



Határozatok Tára

NILS WAHL
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2015. június 3.¹

C-168/14. sz. ügy

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

(a Tribunal Supremo [Spanyolország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„2006/123/EK irányelv — Belső piaci szolgáltatások — 2009/40/EK irányelv — Gépjárművek időszakos műszaki vizsgálata — A közlekedés területén nyújtott szolgáltatásokra vonatkozó szabályok — Letelepedés szabadsága — Magánjogi szervezetek számára engedélyezett tevékenység — Közhatalom gyakorlása — Földrajzi elhelyezkedésre és piaci részesedésre vonatkozó követelmények”

1. Egy jól működő belső piac feltételét képezik a megfelelő közlekedési lehetőségek, amelyekhez viszont az szükséges, hogy a közúti közlekedésbiztonság kiemelt fontosságú legyen. Az Európai Unió szakpolitikájában különösen célul tűzte ki, hogy a halálózást 2050-re nullára kell csökkenteni.²
2. A gépjárművek időszakos műszaki vizsgálatának (a továbbiakban: IMV) célja a közúti közlekedés biztonságosabbá tétele. A jelenleg tárgyalt ügyben, amely többek között bizonyos, az IMV-ről szóló katalán szabályoknak az uniós joggal való összeegyeztethetőségével foglalkozik, az IMV-t magánjogi szolgáltatók, és nem hatóságok végzik. Ezzel összefüggésben a Tribunal Supremo (legfelsőbb bíróság, Spanyolország) iránymutatást kér több kérdésben, nevezetesen: i. az úgynevezett szolgáltatási irányelv³ alkalmazhatósága; ii. a „közhatalom gyakorlásának” fogalma, valamint iii. a katalán IMV engedélyezési rendszerének a szabad mozgásról szóló uniós szabályokkal való összeegyeztethetősége.
3. Röviden: azon az állásponton vagyok, hogy a tagállamok a legalkalmasabbak annak eldöntésére, hogy *megengedik-e*, hogy magánjogi szolgáltatók végezzék az IMV-t, valamint hogy *hogyan* szabályozzák ezt a tevékenységet, feltéve hogy az uniós jogot betartják. A jelenleg tárgyalt ügyben az alább ismertetett indokok alapján úgy vélem, hogy az uniós jogot nem tartották be teljes körűen.

1 — Eredeti nyelv: angol.

2 — A Bizottság 2011. március 28-i fehér könyve (COM(2011) 144 végleges), Útítvány az egységes európai közlekedési térség megvalósításához – Úton egy versenyképes és erőforrás-hatékony közlekedési rendszer felé, a 2.5. szakasz 9. pontja.

3 — A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 376., 36. o., helyesbítés: HL 2014. L 287., 33. o.).

I – Jogi háttér

A – Az uniós jog

1. A szolgáltatási irányelv

4. A szolgáltatási irányelv („Hatály” címet viselő) 2. cikkének (1) bekezdése szerint az irányelv bizonyos, a 2. cikk (2) bekezdésében foglalt kivételek mellett a valamely tagállamban letelepedett szolgáltatók által nyújtott szolgáltatásokra alkalmazandó. A 2. cikk (2) bekezdésének d) pontja értelmében nem tartoznak az irányelv hatálya alá „a közlekedés területén nyújtott, [az EUM-Szerződés VI. címének] hatálya alá tartozó szolgáltatások [...]”, és a 2. cikk (2) bekezdésének i) pontja szerint „azok a tevékenységek [sem], amelyek közhatalom gyakorlásához kapcsolódnak, [az EUMSZ 51. cikkben] foglaltaknak megfelelően”.

5. A szolgáltatási irányelv („A közösségi jog egyéb rendelkezéseivel való kapcsolat” címet viselő) 3. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy a tagállamok az irányelv rendelkezéseit a Szerződésnek a letelepedés jogára és a szolgáltatások szabad mozgására vonatkozó szabályainak megfelelően alkalmazzák.

2. A 2009/40 irányelv⁴

6. A 2009/40 irányelvet az EK 71. cikk (jelenleg EUMSZ 91. cikk) alapján fogadták el, és a 96/96 irányelvet⁵ helyezte hatályon kívül.

7. A 2009/40 irányelv („Általános rendelkezések” című fejezet alá tartozó) 1. cikkének (1) bekezdése és 2. cikke előírja, hogy minden tagállamban az ott nyilvántartásba vett gépjárműveket az irányelvnek megfelelően rendszeres időszakos műszaki vizsgálatnak kell alávetni. Ezeket a vizsgálatokat a tagállamnak, egy államilag ezzel a feladattal megbízott közjogi intézménynek, vagy az állam által kijelölt és közvetlen felügyelete alá tartozó szervezetnek vagy létesítményeknek kell végezniük, beleértve a megfelelően engedélyezett magán szervezeteket is.

B – A spanyol jog

8. Katalóniában a 12/2008. sz. törvény⁶ 34–38. cikke szabályozza az IMV-t. Az említett törvény 35. cikke értelmében a gépjárművek IMV-jét végző állomások üzemeltetőinek feladata elvégezni a gépjárművek és a gépjárművek alkatrészeinek és tartozékainak műszaki vizsgálatát, és megakadályozni azon gépjárművek használatát, amelyek a vizsgálat alapján közvetlen veszélyt jelentő biztonsági hiányosságokat mutatnak. Míg az említett törvény 36. cikke bizonyos követelményeket ír elő a szóban forgó üzemeltetőkkel szemben, a 37. cikk az engedélyezésükről szól. Ezeket a követelményeket a 30/2010.⁷ és 45/2010. sz.⁸ rendelet (a továbbiakban: megtámadott rendeletek) tovább részletezte.

4 — A gépjárművek és pótkocsijuk időszakos műszaki vizsgálatáról szóló, 2009. május 6-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (Átdolgozás), HL L 141., 12. o.

5 — A gépjárművek és pótkocsijuk időszakos műszaki vizsgálatáról szóló tagállami jogszabályok közelítéséről szóló, 1996. december 20-i 96/96/EK tanácsi irányelv (HL L 46., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. fejezet, 2. kötet, 514. o.).

6 — Ley 12/2008, de 31 de julio, de seguridad industrial, 2008. augusztus 23-i 204. sz. BOE.

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, 2010. március 8-i 5582. sz. DOGC.

8 — Decreto 45/2010, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Plan territorial de nuevas estaciones de inspección técnica de vehículos de Cataluña para el periodo 2010–2014, 2010. április 1-i 5600. sz. DOGC.

9. Konkrétan a 30/2010 rendelet 73. cikke írja elő, hogy a gépjárművek IMV-jét végző állomásoknak meg kell felelniük a területi tervben foglaltaknak. Ezenfelül a rendelet 74. cikke szerint az engedéllyel rendelkező vállalkozások (vagy vállalkozáscsoportok⁹) piaci részesedése nem haladhatja meg az 50%-ot.¹⁰ Mindemellett a 75. cikk meghatározza az ugyanazon vállalkozáshoz vagy vállalkozáscsoportoz tartozó, gépjárművek IMV-jét végző állomások közötti minimális távolságot.¹¹

II – A tényállás, az eljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

10. 2010. május 5-én egy IMV-állomás-üzemeltető, az OCA Inspección Técnica de Vehículos SA (a továbbiakban: OCA) eljárásokat indított a Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (a katalán legfelsőbb bíróság) hivatalvezetője előtt, amelyben a megtámadott rendeletek bírósági felülvizsgálatát kérte. Az OCA fő érve az volt – és ezt az érvét fenntartotta –, hogy az IMV engedélyezési rendszeréhez kapcsolódó feltételek sértik a szolgáltatási irányelvet és az EUMSZ 49. cikket.

11. Négy másik IMV-állomás-üzemeltető, nevezetesen a Grupo Itevelesa SL (a továbbiakban: Itevelesa), az Applus Iteuve Technology (a továbbiakban: Applus), a Certio ITV SL (a továbbiakban: Certio), az Asistencia Técnica Industrial SAE (a továbbiakban: ATI), valamint a Generalidad de Cataluña (a továbbiakban: Generalidad) terjesztett elő érvelést a megtámadott rendeletek jogszerűségének alátámasztására.

12. 2012. április 25-i ítéletében a Tribunal Superior de Justicia helyt adott az OCA által benyújtott keresetnek, mivel azon az állásponton volt, hogy az engedélyezési rendszer összeegyeztethetetlen a szolgáltatási irányelvet végrehajtó spanyol jogszabállyal. Ennek megfelelően megsemmisítette a 30/2010. sz. rendelet számos rendelkezését, a 45/2010. sz. rendeletet pedig teljes egészében.

13. A Generalidad nem élt jogorvoslattal az említett ítélet ellen a kérdést előterjesztő bíróság előtt. A többi négy IMV-állomás-üzemeltető azonban igen. 2014. január 15-én a Generalidad a kérdést előterjesztő bíróságtól kérte, hogy a fellebbviteli eljárásokban alperesi minőségben járhatson el. A Tribunal Supremo 2014. január 20-án helyt adott ennek a kérelemnek.

14. A Tribunal Supremo először is bizonytalan a „közlekedés területén nyújtott szolgáltatások” fogalmának értelmezését illetően. Másodszor az említett bíróság iránymutatást kér arra vonatkozólag, hogy az IMV-állomás-üzemeltetők olyan tevékenységeket végeznek-e, amelyek „közhatalom gyakorlásának” minősülnek. Végezetül a kérdést előterjesztő bíróság megkérdőjelezi magát a lehetőséget, hogy az IMV elvégzéséhez engedélyezési rendszert alkalmazzanak, valamint az említett rendszer egyes követelményeit, különösen a minimális távolságra és a piaci részesedés birtoklására (a

9 – A 12/2008. sz. törvény 36. cikkének b) pontja értelmében az említett törvény alkalmazásában a „vállalkozás vagy vállalkozáscsoport” fogalmát más spanyol jogszabály határozza meg. A kérdést előterjesztő bíróság nem tartotta szükségesnek, hogy a fenti fogalom nemzeti jog szerinti meghatározását a Bírósággal ismertesse.

