



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
N. WAHL
fremsat den 3. juni 2015¹

Sag C-168/14

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunal Supremo (Spanien))

»Direktiv 2006/123/EF — tjenesteydelser i det indre marked — direktiv 2009/40/EF — teknisk kontrol med motorkøretøjer — regler gældende for tjenesteydelser på transportområdet — etableringsfrihed — virksomhed, som private enheder har fået tilladelse til at udøve — udøvelse af offentlig myndighed — krav vedrørende geografisk beliggenhed og markedsandel«

1. Et velfungerende indre marked forudsætter, at der er tilstrækkelige transportmuligheder, hvilket kræver, at vejsikkerheden prioriteres højt. Den Europæiske Union har således i sin politik opstillet som mål, at der i 2050 skal være nul trafikdræbte².

2. Periodisk teknisk kontrol med motorkøretøjer (herefter »teknisk kontrol med motorkøretøjer« eller »ITV-tjenester« (inspección técnica de vehículos)) har til formål at øge vejsikkerheden. I den foreliggende sag, der bl.a. vedrører spørgsmålet, hvorvidt visse catalanske regler om ITV-tjenester er i overensstemmelse med EU-retten, når denne kontrol foretages af private erhvervsdrivende og ikke af offentlige myndigheder. I denne forbindelse har Tribunal Supremo (Spaniens højesteret) anmodet om vejledning i en række spørgsmål, nemlig i) hvorvidt det såkaldte tjenesteydelsesdirektiv³ finder anvendelse, ii) begrebet »udøvelse af offentlig myndighed« og iii) hvorvidt den catalanske ITV-tilladelsesordning er forenelig med EU-reglerne om fri bevægelighed.

3. Kort sagt er det mit synspunkt, at medlemsstaterne er bedst i stand til at afgøre, *hvorvidt* de vil give private erhvervsdrivende mulighed for at udføre teknisk kontrol med motorkøretøjer, og *hvordan* denne virksomhed skal reguleres, *forudsat* at de overholder EU-retten. I det foreliggende tilfælde er jeg bange for, at EU-retten ikke er blevet overholdt fuldt ud, hvilket jeg vil begrunde nedenfor.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Kommissionens hvidbog af 28.3.2011 (KOM(2011) 144 endelig), »En køreplan for et fælles europæisk transportområde – mod et konkurrencedygtigt og ressourceeffektivt transportsystem«, afsnit 2.5, punkt 9.

3 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12.12.2006 om tjenesteydelser i det indre marked, EUT L 376, s. 36.

I – De retlige rammer

A – EU-retten

1. Tjenesteydelsesdirektivet

4. I henhold til tjenesteydelsesdirektivets artikel 2, stk. 1, (»anvendelsesområde«) finder direktivet anvendelse på tjenesteydelser, der udføres af tjenesteydere, som er etableret i en medlemsstat, dog med visse undtagelser, som er fastlagt i artikel 2, stk. 2. I henhold til artikel 2, stk. 2, litra d), finder direktivet hverken anvendelse på »tjenesteydelser på transportområdet, [...] der falder ind under [EUF-traktatens] afsnit V«, eller, i henhold til artikel 2, stk. 2, litra i), på »virksomhed, som er forbundet med udøvelse af offentlig myndighed, jf. [...] artikel [51 TEUF]«.

5. Tjenesteydelsesdirektivets artikel 3, stk. 3, (»Forbindelse med fællesskabsrettens øvrige bestemmelser«) foreskriver, at medlemsstaterne skal anvende bestemmelserne i direktivet under overholdelse af reglerne om etableringsretten og den frie bevægelighed for tjenesteydelser.

2. Direktiv 2009/40⁴

6. Direktiv 2009/40 blev vedtaget i henhold til artikel 71 EF (nu artikel 91 TEUF) og ophævede direktiv 96/96⁵.

7. Artikel 1, stk. 1, og artikel 2 i direktiv 2009/40 (under overskriften »Almindelige bestemmelser«) bestemmer henholdsvis, at motordrevne køretøjer, der er registreret i en medlemsstat, skal underkastes en periodisk teknisk kontrol i overensstemmelse med direktivet. Denne kontrol skal udøves af medlemsstaten, af offentligt særligt udpegede organisationer, eller af de organer eller virksomheder, der er udpeget af staten, herunder også behørigt autoriserede private organer, som virker under dens direkte tilsyn.

B – Spansk ret

8. I Catalonien regulerer artikel 34-38 i lov nr. 12/2008⁶ periodisk ITV. I henhold til denne lovs artikel 35 har indehaverne af ITV-anlæg bl.a. til opgave at udøve teknisk kontrol med motorkøretøjer og at forhindre benyttelse af motorkøretøjer, som efter deres eftersyn udviser sikkerhedsmangler, som indebærer en umiddelbar fare. Denne lovs artikel 36 opstiller visse krav til disse indehavere, mens artikel 37 vedrører tilladelse til indehaverne. Disse krav uddybes yderligere i dekret nr. 30/2010⁷ og dekret nr. 45/2010 (herefter »de anfægtede dekreter«)⁸.

4 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/40/EF af 6.5.2009 om teknisk kontrol med motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil (omarbejdning) (EUT L 141, s. 12).

5 — Rådets direktiv 96/96/EF af 20.12.1996 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om teknisk kontrol med motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil (EFT 1997 L 46, s. 1).

6 — Ley 12/2008, de 31 de julio, de seguridad industrial (lov af 31.7.2008 om industriel sikkerhed), BOE nr. 204 af 23.8.2008.

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 (dekret nr. 30/2010 af 2.3.2010 om godkendelse af gennemførelsesforordningen af lov nr. 12/2008 af 31.7.2009 om industriel sikkerhed), DOGC nr. 5582 af 8.3.2010.

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 (dekret nr. 45/2010 af 30.3.2010 om godkendelse af den territoriale plan for de nye ITV-anlæg i Catalonien for perioden 2010-2014), DOGC nr. 5600 af 1.4.2010.

9. Især fastsætter artikel 73 i dekret nr. 30/2010, at ITV-anlæg skal overholde den territoriale plan. Desuden bestemmer dette dekrets artikel 74, at en virksomhed (eller virksomhedssammenslutning⁹), der har tilladelse, højst må have en markedsandel på 50%¹⁰. Endvidere opstiller artikel 75 mindsteafstande mellem ITV-anlæg, som er godkendt for den samme virksomhed eller virksomhedssammenslutning¹¹.

II – De faktiske omstændigheder, proceduren og de præjudicielle spørgsmål

10. Den 5. maj 2010 indgav OCA Inspección Técnica de Vehículos SA (herefter »OCA«), en indehaver af et ITV-anlæg, stævning til justitskontoret for Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Cataloniens højesteret) med henblik på domstolsprøvelse af de anfægtede dekreter. OCA's hovedpåstand var og er, at de betingelser, der er knyttet til ITV-tilladelsesordningen, tilsidesætter tjenesteydelsesdirektivet og artikel 49 TEUF.

