



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 15 października 2015 r.\*

Odesłanie prejudycjalne — Artykuły 49 TFUE i 51 TFUE — Swoboda przedsiębiorczości — Dyrektywa 2006/123/WE — Zakres stosowania — Usługi na rynku wewnętrznym — Dyrektywa 2009/40/WE — Dostęp do wykonywania działalności z zakresu badania technicznego pojazdów — Wykonywanie przez podmiot prywatny — Działalność związana z wykonywaniem władzy publicznej — System uzyskania uprzedniego zezwolenia — Nadrzędne względy interesu ogólnego — Bezpieczeństwo drogowe — Podział terytorialny — Minimalna odległość między stacjami kontroli technicznej pojazdów — Maksymalny udział w rynku — Względy uzasadniające — Zdolność do osiągnięcia zamierzonego celu — Spójność — Proporcjonalność

W sprawie C-168/14

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunal Supremo (Hiszpania) postanowieniem z dnia 20 marca 2014 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 7 kwietnia 2014 r., w postępowaniu:

**Grupo Itevelesa SL,**

**Applus Iteuve Technology,**

**Certio ITV SL,**

**Asistencia Técnica Industrial SAE**

przeciwko

**OCA Inspección Técnica de Vehículos SA,**

**Generalidad de Cataluña,**

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, prezes pierwszej izby, pełniąca obowiązki prezesa drugiej izby, J.L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev (sprawozdawca), C. Lycourgos i J.C. Bonichot, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Wahl,

sekretarz: L. Carrasco Marco, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 19 marca 2015 r.,

\* Język postępowania: hiszpański.

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Grupo Itevelesa SL przez J. Lavillę Rubirę, M. Alvareza-Tólcheffa, T. Puente Méndeza, M. Barrantesa Diaza oraz S. Rodiña Sorliego, abogados,
- w imieniu Applus Iteuve Technology przez A. Vázquez Guilléna, procurador oraz przez J. Folguere Crespę, L. Moscosa del Prada González oraz A. Guerrę Fernández, abogados,
- w imieniu Certio ITV SL przez R. Sorribes Calle, procuradora, oraz przez J. Justa Sarobégo oraz R. Miró Miró, abogados,
- w imieniu Asistencia Técnica Industrial SAE przez M. Marsala i Ferreta, M. Ortíza-Cañavatego Levenfelda oraz I. Galobardesa Mendonzę, abogados,
- w imieniu OCA Inspección Técnica de Vehículos SA przez J. Maciasa Castaña, A. Raventósa Solera oraz M. Velasco Muñoz Cuellara, abogados,
- w imieniu la Generalidad de Cataluña przez N. París Domenecha, abogada,
- w imieniu rządu hiszpańskiego przez M. Sampola Pucurulla, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Irlandii przez S. Kingston i L. Williams oraz przez A. Joyce’a, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu szwedzkiego przez N. Otte Widgren, A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson i K. Sparrman oraz przez L. Swedenborga, F. Sjövalła oraz E. Karlssona, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez H. Tserepę-Lacombe i J. Riusa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 3 czerwca 2015 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy zasadniczo wykładni art. 49 TFUE, 51 TFUE, art. 2 ust. 2 lit. d) i i), art. 3, 9, 10 i 14 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. L 376, s. 36, zwanej dalej „dyrektywą o usługach”) i art. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/40/WE z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie badań zdatności do ruchu drogowego pojazdów silnikowych i ich przyczep (Dz.U. L 141, s. 12).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Grupo Itevelesa SL (zwaną dalej „Itevelesą”), Applus Iteuve Technology (zwaną dalej „Applusem”), Certio ITV SL (zwaną dalej „Certio”) i Asistencia Técnica Industrial SAE (zwaną dalej „ATI”) a OCA Inspección Técnica de Vehículos SA (zwaną dalej „OCA”) w przedmiocie zgodności z prawem przepisów krajowych dotyczących badania technicznego pojazdów.

## Ramy prawne

### *Prawo Unii*

#### Dyrektywa o usługach

- 3 Zgodnie z motywem 21 dyrektywy o usługach „[u]sługi transportowe, w tym transport miejski, taksówki i karetki pogotowia ratunkowego, jak również usługi portowe powinny być wyłączone z zakresu zastosowania niniejszej dyrektywy”.
- 4 Motyw 33 tej dyrektywy stanowi w szczególności, że usługi certyfikacji i testowania są objęte zakresem tej dyrektywy.
- 5 Zgodnie z art. 1 ust. 1 dyrektywy o usługach ustanawia ona ogólne przepisy ułatwiające korzystanie ze swobody przedsiębiorczości przez usługodawców oraz ze swobodnego przepływu usług, zapewniając przy tym wysoki poziom jakości usług.
- 6 Zgodnie z art. 2 ust. 2 lit. d) tej dyrektywy nie ma ona zastosowania do „usług w dziedzinie transportu, w tym usług portowych, objętych postanowieniami tytułu [VI] traktatu [FUE]”.
- 7 Zgodnie z art. 2 ust. 2 lit. i) tej dyrektywy nie ma ona zastosowania do „działań, które są związane z wykonywaniem władzy publicznej zgodnie z art. [51 TFUE]”.
- 8 Artykuł 3 tej dyrektywy przewiduje, co następuje:

„W przypadku kolizji między przepisami niniejszej dyrektywy i innym wspólnotowym aktem prawnym regulującym specyficzne aspekty podejmowania i prowadzenia działalności usługowej w określonych dziedzinach lub w ramach określonych zawodów, pierwszeństwo mają przepisy innych wspólnotowych aktów prawnych i to one stosowane są do tych określonych dziedzin lub zawodów. [...]”.
- 9 Artykuł 9 dyrektywy o usługach, zatytułowany „System zezwoleń”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie nie uzależniają możliwości podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej od jakiegokolwiek systemu zezwoleń, chyba że spełnione są następujące warunki:

  - a) system zezwoleń nie dyskryminuje danego usługodawcy;
  - b) potrzeba wprowadzenia systemu zezwoleń jest uzasadniona nadrzędnym interesem publicznym;
  - c) wyznaczonego celu nie można osiągnąć za pomocą mniej restrykcyjnych środków, w szczególności z uwagi na fakt, iż kontrola następcza miałaby miejsce zbyt późno, by odnieść rzeczywisty skutek.

[...]

