



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NILSA WAHLA,
predstavljeni 3. junija 2015¹

Zadeva C-168/14

**Grupo Itevelesa SL
Applus Iteuve Technology
Certio ITV SL
Asistencia Técnica Industrial SAE**
proti
**OCA Inspección Técnica de Vehículos SA,
Generalidad de Cataluña**
(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,
ki ga je vložilo Tribunal Supremo (Španija))

„Direktiva 2006/123/ES — Storitve na notranjem trgu — Direktiva 2009/40/ES — Tehnični pregledi motornih vozil — Pravila, ki veljajo za storitve na področju prevoza — Svoboda ustanavljanja — Dejavnost, za katero je bilo podeljeno dovoljenje zasebnim subjektom — Izvajanje javne oblasti — Zahteve glede lokacije in tržnega deleža“

1. Za dobro delujoč notranji trg so potrebne ustrezne možnosti prevoza, varnost v cestnem prometu pa mora biti pri tem najpomembnejša prednostna naloga. Politika Evropske unije dejansko določa cilj, da bi do leta 2050 število nesreč s smrtnim izidom zmanjšali na nič.²
2. Redni tehnični pregledi motornih vozil (v nadaljevanju: tehnični pregledi vozil ali TPV) so namenjeni zagotavljanju večje varnosti v cestnem prometu. V tej zadevi, ki med drugim obravnava skladnost nekaterih katalonskih pravil o TPV s pravom Unije, TPV ne izvajajo javni organi, temveč zasebni subjekti. Tribunal Supremo (vrhovno sodišče v Španiji) v zvezi s tem prosi za smernice glede vrste vprašanj, namreč (i) uporabe Direktive o storitvah,³ (ii) koncepta „izvajanja javne oblasti“ in (iii) skladnosti katalonskega sistema podeljevanja dovoljenj za izvajanje TPV s pravili Unije o prostem pretoku.
3. Skratka menim, da so države članice najprimernejše za odločanje, *ali* naj zasebnim subjektom dovolijo izvajanje TPV in *kako* naj uredijo to dejavnost, *če le* spoštujejo pravo Unije. Bojim se, da v obravnavani zadevi zaradi spodaj navedenih razlogov pravo Unije ni bilo v celoti upoštevano.

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Bela knjiga Komisije z dne 28. marca 2011 (COM(2011) 144 final), „Načrt za enotni evropski prometni prostor – na poti h konkurenčnemu in z viri gospodarnemu prometnemu sistemu“, oddelek 2.5, točka 9.

3 — Direktiva 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu, UL L 376, str. 36.

I – Pravni okvir

A – Pravo Unije

1. Direktiva o storitvah

4. Skladno s členom 2(1) Direktive o storitvah („Področje uporabe“) se ta direktiva uporablja za storitve, ki jih opravljajo ponudniki s sedežem v državi članici, ob upoštevanju nekaterih izjem, določenih v členu 2(2). Direktiva se ne uporablja niti za, v skladu s členom 2(2)(d), „storitve na področju prevoza [...], ki jih zajema področje uporabe [naslov VI PDEU]“ niti za, v skladu s členom 2(2)(i), „dejavnosti, povezane z izvajanjem javne oblasti v skladu s členom [51 PDEU]“.

5. Člen 3(3) Direktive o storitvah („Razmerje z drugimi določbami prava Skupnosti“) določa, da države članice uporabljajo določbe te direktive ob upoštevanju pravil o pravici do ustanavljanja in prostem pretoku storitev.

2. Direktiva 2009/40⁴

6. Direktiva 2009/40 je bila sprejeta skladno s členom 71 ES (zdaj člen 91 PDEU) in je razveljavila Direktivo 96/96⁵.

7. Člena 1(1) in 2 Direktive 2009/40 (pod naslovom „Splošne določbe“) določata, da se na motornih vozilih, registriranih v državi članici, opravljajo redni tehnični pregledi v skladu s to direktivo. Take preglede opravljajo država članica ali nosilci javnih pooblastil ali pa organizacije ali ustanove, ki jih imenuje in neposredno nadzira država, vključno z ustrezno pooblaščenimi zasebnopravnimi organizacijami.

B – Špansko pravo

8. V Kataloniji redne TPV urejajo členi od 34 do 38 zakona št. 12/2008⁶. V skladu s členom 35 navedenega zakona naloge imetnikov centrov za tehnični pregled vozil med drugim zajemajo izvajanje tehničnih pregledov vozil in preprečevanje uporabe vozil, za katera se je pri pregledu izkazalo, da imajo varnostne pomanjkljivosti, ki pomenijo neposredno nevarnost. Člen 36 navedenega zakona nalaga imetnikom centrov nekatere zahteve, člen 37 pa zadeva podeljevanje dovoljenj za te centre. Te zahteve so nadalje opredeljene v odredbah št. 30/2010⁷ in št. 45/2010⁸ („izpodbijani odredbi“).

4 — Direktiva 2009/40/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. maja 2009 o tehničnih pregledih motornih vozil in njihovih priklopnikov (prenovitev), UL L 141, str. 12.

5 — Direktiva Sveta 96/96/ES z dne 20. decembra 1996 o približevanju zakonodaje držav članic, ki se nanaša na tehnične preglede motornih vozil in njihovih priklopnikov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 2, str. 514–532).

6 — Ley 12/2008, de 31 de julio, de seguridad industrial, BOE št. 204 z dne 23. avgusta 2008.

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

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

9. Natančneje, člen 73 odredbe št. 30/2010 določa, da morajo centri za TPV spoštovati zahteve prostorskega načrta. Poleg tega člen 74 navedene odredbe nasprotuje temu, da bi katero koli podjetje, ki mu je bilo podeljeno dovoljenje, (ali skupina podjetij⁹) preseгло 50-odstotni tržni delež.¹⁰ Poleg tega člen 75 določa najmanjše dovoljene razdalje med centri za TPV, za katere je bilo dovoljenje podeljeno istemu podjetju ali skupini podjetij.¹¹

II – Dejansko stanje, postopek in predložena vprašanja za predhodno odločanje

10. Družba OCA Inspección Técnica de Vehículos SA (v nadaljevanju: OCA), imetnica centra za TPV, je 5. maja 2010 vložila tožbo v sodnem tajništvu Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (višje sodišče v Kataloniji), s katero je zahtevala sodni nadzor izpodbijanih odredb. Glavni tožbeni razlog družbe OCA je bil in je, da so pogoji, ki se nanašajo na sistem podeljevanja dovoljenj za TPV, v nasprotju z Direktivo o storitvah in členom 49 PDEU.

11. Stališča, v katerih so podprli zakonitost izpodbijanih odredb, so predložili štirje drugi imetniki centrov za TPV, in sicer Grupo Itevelesa SL (v nadaljevanju: Itevelesa), Applus Iteuve Technology (v nadaljevanju: Applus), Certio ITV SL (v nadaljevanju: Certio), Asistencia Técnica Industrial SAE (v nadaljevanju: ATI) in Generalidad de Cataluña (v nadaljevanju: Generalidad).

12. Tribunal Superior de Justicia je s sodbo z dne 25. aprila 2012 ugodilo tožbi, ki jo je vložila družba OCA, saj je menilo, da sistem podeljevanja dovoljenj ni skladen s špansko zakonodajo, ki izvaja Direktivo o storitvah. Skladno s tem je razglasilo ničnost nekaterih določb odredbe št. 30/2010 in odredbe št. 45/2010 v celoti.

13. Generalidad pri predložitvenem sodišču ni vložila pritožbe zoper navedeno sodbo. Vložili pa so jo štirje drugi imetniki centrov za TPV. Generalidad je 15. januarja 2014 predložitveno sodišče zaprosila, naj ji dodeli status tožene stranke v pritožbenem postopku. Tribunal Supremo je 20. januarja 2014 ugodilo tej vlogi.

14. Tribunal Supremo najprej sprašuje glede razlage koncepta „storitev na področju prevoza“. Potem prosi za smernice glede vprašanja, ali imetniki centrov za TPV izvajajo dejavnosti, ki jih je treba označiti za „javno oblast“. Nazadnje predložitveno sodišče postavlja vprašanje o možnosti uporabe sistema podeljevanja dovoljenj za TPV kot taki ter o nekaterih zahtevah v okviru navedenega sistema, ki se zlasti nanašajo na najmanjše razdalje in posedovanje tržnega deleža (v nadaljevanju: izpodbijane zahteve). V teh okoliščinah je predložitveno sodišče, ker je imelo pomisleke glede skladnosti izpodbijanih odredb s pravom EU, prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali člen 2(2)[(d)] [Direktive o storitvah] s področja uporabe navedene direktive izključuje dejavnosti tehničnega pregleda vozil, če jih v skladu z nacionalnimi predpisi opravljajo zasebni gospodarski subjekti pod nadzorom uprave države članice?