11. Fire andre indehavere af ITV-anlæg, nemlig Grupo Itevelesa SL (herefter »Itevelesa«), Applus Iteuve Technology (herefter »Applus«), Certio ITV SL (herefter »Certio«), Asistencia Técnica Industrial SAE (herefter »ATI«) samt Generalidad de Cataluña (herefter »Generalidad«), har afgivet indlæg til støtte for de anfægtede dekreters lovlighed.

12. Ved dom af 25. april 2012 tiltrådte Tribunal Superior de Justicia de af OCA nedlagte påstande og fastslog, at tilladelsesordningen ikke var i overensstemmelse med den spanske lovgivning til gennemførelse af tjenesteydelsesdirektivet. Denne ret annullerede følgelig en række bestemmelser i dekret nr. 30/2010 samt dekret nr. 45/2010 i dets helhed.

13. Generalidad iværksatte ikke appel til prøvelse af denne dom ved den forelæggende ret. Det gjorde imidlertid de fire øvrige indehavere af ITV-anlæg. Den 15. januar 2014 anmodede Generalidad den forelæggende ret om at indrømme Generalidad status som sagsøgt i appelsagen. Tribunal Supremo imødekom denne anmodning den 20. januar 2014.

14. Tribunal Supremo er for det første i tvivl om fortolkningen af begrebet »tjenesteydelser på transportområdet«. For det andet har denne ret anmodet om vejledning i spørgsmålet om, hvorvidt indehaverne af ITV-anlæg skal karakteriseres som »offentlige myndigheder«. Endelig rejser den forelæggende ret tvivl med hensyn til selve muligheden for at gøre brug af en tilladelsesordning for ITV-tjenester samt visse krav inden for denne ordning, bl.a. vedrørende mindsteafstande og markedsandele (herefter »de anfægtede krav«). I lyset heraf er den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt de anfægtede dekreter er i overensstemmelse med EU-retten, og har besluttet at udsætte sagen og henvise følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»1) Udelukker artikel 2, stk. 2, litra d), i [tjenesteydelsesdirektivet] teknisk kontrol med motorkøretøjer (inspección técnica de vehículos, herefter »ITV-tjenester«) fra dette direktivs anvendelsesområde, når den i henhold til nationale bestemmelser udføres af private virksomheder under en medlemsstats myndigheders tilsyn?

9 — I henhold til artikel 36, litra b), i lov nr. 12/2008 er begrebet »virksomhed eller virksomhedssammenslutning« med henblik på denne lov defineret i en anden spansk lov. Den forelæggende ret har ikke anset det for nødvendigt at oplyse Domstolen om definitionen af dette begreb i henhold til national ret.

10 — En indehavers markedsandel fastsættes ud fra det antal kontrollinjer, som er tilladt for faste ITV-anlæg, og som indehaveren besidder i forhold til det samlede eksisterende antal linjer i Catalonien (jf. artikel 74, stk. 2, i dekret nr. 30/2010).

11 — Disse mindsteafstande er – i store træk – 4 km i kommuner med mere end 30 000 indbyggere, 20 km i den øvrige del af Cataloniens område og 10 km i blandede tilfælde. Ved anlæg, som allerede var i drift, da dekret 45/2010 trådte i kraft, kan disse afstande reduceres med op til 20%.

- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende (dvs. hvis ITV-tjenester principielt falder inden for anvendelsesområdet for [tjenesteydelsesdirektivet], spørges, om udelukkelsesgrunden i direktivets artikel 2, stk. 2, litra i), finder anvendelse, eftersom de private virksomheder, der leverer tjenesteydelsen, som beskyttende foranstaltning har mulighed for at beslaglægge de køretøjer, som udviser sådanne sikkerhedsmangler, at deres anvendelse indebærer en umiddelbar fare?
- 3) Såfremt [tjenesteydelsesdirektivet] finder anvendelse på ITV-tjenester, spørges, om direktivet, sammenholdt med artikel 2 i [direktiv 2009/40/EF] (eller med den analoge bestemmelse i det forudgående direktiv 96/96/EF), skal fortolkes således, at det i alle tilfælde er muligt at betinge disse aktiviteter af en forudgående administrativ tilladelse? Påvirkes svaret af konstateringerne i præmis 26 i [Domstolens] dom [Kommissionen mod Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651]?
- 4) Er en national lovgivning, hvorved antallet af tilladelser til ITV-anlæg er underlagt indholdet af en territorial plan, hvori den kvantitative begrænsning bl.a. begrundes med et ønske om at sikre en passende territorial dækning, sikre kvaliteten i ydelsen og fremme konkurrencen mellem de økonomiske aktører, idet der med henblik herpå inkluderes elementer om økonomisk planlægning, forenelig med [tjenesteydelsesdirektivets] artikel 10 og 14 [...] – og såfremt dette direktiv ikke finder anvendelse, EF-traktatens artikel 43 (nu artikel 49 [TEUF])?«

15. I henhold til procesreglementets artikel 101 anmodede Domstolen i skrivelse af 28. januar 2015 den forelæggende ret om at præcisere visse spørgsmål vedrørende den gældende nationale lovramme før den 24. februar 2015. Ved skrivelse af 23. februar 2015 forelagde Tribunal Supremo Domstolen de pågældende oplysninger.

16. Der blev indgivet skriftlige indlæg af OCA, Itevelesa, Applus, Certio, ATI, Generalidad, den spanske og svenske regering samt Kommissionen. OCA, Itevelesa, Applus, Certio, ATI, Generalidad, den spanske regering, Irland og den svenske regering samt Kommissionen deltog i retsmødet den 19. marts 2015, hvor de afgav mundtlige indlæg.

III – Retlig bedømmelse

A – Spørgsmål 1: spørgsmålet, om tjenesteydelsesdirektivet finder anvendelse

17. Spørgsmål 1 beskrives af Tribunal Supremo som det »centrale spørgsmål«. Tribunal Supremo ønsker nærmere bestemt oplyst, hvorvidt ITV-tjenester er en »tjenesteydelse på transportområdet«. Som nævnt udelukker tjenesteydelsesdirektivets artikel 2, stk. 2, litra d), sådanne tjenesteydelser fra sit anvendelsesområde, og de er (nu) i stedet omfattet af EUF-traktatens afsnit VI. Dette gengiver den regel, der er fastsat i artikel 58, stk. 1, TEUF¹².

18. Som det vil fremgå, er dette spørgsmål rent faktisk ikke udslagsgivende for afgørelsen af hovedsagen. Da det kan have betydning for fremtidige sager, vil jeg imidlertid behandle det i dets helhed.

12 — I henhold til tjenesteydelsesdirektivets artikel 3, stk. 3 – der kodificerer princippet om, at trinlavere retskilder bør fortolkes i overensstemmelse med trin højere kilder (jf. i denne henseende dom *Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl.*, C-305/05, EU:C:2007:383, præmis 28) – skal artikel 2, stk. 2, litra d), fortolkes i overensstemmelse med artikel 58, stk. 1, TEUF.