3. Przepisy niniejszej sekcji nie mają zastosowania do tych aspektów systemów zezwoleń, które są bezpośrednio lub pośrednio regulowane przez inne wspólnotowe akty prawne”.
- 10 Artykuł 10 tej dyrektywy, zatytułowany „Warunki udzielenia zezwolenia”, stanowi, że systemy zezwoleń opierają się na kryteriach, które wykluczają możliwość korzystania przez właściwe organy z przyznanego im uznania w sposób arbitralny, i określa listę tych kryteriów.

11 Artykuł 14 tej dyrektywy, zatytułowany „Wymogi zakazane”, stanowi:

„Państwa członkowskie nie uzależniają możliwości podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej na ich terytorium od spełnienia któregokolwiek z następujących wymogów:

[...]

5) stosowanie w poszczególnych przypadkach testu ekonomicznego uzależniającego udzielenie zezwolenia od udowodnienia istnienia potrzeby ekonomicznej lub popytu rynkowego, oceny potencjalnych bądź bieżących skutków ekonomicznych działalności, lub oceny stosowności działalności w odniesieniu do celów planowania ekonomicznego ustanowionych przez właściwe organy; zakaz ten nie dotyczy wymogów wynikających z planowania, które nie realizują celów gospodarczych, ale służą nadrzędnemu interesowi publicznemu;

[...]”.

Dyrektywa 2009/40

12 Motyw 2 dyrektywy 2009/40 jest zredagowany w następujący sposób:

„W ramach wspólnej polityki transportowej konieczne jest stworzenie jak najlepszych warunków bezpieczeństwa, jak również konkurencji między przedsiębiorstwami transportowymi w państwach członkowskich”.

13 Motyw 5 tej dyrektywy brzmi następująco:

„Minimalne wspólnotowe standardy i metody badań podzespołów określonych w niniejszej dyrektywie powinny zostać sprecyzowane w odrębnych dyrektywach”.

14 Motyw 26 tej dyrektywy uściśla, że cele realizowane przez ten akt polegają na „harmonizacj[i] zasad badań przydatności do ruchu drogowego pozw[alającej] uniknąć naruszenia zasad konkurencji między przedsiębiorstwami transportowymi oraz zapewnieni[u], że pojazdy będą prawidłowo sprawdzane i eksploatowane [...]”.

15 Zgodnie z art. 1 ust. 2 tej samej dyrektywy „[k]ategorie pojazdów podlegające badaniom, odstępy czasu między badaniami oraz podlegające badaniom podzespoły są określone w załącznikach I i II”.

16 Artykuł 2 dyrektywy 2009/40 stanowi:

„Badania zdadności do ruchu drogowego przewidziane w niniejszej dyrektywie 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. W przypadku gdy organizacje wyznaczone do przeprowadzania badań technicznych prowadzą jednocześnie działalność jako stacje obsługi [kontroli] pojazdów, państwa członkowskie dokładają wszelkich starań, aby zapewnić obiektywność i wysoką jakość badań technicznych”.

Dyrektywa 2014/45

- 17 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/45/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie okresowych badań zdatności do ruchu drogowego pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz uchylająca dyrektywę 2009/40/WE (Dz.U. L 127, s. 51) w motywie 3 stanowi:

„Badania zdatności do ruchu drogowego stanowią część szerszego systemu mającego zapewnić, aby pojazdy były utrzymywane w bezpiecznym i akceptowalnym z punktu widzenia ochrony środowiska stanie w trakcie ich użytkowania. [...]”.

- 18 Zgodnie z motywem 43 dyrektywy 2014/45:

„Zdatność do ruchu drogowego ma bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo na drodze, w związku z czym należy ją poddawać okresowym badaniom. [...]”.

- 19 Artykuł 4 ust. 2 tej dyrektywy brzmi następująco:

„Badania zdatności do ruchu drogowego są przeprowadzane przez państwo członkowskie rejestracji pojazdu, przez organ publiczny, któremu to państwo członkowskie powierzyło to zadanie, lub przez wyznaczone organy lub podmioty nadzorowane przez to państwo członkowskie, w tym upoważnione podmioty prywatne”.

*Prawo hiszpańskie*

- 20 Artykuły 35–37 Ley 12/2008 de seguridad industrial (ustawy nr 12/2008 w sprawie bezpieczeństwa przemysłowego) przyjętej w dniu 31 lipca 2008 r. przez kataloński parlament (BOE nr 204 z dnia 23 sierpnia 2008 r., s. 14194, zwanej dalej „Ley de seguridad industrial”), uściślają:

„Artykuł 35. Zadania podmiotów prowadzących stacje kontroli technicznej pojazdów

Podmioty prowadzące stacje kontroli technicznej pojazdów mają następujące zadania:

- a) materialne przeprowadzanie kontroli technicznej pojazdów oraz ich części i akcesoriów;
- b) zaniechanie – zachowawczo – używania pojazdów ujawniających w trakcie kontroli wady związane z bezpieczeństwem pociągające za sobą bezpośrednie zagrożenie.

[...]

Artykuł 36. Warunki obowiązujące podmioty prowadzące stacje kontroli pojazdów

1. Podmioty prowadzące stacje kontroli pojazdów w celu prowadzenia działalności na terytorium Katalonii muszą spełniać następujące obowiązki:

- a) dostosowują się do planu terytorialnego stacji kontroli technicznej pojazdów, który rząd może sporządzić zgodnie z art. 37 ust. 2;
- b) żadne przedsiębiorstwo, ani grupa przedsiębiorstw, nie może przekroczyć maksymalnego udziału w rynku określonego w rozporządzeniu. Ten maksymalny udział w rynku ma na celu zagwarantowanie, że żaden podmiot nie świadczy tej usługi w stacjach kontroli technicznej pojazdów, których liczba przekracza połowę stacji kontroli wszystkich rodzajów, działających w Katalonii. [...];

- c) dostosowują się do minimalnych odległości między stacjami kontroli technicznej pojazdów tego samego przedsiębiorstwa lub tej samej grupy przedsiębiorstw, którą rząd ustali zgodnie z art. 37 ust. 3;

[...]

Artykuł 37. Zezwolenie dla podmiotów prowadzących stacje kontroli technicznej pojazdów

1. Wydawanie zezwolenia podmiotom prowadzącym stacje kontroli technicznej pojazdów należy do Agència Catalana de Seguridat Industrial [katalońskiej agencji bezpieczeństwa przemysłowego]. Zezwolenie, które otrzymuje indywidualnie każda stacja, należy wydać zgodnie z procedurą przewidzianą w rozporządzeniu.

