



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
NILS WAHL
prezentate la 3 iunie 2015¹

Cauza C-168/14

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

[cerere de decizie preliminară formulată de Tribunal Supremo (Spania)]

„Directiva 2006/123/CE — Serviciile în cadrul pieței interne — Directiva 2009/40/CE —
Inspekția tehnică auto pentru autovehicule — Norme aplicabile serviciilor în domeniul transportului —
Libertatea de stabilire — Activitate pentru care s-a acordat autorizație unor entități private —
Exercitarea autorității publice — Cerințe privind locația geografică și cota de piață”

1. Buna funcționare a pieței interne presupune posibilități de transport adecvate care, la rândul lor, impun ca siguranța rutieră să fie o prioritate principală. Astfel, politica Uniunii Europene a stabilit obiectivul de a ajunge la zero decese până în 2050².

2. Inspekția tehnică auto periodică a vehiculelor motorizate (denumită în continuare „inspekția tehnică a vehiculelor” sau „ITV”) are drept scop sporirea siguranței transportului rutier. În prezenta cauză, care are ca obiect, printre altele, compatibilitatea anumitor norme catalane referitoare la ITV cu dreptul Uniunii, ITV este efectuată de operatori privați, iar nu de autoritățile publice. În acest context, Tribunal Supremo (Curtea Supremă, Spania) solicită orientări în legătură cu o serie de aspecte, și anume: (i) aplicabilitatea așa-numitei Directive privind serviciile³; (ii) noțiunea „exercitare a autorității publice”; și (iii) compatibilitatea regimului catalan de autorizare a serviciilor de ITV cu normele Uniunii care reglementează libertatea de circulație.

3. Pe scurt, adoptăm punctul de vedere potrivit căruia statele membre sunt cele mai în măsură să stabilească *dacă* operatorii privați au dreptul să efectueze ITV și *cum* trebuie să fie reglementată activitatea respectivă, *cu condiția* ca ele să respecte dreptul Uniunii. În cauza aflată în curs de soluționare, pentru motivele prezentate mai jos, considerăm că dreptul Uniunii nu a fost respectat în întregime.

1 — Limba originală: engleza.

2 — Cartea albă a Comisiei din 28 martie 2011 [COM(2011) 144 final], „Foaie de parcurs pentru un spațiu european unic al transporturilor – Către un sistem de transport competitiv și eficient din punct de vedere al resurselor”, secțiunea 2.5, punctul 9.

3 — Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50).

I – Cadrul juridic

A – Dreptul Uniunii

1. Directiva privind serviciile

4. Articolul 2 alineatul (1) din Directiva privind serviciile („Domeniu de aplicare”) prevede că directiva se aplică serviciilor furnizate de prestatori stabiliți într-un stat membru, sub rezerva anumitor excepții prevăzute la articolul 2 alineatul (2). Directiva nu se aplică, potrivit articolului 2 alineatul (2) litera (d), nici pentru „serviciile în domeniul transportului [...] care intră în domeniul de aplicare al [titlului VI TFUE]” și nici, în conformitate cu articolul 2 alineatul (2) litera (i), pentru „activități care sunt asociate exercitării autorității publice astfel cum se stabilește la articolul [51 TFUE]”.

5. Articolul 3 alineatul (3) din Directiva privind serviciile („Relația cu alte dispoziții ale dreptului comunitar”) dispune că statele membre trebuie să aplice dispozițiile directivei în conformitate cu normele cu privire la dreptul de stabilire și la libera circulație a serviciilor.

2. Directiva 2009/40⁴

6. Directiva 2009/40 a fost adoptată în temeiul articolului 71 CE (în prezent articolul 91 TFUE) și a abrogat Directiva 96/96⁵.

7. Articolul 1 alineatul (1) și, respectiv, articolul 2 din Directiva 2009/40 (sub titlul „Dispoziții generale”) prevăd că vehiculele înmatriculate într-un stat membru sunt supuse unei inspecții tehnice auto periodice, în conformitate cu directiva. Aceste teste se efectuează de către statul membru sau de către un organism public abilitat de stat în acest sens sau de către organisme sau instituții desemnate și supervizate direct de către stat, inclusiv organisme private autorizate corespunzător.

B – Dreptul spaniol

8. În Catalonia, articolele 34-38 din Legea nr. 12/2008⁶ reglementează inspecția tehnică periodică a vehiculelor. Potrivit articolului 35 din această lege, printre obligațiile operatorilor stațiilor de ITV se numără executarea efectivă a inspecției tehnice a vehiculelor și împiedicarea utilizării vehiculelor care rezultă în urma reviziei că prezintă deficiențe de siguranță care implică un pericol iminent. În timp ce articolul 36 din legea respectivă impune operatorilor menționați să respecte anumite cerințe, articolul 37 privește autorizarea lor. Aceste cerințe sunt detaliate de Decretul nr. 30/2010⁷ și de Decretul nr. 45/2010⁸ (denumite în continuare „decretele atacate”).

4 — Directiva 2009/40/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 6 mai 2009 privind inspecția tehnică auto pentru autovehicule și remorcile acestora (reformare) (JO 2009, L 141, p. 12).

5 — Directiva 96/96/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 6 mai 1997 de apropiere a legislațiilor statelor membre referitoare la inspecția tehnică auto pentru autovehicule și remorcile acestora (JO 1997, L 46, p. 1, Ediție specială, 07/vol. 4, p. 113).

6 — Legea 12/2008 din 31 iulie 2008 privind securitatea industrială (Ley 12/2008, de 31 de julio, de seguridad industrial), BOE nr. 204 din 23 august 2008.

7 — Decretul nr. 30/2010 din 2 martie 2010 privind regulamentul de aplicare a Legii 12/2008 din 31 iulie 2008 privind securitatea industrială (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 din 8 martie 2010.

8 — Decretul nr. 45/2010 din 30 martie 2010 privind aprobarea planului teritorial al noilor stații de inspecție tehnică a vehiculelor din Catalonia pentru perioada 2010-2014 (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 din 1 aprilie 2010.

9. În special, articolul 73 din Decretul nr. 30/2010 prevede că stațiile de ITV trebuie să respecte planul teritorial. Mai mult, potrivit articolului 74 din acest decret, cota de piață a fiecărei întreprinderi (sau grup de întreprinderi⁹) autorizate nu poate depăși 50 %¹⁰. În plus, articolul 75 stabilește distanțele minime de compatibilitate dintre stațiile de ITV autorizate ale aceleiași întreprinderi sau grup de întreprinderi¹¹.

II – Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

10. La 5 mai 2010, OCA Inspección Técnica de Vehículos S A (denumită în continuare „OCA”), un operator de stație de ITV, a depus la grefierul Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Înalta Curte de Justiție din Catalonia) o acțiune prin care solicită controlul judiciar al decretelor atacate. Argumentul principal al OCA a fost și este că prin condițiile aferente regimului de autorizare pentru ITV se încalcă Directiva privind serviciile și articolul 49 TFUE.

11. Patru alți operatori de stații de ITV, și anume Grupo Itevelesa SL (denumit în continuare „Itevelesa”), Applus Iteuve Technology (denumită în continuare „Applus”), Certio ITV SL (denumită în continuare „Certio”), Asistencia Técnica Industrial SAE (denumită în continuare „ATI”), precum și Generalidad de Cataluña (denumit în continuare „Generalidad”) au prezentat observații în sprijinul legalității decretelor atacate.

12. Prin hotărârea din 25 aprilie 2010, Tribunal Superior de Justicia a admis acțiunea introdusă de OCA, adoptând punctul de vedere potrivit căruia regimul de autorizare este incompatibil cu legislația spaniolă de punere în aplicare a Directivei privind serviciile. În consecință, acesta a anulat o serie de dispoziții din Decretul nr. 30/2010, precum și Decretul nr. 45/2010 în întregul său.

13. Generalidad nu a formulat recurs împotriva hotărârii menționate la instanța de trimitere. Ceilalți patru operatori de stații de ITV au făcut însă acest lucru. La 15 ianuarie 2014, Generalidad a solicitat instanței de trimitere să îi acorde statutul de pârât în procedura de recurs. Tribunal Supremo a aprobat cererea respectivă la 20 ianuarie 2014.