19. Først og fremmest er det vigtigt at påpege, at anvendelsen af principperne om den frie udveksling af tjenesteydelser i henhold til traktaterne, på grund af transportområdets særlige karakter, skal opnås med indførelsen af en fælles transportpolitik¹³. Bestemmelserne om den fælles transportpolitik gør dog på ingen måde disse fundamentale regler uanvendelige, men har tværtimod til formål at iværksætte og fuldbyrde reglerne om den frie udveksling af tjenesteydelser ved fælles handlinger¹⁴.

20. EUF-traktatens afsnit VI definerer ikke, hvad der udgør en tjenesteydelse på transportområdet. I mangel af en generel definition i primærretten findes specifikke definitioner i den sekundære ret, der er vedtaget i henhold til EUF-traktatens afsnit VI, om tjenesteydelser, der falder ind under anvendelsesområdet for disse områder af lovgivningen.

21. Hvad angår den foreliggende sag harmoniserer direktiv 96/96 ganske vist bestemmelserne om teknisk kontrol med motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil, men det »indeholder [...] ingen bestemmelser om reglerne vedrørende *adgangen* til at drive bilsynsvirksomhed«¹⁵. Dette gælder også for direktiv 2009/40. Med andre ord er retten til at etablere sig som indehaver af et anlæg til teknisk kontrol med motorkøretøjer – i modsætning til de materielle regler, der gælder for selve kontrollen – ikke harmoniseret ved direktiv 2009/40. Dette gælder i endnu højere grad for tjenesteydelser, der tilbydes som led i denne virksomhed. Hvis teknisk kontrol med motorkøretøjer skal karakteriseres som en »tjenesteydelse på transportområdet« som omhandlet i artikel 58, stk. 1, TEUF, ville det heraf kunne konkluderes, at EU-retten på nuværende tidspunkt ikke sikrer den frie udveksling af tjenesteydelser, der består i teknisk kontrol med motorkøretøjer¹⁶.

22. Som følge heraf bør begrebet en »tjenesteydelse på transportområdet« fortolkes med omtanke. Dette gælder især hvad angår tjenesteydelser, som kun er tilfældigt, underordnet eller endog perifert knyttet til transport. Men betyder det, at man bør anlægge et decideret snævert syn på dette begreb? Dette er et vigtigt spørgsmål. I betragtning af at reglerne om den fælles transportpolitik *iværksætter og fuldbyrder* reglerne om den frie udveksling af tjenesteydelser (jf. punkt 19 ovenfor), ville det efter min mening være problematisk at gå så vidt som til at fortolke EUF-traktatens afsnit VI – selv på baggrund af artikel 58, stk. 1, TEUF – som en »undtagelse« fra reglerne om den frie bevægelighed, som folgeligt skal fortolkes snævert¹⁷.

23. Flertallet af de parter, der har afgivet indlæg, har hævdet, at teknisk kontrol med motorkøretøjer fremmer transportsikkerheden, et politikområde, som er udtrykkeligt omtalt i artikel 91, stk. 1, litra c), TEUF. Disse parter har henvist til, at direktiv 96/96, 2009/40 og 2014/45¹⁸ blev vedtaget i henhold til artikel 71 EF (eller denne bestemmelses efterfølger). Således indikerer EU-lovgivers fremgangsmåde givetvis, at teknisk kontrol med motorkøretøjer udgør tjenesteydelser på transportområdet.

24. Selv om jeg er lydhør over for disse argumenter, vil jeg tillade mig at gøre opmærksom på for det første, at en argumentation, der er baseret på et direktivs retsgrundlag, ikke kan være afgørende, når dette direktiv kun harmoniserer *indholdet* af den pågældende tjenesteydelse, men ikke den faktiske levering af tjenesten (*adgang*). For det andet er grundene til, at der vedtages lovgivningsforanstaltninger i henhold til EUF-traktatens afsnit VI ikke altid tydelige eller sammenhængende. Som eksempel er reglerne om køretid og hvileperioder vedtaget i henhold til

13 — Jf. dom Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, præmis 30).

14 — Jf. dom Kommissionen mod Frankrig (167/73, EU:C:1974:35, præmis 25).

15 — Jf. dom Kommissionen mod Portugal (C-438/08, EU:C:2009:651, præmis 26, min fremhævelse).

16 — Jf., mutatis mutandis, dom Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, præmis 31 og 32).

17 — I sit forslag til afgørelse Kommissionen mod Grækenland (C-251/04, EU:C:2006:565, punkt 28 og 29) accepterede generaladvokat Sharpston tilsyneladende, at begrebet »tjenesteydelse på transportområdet« skulle fortolkes snævert. Vedrørende en mere helhedsorienteret tilgang jf. generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse Yellow Cab Verkehrsbetriebs (C-338/09, EU:C:2010:568, fodnote 10). Mere tøvende, jf. C. Barnard, »Unravelling the Services Directive«, 45 *Common Market Law Review*, [2008] 2, s. 341.

18 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/45/EU af 3. april 2014 om periodisk teknisk kontrol med motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil og om ophævelse af direktiv 2009/40/EF (EUT L 127, s. 51).

artikel 71 EF¹⁹, mens dette ikke er tilfældet hvad angår dyretransport²⁰. Begge områder drejer sig unægtelig om transport. Set på denne baggrund mener jeg ikke, at retsgrundlaget for en specifik EU-lovgivning kan være den eneste udslagsgivende faktor med hensyn til, hvad der udgør en tjenesteydelse på transportområdet²¹.

25. Teknisk kontrol med motorkøretøjer udgør givetvis ikke en egentlig transportydelse, men en underordnet eller sekundær ydelse i forhold hertil. På grund af deres underordnede karakter i forhold til egentlig transport bliver sådanne tjenesteydelsers status uklar. Et eksempel er dom Bowden m.fl.²², hvor Domstolen vedrørende et direktiv om arbejdstid, som ikke fandt anvendelse på vejtransport, fastslog, at kontorpersonale, der arbejdede i en virksomhed med udbringning af pakker, hørte til denne sektor. Den pågældende sag vedrørte en arbejdsretlig tvist, og på grund af dens specifikke karakter mener jeg dog ikke, at man kan lægge for meget i denne dom.

26. Nu henviser artikel 58, stk. 1, TEUF til »tjenesteydelser på transportområdet«, hvilket jeg opfatter som et noget bredere anvendelsesområde end »transporttjenester«. Det omfatter i højere grad – i hvert fald inden for visse grænser – underordnede eller sekundære tjenesteydelser i forhold til transport.

27. Visse af betragtningerne til tjenesteydelsesdirektivet kaster yderligere lys over spørgsmålet. På den ene side forklarer 21. betragtning – der omtaler det noget snævrere begreb »transporttjenester« – at de omfatter »bytransport, hyrevogns- og ambulancekørsel og havnetjenester« og »bør udelukkes fra [tjenesteydelsesdirektivets] anvendelsesområde«. På den anden side nævner 33. betragtning udtrykkeligt, at »[d]e tjenesteydelser, der er omfattet af dette direktiv, vedrører mange former for virksomhed i konstant udvikling, herunder forretningsservice som f.eks. [...] *biludlejning og rejsebureauer*«²³.