2. W celu zapewnienia usługi odpowiedniej do istniejącego parku motoryzacyjnego oraz dla zapewnienia obiektywnego charakteru i jakości kontroli rząd może w drodze dekretu określić niezbędną liczbę stacji kontroli technicznej pojazdów i liczbę rodzajów kontroli, jaką powinna oferować każda stacja, ponieważ liczba ta powinna być obliczona na podstawie parku motoryzacyjnego i określać ich umiejscowienie za pomocą planu terytorialnego. [...]

3. W celu zapewnienia skutecznej konkurencji między podmiotami prowadzącymi stacje rząd powinien określić w drodze dekretu minimalną odległość między stacjami tego samego przedsiębiorstwa i tej samej grupy przedsiębiorstw. Celem tych odległości jest zapewnienie uniknięcia sytuacji, w której na danym terytorium jeden podmiot ma pozycję dominującą, przy uwzględnieniu cech charakterystycznych różnych lokalizacji stacji kontroli technicznej pojazdów.

[...]”.

- 21 Decreto 30/2010, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 12/2008, de 31 de julio, de seguridad industrial (dekret nr 30/2010 w sprawie zatwierdzenia rozporządzenia wykonawczego do ustawy nr 12/2008 z dnia 31 lipca 2008 r. w sprawie bezpieczeństwa przemysłowego) wydany w dniu 2 marca 2010 r. przez Generalitat de Catalunya (rząd wspólnoty autonomicznej Katalonii) (zwany dalej „dekret nr 30/2010”) i decreto 45/2010, por el que se aprueba el Plan territorial de nuevas estaciones de inspección técnica de vehículos de Catalunya para el periodo 2010–2014 (dekret nr 45/2010 w sprawie zatwierdzenia planu terytorialnego nowych stacji kontroli technicznej pojazdów w Katalonii na okres 2010–2014) przyjęty przez ten sam rząd w dniu 30 marca 2010 r. (zwany dalej „dekret nr 45/2010”) wykonują przepisy Ley de seguridad industrial w zakresie urządzeń centrów kontroli technicznej pojazdów.
- 22 Artykuły 73–75 dekretu nr 30/2010 stanowią, co następuje:

„Artykuł 73

Zgodność z planem terytorialnym i gwarancja ciągłości

73.1. W celu zapewnienia odpowiedniej usługi społeczeństwu i usługi kontroli odpowiadającej istniejącemu popytowi, zgodnej z wymogami art. 36 ust. 1 lit. a) Ley de seguridad industrial, podmioty prowadzące stacje kontroli technicznej pojazdów muszą się zastosować do obowiązującego planu terytorialnego stacji kontroli technicznej pojazdów.

[...]

## Artykuł 74

### Maksymalny udział w rynku

74.1. Na podstawie art. 36 ust. 1 lit. b) Ley de seguridad industrial żadne przedsiębiorstwo, lub grupa przedsiębiorstw, uprawnione do świadczenia usług kontroli technicznej pojazdów w Katalonii nie może mieć udziału w rynku przewyższającego jego połowę. [...]

74.2. Udział w rynku określa się na podstawie liczby rodzajów kontroli, do których jest uprawniona dana stacja obsługiwana przez każdego operatora, w porównaniu z liczbą wszystkich rodzajów kontroli przeprowadzanych w Katalonii.

## Artykuł 75

### Minimalne odległości

75.1. W celu zapewnienia skutecznej konkurencji między podmiotami prowadzącymi stacje zgodnie z art. 37 ust. 3 niniejszego dekretu i z art. 36 ust. 1 lit. c) Ley de seguridad industrial rzeczywiste odległości między uprawnionymi stacjami kontroli technicznej pojazdów tego samego przedsiębiorstwa lub tej samej grupy przedsiębiorstw nie mogą być mniejsze niż:

- a) 4 km między stacjami położonymi na terenie gmin liczących powyżej 30 000 mieszkańców w momencie wydania zezwolenia przez Agencia Catalana de Seguridad Industrial;
- b) 20 km między stacjami położonymi na pozostałym terytorium Katalonii;
- c) 10 km między stacjami, w przypadku gdy jedna stacja jest położona na terenie gminy liczącej powyżej 30 000 mieszkańców w momencie wydania zezwolenia a druga na pozostałym terytorium Katalonii.

75.2. Dla celów niniejszego rozporządzenia przez odległość rzeczywistą rozumie się minimalną odległość, jaka musi zostać pokonana przy użyciu istniejących dróg publicznych w celu dotarcia z jednej stacji do drugiej w momencie wydania zezwolenia przez Agencia Catalana de Seguridad Industrial.

3. W odniesieniu do sieci stacji istniejących w momencie wejścia w życie niniejszego dekretu odległości przewidziane w ust. 1 lit. a) mogą zostać zredukowane najwyżej o 20%”.

23 Artykuł 79 ust. 1 lit. c) dekretu nr 30/2010 uściśla, że podmioty obsługujące stacje kontroli technicznej mogą unieruchomić pojazdy w przypadkach określonych przez obowiązujące przepisy i zgodnie z wytycznymi i protokołami przyjętymi przez Agencia Catalana de Seguridad Industrial.

24 Preambuła dekretu nr 45/2010 ma następujące brzmienie:

„[...] Zachodzi konieczność dostosowania oferty w zakresie usług kontroli technicznej pojazdów do istniejących potrzeb zarówno odnośnie do pokrycia stref terytorialnych charakteryzujących się deficytem stacji w celu umożliwienia bliższego dostępu usługi do użytkowników, jak i redukcji deficytu istniejących usług w strefach, w których stacje kontroli technicznej są przeładowane lub czas oczekiwania jest zbyt długi.

W związku z charakterystyką terytorialną dotyczącą usługi kontroli technicznej pojazdów należy unikać sytuacji, w których ze względu na czystą rentowność usługi oferta koncentruje się wyłącznie na danej strefie kosztem innych stref terytorium pozbawionych dostępu do tej usługi z powodu ograniczonego zasobu parku samochodowego, a także ze szkodą dla użytkowników. Ponadto w strefach, gdzie popyt

jest większy z uwagi na większe zagęszczenie pojazdów, większa koncentracja mogłaby zachęcać podmioty do konkutowania ze sobą polegającego na obniżaniu wymogów i tym samym mogłaby pociągnąć za sobą obniżenie jakości usług”.