10 – A piaci részesedést az adott üzemeltető rendelkezése alatt álló állandó IMV-állomások engedéllyel rendelkező vizsgasorai számának és a Katalóniában található összes ilyen vizsgasor számának aránya alapján kell meghatározni (l. a 30/2010. sz. rendelet 74. cikkének (2) bekezdését).

11 – Ez a minimális távolság – általánosságban véve – 4 km a több mint 30 000 lakosú városokban; 20 km Katalónia egyéb területein; és 10 km a egyes területeken. A 45/2010. sz. rendelet hatálybalépésének időpontjában fennálló vizsgálóállomások tekintetében a távolságok legfeljebb 20%-kal csökkenthetők.

továbbiakban: vitatott követelmények) vonatkozókat. Mivel a kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei voltak a megtámadott rendeleteknek az uniós joggal való összeférhetlenségét illetően, ezen az alapon felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

- „1. A [szolgáltatási irányelv] 2. cikke (2) bekezdésének d) pontja kizárja-e a szóban forgó irányelv hatálya alól a gépjárművek időszakos műszaki vizsgálatának tevékenységét, ha azt – a nemzeti szabályoknak megfelelően – magánjogi kereskedelmi szervezetek végzik valamely tagállam közigazgatási felügyelete alatt?
 2. Az előző kérdésre adandó nemleges válasz esetén (vagyis ha az [IMV]-tevékenységek főszabály szerint a [szolgáltatási irányelv] hatálya alá tartoznának) alkalmazható lenne-e az említett irányelv 2. cikke (2) bekezdésének i) pontja szerinti kizárási ok azon tény alapján, hogy a szolgáltatást nyújtó magánjogi szervezetek megelőző intézkedésként kivonhatják a forgalomból az olyan gépjárművet, amelynek a forgalomban való részvétele biztonsági hiányosságai folytán közvetlen veszélyt jelentene?
 3. Amennyiben a [szolgáltatási irányelv] alkalmazható az [IMV]-tevékenységekre, a [2009/40 irányelv] 2. cikkével (vagy a korábbi, 96/96/EK irányelv azonos rendelkezésével) összefüggésben történő értelmezése lehetővé teszi-e, hogy e tevékenységeket minden esetben előzetes közigazgatási engedélyhez kössék? Befolyásolják-e a választ [a Bíróság] által a [Bizottság kontra Portugália ítélet, C-438/08. sz., EU:C:2009:651] 26. pontjában foglalt megállapítások?
 4. Összeegyeztethető-e a [szolgáltatási irányelv] 10. és 14. cikkével és adott esetben – ha az említett irányelvet nem lehetne alkalmazni – az EK-Szerződés 43. cikkével (az Európai Unió működéséről szóló szerződés jelenlegi 49. cikkével) az olyan nemzeti szabályozás, amely az [IMV]-létesítmények számára kiadott engedélyek számát egy olyan területi terv tartalmától teszi függővé, amelyben a mennyiségi korlátozás igazolására felhívott indokként a megfelelő területi lefedettség és a szolgáltatás minőségének biztosítása, valamint a szolgáltatók közötti verseny előmozdítása szerepel, és alátámasztásul gazdasági tervezési elemekre is hivatkozik?”
15. Az eljárási szabályzat 101. cikke értelmében a Bíróság 2015. január 28-i levelében kérte a kérdést előterjesztő bíróságot, hogy az alkalmazandó nemzeti jogszabályi keretet illetően 2015. február 24-ét megelőzően pontosítson bizonyos kérdéseket. 2015. február 23-i levelében a Tribunal Supremo közölte a Bírósággal a kért információt.

16. Az OCA, az Itevelesa, az Applus, a Certio, az ATI, a Generalidad, a spanyol és a svéd kormány, valamint a Bizottság nyújtott be írásos beadványt. A 2015. március 19-i tárgyaláson az OCA, az Itevelesa, az Applus, a Certio, az ATI, a Generalidad, a spanyol, az ír és a svéd kormány, valamint a Bizottság tartott szóbeli előadást.

III – Elemzés

A – Az első kérdés: A szolgáltatási irányelv alkalmazhatósága

17. Az első kérdést a Tribunal Supremo „fő kérdésként” írja le. A Tribunal Supremo lényegében azt kérdezi, hogy az IMV „közlekedés területén nyújtott szolgáltatásnak” minősül-e. Emlékeztetőül, a szolgáltatási irányelv 2. cikke (2) bekezdésének d) pontja kizárja az irányelv hatálya alól (a jelenleg) az EUM-Szerződés VI. címének hatálya alá tartozó szolgáltatásokat. Ez az EUMSZ 58. cikk

(1) bekezdésében foglalt szabályt követi.¹²

18. Ahogy azt majd meglátjuk, ez a kérdés valójában nem lényeges az alapeljárás végkifejlete szempontjából. Ennek ellenére, mivel jövőbeli ügyekben lényeges lehet, részletesen foglalkozom vele.

19. Kiindulásképpen szem előtt kell tartani, hogy a közlekedés különös jellege miatt a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó elvek alkalmazását a Szerződések szerint a közös közlekedéspolitika végrehajtásával kell elérni.¹³ Ugyanakkor a szabad mozgás alapvető szabályaitól távolról sem eltérve, a közös közlekedéspolitikával kapcsolatos szabályok célja, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadságáról szóló szabályokat közös fellépéssel végrehajtsák és kiegészítsék.¹⁴

20. Az EUM-Szerződés VI. címe nem határozza meg, mi minősül közlekedés területén nyújtott szolgáltatásnak. Amennyiben az elsődleges jog nem tartalmaz általános fogalom meghatározást, egyedi fogalom meghatározások az adott jogszabályok hatálya alá tartozó szolgáltatásokra vonatkozó, az EUM-Szerződés VI. címe alapján elfogadott másodlagos jogban található.

21. A szóban forgó ügyet tekintve, noha a 96/96 irányelv a gépjárművek és pótkocsijuk időszakos műszaki vizsgálatáról szóló jogszabályokat harmonizálja, „nem tartalmaz a gépjármű-ellenőrzéssel kapcsolatos tevékenységekhez való *hozzáférés* szabályaira vonatkozó rendelkezéseket”¹⁵. Ez a 2009/40 irányelvre is igaz. Más szavakkal azt a jogot, hogy valaki IMV-állomás-üzemeltető legyen – a magára a vizsgálatra vonatkozó anyagi jogi szabályokkal ellentétben –, a 2009/40 irányelv nem harmonizálja. *A fortiori*, az ezen tevékenység során nyújtott szolgáltatásokat sem. Ennek megfelelően, amennyiben az IMV az EUMSZ 58. cikk (1) bekezdése szerint „közlekedés területén nyújtott szolgáltatásnak” minősülne, azt a következtetést kellene levonnunk, hogy az uniós jog ezen a ponton nem biztosítja az IMV-szolgáltatások nyújtásának szabadságát.¹⁶

22. Következésképpen azt a kérdést, hogy mi minősül „közlekedés területén nyújtott szolgáltatásnak”, óvatosan kell értelmezni. Ez különösen igaz azon szolgáltatások tekintetében, amelyek csak véletlenszerűen, kiegészítő jelleggel vagy akár érintőlegesen kapcsolódnak a közlekedéshez. Ugyanakkor ez azt jelenti-e, hogy kifejezetten szűken kell értelmezni ezt a fogalmat? Ez fontos kérdés. Azt gondolnám, hogy mivel a közös közlekedéspolitika szabályai a szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó szabályokat *hajtják végre és egészítik ki* (lásd a fenti 19. pontot), problémás lenne – még ha az EUMSZ 58. cikk (1) bekezdését figyelembe vesszük is – a VI. címet a szabad mozgásra vonatkozó szabályok alóli, és ennek megfelelően megszorítóan értelmezendő kivételnek tekinteni.¹⁷

12 — ¹² A szolgáltatási irányelv 3. cikkének (3) bekezdése értelmében – amely azt az elvet rögzíti, hogy az alsóbb szintű jogforrásokat a magasabb szintű jogforrásoknak megfelelően kell értelmezni (e tekintetben lásd: az Ordre des barreaux francophones et germanophone és társai ítélet, C-305/05, EU:C:2007:383, 28. pont) – a 2. cikk (2) bekezdésének d) pontját az EUMSZ 58. cikk (1) bekezdésének megfelelően kell értelmezni.

13 — Lásd: Yellow Cab Verkehrsbetrieb ítélet, C-338/09, EU:C:2010:814, 30. pont.

14 — Lásd: Bizottság kontra Franciaország ítélet, 167/73, EU:C:1974:35, 25. pont.

15 — Lásd: Bizottság kontra Portugália ítélet, C-438/08, EU:C:2009:651, 26. pont. Kiemelés tőlem.

16 — Lásd megfelelően: Yellow Cab Verkehrsbetrieb ítélet, C-338/09, EU:C:2010:814, 31. és 32. pont.

17 — Sharpston főtanácsnok a Bizottság kontra Görögország ügyre vonatkozó indítványában, C-251/04, EU:C:2006:565 (28. és 29. pont), elfogadta azt az elgondolást, miszerint a „közlekedés területén nyújtott szolgáltatás” fogalmát megszorítóan kell értelmezni. Egy holisztikusabb megközelítés végett lásd Cruz Villalón főtanácsnok Yellow Cab Verkehrsbetriebs ügyre vonatkozó indítványát, C-338/09, EU:C:2010:568, 10. lábjegyzet. Nem eldöntött kérdés, lásd C. Barnard: Unravelling the Services Directive, 45 *C.M.L.Rev.*, [2008] 2, 341. o.