28. På baggrund af disse oplysninger og i mangel af en klar definition i retsakterne mener jeg, at en »tjenesteydelse på transportområdet« skal bestå i eller være snævert forbundet med den fysiske handling at flytte personer eller varer fra ét sted til et andet ved brug af et køretøj, luftfartøj eller søfartøj. Hvis den pågældende tjenesteydelse ikke primært involverer egentlig transport, betyder den omstændighed alene, at den på en eller anden måde kan knyttes til transport, ikke i sig selv, at den bør karakteriseres som sådan. Dette ville medføre en risiko for, at tjenesteydelsesdirektivets artikel 2, stk. 2, litra d), fik et for vidt anvendelsesområde, og at direktivet blev berøvet sit formål. Et, måske indlysende, eksempel kan være de almindelige forbrugsmæssige tjenesteydelser, f.eks. en hæle- og nøglebar, der typisk tilbydes på en befærdet hovedbanegård, men som ikke er knyttet til transport.

29. Denne tankegang bør dog ikke fejlagtigt opfattes som en anbefaling af et snævert syn på begrebet »tjenesteydelse på transportområdet«. At dømme ud fra ordlyden af artikel 91, stk. 1, TEUF kan visse faktorer nemlig knytte en tjenesteydelse, som ikke i sig selv involverer transport, til transportområdet, fordi den har vital betydning for transport. Transportsikkerhed er tilsyneladende netop sådan en faktor, da formålet hermed er at forbedre transporten for alle.

19 — Jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 561/2006 af 15.3.2006 om harmonisering af visse sociale bestemmelser inden for vejtransport og om ændring af Rådets forordning (EØF) nr. 3821/85 og (EF) nr. 2135/98 samt ophævelse af Rådets forordning (EØF) nr. 3820/85 (EUT L 102, s. 1).

20 — Jf. Rådets forordning (EF) nr. 1/2005 af 22.12.2004 om beskyttelse af dyr under transport og dermed forbundne aktiviteter og om ændring af direktiv 64/432/EØF og 93/119/EF og forordning (EF) nr. 1255/97 (EUT 2005 L 3, s. 1). Denne forordning blev vedtaget i henhold til artikel 37 EF.

21 — I denne henseende vil jeg minde om, at EU-lovgiver har en vid skønsmargen hvad angår vedtagelsen af passende fælles regler på transportområdet. Det er fastslået, at vognmænds arbejdstid falder ind under denne margen. Jf. dom Spanien og Finland mod Parlamentet og Rådet (C-184/02 og C-223/02, EU:C:2004:497, præmis 29, 30, 33-36 og 39-41).

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

23 — Min fremhævelse. Kommissionens »Håndbog i Gennemførelsen af Tjenesteydelsesdirektivet eller »servicedirektivet« (2007) uddyber dette emne og anfører på s. 12: »De udelukkede transporttjenester inkluderer ikke tjenesteydelser, som ikke er transporttjenester som sådan, nemlig køreskoler, bortskaffelsesvirksomhed, biludlejning, begravningsvirksomhed og luftfotovirksomhed. De inkluderer heller ikke kommercielle aktiviteter i havne og lufthavne som butikker og restauranter.«

30. Dette får mig, af nedenstående grunde, til at konkludere, at teknisk kontrol med motorkøretøjer er en tjenesteydelse på transportområdet.

31. Ganske vist involverer denne tjenesteydelse ikke nødvendigvis egentlig transport, men kun en underordnet eller indirekte tjeneste i forhold til egentlig transport. Såfremt en teknisk kontrol viser, at et køretøj er behæftet med farlige fejl, kan det dog være retligt umuligt at anvende dette køretøj til transport²⁴. Teknisk kontrol med motorkøretøjer synes med andre ord at være en *nødvendig forudsætning* for transport. Desuden bidrager denne kontrol i sig selv til at gøre transport mere sikker til gavn for alle trafikanter. Derfor er den snævert forbundet med transport. For at anvende biludlejning som eksempel, som også må formodes at være en tjenesteydelse, der er underordnet transport, er en udlejningskontrakt derimod ikke i sig selv en nødvendig forudsætning for transport, men blot en retlig metode (blandt andre) til at skaffe et transportmiddel.

32. Ud fra dette synspunkt er det ikke relevant, at teknisk kontrol med motorkøretøjer eventuelt også kan sammenlignes med en certificerings-, teknisk tilsyns- og/eller kontroltjenesteydelse, som i princippet er omfattet af tjenesteydelsesdirektivet²⁵. Der er intet til hinder for, at en bestemt tjenesteydelse både involverer certificering, teknisk tilsyn og/eller kontrol og er en »tjenesteydelse på transportområdet«. I et sådant blandingsscenario ville den pågældende tjenesteydelse stadig være udelukket fra tjenesteydelsesdirektivets anvendelsesområde, da dette direktivs artikel 2, stk. 2, litra d) (og artikel 58, stk. 1, TEUF) efter min mening har forrang for artikel 2, stk. 1.

33. På dette grundlag finder jeg, at teknisk kontrol med motorkøretøjer er tjenesteydelser, som er omfattet af anvendelsesområdet for EUF-traktatens afsnit VI. Følgelig finder hverken den frie udveksling af tjenesteydelser (artikel 58, stk. 1, TEUF) eller tjenesteydelsesdirektivet [artikel 2, stk. 2, litra d)] anvendelse. Desuden kan heller ikke direktiv 2009/40 drage de omhandlede catalanske bestemmelser i tvivl, da dette direktiv ikke harmoniserer tjenesteydelser, der består i teknisk kontrol med motorkøretøjer.

34. For at kunne give Tribunal Supremo et brugbart svar, som sætter den i stand til at afgøre den sag, den har fået forelagt, må man imidlertid gå ud over ordlyden af det første spørgsmål. Den omstændighed, at den frie udveksling af tjenesteydelser ikke gælder i henhold til artikel 58, stk. 1, TEUF, udelukker nemlig ikke anvendelsen af artikel 49 TEUF om etableringsfriheden. Denne bestemmelse finder direkte anvendelse på transport²⁶. Og den forelæggende ret nævner netop artikel 49 TEUF i spørgsmål 4.

35. Da driften af ITV-anlæg hører under begrebet »etablering«²⁷, bør Domstolen besvare spørgsmål 1 med, at denne virksomhed er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 49 TEUF.