### **Postępowanie główne i pytania prejudycjalne**

- 25 W dniu 5 maja 2010 r. OCA, jeden z hiszpańskich podmiotów zapewniających usługi kontroli technicznej pojazdów, wniosła do Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (sądu najwyższego Katalonii) skargę administracyjną o stwierdzenie nieważności w części dekretu nr 30/2010 oraz o stwierdzenie nieważności w całości dekretu nr 45/2010 na tej podstawie, że przepisy dotyczące podmiotów przeprowadzających kontrolę techniczną w zakresie bezpieczeństwa przemysłowego, które włączają podmioty w system zezwolenia administracyjnego, jak również określanie wymogów i obowiązków w ramach tego systemu zezwoleń, są niezgodne z dyrektywą o usługach.
- 26 Cztery pozostałe podmioty prowadzące stacje kontroli technicznego, mianowicie Itevelesa, Applus, Certio i ATI oraz Generalidad de Cataluña, przedłożyły swoje uwagi na poparcie zgodności z prawem zaskarżonych dekretów.
- 27 Orzeczeniem z dnia 25 kwietnia 2012 r. Tribunal Superior de Justicia de Cataluña uznał skargę i stwierdził nieważność, po pierwsze, przepisów dekretu nr 30/2010 regulujących system zezwoleń dla podmiotów prowadzących stacje kontroli technicznej pojazdów (zwanymi dalej „podmiotami prowadzącymi stacje kontroli”) i, po drugie, dekretu nr 45/2010 w całości na tej podstawie, że system ten był niezgodny z Ley 17/2009 sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (ustawą nr 17/2009 w sprawie swobodnego dostępu do działalności w zakresie usług i jej wykonywania) z dnia 23 listopada 2009 r., która transponowała do prawa hiszpańskiego dyrektywę o usługach.
- 28 Itevelesa, Applus, Certio i ATI złożyły od tego orzeczenia środek zaskarżenia do Tribunal Supremo (sądu najwyższego). Sąd ten przychylił się do wniosku Generalidad de Cataluña o uznanie jej za zainteresowaną stronę w postępowaniu jako stronę pozwaną.
- 29 W ramach tych środków odwoławczych sąd odsyłający powziął wątpliwości odnośnie do stosowania dyrektywy o usługach do działalności polegającej na kontroli technicznej pojazdów, ponieważ art. 2 ust. 2 lit. d) tej dyrektywy mógł jego zdaniem być interpretowany w dwojaki sposób. Zgodnie z pierwszą interpretacją urządzenia kontroli technicznej mają związek z bezpieczeństwem drogowym i z tego tytułu są objęte wspólną polityką transportu. Według drugiej wykładni usługi kontroli technicznej pojazdów, które są dostarczane przez przedsiębiorstwa handlowe za wynagrodzeniem przekazywanym przez użytkowników, należą do usług certyfikacji i testowania, które zgodnie z motywem 33 tej dyrektywy należą do ich zakresu zastosowania.
- 30 Ponadto sąd odsyłający stawia sobie pytanie, czy uprawnienie do unieruchomienia pojazdów przysługujące podmiotom prowadzącym stacje kontroli należy do „działań, które są związane z wykonywaniem władzy publicznej” w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. i) dyrektywy o usługach.
- 31 Sąd ten stawia sobie również pytanie o wzajemne oddziaływanie między tą dyrektywą a dyrektywą 2009/40 dla celów ustalenia, czy dostęp do działalności z zakresu kontroli technicznej może zostać poddany systemowi zezwoleń. W tym względzie sąd odsyła do wyroku Komisja/Portugalia (C-438/08, EU:C:2009:651), w którym Trybunał orzekł, że dyrektywa 2009/40 nie zawiera żadnego przepisu dotyczącego dostępu do działalności inspekcji pojazdów.
- 32 Wreszcie wątpliwości sądu odsyłającego dotyczą ciężącego na podmiotach prowadzących stacje kontroli, w ramach systemu zezwolenia ustanowionego przez przepisy krajowe, obowiązku dostosowania się do planu terytorialnego ograniczającego – ze względów związanych z koniecznością



zapewnienia odpowiedniego rozmieszczenia terytorialnego, z jakością usługi i z konkurencją między podmiotami prowadzącymi stacje kontroli – liczbę stacji kontroli technicznej pojazdów na bazie dwóch kryteriów polegających, z jednej strony, na wymogu minimalnej odległości między stacjami kontroli tego samego przedsiębiorstwa lub tej samej grupy przedsiębiorstw i, z drugiej strony, na zakazie posiadania udziału w rynku ponad 50%. W tym względzie kataloński organ ds. konkurencji uznał, że owe kryteria były nieuzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego i że ten plan terytorialny ograniczał konkurencję w nieuzasadniony sposób poprzez zmniejszenie dostępu dla nowych podmiotów na rynku.

33 W powyższych okolicznościach Tribunal Supremo postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy art. 2 ust. 2 lit. d) dyrektywy [o usługach] wyłącza z zakresu zastosowania rzeczony dyrektywy działalność z zakresu kontroli technicznej pojazdów, jeżeli jest wykonywana zgodnie z przepisami krajowymi przez podmioty prywatne pod nadzorem administracji danego państwa członkowskiego?
- 2) W razie odpowiedzi przeczącej na poprzednie pytanie (to znaczy, jeżeli działalność z zakresu kontroli technicznej pojazdów objęta jest zasadniczo zakresem dyrektywy [o usługach], to czy można stosować przyczynę wyłączenia przewidzianą w art. 2 ust. 2 lit. i) rzeczony dyrektywy z tego względu, że podmioty prywatne świadczące usługę są uprawnione, tytułem środka ostrożności, do zarządzenia unieruchomienia pojazdów, które wykazują wady związane z bezpieczeństwem pociągające za sobą bezpośrednie zagrożenie?
- 3) Jeżeli dyrektywa [o usługach] ma zastosowanie do działalności z zakresu kontroli technicznej pojazdów, to czy jej wykładnia w związku z art. 2 dyrektywy 2009/40 pozwala na to, aby w każdym przypadku uzależnić ową działalność od uprzedniego zezwolenia administracyjnego? Czy na odpowiedź mają wpływ twierdzenia zawarte w pkt 26 wyroku Komisja/Portugalia (C-438/08, EU:C:2009:651)?
- 4) Czy przepis krajowy, który uzależnia liczbę zezwoleń dla stacji kontroli technicznej pojazdów od treści planu terytorialnego, na którym wśród powodów uzasadniających ograniczenie liczbowe znajdują się zagwarantowanie odpowiedniego pokrycia terytorialnego, zapewnienie jakości usługi i wspieranie konkurencji pomiędzy podmiotami, włączając w to elementy programowania gospodarczego, jest zgodny z art. 10 i 14 dyrektywy [o usługach], a na wypadek gdyby dyrektywa ta nie miała zastosowania, z art. 49 TFUE)?”.