23. Az észrevételt benyújtó felek többsége azt állítja, hogy az IMV a közlekedésbiztonságot segíti elő, amely olyan szakpolitikai terület, amelyet az EUMSZ 91. cikk (1) bekezdésének c) pontja kifejezetten megemlít. E felek arra a tényre hivatkoznak, hogy a 96/96, 2009/40 és a 2014/45¹⁸ irányelvet az EK 71. cikk (vagy valamely annak helyébe lépő rendelkezés) alapján fogadták el. Ezért az uniós jogalkotó gyakorlata kétségtelenül arra utal, hogy az IMV közlekedés területén nyújtott szolgáltatásnak minősül.

24. Jóllehet én magam nem zárkózom el ezektől az érvektől, kiemelném, hogy először is, egy irányelv jogalapján alapuló érvelés nem lehet döntő erejű, ha az irányelv csak a szóban forgó szolgáltatás *tartalmát* harmonizálja, nem pedig a szolgáltatás tényleges nyújtását (*hozzáférés*). Másodszor, valamely jogszabályi rendelkezésnek az EUM-Szerződés VI. címe alapján történő elfogadása alapjául szolgáló indokok nem mindig egyértelműek és koherensek. Ez látható például abból, hogy míg a vezetési időre és a pihenőidőre vonatkozó szabályokat¹⁹ az EK 71. cikk alapján fogadták el, az állatok szállítására vonatkozó szabályokat nem.²⁰ Kétségtelenül mindkettő részét képezi a közlekedés. Mindezek alapján számomra úgy tűnik, hogy valamely uniós jogszabály jogalapja nem lehet az egyetlen döntő tényező annak meghatározása során, hogy mi minősül közlekedési szolgáltatásnak.²¹

25. Az IMV kétségtelenül nem minősül tényleges közlekedési szolgáltatásnak, hanem egy ahhoz képest kiegészítő vagy másodlagos szolgáltatásnak. A tényleges közlekedést kiegészítő jellegük miatt az ilyen szolgáltatások helyzete nem egyértelmű. Ez látható például abból, hogy a Bowden és társai ítéletében²² a Bíróság egy közúti közlekedésre nem alkalmazandó, a munkaidő szabályozásáról szóló irányelv tekintetében kimondta, hogy valamely csomagküldő szolgálat hivatali személyzete az említett ágazat körébe tartozik. Ugyanakkor figyelembe véve az említett, munkajogi jogvitával kapcsolatos ügy különös jellegét, nem hiszem, hogy ebből az ítéletből messzemenő következtetéseket vonhatunk le.

26. Az EUMSZ 58. cikk (1) bekezdése a „közlekedés területén nyújtott szolgáltatásokra” vonatkozik, amelyek véleményem szerint a „közlekedési szolgáltatások” fogalmánál szélesebb hatállyal bírnak. Általában magában foglalja – legalábbis bizonyos keretek között – azokat a szolgáltatásokat, amelyek a közlekedéshez képest kiegészítő vagy másodlagos jellegűek.

27. A szolgáltatási irányelv egyes preambulumbekendései közelebbről megvilágítják a kérdést. Egyfelől a (21) preambulumbekendés – amely a „közlekedési szolgáltatás” szűkebb fogalmára vonatkozik, kifejti, hogy magában foglalja „a városi közlekedést, a taxikat és a betegszállító járműveket, valamint a kikötői szolgáltatásokat”, és hogy ezek „nem tartoznak a [szolgáltatási] irányelv hatálya alá”. Másfelől a (33) preambulumbekendés kifejezetten megemlíti, hogy „[a]z ezen irányelv hatálya alá tartozó szolgáltatások folyamatosan változó tevékenységek széles körét ölelik fel, beleértve [...] az autókölcsönzés[t]; [valamint] az utazási irodák[at]”.²³

18 — Az Európai Parlament és a Tanács 2014. április 3-i 2014/47/EU irányelve az Unió területén közlekedő haszonjárművek közlekedésre való alkalmasságának közúti műszaki ellenőrzéséről és a 2000/30/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, HL L 127., 134. o.; helyesbítés: HL L 197., 87. o.

19 — Az Európai Parlament és a Tanács 2006. március 15-i 561/2006/EK rendelete a közúti szállításra vonatkozó egyes szociális jogszabályok összehangolásáról, a 3821/85/EGK és a 2135/98/EK tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 3820/85/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, HL L 102., 1. o.

20 — Lásd: A Tanács 2004. december 22-i 1/2005/EK rendelete az állatoknak a szállítás és a kapcsolódó műveletek közbeni védelméről, valamint a 64/432/EGK és a 93/119/EK irányelv és az 1255/97/EK rendelet módosításáról (HL 2005 L 3., 1. o.). Ezt a rendeletet az EK 37. cikk alapján fogadták el.

21 — E tekintetben emlékeztetnem kell arra, hogy az uniós jogalkotó széleskörű mozgástérrel rendelkezik a közlekedés területén hozott megfelelő közös szabályok elfogadását illetően. A Bíróság már kimondta, hogy a fuvarozó munkaideje ebbe a mozgástérbe tartozik, lásd: Spanyolország és Finnország kontra Parlament és Tanács ítélet, C-184/02 és C-223/02, EU:C:2004:497, 29., 30., 33–36., valamint 39–41. pont.

22 — C-133/00, EU:C:2001:514, 38–40. pont.

23 — Kiemelés tőlem. E kérdés kidolgozása során a szolgáltatási irányelv végrehajtásáról szóló bizottsági kézikönyv (2007) a 12. oldalán kimondja, hogy „[a] közlekedési szolgáltatásokra vonatkozó kizárás nem érinti a közlekedési szolgáltatásnak nem tekinthető szolgáltatásokat, úgymint az autósiskolákat, a költöztető szolgáltatásokat, az autóbérlési, temetkezési vagy légi fényképészeti szolgáltatásokat. Nem vonatkozik továbbá a kikötőkben vagy repülőtereken folytatott kereskedelmi tevékenységekre sem, például üzletekre vagy éttermekre.”

28. Figyelembe véve ezeket az elemeket, és mivel a jogszabályok nem tartalmazzak világos fogalom meghatározást, azt gondolom, hogy a „közlekedés területén nyújtott szolgáltatás” személyek és áruk járművel, légi járművel vagy hajóval egyik helyről a másikra történő mozgatásának fizikai cselekményét foglalja magában, vagy ahhoz szorosan kapcsolódik. Amennyiben a szóban forgó szolgáltatás nem elsősorban tényleges közlekedésből áll, akkor önmagában az a tény, hogy valamilyen módon a közlekedéshez kapcsolódik, nem jelenti azt, hogy annak minősül. Ha annak minősülne, az azzal a veszéllyel járna, hogy a szolgáltatási irányelv 2. cikke (2) bekezdésének d) pontját túl tág hatállyal ruházza fel, és megfosztja az irányelvet céljától. Kockáztatva, hogy túlságosan nyilvánvaló példát hozok fel, a jellemzően a forgalmas központi pályaudvarokon nyújtott, általános fogyasztáshoz kapcsolódó szolgáltatások, mint a cipő- és kulcsjavítás, a helyszíntől függetlenül nem kapcsolódnak a közlekedéshez.

29. Ezt a logikát azonban nem szabad tévesen úgy értelmezni, mint amely a „közlekedés területén nyújtott szolgáltatás” fogalmának szűk megközelítését támogatná. Valójában az EUMSZ 91. cikk (1) bekezdésének megfogalmazásából kiindulva, bizonyos tényezők valamely, a közlekedéshez önmagában nem kötődő szolgáltatást a közlekedés területéhez köthetnek amiatt, hogy az a közlekedéshez elengedhetetlen. A közlekedésbiztonság egy ilyen tényező, mivel a célja a közlekedés mindenki számára való javítása.

30. Ezért az alábbi indokok alapján arra a következtetésre jutottam, hogy az IMV a közlekedés területén nyújtott szolgáltatásnak minősül.

31. Az IMV-hez tulajdonképpen egyértelműen nem kapcsolódik tényleges közlekedés, hanem a tényleges közlekedéshez képest csupán kiegészítő vagy közvetett szolgáltatás. Ugyanakkor, amennyiben valamely időszaki műszaki vizsgálat valamely járműnél veszélyes hiányosságokat mutat, azt a járművet közlekedési célokra nem lehet jogszerűen használni.²⁴ Más szavakkal az IMV a közlekedés *szükséges előfeltétele*. Ezenfelül az IMV ily módon hozzájárul a közlekedés biztonságosabbá tételéhez, amely valamennyi utas érdekét szolgálja. Ennek megfelelően szervesen kapcsolódik a közlekedéshez. Ezzel szemben az autókölcsönzési szolgáltatások példájával élve, amelyek kétségtelenül szintén kiegészítő jelleggel kapcsolódnak a közlekedéshez, valamely kölcsönszerződés önmagában nem szükséges előfeltétele a közlekedésnek, csupán valamely közlekedési eszköz használatának (egyik) jogszerű módja.

32. Ezen álláspont mellett nem számít, hogy az IMV egyaránt hasonlítható egy engedélyezési, műszaki ellenőrzési és/vagy vizsgálati szolgáltatáshoz, amelyek főszabály szerint a szolgáltatási irányelv hatálya alá tartoznak.²⁵ Tulajdonképpen semmi akadály, hogy valamely konkrét szolgáltatás egyfelől engedélyezést, műszaki ellenőrzést és/vagy vizsgálatot foglaljon magában, és másfelől „közlekedés területén nyújtott szolgáltatásnak” minősüljön. Ilyen vegyes felállásban az említett szolgáltatás még mindig nem tartozna a szolgáltatási irányelv hatálya alá, mivel a szolgáltatási irányelv 2. cikke (2) bekezdésének d) pontja (valamint az EUMSZ 58. cikk (1) pontja) véleményem szerint elsőbbséget élvez a 2. cikk (1) bekezdésével szemben.

