojstvene izvršavanju ovlasti javne vlasti i da je donesena u okviru državnog nadzora (vidjeti presudu *Komisija/Portugal*, C-438/08, EU:C:2009:651, t. 41.). Osim toga, Sud je naveo da ta tijela u okviru svojih djelatnosti ne raspolažu izvršnim ovlastima, sankcijama u području nepoštovanja pravila o nadzoru vozila koje imaju policijska i sudska tijela (vidjeti presudu *Komisija/Portugal*, C-438/08, EU:C:2009:651, t. 44.).
- 57 U ovom slučaju, s jedne strane, valja navesti da članak 2. Direktive 2009/40 izričito propisuje da, kada države članice odaberu djelatnosti tehničkog pregleda povjeriti privatnim tijelima, potonje mora nadzirati izravno država.
- 58 Upravo takav državni nadzor uspostavljen je predmetnim nacionalnim propisom, člankom 79. stavkom 1. točkom (c) Dekreta 30/2010, kojim se navodi da se odluka o isključenju može donijeti samo u „slučajevima koji su ustanovljeni primjenjivim propisom“ i „u skladu s uputama i protokolima koje je donijela Katalonska agencija za industrijsku sigurnost“.
- 59 S druge strane, uzimajući u obzir elemente koje je podastro sud koji je uputio zahtjev u odgovoru na zahtjev za pojašnjenje što ga je postavio Sud na temelju članka 101. svojeg Poslovnika, valja utvrditi da vlasnik vozila koje je isključeno ima mogućnost uložiti žalbu tehničkom stručnjaku, službeniku uprave nadležnom za nadzor i pregled centara za tehnički pregled vozila, i da taj stručnjak može izmijeniti odluku o isključenju. Osim toga, u slučaju prigovora vlasnika vozila zbog isključenja vozila, samo su nadležne vlasti Generaliteta Katalonije u području prometa i policija ovlašteni donijeti mjere izvršenja ili prisile.
- 60 Mogućnost isključenja vozila kojom raspolažu operatori kada uoče nedostatke koji dovode do neposredne opasnosti tako je podložna nadzoru nadležnih vlasti i ne prate je nikakve izvršne ovlasti ili prisila. Sukladno tomu, ne može se smatrati da je kao takva izravno i konkretno povezana s izvršavanjem javne vlasti.

61 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da članak 51. stavak 1. UFEU-a treba tumačiti na način da djelatnosti centara za tehnički pregled vozila, kakve su obuhvaćene primjenjivim zakonodavstvom u glavnom postupku, nisu povezane s izvršavanjem javne vlasti u smislu te odredbe, neovisno o okolnosti da operatori tih centara raspolažu mogućnošću isključenja kada ta vozila tijekom pregleda pokazuju sigurnosne nedostatke koji dovode do neposredne opasnosti.

Treće i četvrto pitanje

62 Trećim i četvrtim pitanjem, koja treba ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev pita se protivi li se članak 49. UFEU-a nacionalnom propisu poput onoga iz glavnog postupka, koji djelatnost tehničkog pregleda vozila povjerava samo onim operatorima koji imaju prethodno upravno ovlaštenje, čija je dodjela uvjetovana poštovanjem teritorijalnog plana koji sadržava uvjet najmanje udaljenosti i uvjet najvišeg udjela na tržištu.

63 Kao prvo, kad se radi o obvezi ishoda prethodne upravne dozvole za izvršavanje djelatnosti tehničkog pregleda vozila, Sud je već imao priliku navesti da Direktiva 2009/40 ne sadržava nikakvu odredbu o uvjetima pristupa toj djelatnosti (vidjeti u tom smislu presudu Komisija/Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651, t. 26.).

64 U nedostatku usklađivanja glede toga, države članice ostaju nadležne definirati navedene uvjete, ali su dužne izvršavati svoje ovlasti u tom području poštujući temeljne slobode koje jamči UFEU (vidjeti u tom smislu presudu Nasiopoulos, C-575/11, EU:C:2013:430, t. 20. i navedenu sudsku praksu).

65 U ovom slučaju valja utvrditi da članak 2. Direktive 2009/40 izričito potvrđuje tu nadležnost država članica, pojašnjavajući da tehnički pregled vozila mogu provesti privatna tijela ili ustanove koje je država u tu svrhu odredila i izravno ih nadzire.

66 Stoga, iako pravu Unije nije protivno to da država članica uvjetuje obavljanje djelatnosti tehničkog pregleda vozila dodjelom prethodne dozvole, i takav sustav ovlašćivanja treba, kao što je to navedeno u točki 64. ove presude, poštovati pravo Unije i osobito članak 49. UFEU-a.