14. Tribunal supremo are îndoieli, în primul rând, cu privire la interpretarea noțiunii „servicii în domeniul transportului”. În al doilea rând, instanța în cauză solicită orientări referitoare la aspectul dacă operatorii de stații de ITV exercită activități care trebuie să se considere că intră în sfera „autorității publice”. În sfârșit, instanța de trimitere pune în discuție posibilitatea, ca atare, de a se recurge la un regim de autorizare pentru ITV, precum și anumite cerințe impuse de acest regim, legate în special de distanțele minime și de cota de piață deținută (denumite în continuare „cerințele contestate”). Prin urmare, având îndoieli cu privire la compatibilitatea decretelor atacate cu dreptul Uniunii, instanța de trimitere a decis să suspende procedura și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 2 alineatul (2) litera [(d)] din [Directiva privind serviciile] exclude din domeniul de aplicare al respectivei directive activitățile de inspecție tehnică a vehiculelor atunci când acestea sunt efectuate, în conformitate cu normele naționale, de entități comerciale private sub supravegherea administrației dintr-un stat membru?

9 — În conformitate cu articolul 36 litera (b) din Legea nr. 12/2008, noțiunea „întreprindere sau grup de întreprinderi” în sensul prevederilor acestei legi este definită altundeva în legislația spaniolă. Instanța de trimitere nu a considerat că este necesar să pună la dispoziția Curții definiția noțiunii respective din dreptul național.

10 — Cota de piață a unui operator se determină în funcție de numărul de linii de inspecție autorizate pentru stațiile de ITV fixe de care dispune fiecare operator în raport cu totalul liniilor existente în Catalonia [a se vedea articolul 74 alineatul (2) din Decretul nr. 30/2010].

11 — Aceste distanțe minime sunt – în linii mari – 4 km în localitățile care depășesc 30 000 de locuitori, 20 km în alte părți ale teritoriului Cataloniei și 10 km într-o situație mixtă. În cazul stațiilor care funcționau deja la data intrării în vigoare a Decretului nr. 45/2010, distanțele respective pot fi reduse cu până la 20 %.

- 2) În cazul unui răspuns negativ la întrebarea anterioară (și anume dacă activitățile de ITV intră, în principiu, în domeniul de aplicare al [Directivei privind serviciile]), s-ar putea aplica motivul de excludere prevăzut la articolul 2 alineatul (2) litera (i) din directiva respectivă ca urmare a faptului că entitățile private care prestează serviciul au competența de a imobiliza, ca măsură de precauție, vehiculele care prezintă deficiențe de siguranță în asemenea măsură încât circulația acestora ar presupune un pericol iminent?
- 3) Dacă [Directiva privind serviciile] ar fi aplicabilă activităților de ITV, interpretarea acesteia coroborată cu cea a articolului 2 din [Directiva 2009/40] (sau cu dispoziția similară din Directiva 96/96/CE, directiva precedentă) permite în orice situație supunerea acestor activități autorizării administrative prealabile? Răspunsul este influențat de constatările cuprinse la punctul 26 din [Hotărârea Curții în cauza Comisia/Portugalia, C-438/08, EU:C:2009:651]?
- 4) Este compatibilă cu articolele 10 și 14 din [Directiva privind serviciile] și, dacă este cazul – în măsura în care nu s-ar aplica directiva respectivă – cu articolul 43 din Tratatul CE (în prezent articolul 49 TFUE) o legislație națională care supune numărul de autorizații pentru ITV unui plan teritorial care prevede drept motive pentru justificarea restricției cantitative garantarea acoperirii teritoriale adecvate, asigurarea calității serviciilor și promovarea concurenței între operatori, incluzând în acest sens elemente de programare economică?”

15. Potrivit articolului 101 din Regulamentul de procedură, prin scrisoarea din 28 ianuarie 2015, Curtea a solicitat instanței de trimitere să clarifice anumite aspecte legate de cadrul juridic național aplicabil înainte de 24 februarie 2015. Prin scrisoarea din 23 februarie 2015, Tribunal Supremo a furnizat Curții informațiile solicitate.

16. OCA, Itevelesa, Applus, Certio, ATI, Generalidad, guvernul spaniol, guvernul suedez și Comisia au depus observații scrise. La ședința din 19 martie 2015, OCA, Itevelesa, Applus, Certio, ATI, Generalidad, guvernul spaniol, guvernul irlandez, guvernul suedez și Comisia au prezentat observații orale.

III – Analiză

A – Prima întrebare: aplicabilitatea Directivei privind serviciile

17. Potrivit Tribunal Supremo, prima întrebare reprezintă „întrebarea-cheie”. În esență, Tribunal Supremo întreabă dacă ITV este un „serviciu în domeniul transportului”. Reamintim că articolul 2 alineatul (2) litera (d) din Directiva privind serviciile exclude din domeniul său de aplicare asemenea servicii, care se încadrează în schimb în domeniul de aplicare al titlului VI TFUE (în varianta actuală). Se imită astfel norma instituită de articolul 58 alineatul (1) TFUE¹².

18. După cum vom vedea, acest aspect nu este de fapt esențial pentru rezultatul procedurii principale. Dată fiind importanța sa potențială pentru cauze viitoare, îl vom analiza totuși în mod detaliat.

12 — Potrivit articolului 3 alineatul (3) din Directiva privind serviciile – care codifică principiul potrivit căruia izvoarele de drept de rang inferior trebuie să fie interpretate în conformitate cu izvoarele de rang superior (a se vedea în acest sens Hotărârea *Ordre des barreaux francophones et germanophone și alții*, C-305/05, EU:C:2007:383, punctul 28) –, articolul 2 alineatul (2) litera (d) trebuie să fie interpretat în conformitate cu articolul 58 alineatul (1) TFUE.

19. De la bun început trebuie să avem în vedere că, potrivit tratatelor, din cauza naturii specifice a transportului, aplicarea principiilor liberei prestări a serviciilor trebuie să fie realizată prin punerea în aplicare a politicii comune privind transporturile¹³. Departamentul însă de a se abate de la normele fundamentale care reglementează libera circulație, obiectul normelor referitoare la politica comună privind transporturile este punerea în aplicare și completarea celor legate de libera prestare a serviciilor prin mijloace de acțiune comună¹⁴.

20. Titlul VI TFUE nu oferă o definiție a ceea ce constituie un serviciu în domeniul transporturilor. În absența unei definiții generale în dreptul primar, se pot găsi în legislația secundară adoptată potrivit titlului VI TFUE anumite definiții ale serviciilor care se încadrează în domeniul de aplicare al acestor acte legislative.

21. În ceea ce privește problema în discuție, deși Directiva 96/96 armonizează normele referitoare la inspecția tehnică auto pentru autovehicule și remorcile acestora, ea „nu conține [...] nicio dispoziție referitoare la normele privind *accesul* la activitățile de inspecție a vehiculelor”¹⁵. Același lucru este valabil și în cazul Directivei 2009/40. Altfel spus, dreptul de a obține statutul de operator de stație de ITV – spre deosebire de normele materiale aplicabile inspecției propriu-zise – nu este armonizat de Directiva 2009/40. *A fortiori*, nici furnizarea serviciilor oferite pe parcursul activității respective nu este armonizată. Prin urmare, dacă ITV trebuie să fie caracterizată ca un „serviciu în domeniul transporturilor” în temeiul articolului 58 alineatul (1) TFUE, ar trebui să concluzionăm că, în prezent, dreptul Uniunii nu asigură libertatea de a furniza servicii de ITV¹⁶.

22. În consecință, noțiunea „serviciu în domeniul transporturilor” trebuie să fie interpretată cu precauție. Acest lucru este valabil în special în cazul serviciilor care sunt doar accesorii, subordonate sau chiar tangențiale legate de transporturi. Dar înseamnă oare că ar trebui să adoptăm o viziune extrem de restrânsă asupra noțiunii respective? Aceasta este o întrebare importantă. Considerăm că, întrucât normele privind politica comună privind transporturile *le pun în aplicare și le completează* pe cele privind libera prestare a serviciilor (a se vedea punctul 19 de mai sus), ar fi problematic să mergem atât de departe încât să interpretăm titlul VI TFUE – chiar și atunci când avem în vedere articolul 58 alineatul (1) TFUE – ca fiind o „excepție” de la normele privind libertatea de circulație, care trebuie, în consecință, să fie interpretată restrictiv¹⁷.

23. Majoritatea părților care au depus observații susțin că ITV promovează siguranța transportului, un domeniu de politică menționat explicit la articolul 91 alineatul (1) litera (c) TFUE. Aceste părți fac referire la faptul că Directiva 96/96, Directiva 2009/40 și Directiva 2014/45¹⁸ au fost adoptate în temeiul articolului 71 CE (sau al succesorului său). Astfel, se poate susține că practica legiuitorului Uniunii indică faptul că ITV este un serviciu în domeniul transportului.