36. Endelig bør der, da Applus og ATI har udtrykt tvivl med hensyn til, om spørgsmålet kan antages til realitetsbehandling, ikke være tvivl om, at den løsning, jeg foreslår – nemlig at besvare det præjudicielle spørgsmål på grundlag af etableringsfriheden i stedet for tjenesteydelsesdirektivet – ikke har nogen virkning hvad angår Domstolens kompetence. Det er ganske vist korrekt, at Domstolen ikke kan besvare anmodninger om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af de primærretlige bestemmelser om den frie bevægelighed for personer, såfremt alle elementerne, i alle relevante henseender, kun har tilknytning til én medlemsstat²⁸. Under visse omstændigheder kan det imidlertid ikke udelukkes, at der er grænseoverskridende virkninger af en anfægtet national

24 — Det er anført i forelæggelseskendelsen, at et køretøj kan beslaglægges, hvis det udviser sikkerhedsmangler [jf. i denne forbindelse artikel 7, stk. 2, litra c), og artikel 9, stk. 3, i direktiv 2014/45].

25 — Jf. navnlig 33. betragtning til tjenesteydelsesdirektivet samt dets artikel 25, stk. 1, litra b).

26 — Jf. i denne henseende dom Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, præmis 33). Jf. desuden dom Ottica New Line (C-539/11, EU:C:2013:591, præmis 17-23).

27 — Jf. dom Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, præmis 36).

28 — Jf. dom Airport Shuttle Express (C-162/12 og C-163/12, EU:C:2014:74, præmis 41-43 og den deri nævnte retspraksis).

lovbestemmelse²⁹. Dette er især tilfældet ved en lov, der ved oprettelsen af en tilladelsesordning herved begrænser antallet af erhvervsdrivende og knytter krav hertil, f.eks. vedrørende geografisk afstand. Sådanne sager er normalt blevet bedømt ud fra realiteten³⁰, først og fremmest fordi den pågældende lovgivning rent faktisk kunne skabe grænseoverskridende virkninger – i hvert fald kunne dette ikke udelukkes. Da den catalanske ordning i den foreliggende sag netop kan gøre dette, mener jeg folgelig, at Domstolen fortsat har kompetence til at behandle de præjudicielle spørgsmål for så vidt angår realiteten.

B – Spørgsmål 2: undtagelsen vedrørende »offentlig myndighed«

37. Spørgsmål 2 drejer sig om et emne, som har været behandlet mange gange før, nemlig undtagelsen af virksomhed, der klassificeres som udøvelse af offentlig myndighed, fra reglerne om den frie bevægelighed. Spørgsmålet er formuleret ud fra den antagelse, at tjenesteydelsesdirektivet finder anvendelse på den foreliggende sag. I lyset af mit svar på spørgsmål 1 – og igen for at give et brugbart svar – mener jeg, at Domstolen bør behandle dette spørgsmål på grundlag af artikel 51, stk. 1, TEUF, for så vidt som denne bestemmelse ligeledes er relevant for etableringsfriheden.

38. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, hvorvidt den omstændighed, at indehavere af ITV-anlæg kan beslaglægge et køretøj, som ikke går igennem den tekniske kontrol og derfor anses for at udgøre en overhængende fare, indebærer, at de udøver offentlig myndighed som omhandlet i artikel 51, stk. 1, TEUF.

39. Dette spørgsmål bør klart besvares benægtende.

40. Det bør for det første påpeges, at artikel 51 TEUF skal fortolkes snævert, da den er en undtagelse fra etableringsretten³¹. For det andet er denne undtagelse begrænset til virksomhed, som i sig selv er direkte og specifikt forbundet med udøvelsen af offentlig myndighed³². For det tredje har Domstolen hele tiden været skeptisk over for argumenter om, at offentlig myndighed reelt var blevet delegeret til private certificeringsorganer, hvorved artikel 51 TEUF fandt anvendelse på disse³³.

41. I henhold til retspraksis er beslutninger om certificering, der i realiteten blot består i at tage resultaterne af en teknisk kontrol til efterretning, ikke omfattet af anvendelsesområdet for fravigelsen i artikel 51 TEUF. Ligeledes kan den vejledende og forberedende funktion, som er tilkendt private organer, ikke betragtes som direkte og særligt forbundet med udøvelse af offentlig myndighed i denne bestemmelses forstand³⁴.

42. Som eksempel kan nævnes en traktatbrudssag anlagt mod Portugal for manglende iagttagelse af landets forpligtelser i henhold til direktiv 96/96, hvor den kontrol, der blev udført af private tekniske kontrolcentre, foregik i to faser. I den første fase blev der udført en teknisk inspektion af køretøjet. I anden fase blev køretøjet enten certificeret eller ikke. Selv om Domstolen ikke mente, at den første fase udgjorde udøvelse af offentlig myndighed, udelukkede den ikke dette hvad angår den anden fase, for så vidt som kontrolcentret drog de juridiske konsekvenser af de tekniske resultater. Eftersom disse

29 — Jf. mit forslag til afgørelse Venturini (C-159/12 – C-161/12, EU:C:2013:529, punkt 33).

30 — Jf. domme Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, præmis 24), Blanco Pérez og Chao Gómez (C-570/07 og C-571/07, EU:C:2010:300, præmis 39 og 40), Venturini (C-159/12 – C-161/12, EU:C:2013:791, præmis 26) og Susisalo m.fl. (C-84/11, EU:C:2012:374, præmis 18-22).

31 — Jf. i denne henseende dom Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

32 — Jf. i denne henseende dom Peñarroja Fa (C-372/09 og C-373/09, EU:C:2011:156, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

33 — Jf. bl.a. domme Kommissionen mod Østrig (C-393/05, EU:C:2007:722), Kommissionen mod Tyskland (C-404/05, EU:C:2007:723) og Soa Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827).

34 — Jf. dom Soa Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

centre: i) ikke havde nogen beslutningsautonomi, ii) var underlagt statsligt tilsyn som angivet i artikel 2 i direktiv 96/96 og iii) ikke rådede over tvangsbeføjelser (som fortsat henhørte under de retshåndhævende myndigheder), fandt artikel 45 EF imidlertid ikke anvendelse på denne virksomhed³⁵.

43. Applus, ATI, Certio og Itevelesa sonderer alle mellem den foreliggende sag og sagen Kommissionen mod Portugal eller har hævdet, at de relevante catalanske regler er i overensstemmelse med denne dom.

44. Som jeg ser det, er der ikke nogen retligt relevant forskel mellem den foreliggende sag og sag Kommissionen mod Portugal (C-438/08, EU:C:2009:651). Argumentet om, at ITV-anlæg ikke har en rent forberedende rolle, eller at myndighederne ikke fører »aktivt« tilsyn med deres virksomhed, er ikke overbevisende. Artikel 2 i både direktiv 96/96 og direktiv 2009/40 (samt artikel 4, stk. 2, i direktiv 2014/45) anfører således udtrykkeligt, at såfremt medlemsstaterne vælger at liberalisere den tekniske kontrol med motorkøretøjer, skal de private kontrolanlæg »virke[...] under [statens] direkte tilsyn«³⁶. Direktiv 2009/40 er tilbageholdende i dets beskrivelse af denne kontrols omfang³⁷. Visse af direktivets bestemmelser er dog i sig selv baseret på tilsynsidéen³⁸. At kontrolanlæggene eventuelt er nødt til at tegne forsikring eller indføre interne revisionsordninger, betyder således ikke, at de er uafhængige af statsligt tilsyn i denne doms forstand.