33. Ezen az alapon az az álláspontom, hogy az IMV-szolgáltatások nyújtása az EUM-Szerződés VI. címének hatálya alá tartozik. Következésképpen sem a szolgáltatásnyújtás szabadsága (EUMSZ 58. cikk (1) bekezdés), sem a szolgáltatási irányelv (annak 2. cikke (2) bekezdésének d) pontja) nem alkalmazandó. Ezenfelül, mivel a 2009/40 irányelv nem harmonizálja az IMV-szolgáltatásokat, nem kérdőjelezheti meg a szóban forgó katalán szabályokat sem.

24 — Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben az áll, hogy biztonsági hiányosságok esetén el lehet rendelni a gépjármű forgalomból történő kivonását (lásd e tekintetben a 2014/45 irányelv 7. cikke (2) bekezdésének c) pontját és 9. cikkének (3) pontját).

25 — Lásd különösen a szolgáltatási irányelv (33) preambulumbekzdését, valamint 25. cikke (1) bekezdésének b) pontját.

34. Ugyanakkor annak érdekében, hogy a Tribunal Supremónak érdemleges választ adjunk, amely alapján el tudja dönteni az előtte lévő ügyet, túl kell lépniünk az első kérdés megfogalmazásán. Valójában az a tény, hogy a szolgáltatásnyújtás szabadsága az EUMSZ 58. cikk (1) alapján nem alkalmazandó, nem zárja ki a letelepedés szabadságáról szóló EUMSZ 49. cikk alkalmazását. Ez a rendelkezés közvetlenül alkalmazandó a közlekedésre.²⁶ Sokat elárul, hogy a kérdést előterjesztő bíróság a negyedik kérdés szövegében megemlíti az EUMSZ 49. cikket.

35. Mivel az IMV-állomások üzemeltetése a „letelepedés” fogalma alá esik,²⁷ a Bíróságnak az első kérdésre azt a választ kell adnia, hogy az ilyen tevékenységek az EUMSZ 49. cikk hatálya alá tartoznak.

36. Végezetül, mivel az Applus és az ATI felveti az elfogadhatóság kérdését, egyértelművé kell tenni, hogy az általam javasolt megoldás – vagyis hogy az előterjesztett kérdést a szolgáltatási irányelv helyett a letelepedés szabadsága alapján válaszolják meg – nem befolyásolja a Bíróság hatáskörét. A Bíróság kétségtelenül nem válaszolhatja meg a személyek szabad mozgására vonatkozó *elsődleges* jogi rendelkezések értelmezésére irányuló előzetes döntéshozatal iránti kérelmet, ha valamennyi releváns eleme egyetlen tagállamon belülről korlátozódik.²⁸ Ugyanakkor bizonyos esetekben nem zárhatók ki a megtámadott nemzeti jogszabály határon átnyúló hatásai.²⁹ Főként ez a helyzet az olyan jogszabály esetén, amely engedélyezési rendszert hoz létre, ezzel korlátozva a gazdasági szereplők számát, és ezekhez például a földrajzi távolságra vonatkozó követelményeket is fűz. Az ilyen ügyeket a Bíróság jellemzően érdemben vizsgálja,³⁰ aminek legmeggyőzőbb indoka, hogy a kérdéses jogszabály ténylegesen alkalmas arra, hogy határokon átnyúló joghatásokat váltson ki – legalábbis ezt nem lehet kizárni. Mivel a szóban forgó katalán rendszer szintén alkalmas erre, úgy vélem tehát, hogy a Bíróságnak a kérdés érdemének vizsgálatára vonatkozó hatásköre megmarad.

B – A második kérdés: A „közhatalomra” vonatkozó mentesség

37. A második kérdés a közhatalom gyakorlásának minősülő tevékenységeknek a szabad mozgásra vonatkozó szabályok alóli mentesülését érintő jól kitaposott utat járja körül. A kérdés abból kiindulva került megfogalmazásra, hogy a szóban forgó ügyben a szolgáltatási irányelv alkalmazandó. Ugyanakkor az első kérdésre adott válaszem alapján – és megint csak annak érdekében, hogy érdemleges választ adjunk – úgy gondolom, hogy a Bíróságnak az EUMSZ 51. cikk (1) bekezdése szempontjából foglalkoznia kell ezzel a kérdéssel, mivel ez a rendelkezés a letelepedés szabadságát illetően is releváns.

38. A kérdést előterjesztő bíróság lényegében azt szeretné megtudni, hogy az a tény, hogy az IMV-állomások üzemeltetői elrendelhetik a gépjármű forgalomból való kivonását, ha a gépjárműnek olyan biztonsági hiányosságai vannak, amelyek folytán a forgalomban való részvétele közvetlen veszélyt jelentene, azt jelenti-e, hogy az EUMSZ 51. cikk (1) bekezdése értelmében vett közhatalmat gyakorolnak.

39. Erre a kérdésre minden további nélkül nemleges választ lehet adni.

26 — E tekintetben lásd: Yellow Cab Verkehrsbetrieb ítélet, C-338/09, EU:C:2010:814, 33. pont. Ezenfelül lásd: Ottica New Line ítélet, C-539/11, EU:C:2013:591, 17–23. pont.

27 — Vö.: Attanasio Group ítélet, C-384/08, EU:C:2010:133, 36. pont.

28 — Lásd: Airport Shuttle Express ítélet, C-162/12 és C-163/12, EU:C:2014:74, 41–43. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

29 — Lásd: a Venturini egyesített ügyekre vonatkozó indítványom, C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:529, 33. pont.

30 — ³⁰ Lásd: Attanasio Group ítélet, C-384/08, EU:C:2010:133, 24. pont; Blanco Pérez és Chao Gómez ítélet, C-570/07 és C-571/07, EU:C:2010:300, 39. és 40. pont; Venturini-ítélet, C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:791, 26. pont; valamint Susisalo és társai ítélet, C-84/11, EU:C:2012:374, 18–22. pont

40. Először is emlékeztetni kell arra, hogy mint a letelepedés szabadsága alóli kivételt, az EUMSZ 51. cikket szűken kell értelmezni.³¹ Másodsor, ez a kivétel olyan tevékenységekre korlátozódik, amelyek önmagukban közvetlenül és konkrétan kapcsolatban állnak a közhatalom gyakorlásával.³² Harmadsor, a Bíróság mindvégig skeptikus volt azon érveléssel szemben, hogy ellenőrző magánszervezetekre az EUMSZ 51. cikk értelmében valódi közhatalmat ruháztak át.³³

41. Ugyanis nem vitás, hogy a tanúsítás alapjául szolgáló határozatok, amelyek lényegében csak rögzítik egy műszaki vizsgálat eredményét, nem tartoznak az EUMSZ 51. cikkében megállapított kivétel hatálya alá. Hasonlóképpen, a magánszervezetekre ruházott kisegítő jellegű vagy előkészítő szerep sem tekinthető úgy, mint amely az említett rendelkezés értelmében közvetlenül és konkrétan kapcsolatban áll a közhatóság gyakorlásával.³⁴

42. Ezt jól szemlélteti az a példa, hogy a Portugáliával szemben a 96/96 irányelv szerinti kötelezettség elmulasztása miatt indított kötelezettségszegési eljárás esetében a magánjogi IMV-állomásokon a vizsgálatokat két szakaszban végezték. Az első szakaszban az üzemeltető műszakilag megvizsgálta a gépjárművet. A második szakaszban az üzemeltető megadta vagy elutasította a tanúsítást. Noha a Bíróság nem foglalkozott azzal a gondolattal, hogy az első szakasz közhatalom gyakorlásának minősült, a második szakasz vonatkozásában nem zárta ki, mivel az üzemeltető jogi következtetéseket vont le a műszaki jellegű megállapításokból. Ugyanakkor, mivel az IMV-állomás üzemeltetői: i. nem voltak független döntéshozók, ii. az állam felügyelete alatt tevékenykedtek, ahogy azt a 96/96 irányelv 2. cikke tartalmazza; valamint iii. nem rendelkeztek kényszer alkalmazására vonatkozó jogkörökkel (amely a bűnüldözési szerveknél maradt), a 45. cikk nem volt alkalmazandó az említett tevékenységre.³⁵

43. Az Applus, az ATI, a Certio és az Itevelesa egyaránt elhatárolja a jelen ügyet a Bizottság kontra Portugália ítélettől, vagy pedig azzal érvel, hogy a szóban forgó katalán jogszabályok nem összeegyeztethetők az említett ítélettel.

44. Meglátásom szerint nincs jogilag releváns különbség a jelen ügy és a Bizottság kontra Portugália ügy között. Nem meggyőzőek azok az érvek, miszerint az IMV-állomás-üzemeltetők nem csupán előkészítő szereppel rendelkeznek, vagy hogy a tevékenységeik nem állnak „aktív” közigazgatási felügyelet alatt. Valójában mind a 96/96 irányelv 2. cikke, mind pedig a 2009/40 irányelv 2. cikke (valamint a 2014/45 irányelv 4. cikkének (2) bekezdése) kifejezetten azt állítja, hogy ha a tagállamok liberalizálják az IMV-tevékenységeket, a magánjogi IMV-állomás üzemeltetőit „az állam [...] közvetlenül felügyel[i]”.³⁶ A 2009/40 irányelv szűkszavúan írja le az említett ellenőrzés tartalmát.³⁷ Ennek ellenére bizonyos rendelkezései alapvetően a felügyelet gondolatán alapulnak.³⁸ Vagyis az a tény, hogy az IMV-állomás üzemeltetőinek esetleg biztosítást kell kötniük vagy belső ellenőrzési rendszereket kell létrehozniuk, nem jelenti azt, hogy az említett ítélet értelmében az állami felügyelettől függetlenül járnának el.

