



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NILSA WAHLA
przedstawiona w dniu 3 czerwca 2015 r.¹

Sprawa C-168/14

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

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunal Supremo (Hiszpania)]

Dyrektywa 2006/123/WE — Usługi na rynku wewnętrznym — Dyrektywa 2009/40/WE — Badanie techniczne pojazdów silnikowych — Przepisy mające zastosowanie do usług w dziedzinie transportu — Swoboda przedsiębiorczości — Działalność, na której wykonywanie zezwolono podmiotom prywatnym — Wykonywanie władzy publicznej — Wymogi dotyczące położenia geograficznego i udziału w rynku

1. Dobrze funkcjonujący rynek wewnętrzny zakłada istnienie odpowiednich możliwości transportowych, które z kolei wymagają uznania za naczelną priorytet kwestii bezpieczeństwa drogowego. W ramach polityki Unii Europejskiej ustalono bowiem cel osiągnięcia zerowej liczby ofiar śmiertelnych do 2050 r.²
2. Okresowe badanie techniczne pojazdów silnikowych (zwane dalej „badaniem technicznym pojazdów” lub „badaniem technicznym”) ma na celu poprawę bezpieczeństwa transportu drogowego. W rozpatrywanej sprawie, której przedmiotem jest między innymi zgodność określonych przepisów katalońskich dotyczących badania technicznego z prawem Unii, czynności badania technicznego dokonywane są przez podmioty prywatne, a nie organy publiczne. W związku z tym Tribunal Supremo (sąd najwyższy, Hiszpania) zwraca się o wytyczne w odniesieniu do szeregu kwestii, mianowicie (i) zastosowania tzw. dyrektywy o usługach³; (ii) pojęcia „wykonywania władzy publicznej” i (iii) zgodności katalońskiego systemu zezwoleń na przeprowadzanie badania technicznego z przepisami prawa Unii w zakresie swobody przepływu usług.
3. Mówiąc krótko, jestem zdania, że państwa członkowskie są najbardziej kompetentne, aby określić, czy należy zezwolić na to, aby czynności badania technicznego dokonywane były przez podmioty prywatne oraz *w jaki sposób* regulować tę działalność, *pod warunkiem że* będą one przestrzegać prawa Unii. Obawiam się, że w rozpatrywanej sprawie, z powodów wyszczególnionych poniżej, prawo Unii nie jest w pełni przestrzegane.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Biała księga Komisji z dnia 28 marca 2011 r. [COM(2011) 144 wersja ostateczna], „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”, sekcja 2.5, pkt 9.

3 — Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. L 376, s. 36).

I – Ramy prawne

A – Prawo Unii

1. Dyrektywa o usługach

4. Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy o usługach („Zakres zastosowania”) dyrektywa ma zastosowanie do usług świadczonych przez usługodawców prowadzących przedsiębiorstwo w państwie członkowskim, z zastrzeżeniem określonych wyjątków wyszczególnionych w art. 2 ust. 2. W myśl art. 2 ust. 2 lit. d) dyrektywa nie ma zastosowania do „usług w dziedzinie transportu [...] objętych postanowieniami [tytułu VI TFUE]” ani, na podstawie art. 2 ust. 2 lit. i), do „działań, które są związane z wykonywaniem władzy publicznej zgodnie z art. [51 TFUE]”.

5. Artykuł 3 ust. 3 dyrektywy o usługach („Powiązania z innymi przepisami prawa wspólnotowego”) stanowi, że państwa członkowskie stosują przepisy tej dyrektywy zgodnie z postanowieniami dotyczącymi prawa przedsiębiorczości i swobodnego przepływu usług.

2. Dyrektywa 2009/40⁴

6. Dyrektywa 2009/40 została przyjęta zgodnie z art. 71 WE (obecnie art. 91 TFUE) i uchylona dyrektywą 96/96⁵.

7. Artykuł 1 ust. 1 i art. 2 dyrektywy 2009/40 (w części zatytułowanej „Przepisy ogólne”) stanowią, odpowiednio, że pojazdy silnikowe zarejestrowane w państwie członkowskim podlegają regularnym badaniom przydatności do ruchu drogowego zgodnie z dyrektywą. Badania takie przeprowadzane są przez państwo członkowskie, organizację publiczną upoważnioną przez państwo lub organizacje lub instytucje w tym celu wyznaczone i nadzorowane bezpośrednio przez państwo, włączając należycie upoważnione podmioty prywatne.

B – Prawo hiszpańskie

8. W Katalonii okresowe badania techniczne regulują art. 34–38 ustawy nr 12/2008⁶. Zgodnie z art. 35 tej ustawy do obowiązków podmiotów prowadzących stacje badań technicznych należy między innymi przeprowadzanie materialnej kontroli pojazdów oraz zakazywanie używania pojazdów, które w trakcie kontroli posiadają braki w bezpieczeństwie wiążące się z bezpośrednim zagrożeniem. Chociaż art. 36 tej ustawy nakłada na te podmioty określone wymogi, art. 37 dotyczy kwestii zezwoleń udzielanych tym podmiotom. Rzeczone wymogi zostały uściślone w drodze dekretów nr 30/2010⁷ oraz nr 45/2010 (zwanymi dalej „zaskarżonymi dekretami”)⁸.

4 — Dyrektywa 2009/40/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie badań zdatności do ruchu drogowego pojazdów silnikowych i ich przyczep (wersja przekształcona) (Dz.U. L 141, s. 12).

5 — Dyrektywa Rady 96/96/WE z dnia 20 grudnia 1996 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich dotyczących badań przydatności do ruchu drogowego pojazdów silnikowych i ich przyczep (Dz.U. 1997, L 46, s. 1).

6 — Ley 12/2008, de 31 de julio, de seguridad industrial, BOE nr 204 z dnia 23 sierpnia 2008 r.

7 — Decreto 30/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 12/2008, de 31 de julio, de seguridad industrial, DOGC nr 5582 z dnia 8 marca 2010 r.

8 — Decreto 45/2010, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Plan territorial de nuevas estaciones de inspección técnica de vehículos de Cataluña para el periodo 2010–2014, DOGC nr 5600 z dnia 1 kwietnia 2010 r.

9. W szczególności art. 73 dekretu nr 30/2010 stanowi, że badania techniczne muszą być zgodne z planem terytorialnym. Ponadto na gruncie art. 74 tego dekretu wyklucza się możliwość posiadania przez przedsiębiorstwa (lub grupę przedsiębiorstw)⁹ legitymujące się zezwoleniem udziału w rynku przekraczającego 50%¹⁰. Ponadto w art. 75 określono minimalne dozwolone odległości pomiędzy stacjami badania technicznego tego samego przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstw posiadających zezwolenie¹¹.

II – Okoliczności faktyczne, postępowanie i pytania prejudycjalne

10. W dniu 5 maja 2010 r. spółka OCA Inspección Técnica de Vehículos SA (zwana dalej „spółką OCA”), podmiot prowadzący stację badania technicznego, wniosła do Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (sąd najwyższy Katalonii) powództwo w sprawie przeprowadzenia kontroli sądowej zaskarżonych dekretów. Podniesiony przez spółkę OCA i nadal podtrzymywany zarzut główny dotyczy tego, że warunki związane z systemem zezwoleń na badanie techniczne naruszają przepisy dyrektywy o usługach i postanowienia art. 49 TFUE.

11. Cztery pozostałe podmioty prowadzące stacje badania technicznego, mianowicie Grupo Itevelesa SL (zwana dalej „Itevelesa”), Applus Iteuve Technology (zwana dalej „Applus”), Certio badania techniczne SL (zwana dalej „Certio”), Asistencia Técnica Industrial SAE (zwana dalej „ATI”), a także Generalidad de Cataluña (zwany dalej „Generalidad”) przedłożyły swoje uwagi na poparcie zgodności z prawem zaskarżonych dekretów.

12. Orzeczeniem z dnia 25 kwietnia 2012 r. Tribunal Superior de Justicia uznał skargę wniesioną przez spółkę OCA, stwierdzając, że system zezwoleń jest niezgodny z hiszpańskimi przepisami wykonawczymi do dyrektywy o usługach. W związku z powyższym stwierdził on nieważność szeregu przepisów dekretu nr 30/2010 oraz dekretu nr 45/2010 w całości.

13. Generalidad nie zaskarżył tego wyroku do sądu odsyłającego. Jednakże cztery pozostałe podmioty prowadzące stacje badania technicznego wniosły skargi odwoławcze. W dniu 15 stycznia 2014 r. Generalidad zwrócił się do sądu odsyłającego o przyznanie mu statusu strony pozwanej w postępowaniu odwoławczym. Tribunal Supremo uznał ten wniosek w dniu 20 stycznia 2014 r.

14. Tribunal Supremo, po pierwsze, nie ma pewności co do wykładni pojęcia „usług w dziedzinie transportu”. Po drugie, sąd ten zwraca się o wytyczne dotyczące tego, czy podmioty prowadzące stacje badania technicznego wykonują działania, które można opisać jako „władzę publiczną”. Wreszcie sąd odsyłający kwestionuje jako taką możliwość odwołania się do systemu zezwoleń na badania techniczne, a także określone wymogi nałożone w ramach tego systemu, odnoszące się

9 — Zgodnie z art. 36 lit. b) ustawy nr 12/2008 dla celów tej ustawy pojęcie „przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstw” zdefiniowano w innych przepisach ustawodawstwa hiszpańskiego. Sąd odsyłający nie uznał za konieczne przedstawienia Trybunałowi definicji tego pojęcia na gruncie prawa krajowego.