## **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

### *W przedmiocie właściwości Trybunału*

34 Applus i ATI kwestionują dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym z tego powodu, że spór w ramach postępowania głównego nie zawiera elementów transgranicznych i dotyczy sytuacji czysto wewnętrznej.

35 W tym zakresie należy przypomnieć, że przepisy krajowe, takie jak będące przedmiotem postępowania głównego, które bez rozróżnienia znajdują zastosowanie do obywateli hiszpańskich i obywateli innych państw członkowskich, mogą, co do zasady, być objęte postanowieniami traktatu dotyczącymi swobód podstawowych gwarantowanych przez traktat FUE wyłącznie w zakresie, w jakim przepisy te znajdują zastosowanie do stanów faktycznych mających związek z obrotem gospodarczym pomiędzy państwami członkowskimi (zob. podobnie wyrok Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, pkt 10 i przytoczone tam orzecznictwo).

36 Nie można jednak wykluczyć w niniejszym wypadku, że przedsiębiorstwa z siedzibą w państwach członkowskich innych niż Królestwo Hiszpanii mogłyby być zainteresowane oferowaniem usług kontroli technicznej pojazdów w tym ostatnim państwie członkowskim.

37 W tych okolicznościach wnioszek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

### *Co do istoty*

W przedmiocie pytania pierwszego

38 Poprzez swoje pierwsze pytanie sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy dyrektywa o usługach ma zastosowanie do działalności polegającej na kontroli technicznej pojazdów.

39 Na wstępie należy przede wszystkim przypomnieć, że zgodnie z art. 2 ust. 2 lit. d) tej dyrektywy nie ma ona zastosowania do „usług w dziedzinie transportu, w tym usług portowych, objętych postanowieniami tytułu [VI] traktatu [FUE]”.

40 Ponieważ pojęcie „usług w dziedzinie transportu” w rozumieniu tego przepisu nie zostało wyraźnie zdefiniowane przez dyrektywę o usługach, należy zatem określić jego zakres znaczeniowy.

41 W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o brzmienie art. 2 ust. 2 lit. d) dyrektywy o usługach, należy podkreślić, że pojęcie użyte w tym przepisie we wszystkich wersjach językowych z wyjątkiem języka niemieckiego, czyli „usługi w dziedzinie transportu”, ma szerszy zakres niż wyrażenie „usługi transportowych” użyte w motywie 21 tej dyrektywy jako oznaczające „transport miejski, taksówki i karetki pogotowia ratunkowego, jak również usługi portowe”.

42 Należy przypomnieć w związku z tymi różnicami językowymi, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sformułowania użytego w jednej z wersji językowych przepisu prawa Unii nie można traktować jako jedynej podstawy jego wykładni, nie można też przyznawać mu w tym zakresie pierwszeństwa względem innych wersji językowych. Przepisy prawa Unii należy bowiem interpretować i stosować w sposób jednolity w świetle wersji sporządzonych we wszystkich językach Unii. W przypadku wystąpienia rozbieżności między różnymi wersjami językowymi tekstu prawa Unii dany przepis należy interpretować z uwzględnieniem ogólnej systematyki i celu uregulowania, którego jest on częścią (zob. wyrok *Kurcums Metal*, C-558/11, EU:C:2012:721, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

43 Tymczasem, jak wskazano w pkt 41 niniejszego wyroku, należy stwierdzić, że wszystkie wersje językowe art. 2 ust. 2 lit. d) dyrektywy o usługach, z wyjątkiem wersji w języku niemieckim, stosują wyraźnie pojęcie „usług w dziedzinie transportu”, które należy zatem stosować. Ogólna systematyka i cele tego przepisu stanowią potwierdzenie tego wniosku.

44 Z prac przygotowawczych przed przyjęciem dyrektywy o usługach wynika bowiem w tym względzie, że wykluczenie dotyczące „usług w dziedzinie transportu” zostało celowo zrehabilitowane w taki sposób, aby odpowiadało brzmieniu art. 51 WE, obecnie art. 58 TFUE, którego ust. 1 stanowi, że „swobodę przepływu usług w dziedzinie transportu regulują postanowienia tytułu dotyczącego transportu”.

45 Zastosowanie terminu „usługi w dziedzinie transportu” wskazuje zatem na zamiar prawodawcy Unii Europejskiej co do nieograniczania wyłączenia, o którym mowa w art. 2 ust. 2 lit. d) dyrektywy o usługach do samych środków transportu jako takich.

46 Należy zatem dokonać interpretacji tego wyłączenia jako obejmującego – jak wskazał rzecznik generalny w pkt 28 swojej opinii – nie tylko fizyczną czynność polegającą na przemieszczaniu osób lub towarów z jednego miejsca do drugiego za pomocą pojazdu, samolotu lub jednostki pływającej, lecz także każdą usługę nierozzerwalnie związaną z taką czynnością.