24. Deși nu respingem argumentele menționate, cu tot respectul cuvenit subliniem mai întâi că un argument bazat pe temeiul juridic al unei directive nu poate fi hotărâtor atunci când directiva respectivă armonizează doar *conținutul* serviciului în cauză, iar nu și furnizarea efectivă a acestuia (*accesul*). În al doilea rând, motivele de adoptare a măsurilor legislative în temeiul titlului VI TFUE nu sunt întotdeauna clare sau coerente. Pentru exemplificare, în timp ce normele privind durata de

13 — A se vedea Hotărârea Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, punctul 30.

14 — A se vedea Hotărârea Comisia/Franța, 167/73, EU:C:1974:35, punctul 25.

15 — A se vedea Hotărârea Comisia/Portugalia, C-438/08, EU:C:2009:651, punctul 26. Sublinierea noastră.

16 — A se vedea, *mutatis mutandis*, Hotărârea Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, punctele 31 și 32.

17 — În Concluziile prezentate în cauza Comisia/Grecia, C-251/04, EU:C:2006:565 (punctele 28 și 29), avocatul general Sharpston pare să fi acceptat ideea că noțiunea „serviciu în domeniul transporturilor” trebuie să fie interpretată în mod restrictiv. Pentru o abordare holistică, a se vedea Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauza Yellow Cab Verkehrsbetriebs, C-338/09, EU:C:2010:568, nota de subsol 10. Pentru o poziție neutră, a se vedea Barnard, C., „Unravelling the Services Directive”, 45 C.M.L. Rev. [2008] 2, p. 341.

18 — Directiva 2014/45/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind inspecția tehnică periodică a autovehiculelor și a remorcilor acestora și de abrogare a Directivei 2009/40/CE (JO L 127, p. 51).

conducere și perioadele de repaus sunt adoptate pe baza articolului 71 CE¹⁹, cele referitoare la transportul de animale au un alt temei juridic²⁰. Ambele implică în mod incontestabil transportul. Din această perspectivă, considerăm că temeiul juridic al unui act normativ din dreptul Uniunii nu poate fi singurul factor decisiv atunci când se stabilește ce anume constituie un serviciu de transport²¹.

25. Se poate susține că ITV nu constituie un serviciu de transport efectiv, ci un serviciu auxiliar sau secundar acestuia. Natura sa auxiliară transportului efectiv face ca statutul unor asemenea servicii să fie neclar. Pentru a exemplifica, în Hotărârea Bowden și alții²², Curtea a statuat, cu privire la o directivă care reglementează timpul de lucru și care nu se aplică sectorului transportului rutier, că personalul de birou care lucrează pentru un serviciu de distribuție de colete se încadrează în acest sector. Având însă în vedere natura specială a cauzei respective, care avea ca obiect un litigiu legat de dreptul muncii, considerăm că nu ar trebui să analizăm prea mult hotărârea menționată.

26. Articolul 58 alineatul (1) TFUE face referire la „servicii în domeniul transporturilor”, noțiune care pare să aibă o sferă oarecum mai largă decât noțiunea „servicii de transport”, înclinând să includă – cel puțin în anumite limite – serviciile care au o natură auxiliară sau secundară transportului.

27. Anumite considerente ale Directivei privind serviciile clarifică mai mult acest aspect. Pe de o parte, considerentul (21) – care se referă la noțiunea oarecum mai restrânsă „servicii de transport” – precizează faptul că ele „inclu[d] transportul urban, taxiurile și ambulanțele, precum și serviciile portuare” și „ar trebui excluse din domeniul de aplicare [al Directivei privind serviciile]”. Pe de altă parte, considerentul (33) menționează în mod expres că „[s]erviciile reglementate de prezenta directivă vizează o gamă largă de activități într-o continuă schimbare, inclusiv servicii oferite întreprinderilor, cum ar fi [...] *servicii de închirieri de automobile și agenții de voiaj*”²³.

28. Având în vedere aceste elemente și lipsa unei definiții clare din textele reglementărilor, considerăm că un „serviciu în domeniul transportului” trebuie să constea sau să fie indisolubil legat de actul fizic de a deplasa persoane sau bunuri dintr-un loc în altul utilizând un vehicul, o aeronavă sau o navă. Dacă serviciul în cauză nu implică în principal un transport efectiv, atunci simplul fapt că este legat într-un fel sau altul de transport nu înseamnă, în sine, că ar fi trebuit să fie caracterizat ca atare. Procedând astfel există riscul de a atribui articolului 2 alineatul (2) litera (d) din Directiva privind serviciile un domeniu de aplicare prea extins și de a priva directiva de scopul său. Cu riscul de a face o afirmație evidentă, de exemplu, dincolo de locația lor, serviciile de consum general desfășurate în mod obișnuit într-o gară centrală aglomerată, cum sunt reparațiile de încălțăminte și de chei, nu sunt legate de transport.

19 — A se vedea Regulamentul (CE) nr. 561/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 privind armonizarea anumitor dispoziții ale legislației sociale în domeniul transporturilor rutiere, de modificare a Regulamentelor (CEE) nr. 3821/85 și (CE) nr. 2135/98 ale Consiliului și de abrogare a Regulamentului (CEE) nr. 3820/85 al Consiliului (JO 2006, L 102, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 8, p. 214).

20 — A se vedea Regulamentul Consiliului (CE) nr. 1/2005 din 22 decembrie 2004 privind protecția animalelor în timpul transportului și al operațiunilor conexe și de modificare a Directivelor 64/432/CEE și 93/119/CE și a Regulamentului (CE) nr. 1255/97 (JO 2005, L 3, p. 1, Ediție specială, 03/vol. 62, p. 3). Acest regulament a fost adoptat în temeiul articolului 37 CE.

21 — În acest sens, reamintim că legiuitorul Uniunii dispune de o marjă largă de apreciere în ceea ce privește adoptarea de norme comune adecvate în domeniul transportului. S-a statuat că timpul de lucru al transportatorilor rutieri de mărfuri se încadrează în marja respectivă – a se vedea Hotărârea Spania și Finlanda/Parlamentul și Consiliul, C-184/02 și C-223/02, EU:C:2004:497, punctele 29, 30, 33-36 și 39-41.

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

23 — Sublinierea noastră. Analizând acest aspect, Manualul Comisiei de punere în aplicare a Directivei privind serviciile (2007), p. 11, prevede că „[e]xcluderea serviciilor de transport nu vizează serviciile care nu sunt servicii de transport ca atare, cum sunt serviciile oferite de școlile de șoferi, serviciile de mutare, serviciile de închirieri auto, servicii funerare sau servicii de fotografiere aeriană. Ea nu include nici activitățile comerciale din porturi sau aeroporturi, cum sunt cele desfășurate de magazine și restaurante”.

29. Acest raționament nu ar trebui să fie înțeles însă în mod greșit ca un motiv în favoarea unei viziuni restrânse asupra conceptului „serviciu în domeniul transportului”. Astfel, pentru a judeca în funcție de formularea articolului 91 alineatul (1) TFUE, anumiți factori pot să lege un serviciu care nu implică transportul în sine de domeniul transportului, motivul fiind că el este esențial pentru transport. Siguranța transportului pare să fie tocmai un astfel de factor, scopul său fiind acela de a îmbunătăți transportul pentru toți participanții la trafic.

30. Acest lucru ne determină să concluzionăm, pentru motivele care urmează, că ITV constituie un serviciu în domeniul transportului.

31. Astfel, este adevărat că ITV nu implică un transport efectiv, ci doar un serviciu care are o natură auxiliară sau indirectă în raport cu transportul. Totuși, atunci când o inspecția tehnică auto arată că un vehicul prezintă deficiențe periculoase, utilizarea vehiculului pentru transport poate fi imposibilă din punct de vedere legal²⁴. Cu alte cuvinte, ITV pare să fie o *condiție prealabilă necesară* pentru transport. Mai mult, luată ca atare, ITV contribuie la sporirea siguranței transportului, în beneficiul tuturor navetiștilor. În consecință, este în mod indisolubil legată de transport. Dimpotrivă, pentru a utiliza exemplul serviciilor de închirieri de automobile, care se poate susține că sunt de asemenea auxiliare transportului, un contract de închiriere în sine nu este o condiție necesară pentru transport, ci pur și simplu o metodă legală (printre altele) de procurare a unui mijloc de transport.

32. Având în vedere această poziție, nu contează faptul că ITV ar putea fi asemănată și cu un serviciu de certificare, monitorizare tehnică și/sau testare, care este în principiu acoperit de Directiva privind serviciile²⁵. Astfel, nimic nu se opune ca un anumit serviciu să implice certificare, monitorizare tehnică și/sau testare, pe de o parte, și să fie un „serviciu în domeniul transportului”, pe de altă parte. Într-o asemenea situație hibridă, serviciul respectiv ar fi totuși exclus din domeniul de aplicare al Directivei privind serviciile, întrucât articolul 2 alineatul (2) litera (d) din directiva menționată [și articolul 58 alineatul (1) TFUE] are prioritate în opinia noastră față de articolul 2 alineatul (1).