10 — Udział podmiotu w rynku określa się na podstawie liczby linii kontroli wymienionych w zezwoleniu dla stałych stacji badania technicznego, jakie posiada każdy podmiot, w odniesieniu do wszystkich linii istniejących w Katalonii (zob. art. 74 ust. 2 dekretu nr 30/2010).

11 — Te minimalne odległości wynoszą – ogólnie rzecz biorąc – 4 km w gminach przekraczających 30 000 mieszkańców, 20 km na pozostałym terytorium Katalonii i 10 km w sytuacji mieszanej. Dla stacji istniejących w dniu wejścia w życie dekretu 45/2010 można zmniejszyć te odległości o maksymalnie 20%.

w szczególności do minimalnych odległości i posiadania udziału w rynku (zwane dalej „spornymi wymogami”). Na tej podstawie, powziawszy wątpliwość co do zgodności zaskarżonych dekretoz z prawem Unii, sąd odsyłający postanowił zawiesić postępowanie i skierować do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

- „1. Czy art. 2 ust. 2 lit. d) [dyrektywy o usługach] wyłącza z zakresu zastosowania rzeczonyz dyrektywy czynności badania technicznyz pojazdów, jeżeli są dokonywane zgodnie z przepisami krajowymi przez prywatne podmioty prawne pod nadzorem administracyj danego państwa członkowskiego?
2. W razie udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze (to znaczy, jeżeli czynności badania technicznyz pojazdów objęte są zasadniczo zakresem [dyrektywy o usługach] – czy można stosować przyczynę wyłączenia przewidzianą w art. 2 ust. 2 lit. i) rzeczonyz dyrektywy z tego względu, że podmioty prywatne świadczące usługę muszą być upoważnione, tytułem środka ostrożności, do zarządzenia unieruchomienia pojazdów, które posiadają takie braki w zakresie bezpieczeństwa, że ich ruch wiązałby się z bezpośrednim zagrożeniem?
3. Jeżeli [dyrektywa o usługach] ma zastosowanie do czynności badania technicznyz pojazdów, to czy jej wykładnia w związku z art. 2 [dyrektywy 2009/40] (lub w związku z analogicznym przepisem wcześniejszej dyrektywy 96/96), pozwala na to, aby w każdym przypadku uzależnić owe czynności od uprzedniego zezwolenia administracyjnego? Czy na odpowiedź mają wpływ twierdzenia zawarte w pkt 26 wyroku Trybunału [Komisja/Portugalia, C-438/08, EU:C:2009:651]?
4. Czy przepis krajowy, który uzależnia liczbę zezwoleń dla placówek badania technicznyz pojazdów od treści planu terytorialnego, na którym, wśród powodów uzasadniających ograniczenie liczbowe, znajdują się zagwarantowanie odpowiedniego pokrycia terytorialnego, zapewnienie jakości usługi i promocja konkurencyj pomiędzy podmiotami, włączając elementy programowania gospodarczego, jest zgodny z art. 10 i 14 [dyrektywy o usługach], a na wypadek gdyby dyrektywa ta nie miała zastosowania z art. 43 traktatu WE (obecnie art. 49 TFUE)?”.
15. Zgodnie z art. 101 regulaminu postępowania przed Trybunałem pismem z dnia 28 stycznia 2015 r. Trybunał zwrócił się do sądu odsyłającego o udzielenie wyjaśnień w odniesieniu do określonych kwestii dotyczących obowiązujących krajowych ram prawnych w terminie do dnia 24 lutego 2015 r. Pismem z dnia 23 lutego 2015 r. Tribunal Supremo udzielił Trybunałowi żądanych informacji.
16. Uwagi na piśmie przedstawili spółka OCA, Itevelesa, Applus, Certio, ATI, Generalidad, rządy hiszpański i szwedzki oraz Komisja. Podczas rozprawy w dniu 19 marca 2015 r. spółka OCA, Itevelesa, Applus, Certio, ATI, Generalidad, rządy hiszpański, irlandzki i szwedzki oraz Komisja przedstawili ustnie swoje stanowiska.

III – Analiza

A – W przedmiocie pytania pierwszego: zastosowanie dyrektywy o usługach

17. Pytanie pierwsze opisane zostało przez Tribunal Supremo jako „pytanie główne”. Co do istoty Tribunal Supremo zmierza do ustalenia, czy badanie techniczne stanowi „usługę w dziedzinie transportu”. Dla przypomnienia: art. 2 ust. 2 lit. d) dyrektywy o usługach wyłącza z jej zakresu stosowania usługi, które są z kolei objęte zakresem (obecnego) tytułu VI TFUE. Odzwierciedla to

zasadę zawartą w art. 58 ust. 1 TFUE¹².

18. Jak wykażę w dalszej części, kwestia ta nie ma w rzeczywistości kluczowego znaczenia dla wyniku postępowania głównego. Niemniej jednak z uwagi na jej potencjalnie istotny charakter w kontekście spraw rozpatrywanych w przyszłości omówię ją w pełnym zakresie.

19. Od początku należy mieć na względzie, że zgodnie z traktatami, z uwagi na szczególny charakter dziedziny, jaką jest transport, zastosowanie zasad swobody przepływu usług należy realizować poprzez wdrożenie wspólnej polityki transportowej¹³. Jednakże nie odbiegając bynajmniej od podstawowych zasad dotyczących swobodnego przepływu usług, przepisy dotyczące wspólnej polityki transportowej mają na celu wykonanie i uzupełnienie tych podstawowych zasad dotyczących swobody świadczenia usług w drodze wspólnych działań¹⁴.

20. W tytule VI TFUE nie zawarto definicji usługi w dziedzinie transportu. W braku ogólnej definicji w prawie pierwotnym szczególnych definicji usług objętych zakresem tych przepisów można doszukać się w przepisach prawa wtórnego przyjętych zgodnie z tytułem VI TFUE.

21. Przechodząc do omówienia rozpatrywanej kwestii: chociaż dyrektywa 96/96 harmonizuje przepisy dotyczące badań technicznych pojazdów silnikowych i ich przyczep, „nie zawiera [ona] [...] żadnego przepisu dotyczącego zasad *dostępu* do działalności z zakresu kontroli pojazdów”¹⁵. Powyższe odnosi się także do dyrektywy 2009/40. Innymi słowy – uprawnienia do rozpoczęcia działalności w charakterze podmiotu prowadzącego stację badania technicznego – w przeciwieństwie do istotnych przepisów dotyczących samej kontroli – nie podlegają harmonizacji na gruncie dyrektywy 2009/40. A fortiori, harmonizacji nie podlega także świadczenie usług oferowanych w ramach tej działalności. W związku z tym jeżeli badanie techniczne można zaliczyć do „usług w dziedzinie transportu” na podstawie art. 58 ust. 1 TFUE, należy wyciągnąć wniosek, zgodnie z którym w obecnym kształcie prawo Unii nie zapewnia swobody świadczenia usług badania technicznego¹⁶.

22. W związku z powyższym pojęcie „usług w dziedzinie transportu” należy poddać ostrożnej wykładni. W szczególności ostrożność tę należy zachować w odniesieniu do usług jedynie akcesoryjnych, pomocniczych lub nawet tylko wrywkowo powiązanych z transportem. Czy oznacza to jednak, że należy postrzegać to pojęcie w zdecydowanie wąskich kategoriach? To ważne pytanie. Ośmieliłbym się twierdzić, że z uwagi na fakt, iż przepisy dotyczące wspólnej polityki transportowej mają charakter przepisów *wykonawczych i uzupełniających* względem przepisów dotyczących swobody świadczenia usług (zob. pkt 19 powyżej), problematyczne byłoby przyjęcie tak daleko idącego podejścia, zgodnie z którym tytuł VI TFUE – nawet z uwzględnieniem art. 58 ust. 1 TFUE – należy interpretować jako „wyjątek” od przepisów dotyczących swobodnego przepływu, które, odpowiednio, winno się poddawać zawiężającej wykładni¹⁷.

12 — W świetle art. 3 ust. 3 dyrektywy o usługach – który kodyfikuje zasadę, w myśl której przepisy niższego rzędu należy poddawać wykładni zgodnej z przepisami wyższego rzędu (zobacz podobnie wyrok *Ordre des barreaux francophones et germanophone i in.*, C-305/05, EU:C:2007:383, pkt 28) – art. 2 ust. 2 lit. d) należy interpretować w sposób spójny z art. 58 ust. 1 TFUE.

13 — Zobacz wyrok *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:814, pkt 30.

14 — Zobacz wyrok Komisja/Francja, 167/73, EU:C:1974:35, pkt 25.

15 — Zobacz wyrok Komisja/Portugalia, C-438/08, EU:C:2009:651, pkt 26. Podkreślenie moje.

16 — Zobacz *mutatis mutandis* wyrok *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:814, pkt 31, 32.

17 — W swojej opinii w sprawie Komisja/Grecja (C-251/04, EU:C:2006:565, pkt 28, 29) rzecznik generalna E. Sharpston wydaje się akceptować stanowisko, w myśl którego pojęcie „usługi w dziedzinie transportu” należy interpretować wąsko. Aby zapoznać się z bardziej całościowym ujęciem problemu, zob. opinia rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w sprawie *Yellow Cab Verkehrsbetriebs*, C-338/09, EU:C:2010:568, przypis 10. Jeżeli te argumenty nie okażą się przekonujące, zob. C. Barnard, *Unravelling the Services Directive*, 45 C.M.L.Rev. [2008] 2, s. 341.