9 — V skladu s členom 36(b) zakona št. 12/2008 je koncept „podjetja ali skupine podjetij“, za namene navedenega zakona, opredeljen drugod v španski zakonodaji. Predložitveno sodišče ni štelo, da bi moralo Sodišču predložiti opredelitev navedenega koncepta v skladu z nacionalnim pravom.

10 — Tržni delež subjekta se določi glede na število pooblaščenih pregledovalnih mest v stalnih centrih za TPV, ki jih ima vsak imetnik glede na skupno število teh pregledovalnih mest, ki obstajajo v Kataloniji (glej člen 74(2) odredbe št. 30/2010).

11 — Te najmanjše razdalje so – na splošno – 4 km v občinah z več kot 30.000 prebivalci, 20 km v drugih delih Katalonije in 10 km, če gre za kombinacijo obeh možnosti. Za centre, ki ob začetku veljavnosti odredbe št. 45/2010 že obratujejo, se te razdalje lahko zmanjšajo za do 20 %.

2. Če je odgovor na prejšnje vprašanje nikalen (če dejavnosti tehničnega pregleda vozil načeloma spadajo na področje uporabe [Direktive o storitvah]), ali se lahko uporabi izključitveni razlog iz člena 2(2)(i) navedene direktive, ker so zasebni subjekti, ki opravljajo storitev, pooblašteni, da kot preventivni ukrep odredijo onesposobitev vozil, ki imajo take varnostne pomanjkljivosti, da bi njihova uporaba v prometu pomenila neposredno nevarnost?
3. Če [Direktiva o storitvah] velja za dejavnosti tehničnega pregleda vozil, ali jo je skupaj s členom 2 [Direktive 2009/40] (ali s podobno določbo prejšnje direktive 96/96/ES) mogoče razlagati tako, da vsekakor dovoljuje, da se za take dejavnosti zahteva predhodno upravno dovoljenje? Ali na odgovor na to vprašanje vplivajo trditve iz točke 26 sodbe [Sodišča Komisija/Portugalska, C-438/08, EU:C:2009:651]?
4. Ali je nacionalna ureditev, ki določa, da je število dovoljenj za ustanovitev centrov za tehnični pregled vozil odvisno od vsebine prostorskega načrta, v katerem so kot razlogi za količinsko omejitev navedeni zagotavljanje primerne ozemeljske pokritosti, zagotavljanje kakovosti storitve in spodbujanje konkurenčnosti med izvajalci storitev, vključno z elementi gospodarskega načrtovanja v ta namen, v skladu s členoma 10 in 14 [Direktive o storitvah] in po potrebi – če navedene direktive ne bi bilo mogoče uporabiti – s členom 43 ES (zdaj člen 49 PDEU)?“

15. V skladu s členom 101 Poslovnika je Sodišče z dopisom z dne 28. januarja 2015 predložitveno sodišče pozvalo, naj do 24. februarja 2015 pojasni nekatera vprašanja, povezana z veljavnim nacionalnim pravnim okvirom. Tribunal Supremo je v dopisu z dne 23. februarja 2015 Sodišču predložilo zahtevane informacije.

16. Pisna stališča so predložili OCA, Itevelesa, Applus, Certio, ATI, Generalidad, španska in švedska vlada ter Komisija. Ustna stališča so na obravnavi 19. marca 2015 podali OCA, Itevelesa, Applus, Certio, ATI, Generalidad, španska, irska in švedska vlada ter Komisija.

III – Analiza

A – Prvo vprašanje: uporaba Direktive o storitvah

17. Tribunal Supremo prvo vprašanje opisuje kot „ključno vprašanje“. V bistvu sprašuje, ali so TPV „storitev na področju prevoza“. Spomnimo, člen 2(2)(d) Direktive o storitvah z njenega področja uporabe izključuje take storitve, ki namesto tega spadajo na področje uporabe (zdajšnjega) naslova VI PDEU. To posnema pravilo iz člena 58(1) PDEU.¹²

18. Kot bomo videli, to vprašanje dejansko ni bistveno za odločitev v postopku v glavni stvari. Kljub temu ga bom zaradi njegovega potencialnega pomena za prihodnje zadeve obravnaval v celoti.

19. Najprej je treba spomniti, da mora biti v skladu s Pogodbama zaradi specifične narave prevoza uporaba načel svobode opravljanja storitev dosežena z uvedbo skupne prometne politike.¹³ Vendar je – daleč od tega, da bi se oddaljili od temeljnih pravil o prostem pretoku – cilj pravil, ki se nanašajo na skupno prometno politiko, izvajati in dopolnjevati pravila o svobodi opravljanja storitev s pripravo skupnih ukrepov.¹⁴

12 — V skladu s členom 3(3) Direktive o storitvah – ki kodificira načelo, da je treba vire prava nižje stopnje razlagati skladno z viri prava višje stopnje (glej v tem smislu sodbo *Ordre des barreaux francophones et germanophone* in drugi, C-305/05, EU:C:2007:383, točka 28) – je treba člen 2(2)(d) razlagati skladno s členom 58(1) PDEU.

13 — Glej sodbo *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:814, točka 30.

14 — Glej sodbo *Komisija/Francija*, 167/73, EU:C:1974:35, točka 25.

20. Naslov VI PDEU ne ponuja opredelitve, kaj je storitev na področju prevoza. Ker splošne opredelitve pojma ni v primarni zakonodaji, je mogoče v sekundarni zakonodaji, sprejeti v skladu z naslovom VI PDEU, najti specifične opredelitve storitev, za katere se uporablja zadevna zakonodaja.

21. V obravnavani zadevi to pomeni, da Direktiva 96/96, čeprav usklajuje pravila o tehničnih pregledih motornih vozil in njihovih priklopnikih, „ne vsebuje nobene določbe, ki se nanaša na pravila o *dostopu* do dejavnosti pregleda vozil“. ¹⁵ To velja tudi za Direktivo 2009/40. Povedano drugače, pravica, da se nekdo ustanovi kot imetnik centra za TPV – nasprotno kot pri materialnih pravilih, ki se uporabljajo za preglede – ni usklajena z Direktivo 2009/40. Še več, usklajeno ni niti zagotavljanje storitev, ponujenih med potekom navedene dejavnosti. Če je torej treba TPV označiti za „storitev na področju prevoza“ v skladu s členom 58(1) PDEU, bi bilo mogoče sklepati, da pravo Unije trenutno ne zagotavlja svobode opravljanja storitev TPV. ¹⁶

22. Zato je treba pojmovanje „storitve na področju prevoza“ razlagati previdno. To še posebej velja za storitve, ki so le priložnostne, pomožne ali celo obrobno povezane s prevozom. Ali to res pomeni, da bi bilo treba na zadevni koncept gledati zelo ozko? To je pomembno vprašanje. Glede na dejstvo, da pravila o skupni prometni politiki *izvajajo in dopolnjujejo* pravila o svobodi opravljanja storitev (glej točko 19), bi si mislil, da bi bilo problematično iti tako daleč, da bi naslov VI PDEU – čeprav ob upoštevanju člena 58(1) PDEU – brali kot „izjemo“ od pravil o pravici do prostega pretoka, ki jih je zato treba razlagati restriktivno. ¹⁷

23. Večina strank, ki so predložile stališča, trdi, da TPV povečujejo prometno varnost, kar je področje politike, ki je izrecno navedeno v členu 91(1)(c) PDEU. Te stranke se sklicujejo na dejstvo, da so bile direktive 96/96, 2009/40 in 2014/45 ¹⁸ sprejete v skladu s členom 71 ES (oziroma njegovim naslednikom). Zato praksa zakonodajalca Unije verjetno kaže, da so TPV storitev na področju prevoza.