33. Pe acest temei, adoptăm punctul de vedere potrivit căruia furnizarea serviciilor de ITV se încadrează în domeniul de aplicare al titlului VI TFUE. În consecință, nici dispozițiile referitoare la libera prestare a serviciilor [articolul 58 alineatul (1) TFUE], nici Directiva privind serviciile [articolul 2 alineatul (2) litera (d) din aceasta] nu se aplică. În plus, întrucât nu armonizează furnizarea de servicii de ITV, Directiva 2009/40 nu poate pune sub semnul întrebării normele catalane aflate în discuție.

34. Cu toate acestea, pentru a oferi Tribunalul supremo un răspuns util care să îi permită să soluționeze cauza aflată pe rolul său, este necesar să trecem dincolo de formularea primei întrebări. Astfel, faptul că articolul 58 alineatul (1) TFUE, referitor la libera prestare a serviciilor, nu este aplicabil nu exclude aplicarea articolului 49 TFUE, privind libertatea de stabilire. Această dispoziție se aplică în mod direct transportului²⁶. În mod semnificativ, instanța de trimitere menționează articolul 49 TFUE în formularea celei de a patra întrebări.

35. Întrucât operarea stațiilor de ITV intră sub incidența noțiunii „stabilire”²⁷, Curtea ar trebui să răspundă la prima întrebare în sensul că asemenea activități se încadrează în domeniul de aplicare al articolului 49 TFUE.

24 — În decizia de trimitere se precizează că un vehicul poate fi imobilizat atunci când prezintă deficiențe de siguranță [a se vedea în acest sens articolul 7 alineatul (2) litera (c) și articolul 9 alineatul (3) din Directiva 2014/45].

25 — A se vedea în special considerentul (33) al Directivei privind serviciile și articolul 25 alineatul (1) litera (b) din aceasta.

26 — A se vedea în acest sens Hotărârea Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, punctul 33. A se vedea și Hotărârea Ottica New Line, C-539/11, EU:C:2013:591, punctele 17-23.

27 — A se vedea Hotărârea Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, punctul 36.

36. În sfârșit, întrucât Applus și ATI ridică problema admisibilității, trebuie să fie clar că soluția pe care o propunem – și anume să se răspundă la întrebările preliminare în temeiul libertății de stabilire, iar nu al Directivei privind serviciile – nu afectează competența Curții. Desigur, Curtea nu poate răspunde la cererile de decizie preliminară având ca obiect interpretarea dispozițiilor din dreptul *primar* referitoare la libera circulație a persoanelor atunci când toate elementele se limitează, sub toate aspectele relevante, la interiorul unui singur stat membru²⁸. Totuși, în anumite împrejurări, efectele transfrontaliere ale unei reglementări naționale contestate nu pot fi excluse²⁹. Aceasta este situația în special în cazul reglementărilor care stabilesc un regim de autorizare, limitând astfel numărul operatorilor economici, și impun anumite cerințe pentru acordarea autorizației, de exemplu referitoare la distanța geografică. Asemenea cauze au fost în general analizate pe fond³⁰, cel mai convingător argument fiind că reglementarea aflată în discuție este de fapt capabilă să producă efecte transfrontaliere – cel puțin acest fapt nu poate fi exclus. Întrucât regimul catalan care face obiectul prezentei cauze este susceptibil să facă tocmai acest lucru, competența Curții de a aborda fondul întrebărilor preliminare nu este, în opinia noastră, afectată.

B – A doua întrebare: excepția legată de exercitarea „autorității publice”

37. A doua întrebare explorează o cale bine bătătorită, referitoare la exceptarea activităților care implică exercitarea autorității publice de la normele privind libera circulație. Întrebarea este formulată plecând de la premisa că Directiva privind serviciile se aplică în cauza aflată în discuție. Totuși, în lumina răspunsului nostru la prima întrebare – și iarăși pentru a oferi un răspuns util –, considerăm că această întrebare trebuie să fie abordată de Curte din perspectiva articolului 51 alineatul (1) TFUE, în măsura în care dispoziția respectivă este relevantă și pentru libertatea de stabilire.

38. În esență, instanța de trimitere urmărește să afle dacă faptul că operatorii de stații de ITV pot imobiliza un vehicul atunci când, constatând în urma inspecției tehnice că este necorespunzător, consideră că el presupune un pericol iminent înseamnă că exercită autoritatea publică în sensul articolului 51 alineatul (1) TFUE.

39. Răspunsul la această întrebare ar trebui în mod clar să fie negativ.

40. Trebuie să reamintim în primul rând că, fiind o derogare de la normele referitoare la libertatea de stabilire, articolul 51 TFUE trebuie să fie interpretat în sens strict³¹. În al doilea rând, această excepție este limitată la activitățile care în sine sunt în mod direct și specific legate de exercitarea autorității publice³². În al treilea rând, Curtea a rămas sceptică față de argumentele potrivit cărora autoritatea publică efectivă a fost delegată organismelor private de certificare, cu efectul că se aplică articolul 51 TFUE în cazul lor³³.

41. Astfel, s-a stabilit că deciziile privind certificarea, care, în esență, doar consemnează rezultatele unei inspecții tehnice, nu intră în domeniul de aplicare al derogării prevăzute la articolul 51 TFUE. Nici un rol auxiliar și pregătitor conferit unor organisme private nu poate fi considerat o participare directă și specifică la exercitarea autorității publice, în sensul dispoziției menționate³⁴.

28 — A se vedea Hotărârea Airport Shuttle Express, C-162/12 și C-163/12, EU:C:2014:74, punctele 41-43 și jurisprudența citată.

29 — A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauzele conexe Venturini, C-159/12-C-161/12, EU:C:2013:529, punctul 33.

30 — A se vedea Hotărârea Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, punctul 24, Hotărârea Blanco Pérez și Chao Gómez, C-570/07 și C-571/07, EU:C:2010:300, punctele 39 și 40, Hotărârea Venturini, C-159/12-C-161/12, EU:C:2013:791, punctul 26, precum și Hotărârea Susisalo și alții, C-84/11, EU:C:2012:374, punctele 18-22.

31 — A se vedea în acest sens Hotărârea Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, EU:C:2006:208, punctul 45 și jurisprudența citată.

32 — A se vedea în acest sens Hotărârea Peñarroja Fa, C-372/09 și C-373/09, EU:C:2011:156, punctul 42 și jurisprudența citată.

33 — A se vedea printre altele Hotărârea Comisia/Austria, C-393/05, EU:C:2007:722, Hotărârea Comisia/Germania, C-404/05, EU:C:2007:723, și Hotărârea Soa Nazionale Costruttori, C-327/12, EU:C:2013:827.

34 — A se vedea Hotărârea Soa Nazionale Costruttori, C-327/12, EU:C:2013:827, punctul 53 și jurisprudența citată.

42. Pentru exemplificare, în contextul procedurii de constatare a încălcărilor care a fost deschisă împotriva Portugaliei pentru neîndeplinirea obligațiilor care îi revin în temeiul Directivei 96/96, inspecțiile efectuate la stațiile de ITV private erau organizate în două etape. În prima etapă, operatorul efectua o inspecție tehnică a vehiculului. În a doua etapă, operatorul certifica vehiculul sau refuza certificarea. Deși Curtea nu a adoptat ideea că prima etapă implică exercitarea autorității publice, nu a exclus această posibilitate în cazul celei de a doua etapă, în măsura în care operatorul suportă consecințele juridice ale constatărilor tehnice. Totuși, întrucât operatorii de stații ITV: (i) sunt lipsiți de autonomia decizională; (ii) acționează cu supervizarea statului, după cum se arată la articolul 2 din Directiva 96/96; și (iii) nu dispun de o putere de constrângere (care rămâne de competența instituțiilor de aplicare a legii), articolul 45 CE nu este aplicabil în cazul activității respective³⁵.

43. Applus, ATI, Certio și Itevelesa fac distincție între prezenta cauză și cauza Comisia/Portugalia sau susțin că normele catalane aflate în discuție sunt compatibile cu hotărârea pronunțată în cauza menționată.