23. Większość stron, które przedłożyły swoje uwagi, twierdzi, że badanie techniczne propaguje bezpieczeństwo transportu, a więc obszar polityki, do którego wyraźnie nawiązuje art. 91 ust. 1 lit. c) TFUE. Rzeczone strony odnoszą się do faktu, że dyrektywy 96/96, 2009/40 i 2014/45¹⁸ przyjęto na podstawie art. 71 WE (lub artykułu zastępującego ten przepis). Z tego względu praktyka prawodawcza UE niewątpliwie wskazuje, że badanie techniczne stanowi usługę w dziedzinie transportu.

24. Chociaż nie pozostaję obojętny na te argumenty, z całym szacunkiem pragnę podkreślić, po pierwsze, że linia rozumowania oparta na podstawie prawnej dyrektywy nie może stanowić kryterium decydującego, w sytuacji gdy dyrektywa ta harmonizuje jedynie *przedmiot* danej usługi, a nie jej faktyczne świadczenie (*dostęp*). Po drugie, powody przyjęcia aktów prawnych na mocy tytułu VI TFUE nie zawsze są jasne i spójne. Przykładowo o ile przepisy dotyczące czasu prowadzenia pojazdu i okresów odpoczynku przyjęto na gruncie art. 71 WE¹⁹, o tyle nie jest tak w przypadku przepisów dotyczących transportu zwierząt²⁰. Tymczasem w obu przypadkach bez wątpienia mamy do czynienia z transportem. W świetle powyższego wydaje mi się, że podstawa prawna unijnego aktu prawnego nie może stanowić jedynego czynnika decydującego o tym, co stanowi usługę transportową²¹.

25. Można zaryzykować stwierdzenie, że badanie techniczne nie stanowi rzeczywistej usługi transportowej, ale usługę akcesoryjną lub dodatkową w stosunku do niej. Akcesoryjny charakter w odniesieniu do rzeczywistego transportu czyni status takich usług niejasnym. Dla przykładu w wyroku Bowden i in.²² Trybunał orzekł, w odniesieniu do dyrektywy regulującej czas pracy, która nie miała zastosowania do sektora transportu drogowego, że pracownicy biurowi wykonujący działalność w związku ze świadczeniem usług dostarczania przesyłek powinni być zaliczeni do tego sektora. Jednakże z uwagi na szczególny charakter tej sprawy, w której przedmiotem sporu były kwestie związane z prawem pracy, nie uważam, aby można było wyciągać zbyt daleko idące wnioski z tego wyroku.

26. Artykuł 58 ust. 1 TFUE zawiera odniesienie do „usług w dziedzinie transportu”, a więc pojęcia, którego zakres w moim przekonaniu jest niejako szerszy niż „usług transportowych”. Zwyczajowo obejmowałyby one – przynajmniej w pewnych granicach – usługi, które mają charakter akcesoryjny lub dodatkowy w kontekście transportu.

27. Nieco światła na tę kwestię rzucają określone motywy dyrektywy o usługach. Z jednej strony w motywie 21 – który odnosi się do niejako węższego znaczeniowo pojęcia „usług transportowych” – wyjaśniono, że „[obejmują one] transport miejski, taksówki i karetki pogotowia ratunkowego, jak również usługi portowe” oraz że „powinny [one] być wyłączone z zakresu zastosowania [dyrektywy o usługach]”. Z drugiej strony w motywie 33 wyraźnie wskazano, że „[tą] dyrektywą są objęte różne usługi w ramach stale zmieniających się rodzajów działalności, w tym usług dla przedsiębiorstw, takich jak [...] wynajem samochodów i usługi biur podróży”²³.

18 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/47/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie okresowych badań zdatości do ruchu drogowego pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz uchylająca dyrektywę 2009/40/WE (Dz.U. L 127, s. 51).

19 — Zobacz rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Dz.U. L 102, s. 1).

20 — Zobacz rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie ochrony zwierząt podczas transportu i związanych z tym działań oraz zmieniające dyrektywy 64/432/EWG i 93/119/WE oraz rozporządzenie (WE) nr 1255/97 (Dz.U. L 3, s. 1). Rozporządzenie to przyjęto na podstawie art. 37 WE.

21 — W tym względzie należy przypomnieć, że prawodawstwo UE przewiduje szeroki zakres uznania odnośnie do przyjmowania wspólnych przepisów w dziedzinie transportu. Stwierdzono, że czas pracy przewoźników mieści się w tym zakresie uznania; zob. wyrok Hiszpania i Finlandia/Parlament i Rada, C-184/02 i C-223/02, EU:C:2004:497, pkt 29, 30, 33–36, 39–41.

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

23 — Podkreślenie moje. Rozwijając tę kwestię: w Podręczniku wdrażania dyrektywy o usługach opracowanym przez Komisję (2007 r.) na s. 12 wskazano, że „[wyłączenie usług transportowych nie obejmuje usług, które same w sobie nie są tego rodzaju usługami, np. usług szkół jazdy, usług przeprowadzkowych, wynajmu samochodów, usług pogrzebowych czy fotografii lotniczej. Nie obejmuje ono również działalności handlowej w portach lub na lotniskach, takich jak prowadzenie sklepów czy restauracji”.

28. Biorąc pod uwagę te przesłanki i w braku jasnej definicji w tekstach prawnych, jestem zdania, że „usługa w dziedzinie transportu” musi obejmować fizyczną czynność polegającą na przemieszczaniu osób lub towarów z jednego miejsca do drugiego za pomocą pojazdu, samolotu lub jednostki pływającej lub musi być nierozzerwalnie związana z taką czynnością. Jeżeli dana usługa nie wiąże się w głównej mierze z faktycznym transportem, wówczas sama okoliczność, że może być ona w ten czy inny sposób związana z transportem, sama w sobie nie oznacza, że należy tę usługę za takąową uznawać. Wiązałoby się to bowiem z ryzykiem nadania zbyt szerokiego zakresu zastosowania art. 2 ust. 2 lit. d) dyrektywy o usługach i pozbawienia dyrektywy jej celu. Ryzykując odwołanie się do oczywistości, chciałbym przykładowo wskazać, że – pomijając miejsce ich świadczenia – usługi w zakresie konsumpcji ogólnej zwykle zlokalizowane na ruchliwych centralnych dworcach kolejowych, takie jak sklepy obuwnicze czy punkty naprawy kluczy, nie są związane z transportem.

29. Nie należy jednak mylnie postrzegać tej logiki jako argumentu na rzecz wąskiej wykładni pojęcia „usługi w dziedzinie transportu”. Na podstawie brzmienia art. 91 ust. 1 TFUE można bowiem wnioskować, że pewne czynniki mogą wiązać usługę samą w sobie niezwiązaną z transportem z dziedziną transportu na tej podstawie, że ma ona dla transportu istotne znaczenie. Bezpieczeństwo transportu wydaje się stanowić właśnie taki czynnik, gdyż ma ono na celu poprawę jakości transportu dla wszystkich.

30. Prowadzi mnie to do wniosku, z powodów przedstawionych poniżej, że badanie techniczne stanowi usługę w dziedzinie transportu.

31. Można wprawdzie twierdzić, iż czynności badania technicznego nie są związane z rzeczywistym transportem, a jedynie stanowią względem niego usługę akcesoryjną lub z nim pośrednio związaną, jednakże w sytuacji gdy w wyniku kontroli technicznej pojazdu stwierdza się niebezpieczne usterki, użytkowanie tego pojazdu do celów transportowych może być z prawnego punktu widzenia niemożliwe²⁴. Innymi słowy – badanie techniczne wydaje się *wstępnym warunkiem koniecznym* dla transportu. Ponadto jeśli uznać taki jego charakter, badanie techniczne przyczynia się do poprawy bezpieczeństwa transportu, z korzyścią dla wszystkich podróżujących. W związku z tym jest nierozzerwalnie związana z transportem. Natomiast jeśli posłużyć się przykładem usług wynajmu samochodów, niewątpliwie także mających charakter akcesoryjny względem transportu, sama umowa najmu nie jest warunkiem koniecznym dla transportu, a jedynie metodą prawną (jedną z dostępnych metod) zamówienia środka transportu.

32. Z Uwagi na to stanowisko nie ma znaczenia, że badanie techniczne można równie dobrze przyrównać do usługi w zakresie certyfikacji, monitorowania technicznego lub badań, co do zasady objętej zakresem stosowania dyrektywy o usługach²⁵. Nic bowiem nie stoi na przeszkodzie, aby określona usługa z jednej strony przewidywała certyfikację, monitorowanie techniczne lub badania i z drugiej strony stanowiła „usługę w dziedzinie transportu”. Według takiego hybrydowego scenariusza usługa ta nadal podlegałaby wyłączeniu z zakresu stosowania dyrektywy o usługach, ponieważ art. 2 ust. 2 lit. d) dyrektywy o usługach (i art. 58 ust. 1 TFUE) ma w moim przekonaniu charakter nadrzędny względem art. 2 ust. 1.

33. Na tej podstawie przyjmuję, że świadczenie usług w zakresie badania technicznego jest objęte zakresem tytułu VI TFUE. Dlatego też zastosowania nie znajduje ani zasada swobody świadczenia usług (art. 58 ust. 1 TFUE), ani dyrektywa o usługach [jej art. 2 ust. 2 lit. d)]. Ponadto z uwagi na to, że dyrektywa 2009/40 nie harmonizuje świadczenia usług badania technicznego, nie można na tej podstawie kwestionować rozpatrywanych przepisów katalońskich.

24 — W postanowieniu odsyłającym wskazuje się, że możliwe jest wydanie postanowienia o unieruchomieniu pojazdu, w przypadku gdy stwierdzono braki w bezpieczeństwie [zob. w tym względzie art. 7 ust. 2 lit. c) i art. 9 ust. 3 dyrektywy 2014/45].

25 — Zobacz w szczególności motywy 33 preambuły dyrektywy o usługach i jej art. 25 ust. 1 lit. b).