45. Dette spørgsmål er under alle omstændigheder blevet afklaret ved de oplysninger, som Tribunal Supremo har forelagt for Domstolen. Af dette svar fremgår det nu *for det første*, at ejeren af et køretøj, der er krævet beslaglagt, i sidste ende kan klage til en teknisk revisor – en embedsmand, der varetager tilsynet med ITV-anlæg – som kan omstøde denne beslutning. *For det andet* kan en beslutning om, at en bil skal beslaglægges, ifølge de gældende nationale regler kun træffes »i de situationer, der er omhandlet i den gældende lovgivning, i overensstemmelse med instrukser og fremgangsmåder, der er godkendt af« den kompetente myndighed³⁹. Den håndbog, der gælder for kontrol med køretøjer, anvender bydemåde, hvilket kun giver ITV-anlæggene få muligheder for at udøve skøn⁴⁰. *For det tredje* gør Tribunal Supremo det helt klart, at ITV-anlæg ganske vist kan beslutte, at et køretøj skal beslaglægges af sikkerhedshensyn, men det er de catalanske myndigheder eller politiet, der står for håndhævelsen af beslutningen, da ITV-anlæggene ikke har ret til dette.

46. På denne baggrund og i betragtning af den restriktive fortolkning af artikel 51 TEUF nærer jeg kun få betænkeligheder ved at tilslutte mig Generalidads og Kommissionens synspunkt, nemlig at driften af ITV-anlæg ikke indebærer udøvelse af offentlig myndighed. Jeg foreslår derfor, at Domstolen besvarer spørgsmål 2 således, at private ITV-anlægs mulighed for at beslutte, at køretøjer, som under kontrollen udviser sådanne sikkerhedsmangler, at deres færdsel indebærer en umiddelbar fare,

35 — Jf. i denne henseende dom Kommissionen mod Portugal (C-438/08, EU:C:2009:651, præmis 38-45).

36 — I henhold til 15. betragtning til direktiv 2014/45 »[er d]en tekniske kontrol [...] et nationalt anliggende og bør derfor udføres af medlemsstaterne eller af offentlige eller private organer udpegede til at udføre sådan kontrol under deres tilsyn. Medlemsstaterne bør altid forblive ansvarlige for den tekniske kontrol, selv når det nationale system gør det muligt for private organer, herunder dem, der også udfører reparationer af køretøjer, at udføre teknisk kontrol« (min fremhævelse).

37 — I modsætning til direktiv 2014/45. Jf. bl.a. dets artikel 14 (»Tilsyn med synsvirksomheder«) samt bilag V.

38 — F.eks. artikel 4 og 5 (»Undtagelser«) og navnlig artikel 3, stk. 1, som har følgende ordlyd: »Medlemsstaterne træffer sådanne foranstaltninger, som de finder nødvendige, for at det kan godtgøres, at et køretøj er blevet godkendt ved en teknisk kontrol, der mindst svarer til bestemmelserne i dette direktiv.«

39 — Jeg henviser bl.a. til artikel 79, stk. 1, litra c), i dekret nr. 30/2010, som OCA har citeret i sine indlæg. Tribunal Supremo har i sit svar på Domstolens anmodning om en uddybende forklaring anført, at den lokale myndighed, som denne bestemmelse henviser til (Agencia Catalana de Seguridad Industrial) aldrig blev oprettet og derfor ikke har udstedt nogen retningslinjer. Den forelæggende ret henviser dog til håndbogen nævnt nedenfor i fodnote 40, som er udstedt af de spanske centrale myndigheder.

40 — Jf. Manual de procedimiento de inspección de las estaciones I.T.V., januar 2012, s. 11, hvori det anføres, at »[s]åfremt den tekniske kontrol viser, at køretøjet har fejl af en sådan art, at det ville indebære en risiko for dets brugere eller andre trafikanter, hvis det anvendes, karakteriserer ITV-anlægget fejlen som meget alvorlig, og køretøjet godkendes ikke« (min fremhævelse).

beslaglægges, ikke udgør udøvelse af offentlig myndighed i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 51 TEUF, under omstændigheder hvor det i henhold til national ret kræves, at der træffes en sådan beslutning som følge af den tekniske kontrol, og under alle omstændigheder hvor anvendelsen af tvangsmidler med henblik på beslaglæggelsen af køretøjet er forbeholdt retshåndhævende organer.

C – Spørgsmål 3 og 4: tilladelsesordningen og de hertil knyttede betingelser

47. Med spørgsmål 3 ønsker Tribunal Supremo nærmere bestemt oplyst, hvorvidt det er foreneligt med tjensteydelsesdirektivet, sammenholdt med artikel 2 i direktiv 2009/40, at medlemsstater anvender en administrativ tilladelsesordning til at regulere udførelsen af ITV-tjenester. Spørgsmålet er stillet, fordi Domstolen i dommen i sagen Kommissionen mod Portugal⁴¹ fastslog, at adgangen til at drive bilsynsvirksomhed ikke er harmoniseret ved direktiv 96/96.

48. Med spørgsmål 4 ønsker den forelæggende ret specifikt oplyst, hvorvidt det er foreneligt med tjensteydelsesdirektivets artikel 10 og 14 eller alternativt artikel 49 TEUF, at national lovgivning fastsætter visse krav med hensyn til mindsteafstand og markedsposition med det formål at sikre tilstrækkelig lokal dækning, øge tjensteydelsens kvalitet og fremme konkurrencen mellem aktørerne. Disse krav begrænser antallet af tilladelser til rådighed, og, som det blev bekræftet på retsmødet, yder de en de facto områdebeskyttelse af indehaverne af tilladelser.

49. Da disse spørgsmål er indbyrdes forbundet, vil jeg besvare dem under ét. Af de ovenfor i punkt 37 nævnte grunde vil jeg behandle begge spørgsmål på baggrund af etableringsfriheden.

1. Selve tilladelsesordningen

50. Der er ingen tvivl om, at medlemsstaterne kan gøre brug af en administrativ tilladelsesordning i forbindelse med reguleringen af teknisk kontrol med motorkøretøjer.

51. Som nævnt har Domstolen fastslået, at direktiv 96/96 ikke regulerer adgangen til denne virksomhed. Dette er ikke ændret med vedtagelsen af direktiv 2009/40. Da hverken adgang til virksomhed bestående i kontrol med motorkøretøjer eller vejsikkerhed generelt er blevet harmoniseret, kan medlemsstaterne regulere disse områder, som de selv finder det bedst⁴². Dette bekræftes udtrykkeligt i begge direktivers artikel 2, hvori det anføres, at den tekniske kontrol kan udøves af organer eller virksomheder, der er udpeget af staten, *herunder også behørigt autoriserede private organer*, som virker under dens direkte tilsyn.

52. I denne forbindelse skal en national administrativ tilladelsesordning dog overholde EU-retten, navnlig artikel 49 TEUF.