24. Čeprav za navedene argumente nisem nedovzeten, bi z vsem dolžnim spoštovanjem poudaril, prvič, da argumentacija, ki temelji na pravni podlagi direktive, ne more biti odločilna, kadar navedena direktiva usklajuje le *vsebinsko* zadevne storitve, ne pa njenega dejanskega opravljanja (*dostop*). Drugič, razlogi za sprejetje zakonodajnih ukrepov v skladu z Naslovom VI PDEU niso vedno jasni ali usklajeni. Naj ponazorim, pravila o času vožnje in času počitka so sprejeta v skladu s členom 71 ES, ¹⁹ pravila o prevozu živali pa ne. ²⁰ Oboje nedvomno vključuje prevoz. Glede na to se mi zdi, da pravna podlaga dela zakonodaje Unije ne more biti edini odločilni dejavnik pri razlagi prevozne storitve. ²¹

15 — Glej sodbo Komisija/Portugalska, C-438/08, EU:C:2009:651, točka 26. Moj poudarek.

16 — Glej *mutatis mutandis* sodbo Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, točki 31 in 32.

17 — Zdi se, da je generalna pravobranilka E. Sharpston v svojih sklepnih predlogih v zadevi Komisija/Grčija, C-251/04, EU:C:2006:565 (točki 28 in 29), sprejela pojmovanje, da je treba koncept „storitve na področju prevoza“ razlagati ozko. Za bolj celosten pristop glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevi Yellow Cab Verkehrsbetriebs, C-338/09, EU:C:2010:568, opomba 10. Glede bolj zadržanega pristopa glej Barnard, C., Unravelling the Services Directive, 45 C.M.L.Rev. (2008) 2, str. 341.

18 — Direktiva 2014/45/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. aprila 2014 o rednih tehničnih pregledih motornih vozil in njihovih priklopnih vozil ter razveljavitvi Direktive 2009/40/ES, UL L 127, str. 51.

19 — Glej Uredbo (ES) št. 561/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o usklajevanju določene socialne zakonodaje v zvezi s cestnim prometom in spremembi uredb Sveta (EGS) št. 3821/85 in (ES) št. 2135/98 ter razveljavitvi Uredbe Sveta (EGS) št. 3820/85, UL L 102, str. 1.

20 — Glej Uredbo Sveta (ES) št. 1/2005 z dne 22. decembra 2004 o zaščiti živali med prevozom in postopki, povezanimi z njim, in o spremembi Direktiv 64/432/EGS in 93/119/ES ter Uredbe (ES) 1255/97, UL 2005, L 3, str. 1. Navedena uredba je bila sprejeta skladno s členom 37 ES.

21 — V zvezi s tem bi spomnil, da ima zakonodajalec Unije široko polje proste presoje glede sprejemanja ustreznih skupnih pravil na področju prevoza. Za delovni čas prevoznikov je veljalo, da spada v to polje, glej sodbo Španija in Finska/Parlament in Svet, C-184/02 in C-223/02, EU:C:2004:497, točke 29 in 30, od 33 do 36 ter od 39 do 41.

25. Res je sicer, da TPV ne pomenijo dejanske prevozne storitve, temveč njeno pomožno ali sekundarno storitev. Zaradi pomožne narave v razmerju do dejanskega prevoza je status takih storitev nejasen. Naj ponazorim, v sodbi Bowden in drugi²² je Sodišče glede direktive o ureditvi delovnega časa, ki se ni uporabljala za sektor cestnega prevoza, razsodilo, da je pisarniško osebje, ki je delalo za paketno dostavno službo, spadalo v navedeni sektor. Vendar glede na posebnost navedene zadeve, ki je zadevala spor, povezan z zakonodajo na področju zaposlovanja, menim, da se v navedeno sodbo ni treba preveč poglobljati.

26. Člen 58(1) PDEU se torej nanaša na „storitve na področju prevoza“, kar se mi zdi nekoliko širšega obsega kot „prevozne storitve“. Lahko bi vključeval – vsaj z nekaterimi omejitvami – storitve, ki so pomožne ali sekundarne v razmerju do prevoza.

27. Nekatero uvodno izjavo v preambuli Direktive o storitvah zadevo dodatno osvetljujejo. Po eni strani uvodna izjava 21 – ki se nanaša na nekoliko ožji koncept „prevoznih storitev“ – razlaga, da te „vključ[ujejo] [...] mestni promet, taksi službo in reševaln[a] vozil[a] ter pristanišk[e] služb[e]“ in „bi morale biti izključene s področja uporabe [Direktive o storitvah]“. Po drugi strani uvodna izjava 33 izrecno navaja, da „[s]toritve, ki jih zajema ta direktiva, zajemajo najrazličnejše spreminjajoče se dejavnosti, vključno s poslovnimi storitvami, kot so [...] *najem avtomobilov; potovalne agencije*“.²³

28. Glede na te elemente in pomanjkanje jasne opredelitve v pravnih besedilih menim, da mora „storitev na področju prevoza“ zajemati fizično dejanje premikanja oseb ali blaga z enega kraja na drugega z vozilom, zrakoplovom ali vodnim plovilom, oziroma biti s tem dejanjem neločljivo povezana. Če obravnavana storitev ne vključuje predvsem dejanskega prevoza, potem zgolj dejstvo, da je tako ali drugače lahko povezana s prevozom, samo po sebi ne pomeni, da jo je treba označiti kot tako. S tem bi tvegali, da bi členu 2(2)(d) Direktive o storitvah dali preširoko področje uporabe, direktivi pa odvzeli namen. Na primer – pri čemer bom morda navedel nekaj, kar je očitno – storitve za široko potrošnjo, ki se običajno izvajajo na vrveči glavni železniški postaji, kot je popravilo čevljev in ključev, razen tega, da se opravljajo na isti lokaciji, niso povezane s prevozom.

29. Vendar se tega razmišljanja ne sme napačno razumeti kot izgovor v korist ozkemu pogledu na koncept „storitve na področju prevoza“. Če bi sklepali iz besedila člena 91(1) PDEU, nekateri dejavniki dejansko lahko storitev, ki ne vključuje prevoza, kot tako povezujejo s področjem prevoza, ker je bistvena za prevoz. Videti je, da je prometna varnost ravno tak dejavnik, saj je njen namen izboljšati prevoz za vse.

30. To me pripelje do ugotovitve, zaradi spodaj navedenih razlogov, da so TPV storitev na področju prevoza.

31. Strinjam se, TPV morda res ne pomenijo dejanskega prevoza, temveč le storitev, ki je v razmerju do dejanskega prevoza pomožna ali posredna. Vendar če tehnični pregled pokaže, da ima vozilo nevarne pomanjkljivosti, je to vozilo morda pravno nemogoče uporabljati za namene prevoza.²⁴ Povedano drugače, očitno je, da so TPV *nujni pogoj* za prevoz. Poleg tega TPV kot taki prispevajo k večji prometni varnosti, kar je v korist vsem, ki se vozijo. Zato so neločljivo povezani s prevozom. Nasprotno, če vzamemo primer storitve najema avtomobilov, ki so verjetno tudi pomožne k prevozu, pogodba o najemu sama po sebi ni nujen pogoj za prevoz, temveč preprosto le pravna metoda (med drugimi) zagotavljanja prevoznega sredstva.

22 — C-133/00, EU:C:2001:514, točke od 38 do 40.

23 — Moj poudarek. Komisija to vprašanje bolj poglobljeno obravnava na strani 11 Priročnika o izvajanju Direktive o storitvah (2007), na kateri je navedeno, da „[i]zključitev prevoznih storitev ne zajema storitev, ki niso prevozne storitve, kot so storitve avtošol, selitvene storitve, storitve najema avtomobilov, pogrebne storitve ali storitve posnetkov iz zraka. Ne zajema niti trgovskih dejavnosti v pristaniščih ali na letališčih, kot so trgovine in restavracije.“

24 — V predložitveni odločbi je navedeno, da se lahko odredi onesposobitev vozil, če imajo varnostne pomanjkljivosti (glej v zvezi s tem člena 7(2)(c) in 9(3) Direktive 2014/45).

32. Glede na to stališče ni pomembno, da bi lahko bili TPV prav tako povezani s storitvijo na področju certificiranja, tehničnega nadzora in/ali preverjanja, ki je načeloma zajeta z Direktivo o storitvah.²⁵ Dejansko nič ne preprečuje, da bi posamezna storitev vključevala certificiranje, tehnični nadzor in/ali preverjanje na eni strani *in* bila „storitev na področju prevoza“ na drugi. V takem mešanem scenariju bi bila navedena storitev še vedno izključena s področja uporabe Direktive o storitvah, saj ima člen 2(2)(d) Direktive o storitvah (in člen 58(1) PDEU) po mojem mnenju prednost pred členom 2(1).