34. Jednakże w celu udzielenia Tribunal Supremo użytecznej odpowiedzi, umożliwiające rozstrzygnięcie zawisłej przed nim sprawy, konieczne jest wyjście poza brzmienie pytania pierwszego. Okoliczność bowiem, że swoboda świadczenia usług nie ma zastosowania na gruncie art. 58 ust. 1 TFUE, nie wyklucza zastosowania art. 49 TFUE dotyczącego swobody przedsiębiorczości. Przepis ten ma bezpośrednie zastosowanie do transportu²⁶. Znamienne jest, że sąd odsyłający w treści pytania czwartego wymienia art. 49 TFUE.

35. Z uwagi na to, że prowadzenie stacji badania technicznego mieści się w pojęciu „przedsiębiorczości”²⁷, na pytanie pierwsze Trybunał powinien odpowiedzieć w ten sposób, że takie działania są objęte zakresem stosowania art. 49 TFUE.

36. Wreszcie, ponieważ Applus i ATI podnoszą kwestię dopuszczalności, należy jasno stwierdzić, że proponowane przeze mnie rozwiązanie – mianowicie aby odpowiedzieć na pytania prejudycjalne w oparciu o zasadę swobody przedsiębiorczości, a nie dyrektywy o usługach – pozostaje bez wpływu na jurysdykcję Trybunału. Wprawdzie Trybunał nie może udzielać odpowiedzi na wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym mające za przedmiot wykładnię przepisów prawa *pierwotnego* dotyczących swobodnego przepływu osób, w sytuacji gdy wszystkie okoliczności, we wszystkich istotnych aspektach, zamykają się w obrębie jednego państwa członkowskiego²⁸, jednakże w określonych przypadkach nie można wykluczyć określonych transgranicznych skutków kwestionowanego elementu ustawodawstwa krajowego²⁹. Dzieje się tak szczególnie w przypadku, gdy na mocy ustawodawstwa ustanawia się system zezwoleń, tym samym ograniczając liczbę podmiotów gospodarczych, i określa związane z tym wymogi, przykładowo dotyczące odległości geograficznych. Tego rodzaju przypadki podlegały zasadniczo ocenie co do istoty³⁰, a najbardziej przekonującym ku temu powodem jest to, że rozpatrywane ustawodawstwo mogło w rzeczywistości rodzić skutki transgraniczne – a przynajmniej nie można było tego wykluczyć. Z uwagi na okoliczność, że rozpatrywany system kataloński może mieć właśnie tego rodzaju konsekwencje uważam, że właściwość Trybunału do rozstrzygnięcia co do istoty pytań prejudycjalnych pozostaje nienaruszona.

B – W przedmiocie pytania drugiego: wyjątek dotyczący „władzy publicznej”

37. Pytanie drugie dotyczy mocno zaznaczonej już w orzecznictwie kwestii wyłączenia działań kwalifikujących się jako wykonywanie władzy publicznej z zakresu stosowania przepisów dotyczących swobodnego przepływu. Pytanie sformułowano w oparciu o przesłankę, zgodnie z którą dyrektywa o usługach ma zastosowanie w rozpatrywanej sprawie. Jednakże w świetle odpowiedzi, jakiej udzieliłem na pytanie pierwsze – i także tym razem z myślą o udzieleniu użytecznej odpowiedzi – uważam, że Trybunał powinien rozpatrzyć to pytanie z perspektywy art. 51 ust. 1 TFUE, w zakresie, w jakim postanowienie to jest istotne także w odniesieniu do swobody przedsiębiorczości.

38. Sąd odsyłający zasadniczo zmierza do ustalenia, czy okoliczność, że podmioty prowadzące stacje badania technicznego mogą, w sytuacji gdy wynik kontroli technicznej pojazdu jest negatywny i pojazd uznaje się za źródło nieuchronnego niebezpieczeństwa, zarządzić unieruchomienie takiego pojazdu, oznacza, że wykonują one władzę publiczną w rozumieniu art. 51 ust. 1 TFUE.

39. Niewątpliwie na to pytanie należy udzielić odpowiedzi przeczącej.

26 — Zobacz podobnie wyrok *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:814, pkt 33. Zobacz także wyrok *Ottica New Line di Accardi Vincenzo*, C-539/11, EU:C:2013:591, pkt 17–23.

27 — Zobacz wyrok *Attanasio Group*, C-384/08, EU:C:2010:133, pkt 36.

28 — Zobacz wyrok *Airport Shuttle Express i in.*, C-162/12 i C-163/12, EU:C:2014:74, pkt 41–43 i przytoczone tam orzecznictwo.

29 — Zobacz moja opinia w sprawach połączonych *Venturini i in.*, od C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:529, pkt 33.

30 — Zobacz wyroki: *Attanasio Group*, C-384/08, EU:C:2010:133, pkt 24; *Blanco Pérez i Chao Gómez*, C-570/07 i C-571/07, EU:C:2010:300, pkt 39, 40; *Venturini i in.*, od C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:791, pkt 26; *Susisalo i in.*, C-84/11, EU:C:2012:374, pkt 18–22.

40. Należy przypomnieć, po pierwsze, że jako odstępstwo od zasady swobody przedsiębiorczości art. 51 TFUE powinien być interpretowany wąsko³¹. Po drugie, wyjątek ten ogranicza się do działalności, która rozpatrywana samodzielnie stanowi bezpośredni i szczególny udział w sprawowaniu władzy publicznej³². Po trzecie, Trybunał pozostaje sceptyczny wobec argumentów zakładających, że prywatnym instytucjom certyfikującym przekazana została rzeczywista władza publiczna, z takim skutkiem, że zastosowanie do nich ma art. 51 TFUE³³.

41. Zgodnie bowiem z utrwalonym tokiem rozumowania decyzje w sprawie certyfikacji, które w istocie stwierdzają jedynie wyniki badania technicznego, nie wchodzą w zakres stosowania wyjątku określonego w art. 51 TFUE. Podobnie za bezpośredni i szczególny udział w wykonywaniu władzy publicznej w rozumieniu tego postanowienia nie można uznać pomocniczej i przygotowawczej roli przyznanej instytucjom prywatnym³⁴.

42. Kwestię tę może zilustrować sytuacja, gdy w kontekście wszczętego przeciwko Portugalii postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wynikającym z dyrektywy 96/96, inspekcje przeprowadzane były w prywatnych stacjach kontroli pojazdów dwuetapowo. Podczas pierwszego etapu podmiot prowadzący stację przeprowadzał badanie techniczne, w drugim etapie podmiot ten podejmował decyzję o wydaniu zaświadczenia dla pojazdu albo o odmowie jego wydania. Chociaż Trybunał nie stwierdził, że etap pierwszy miał charakter wykonywania władzy publicznej, nie wykluczył takiej możliwości w odniesieniu do etapu drugiego w zakresie, w jakim podmiot prowadzący stację nadawał skutki prawne wynikom kontroli technicznej. Jednakże z uwagi na fakt, że podmioty prowadzące stacje badania technicznego: (i) pozbawione były autonomii decyzyjnej, (ii) działały pod nadzorem ze strony państwa, w myśl art. 2 dyrektywy 96/96; oraz (iii) nie miały możliwości zastosowania jakichkolwiek środków przymusu (gdyż pozostawało to w ramach kompetencji organów wymiaru sprawiedliwości), art. 45 WE nie miał zastosowania do tej działalności³⁵.

43. Zarówno Applus, ATI, Certio, jak i Itevelesa dokonują rozróżnienia pomiędzy rozpatrywaną sprawą a sprawą Komisja/Portugalia lub twierdzą, że rozpatrywane przepisy katalońskie są zgodne z tym wyrokiem.

44. Moim zdaniem z prawnego punktu widzenia nie można wskazać istotnej różnicy pomiędzy niniejszą sprawą a sprawą Komisja/Portugalia. Argument, że podmioty prowadzące stacje badania technicznego nie pełnią jedynie funkcji przygotowawczej lub że organy administracji nie sprawują „czynnego” nadzoru nad ich działalnością, nie jest przekonujący. Zarówno bowiem w art. 2 dyrektywy 96/96, jak i art. 2 dyrektywy 2009/40 (a także w art. 4 ust. 2 dyrektywy 2014/45) wyraźnie stwierdza się, że w sytuacji gdy państwa członkowskie decydują się na liberalizację czynności badania technicznego, podmioty prywatne prowadzące stacje kontroli technicznej winny być „nadzorowane bezpośrednio przez państwo”³⁶. W dyrektywie 2009/40 zawarto raczej lakoniczne wyjaśnienie zakresu

31 — Zobacz podobnie wyrok *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, C-451/03, EU:C:2006:208, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo.

32 — Zobacz podobnie wyrok *Peñarroja Fa*, C-372/09 i C-373/09, EU:C:2011:156, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo.

33 — Zobacz m.in. wyroki: *Komisja/Austria*, C-393/05, EU:C:2007:722; *Komisja/Niemcy*, C-404/05, EU:C:2007:723; *SOA Nazionale Costruttori*, C-327/12, EU:C:2013:827.

34 — Zobacz wyrok *SOA Nazionale Costruttori*, C-327/12, EU:C:2013:827, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo.

35 — Zobacz podobnie wyrok *Komisja/Portugalia*, C-438/08, EU:C:2009:651, pkt 38–45.