- 47 Działalność z zakresu kontroli technicznej pojazdów ma charakter akcesoryjny względem usługi transportowej. Niemniej jednak taka kontrola następuje jako wstępna i konieczna przesłanka w celu wykonywania działalności podstawowej, jaką stanowi transport, jak to wynika z celu bezpieczeństwa drogowego, na którym opiera się działalność z zakresu kontroli technicznej pojazdów.
- 48 W drugiej kolejności należy stwierdzić, że ta wykładnia jest wsparta celem dyrektywy 2009/40 dotyczącej działalności z zakresu kontroli technicznej pojazdów, która choć nie zawiera – jak to orzekł Trybunał w wyroku Komisja/Portugalia (C-438/08, EU:C:2009:651, pkt 26), żadnego przepisu dotyczącego zasad dostępu do działalności z zakresu kontroli pojazdów, reguluje przedmiot tej działalności i wyraźnie ma na celu – jak o tym stanowi motyw 2 – zagwarantowanie bezpieczeństwa drogowego. Taki cel wynika również wyraźnie z motywów 3 i 43 dyrektywy 2014/45, która zastąpiła dyrektywę 2009/40.
- 49 W tym względzie należy stwierdzić, że dyrektywy 2009/40 i 2014/45 zostały przyjęte – w przypadku pierwszej – na podstawie art. 71 WE i – w przypadku drugiej – na podstawie art. 91 TFUE, ponieważ każdy z tych przepisów znajduje się, odpowiednio w ramach traktatu WE i traktatu FUE, w tytule „Transport” i stanowi podstawę prawną wyraźnie uprawniającą prawodawcę Unii do ustanowienia „środków pozwalających polepszyć bezpieczeństwo transportu”. Tymczasem, z prac przygotowawczych poprzedzających przyjęcie dyrektywy o usługach wynika, że prawodawca Unii zamierzał wyłączyć z zakresu stosowania tej dyrektywy usługi regulowane przez przepisy przyjęte na podstawie art. 71 WE.
- 50 Działalność z zakresu kontroli technicznej pojazdów należy zatem pojmować jako „usługi z dziedziny transportu” w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. d) dyrektywy o usługach.
- 51 W zakresie, w jakim sąd odsyłający twierdzi, że rzeczoną działalność można równie dobrze przyrównać do usługi w zakresie certyfikacji lub testowania, należy stwierdzić, iż okoliczność, że te ostatnie są na podstawie motywu 33 dyrektywy o usługach objęte zakresem stosowania tej dyrektywy nie stoi na przeszkodzie – jak stwierdza rzecznik generalny w pkt 32 swej opinii – ogólnemu wyłączeniu z zakresu stosowania tej dyrektywy usług w dziedzinie transportu.
- 52 Należy więc stwierdzić, że dyrektywa o usługach nie podlega stosowaniu względem działalności stacji kontroli technicznej, która jako że wchodzi w zakres usług z dziedziny transportu, nie podlega już zgodnie z art. 58 ust. 1 TFUE przepisom traktatu FUE dotyczącym swobody świadczenia usług.
- 53 W tych okolicznościach należy dokonać oceny przepisów krajowych, spornych w postępowaniu głównym w świetle postanowień traktatu FUE dotyczących swobody przedsiębiorczości, które mają bezpośrednie zastosowanie do transportu, nie zaś w świetle tytułu dotyczącego tego zagadnienia (zob. podobnie wyrok Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, pkt 33).
- 54 Mając powyższe na uwadze, na pytanie pierwsze należy udzielić odpowiedzi, iż art. 2 ust. 2 lit. d) dyrektywy o usługach należy interpretować w ten sposób, że działalność polegająca na kontroli technicznej pojazdów jest wyłączona z zakresu stosowania tej dyrektywy.

W przedmiocie pytania drugiego

- 55 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o ustalenie, czy art. 51 akapit pierwszy TFUE należy interpretować w ten sposób, że działalność stacji kontroli technicznej pojazdów, takich jak te opisane w przepisach obowiązujących w Katalonii, jest związana z wykonywaniem władzy publicznej w rozumieniu tego przepisu, mając na względzie uprawnienie do unieruchomienia pojazdu, jakim dysponują podmioty obsługujące te stacje, w sytuacji gdy w trakcie kontroli tego pojazdu ujawniają one wady w zakresie bezpieczeństwa pociągające za sobą bezpośrednie zagrożenie.

- 56 Na wstępie należy przypomnieć, że Trybunał już orzekł, iż jeśli chodzi o działalność stacji kontroli technicznej pojazdów przeprowadzanej przez podmioty prywatne w Portugalii, decyzja o wydaniu zaświadczenia o przeprowadzonym badaniu technicznym pojazdu jest pozbawiona autonomii decyzyjnej właściwej dla wykonywania prerogatyw władzy publicznej i jest wydawana w ramach bezpośredniego nadzoru ze strony państwa (zob. wyrok Komisja/Portugalia, C-438/08, EU:C:2009:651, pkt 41). Ponadto Trybunał stwierdził, że te podmioty nie mają w ramach swojej działalności możliwości zastosowania środków przymusu, ponieważ sankcje za nieposzanowanie zasad dotyczących kontroli pojazdów znajdują się w gestii organów policji i wymiaru sprawiedliwości (zob. wyrok Komisja/Portugalia, C-438/08, EU:C:2009:651, pkt 44).
- 57 W niniejszej sprawie trzeba stwierdzić, po pierwsze, że art. 2 dyrektywy 2009/40 wyraźnie przewiduje, iż w wypadku gdy państwa członkowskie dokonają wyboru powierzenia działalności z zakresu kontroli technicznej podmiotom prywatnym, to wówczas te ostatnie muszą podlegać bezpośredniemu nadzorowi ze strony państwa.
- 58 Ten nadzór państwowy został ustanowiony w sposób szczegółowy przez analizowane w niniejszej sprawie przepisy krajowe, albowiem art. 79 ust. 1 lit. c) dekretu nr 30/2010 wskazuje, że decyzja w przedmiocie unieruchomienia pojazdu może zostać wydana wyłącznie „w przypadkach określonych w przepisach podlegających zastosowaniu” i „zgodnie z instrukcjami i protokołami przyjętymi przez Agencja Catalana de Seguridad Industrial”.
- 59 Po drugie, należy stwierdzić, w świetle informacji przekazanych przez sąd odsyłający w odpowiedzi na skierowany przez Trybunał, na podstawie art. 101 jego regulaminu postępowania, wniosek o wyjaśnienia, że właściciel unieruchomionego pojazdu ma możliwość złożenia zażalenia u specjalisty ds. technicznych, urzędnika organu administracji odpowiedzialnego za nadzór i kontrole nad stacjami kontroli technicznej pojazdów i że ten specjalista może zmienić decyzję w sprawie unieruchomienia. Ponadto w wypadku sprzeciwu właściciela pojazdu względem jego unieruchomienia, jedynie organy administracji rządowej Generalidad de Cataluña właściwe w dziedzinie ruchu drogowego i policja są uprawnione do zastosowania środków korekcyjnych lub przymusu fizycznego.
- 60 Możliwość unieruchomienia pojazdu, jaką dysponują podmioty prowadzące stacje kontroli technicznej w wypadku wykrycia przez nich wad pociągających za sobą bezpośrednie niebezpieczeństwo, podlega tym samym nadzorowi właściwych organów i nie wiąże się z jakimkolwiek uprawnieniem do zastosowania środków korekcyjnych lub przymusu fizycznego. W konsekwencji nie można uznać, że owa możliwość stanowi – pośrednio lub bezpośrednio – jako taka działanie związane z wykonywaniem władzy publicznej.
- 61 Z całości powyższych rozważań wynika, że art. 51 akapit pierwszy TFUE należy interpretować w ten sposób, że działalność stacji kontroli technicznej pojazdów, takich jak te opisane w przepisach będących przedmiotem postępowania głównego, nie jest związana z wykonywaniem władzy publicznej w rozumieniu tego przepisu, niezależnie od okoliczności, iż podmioty prowadzące stacje kontroli technicznej są uprawnione do unieruchomienia pojazdu, w wypadku gdy w trakcie kontroli tego pojazdu ujawniają one wady związane z bezpieczeństwem pociągające za sobą bezpośrednie zagrożenie.