44. În opinia noastră, nu există nicio diferență relevantă între cauza de față și cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Comisia/Portugalia. Argumentul potrivit căruia operatorii de stații de ITV nu au un rol doar pregătitor sau că administrația nu supervizează activitățile lor „în mod activ” nu este convingător. Într-adevăr, atât în Directiva 96/96, cât și în Directiva 2009/40, articolul 2 [la fel ca articolul 4 alineatul (2) din Directiva 2014/45] prevede în mod expres că, atunci când statele membre decid să liberalizeze activitățile de ITV, operatorii privați de stații de ITV trebuie să fie „superviza[ți] direct de către stat”³⁶. Directiva 2009/40 este oarecum lapidară în ceea ce privește descrierea întinderii acestui control³⁷. Dar unele dintre dispozițiile sale sunt în mod inerent întemeiate pe ideea de supervizare³⁸. Astfel, faptul că operatorii de stații de ITV trebuie să încheie o asigurare sau să adopte sisteme de audit intern nu înseamnă că acționează independent de supervizarea statului în sensul hotărârii respective.

45. Acest aspect a fost clarificat oricum prin informațiile oferite Curții de Tribunal Supremo. Din răspunsul respectiv rezultă acum, *în primul rând*, că proprietarul unui vehicul care a fost imobilizat poate în final să facă o plângere adresată unui auditor tehnic – un funcționar public însărcinat cu supervizarea stațiilor de ITV – care poate să anuleze ordinul. *În al doilea rând*, potrivit normelor naționale aplicabile, decizia de imobilizare a unui autoturism poate fi luată doar „în situațiile prevăzute de legislația aplicabilă, în conformitate cu instrucțiunile și protocoalele aprobate” de autoritatea competentă³⁹. Manualul aplicabil pentru inspecția vehiculelor utilizează modul imperativ, care lasă puțin spațiu pentru exercitarea puterii de apreciere a operatorilor de stații de ITV⁴⁰. *În al treilea rând*, Tribunal Supremo a precizat că, deși stațiile de ITV pot imobiliza un vehicul pentru motive de siguranță, executarea ordinului respectiv revine guvernului catalan sau poliției, iar stațiile de ITV nu sunt abilitate în acest sens.

35 — A se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Portugalia, C-438/08, EU:C:2009:651, punctele 38-45.

36 — Potrivit considerentului (15) al Directivei 2014/45, „[i]nspecția tehnică este o activitate suverană și, ca atare, ar trebui realizată de statele membre sau de organisme publice sau private desemnate de statele membre, sub supravegherea acestora. *Statele membre ar trebui să rămână responsabile de inspecția tehnică în orice situație, chiar și atunci când sistemul național permite autorizarea organismelor private, inclusiv a celor implicate și în activitățile de reparație a vehiculelor*” (sublinierea noastră).

37 — Spre deosebire de Directiva 2014/45; a se vedea în special articolul 14 („Supravegherea centrelor de inspecție”) din cuprinsul său, precum și anexa V la aceasta.

38 — Cum sunt articolele 4 și 5 („Excepții”) și în special articolul 3 alineatul (1), care este formulat după cum urmează: „Statele membre iau măsurile pe care le consideră necesare pentru a dovedi faptul că un vehicul a trecut cu succes inspecția tehnică auto, fiind conform cel puțin cu dispozițiile prevăzute de prezenta directivă”.

39 — Facem referire, în special, la articolul 79 alineatul (1) litera (c) din Decretul nr. 30/2010, citat de OCA în observațiile sale. În răspunsul său la solicitarea de clarificare din partea Curții, Tribunal Supremo a precizat că autoritatea locală menționată în această dispoziție (Agencia Catalana de Seguridad Industrial) nu a fost înființată niciodată și, prin urmare, nu a emis orientări. Totuși, instanța de trimitere a făcut referire la manualul indicat în nota de subsol următoare, emis de administrația centrală spaniolă.

40 — A se vedea Manual de procedimiento de inspección de las estaciones I.T.V., ianuarie 2012, p. 11, care prevede că, „[i]n cazul în care, cu ocazia unei inspecții tehnice în urma căreia se constată că vehiculul este necorespunzător și prezintă defecte din cauza cărora utilizarea sa reprezintă un risc pentru ocupanții săi sau pentru alți participanți la trafic, stația de ITV *caracterizează* defecțiunea ca fiind foarte gravă (DFG), iar vehiculul ca fiind necorespunzător” (sublinierea noastră).

46. În acest temei și având în vedere interpretarea restrictivă a articolului 51 TFUE, suntem de acord fără rezerve majore cu Generalidad și cu Comisia că funcționarea stațiilor de ITV nu implică exercitarea autorității publice. În consecință, propunem Curții să răspundă la a doua întrebare în sensul că posibilitatea pe care o au operatorii privați de stații de ITV de a imobiliza vehiculele care prezintă deficiențe de siguranță în asemenea măsură încât circulația acestora ar presupune un pericol iminent nu implică exercitarea autorității publice în sensul articolului 51 TFUE în împrejurările în care dreptul național impune luarea acestei decizii de imobilizare în urma inspecției tehnice și, în orice caz, atunci când aplicarea măsurilor coercitive pentru imobilizarea autoturismului este rezervată instituțiilor de aplicare a legii.

C – A treia și a patra întrebare: regimul de autorizare și condițiile impuse de acesta

47. Prin a treia întrebare, Tribunal Supremo întreabă în esență dacă Directiva privind serviciile coroborată cu articolul 2 din Directiva 2009/40 permite ca statele membre să recurgă la un sistem de autorizare administrativă pentru a reglementa efectuarea serviciilor de ITV. Această întrebare a fost adresată având în vedere faptul că, în Hotărârea Comisia/Portugalia⁴¹, Curtea a statuat că accesul la activitățile de inspecție a vehiculelor nu este armonizat de Directiva 96/96.

48. Prin a patra întrebare, instanța de trimitere întreabă în mod special dacă este compatibilă cu articolele 10 și 14 din Directiva privind serviciile sau, în subsidiar, cu articolul 49 TFUE o legislație națională care impune anumite cerințe legate de distanța minimă și de puterea pe piață pentru garantarea acoperirii teritoriale adecvate, pentru creșterea calității serviciilor și pentru promovarea concurenței între operatori. Aceste cerințe restricționează numărul de autorizații disponibile și, după cum s-a confirmat în cadrul ședinței, acordă protecție teritorială *de facto* titularilor de autorizații.

49. Vom oferi un răspuns comun la întrebările menționate, întrucât ele sunt interconectate. Pentru motivele expuse mai sus, la punctul 37, vom aborda ambele întrebări din perspectiva libertății de stabilire.

1. Regimul de autorizare ca atare

50. Nu există nicio îndoială că statele membre pot recurge la un regim de autorizare administrativă atunci când reglementează activitățile de ITV.

51. După cum am menționat, Curtea a statuat că Directiva 96/96 nu guvernează accesul la activitatea respectivă. Aceasta nu s-a schimbat prin adoptarea Directivei 2009/40. Întrucât nici accesul la activitățile de ITV, nici siguranța rutieră în general nu au fost armonizate, statele membre le pot reglementa după cum cred de cuviință⁴². Astfel, articolul 2 din ambele directive confirmă acest lucru în mod expres, precizând că inspecțiile tehnice auto pot fi efectuate de către organisme sau instituții desemnate și supravegheate direct de către stat, *inclusiv organisme private autorizate corespunzător*.

52. Dar atunci când se procedează astfel, regimul național de autorizare administrativă trebuie să respecte dreptul Uniunii, în special articolul 49 TFUE.

41 — C-438/08, EU:C:2009:651, punctul 26.

42 — A se vedea în acest sens Hotărârea Nasiopoulos, C-575/11, EU:C:2013:430, punctul 20 și jurisprudența citată. A se vedea prin analogie și Hotărârea Comisia/Italia, C-110/05, EU:C:2009:66, punctul 61.

53. Articolul 49 TFUE se opune restricțiilor privind libertatea de stabilire, altfel spus, interzice orice măsură națională care este susceptibilă să îngreuneze sau să facă mai puțin atractivă exercitarea de către resortisanții Uniunii a libertății de stabilire garantate de tratat. O „restricție” privește măsurile adoptate de un stat membru, care, chiar dacă sunt aplicabile fără distincție, afectează accesul pe piață al întreprinderilor din alte state membre și împiedică astfel comerțul intracomunitar⁴³.

54. În această categorie intră o reglementare care condiționează stabilirea unui prestator de servicii dintr-un alt stat membru de eliberarea unei autorizații prealabile, întrucât poate afecta exercitarea de către un asemenea prestator a libertății de stabilire prin faptul că îl împiedică să își desfășoare în mod liber activitățile prin intermediul unui sediu permanent⁴⁴.