33. Na podlagi navedenega menim, da opravljanje storitev TPV spada na področje uporabe naslova VI PDEU. Posledično se ne uporabljata niti svoboda opravljanja storitev (člen 58(1) PDEU) niti Direktiva o storitvah (člen 2(2)(d)). Dalje, ker Direktiva 2009/40 ne usklajuje opravljanja storitev TPV, tudi ne more postavljati pod vprašaj obravnavanih katalonskih pravil.

34. Vendar je, da bi Tribunal Supremo ponudili koristen odgovor, ki mu bo omogočil rešitev spora, o katerem odloča, treba preseči besedilo prvega vprašanja. Dejstvo, da se svoboda opravljanja storitev v skladu s členom 58(1) PDEU ne uporablja, ne izključuje uporabe člena 49 PDEU o pravici do ustanavljanja. Ta določba velja neposredno za prevoz.²⁶ Pomenljivo je, da predložitveno sodišče v besedilu četrtega vprašanja navaja člen 49 PDEU.

35. Ker obratovanje centrov za TPV spada pod pojem „ustanavljanja“,²⁷ bi Sodišče moralo na prvo vprašanje odgovoriti, da take dejavnosti spadajo na področje uporabe člena 49 PDEU.

36. Nazadnje, ker družbi Applus in ATI postavljata vprašanje dopustnosti, bi moralo biti jasno, da rešitev, ki jo predlagam – namreč da se na vprašanja za predhodno odločanje odgovori na podlagi svobode ustanavljanja, in ne na podlagi Direktive o storitvah – ne vpliva na pristojnost Sodišča. Seveda Sodišče ne more odgovoriti na predloge za sprejetje predhodne odločbe, ki se nanašajo na razlago določb *primarnega* prava o prostem pretoku oseb, v katerih so vsi elementi omejeni, v vseh upoštevnihih vidikih, na eno samo državo članico.²⁸ Vendar v nekaterih okoliščinah ni mogoče izključiti čezmejnih učinkov izpodbijane nacionalne zakonodaje.²⁹ To zlasti velja za zakonodajo, ki vzpostavlja sistem podeljevanja dovoljenj, s čimer omejuje število gospodarskih subjektov, in k temu dodaja zahteve, na primer glede geografske razdalje. Take zadeve se običajno preizkusi vsebinsko,³⁰ najbolj prepričljiv razlog pa je, da bi zadevna zakonodaja dejansko lahko povzročila čezmejne učinke – oziroma tega vsaj ni bilo mogoče izključiti. Ker obravnavani katalonski sistem lahko povzroči ravno to, ustrezno ugotavljam, da pristojnost Sodišča, da obravnava vsebino predloženih vprašanj za predhodno odločanje, ostaja nespremenjena.

B – Drugo vprašanje: izvzetje „javne oblasti“

37. Drugo vprašanje raziskuje dobro uhojeno pot, ki se nanaša na izvzetje dejavnosti, ki so opredeljene kot izvajanje javne oblasti, iz pravil o prostem pretoku. Vprašanje je oblikovano na predpostavki, da se za obravnavano zadevo uporablja Direktiva o storitvah. Vendar ob upoštevanju mojega odgovora na prvo vprašanje – in spet zato, da se ponudi koristen odgovor – menim, da bi moralo Sodišče to vprašanje obravnavati z vidika člena 51(1) PDEU, saj je ta določba upoštevna tudi za svobodo ustanavljanja.

25 — Glej zlasti uvodno izjavo 33 v preambuli Direktive o storitvah in člen 25(1)(b) Direktive.

26 — Glej v tem smislu sodbo *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:814, točka 33. Glej poleg tega sodbo *Ottica New Line*, C-539/11, EU:C:2013:591, točke od 17 do 23.

27 — Glej sodbo *Attanasio Group*, C-384/08, EU:C:2010:133, točka 36.

28 — Glej sodbo *Airport Shuttle Express*, C-162/12 in C-163/12, EU:C:2014:74, točke od 41 do 43 in navedena sodna praksa.

29 — Glej moje sklepne predloge v združenih zadevah *Venturini*, od C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:529, točka 33.

30 — Glej sodbe *Attanasio Group*, C-384/08, EU:C:2010:133, točka 24; *Blanco Pérez in Chao Gómez*, C-570/07 in C-571/07, EU:C:2010:300, točki 39 in 40; *Venturini*, od C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:791, točka 26, ter *Susisalo* in drugi, C-84/11, EU:C:2012:374, točke od 18 do 22.

38. Vsebinsko želi predložitveno sodišče izvedeti, ali iz dejstva, da lahko imetniki centrov za TPV za vozilo, za katero po neuspešnem tehničnem pregledu šteje, da pomeni neposredno nevarnost, odredijo onesposobitev, izhaja, da izvajajo javno oblast v smislu člena 51(1) PDEU.

39. Na to vprašanje bi bilo treba jasno odgovoriti nikalno.

40. Spomnimo, prvič, da je treba člen 51 PDEU kot izjemo od splošnega pravila svobode ustanavljanja razlagati ozko.³¹ Drugič, navedena izjema je omejena na dejavnosti, ki so same po sebi neposredno in posebno povezane z izvajanjem javne oblasti.³² Tretjič, Sodišče je ostalo nezaupljivo do argumentov, da je bila dejanska javna oblast prenesena na zasebne certifikacijske organe, kar je povzročilo, da se je zanje uporabljal člen 51 PDEU.³³

41. Ustaljena praksa je, da certifikacijske odločbe, ki v bistvu samo evidentirajo rezultate tehničnega pregleda, ne spadajo na področje uporabe izjeme iz člena 51 PDEU. Podobno, za pomožno in pripravljajno vlogo, preneseno na zasebne organe, ni mogoče reči, da je neposredno in posebno povezana z izvajanjem javne oblasti v smislu navedene določbe.³⁴

42. Naj ponazorim, v okviru postopkov zaradi neizpolnitve obveznosti, sproženih zoper Portugalsko zaradi neizpolnitve obveznosti v skladu z Direktivo 96/96, so pregledi, opravljeni v zasebnih centrih za TPV, potekali v dveh fazah. V prvi je izvajalec dejavnosti opravil tehnični pregled vozila. V drugi je izdal spričevalo za vozilo ali izdajo spričevala zavrnil. Sodišče sicer ni razsodilo, da je prva faza pomenila izvajanje javne oblasti, vendar tega ni izključilo v zvezi z drugo fazo, saj je izvajalec dejavnosti pravne posledice oprl na tehnične ugotovitve. Vendar glede na dejstvo, da imetniki centrov za TPV: (i) niso bili neodvisni pri odločanju, (ii) so delovali pod nadzorom države, kot je določeno v členu 2 Direktive 96/96, in (iii) niso imeli nobene pristojnosti za uporabo prisile (za to so bili pristojni organi pregona), se člen 45 ES za navedeno dejavnost ni uporabljal.³⁵

43. Družbe Applus, ATI, Certio in Itevelesa obravnavano zadevo razlikujejo od zadeve Komisija proti Portugalski oziroma trdijo, da so obravnavana katalonska pravila skladna z navedeno sodbo.

44. Sam menim, da ni nobene pravno upoštevne razlike med obravnavano zadevo in zadevo Komisija proti Portugalski. Argument, da imetniki centrov za TPV nimajo zgolj pripravljajne vloge ali da uprava njihovih dejavnosti ne nadzira „dejavno“, me ne prepriča. Dejansko člen 2 Direktive 96/96 in Direktive 2009/40 (ter člen 4(2) Direktive 2014/45) izrecno navajata, da v primeru, da se države članice odločijo za liberalizacijo dejavnosti TPV, zasebne imetnike centrov za TPV „neposredno nadzira država“.³⁶ Direktiva 2009/40 je nekoliko skopa glede opisa obsega navedenega nadzora.³⁷ Vendar nekatere določbe neločljivo temeljijo na pojmovanju nadzora.³⁸ Zato dejstvo, da bi imetniki centrov za TPV morda morali sklepati zavarovanja ali sprejeti notranje sisteme revidiranja, ne pomeni, da delujejo neodvisno od nadzora države v smislu navedene sodbe.

31 — Glej v tem smislu sodbo *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, C-451/03, EU:C:2006:208, točka 45 in navedena sodna praksa.

32 — Glej v tem smislu sodbo *Peñarroja Fa*, C-372/09 in C-373/09, EU:C:2011:156, točka 42 in navedena sodna praksa.

33 — Glej med drugim sodbe *Komisija/Avstrija*, C-393/05, EU:C:2007:722; *Komisija/Nemčija*, C-404/05, EU:C:2007:723, in *Soa Nazionale Costruttori*, C-327/12, EU:C:2013:827.