W przedmiocie pytań trzeciego i czwartego

- 62 Poprzez swoje pytania trzecie i czwarte, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 49 TFUE stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, takim jak przepisy będące przedmiotem postępowania w postępowaniu głównym, które zastrzegają działalność z zakresu kontroli technicznej pojazdów jedynie do podmiotów posiadających uprzednie zezwolenie administracyjne, którego wydanie jest uzależnione od przestrzegania przez te podmioty planu terytorialnego zawierającego warunek minimalnej odległości i warunek dotyczący posiadanego udziału w rynku.

- 63 W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o obowiązek uzyskania uprzedniego zezwolenia administracyjnego na prowadzenie działalności z zakresu kontroli technicznej pojazdów, Trybunał miał już okazję wskazać, że dyrektywa 2009/40 nie zawiera jednak żadnego przepisu dotyczącego zasad dostępu do tej działalności (zob. podobnie wyrok Komisja/Portugalia, C-438/08, EU:C:2009:651, pkt 26).
- 64 Tymczasem, wobec braku harmonizacji w tym względzie, państwa członkowskie zachowują kompetencję do określenia wspomnianych warunków, lecz powinny jednak wykonywać swoją kompetencję w tej dziedzinie, przestrzegając podstawowych swobód zagwarantowanych w traktacie FUE (zob. podobnie wyrok Nasiopoulos, C-575/11, EU:C:2013:430, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 65 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że art. 2 dyrektywy 2009/40 wyraźnie potwierdza tę kompetencję państw członkowskich, uściślając, że kontrola techniczna pojazdów może być przeprowadzona przez podmioty lub instytucje prywatne wyznaczone przez państwo, uprawnione z tego tytułu i działające pod jego nadzorem.
- 66 Jeśli zatem prawo Unii nie sprzeciwia się temu, aby państwo członkowskie uzależniło prowadzenie działalności z zakresu kontroli technicznej pojazdów od dostarczenia uprzedniego zezwolenia, to niemniej jednak taki system zezwoleń musi – jak wskazano w pkt 64 niniejszego wyroku – przestrzegać prawa Unii, a zwłaszcza art. 49 TFUE.
- 67 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału art. 49 TFUE zakazuje bowiem ograniczania swobody przedsiębiorczości, czyli wszelkich środków krajowych utrudniających lub czyniących mniej atrakcyjnym korzystanie przez obywateli Unii ze swobody przedsiębiorczości gwarantowanej przez traktat FUE. Pojęcie ograniczenia obejmuje środki przyjmowane przez dane państwo członkowskie, które choć są stosowane bez rozróżnienia, mają wpływ na dostęp przedsiębiorstw z innych państw członkowskich do rynku i w ten sposób utrudniają wymianę w obrębie Unii (zob. podobnie wyrok SOA Nazionale Costruttori, C-327/12, EU:C:2013:827, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 68 W niniejszej sprawie przepisy krajowe będące przedmiotem postępowania głównego uzależniają wydanie uprzedniego zezwolenia administracyjnego od spełnienia warunków, zgodnie z którymi stacje tego samego przedsiębiorstwa lub tej samej grupy przedsiębiorstw powinny się zastosować do przestrzegania określonej minimalnej odległości i nie posiadać udziału w rynku ponad 50%.
- 69 Trzeba zatem stwierdzić, że w świetle orzecznictwa przytoczonego w pkt 67 niniejszego wyroku takie przepisy mogą utrudnić lub uczynić mniej atrakcyjnym prowadzenie przez podmioty z innych państw członkowskich swojej działalności na terytorium Katalonii za pośrednictwem stałej struktury.
- 70 Przepisy te stanowią zatem ograniczenie swobody przedsiębiorczości, zakazane przez art. 49 TFUE.
- 71 W tych okolicznościach należy w drugiej kolejności zbadać, czy sporne przepisy mogą być obiektywnie uzasadnione.
- 72 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału ograniczenia swobody przedsiębiorczości, które są stosowane bez dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, mogą bowiem być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego, pod warunkiem że są odpowiednie do zagwarantowania realizacji zamierzonego celu i nie wykraczają poza to, co niezbędne dla osiągnięcia tego celu (zob. podobnie wyrok Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, EU:C:2013:591, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 73 W sprawie w ramach postępowania głównego należy po pierwsze stwierdzić, że analizowane przepisy krajowe stosuje się bez rozróżnienia względem wszystkich podmiotów.