55. Regimul de autorizare catalan aflat în discuție implică un sistem de autorizare prealabilă care restricționează înființarea de agenții, sucursale sau filiale – o problemă la care se face referire în mod expres la articolul 49 TFUE. Potrivit Tribunal Supremo, normele respective limitează numărul operatorilor de servicii de ITV. Astfel, regimul este de natură să împiedice sau să facă mai puțin atrăgătoare exercitarea de către cetățenii Uniunii a libertății lor de stabilire ca operatori de servicii de ITV și, în consecință, implică o restricție în sensul articolului 49 TFUE.

56. Potrivit jurisprudenței reprezentate de Hotărârea Gebhard, restricțiile trebuie să îndeplinească patru condiții pentru a fi compatibile cu dreptul Uniunii: să se aplice în mod nediscriminatoriu, să fie justificate prin motive imperative de interes general, să fie adecvate pentru a garanta îndeplinirea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv⁴⁵.

57. Regimul de autorizare catalan nu este discriminatoriu (cel puțin nu în mod vădit), întrucât nu implică nicio limitare a libertății operatorilor economici stabiliți în alte state membre de a crea agenții sau alte unități în Catalonia⁴⁶. Prin urmare, singura întrebare care se ridică este dacă are un caracter justificat și proporțional.

58. În acest context, Tribunal Supremo face referire la preambulul Decretului nr. 45/2010⁴⁷. Adoptând punctul de vedere preliminar potrivit căruia obiectivul de îmbunătățire a siguranței rutiere nu poate justifica, singur, stabilirea cerințelor contestate, instanța respectivă se întreabă dacă alte motive imperative pot oferi o justificare suficientă⁴⁸ și dacă asemenea cerințe respectă principiul proporționalității.

59. În afară de OCA, de guvernul suedez și – în ceea ce privește cerințele contestate – de Comisie, părțile care s-au prezentat în fața Curții par să fi adoptat punctul de vedere potrivit căruia siguranța rutieră singură poate justifica normele catalane aflate în discuție.

43 — A se vedea Hotărârea Soa Nazionale Costruttori, C-327/12, EU:C:2013:827, punctul 45 și jurisprudența citată.

44 — A se vedea Hotărârea Ottica New Line, C-539/11, EU:C:2013:591, punctul 26 și jurisprudența citată.

45 — A se vedea Hotărârea Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, punctul 37, și în acest sens Hotărârea Comisia/Portugalia, C-438/08, EU:C:2009:651, punctul 46.

46 — A se vedea în acest sens Hotărârea Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, punctul 34.

47 — În preambulul respectiv se precizează: „[...] Este necesară adaptarea ofertei privind serviciul de [ITV] la nevoile existente, atât în ceea ce privește deservirea zonelor teritoriale deficitare în prezent, pentru a obține o apropiere a serviciului de utilizatori, cât și pentru a reduce deficitul serviciului existent în zonele deservite de stații de [ITV] mai aglomerate și cu timpi de așteptare mai mari. [...] În ceea ce privește serviciul de [ITV], având în vedere caracteristicile sale teritoriale, este necesar să se evite ca, din motive exclusive de eficiență economică a serviciului, oferta să se concentreze în mod excesiv într-o anumită zonă, în detrimentul altor zone ale teritoriului care, din cauză că dețin un parc auto mai mic, rămân nedeservite, afectând în consecință utilizatorii. Pe de altă parte, în zonele în care cererea este mai mare ca urmare a densității vehiculelor, o concentrare ridicată de stații ar putea avea drept rezultat tendința operatorilor de a concura prin reducerea nivelului de rigurozitate al operatorilor concurenți și, în consecință, reducerea calității serviciului”.

48 — Decizia de trimitere menționează în mod expres necesitatea de a asigura o acoperire teritorială adecvată, o calitate ridicată a serviciului și concurența efectivă, dar atrage atenția și asupra jurisprudenței Curții referitoare la protecția sănătății publice, a mediului și a consumatorilor.

60. Nu există nicio îndoială că siguranța rutieră constituie, potrivit jurisprudenței Curții, un motiv imperativ de interes general⁴⁹. Același lucru este valabil și pentru obiectivele privind calitatea ridicată a serviciului oferit beneficiarilor⁵⁰ și concurența nedenaturată, prin care, în final, se urmărește protejarea consumatorilor⁵¹. În ceea ce privește obiectivul de a asigura acoperirea și distribuția teritorială adecvată a unui anumit produs sau serviciu, considerăm că el este un mijloc, iar nu un scop în sine, în măsura în care produsul sau serviciul în cauză este cel care trebuie să prezinte trăsături de importanță vitală⁵².

61. Astfel, întrucât se poate presupune că ITV în general contribuie la siguranța rutieră⁵³, regimul de autorizare catalan ar trebui înainte de toate să fie analizat din acest punct de vedere.

62. În consecință, aprecierea proporționalității regimului de autorizare contestat în raport cu obiectivul urmărit nu poate fi realizată *in abstracto*, ci depinde de condițiile concrete pe care le stabilește regimul respectiv⁵⁴. Iar astfel, deși ultimul cuvânt revine instanței de trimitere, Curtea poate să dea indicații de natură a permite instanței naționale să se pronunțe⁵⁵. Prin urmare, vom analiza mai atent cerințele contestate.

2. Compatibilitatea cerințelor contestate cu articolul 49 TFUE

63. Pentru început, trebuie să arătăm că Curtea are la dispoziție doar informații minime privind situația de dinainte și de după reforma care a avut loc în Catalonia prin adoptarea Legii nr. 12/2008 și a decretelor atacate. Astfel, tot ce rezultă din informațiile dispersate cuprinse în decizia de trimitere⁵⁶ (și din ședință) este că regimul catalan al serviciilor de ITV se baza anterior pe concesionarea lor unei serii de operatori existenți pe piață și că regimul actual implică acordarea de autorizații administrative în urma unei proceduri de licitație. Însă decizia de trimitere nu prezintă informațiile legate de licitație, criteriile de atribuire și ponderea lor și nici nu dezvăluie date concrete (de exemplu legate de numărul de licențe). Acest lucru afectează invariabil calitatea răspunsului solicitat de instanța de trimitere și face ca observațiile generale de mai sus referitoare la a treia întrebare să fie chiar mai relevante⁵⁷. Mai mult, această obscuritate lasă fără explicație o serie de paradoxuri.

64. *Primul* paradox este ideea că siguranța rutieră este oarecum mai bine deservită prin impunerea unor cerințe pentru autorizare, printre care o distanță minimă între stațiile de ITV. Asemenea cerințe ar limita mai degrabă accesul la stațiile de ITV și astfel ar contraveni obiectivului siguranței rutiere. *Al doilea* paradox este că, având în vedere observațiile de mai jos, planificarea centralizată este oarecum preferată în raport cu condițiile pieței deschise atunci când se reglementează o activitate economică

49 — A se vedea Hotărârea Comisia/Portugalia, C-438/08, EU:C:2009:651, punctul 48 și jurisprudența citată.

50 — A se vedea în acest sens Hotărârea Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, EU:C:2006:208, punctul 38 și jurisprudența citată.

51 — A se vedea în acest sens Hotărârea Essent și alții, C-105/12-C-107/12, EU:C:2013:677, punctul 58 și jurisprudența citată.

52 — A se vedea, cu privire la unități medicale și furnizorii de produse medicinale și farmaceutice, printre altele Hotărârea Blanco Pérez și Chao Gómez, C-570/07 și C-571/07, EU:C:2010:300, punctul 70, și Hotărârea Venturini, C-159/12-C-161/12, EU:C:2013:791, punctul 46. A se vedea, mai ezitant, cu privire la opticieni, Hotărârea Ottica New Line, C-539/11, EU:C:2013:591, punctul 43. Dimpotrivă, Curtea nu a permis cerințele privind populația minimă în cazul centrelor comerciale de dimensiuni mari – a se vedea Hotărârea Comisia/Spania, C-400/08, EU:C:2011:172, punctele 80-83. În Hotărârea Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, s-a susținut că o cerință legată de distanța dintre instalațiile de distribuție de carburanți promovează sănătatea publică (a se vedea punctele 47 și 52-54). Nici aceasta nu a fost permisă.

53 — Potrivit considerentului (2) al Directivei 2009/40, „[i]n cadrul politicii comune în domeniul transporturilor, circulația rutieră a anumitor vehicule în spațiul comunitar trebuie să se desfășoare în cele mai bune condiții, în ceea ce privește [...] siguranța”.

54 — A se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Spania, C-400/08, EU:C:2011:172, punctele 75 și 76.

55 — A se vedea în acest sens Hotărârea Ottica New Line, C-539/11, EU:C:2013:591, punctele 48 și 49, precum și jurisprudența citată.