31 — E tekintetben lásd: Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti ítélet, C-451/03, EU:C:2006:208, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

32 — E tekintetben lásd: Peñarroja Fa ítélet, C-372/09 és C-373/09, EU:C:2011:156, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

33 — Lásd többek között: Bizottság kontra Ausztria ítélet, C-393/05, EU:C:2007:722; Bizottság kontra Németország ítélet, C-404/05, EU:C:2007:723; valamint Soa Nazionale Costruttori ítélet, C-327/12, EU:C:2013:827.

34 — Lásd például: Soa Nazionale Costruttori ítélet, C-327/12, EU:C:2013:827, 53. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

35 — E tekintetben lásd: Bizottság kontra Portugália ítélet, C-438/08, EU:C:2009:651, 38–45. pont.

36 — A 2014/45 irányelv (15) preambulumbekzdése szerint „[a] műszaki vizsgálat szuverén tevékenység, ezért azt a tagállamoknak vagy a megbízott állami vagy magánszervezeteknek a tagállamok felügyelete alatt kell elvégezniük. A műszaki vizsgálatért továbbra is minden esetben a tagállamoknak kell felelősnek maradniuk, még akkor is, ha a nemzeti rendszer lehetővé teszi, hogy a műszaki vizsgálatokat magánszervek köztük a járművek javításával is foglalkozó magánszervek végezzék” (kiemelés tőlem).

37 — A 2014/45 irányelvtől eltérően; lásd különösen annak („A műszaki vizsgálóállomások felügyelete” címet viselő) 14. cikkét, valamint V. mellékletét.

38 — Úgy mint a („Kivételek” címet viselő) 4. és 5. cikk, és különösen a 3. cikk (1) bekezdése, amely a következőképpen szól: „A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy bizonyítható legyen, hogy a járművet olyan műszaki vizsgálatnak vetették alá, amely legalább az ebben az irányelvben rögzített követelményeknek megfelel.”

45. Ezt a kérdést mindenesetre tisztázta a Tribunal Supremo által a Bírósághoz eljuttatott információ. Ebből a válaszból kiderül, hogy *először is* a forgalomból kivont gépjármű tulajdonosa végső soron panasszal élhet egy műszaki ellenőr – az IMV-állomások felügyeletével megbízott köztisztviselő – előtt, aki a határozatot hatályon kívül helyezheti. *Másodszor*, az alkalmazandó nemzeti jogszabályok értelmében valamely gépjármű forgalomból történő kivonásáról szóló határozat csak az illetékes hatóság által „jóváhagyott utasításoknak és protokolloknak megfelelően, az alkalmazandó jogszabály által meghatározott helyzetekben” hozható meg.³⁹ A gépjármű vizsgálatára alkalmazandó kézikönyv felszólító módot használ, amely alapján az IMV-állomások üzemeltetőinek nem sok mérlegelési jogköre marad.⁴⁰ *Harmadszor* a Tribunal Supremo teljesen egyértelművé teszi, hogy habár az IMV-állomások biztonsági okokból elrendelhetik valamely gépjármű forgalomból történő kivonását, ennek végrehajtása a katalán kormány vagy a rendőrség feladata, és az IMV-állomások erre nem jogosultak.

46. Ez alapján, valamint az EUMSZ 51. cikk megszorító értelmezése miatt egyértelműen egyetértek a Generalidaddal és a Bizottsággal abban, hogy az IMV-állomások üzemeltetése nem jár a közhatalom gyakorlásával. Ennek megfelelően azt javaslom a Bíróságnak, hogy a második kérdést úgy válaszolja meg, miszerint az IMV-állomások magánjogi üzemeltetői részére fennálló azon lehetőség, hogy elrendeljék az olyan gépjárművek forgalomból történő kivonását, amelyekkel kapcsolatban olyan biztonsági hiányosságokat tártak fel, amelyek használatuk során közvetlen veszélyt jelentenek, nem minősül az EUMSZ 51. cikk értelmében vett közhatalom gyakorlásának akkor, ha a nemzeti jog írja elő azt a műszaki vizsgálat következményeként, és ha a gépjármű forgalomból történő kivonására vonatkozó kényszerítő intézkedések alkalmazása a bűnüldözési szerveknek van fenntartva.

C – A harmadik és negyedik kérdés: Az engedélyezési rendszer és az ahhoz kapcsolódó feltételek

47. Harmadik kérdésével a Tribunal Supremo lényegében azt kívánja megtudni, hogy a 2009/40 irányelv 2. cikkével együttesen értelmezett szolgáltatási irányelvvel összeegyeztethető-e, ha a tagállamok közigazgatási ellenőrzési rendszert vezetnek be az IMV-szolgáltatások teljesítésének szabályozása végett. Ezt a kérdést azért tették fel, mert a Bíróság a Bizottság kontra Portugália ítéletében⁴¹ kimondta, hogy a 96/96 irányelv nem harmonizálja a gépjármű-ellenőrzéssel kapcsolatos tevékenységeket.

48. Negyedik kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság konkrétan azt kívánja megtudni, hogy a szolgáltatási irányelv 10. és 14. cikkével vagy másodlagosan az EUMSZ 49. cikkel összeegyeztethető-e, ha a nemzeti jogszabály bizonyos követelményeket ír elő a minimális távolságra és a piaci erőre azon az alapon, hogy biztosítsa a megfelelő helyi lefedettséget, növelje a szolgáltatás minőségét, és ösztönözze az üzemeltetők közötti versenyt. Ezek a követelmények korlátozzák a rendelkezésre álló engedélyek számát, és amint az a tárgyaláson megerősítést nyert, *de facto* területi védelmet nyújtanak az engedélyeseknek.

49. E két kérdésre együttes választ adok, mivel egymással összefüggnek. A fenti 37. pontban szereplő okok miatt mindkét kérdést a letelepedés szabadsága szempontjából fogom vizsgálni.

39 — Különösen az OCA beadványában hivatkozott 30/2010. sz. rendelet 79. cikke (1) bekezdésének c) pontjára utalok. A Tribunal Supremo a Bíróságnak tisztázás végett nyújtott válaszában azt állítja, hogy az említett rendelkezésben hivatkozott helyi hatóság (az Agencia Catalana de Seguridad Industrial) soha nem jött létre, és így nem is adott ki semmiféle iránymutatást. Ennek ellenére a kérdést előterjesztő bíróság hivatkozik a következő lábjegyzetben említett, a spanyol központi közigazgatás által kiadott kézikönyvre.

40 — Lásd: *Manual de procedimiento de inspección de las estaciones I. T. V.*, 2012. január, 11. o., amelyben az áll, hogy „amennyiben valamely negatív műszaki vizsgálat alkalmával a gépjármű olyan jellegű hiányosságokat mutat, amely miatt használata veszélyt jelentene az utasokra vagy a többi közúthasználóra, az IMV-állomás a hiányosságot nagyon súlyosnak és a vizsgát sikertelennek *minősít*” (kiemelés tőlem).

41 — EU:C:2009:651, 26. pont.

1. Az engedélyezési rendszer

50. Nem férhet hozzá kétség, hogy a tagállamok alkalmazhatnak közigazgatási engedélyezési rendszert az IMV-tevékenységek szabályozása során.

51. Ahogy azt már említettem, a Bíróság kimondta, hogy a 96/96 irányelv nem szabályozza az említett tevékenységhez való hozzáférést. Ez a 2009/40 irányelv elfogadásával nem változott. Mivel sem az IMV-tevékenységekhez való hozzáférés, sem pedig a közúti közlekedésbiztonság általánosan nincs harmonizálva, a tagállamok az általuk legjobbnak tartott módon szabályozhatják azokat.⁴² Ugyanis mindkét irányelv 2. cikke kifejezetten megerősíti ezt, kimondva, hogy az időszakos műszaki vizsgálatot olyan szervezeteknek vagy létesítményeknek kell végezniük, amelyeket az állam erre kijelöl, és közvetlenül felügyel, *beleértve az erre engedélyezett magánszervezeteket is*.

52. Ugyanakkor ennek során a nemzeti közigazgatási engedélyezési rendszernek be kell tartania az uniós jog, különösen az EUMSZ 49. cikk rendelkezéseit.

53. Az EUMSZ 49. cikk megtiltja a letelepedés szabadságának korlátozását, vagyis tilt minden olyan nemzeti intézkedést, amely alkalmas arra, hogy megzavarja vagy kevésbé vonzóvá tegye a Szerződés által biztosított letelepedési szabadságnak az Unió polgárai általi gyakorlását. „Korlátozás” hatálya alá tartoznak azok a tagállami intézkedések, amelyek ugyan megkülönböztetés nélkül alkalmazandók, de befolyásolják más tagállamokból származó vállalkozások piacra jutását, és ezzel zavarják az Unión belüli kereskedelmet.⁴³

54. Ebbe a kategóriába tartozik különösen az olyan nemzeti szabályozás, amely a más tagállambéli szolgáltató számára előzetes engedély kibocsátásától teszi függővé a letelepedést, mivel az zavarhatja a letelepedés szabadságának az említett szolgáltató általi gyakorlását azáltal, hogy megakadályozza tevékenységeinek állandó telephelyen keresztül történő szabad gyakorlását.⁴⁴

55. A jelenleg tárgyalt katalán engedélyezési rendszer részét képezi egy előzetes engedélyezési eljárásrendszer, amely korlátozza a képviselő, fióktelep vagy leányvállalat létrehozását – amelyre az EUMSZ 49. cikk kifejezetten utal. A Tribunal Supremo szerint ezek a szabályok korlátozzák az IMV-üzemeltetők számát. Így a rendszer alkalmas arra, hogy megzavarja vagy kevésbé vonzóvá tegye az IMV-üzemeltetőként történő letelepedés szabadságának az Unió polgárai általi gyakorlását, és ennek megfelelően az EUMSZ 49. cikk szerinti korlátozást eredményez.