34 — Glej sodbo *Soa Nazionale Costruttori*, C-327/12, EU:C:2013:827, točka 53 in navedena sodna praksa.

35 — Glej v tem smislu sodbo *Komisija/Portugalska*, C-438/08, EU:C:2009:651, točke od 38 do 45.

36 — V skladu z uvodno izjavo 15 v preambuli Direktive 2014/45 so „tehnični pregledi [...] suverena dejavnost, zato bi jih morale opravljati države članice ali javni ali zasebni subjekti, pooblaščen za izvajanje takšnih pregledov, pod njihovim nadzorom. Države članice bi morale biti še naprej vselej odgovorne za tehnične preglede, tudi če nacionalni sistem dovoljuje, da tehnične preglede izvajajo zasebni organi, vključno s tistimi, ki izvajajo tudi popravila vozil“ (moj poudarek).

37 — Nasprotno kot Direktiva 2014/45; glej zlasti člen 14 Direktive („Nadzor centrov za izvajanje tehničnih pregledov“) ter Prilogo V.

38 — Kot so členi 4 in 5 („Izjeme“) in zlasti člen 3(1), ki se glasi takole: „Države članice sprejmejo ukrepe, za katere menijo, da so potrebni, da je mogoče dokazati, da je vozilo opravilo tehnični pregled, ki izpolnjuje vsaj zahteve iz te direktive.“

45. To vprašanje je bilo v vsakem primeru pojasnjeno z informacijami, ki jih je Sodišču predložilo Tribunal Supremo. Iz navedenega odgovora zdaj izhaja, *prvič*, da lahko lastnik vozila, za katero je bila odrejena onesposobitev, na koncu vloži pritožbo pri tehničnem nadzorniku – javnem uradniku, odgovornem za nadzor centrov za TPV – ki lahko odredbo razveljavi. *Drugič*, v skladu z veljavnimi nacionalnimi pravili je odločbo, s katero se odredi onesposobitev vozila, mogoče sprejeti le „v okoliščinah, predvidenih v veljavni zakonodaji, v skladu z navodili in protokoli, ki jih je odobril“ pristojni organ.³⁹ V veljavnem priročniku za preglede vozil je uporabljen velelni naklon, ki imetnikom centrov za TPV pušča malo prostora za prosto presojo.⁴⁰ *Tretjič*, Tribunal Supremo jasno navaja, da je, čeprav lahko centri za TPV odredijo onesposobitev vozil zaradi varnostnih razlogov, za izvajanje navedene odredbe odgovorna katalonska vlada ali policija, česar centri za TPV nimajo pravice početi.

46. Na tej podlagi in glede na restriktivno razlago člena 51 PDEU se mi ni težko strinjati z Generalidad in Komisijo, da delovanje centrov za TPV ne vključuje izvajanja javne oblasti. Zato Sodišču predlagam, naj na drugo vprašanje odgovori, da možnost zasebnih imetnikov centrov za TPV, da odredijo onesposobitev vozil, ki imajo take varnostne pomanjkljivosti, da bi njihova uporaba v prometu pomenila neposredno nevarnost, ne pomeni izvajanja javne oblasti v smislu člena 51 PDEU v okoliščinah, ko nacionalno pravo zahteva naložitev take odredbe kot posledico tehničnega pregleda in, v vsakem primeru, če je uporaba prisilnih ukrepov za umik avtomobila pridržana organom pregona.

C – Tretje in četrto vprašanje: sistem podeljevanja dovoljenj in z njim povezani pogoji

47. Tribunal Supremo s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je skladno z Direktivo o storitvah, v povezavi s členom 2 Direktive 2009/40, da države članice izvajanje storitev TPV urejajo z upravnim sistemom podeljevanja dovoljenj. To vprašanje je bilo postavljeno, ker je Sodišče v zadevi Komisija proti Portugalski⁴¹ razsodilo, da dostop do dejavnosti pregleda vozil ni usklajen z Direktivo 96/96.

48. Predložitveno sodišče s četrtem vprašanjem posebej sprašuje, ali je skladno s členoma 10 in 14 Direktive o storitvah ali, podredno, členom 49 PDEU, da nacionalna zakonodaja določa nekatere zahteve glede najmanjše razdalje in tržne moči zaradi zagotavljanja primerne ozemelske pokritosti, povečanja kakovosti storitve in spodbujanja konkurenčnosti med izvajalci storitev. Te zahteve omejujejo število razpoložljivih dovoljenj in, kot je bilo potrjeno na obravnavi, zagotavljajo *de facto* ozemelsko zaščito za imetnike dovoljenj.

49. Na ti vprašanji bom odgovoril skupaj, ker sta povezani. Zaradi razlogov, navedenih v točki 37, bom obe vprašanji obravnaval z vidika svobode ustanavljanja.

1. Sistem podeljevanja dovoljenj kot tak

50. Nobenega dvoma ni, da lahko države članice pri urejanju dejavnosti TPV uporabijo upravni sistem podeljevanja dovoljenj.

39 — Sklicujem se zlasti na člen 79(1)(c) odredbe št. 30/2010, ki ga je v svojih stališčih navedla družba OCA. Tribunal Supremo je v odgovoru na zahtevo Sodišča za podrobnejše podatke navedlo, da lokalni organ, naveden v zadevni določbi (Agencia Catalana de Seguridad Industrial), nikoli ni bil ustanovljen in zato ni izdal nobenih smernic. Vendar se predložitveno sodišče sklicuje na priročnik, omenjen v naslednji opombi, ki ga je izdala španska osrednja uprava.

40 — Glej *Manual de procedimiento de inspección de las estaciones I.T.V.*, januar 2012, str. 11, ki navaja, da „[č]e, v primeru neuspešnega tehničnega pregleda, vozilo kaže take pomanjkljivosti, da bi njegova uporaba lahko pomenila tveganje za njegove uporabnike ali druge uporabnike javnih cest, center za TPV označi pomanjkljivost za zelo hudo (ZHP) in pregled za neuspešen“ (moj poudarek).

41 — EU:C:2009:651, točka 26.

51. Kot je bilo omenjeno, je Sodišče razsodilo, da Direktiva 96/96 ne ureja dostopa do navedene dejavnosti. To se s sprejetjem Direktive 2009/40 ni spremenilo. Ker niti dostop do dejavnosti TPV niti varnost v cestnem prometu na splošno nista bila usklajena, ju lahko države članice uredijo tako, kot se jim zdi najprimerneje.⁴² Člen 2 obeh direktiv to izrecno potrjuje, saj navaja, da tehnične preglede lahko opravljajo organizacije ali ustanove, ki jih imenuje in neposredno nadzira država, *vključno z ustrezno pooblaščenimi zasebnopravnimi organizacijami*.

52. Vendar mora pri tem nacionalni upravni sistem podeljevanja dovoljenj spoštovati pravo Unije, zlasti člen 49 PDEU.

53. Člen 49 PDEU prepoveduje omejitve svobode ustanavljanja, to je vse nacionalne ukrepe, ki bi lahko državljanke Unije ovirali pri izvrševanju svobode ustanavljanja, ki je zagotovljena s Pogodbo, ali ki bi bili za izvrševanje svobode ustanavljanja manj privlačni. Pojem „omejitev“ vključuje ukrepe države članice, ki čeprav veljajo brez razlikovanja, vplivajo na dostop podjetij iz drugih držav članic do trga in tako ovirajo trgovino v Skupnosti.⁴³

54. V to kategorijo spadajo predvsem predpisi, ki dostop izvajalca iz druge države članice pogojujejo z izdajo predhodnega dovoljenja, saj lahko ovirajo izvajanje svobode ustanavljanja tega ponudnika s tem, da preprečujejo svobodno izvajanje njegovih dejavnosti prek stalne poslovne enote.⁴⁴

55. Obravnavani katalonski sistem podeljevanja dovoljenj vključuje sistem predhodne avtorizacije, ki omejuje ustanavljanje agencij, podružnic ali hčerinskih družb – vprašanje, ki je posebej navedeno v členu 49 PDEU. Tribunal Supremo meni, da ta pravila omejujejo število izvajalcev dejavnosti TPV. Tako bi lahko sistem državljane Unije, ki želijo izvajati dejavnost TPV, oviral pri izvrševanju svobode ustanavljanja, ali povzročil, da bi bilo izvrševanje svobode ustanavljanja zanje manj privlačno, in torej vključuje omejitev v smislu člena 49 PDEU.