36 — Zgodnie z motywem 15 preambuły dyrektywy 2014/45 „[k]westia badań zdatności do ruchu drogowego jest przedmiotem suwerennych działań państw członkowskich, a zatem powinna ona być rozstrzygana przez państwa członkowskie lub przez nadzorowane przez nie podmioty publiczne lub prywatne, którym powierzono prowadzenie takich badań. Państwa członkowskie powinny niezmiennie pozostawać odpowiedzialne za badania zdatności do ruchu drogowego, nawet w przypadku gdy w ramach systemu krajowego dopuszcza się przeprowadzanie badań zdatności do ruchu drogowego przez podmioty prywatne, w tym podmioty wykonujące również naprawy pojazdów” (podkreślenie moje).

tej kontroli³⁷. Jednakże część przepisów nieodwracalnie opiera się na koncepcji nadzoru³⁸. Dlatego też okoliczność, że podmioty prowadzące stacje kontroli technicznej mogą być zmuszone do zawarcia umowy ubezpieczenia lub przyjęcia wewnętrznych systemów audytu, nie oznacza, że działają one w sposób niezależny od nadzoru ze strony państwa w rozumieniu tego wyroku.

45. Informacje przekazane Trybunałowi przez Tribunal Supremo w żaden sposób nie wyjaśniają tej kwestii. Z odpowiedzi na to pytanie wynika więc, *po pierwsze*, że właściciel unieruchomionego pojazdu może ostatecznie wnieść skargę do audytora technicznego – urzędnika sprawującego funkcje nadzoru nad stacjami kontroli technicznej – który może uchylić tę decyzję. *Po drugie*, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa krajowego, decyzja o unieruchomieniu pojazdu może zostać podjęta wyłącznie „w sytuacjach przewidzianych w obowiązujących przepisach, zgodnie z instrukcjami i protokołami zatwierdzonymi” przez właściwy organ³⁹. W stosownym podręczniku dotyczącym przeprowadzania kontroli pojazdów zastosowano tryb rozkazujący, zostawiając niewielki margines swobody na wykonanie uprawnień dyskrejonalnych przez podmioty prowadzące stacje badania technicznego⁴⁰. *Po trzecie*, Tribunal Supremo wyraźnie wskazuje, że chociaż stacje badania technicznego mogą podjąć decyzję o unieruchomieniu pojazdu ze względów bezpieczeństwa, wykonanie tego zarządzenia należy do kompetencji rządu katalońskiego lub policji, a stacja badania technicznego pozbawiona jest uprawnień w tym zakresie.

46. Na tej podstawie i biorąc pod uwagę zawężającą wykładnię art. 51 TFUE, nie mam większych wątpliwości i uważam, że należy przychylić się do stanowiska prezentowanego przez Generalidad oraz Komisję, w myśl którego prowadzenie stacji badania technicznego nie wiąże się z wykonywaniem władzy publicznej. W związku z tym proponuję, aby na pytanie drugie Trybunał odpowiedział w ten sposób, że możliwość podjęcia przez podmioty prywatne prowadzące stacje badania technicznego decyzji o unieruchomieniu pojazdu, w którym stwierdzono usterki o takim charakterze, że jego ruch powodowałby bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa, nie jest równoznaczna z wykonywaniem władzy publicznej w rozumieniu art. 51 TFUE, w sytuacji gdy prawo krajowe wymaga podjęcia takiej decyzji w wyniku kontroli technicznej oraz, w każdym wypadku, w przypadku gdy zastosowanie środków przymusu w postaci wycofania samochodu z ruchu zarezerwowane jest dla organów wymiaru sprawiedliwości.

C – W przedmiocie pytań trzeciego i czwartego: system zezwoleń i warunki z nim związane

47. W drodze pytania trzeciego Tribunal Supremo zmierza zasadniczo do ustalenia, czy możliwość stosowania przez państwa członkowskie systemu zezwoleń administracyjnych regulującego świadczenie usług badania technicznego jest zgodna z dyrektywą o usługach w związku z art. 2 dyrektywy 2009/40. Pytanie to zadano z uwagi na to, że w wyroku Komisja/Portugalia⁴¹ Trybunał orzekł, że dyrektywa 96/96 nie harmonizuje dostępu do działalności z zakresu kontroli technicznej pojazdów.

37 — W przeciwieństwie do dyrektywy 2014/45; zob. w szczególności jej art. 14 („Nadzór nad stacjami kontroli pojazdów”) i załącznik V.

38 — Na przykład art. 4 i 5 („Wyjątki”) i w szczególności art. 3 ust. 1 o następującym brzmieniu: „Państwa członkowskie podejmują takie środki, jakie uznają za niezbędne, umożliwiające wykazanie, że pojazd przeszedł z pozytywnym rezultatem badania zdatowności do ruchu drogowego, które odpowiadają co najmniej wymogom niniejszej dyrektywy”.

39 — Odnoszę się tu w szczególności do art. 79 ust. 1 lit. c) dekretu nr 30/2010, powołanego przez OCA w uwagach na piśmie przedłożonych przez tę spółkę. W odpowiedzi na wniosek Trybunału o przedstawienie wyjaśnień Tribunal Supremo twierdzi, że organu władzy lokalnej, o którym mowa w tym przepisie (Agencia Catalana de Seguridad Industrial), nigdy nie utworzono, a zatem nigdy nie wydał on żadnych wytycznych. Sąd odsyłający czyni jednak odniesienie do wydanego przez hiszpańskie organy administracji szebla centralnego podręcznika, o którym mowa w kolejnym przypisie.

40 — Zobacz *Manual de procedimiento de inspección de las estaciones ITV* (podręcznik dotyczący sposobu przeprowadzania badania technicznego przez stacje badania technicznego pojazdów), styczeń 2012 r., s. 11, w którym wskazuje się, że „[jeżeli], w przypadku negatywnego wyniku kontroli technicznej pojazdu, w pojeździe tym stwierdzono usterki, których charakter mógłby powodować zagrożenie dla osób podróżujących tym pojazdem lub innych użytkowników dróg publicznych, stacja badania technicznego opisuje tę usterkę jako bardzo poważną, stwierdzając negatywny wynik kontroli” (podkreślenie moje).

41 — EU:C:2009:651, pkt 26.

48. W drodze pytania czwartego sąd odsyłający pyta w szczególności, czy jest zgodny z art. 10 i 14 dyrektywy o usługach lub, tytułem ewentualnym, z art. 49 TFUE przepis krajowy, który ustanawia określone wymogi w zakresie minimalnej odległości i pozycji rynkowej w celu zagwarantowania odpowiedniego pokrycia terytorialnego, poprawy jakości usługi i promocji konkurencji pomiędzy podmiotami. Wymogi te ograniczają liczbę dostępnych zezwoleń i, co znalazło potwierdzenie podczas rozprawy, przyznają de facto ochronę terytorialną podmiotom posiadającym zezwolenia.

49. Przedstawię łączną odpowiedź na te dwa pytania, gdyż są one ze sobą powiązane. Z powodu, o którym mowa w pkt 37 powyżej, rozpatrzę oba pytania z punktu widzenia zasady swobody przedsiębiorczości.

1. System zezwoleń jako taki

50. Nie ulega wątpliwości, że regulując działalność w zakresie badania technicznego, państwa członkowskie mogą stosować system zezwoleń administracyjnych.

51. Jak już wspomniano, Trybunał stwierdził, że dyrektywa 96/96 nie reguluje dostępu do tej działalności. Sytuacja nie uległa zmianie wraz z przyjęciem dyrektywy 2009/40. Jako że ani kwestia dostępu do działalności w zakresie badania technicznego, ani bezpieczeństwa drogowego nie zostały poddane harmonizacji, do kompetencji państw członkowskich należy ich regulacja w sposób najbardziej według nich odpowiedni⁴². Wyraźnie potwierdza to też brzmienie art. 2 obu dyrektyw, który stanowi, że badania zdatności do ruchu drogowego przeprowadzane są przez organizacje lub instytucje w tym celu wyznaczone i nadzorowane bezpośrednio przez państwo, *włączając należycie upoważnione podmioty prywatne*.

52. Niemniej jednak system zezwoleń administracyjnych stosowany w tym celu musi być zgodny z prawem Unii, w szczególności z art. 49 TFUE.

53. Artykuł 49 TFUE zakazuje ograniczania swobody przedsiębiorczości, czyli zabrania wszelkich środków utrudniających lub czyniących mniej atrakcyjnym korzystanie przez obywateli Unii ze swobody przedsiębiorczości gwarantowanej przez traktat. Pojęcie „ograniczenia” obejmuje środki przyjmowane przez dane państwo członkowskie, które choć stosowane bez rozróżnienia, mają wpływ na dostęp przedsiębiorstw z innych państw członkowskich do rynku i w ten sposób utrudniają wewnętrzną wymianę handlową⁴³.

54. Do tej kategorii zaliczają się w szczególności przepisy uzależniające prowadzenie działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę z innego państwa członkowskiego od wydania uprzedniego zezwolenia, gdyż mogą one utrudniać korzystanie przez tego przedsiębiorcę ze swobody przedsiębiorczości, uniemożliwiając mu swobodne wykonywanie działalności za pośrednictwem stałego zakładu lub stałego miejsca wykonywania działalności⁴⁴.

55. Rozpatrywany kataloński system zezwoleń przewiduje wymóg uprzedniego zezwolenia, który stanowi ograniczenie w zakresie tworzenia agencji, oddziałów lub filii – kwestii, do której w szczególności odnosi się art. 49 TFUE. Według Tribunal Supremo przepisy te skutkują ograniczeniem liczby podmiotów prowadzących stacje badania technicznego. Z tego względu system może utrudniać lub czynić mniej atrakcyjnym korzystanie przez obywateli Unii ze swobody przedsiębiorczości w zakresie prowadzenia stacji badania technicznego i tym samym wiąże się z ograniczeniem w rozumieniu art. 49 TFUE.