56 — Decizia de trimitere face referire printre altele la articolul 37 alineatul (2) din Legea nr. 12/2008, potrivit căruia, în cazul în care guvernul catalan limitează numărul de stații de ITV și de linii de inspecție, trebuie stabilită o procedură de cerere de ofertă publică și de atribuire concurențială. Din decizia de trimitere mai rezultă că Tribunal Superior de Justicia a anulat anumite dispoziții din Decretul nr. 30/2010 întrucât acordarea potrivit regimului tranzitoriu a unei autorizații operatorilor existenți pe piață fără ca ei să trebuiască să liciteze reprezintă o discriminare în raport cu cei nou-intrați pe piață.

57 — În observațiile sale scrise, Comisia a afirmat de fapt că decizia de trimitere nu este suficient de precisă pentru a permite o apreciere privind compatibilitatea regimului catalan al ITV cu articolul 49 TFUE. În ședință, Comisia a susținut însă ulterior că regimul respectiv nu respectă această dispoziție.

de tipul serviciilor de ITV. *Al treilea* paradox este că cerințele ar fi destinate să faciliteze accesul utilizatorilor la serviciile de ITV, iar astfel să încurajeze și să îmbunătățească respectarea lor de către proprietari. Totuși, asigurarea respectării lor – cu alte cuvinte, punerea în aplicare a normelor aplicabile – nu revine proprietarilor, ci mai degrabă autorităților. Rezolvarea acestei probleme, responsabilitate care aparține exclusiv autorităților, prin limitarea accesului la activitățile de ITV pare absurdă.

65. Astfel, analizând mai atent, în primul rând, *cerința privind distanțele*, problema aflată în discuție pare să fie destul de diferită în raport cu cauzele în care Curtea a statuat că cerințele referitoare la distanțele minime sunt compatibile cu libertatea de stabilire. După cum am menționat mai sus, la punctul 60, Curtea pare să fi validat cerințele privind distanțele minime doar atunci când ele asigură accesul la un produs sau un serviciu care prezintă trăsături de importanță vitală.

66. Pentru a utiliza Hotărârea Venturini⁵⁸ ca exemplu, în cauza respectivă, Curtea a permis o normă potrivit căreia doar farmaciile încadrate în „planul național” (care prevede o cerință privind distanțele minime dintre acestea) au dreptul să vândă medicamentele eliberate pe bază de prescripție medicală, inclusiv pe cele al căror preț este nerambursabil. În caz contrar, în mod previzibil, farmaciile ar fi evitat să se stabilească în zone izolate încadrate în plan, din cauza concurenței intense cu farmaciile și parafarmaciile neîncadrate în plan pentru o cotă din piața profitabilă a medicamentelor eliberate pe bază de prescripție medicală al căror preț este nerambursabil. Acest lucru ar fi cauzat, la rândul său, un hiatus în ceea ce privește accesul la piața mai puțin profitabilă a medicamentelor care se eliberează pe bază de prescripție medicală al căror preț este rambursabil. Altfel spus, cauza respectivă implică un *eșec al pieței* în contextul unei piețe mai vitale care a putut fi remediat – cel puțin parțial – prin reglementările respective.

67. Dimpotrivă, în cauza aflată în curs de soluționare, consumul de servicii generate de activitățile de ITV este, prin lege, *obligatoriu* (dacă vehiculul este destinat să rămână în uz) și *recurent*⁵⁹. Aceasta înseamnă că cererea poate fi ușor calculată de operatorii de stații de ITV, fără intervenția statului. Este posibil ca activitatea menționată să fie profitabilă chiar și în zonele izolate sau mai puțin populate – cu condiția ca zona de captare să fie destul de mare. Prin urmare, nimic nu indică existența unui *eșec al pieței*. De fapt, Curtea nu a primit informații temeinice din care să rezulte că, în absența unei asemenea cerințe privind distanțele, niciun operator nu ar alege să se stabilească într-o astfel de zonă. Această idee găsește sprijin în faptul că, după cum s-a afirmat în ședință, autoritățile catalane nu pot obliga operatorii de stații de ITV să se stabilească în zone mai puțin populate.

68. Pe de altă parte, nu excludem ca uneori o cerință privind distanțele să lărgască zona de acces al utilizatorilor la stații de ITV și să îmbunătățească posibilitatea respectării normelor în domeniu. În acest sens, ea ar putea, cel puțin parțial, să contribuie la sporirea siguranței rutiere. Totuși, întrucât nu se poate impune operatorilor de stații de ITV să se stabilească în zone mai puțin profitabile, considerăm că este puțin probabil ca o cerință privind distanțele să garanteze efecte pozitive semnificative. În orice caz, nu au fost furnizate informații fiabile asupra acestui aspect.

69. În cadrul ședinței, Generalidad a dat exemplul unei unități administrative locale („comarca”) în care a existat anterior o singură stație de ITV. O licență suplimentară a fost apoi acordată unui al doilea operator, în urma unei proceduri de licitație, ceea ce a îmbunătățit rata de respectare a normelor în domeniul ITV pentru „comarca” respectivă. Oricât de lăudabil ar fi acest fapt, de ce ar fi preferabilă înlocuirea unei piețe cu multe deficiențe de reglementare cu una care prezintă mai puține deficiențe? Având în vedere caracteristicile ITV menționate anterior, nu vedem cum, prin renunțarea în totalitate la o asemenea planificare – adică optând pentru o piață cu acces nerestricționat –, nu s-ar fi putut realiza același scop, dar într-un mod mai simplu.

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

59 — A se vedea articolul 1 alineatul (2) din Directiva 2009/40 și anexa la aceasta.

70. Prin urmare, în pofida marjei largi de apreciere de care beneficiază statele membre cu privire la problema dacă o măsură depășește ceea ce este strict necesar pentru asigurarea siguranței rutiere⁶⁰, mărturisim că avem dubii dacă o cerință privind distanțele minime cum este cea aflată în discuție este adecvată pentru realizarea obiectivului menționat. În această privință, amintim că normele naționale de planificare nu sunt de natură să garanteze realizarea obiectivului urmărit decât în cazul în care răspund cu adevărat preocupării de a atinge obiectivul respectiv într-un mod coerent și sistematic⁶¹. Totuși, dată fiind lipsa de informații menționată mai sus, la punctul 63, Curtea nu poate, în opinia noastră, să se pronunțe asupra acestei chestiuni. Considerăm că instanța de trimitere este mai în măsură să statueze în legătură cu proporționalitatea cerinței privind autorizarea, ținând cont în mod corespunzător de modul în care operatorii de stații de ITV sunt selectați în practică.

71. Analizând acum *plafonul cotei de piață* de 50 %, această cerință ar urmări totuși descurajarea concentrării excesive a serviciilor de ITV oferite, întrucât astfel există riscul deteriorării calității serviciilor de ITV, având în vedere natura sa obligatorie – sau cel puțin astfel se pretinde.

72. OCA și guvernul suedez susțin că respectiva cerință referitoare la deținerea cotei de piață urmărește un obiectiv pur economic, care, potrivit unei jurisprudențe constante, nu poate constitui un motiv imperativ de interes general⁶². Instanța de trimitere și OCA fac referire aici la un raport emis de Autoridad catalane de la Competencia⁶³ (Autoritatea catalană în domeniul concurenței) potrivit căruia se poate susține că reglementarea aflată în discuție implică bariere nejustificate în calea intrării pe piață a unor noi operatori.

73. Sincer vorbind, nu vedem cum ar putea un plafon al cotei de piață să promoveze siguranța rutieră. Legătura dintre cele două elemente pur și simplu lipsește. În schimb, problema reală pare să fie dacă plafonul cotei de piață urmărește în mod efectiv să asigure un nivel ridicat de calitate a serviciilor oferite clienților și consumatorilor – ceea ce constituie un motiv imperativ (a se vedea punctul 60 de mai sus) – sau are mai degrabă un scop de ordin economic, și anume protejarea comercianților mai mici de achizițiile la scară largă. Jurisprudența recentă arată precauția Curții în ceea ce privește restricționarea de către statele membre a libertății de stabilire prin reglementarea detaliată a unei anumite structuri a pieței sau a unei situații concurențiale, printre altele sub pretextul asigurării unui nivel ridicat de calitate a serviciilor pentru clienți și consumatori⁶⁴.

74. În Hotărârea Comisia/Spania s-a stabilit că dispozițiile care aplică plafoane în ceea ce privește gradul de implantare și impactul asupra comerțului cu amănuntul preexistent, dincolo de care este imposibil să se deschidă noi centre comerciale de dimensiuni mari și/sau noi centre comerciale de dimensiuni medii, nu sunt justificate nici de protecția mediului, nici de amenajarea teritoriului, nici de protecția consumatorilor, considerațiile lor fiind de natură economică⁶⁵. În Hotărârea Attanasio Group, Curtea a respins o cerință privind distanțele aplicabilă noilor instalații de distribuție de carburanți care împiedica accesul pe piață al noilor operatori fără să ofere avantaje reale (vizibile) consumatorilor⁶⁶. În sfârșit, în Hotărârea Comisia/Portugalia, Curtea a infirmat, printre altele, cerința unui capital social minim de 100 000 de euro pentru înființarea unei întreprinderi care furnizează servicii de ITV⁶⁷.