- 74 Po drugie, odnośnie do celów tych przepisów Generalidad de Cataluña i rząd hiszpański podnoszą, że poprzez umożliwienie odpowiedniego pokrycia terytorialnego, zapewnienie jakości usługi i sprzyjanie konkurencji mają one na celu – jak wynika z preambuły do dekretu nr 45/2010 – równocześnie ochronę konsumentów i zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału zarówno ochrona konsumentów (zob. podobnie wyroki: *Attanasio Group*, C-384/08, EU:C:2010:133, pkt 50; a także *Essent i in.*, od C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, pkt 58), jak i konieczność zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego (wyrok *Komisja/Portugalia*, C-438/08, EU:C:2009:651, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo) stanowią nadrzędne względy interesu ogólnego, które mogą uzasadniać ograniczenia swobody przedsiębiorczości.
- 75 Po trzecie, należy zatem zbadać, czy przesłanki o charakterze ograniczeń w postępowaniu głównym, takie jak wymienione w pkt 68 niniejszego wyroku, są odpowiednie do zagwarantowania realizacji zamierzonych celów i nie wykraczają poza to, co niezbędne dla osiągnięcia tych celów.
- 76 Należy upewnić się w szczególności, czy przepisy krajowe będące przedmiotem postępowania głównego nie realizują tych celów w sposób niespójny. Zgodnie bowiem z orzecnictwem Trybunału zarówno poszczególne normy, jak i ustawodawstwo krajowe w całości są odpowiednie do zapewnienia realizacji podnoszonego celu wyłącznie wówczas, gdy rzeczywiście odzwierciedlają one troskę o osiągnięcie go w sposób spójny i systematyczny (zob. podobnie wyrok *Ottica New Line di Accardi Vincenzo*, C-539/11, EU:C:2013:591, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 77 W tym względzie do sądu krajowego, do którego wyłącznej kompetencji należy ocena okoliczności faktycznych zawisłego przed nim sporu oraz dokonanie wykładni przepisów krajowych, należy ostatecznie ustalenie, czy i w jakim zakresie spełnione są wymogi w nich przewidziane. Jednakże Trybunał, do którego zwrócono się o udzielenie sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi, jest właściwy do dostarczenia mu wskazówek wyprowadzonych z akt sprawy w postępowaniu głównym oraz uwag pisemnych bądź ustnych, które zostały mu przedstawione, umożliwiającymi sądowi odsyłającemu wydanie rozstrzygnięcia (wyrok *Sokoll-Seebacher*, C-367/12, EU:C:2014:68, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 78 W niniejszej sprawie pierwszy warunek, który sprowadza się – jak to wynika z art. 75 ust. 1 dekretu nr 30/2010 – do nałożenia obowiązku przestrzegania minimalnej odległości między stacjami kontroli technicznej pojazdów, ma – zgodnie z tym, co wynika z preambuły do dekretu nr 45/2010 – na celu skłonienie podmiotów prowadzących stacje kontroli do zakładania jednostki świadczącej takie usługi w miejscach odizolowanych danego terytorium. Niemniej jednak, stawiając wymóg przestrzegania minimalnej odległości między stacjami należącymi nie do przedsiębiorstw ze sobą konkurujących, lecz do tego samego przedsiębiorstwa albo tej samej grupy przedsiębiorstw, w żaden sposób nie wykazano na podstawie informacji dostarczanych Trybunałowi, że taki warunek pozwala sam w sobie na spełnienie tego celu zakładania jednostek usługowych w strefach odizolowanych danego terytorium i to tym bardziej że Generalidad de Cataluña nie wskazała na rozprawie, iż te podmioty prowadzące stacje kontroli są zobowiązane utworzyć jednostkę świadczącą takie usługi w tych strefach.
- 79 Odnośnie do drugiego warunku zakazującego podmiotom prowadzącym stacje kontroli posiadanie udziału na poziomie przekraczającym 50% w rynku usług kontroli technicznej pojazdów, z analizowanych przepisów krajowych wynika, że ten warunek ma na celu zagwarantowanie jakości usług kontroli technicznej i w konsekwencji zapewnienie ochrony konsumentów.
- 80 Tymczasem nie wydaje się, aby taki warunek w zakresie, w jakim może mieć wpływ na działające już wcześniej stacje kontroli technicznej pojazdów w Katalonii oraz na strukturę rynku, przyczyniał się do ochrony konsumentów.

- 81 W tym względzie należy stwierdzić, jeśli chodzi o cel polegający na jakości usługi, że treść usługi kontroli technicznej pojazdów jest przedmiotem – jak to stwierdził rzecznik generalny w pkt 75 swojej opinii – harmonizacji na szczeblu Unii.
- 82 Artykuł 1 ust. 2 dyrektywy 2009/40 w związku z załącznikami I i II do tego aktu przewidują bowiem szczegółowe ramy dotyczące pojazdów podlegających kontroli, okresów kontroli i obowiązkowych podzespołów podlegających kontroli w sposób zapewniający – jak to zasadniczo podkreśla motyw 26 tej dyrektywy – standard jakości usług kontroli technicznej pojazdów w ramach Unii. Ramy te stanowią zgodnie z motywem 5 tej samej dyrektywy minimalne standardy i metody badań, które to normy i metody należy uwzględniać w ramach kontroli proporcjonalności.
- 83 Do sądu odsyłającego należy zatem zbadanie, czy te dwie przesłanki ustanowione przez przepisy będące przedmiotem postępowania głównego w celu zezwolenia prowadzenia działalności z zakresu kontroli technicznej pojazdów są odpowiednie dla realizacji celów ochrony konsumentów i bezpieczeństwa ruchu drogowego w sposób spójny i systematyczny.
- 84 Mając na uwadze całość powyższych rozważań, na pytania trzecie i czwarte należy udzielić odpowiedzi, że art. 49 TFUE należy interpretować w taki sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym, takim jak przepisy będące przedmiotem postępowania głównego, które uzależniają zezwolenie na otwarcie stacji kontroli pojazdów przez przedsiębiorstwo lub przez grupę przedsiębiorstw od warunku, z jednej strony, że istnieje minimalna odległość między tą stacją i stacjami tego przedsiębiorstwa lub tej grupy przedsiębiorstw posiadającymi już zezwolenie na prowadzenie takiej działalności oraz, z drugiej strony, że to przedsiębiorstwo lub ta grupa przedsiębiorstw nie posiada – w razie udzielenia takiego zezwolenia – udziału w rynku powyżej 50%, chyba że zostanie wykazane, co jest zadaniem sądu odsyłającego, że warunek ten jest naprawdę odpowiedni dla osiągnięcia celów ochrony konsumentów i bezpieczeństwa ruchu drogowego i nie wykracza poza to, co niezbędne dla osiągnięcia tych celów.

### **W przedmiocie kosztów**

- 85 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Artykuł 2 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym należy interpretować w ten sposób, że działalność w zakresie kontroli technicznej pojazdów jest wyłączona z zakresu stosowania tej dyrektywy.**
- 2) **Artykuł 51 akapit pierwszy TFUE należy interpretować w ten sposób, że działalność stacji kontroli technicznej pojazdów, takich jak te opisane w przepisach będących przedmiotem postępowania głównego, nie jest związana z wykonywaniem władzy publicznej w rozumieniu tego przepisu, niezależnie od okoliczności, iż podmioty prowadzące stacje kontroli technicznej są uprawnione do unieruchomienia pojazdu, w wypadku gdy w trakcie kontroli tego pojazdu ujawniają one wady związane z bezpieczeństwem pociągające za sobą bezpośrednie zagrożenie.**
- 3) **Artykuł 49 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym, takim jak przepisy będące przedmiotem postępowania głównego, które uzależniają wydanie zezwolenia na otwarcie stacji kontroli pojazdów przez przedsiębiorstwo lub przez grupę przedsiębiorstw od warunku, z jednej strony, że istnieje minimalna**

**odległość między tą stacją i stacjami tego przedsiębiorstwa lub tej grupy przedsiębiorstw posiadającymi już zezwolenie na prowadzenie takiej działalności oraz, z drugiej strony, że to przedsiębiorstwo, lub ta grupa przedsiębiorstw, nie posiada – w razie udzielenia takiego zezwolenia – udziału w rynku powyżej 50%, chyba że zostanie wykazane, co jest zadaniem sądu odsyłającego, że warunek ten jest naprawdę odpowiedni dla osiągnięcia celów ochrony konsumentów i bezpieczeństwa ruchu drogowego i nie wykracza poza to, co niezbędne dla osiągnięcia tych celów.**

Podpisy