42 — Zobacz podobnie wyrok *Nasiopoulos*, C-575/11, EU:C:2013:430, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz także analogicznie wyrok *Komisja/Włochy*, C-110/05, EU:C:2009:66, pkt 61.

43 — Zobacz wyrok *SOA Nazionale Costruttori*, EU:C:2013:827, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo.

44 — Zobacz wyrok *Ottica New Line di Accardi Vincenzo*, C-539/11, EU:C:2013:591, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo.

56. Zgodnie z doktryną przyjętą w wyroku Gebhard aby ograniczenia były zgodne z prawem Unii, muszą spełniać cztery warunki: muszą być stosowane w sposób niedyskryminacyjny, muszą być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, muszą prowadzić do realizacji celu, jakiemu służą, i nie mogą wykroczać poza zakres konieczny do jego osiągnięcia⁴⁵.

57. Kataloński system zezwoleń nie jest (przynajmniej nie w sposób oczywisty) dyskryminacyjny i nie ogranicza swobody podmiotów gospodarczych mających siedzibę w innych państwach członkowskich w zakresie tworzenia agencji i innych zakładów na terytorium Katalonii⁴⁶. A zatem jedyną kwestią wymagającą zbadania jest to, czy system ten jest uzasadniony i proporcjonalny.

58. W związku z powyższym Trybunał Supremo czyni odniesienie do preambuły dekretu nr 45/2010⁴⁷. Zakładając wstępnie, że cel, jakim jest poprawa bezpieczeństwa drogowego, nie może być jedynym uzasadnieniem ustanowienia spornych wymogów, sąd ten stawia pytanie, czy inne nadrzędne względy mogą stanowić wystarczające uzasadnienie⁴⁸ oraz czy wymogi te są zgodne z zasadą proporcjonalności.

59. Strony, które stawily się przed Trybunałem, z wyjątkiem OCA, rządu szwedzkiego oraz – jeżeli chodzi o sporne wymogi – Komisji, wydają się sądzić, że samo bezpieczeństwo drogowe może uzasadniać przyjęcie rozpatrywanych przepisów katalońskich.

60. Nie ulega wątpliwości, że w świetle orzecznictwa Trybunału bezpieczeństwo drogowe stanowi jeden z nadrzędnych względów interesu ogólnego⁴⁹. To samo tyczy się także celów w zakresie wysokiej jakości usługi dla odbiorców⁵⁰ i niezakłóconej konkurencji, która, ostatecznie, służy ochronie konsumentów⁵¹. Jeżeli chodzi o cel, jakim jest zapewnienie odpowiedniego pokrycia i rozmieszczenia terytorialnego określonego produktu lub określonej usługi, wydaje mi się, że jest to raczej środek do osiągnięcia celu niż sam cel, jako że to rozpatrywany produkt lub usługa muszą posiadać cechy o istotnym znaczeniu⁵².

61. Skoro można zatem wyjść z założenia, że zasadniczo badanie techniczne przyczynia się do zapewniania bezpieczeństwa drogowego⁵³, kataloński system zezwoleń należy rozpatrywać przede wszystkim z tej perspektywy.

45 — Zobacz wyroki: Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, pkt 37; podobnie Komisja/Portugalia, C-438/08, EU:C:2009:651, pkt 46.

46 — Zobacz podobnie wyrok Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, pkt 34.

47 — Rzeczoną preambuła stanowi: „[...] Konieczne jest, aby zapewnić świadczenie usług [badania technicznego] w zakresie odpowiadającym istniejącym potrzebom w odniesieniu do pokrycia terytorialnego obszarów, na których obecnie stwierdza się deficyt tej usługi, w celu przybliżenia jej do użytkowników lub zaradzenia problemowi deficytu tej usługi, jaki obserwuje się na obszarach, gdzie występuje większe skoncentrowanie usług [badania technicznego], a czas oczekiwania jest dłuższy [...]. Z uwagi na lokalny charakter usługi [badania technicznego] wskazane jest unikanie nadmiernej jej koncentracji na danym obszarze choćby z przyczyn związanych z rentownością, ze szkodą dla innych obszarów, na których, z uwagi na mniejszą liczbę samochodów, usługa nie jest dostępna, [na czym] cierpią [...] użytkownicy. Z kolei na obszarach, gdzie popyt jest wyższy z powodu większej liczby pojazdów, większe zagęszczenie stacji może prowadzić wśród podmiotów prowadzących stacje do tendencji polegającej na konkutowaniu poprzez obniżanie standardów i w rezultacie obniżanie jakości usługi”.

48 — W postanowieniu odsyłającym wyraźnie wskazuje się na konieczność zapewnienia odpowiedniego pokrycia terytorialnego, wysokiej jakości usługi i skutecznej konkurencji, zwracając przy tym uwagę na orzecznictwo Trybunału odnoszące się do ochrony zdrowia publicznego, środowiska i konsumentów.

49 — Zobacz wyrok Komisja/Portugalia, C-438/08, EU:C:2009:651, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo.

50 — Zobacz podobnie wyrok Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, EU:C:2006:208, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo.

51 — Zobacz podobnie wyrok Essent i in., od C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo.

52 — W odniesieniu do zakładów opieki zdrowotnej, dostawców produktów leczniczych i farmaceutycznych zob. m.in. wyroki: Blanco Pérez i Chao Gómez, EU:C:2010:300, pkt 70; Venturini i in., od C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:791, pkt 46. Trybunał był bardziej ostrożny w odniesieniu do optyków: wyrok Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, EU:C:2013:591, pkt 43. Natomiast w odniesieniu do dużych placówek handlowych Trybunał nie zezwolił na wprowadzenie minimalnych wymogów dotyczących populacji: zob. wyrok Komisja/Hiszpania, C-400/08, EU:C:2011:172, pkt 80–83. W wyroku Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, wymogi w zakresie odległości pomiędzy stacjami paliw miały teoretycznie służyć promowaniu zdrowia publicznego (zob. pkt 47 i 52–54). Ten argument także uznano za niedopuszczalny.

53 — Zgodnie z motywem 2 preambuły dyrektywy 2009/40 „[w] ramach wspólnej polityki transportowej konieczne jest stworzenie jak najlepszych warunków bezpieczeństwa”.

62. To powiedziawszy, oceny proporcjonalności zaskarżonego systemu zezwoleń w odniesieniu do założonego celu nie można dokonać *in abstracto*, ale należy uzależnić ją od szczególnych okoliczności związanych z systemem⁵⁴. A więc mimo że ostateczna decyzja leży w gestii sądu odsyłającego, Trybunał jest właściwy, aby przedstawić wskazówki umożliwiające temu sądowi wydanie rozstrzygnięcia⁵⁵. Przyjrzę się zatem bliżej spornym wymogom.

2. Zgodność spornych wymogów z art. 49 TFUE

63. Na wstępie należy wskazać, że Trybunał dysponuje jedynie minimalnym zakresem informacji dotyczących sytuacji przed reformą i po reformie, jaka miała miejsce w Katalonii wraz z przyjęciem ustawy nr 12/2008 oraz zaskarżonych dekretów. Z rozproszonych szczątków informacji zawartych w postanowieniu odsyłającym⁵⁶ (oraz z danych pozyskanych podczas rozprawy) wynika bowiem jedynie to, że kataloński system badania technicznego był uprzednio oparty na koncesjach, z ograniczoną liczbą dotychczasowych podmiotów, oraz że obecny system zakłada wydawanie zezwoleń administracyjnych w następstwie postępowania przetargowego. W postanowieniu odsyłającym nie opisano jednak materiału przetargowego, kryteriów udzielania zamówienia oraz ich wagi ani nie ujawniono żadnych istotnych danych (na przykład dotyczących liczby zezwoleń). Bezsprzecznie wpływa to na jakość odpowiedzi, o której udzielenie sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału, czyniąc jeszcze bardziej istotnymi uwagi ogólne przedstawione powyżej w odniesieniu do pytania trzeciego⁵⁷. Ponadto niepewność ta powoduje, że szereg paradoksów pozostaje niewyjaśnionych.

64. *Pierwszy* paradoks dotyczy idei, zgodnie z którą do poprawy bezpieczeństwa drogowego z jakichś powodów lepiej przyczynia się nakładanie wymogów w zakresie zezwoleń, w tym ustalenie minimalnych odległości pomiędzy stacjami badania technicznego. Wymogi takie skutkowałyby raczej ograniczeniem dostępu do stacji badania technicznego i tym samym byłyby sprzeczne z założeniami celu, jakim jest bezpieczeństwo drogowie. Paradoks *drugi* polega na tym, że, ze względu na uwagi przedstawione poniżej, jeżeli chodzi o regulację działalności gospodarczej w rodzaju stacji badania technicznego planowanie na szczeblu centralnym jest niejako preferowane względem warunków wolnego rynku. *Trzeci* paradoks jest taki, że wymogi służyć mają teoretycznie ułatwieniu dostępu użytkowników do badania technicznego, a tym samym zachęceniu właścicieli stacji do ich przestrzegania i zwiększeniu tej zgodności. Jednakże zapewnienie zgodności – innymi słowy egzekwowanie obowiązujących przepisów – nie jest kwestią wchodzącą w zakres kompetencji właścicieli, ale raczej władz. Rozwiązanie tego problemu, za które wyłączną odpowiedzialność ponoszą władze, poprzez ograniczenie dostępu do działalności w zakresie badania technicznego wydaje się sprzeczne z intuicją.

65. W pierwszej kolejności rozpatrzmy kwestię *wymogu dotyczącego odległości*: rozpatrywany aspekt wydaje się zgoła odmienny od tych w sprawach, w których Trybunał orzekł, że wymogi dotyczące minimalnych odległości są zgodne z zasadą swobody przedsiębiorczości. Jak wspomniano w pkt 60 powyżej, Trybunał wydaje się zatwierdzać właściwość wymogów dotyczących minimalnych odległości jedynie w sytuacji, gdy skutkują one zapewnieniem dostępu do produktu lub usługi, których cechy mają istotne znaczenie.