67 Naime, valja podsjetiti da su, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, članku 49. UFEU-a protivna sva ograničenja slobode poslovnog nastana, odnosno svaka nacionalna mjera koja državljanima Unije može otežati ili učiniti manje privlačnim uživanje slobode poslovnog nastana zajamčene UFEU-om. Pojam ograničavanja obuhvaća mjere koje poduzima država članica koje, iako se istovjetno primjenjuju, utječu na pristup tržištu poduzetnikâ drugih država članica i na taj način sprečavaju trgovinu unutar Unije (vidjeti u tom smislu presudu SOA Nazionale Costruttori, C-327/12, EU:C:2013:827, t. 45. i navedenu sudsku praksu).

68 U ovom slučaju predmetni nacionalni propis iz glavnog postupka uvjetuje dodjelu prethodne upravne dozvole poštovanjem uvjeta prema kojima se centri istog poduzetnika ili iste grupe poduzetnika moraju uskladiti s određenim najmanjim udaljenostima i ne smiju držati udio na tržištu veći od 50%.

69 Stoga valja utvrditi da, glede sudske prakse na koju se poziva u točki 67. ove presude, takva pravila operatorima drugih država članica mogu otežati ili učiniti manje privlačnima djelatnosti koje obavljaju preko stalne poslovne jedinice na teritoriju Autonomne regije Katalonije.

70 Sukladno tomu, navedeni propis predstavlja ograničenje slobode poslovnog nastana u smislu članka 49. UFEU-a.

71 Kao drugo, treba ispitati mogu li se u tim okolnostima objektivno opravdati odredbe iz glavnog postupka.

- 72 Naime, u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda, ograničenja slobode poslovnog nastana koja se primjenjuju bez diskriminacije s obzirom na državnu pripadnost mogu biti opravdana prevladavajućim razlozima u općem interesu ako su prikladna za ostvarenje željenog cilja i ne prelaze ono što je nužno za postizanje tog cilja (vidjeti u tom smislu presudu *Ottica New Line di Accardi Vincenzo*, C-539/11, EU:C:2013:591, t. 33. i navedenu sudsku praksu).
- 73 Kao prvo, treba utvrditi da se predmetni nacionalni propis u glavnom predmetu primjenjuje jednako prema svim operatorima.
- 74 Kao drugo, kada se radi o ciljevima koji se njime žele postići, Generalitet Katalonije i španjolska vlada ističu da taj propis – omogućujući primjerenu teritorijalnu pokrivenost, jamčeći kvalitetu usluge i potičući tržišno natjecanje – nastoji, kao što to izričito proizlazi iz uvodne izjave Dekreta 45/2010, zaštititi potrošače i osigurati sigurnost na cestama. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, kako zaštita potrošača (vidjeti u tom smislu presude *Attanasio Group*, C-384/08, EU:C:2010:133, t. 50. kao i *Essent i dr.*, C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, t. 58.) tako i nužnost da se osigura sigurnost na cestama (presuda *Komisija/Portugal*, C-438/08, EU:C:2009:651, t. 48. i navedena sudska praksa) predstavljaju prevladavajuće razloge u općem interesu koji mogu opravdati ograničenja slobode poslovnog nastana.
- 75 Kao treće, sukladno tomu treba provjeriti jesu li ograničavajući uvjeti iz glavnog postupka, kako su izneseni u točki 68. ove presude, prikladni jamčiti ostvarenje ciljeva koji se žele postići i ne prekoračuju li ono što je nužno za postizanje tih ciljeva.
- 76 Osobito je važno osigurati da način na koji predmetni nacionalni propis iz glavnog postupka postiže navedene ciljeve nije nedosljedan. Naime, prema sudskoj praksi Suda, nacionalno zakonodavstvo u cjelini, kao i različita relevantna pravila, ne može jamčiti ostvarenje predviđenog cilja, osim ako istinski ne osigurava njegovo ostvarenje, i to na dosljedan i sustavan način (vidjeti u tom smislu presudu *Ottica New Line di Accardi Vincenzo*, C-539/11, EU:C:2013:591, t. 47. i navedenu sudsku praksu).
- 77 Glede toga, naposljetku je nacionalni sudac, koji je jedini ovlašten ocijeniti činjenice i protumačiti nacionalno pravo, taj koji ocjenjuje udovoljava li i u kojoj mjeri ono tim zahtjevima. Međutim, Sud, koji sudu koji je uputio zahtjev treba dati koristan odgovor, ovlašten je dati upute na temelju spisa glavnog postupka kao i pisanih i usmenih očitovanja koja su mu podnesena, tako da nacionalnom sudu omogući donošenje odluke (presuda *Sokoll-Seebacher*, C-367/12, EU:C:2014:68, t. 40. i navedena sudska praksa).
- 78 U ovom slučaju prvi uvjet – koji se sastoji, kao što to proizlazi iz članka 75. stavka 1. Dekreta br. 30/2010, u nalaganju poštovanja najmanje dopuštene udaljenosti između centara tehničkog pregleda vozila – za cilj bi imao, kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi Dekreta 45/2010, potaknuti operatore da se nastane u udaljenim dijelovima teritorija. Međutim, iz podataka koji su podneseni Sudu nije utvrđeno da zahtjev za poštovanje najmanje udaljenosti između centara koji ne pripadaju konkurentskom nego istom poduzetniku ili istoj grupi poduzetnika sam po sebi dopušta da se udovolji takvom cilju, i to tim više što Generalitet Katalonije nije tijekom postupka naznačio da bi se te operatore obvezivalo nastaniti u tim udaljenim dijelovima.
- 79 Kad je riječ o drugom uvjetu, koji operatorima zabranjuje držanje udjela većeg od 50% na tržištu usluga tehničkog pregleda vozila, iz nacionalnog propisa u glavnom postupku proizlazi da je njegova namjena jamčiti kvalitetu usluga tehničkog pregleda i, prema tome, osigurati zaštitu potrošača.
- 80 Međutim, s obzirom na to da takav uvjet može imati utjecaj kako na prethodno postojeću djelatnost centara tehničkog pregleda vozila u Kataloniji tako i na strukturu tržišta, on prije svega nije takve naravi da bi dopriniosio zaštiti potrošača.