53. Artikel 49 TEUF er til hinder for restriktioner for etableringsfriheden, dvs. nationale foranstaltninger, som kan gøre det vanskeligere eller mindre attraktivt for unionsborgere at udøve den i traktaten sikrede etableringsfrihed. En »restriktion« omfatter foranstaltninger truffet af en medlemsstat, som, selv om de anvendes uden forskel, påvirker adgangen til markedet for virksomheder fra andre medlemsstater og således hindrer samhandelen inden for Unionen⁴³.

41 — EU:C:2009:651, præmis 26.

42 — Jf. i denne henseende dom Nasiopoulos (C-575/11, EU:C:2013:430, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis). Jf. ligeledes, analogt, dom Kommissionen mod Italien (C-110/05, EU:C:2009:66, præmis 61).

43 — Jf. dom Soa Nazionale Costruttori (C-327/12, EU:C:2013:827, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

54. Dette er særligt tilfældet for en bestemmelse, som betinger en tjenesteyders etablering i en anden medlemsstat af, at der meddeles en forudgående tilladelse, da dette kan medføre ulemper for en sådan tjenesteyders udøvelse af etableringsfriheden ved at hindre denne i frit at udøve sine aktiviteter gennem et fast driftssted⁴⁴.

55. Den omhandlede catalanske tilladelsesordning omfatter en ordning med en forudgående tilladelse, der begrænser oprettelsen af agenturer, filialer eller datterselskaber – som er specifikt omhandlet i artikel 49 TEUF. Ifølge Tribunal Supremo begrænser disse regler antallet af ITV-anlæg. Ordningen kan derfor gøre det vanskeligere eller mindre attraktivt for unionsborgere at udøve friheden til at etablere sig som indehavere af ITV-anlæg og indebærer følgelig en restriktion i artikel 49 TEUF's forstand.

56. Ifølge praksis i Gebhard-dommene skal restriktioner opfylde fire betingelser for at være forenelige med EU-retten: De skal anvendes uden forskelsbehandling, de skal være begrundet i et tvingende alment hensyn, de skal være egnede til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, og de må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet⁴⁵.

57. Den catalanske tilladelsesordning udgør ikke forskelsbehandling (i hvert fald ikke åbenbart), da den ikke indfører en restriktion for, at erhvervsdrivende fra andre medlemsstater frit kan oprette agenturer eller på anden måde etablere sig i Catalonien⁴⁶. Derfor er det eneste spørgsmål, hvorvidt den er begrundet og forholdsmæssig.

58. Tribunal Supremo har i denne forbindelse henvist til betragtningerne til dekret nr. 45/2010⁴⁷. Den nationale ret har anlagt det foreløbige synspunkt, at formålet om at øge vejsikkerheden ikke i sig selv kan begrunde de anfægtede krav, og spørger nu, hvorvidt andre tvingende hensyn kan udgøre en tilstrækkelig begrundelse⁴⁸, og hvorvidt disse krav opfylder princippet om forholdsmæssighed.

59. Med undtagelse af OCA, den svenske regering og – for så vidt angår de anfægtede krav – Kommissionen har de parter, der har afgivet indlæg, tilsyneladende den holdning, at vejsikkerhed alene kan begrunde de omhandlede catalanske regler.

44 — Jf. dom Ottica New Line (C-539/11, EU:C:2013:591, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

45 — Jf. domme Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, præmis 37) og, i denne henseende, Kommissionen mod Portugal (C-438/08, EU:C:2009:651, præmis 46).

46 — Jf. i denne henseende dom Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, præmis 34).

47 — I betragtningerne anføres »[...] Udbuddet af [ITV-tjenester] skal tilpasses det eksisterende behov, både for at dække områder, der er mangelfuldt dækkede, for at opnå en tilnærmelse af tjenesten til brugerne, og for at reducere manglerne i eksisterende tjenester på områder, der er dækket af [ITV-anlæg] [...], der er overbebyrdede, og dermed har længere ventetider. [...] I forbindelse med udbuddet af [ITV-tjenester] bør det undgås, at udbuddet på grund af dens territoriale kendetegn alene af hensyn til tjenestens rentabilitet i for høj grad koncentrerer i et bestemt område til skade for andre områder i landet, der, da de har en mindre vognpark, ikke dækkes, med de negative følger dette har for brugerne. I de områder, hvor efterspørgslen er større som følge af et større antal af motorkøretøjer, kan et øget antal anlæg medføre konkurrence mellem de økonomiske aktører, idet de nedsætter kravene og dermed sænker tjenestens kvalitet.«

48 — Forelæggelseskendelsen omtaler specifikt behovet for at sikre passende territorial dækning, en ydelse af høj kvalitet og en effektiv konkurrence, men gør også opmærksom på Domstolens praksis med hensyn til beskyttelsen af folkesundheden, miljøet og forbrugerne.

60. Der er ingen tvivl om, at vejsikkerhed i Domstolens praksis udgør et tvingende alment hensyn⁴⁹. Det gælder også formålet om et højt serviceniveau for modtagerne⁵⁰ og formålet om ufordrejet konkurrence, der i sidste instans tager sigte på at beskytte forbrugerne⁵¹. For så vidt angår formålet om at sikre en passende dækning og territorial fordeling af en bestemt vare eller tjenesteydelse forekommer det mig at være et middel snarere end et mål, for så vidt som det er den pågældende vare eller tjenesteydelse, der skal have egenskaber, som er af vital betydning⁵².

61. Da det kan antages, at ITV generelt bidrager til vejsikkerheden⁵³, bør den catalanske tilladelsesordning først og fremmest betragtes ud fra den synsvinkel.

62. Når det er sagt, kan der ikke gives en abstrakt vurdering af, hvorvidt den anfægtede tilladelsesordning står i et rimeligt forhold til det formål, der forfølges, da den afhænger af de særlige betingelser, der er knyttet til ordningen⁵⁴. Og selv om det er den forelæggende ret, der skal træffe endelig afgørelse, kan Domstolen således give vejledning, så den nationale ret kan afsige dom⁵⁵. Jeg vil derfor underkaste de anfægtede krav en nærmere undersøgelse.

2. De anfægtede kravs forenelighed med artikel 49 TEUF

63. Jeg skal allerførst påpege, at Domstolen kun har ganske få oplysninger til rådighed om situationen før og efter den reform i Catalonien, som fandt sted med vedtagelsen af lov nr. 12/2008 og de anfægtede dekreter. Det eneste, der kan udledes af sparsomme oplysninger i forelæggelseskendelsen⁵⁶ (og oplysninger på retsmødet) er nemlig, at den catalanske ITV-ordning tidligere var koncessionsbaseret med et antal indehavere af tilladelser, og at der under den nuværende ordning tildeles administrative tilladelser efter en udbudsprocedure. Forelæggelseskendelsen beskriver imidlertid ikke udbudsmaterialet, tildelingskriterierne og deres vægtning, ligesom den heller ikke anfører nogen relevante tal (f.eks. for antallet af tilladelser). Dette påvirker uvægerligt kvaliteten af det svar, som den forelæggende ret har anmodet om, og gør mine generelle bemærkninger ovenfor i forbindelse med spørgsmål 3 endnu mere relevante⁵⁷. Desuden indebærer denne uklarhed en række uafklarede paradokser.