56. V skladu z doktrino iz sodbe Gebhard morajo omejitve izpolnjevati štiri pogoje, da bi bile skladne s pravom Unije: uporabljene morajo biti nediskriminatorno, utemeljene morajo biti z nujnimi razlogi v splošnem interesu, biti morajo primerne za zagotavljanje uresničitve zastavljenega cilja in ne smejo presegati tega, kar je nujno za doseganje tega cilja.⁴⁵

57. Katalonski sistem podeljevanja dovoljenj ni diskriminatoren (vsaj ne očitno), saj ne omejuje svobode gospodarskih subjektov, ustanovljenih v drugih državah članicah, da ustanovijo agencije ali druge poslovalnice v Kataloniji.⁴⁶ Zato je edino vprašanje, ki se postavlja, ali je to utemeljeno in sorazmerno.

42 — Glej v tem smislu sodbo Nasiopoulos, C-575/11, EU:C:2013:430, točka 20 in navedena sodna praksa. Glej tudi po analogiji sodbo Komisija/Italija, C-110/05, EU:C:2009:66, točka 61.

43 — Glej sodbo Soa Nazionale Costruttori, C-327/12, EU:C:2013:827, točka 45 in navedena sodna praksa.

44 — Glej sodbo Ottica New Line, C-539/11, EU:C:2013:591, točka 26 in navedena sodna praksa.

45 — Glej sodbi Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, točka 37, in v tem smislu sodbo Komisija/Portugalska, C-438/08, EU:C:2009:651, točka 46.

46 — Glej v tem smislu sodbo Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, točka 34.

58. Tribunal Supremo se v zvezi s tem sklicuje na preambulo odredbe št. 45/2010.⁴⁷ Na podlagi predhodnega mnenja, da sam cilj večje varnosti v cestnem prometu ne more utemeljiti določitve izpodbijanih zahtev, se navedeno sodišče sprašuje, ali lahko drugi nujni razlogi pomenijo zadostno utemeljitev⁴⁸ in ali so take zahteve skladne z načelom sorazmernosti.

59. Zdi se, da stranke, ki so nastopile pred Sodiščem, razen družbe OCA, švedske vlade in – glede izpodbijanih zahtev – Komisije, menijo, da je obravnavana katalonska pravila mogoče utemeljiti že z varnostjo v cestnem prometu.

60. Nobenega dvoma ni, da je varnost v cestnem prometu v sodni praksi Sodišča nujni razlog v splošnem interesu.⁴⁹ Enako velja tudi za cilja visoke kakovosti storitve za prejemnike⁵⁰ in neizkrivljene konkurence, katerih končni namen je varstvo potrošnika.⁵¹ Glede cilja zagotavljanja primerne pokritja in ozemeljske razporeditve posameznega proizvoda ali storitve se mi zdi, da je to bolj sredstvo kot pa namen sam po sebi, saj mora obravnavani proizvod ali storitev izkazovati značilnosti bistvenega pomena.⁵²

61. Torej, ker je mogoče predvidevati, da TPV na splošno prispevajo k varnosti v cestnem prometu,⁵³ bi morali katalonski sistem podeljevanja dovoljenj najprej preučiti s tega vidika.

62. Sorazmernosti izpodbijanega sistema podeljevanja dovoljenj v povezavi z zadanim ciljem torej ni mogoče oceniti abstraktno, temveč je ocena odvisna od posebnih okoliščin, povezanih s sistemom.⁵⁴ Čeprav ima končno besedo predložitevno sodišče, lahko Sodišče poda navodila, ki bi sodišču omogočila, da razsodi o sporu.⁵⁵ Zato bom izpodbijane zahteve podrobneje preučil.

2. Skladnost izpodbijanih zahtev s členom 49 PDEU

63. Za začetek moram poudariti, da ima Sodišče na voljo zelo skope informacije o stanju pred reformo – do katere je v Kataloniji prišlo s sprejetjem zakona št. 12/2008 in izpodbijanih odredb – in po njej. Dejansko iz razpršenih delov informacij v predložitveni odločbi⁵⁶ (in iz obravnave) izhaja le, da je bil katalonski sistem za TPV prej koncesijsko zasnovan z nekaterimi uveljavljenimi izvajalci storitev in da trenutni sistem vključuje podeljevanje upravnih dovoljenj po razpisnem postopku. Vendar

47 — V zadevni preambuli je navedeno: „[...] Ponudbo storitev [TPV] je treba prilagoditi obstoječim potrebam tako v zvezi s pokritostjo trenutno deficitarnih območij, da bi se ta storitev približala uporabnikom, kot tudi zato, da se zmanjša pomanjkanje obstoječe storitve na območjih, ki jih pokrivajo centri za [TPV], ki so zasičeni in ki imajo daljše čakalne vrste. [...] Pri storitvi [TPV] se je treba zaradi njenih ozemeljskih značilnosti izogniti temu, da bi se ponudba iz razlogov, povezanih zgolj z donosnostjo storitev, pretirano osredotočila na neko območje na škodo drugih območij, ki zaradi manjšega voznega parka ostajajo nepokrita v škodo uporabnikov. Po drugi strani bi lahko na območjih, na katerih je zaradi gostote vozil povpraševanje večje, večja koncentracija centrov povzročila, da bi si izvajalci konkurirali tako, da bi znižali raven zahtev in posledično zmanjšali kakovost storitve.“

48 — Predložitvena odločba posebej omenja potrebo po zagotovitvi ustreznega ozemeljskega pokritja, visoki kakovosti storitve in učinkoviti konkurenci, vendar opozarja tudi na sodno prakso Sodišča v zvezi z varstvom javnega zdravja, okolja in potrošnikov.

49 — Glej Komisija proti Portugalski, C-438/08, EU:C:2009:651, točka 48 in navedena sodna praksa.

50 — Glej v tem smislu sodbo Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, EU:C:2006:208, točka 38 in navedena sodna praksa.

51 — Glej v tem smislu sodbo Essent in drugi, C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, točka 58 in navedena sodna praksa.

52 — Glede zdravstvenih ustanov in dobaviteljev medicinskih in farmacevtskih proizvodov glej med drugim sodbi Blanco Pérez in Chao Gómez, C-570/07 in C-571/07, EU:C:2010:300, točka 70, in Venturini, od C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:791, točka 46. Glede optikov glej previdneje sodbo Ottica New Line, C-539/11, EU:C:2013:591, točka 43. Nasprotno Sodišče v zvezi z velikimi prodajnimi objekti ni dovolilo minimalnih zahtev glede prebivalstva, glej sodbo Komisija/Španija, C-400/08, EU:C:2011:172, točke od 80 do 83. V sodbi Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, se je za zahtevo glede najmanjše razdalje objektov za distribucijo goriva zatrjevalo, da spodbuja javno zdravje (glej točke 47 in od 52 do 54). Tudi to je bilo odklonjeno.

53 — V skladu z uvodno izjavo 2 v preambuli Direktive 2009/40: „[v] okviru skupne prometne politike naj promet nekaterih vozil v Skupnosti poteka v najbolj ugodnih razmerah za varnost in konkurenčne pogoje med prevozniki v državah članicah“.

54 — Glej v tem smislu sodbo Komisija/Španija, C-400/08, EU:C:2011:172, točki 75 in 76.

55 — Glej v tem smislu sodbo Ottica New Line, C-539/11, EU:C:2013:591, točki 48 in 49 in navedena sodna praksa.

56 — Predložitvena odločba se med drugim sklicuje na člen 37(2) zakona št. 12/2008, v skladu s katerim se v primeru, da katalonska vlada omeji število centrov in pregledovalnih mest za TPV, uvedejo javni postopki zbiranja konkurenčnih ponudb. Iz predložitvene odločbe tudi izhaja, da je Tribunal Superior de Justicia razveljavilo nekatere določbe odredbe št. 30/2010, saj je podeljevanje dovoljenj uveljavljenim izvajalcem storitev v skladu s prehodno ureditvijo, ne da bi jim bilo treba oddati ponudbo, v primerjavi z novimi ponudniki pomenilo diskriminacijo.

predložitvena odločba ne opisuje razpisne dokumentacije, meril za dodelitev in njihovega tehtanja ter ne razkriva nobenih materialnih podatkov (na primer glede števila dovoljenj). To vedno vpliva na kakovost odgovora, za katerega je zaprosilo predložitveno sodišče, zato so splošne pripombe, navedene zgoraj v zvezi s tretjim odgovorom, še toliko bolj upoštevne.⁵⁷ Še več, zaradi tega pomanjkanja informacij ostajajo nekatera protislovja nerazložena.