54 — Zobacz podobnie wyrok Komisja/Hiszpania, C-400/08, EU:C:2011:172, pkt 75, 76.

55 — Zobacz podobnie wyrok *Ottica New Line di Accardi Vincenzo*, EU:C:2013:591, pkt 48, 49 i przytoczone tam orzecznictwo.

56 — Postanowienie odsyłające zawiera odniesienie między innymi do art. 37 ust. 2 ustawy nr 12/2008, w myśl którego w przypadku ograniczenia przez rząd kataloński liczby stacji badania technicznego i linii kontroli należy przeprowadzić postępowanie w sprawie zamówienia publicznego udzielanego w drodze przetargu. Z postanowienia odsyłającego wynika ponadto, że Tribunal Superior de Justicia stwierdził nieważność określonych przepisów dekretu nr 30/2010, gdyż udzielenie zamówienia w ramach systemu przejściowego podmiotom zasiadającym bez konieczności złożenia przez nie oferty w ramach przetargu stanowiło dyskryminację względem nowych uczestników rynku.

57 — W swoich uwagach na piśmie Komisja stwierdziła bowiem, że postanowienie odsyłające nie jest wystarczająco szczegółowe, aby możliwe było dokonanie oceny zgodności katalońskiego systemu badania technicznego z art. 49 TFUE. Podczas rozprawy Komisja podniosła jednak ponownie, że system ten nie był zgodny z tym postanowieniem.

66. Dla zobrazowania posłużmy się wyrokiem *Venturini i in.*⁵⁸ – w tej sprawie Trybunał dopuścił przepis, w myśl którego jedynie apteki zlokalizowane zgodnie z „krajowym planem rozmieszczenia” (określającym wymóg minimalnej między nimi odległości) były uprawnione do sprzedaży produktów leczniczych na receptę, w tym także tych nierefundowanych. Gdyby tak nie było, właściciele aptek prawdopodobnie mogliby nie chcieć lokalizować swoich placówek w odległych punktach w ramach planu, z uwagi na wzmożoną konkurencję w walce o udział w lukratywnym rynku nierefundowanych produktów leczniczych na receptę ze strony aptek i parafarmacji mających siedziby nieuregulowane planem. To z kolei mogłoby spowodować lukę w dostępie do mniej lukratywnego rynku refundowanych produktów leczniczych na receptę. Innymi słowy, sprawa ta dotyczyła *zawodności rynku* w stosunku do bardziej żywotnego rynku, której można było zaradzić – przynajmniej częściowo – poprzez regulację.

67. Z kolei w rozpatrywanej sprawie konsumpcja usług generowanych przez działalność w zakresie badania technicznego jest, z mocy prawa, *obowiązkowa* (jeżeli istotnie pojazd ma być nadal używany w ruchu drogowym) i *powtarzalna*⁵⁹. Oznacza to, że podmioty prowadzące stacje badania technicznego mogą dokonywać wyliczeń dotyczących popytu bez interwencji ze strony państwa. Może być to nawet zyskowna działalność na obszarach odległych lub słabo zaludnionych – pod warunkiem że obszar koncentracji jest odpowiednio duży. Nic zatem nie wskazuje na zawodność rynku. W istocie Trybunałowi nie przedstawiono żadnych wiarygodnych danych, które pozwalałyby twierdzić, że w braku tego rodzaju wymogu dotyczącego odległości żaden podmiot nie zdecydowałby się na zlokalizowanie swojej stacji na takim obszarze. Wniosek ten znajduje potwierdzenie w okoliczności, którą wskazano podczas rozprawy, zgodnie z którą katalońskie organy nie mogą zmusić podmiotów prowadzących stacje badania technicznego do zakładania punktów prowadzenia działalności na obszarach słabo zaludnionych.

68. Z drugiej strony nie wykluczałbym, że wymóg dotyczący odległości mógłby czasem spowodować rozszerzenie obszaru dostępu użytkownika do stacji badania technicznego i zwiększyć możliwość zapewnienia wykonania obowiązku. W tym sensie mógłby on, przynajmniej w części, służyć realizacji celu w postaci zwiększenia bezpieczeństwa drogowego. Jednakże z uwagi na to, że od podmiotów prowadzących stacje badania technicznego nie można wymagać, aby lokalizowali placówki w mniej lukratywnych strefach, wątpię, żeby wymóg dotyczący odległości mógł gwarantować znaczące skutki pozytywne. W każdym razie nie przekazano na ten temat żadnych rzetelnych informacji.

69. Podczas rozprawy Generalidad podał przykład lokalnej jednostki administracyjnej (*comarca*), w ramach której była niegdyś dostępna tylko jedna stacja badania technicznego. Na późniejszym etapie w wyniku postępowania przetargowego przyznano dodatkowe zezwolenie drugiemu podmiotowi, prowadząc tym samym do lepszego wskaźnika wykonania obowiązku w zakresie badania technicznego dla tej jednostki administracyjnej. Rozwiązanie to może wydawać się chwalebne, dlaczego jednak lepszym rozwiązaniem miałyby być zastąpienie rynku charakteryzującego się wieloma wadami regulacyjnymi na taki, w którym tych wad jest nieco mniej? Z uwagi na omówione wcześniej cechy charakterystyczne badania technicznego trudno mi jest zrozumieć, w jaki sposób całkowita rezygnacja z takiego planowania – czyli opowiedzenie się za rynkiem o nieograniczonym dostępie – miałyby być mniej skuteczna w realizacji tego samego celu, jednak w mniej uciążliwy sposób.

70. A zatem przyznam, że niezależnie od szerokiego zakresu uznania, jakim cieszą się państwa członkowskie przy ocenie tego, czy środek wykracza poza to, co absolutnie niezbędne do jego osiągnięcia w postaci bezpieczeństwa drogowego⁶⁰, mam wątpliwości, czy wymóg dotyczący minimalnej odległości, taki jak ten rozpatrywany w niniejszej sprawie, jest w ogóle odpowiedni dla osiągnięcia tego celu. W tym względzie należy podkreślić, że ustawodawstwo krajowe w dziedzinie planowania

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

59 — Zobacz art. 1 ust. 2 dyrektywy 2009/40 i załącznik I do tej dyrektywy.

60 — Zobacz podobnie wyrok Komisja/Włochy, C-110/05, EU:C:2009:66, pkt 65, 66. Zobacz także wyrok Komisja/Hiszpania, C-400/08, EU:C:2011:172, pkt 75.

terytorialnego jest odpowiednie do zapewnienia realizacji podnoszonego celu wyłącznie wówczas, gdy rzeczywiście odzwierciedla troskę o osiągnięcie go w sposób spójny i systematyczny⁶¹. Jednakże z uwagi na wspomniany w pkt 63 niniejszej opinii brak informacji nie uważam, aby Trybunał miał możliwość wydania rozstrzygnięcia w tej kwestii. Wydaje mi się, że sąd odsyłający jest bardziej właściwy, aby orzec w sprawie proporcjonalności tego wymogu w zakresie wydawania zezwoleń, z należytym uwzględnieniem sposobu, w jaki w praktyce wybierane są podmioty prowadzące stacje badania technicznego.

71. A teraz w kwestii *progu 50% udziału w rynku* – wymóg ten ma mieć na celu zapobieganie nadmiernej koncentracji oferowanych usług w zakresie badania technicznego, gdyż mogłoby to wiązać się z ryzykiem obniżenia jakości usług w zakresie badania technicznego, biorąc pod uwagę ich obowiązkowy charakter – a przynajmniej taki argument podniesiono.

72. OCA oraz rząd szwedzki twierdzą, że wymóg dotyczący posiadanego udziału w rynku służy realizacji celu o charakterze czysto ekonomicznym, który zgodnie z utrwalonym orzecznictwem nie może stanowić nadrzędnego względu interesu publicznego⁶². Sąd odsyłający oraz OCA powołują się w tym miejscu na raport wydany przez Autoridad catalane de la Competencia⁶³ (kataloński organ ds. konkurencji), zgodnie z którym rozpatrywane przepisy miałyby ustanawiać nieuzasadnione bariery uniemożliwiające wejście na rynek nowych podmiotów.

73. Szczerze mówiąc, nie jestem w stanie dopatrzeć się, w jaki sposób próg dotyczący udziału w rynku miałby promować bezpieczeństwo drogowe. Zwyczajnie brak jest związku pomiędzy tymi dwoma aspektami. Przeciwnie, realną kwestią do wyjaśnienia wydaje się to, czy próg dotyczący udziału w rynku rzeczywiście ma na celu zapewnienie wysokiej jakości usługi dla klientów i konsumentów – który to cel stanowi nadrzędny wzgląd interesu publicznego (zob. pkt 60 powyżej) – czy też jest to raczej cel podyktowany względami ekonomicznymi, aby chronić drobnych przedsiębiorców przed przejściami na dużą skalę. Z niedawnego orzecznictwa wynika, że Trybunał słusznie przyjmuje ostrożną postawę wobec ingerencji państw członkowskich w zasadę swobody przedsiębiorczości poprzez wprowadzanie szczegółowych regulacji danej struktury rynkowej lub sytuacji konkurencyjnej, między innymi pod pretekstem zapewnienia wysokiej jakości usługi dla klientów i konsumentów⁶⁴.