56. A Gebhard-doktrína értelmében a korlátozások akkor egyeztethetők össze az uniós joggal, ha négy feltételt teljesítenek: alkalmazásuk nem jár hátrányos megkülönböztetéssel, a követelményeket a közérdeken alapuló nyomós okok támasztják alá őket, alkalmasak a kitűzött cél elérésére, és nem haladják meg a cél eléréséhez szükséges mértéket.⁴⁵

57. A katalán engedélyezési rendszer nem hátrányos megkülönböztetésen alapul (legalábbis nem nyíltan), mivel nem ír elő olyan korlátozást a más tagállamokban letelepedett gazdasági szereplők szabadságára vonatkozóan, hogy hozzanak létre képviselőt vagy más szervet Katalóniában.⁴⁶ Ezért egyedül az a kérdés merül fel, hogy igazolt és arányos-e.

42 — E tekintetben lásd: Nasiopoulos-ítélet, C-575/11, EU:C:2013:430, 20. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Lásd még analógia útján: Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-110/05, EU:C:2009:66. 61. pont.

43 — Lásd: Soa Nazionale Costruttori ítélet, C-327/12, EU:C:2013:827, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

44 — Lásd: Ottica New Line ítélet, C-539/11, EU:C:2013:591, 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

45 — Lásd: Gebhard-ítélet, C-55/94, EU:C:1995:411, 37. pont; valamint e tekintetben, Bizottság kontra Portugália ítélet, C-438/08, EU:C:2009:651, 46. pont.

46 — E tekintetben lásd: Yellow Cab Verkehrsbetrieb ítélet, C-338/09, EU:C:2010:814, 34. pont.

58. Ezzel összefüggésben a Tribunal Supremo a 45/2010. sz. rendelet preambuluma hivatkozik.⁴⁷ Előzetesen abból kiindulva, hogy a közlekedésbiztonság növelésének célja önmagában nem igazolhatja a vitatott követelmények előírását, az említett bíróság azt szeretné megtudni, hogy egyéb kényszerítő körülmény nyújthat-e kellő igazolást,⁴⁸ és az ilyen követelmények megfelelnek-e az arányosság elvének.

59. Az OCA, a svéd kormány, valamint – a vitatott követelmények vonatkozásában – a Bizottság kivételével a Bíróság előtt megjelenő felek azon az állásponton vannak, hogy a közúti közlekedésbiztonság önmagában igazolhatja a szóban forgó katalán szabályokat.

60. Nem kétséges, hogy a Bíróság ítélezési gyakorlatában a közúti közlekedésbiztonság a közérdeken alapuló nyomós oknak minősül.⁴⁹ Igaz ez arra a célkitűzésre is,⁵⁰ hogy a szolgáltatást az azt igénybe vevők érdekében magas színvonalon nyújtsák, valamint a torzítámentes versenyre, amely végső soron a fogyasztókat védi.⁵¹ A valamely konkrét termék vagy szolgáltatás megfelelő lefedettségének és területi eloszlásának biztosítására vonatkozó célkitűzést illetően számomra úgy tűnik, hogy ez önmagában inkább eszköz, mint cél, mivel a szóban forgó terméknek vagy szolgáltatásnak kell kiemelkedő jelentőséggel bíró elemekkel rendelkeznie.⁵²

61. Mivel feltételezhetjük, hogy az IMV általánosságban hozzájárul a közúti közlekedésbiztonsághoz,⁵³ a katalán engedélyezési rendszert először is és leginkább ebből a szempontból kell vizsgálni.

62. Mindemellett a vitatott engedélyezési rendszernek az elérendő célhoz képest történő arányossági értékelése nem végezhető el absztrakt módon, hanem a rendszerhez fűződő konkrét feltételek függvénye.⁵⁴ Így tehát, jóllehet a végső szót a kérdést előterjesztő bíróságnak kell kimondania, a Bíróság nyújthat iránymutatást annak érdekében, hogy az említett bíróság meg tudja hozni ítéletét.⁵⁵ Ezért közelebbről megvizsgálom a vitatott követelményeket.

47 — Az említett preambulum a következőket mondja ki: „[...] A gépjárművek időszakos műszaki vizsgálatához kapcsolódó szolgáltatások kínálatát a fennálló szükségletekhez kell igazítani, mind a jelenleg hiányos területek lefedésével kapcsolatban az ügyfelek számához igazított szolgáltatás elérése érdekében, mind pedig a szolgáltatáshiány csökkentése érdekében olyan területeken, ahol a gépjárművek időszakos műszaki vizsgálatát végző állomások sűrűbben találhatók, ugyanakkor hosszabb várakozási idő a jellemző. [...] A gépjárművek időszakos műszaki vizsgálatához kapcsolódó szolgáltatások tekintetében, azok területi jellege miatt, el kell kerülni, hogy pusztán a szolgáltatás jövedelmezősége okán a kínálat túlságosan egy bizonyos övezetre összpontosuljon egyéb olyan területek hátrányára, amelyek az ott található kisebb gépjárműállomány miatt lefedettség nélkül maradnak, és ebből következően az ügyfeleket hátrány éri. Másrészt az olyan övezetekben, ahol a kereslet a gépjárműsűrűség miatt nagyobb, az állomások magas koncentrációja a szolgáltatók között a követelményszint és következképpen a szolgáltatás minőségének csökkenésével járó versenyhez vezethet.”

48 — Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés kifejezetten megemlíti a megfelelő területi lefedettség igényét, a szolgáltatás magas színvonalát és a hatékony versenyt, de felhívja a figyelmet a Bíróságnak a közegészség, a környezet, valamint a fogyasztók védelmével kapcsolatos ítélezési gyakorlatára is.

49 — Lásd: Bizottság kontra Portugália ítélet, C-438/08, EU:C:2009:651, 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat.

50 — E tekintetben lásd: Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti ítélet, C-451/03, EU:C:2006:208, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat.

51 — E tekintetben lásd: Essent és társai ítélet, C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, 58. pont, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat.

52 — Egészségügyi intézmények, gyógyszerkészítmények és gyógyászati beszállítók tekintetében lásd többek között: Blanco Pérez és Chao Gómez ítélet, C-570/07 és C-571/07, EU:C:2010:300, 70. pont; valamint Venturini-ítélet, C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:791, 46. pont. Lásd, kevésbé határozottan, a személyeket illetően: Ottica New Line ítélet, C-539/11, EU:C:2013:591, 43. pont. Ezzel szemben a Bíróság nem engedélyezte a minimális népességi követelmények alkalmazását a nagyméretű kiskereskedelmi létesítmények vonatkozásában, lásd: Bizottság kontra Spanyolország ítélet, C-400/08, EU:C:2011:172, 80–83. pont. Az Attanasio Group ítéletben, C-384/08, EU:C:2010:133, az üzemanyagtöltő állomások közötti kötelező minimális távolságról úgy gondolták, hogy az előmozdítja a közegészségügyet (lásd a 47. és az 52–54. pontot). Azt sem engedélyezték.

53 — A 2009/40 irányelv (2) preambulumbekzdése szerint „[a] közös közlekedéspolitika keretében szükséges, hogy a Közösség területén a közúti közlekedés a lehető legkedvezőbb körülmények között történhessen a biztonság [...] szempontjából is”.

54 — E tekintetben lásd: Bizottság kontra Spanyolország ítélet, C-400/08, EU:C:2011:172, 75–76. pont.

55 — E tekintetben lásd: Ottica New Line ítélet, C-539/11, EU:C:2013:591, 48. és 49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat.

2. A vitatott követelményeknek az EUMSZ 49. cikkel való összeegyeztethetősége

63. Először is ki kell emelnem, hogy csak minimális mennyiségű információ áll a Bíróság rendelkezésére az azon reform előtti és utáni helyzetről, amely Katalóniában a 12/2008. sz. törvény és a megtámadott rendeletek elfogadásával lezajlott. Valójában az előzetes döntéshozatalra utaló végzésben szereplő információfoszlányokból⁵⁶ (és a tárgyaláson elhangzottakból) mindössze annyi derül ki, hogy a katalán IMV-rendszer korábban koncesszió alapult, számos meglévő piaci szereplővel, és hogy a jelenlegi rendszerben a közigazgatási engedélyeket közbeszerzési eljárást követően ítélik oda. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés azonban nem írja le a közbeszerzési anyagot, az odaítélési szempontokat és azok súlyozását, és nem tartalmaz semmiféle lényegi adatot sem (például az engedélyek számára vonatkozóan). Ez kétségtelenül befolyásolja a kérdést előterjesztő bíróság által kért választ, és ennek következtében a harmadik kérdésre vonatkozóan fent tett általános észrevételek még inkább relevánsak lesznek.⁵⁷ Ezenfelül e homályosság miatt számos paradoxon magyarázat nélkül marad.

64. Egy *első paradoxont* jelent az az elgondolás, amely szerint a közúti közlekedésbiztonságot valamiképpen jobban szolgálja az, ha az engedélyezést követelményekhez kötik, ideértve az IMV-állomások közötti minimális távolság megállapítását is. Az ilyen követelmények inkább korlátozzák az IMV-állomásokhoz való hozzáférést, és ezért ellentétesek a közúti közlekedésbiztonságra vonatkozó célkitűzéssel. Egy *második paradoxont* jelent az, hogy az alábbi észrevételek miatt az IMV-hez hasonló gazdasági tevékenységek szabályozása során a központi tervezés valamiképpen előnyt élvez a nyíltpiaci feltételekkel szemben. Egy *harmadik paradoxont* jelent az, hogy a követelmények állítólag azt a célt szolgálják, hogy a felhasználók könnyebben hozzáférhessenek az IMV-hez, és így azt, hogy ösztönözzék a tulajdonosokat, hogy a szabályoknak minél inkább megfeleljenek. Ugyanakkor a megfelelés biztosítása – más szavakkal az alkalmazandó jogszabályok érvényesítése – nem a tulajdonosok, hanem a hatóságok feladata. Értelmetlen dolog az IMV-tevékenységekhez való hozzáférés korlátozásával megoldani azt a problémát, amely a hatóságok egyedüli felelősségi körébe tartozik.