64. *Prvo* protislovje je pojmovanje, da se varnost v cestnem prometu nekako bolje zagotavlja z nalaganjem zahtev za podeljevanje dovoljenj, vključno z najmanjšo razdaljo med centri za TPV. Take zahteve bi prej omejile dostop do centrov za TPV in bi bile zato v nasprotju s ciljem varnosti v cestnem prometu. *Drugo* protislovje je, glede na spodaj navedene pripombe, da se pri urejanju gospodarske dejavnosti, kot so TPV, nekako daje prednost centralnemu načrtovanju pred pogoji odprtega trga. *Tretje* protislovje je, da so zahteve domnevno namenjene temu, da se uporabniku olajša dostop do TPV ter s tem spodbudi in poveča lastnikovo skladnost s predpisi. Vendar zagotavljanje skladnosti – povedano drugače, izvrševanje veljavnih pravil – ni nekaj, za kar bi morali poskrbeti lastniki, temveč organi oblasti. Reševanje navedenega problema, za kar so izključno odgovorni organi oblasti, z omejevanjem dostopa do dejavnosti TPV se zdi nerazumno.

65. Če si zdaj najprej pogloblje pogledamo *zahtevo glede razdalje*, je obravnavana zadeva videti precej drugačna od zadev, v katerih je Sodišče razsodilo, da so zahteve glede minimalne razdalje skladne s svobodo ustanavljanja. Kot je navedeno v točki 60, je videti, da je Sodišče minimalne zahteve glede razdalje potrdilo le, če zagotavljajo dostop do proizvoda ali storitve, ki ima značilnosti bistvenega pomena.

66. Za primer vzemimo zadevo Venturini,⁵⁸ v kateri je Sodišče dopustilo pravilo, v skladu s katerim so le lekarne, ustanovljene v skladu z „nacionalno shemo“ (ki je določala zahtevo glede najmanjše razdalje med njimi), imele pravico prodajati zdravila na recept, vključno s tistimi, ki jih plača kupec. V nasprotnem primeru bi bilo mogoče predvideti, da se lekarne morda ne bodo želele ustanavljati na manj poseljenih območjih sheme, zaradi močne konkurence za delež donosnega trga zdravil na recept, ki jih plača kupec, iz lekarn in trgovin s parafarmaceutskimi izdelki. To pa bi lahko povzročilo vrzel na ne tako donosnem trgu za zdravila na recept, ki jih kupcu ni treba plačati. Povedano drugače, navedena zadeva je vključevala *tržno pomanjkljivost* glede pomembnejšega trga, ki bi jo – vsaj deloma – lahko odpravili z ureditvijo.

67. Nasprotno, v obravnavani zadevi je uporaba storitev, ki izhajajo iz dejavnosti TPV, po zakonu *obvezna* (če naj bi se vozilo dejansko še naprej uporabljalo) in *ponavljajoča se*.⁵⁹ To pomeni, da lahko imetniki centrov za TPV enostavno, brez poseganja države ugotovijo, kolikšno je povpraševanje. Dejavnost je lahko donosna celo na odročnih in redko poseljenih območjih – če je območje zajetja dovolj veliko. Torej ni nikakršnih znakov tržne pomanjkljivosti. Dejansko Sodišče ni prejelo nikakršnih zanesljivih informacij, na podlagi katerih bi lahko sklepalo, da se noben izvajalec dejavnosti ne bi odločil za lokacijo na takem območju, če ne bi bilo take zahteve glede razdalje. To je podprto z dejstvom, da – kot je bilo navedeno na obravnavi – katalonski organi imetnikov centrov za TPV ne morejo prisiliti, naj svoje centre ustanavljajo na redko poseljenih območjih.

68. Po drugi strani ne bi izključil dejstva, da bi zahteva glede razdalje lahko včasih razširila območje dostopa uporabnikov do centrov za TPV in povečala možnost skladnosti. V tem smislu bi lahko, vsaj deloma, prispevala k cilju večje varnosti v cestnem prometu. Ker pa se od imetnikov centrov za TPV ne more zahtevati, da svoje centre ustanavljajo na manj donosnih območjih, dvomim, da bo zahteva glede razdalje zagotovila pomembne pozitivne učinke. V vsakem primeru niso bile predložene nobene zanesljive informacije v zvezi s tem vprašanjem.

57 — Komisija je v pisnih stališčih dejansko navedla, da predložitvena odločba ni bila dovolj podrobna, da bi omogočila oceno skladnosti katalonske ureditve TPV s členom 49 PDEU. Na obravnavi pa je Komisija dalje zatrjevala, da ta ureditev ni bila skladna z navedeno določbo.

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

59 — Glej člen 1(2) Direktive 2009/40 in Prilogo 1.

69. Generalidad je na obravnavi navedla primer lokalne upravne enote (*comarca*), ki je imela prej na voljo samo en center za TPV. Po izvedenem razpisnem postopku je bilo dovoljenje podeljeno še enemu izvajalcu dejavnosti, kar je vodilo v boljšo stopnjo skladnosti TPV v navedeni *comarci*. To je sicer pohvalno, vendar zakaj bi bilo trg z mnogo regulativnimi nepravilnostmi bolje nadomestiti s trgom, ki jih ima manj? Glede na zgoraj navedene značilnosti TPV ne vidim razloga, zakaj ne bi mogli povsem brez takega načrtovanja – torej če bi se odločili za trg brez omejenega dostopa – doseči enakega cilja, vendar z manj naprezanja.

70. Zato kljub širokemu polju proste presoje, ki ga imajo države članice glede vprašanja, ali ukrep presega, kar je nujno potrebno za zagotovitev varnosti v cestnem prometu,⁶⁰ priznam, da dvomim, ali je zahteva glede najmanjše razdalje, kot je obravnavana, primerna za doseg navedenega cilja. V zvezi s tem bi rad poudaril, da so nacionalna organizacijska pravila primerna za uresničevanje zadanega cilja, le če je z njimi resnično zagotovljeno dosledno in sistematično uresničevanje tega cilja.⁶¹ Vendar glede na pomanjkanje informacij, omenjeno v točki 63 zgoraj, menim, da sodišče o tej zadevi ne more razsoditi. Zdi se mi, da je predložitveno sodišče primernejše za odločanje o sorazmernosti te zahteve glede podeljevanja dovoljenj, ob ustreznem upoštevanju načina izbire imetnikov centrov za TPV v praksi.

71. Če se zdaj lotimo *zgornje meje 50-odstotnega tržnega deleža*, naj bi ta zahteva odvrčala od presežne koncentracije storitev TPV na strani ponudbe, ker bi to lahko pomenilo tveganje, da se poslabša kakovost storitev TPV glede na njihovo obvezno naravo – oziroma taka nekako je argumentacija.

72. Družba OCA in švedska vlada trdita, da zahteva glede posedovanja tržnega deleža sledi izključno gospodarskemu cilju, ki v skladu z ustaljeno sodno prakso ne more pomeniti nujnega razloga v splošnem interesu.⁶² Predložitveno sodišče in družba OCA se tukaj sklicujeta na poročilo, ki ga je izdal Autoridad Catalana de la Competencia⁶³ (katalonski organ za varstvo konkurence), v skladu s katerim so posledica obravnavane zakonodaje verjetno neutemeljene ovire za nove ponudnike na trgu.

73. Odkrito povedano ne vem, kako določitev največjega tržnega deleža spodbuja varnost v cestnem prometu. Povezave med obema enostavno ni. Namesto tega se zastavlja vprašanje, ali je namen določitve največjega tržnega deleža zares zagotoviti višjo raven kakovosti storitev za stranke in potrošnike – kar pomeni nujni razlog (glej točko 60 zgoraj) – ali pa je razlog zanj bolj gospodarski, da se manjše trgovce zaščiti pred obsežnimi prevzemi. Najnovejša sodna praksa kaže, da je Sodišče upravičeno previdno glede poseganja držav članic v svobodo ustanavljanja s podrobno ureditvijo glede določene sestave trga ali konkurenčnega položaja, med drugim pod pretvezo zagotavljanja visoke kakovosti storitev za stranke in potrošnike.⁶⁴

74. V zadevi Komisija/Španija pravila, ki so uveljavljala zgornje meje glede tržnega deleža in vpliva na obstoječe male trgovce, nad katerimi ni bilo več mogoče odpreti velikih prodajnih objektov in/ali srednje velikih prodajnih objektov, niso bila upravičena zaradi zagotavljanja varstva okolja, namenov načrtovanja ali varstva potrošnikov, temveč so bila izključno ekonomske narave.⁶⁵ V zadevi Attanasio

60 — Glej v tem smislu sodbo Komisija/Italija, C-110/05, EU:C:2009:66, točki 65 in 66. Glej tudi sodbo Komisija/Španija, C-400/08, EU:C:2011:172, točka 75.