74. W wyroku Komisja/Hiszpania stwierdzono, że przepisy wymagające wprowadzenia progów co do stopnia udziału w rynku i wpływu na wcześniej istniejący handel detaliczny, po przekroczeniu których nie jest możliwe utworzenie dużej placówki handlowej lub średniej placówki handlowej, nie były uzasadnione ani celami ochrony środowiska, ani celami zagospodarowania przestrzennego czy ochrony konsumentów, ale służyły realizacji celów o charakterze wyłącznie gospodarczym⁶⁵. W wyroku Attanasio Group Trybunał zakazał wprowadzenia wymogu dotyczącego odległości mającego zastosowanie do nowych stacji paliw, który ograniczał dostęp nowych podmiotów do rynku, nie zapewniając przy tym żadnych (możliwych do wykazania) korzyści konsumentom⁶⁶. Wreszcie w wyroku Komisja/Portugalia Trybunał podważył między innymi wymóg posiadania minimalnego kapitału zakładowego w wysokości 100 000 EUR w celu założenia działalności w zakresie badania technicznego⁶⁷.

61 — Zobacz wyrok Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo.

62 — Zobacz wyrok Komisja/Hiszpania, C-400/08, EU:C:2011:172, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo.

63 — Raport nr IR 7/2010 z dnia 31 maja 2010 r.

64 — Zobacz wyrok Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, pkt 55, w którym Trybunał nie uznał celu w postaci „racjonalizacji usług świadczonych użytkownikom”. Niemniej jednak ograniczenie może być uzasadnione, jeżeli zostało podyktowane względami o charakterze gospodarczym *służącymi celom interesu ogólnego*; zob. wyrok Essent i in., od C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo.

65 — EU:C:2011:172, pkt 95–98. Zobacz także opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Komisja/Hiszpania, C-400/08, EU:C:2010:588, pkt 84, 85.

66 — C-384/08, EU:C:2010:133, pkt 56.

67 — C-438/08, EU:C:2009:651, pkt 53. Prawdą jest, że Portugalanie przedstawiła żadnych wiarygodnych argumentów na swoją obronę; zob. pkt 49.

75. Nawet przy założeniu, że dany środek istotnie zapewnia wysoką jakość usługi dla klientów i konsumentów, należy wskazać, że przedmiot procedury w zakresie badania technicznego – czyli *podstawowej usługi, której nabycia dokonują klienci i konsumenci* – podlega harmonizacji na szczeblu UE⁶⁸. Z zastrzeżeniem różnic dopuszczalnych na gruncie samej dyrektywy 2009/40 klienci i konsumenci mają prawo oczekiwać tak samo wysokiej jakości, niezależnie od tego, z której stacji badania technicznego korzystają⁶⁹. Można zatem powiązać to ze zobowiązaniem rezultatu („obligation de résultat”). Z tego względu w sytuacji, gdy określone podmioty prowadzące stacje badania technicznego obniżają jakość świadczonych usług, konieczna jest ocena ex post ze strony państwa w kontekście jego roli nadzorczej. Jednakże wymóg ex ante dotyczący maksymalnego możliwego udziału w rynku, taki jak rozpatrywany, zakłada w istocie, że podmioty, których udział w rynku przekracza ten próg, nie świadczą usługi, która spełnia wymogi określone w dyrektywie. Taki argument jest nie do utrzymania.

76. Co się tyczy *elementów związanych z podstawową usługą w zakresie badania technicznego, które mogą podlegać modulacji jakościowej*, takich jak czas oczekiwania, jest to kwestia warta rozważenia⁷⁰. Państwa członkowskie nie zachowują jednak tego samego zakresu uznania, o którym mowa w pkt 70 powyżej, w odniesieniu do ograniczeń mających na celu świadczenie wysokiej jakości usług dla klientów i konsumentów. W orzecznictwie faktycznie wskazano, że uzasadnieniu winna towarzyszyć analiza odpowiedniości i proporcjonalności środka ograniczającego, a także stosowne dowody⁷¹. Poza tym opóźnieniami oraz innymi powiązаныmi niedociągnięciami jakościowymi należy zajmować się ex post, na mocy szczególnych warunków w zakresie wydawania zezwoleń dla obszarów, w których występują „wąskie gardła”, a nie poprzez ustanawianie raczej trudnego do uzasadnienia proggu dotyczącego udziału w rynku dla wszystkich obszarów⁷².

77. Jestem więc zdania, że próg dotyczący udziału w rynku narusza postanowienia art. 49 TFUE.

78. Na tej podstawie proponuję, aby na pytania trzecie i czwarte Trybunał odpowiedział w ten sposób, że do sądu odsyłającego należy ustalenie, na gruncie art. 49 TFUE, czy ustawowy system zezwoleń, taki jak ten opisywany w postępowaniu głównym, regulujący dostęp do działalności podmiotu w zakresie prowadzenia stacji badania technicznego jest odpowiedni dla realizacji celu w postaci bezpieczeństwa drogowego i nie wykracza poza zakres konieczny do osiągnięcia tego celu. Postanowienie to wyklucza jednak możliwość wprowadzenia ustawowego wymogu w zakresie zezwoleń ustanawiającego określony limit dotyczący udziału w rynku, jaki posiadać mogą prywatne podmioty prowadzące stacje kontroli technicznej pojazdów.

3. Uwagi końcowe

79. Wreszcie gdyby Trybunał nie przychylił się do mojego stanowiska odnośnie do kwestii, czy usługi badania technicznego należy uznać za „usługi w dziedzinie transportu” oraz, z tego samego względu, kwestii zastosowania dyrektywy o usługach⁷³, nie wpłynęłoby to moim zdaniem w żaden istotny sposób na wynik niniejszego postępowania.

68 — Zobacz załącznik II do dyrektywy 2009/40/WE; por. art. 1 ust. 2 tej dyrektywy.

69 — Zobacz motyw 24 preambuły dyrektywy 2009/40/WE, zgodnie z którym „[k]ażde państwo członkowskie musi zapewnić, w obszarze swojej jurysdykcji, systematyczną i wysoką jakość technicznej kontroli pojazdów”. W motywie 5 mowa jest o „minimalnych” standardach.

70 — Motyw 4 preambuły dyrektywy 2009/40/WE stanowi, że „[b]adania [...] powinny być stosunkowo proste, szybkie i tanie”.

71 — Zobacz podobnie wyrok Komisja/Hiszpania, C-400/08, EU:C:2011:172, pkt 83 i przytoczone tam orzecznictwo.

72 — Zobacz podobnie wyrok Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, pkt 54.

73 — Jeżeli badanie techniczne nie zalicza się do usług w dziedzinie transportu, wówczas mieści się w zakresie pojęcia usługi (a podmiot prowadzący stację badania technicznego – w zakresie pojęcia usługodawcy), zgodnie z definicją zawartą w art. 4 ust. 1 dyrektywy o usługach („Definicje”). W związku z tym dyrektywa ta miałaby zastosowanie zgodnie ze swym art. 2 ust. 1.

80. Nie jest konieczne podejmowanie debaty mającej za przedmiot zakres harmonizacji przewidzianej w dyrektywie o usługach⁷⁴. Wystarczy stwierdzić, że w myśl art. 1 ust. 3 tej dyrektywy krajowe wymogi dotyczące zezwoleń, które wykraczają poza zakres przewidziany na mocy art. 49 TFUE – jak wskazano powyżej – nie mogą uniknąć krytyki pod pretekstem ich zgodności z tą dyrektywą. Ponadto, z tychże podanych powyżej przyczyn, wyjątek dotyczący władzy publicznej, o którym mowa w art. 2 ust. 2 lit. i) dyrektywy, także nie miałby zastosowania.

81. W takiej ewentualności proponowałbym, aby Trybunał w pozostałym zakresie orzekł w sposób wskazany w pkt 50–78 powyżej.

IV – Wnioski

82. Z uwagi na powyższe rozważania proponuję Trybunałowi, aby na pytania prejudycjalne przedłożone przez Tribunal Supremo w sprawie C-168/14 udzielił następującej odpowiedzi:

- do kwestii świadczenia usług w zakresie kontroli technicznej pojazdów zastosowania nie mają ani dyrektywa 2006/123 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, ani art. 56 TFUE. Niemniej jednak działalność w zakresie kontroli technicznej pojazdów objęta jest zakresem stosowania art. 49 TFUE;
- możliwość podjęcia przez podmioty prywatne prowadzące stacje badania technicznego decyzji o unieruchomieniu pojazdu, w którym stwierdzono usterki o takim charakterze, że jego ruch powodowałby bezpośrednie zagrożenie, nie jest równoznaczne z wykonywaniem władzy publicznej w rozumieniu art. 51 TFUE, w sytuacji gdy prawo krajowe wymaga podjęcia takiej decyzji w wyniku kontroli technicznej oraz w każdym wypadku gdy zastosowanie środków przymusu w postaci wycofania samochodu z ruchu zarezerwowane jest dla organów wymiaru sprawiedliwości;
- do sądu krajowego należy ustalenie, na gruncie art. 49 TFUE, czy ustawowy system zezwoleń, taki jak ten opisywany w postępowaniu głównym, regulujący dostęp do działalności podmiotu w zakresie prowadzenia stacji badania technicznego jest odpowiedni dla realizacji celu w postaci bezpieczeństwa drogowego i nie wykracza poza zakres konieczny do osiągnięcia tego celu. Postanowienie to wyklucza jednak możliwość wprowadzenia ustawowego wymogu w zakresie zezwoleń ustanawiającego określony limit dotyczący udziału w rynku, jaki posiadać mogą prywatne podmioty prowadzące stacje kontroli technicznej pojazdów.

74 — Czynię w tym miejscu odniesienie do opinii rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w sprawie Rina Services i Rina, C-593/13, EU:C:2015:159, pkt 23.