60 — A se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Italia, C-110/05, EU:C:2009:66, punctele 65 și 66. A se vedea și Hotărârea Comisia/Spania, C-400/08, EU:C:2011:172, punctul 75.

61 — A se vedea Hotărârea Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, punctul 39 și jurisprudența citată.

62 — A se vedea Hotărârea Comisia/Spania, C-400/08, EU:C:2011:172, punctul 75 și jurisprudența citată.

63 — Raportul nr. IR 7/2010 din 31 mai 2010.

64 — A se vedea Hotărârea Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, punctul 55, în care Curtea pare să fi considerat un obiectiv care consta în „raționalizarea serviciului prestat utilizatorilor” ca fiind de natură pur economică. Totuși, o restricție poate fi justificată atunci când este impusă de motive de ordin economic *care urmăresc un obiectiv de interes general*: a se vedea Hotărârea Essent și alții, C-105/12-C-107/12, EU:C:2013:677, punctul 52 și jurisprudența citată.

65 — Hotărârea Comisia/Spania, C-400/08, EU:C:2011:172, punctele 95-98. A se vedea și Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Comisia/Spania, C-400/08, EU:C:2010:588, punctele 84 și 85.

66 — C-384/08, EU:C:2010:133, punctul 56.

67 — C-438/08, EU:C:2009:651, punctul 53. Este adevărat că Portugalia nu a prezentat niciun argument viabil în apărarea sa, a se vedea punctul 49.

75. Chiar presupunând că măsura în cauză asigură în mod efectiv un nivel ridicat de calitate a serviciilor pentru clienți și consumatori, trebuie să arătăm că este armonizat la nivelul Uniunii⁶⁸ conținutul procedurii de ITV – altfel spus, *serviciul de bază pe care îl achiziționează clienții și consumatorii*. Sub rezerva variațiilor permise de Directiva 2009/40 însăși, clienții și consumatorii au dreptul să pretindă același nivel ridicat de calitate indiferent de stația de ITV în cauză⁶⁹. Ea poate fi, așadar, asimilată cu obligația de a produce un anumit rezultat („obligation de résultat”). Astfel, în cazul în care scade calitatea serviciilor oferite de anumiți operatori de stații de ITV, această problemă ar trebui să fie abordată *ex post* de statul respectiv în contextul rolului său de supervizare. O cerință *ex ante* privind cota de piață maximă de acest tip presupune însă, de fapt, că serviciul furnizat de operatorii care se situează deasupra plafonului menționat nu se ridică la nivelul impus de directivă. Această poziție este de neacceptat.

76. În ceea ce privește *elementele conexe serviciului de bază de ITV care pot face obiectul unor variații calitative*, cum sunt perioadele de așteptare, acesta este un aspect care merită să fie analizat⁷⁰. Dar statele membre nu păstrează aceeași marjă de apreciere la care am făcut referire mai sus la punctul 70 în cazul restricțiilor destinate să asigure o calitate ridicată a serviciilor pentru clienți și consumatori. De fapt, jurisprudența sugerează că justificarea trebuie să fie însoțită de o analiză a oportunității și a proporționalității măsurii restrictive, precum și de elemente de probă efective⁷¹. În plus, întârzierile sau alte deficiențe calitative adiacente ar trebui să fie abordate *ex post* potrivit condițiilor de autorizare concrete stabilite pentru zonele cu blocaje de capacitate, în loc să se impună un plafon general aplicabil al cotei de piață⁷².

77. Astfel, considerăm că plafonul cotei de piață încalcă articolul 49 TFUE.

78. În acest temei, propunem Curții să răspundă la a treia și la a patra întrebare în sensul că revine instanței de trimitere sarcina să stabilească, în raport cu articolul 49 TFUE, dacă un regim legal de autorizare cum este cel prezentat în procedura principală, care reglementează accesul la activitatea de operator de stație de ITV, este adecvat pentru realizarea obiectivului siguranței rutiere și nu depășește ceea ce este necesar. Totuși, dispoziția respectivă exclude un regim legal de autorizare care impune o anumită limită a cotei de piață pe care o pot deține operatorii de stații de inspecție tehnică a vehiculelor.

3. Considerație finală

79. În sfârșit, în cazul în care Curtea nu este de acord cu poziția noastră în ceea ce privește problema dacă serviciile de ITV trebuie sau nu trebuie să fie caracterizate ca fiind „servicii în domeniul transportului” și, în mod similar, problema aplicabilității Directivei privind serviciile⁷³, în opinia noastră, aceasta nu ar afecta în mod semnificativ rezultatul prezentei proceduri.

68 — A se vedea anexa II la Directiva 2009/40, precum și articolul 1 alineatul (2) din aceasta.

69 — A se vedea considerentul (24) al Directivei 2009/40, potrivit căruia „[f]iecare stat membru trebuie să asigure, în domeniul său de jurisdicție, efectuarea metodică și la un standard ridicat a inspecțiilor tehnice auto”. Considerentul (5) caracterizează acest standard ca fiind „minim”.

70 — Potrivit considerentului (4) al Directivei 2009/40, „[c]ontrolurile [...] trebuie să fie relativ simple, rapide și necostisitoare”.

71 — A se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Spania, C-400/08, EU:C:2011:172, punctul 83 și jurisprudența citată.

72 — A se vedea în acest sens Hotărârea Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, punctul 54.

73 — Dacă ITV nu trebuie să fie calificată ca fiind un serviciu în domeniul transportului, atunci se încadrează în sfera noțiunii „serviciu” (iar operatorul de stație de ITV ar fi un „prestator”) în sensul definițiilor de la articolul 4 alineatul (1) din Directiva privind serviciile („Definiții”). Astfel, această directivă ar fi aplicabilă în temeiul articolului 2 alineatul (1) din cuprinsul său.

80. Nu este necesară o dezbatere pe marginea gradului de armonizare pe care o implică Directiva privind serviciile⁷⁴. Este suficient să spunem că, potrivit articolului 1 alineatul (3) din cuprinsul său, cerințele naționale pentru autorizare care depășesc ceea ce este permis în temeiul articolului 49 TFUE – după cum am sugerat mai sus – nu ar putea rămâne aplicabile sub pretextul că respectă directiva menționată. Mai mult, pentru aceleași motive de mai sus, nici excepția legată de exercitarea autorității publice, prevăzută la articolul 2 alineatul (2) litera (i) din directivă, nu ar fi incidentă.

81. În consecință, într-o astfel de eventualitate, propunem Curții să statueze, în ceea ce privește celelalte aspecte, în același mod indicat mai sus, la punctele 50-78.

IV – Concluzie

82. În lumina considerațiilor de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate în cauza C-168/14 de Tribunal Suprem după cum urmează:

- Nici Directiva 2006/123/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne, nici articolul 56 TFUE nu se aplică în cazul prestării de servicii de inspecție tehnică a vehiculelor. Totuși, activitățile de inspecție tehnică a vehiculelor se încadrează în domeniul de aplicare al articolului 49 TFUE.
- Posibilitatea pe care o au operatorii privați de stații de inspecție tehnică a vehiculelor de a imobiliza vehiculele care prezintă deficiențe de siguranță în asemenea măsură încât circulația acestora ar presupune un pericol iminent nu implică exercitarea autorității publice în sensul articolului 51 TFUE în împrejurările în care dreptul național impune luarea unei asemenea decizii de imobilizare în urma inspecției tehnice și, în orice caz, atunci când aplicarea măsurilor coercitive pentru imobilizarea autoturismului este rezervată instituțiilor de aplicare a legii.
- Revine instanței de trimitere sarcina să stabilească, în raport cu articolul 49 TFUE, dacă un regim legal de autorizare cum este cel prezentat în procedura principală, care reglementează accesul la activitatea de operator de stație de inspecție tehnică a vehiculelor, este adecvat pentru realizarea obiectivului siguranței rutiere și nu depășește ceea ce este necesar. Totuși, dispoziția respectivă exclude un regim legal de autorizare care impune o anumită limită a cotei de piață pe care o pot deține operatorii de stații de inspecție tehnică a vehiculelor.”

74 — Facem referire aici la Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauza Rina Services și Rina, C-593/13, EU:C:2015:159, punctul 23.