61 — Glej sodbo Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, točka 39 in navedena sodna praksa.

62 — Glej sodbo Komisija/Španija, C-400/08, EU:C:2011:172, točka 75 in navedena sodna praksa.

63 — Poročilo št. IR 7/2010 z dne 31. maja 2010.

64 — Glej sodbo Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, točka 55, v kateri je Sodišče očitno menilo, da je cilj „racionalizacije storitve, ki se opravlja za uporabnike“, zgolj gospodarski. Vendar je omejitev lahko upravičena, če temelji na gospodarskih razlogih, s katerimi se uresničuje cilj v splošnem interesu, glej sodbo Essent in drugi, od C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, točka 52 in navedena sodna praksa.

65 — EU:C:2011:172, točke od 95 do 98. Glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Komisija/Španija, C-400/08, EU:C:2010:588, točki 84 in 85.

Group je Sodišče grajalo zahtevo glede razdalje med novimi bencinskimi črpalkami, ki je ovirala dostop do trga novim subjektom in ni zagotavljala nikakršnih (očitnih) koristi za potrošnike.⁶⁶ Nazadnje, v zadevi Komisija/Portugalska je Sodišče med drugim razveljavilo zahtevo po minimalnem osnovnem kapitalu 100.000 EUR za ustanovitev podjetja za TPV.⁶⁷

75. Celo če predvidevamo, da obravnavani ukrep ne zagotavlja visoke kakovosti storitve za stranke in potrošnike, je treba poudariti, da je vsebina postopka TPV – to je, *osnovna storitev, ki jo kupijo stranke in potrošniki* – usklajena na ravni Unije.⁶⁸ V skladu z različicami, ki jih dopušča sama Direktiva 2009/40, lahko stranke in potrošniki upravičeno pričakujejo enako visoko raven kakovosti, ne glede na zadevni center za TPV.⁶⁹ Zato je to mogoče enačiti z obveznostjo zagotavljanja posebnega rezultata (*obligation de résultat*). Tako bi morala država v primeru, da nekateri imetniki centrov za TPV znižajo kakovost svojih storitev, to naknadno obravnavati v okviru svoje nadzorne vloge. Tovrstna vnaprejšnja zahteva glede največjega tržnega deleža pa dejansko vnaprej predvideva, da izvajalci storitev nad to zgornjo mejo ne zagotavljajo storitve v skladu z direktivo. To je nevezdržno.

76. Vprašanje *elementov, ki spremljajo osnovno storitev TPV, pri kateri lahko pride do kakovostne spremembe*, kot so čakalni časi, je vredno obravnave.⁷⁰ Vendar države članice nimajo enakega polja proste presoje, navedenega v točki 70 zgoraj, glede omejitev, ki so namenjene zagotavljanju visoke kakovosti storitve za stranke in potrošnike. Iz sodne prakse dejansko izhaja, da je treba utemeljitvene razloge podpreti z analizo primernosti in sorazmernosti omejevalnega ukrepa ter dejanskimi dokazi.⁷¹ Poleg tega bi bilo zamude in druge podobne pomanjkljivosti glede kakovosti treba obravnavati naknadno v skladu s posebnimi pogoji za podeljevanje dovoljenj za območja z ozkimi grli, namesto da se na splošno naloži precej nerazložljiva zahteva po največjem tržnem deležu.⁷²

77. Zato ugotavljam, da se z določanjem največjega tržnega deleža krši člen 49 PDEU.

78. Na podlagi povedanega Sodišču predlagam, naj na tretje in četrto vprašanje odgovori, da nacionalno sodišče v skladu s členom 49 PDEU odloči, ali je z zakonom določen sistem podeljevanja dovoljenj, kot je opisan v postopku v glavni stvari, ki ureja dostop do dejavnosti za imetnike centrov za tehnične preglede vozil, primeren za doseganje cilja varnosti v cestnem prometu in ne presega tega, kar je nujno za njegovo doseganje. Vendar navedena določba nasprotuje z zakonom določeni zahtevi po podeljevanju dovoljenj, ki določa posebno omejitev tržnega deleža, ki ga lahko imajo zasebni imetniki centrov za tehnične preglede vozil.

3. Končni preudarek

79. Nazadnje, če se Sodišče ne strinja z mano glede vprašanja, ali naj se storitve TPV označijo za „storitve na področju prevoza“ in, iz istega razloga, glede vprašanja uporabe Direktive o storitvah,⁷³ to po mojem mnenju ne bo bistveno vplivalo na odločitev v tem postopku.

66 — EU:C:2010:133, točka 56.

67 — EU:C:2009:651, točka 53. Res je, da Portugalska ni predložila nobenega prepričljivega argumenta v svojo obrambo, glej točko 49.

68 — Glej Prilogo II k Direktivi 2009/40, primerjaj s členom 1(2) Direktive.

69 — Glej uvodno izjavo 24 Direktive 2009/40, v skladu s katero „[mora] vsaka država članica [...] v okviru svojih pristojnosti zagotoviti, da se tehnični pregledi izvajajo po postopkih in visokih standardih“. Uvodna izjava 5 opisuje ta standard kot „minimalni“.

70 — V uvodni izjavi 4 preambule v Direktivi 2009/40 je navedeno, da „[naj bi bilo] [p]reskušanje [...] razmeroma preprosto, hitro in poceni“.

71 — Glej v tem smislu Komisija/Španija, C-400/08, EU:C:2011:172, točka 83 in navedena sodna praksa.

72 — Glej v tem smislu sodbo Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, točka 54.

73 — Če se TPV ne opredelijo kot storitev na področju prometa, bi spadali pod pojem „storitve“ (in imetniki centrov za TPV pod pojem „ponudnik“), kot je opredeljen v členu 4(1) Direktive o storitvah (Opredeljitve pojmov). Tako bi se navedena direktiva uporabljala v skladu z njenim členom 2(1).

80. Ni treba razpravljati o obsegu uskladitve, ki je posledica Direktive o storitvah.⁷⁴ Dovolj je opozoriti, da se v skladu s členom 1(3) Direktive nacionalne zahteve glede podeljevanja dovoljenj, ki presegajo, kar je dovoljeno v skladu s členom 49 PDEU – kot je navedeno zgoraj – ne morejo izogniti graji z izgovorom, da so usklajene z navedeno direktivo. Še več, zaradi enakih razlogov kot zgoraj ne bi veljala niti izjema, povezana z izvajanjem javne oblasti, iz člena 2(2)(i) Direktive o storitvah.

81. Zato bi za tak primer Sodišču predlagal, naj v preostalem odloči enako, kot je navedeno v točkah od 50 do 78.

IV – Predlog

82. Glede na navedene ugotovitve Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je v zadevi C-168/14 predložilo Tribunal Supremo, odgovori:

- Niti Direktiva 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu niti člen 56 PDEU se ne uporabljata za opravljanje storitev tehničnih pregledov vozil. Vendar dejavnosti tehničnih pregledov vozil spadajo na področje uporabe člena 49 PDEU.
- Možnost zasebnih imetnikov centrov za tehnične preglede vozil, da odredijo onesposobitev vozil, ki imajo take varnostne pomanjkljivosti, da bi njihova uporaba v prometu pomenila neposredno nevarnost, ne pomeni izvajanja javne oblasti v smislu člena 51 PDEU, če nacionalno pravo zahteva naložitev take odredbe kot posledico tehničnega pregleda in, v vsakem primeru, če je uporaba prisilnih ukrepov za umik avtomobila pridržana organom pregona.
- Nacionalno sodišče v skladu s členom 49 PDEU odloči, ali je z zakonom določen sistem podeljevanja dovoljenj, kot je opisan v postopku v glavni stvari, ki ureja dostop do dejavnosti za imetnike centrov za tehnične preglede vozil, primeren za doseganje cilja varnosti v cestnem prometu in ne presega tega, kar je nujno za njegovo doseganje. Vendar navedena določba nasprotuje z zakonom določeni zahtevi po podeljevanju dovoljenj, ki določa posebno omejitev tržnega deleža, ki ga lahko imajo zasebni imetniki centrov za tehnične preglede vozil.

74 — Tukaj bi opozoril na sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevi Rina Services in Rina, C-593/13, EU:C:2015:159, točka 23.