- 81 Glede toga, u vezi s ciljem koji se odnosi na kvalitetu usluga, treba navesti da je, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 75. svojeg mišljenja, sadržaj usluga tehničkog pregleda vozila predmet usklađivanja na razini Unije.
- 82 Naime, Direktiva 2009/40 u članku 1. stavku 2., u vezi s prilogima I. i II., propisuje jasan plan za vozila koja se trebaju pregledati, učestalost tehničkih pregleda te stavke koje se moraju ispitati, i to tako da osigurava, kao što to u biti ističe uvodna izjava 26. navedene direktive, standard kvalitete usluga tehničkog pregleda vozila unutar Unije. Taj okvir, prema uvodnoj izjavi 5. iste direktive, predstavlja minimalne norme i metode koje se uzimaju u obzir u okviru ispitivanja proporcionalnosti.
- 83 Stoga sud koji je uputio zahtjev treba provjeriti mogu li dva uvjeta ustanovljena zakonodavstvom iz glavnog postupka za ovlaštenje obavljanja djelatnosti tehničkog pregleda vozila zaista dosljedno i sustavno jamčiti ostvarenje ciljeva zaštite potrošača i sigurnosti na cestama.
- 84 Uzimajući u obzir sva prethodna razmatranja, na treće i četvrto pitanje valja odgovoriti da članak 49. UFEU-a treba tumačiti na način da se protivi nacionalnom propisu poput onoga iz glavnog postupka, koji poduzetniku ili grupi poduzetnika dozvolu za otvaranje centra za tehnički pregled vozila uvjetuje time da, s jedne strane, postoji najmanja udaljenost između tog centra i već ovlaštenih centara tog poduzetnika ili grupe poduzetnika i, s druge strane, navedeni poduzetnik ili navedena grupa poduzetnika, ako je to ovlaštenje dodijeljeno, ne drži udio na tržištu veći od 50%, osim ako se ne ustanovi, što je na sudu koji je uputio zahtjev, da je taj uvjet zaista odgovarajući za postizanje ciljeva zaštite potrošača i sigurnosti na cestama i ne prekoračuje ono što je nužno u tu svrhu.

Troškovi

- 85 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

- 1. Članak 2. stavak 2. točku (d) Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu treba tumačiti na način da su djelatnosti tehničkog pregleda vozila isključene iz područja primjene te direktive.**
- 2. Članak 51. stavak 1. UFEU-a treba tumačiti na način da djelatnosti centara za tehnički pregled vozila, kakve su obuhvaćene zakonodavstvom o kojem je riječ u glavnom postupku, nisu povezane s izvršavanjem javne ovlasti u smislu te odredbe, neovisno o okolnosti da operatori tih centara raspoložu mogućnošću isključenja kada ta vozila tijekom pregleda pokazuju sigurnosne nedostatke koji dovode do neposredne opasnosti.**
- 3. Članak 49. UFEU-a treba tumačiti na način da se protivi nacionalnom propisu poput onoga iz glavnog postupka, koji poduzetniku ili grupi poduzetnika dozvolu za otvaranje centra za tehnički pregled vozila uvjetuje time da, s jedne strane, postoji najmanja udaljenost između tog centra i već ovlaštenih centara tog poduzetnika ili grupe poduzetnika i, s druge strane, navedeni poduzetnik ili navedena grupa poduzetnika, ako je to ovlaštenje dodijeljeno, ne drži udio na tržištu veći od 50%, osim ako se ne ustanovi, što je na sudu koji je uputio zahtjev, da je taj uvjet zaista odgovarajući za postizanje ciljeva zaštite potrošača i sigurnosti na cestama i ne prekoračuje ono što je nužno u tu svrhu.**

Potpisi