65. Most pedig közelebbről megvizsgálva először is a *távolságra vonatkozó követelményeket*, a jelen ügy eléggé eltér azoktól, amelyekben a Bíróság kimondta, hogy a minimális távolságra vonatkozó követelmények összeegyeztethetők a letelepedés szabadságával. Ahogy azt a fenti 60. pontban is említettük, a Bíróság csak abban az esetben fogadta el a minimális távolságra vonatkozó követelményeket, ha azok alapvető fontosságú jellemzővel rendelkező termékhez vagy szolgáltatáshoz biztosították a hozzáférést.

66. A Venturini-ítéletben⁵⁸ például a Bíróság engedélyezett egy olyan szabályt, amely szerint csak a (gyógyszertárak közötti minimális távolságra vonatkozó követelményt előíró) „nemzeti térképhálózat” mentén létrehozott gyógyszertárak voltak jogosultak vényköteles gyógyszereket – ideértve a nem támogatott gyógyszereket is – árulni. Amennyiben nem így lett volna, a gyógyszertárak várhatóan nem akartak volna a térképhálózat távolabbi területein letelepedni, mivel a nem a térképhálózat mentén létesített gyógyszertárak és parafarmáciák között erős volt a verseny a nem támogatott vényköteles

56 — Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés többek között a 12/2008. sz. törvény 37. cikkének (2) bekezdésére utal, amely szerint amennyiben a katalán kormány korlátozza az IMV-állomások és a vizsgasorok számát, nyilvános ajánlati felhíváson alapuló eljárást kell kiírni. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből az is kiderül, hogy a Tribunal Superior de Justicia megsemmisítette a 30/2010. sz. rendelet bizonyos rendelkezéseit, mivel az, hogy az átmeneti időszak alatt a meglévő piaci szereplők ajánlattétel nélkül kaptak engedélyt, hátrányos megkülönböztetést jelentett a piacra újonnan belépőkkel szemben.

57 — Írásbeli észrevételeiben a Bizottság valójában azt állította, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló végzés nem volt kellőképpen pontos annak értékeléséhez, hogy a katalán IMV-rendszer összeegyeztethető-e az EUMSZ 49. cikkel. Ugyanakkor a tárgyaláson a Bizottság következetesen azt állította, hogy a szóban forgó rendszer nem összeegyeztethető az említett rendelkezéssel.

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

gyógyszerek jövedelmező piaci részesedéséért. Ezzel azonban rés támadt volna a támogatott vényköteles gyógyszerek kevésbé jövedelmező piacához való hozzáféréseben. Más szavakkal az ügy részét képezte egy alapvető fontosságú piac tekintetében a *piac nem megfelelő működése*, amelyet rendelet útján – legalább részben – orvosolni lehetett.

67. Ezzel szemben a jelen ügyben az IMV-tevékenységek által létrehozott szolgáltatások igénybevétele jogszabályilag *kötelező* (amennyiben a gépjárművet ténylegesen továbbra is használni kívánják) és *ismétlődő*.⁵⁹ Ez azt jelenti, hogy a keresletet az IMV-állomás üzemeltetői állami beavatkozás nélkül könnyen kiszámíthatják. Sőt, elszigetelt és ritkán lakott területeken még nyereségesebb lehet – feltéve hogy a vonzáskörzet elég nagy. Ezért semmi nem utal a piac nem megfelelő működésére. Tulajdonképpen a Bíróság nem kapott semmilyen megbízható információt, amely arra utalna, hogy az ilyen távolsági követelmény hiányában egy üzemeltető sem kívánna ilyen területen letelepedni. Ezt alátámasztja az a tény, hogy – amint az a tárgyaláson elhangzott – a katalán hatóságok nem kényszeríthetik az IMV-üzemeltetőket arra, hogy ilyen ritkán lakott területeken telepedjenek le.

68. Másfelől nem zárnám ki, hogy egy távolságra vonatkozó követelmény időnként kitágíthatja az IMV-állomásokhoz való felhasználói hozzáférés területét és növelheti a megfelelés lehetőségét. Ebben az értelemben legalább részben szolgálhatja a közúti közlekedésbiztonság növelésének célját. Ugyanakkor, mivel az IMV-állomás üzemeltetőinek nem lehet előírni, hogy kevésbé jövedelmező övezetekben telepedjenek le, kétlem, hogy a távolságra vonatkozó követelmény jelentős pozitív hatást garantálna. Mindenesetre a Bíróság nem kapott erről megbízható információt.

69. A tárgyaláson a Generalidad egy helyi közigazgatási egység (a továbbiakban: comarca) példáját hozta fel, amely korábban csak egy IMV-állomással rendelkezett. Egy közbeszerzési eljárást követően egy második üzemeltető is engedélyt kapott, és ezzel emelkedett a „comarca” területén az IMV-nek megfelelők aránya. Bármilyen dicséretesen hangozzék is ez, miért lenne jobb, ha egy sok szabályozási hibával rendelkező piacot egy kevesebb hibával rendelkező piaccal váltunk fel? Az IMV fent említett jellemzői miatt nem látom, egy ilyen tervezés mellőzésével – vagyis egy korlátozatlan hozzáférésű piac kialakításával – miért nem lehetett volna elérni ugyanezt a célt úgy, hogy az kevesebb teherrel járjon.

70. Ezért függetlenül attól, hogy a tagállamok tág mozgástérrel rendelkeznek azt illetően, hogy a feltétlenül szükségessé meghaladó intézkedésekkel biztosítják-e a közúti közlekedésbiztonságot,⁶⁰ bevallom, hogy kétlem, hogy a jelen ügyben vizsgálthoz hasonló minimális távolságra vonatkozó követelmények alkalmasak egyáltalán arra, hogy ezt a célkitűzést elérjék. Ebben a tekintetben emlékeztetek arra, hogy a nemzeti tervezési szabályok csak akkor alkalmasak a megvalósítani kívánt cél elérésére, ha azt valóban összefüggő és rendszeres módon kívánják elérni.⁶¹ Ugyanakkor a 63. pontban említett információ hiányában véleményem szerint a Bíróság nincs abban a helyzetben, hogy ebben a kérdésben döntést hozzon. Számomra úgy tűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság jobb helyzetben van ahhoz, hogy az engedélyezéshez szükséges követelmények arányosságát megítélje, megfelelő módon figyelembe véve azt, hogy az IMV-üzemeltetők kiválasztása a gyakorlatban hogyan történik.

71. Ugyanakkor, ami az 50%-os *piaci részesedésre* vonatkozó felső határt illeti, e követelmény célja állítólag, hogy az IMV-szolgáltatások kínálatának túlzott összpontosulását megakadályozza, mivel ez, kötelező jellegük miatt, az IMV-szolgáltatások romlásához vezethet – legalábbis az érvelés szerint.

59 — Lásd: 2009/40 irányelv 1. cikkének (2) bekezdése, valamint 1. melléklete.

60 — E tekintetben lásd: Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-110/05, EU:C:2009:66, 65–66. pont. Lásd még: Bizottság kontra Spanyolország ítélet, C-400/08, EU:C:2011:172, 75. pont.

61 — Lásd : Sokoll-Seebacher-ítélet, C-367/12, EU:C:2014:68, 39. pont és a hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

72. Az OCA és a svéd kormány azt állítja, hogy a piaci részesedésre vonatkozó követelmény egy tisztán gazdasági célt kíván elérni, amely az állandó ítélkezési gyakorlat alapján nem minősülhet közérdeken alapuló nyomós oknak.⁶² A kérdést előterjesztő bíróság és az OCA itt az Autoridad catalane de la Competencia (katalán versenyhivatal) által kiadott jelentésre⁶³ hivatkozik, amely szerint a szóban forgó jogszabály kétségtelenül indokolatlanul korlátozza az új piaci szereplők piacra való belépését.

73. Őszintén szólva nem értem, hogy a piaci részesedés maximalizálása hogyan segítheti elő a közúti közlekedésbiztonságot. Egyszerűen hiányzik a kettő közötti kapcsolat. Az igazi kérdés ehelyett az, hogy a piaci részesedés felső határának célja ténylegesen a szolgáltatás magas színvonalának biztosítása a vásárlók és a fogyasztók részére – amely kényszerítő indoknak minősül (lásd a fenti 60. pontot) –, vagy inkább a kiskereskedők nagymértékű felvásárlásának megakadályozására irányuló gazdasági indok áll mögötte. A közelmúltbeli ítélkezési gyakorlat azt mutatja, hogy a Bíróság – helyesen – nem kívánja, hogy a tagállamok beavatkozzanak a letelepedés szabadságába valamely piaci szerkezet vagy versenyhelyzet szabályozásával, többek között a vásárlók és fogyasztók számára nyújtott magas szintű szolgáltatás ürügyére hivatkozva.⁶⁴

74. A Bizottság kontra Spanyolország ítéletben a piaci részesedés és a fennálló kereskedelmi tevékenységre gyakorolt hatás maximális értékének alkalmazását, amelyen túl új nagyméretű és/vagy közepes méretű kiskereskedelmi létesítmények nem hozhatók létre, nem a környezetvédelem, a tervezési célok, vagy a fogyasztóvédelem, hanem tisztán gazdasági jellegű megfontolások indokolták.⁶⁵ Az Attanasio Group ítéletben a Bíróság nem engedélyezett egy új töltőállomásokra alkalmazandó távolsági követelményt, amely megakadályozta új gazdasági szereplők piacra jutását, anélkül hogy a fogyasztóknak valódi (bizonyított) előnyük származott volna belőle.⁶⁶ Végezetül a Bizottság kontra Portugália ítéletben a Bíróság megsemmisítette az IMV-vállalkozások indításához előírt 100 000 EUR összegű minimális tőkére vonatkozó követelményt.⁶⁷

75. Még ha feltételezzük is, hogy a szóban forgó intézkedés biztosítja a vásárlóknak és fogyasztóknak nyújtott szolgáltatás magas színvonalát, ki kell emelni, hogy az IMV eljárás tartalma – vagyis *a vásárlók és fogyasztók által megvásárolt alapszolgáltatás* – uniós szinten harmonizálásra került.⁶⁸ A 2009/40 irányelv által engedélyezett eltérések mellett a vásárlók és fogyasztók ugyanazt a magas minőséget várhatják el, függetlenül attól, hogy melyik IMV-állomásról van szó.⁶⁹ Ezért ez egy konkrét eredmény elérésére vonatkozó kötelezettséghez („eredménykötelezettség”) hasonlítható. Ezért ha egy bizonyos IMV-állomás üzemeltetője korlátozza a szolgáltatásai minőségét, az államnak felügyeleti szerepében eljárva ezzel *ex post* foglalkoznia kell. Ugyanakkor valójában a maximális piaci részesedésre vonatkozó, ilyen jellegű *ex ante* követelmények előfeltétele, hogy az említett határértéket meghaladó üzemeltetők nem nyújtanak az irányelv szerinti szolgáltatást. Ez tarthatatlan.

62 — Lásd például: Bizottság kontra Spanyolország ítélet, C-400/08, EU:C:2011:172, 75. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

63 — A 2010. május 31-i IR 7/2010. sz. jelentés.

64 — Lásd: Attanasio Group ítélet, C-384/08, EU:C:2010:133, 55. pont, amelyben úgy tűnik, hogy a Bíróság „a fogyasztók számára nyújtott szolgáltatás ésszerűsítésére” irányuló célt tisztán gazdasági jellegűnek tekintette. Ugyanakkor valamely korlátozás igazolható lehet, ha *gazdasági közérdek indokolta*, lásd Essent és társai ítélet, C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, 52. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

65 — EU:C:2011:172, 95–98. pont. Lásd még: Sharpston főtanácsnok Bizottság kontra Spanyolország ügyre vonatkozó indítványa, C-400/08, EU:C:2010:588, 84. és 85. pont.

66 — EU:C:2010:133, 56. pont.

67 — EU:C:2009:651, 53. pont. Portugália kétségkívül nem adott elő semmiféle védhető érvelést, lásd a 49. pontot.

68 — Lásd a 2009/40 irányelv II. mellékletét, vö. 1. cikkének (2) bekezdésével.

69 — Lásd a 2009/40 irányelv (24) preambulumbekzdését, amely szerint „[a] tagállamoknak a fennhatóságuk alá tartozó területeken biztosítaniuk kell, hogy a gépjárművek időszakos műszaki vizsgálatát módszeresen és magas színvonalon hajtsák végre”. Az (5) preambulumbekzdés ezt a szintvonalat „minimális” előírásnéként írja le.

76. Érdemes megvizsgálni az *IMV-alapszolgáltatás körüli, esetleg minőségi moduláció hatálya alá tartozó elemek* kérdését.⁷⁰ Ugyanakkor a tagállamok azon korlátozásokat illetően, amelyek célja, hogy az ügyfeleknek és fogyasztóknak magas színvonalú szolgáltatást nyújtsanak, nem rendelkeznek a fenti 70. pontban említett mérlegelési jogkörrel. Az ítélkezési gyakorlat tulajdonképpen azt sugallja, hogy az igazoláshoz a korlátozó intézkedés megfelelőségére és arányosságára vonatkozó elemzést, valamint az érvelést alátámasztó konkrét bizonyítékokat is csatolni kell.⁷¹ Mindemellett a késedelemmel vagy más hasonló minőségi hiányosságokkal a szűk keresztmetszetekre vonatkozó konkrét engedélyezési feltételeknek megfelelően utólagosan kell foglalkozni a piaci részesedésre vonatkozó felső határértékek általános jelleggel történő, eléggé megmagyarázhatatlan előírása helyett.⁷²

77. Ezért úgy gondolom, hogy a piaci részesedésre vonatkozó felső határérték előírása sérti az EUMSZ 49. cikket.

78. Ez alapján azt javaslom a Bíróságnak, hogy a harmadik és a negyedik kérdésre azt a választ adja, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak kell az EUMSZ 49. cikk alapján eldöntenie, hogy az alapeljárásban leírthoz hasonló valamely törvényi engedélyezési rendszer, amely az IMV-állomás üzemeltetőjeként folytatott tevékenységhez való hozzáférést szabályozza, alkalmas-e a közúti közlekedésbiztonság célkitűzésének elérésére, és nem lépi-e túl a szükséges mértéket. Ugyanakkor ezzel a rendelkezéssel ellentétes az olyan törvényi engedélyezési követelmény, amely korlátozza a gépjárművek időszakos műszaki vizsgálatát végző állomás magánjogi üzemeltetője által megszerezhető piaci részesedést.

3. Végső megfontolások

79. Végezetül, amennyiben a Bíróság nem ért velem egyet abban a kérdésben, hogy az IMV-szolgáltatások „közlekedés területén nyújtott szolgáltatásnak” minősítendők, és ez alapján a szolgáltatási irányelv alkalmazhatóságának kérdésével,⁷³ ez véleményem szerint nem érintené érdemben a jelen eljárás kimenetelét.

80. Nem szükséges vitába bocsátkozni a szolgáltatási irányelvben foglalt harmonizáció tartalmáról.⁷⁴ Elegendő kimondani, hogy 3. cikkének (1) bekezdése alapján – a fenti javaslat szerint – az EUMSZ 49. cikk értelmében megengedett kereteket túllépő nemzeti engedélyezési követelmények nem kerülhetnek ki a Bíróság negatív döntését azzal az ürüggyel, hogy megfelelnek az említett irányelvnek. Ezenfelül a fent említett indokok alapján a közhatalomra az irányelv 2. cikke (2) bekezdésének i) pontjában meghatározott kivétel sem lenne alkalmazandó.

81. Ennek megfelelően erre az eshetőségre azt javaslom, hogy a Bíróság a fennmaradó kérdések tekintetében a fenti 50–78. pontban leírt módon hozzon ítéletet.

70 — A 2009/40 irányelv (4) preambulumbekzdése szerint „[a] vizsgálatoknak viszonylag egyszerűnek, gyorsnak és költségkímélőnek kell lenniük”.

71 — E tekintetben lásd: Bizottság kontra Spanyolország ítélet, C-400/08, EU:C:2011:172, 83. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

72 — E tekintetben lásd: Attanasio Group ítélet, C-384/08, EU:C:2010:133, 54. pont.

73 — Amennyiben az IMV nem minősül közlekedés területén nyújtott szolgáltatásnak, akkor a szolgáltatási irányelv („Fogalom meghatározások” címet viselő) 4. cikkének (1) bekezdésében meghatározott „szolgáltatás” (az IMV-állomás üzemeltetője pedig „szolgáltató”) fogalma alá tartozna. Ezért a 2. cikke (1) bekezdése értelmében ez az irányelv lenne alkalmazandó.

74 — Itt Cruz Villalón főtanácsnok Rina Services és Rina ügyre vonatkozó indítványára utalok, C-593/13, EU:C:2015:159, 23. pont.

IV – Véggövetkeztetések

82. A fenti megállapításokra tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy a Tribunal Supremo által a C-168/14. sz. ügyben előterjesztett kérdésekre a következőképpen válaszoljon:

- Sem a belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, sem az EUMSZ 56. cikk nem alkalmazandó a gépjárművek időszakos műszaki vizsgálatával kapcsolatos szolgáltatások nyújtására. Ugyanakkor a gépjárművek időszakos műszaki vizsgálatának tevékenységei az EUMSZ 49. cikk hatálya alá tartoznak.
- A gépjárművek időszakos műszaki vizsgálatát végző állomások magánjogi üzemeltetői részére fennálló azon lehetőség, hogy elrendeljék az olyan gépjárművek forgalomból történő kivonását, amelyekkel kapcsolatban olyan biztonsági hiányosságokat tártak fel, amelyek használatuk során közvetlen veszélyt jelentenének, nem minősül az EUMSZ 51. cikk értelmében vett közhatalom gyakorlásának akkor, ha a nemzeti jog írja elő azt a műszaki vizsgálat következményeként, és ha a gépjármű forgalomból történő kivonására vonatkozó kényszerítő intézkedések alkalmazása a bűnüldözési szerveknek van fenntartva.
- A nemzeti bíróságnak kell az EUMSZ 49. cikk alapján eldöntenie, hogy az alapeljárásban leírthoz hasonló törvényi engedélyezési rendszer, amely a gépjárművek időszakos vizsgáló állomásának üzemeltetőjeként folytatott tevékenységhez való hozzáférést szabályozza, alkalmas-e a közúti közlekedésbiztonság célkitűzésének elérésére, és nem lépi-e túl a szükséges mértéket. Ugyanakkor ezzel a rendelkezéssel ellentétes az olyan törvényi engedélyezési követelmény, amely korlátozza a gépjárművek időszakos műszaki vizsgálatát végző állomás magánjogi üzemeltetője által megszerezhető piaci részesedést.