64. Det *første* paradoks er forestillingen om, at vejsikkerheden på en eller anden måde fremmes ved at indføre tilladelseskrav som f.eks. en mindsteafstand mellem ITV-anlæg. Sådanne krav vil snarere begrænse adgangen til ITV-anlæg og derfor modvirke vejsikkerhedsformålet. Det *andet* paradoks er, at central planlægning, jf. nedenstående bemærkninger, af en eller anden grund foretrækkes frem for vilkårene på et åbent marked, når der er tale om regulering af en økonomisk virksomhed som ITV.

49 — Jf. dom Kommissionen mod Portugal (C-438/08, EU:C:2009:651, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

50 — Jf. i denne henseende dom Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

51 — Jf. i denne henseende dom Essent m.fl. (C-105/12 – C-107/12, EU:C:2013:677, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).

52 — Jf. vedrørende sundhedsinstitutioner og leverandører af lægemidler bl.a. domme Blanco Pérez og Chao Gómez (C-570/07 og C-571/07, EU:C:2010:300, præmis 70) og Venturini (C-159/12 – C-161/12, EU:C:2013:791, præmis 46). Jf., vedrørende optikere, den mere tilbageholdende dom Ottica New Line (C-539/11, EU:C:2013:591, præmis 43). Domstolen har derimod ikke tilladt mindstekrav med hensyn til befolkning i forbindelse med store detailhandelscentre. Jf. dom Kommissionen mod Spanien (C-400/08, EU:C:2011:172, præmis 80-83). I dom Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133) blev det gjort gældende, at et krav om minimumsafstande mellem vejanlæg til salg af brændstof fremmede den offentlige sundhed (jf. præmis 47 og 52-54). Dette blev heller ikke tiltrådt af Domstolen.

53 — Ifølge anden betragtning til direktiv 2009/40 »[bør vejtrafikken inden for Fællesskabets område] i forbindelse med den fælles transportpolitik [...] finde sted under de bedst mulige vilkår [...] vedrørende sikkerheden«.

54 — Jf. i denne henseende dom Kommissionen mod Spanien (C-400/08, EU:C:2011:172, præmis 75 og 76).

55 — Jf. i denne henseende dom Ottica New Line (C-539/11, EU:C:2013:591, præmis 48 og 49 og den deri nævnte retspraksis).

56 — Forelæggelseskendelsen henviser bl.a. til artikel 37, stk. 2, i lov nr. 12/2008, hvorefter der af hensyn til konkurrencen skal foretages en offentlig udbudsprocedure, såfremt de catalanske myndigheder begrænser antallet af ITV-anlæg og kontrollinjer. Det fremgår desuden af forelæggelseskendelsen, at Tribunal Superior de Justicia annullerede visse bestemmelser i dekret nr. 30/2010, da det udgjorde forskelsbehandling i forhold til de nye aktører, hvis de etablerede anlæg under overgangsordningen blev tildelt en tilladelse, uden at de skulle afgive et bud.

57 — Kommissionen anførte i sine skriftlige indlæg, at forelæggelseskendelsen ikke var tilstrækkelig præcis til, at det kunne vurderes, hvorvidt den catalanske ITV-ordning er i overensstemmelse med artikel 49 TEUF. Imidlertid anførte Kommissionen efterfølgende i retsmødet, at denne ordning ikke er i overensstemmelse med den nævnte bestemmelse.

Det *tredje* paradoks er, at kravene angiveligt er udformet således, at de fremmer brugernes adgang til ITV og herved tilskynder til og fremmer indehavernes overholdelse heraf. At sikre overholdelsen – med andre ord håndhæve de gældende regler – er imidlertid ikke et anliggende for indehaverne, men for myndighederne. At løse dette problem, som myndighederne er eneansvarlige for, ved at begrænse adgangen til ITV-virksomhed, forekommer ikke umiddelbart logisk.

65. For nu for det første at se nærmere på *afstandskravet* synes den pågældende situation at adskille sig en hel del fra de sager, hvori Domstolen har fastslået, at krav om mindsteafstand er forenelige med etableringsfriheden. Som nævnt ovenfor i punkt 60 har Domstolen tilsyneladende kun godkendt krav om mindsteafstand, såfremt de sikrer adgang til en vare eller tjenesteydelse, som er af vital betydning.

66. Eksempelvis tillod Domstolen i Venturini-dommen⁵⁸ at anvende en regel, hvorefter kun apoteker omfattet af den »nationale fordelingsplan« (som fastsatte et krav om en mindsteafstand mellem dem) havde ret til at sælge receptpligtige lægemidler, herunder lægemidler, som køberen ikke kunne få refunderet udgifterne til. Var dette ikke tilfældet, var det sandsynligt, at der ikke var blevet oprettet apoteker i fjerntliggende områder inden for fordelingsplanen på grund af en stærk konkurrence om en andel af det indbringende marked for receptpligtige lægemidler, som køberen ikke fik refunderet udgifterne til, fra apoteker og parafarmaceutiske salgssteder uden for fordelingsplanen. Dette kunne derefter have forårsaget et hul i adgangen til det mindre profitable marked for receptpligtige lægemidler, for hvilke udgifterne refunderes. Med andre ord vedrørte den sag en *markedsfejl* vedrørende et mere vitalt marked, hvilken der – i det mindste delvis – kunne rettes op på ved regulering.

67. I den foreliggende sag er forbruget af de tjenesteydelser, som ITV-virksomhed yder, derimod *obligatorisk* ved lov (hvis køretøjet fortsat skal kunne bruges) og *periodisk*⁵⁹. Det betyder, at efterspørgslen nemt kan beregnes af indehavere af ITV-anlæg uden statslig intervention. Det kan endog være en indbringende virksomhed i isolerede eller tyndt befolkede områder – når blot omlandet er stort nok. Der er derfor intet, der tyder på en markedsfejl. Domstolen har således ikke fået forelagt pålidelige oplysninger, der tyder på, at ingen aktører ville vælge at oprette ITV-anlæg i et sådant område, hvis der ikke var et afstandskrav. Dette støttes af den omstændighed, at de catalanske myndigheder, som det blev nævnt i retsmødet, ikke kan tvinge indehavere af ITV-anlæg til at etablere sig i tyndt befolkede områder.

68. På den anden side vil jeg ikke udelukke, at et afstandskrav i visse tilfælde kunne udvide det område, hvor brugerne har adgang til ITV-anlæg, og øge muligheden for overholdelse af reglerne. På denne måde kunne det, i det mindste delvis, fremme formålet om at øge vejsikkerheden. Da man ikke kan kræve, at indehaverne af ITV-anlæg etablerer sig i de mindre indbringende områder, tvivler jeg dog på, at et afstandskrav vil garantere væsentlige positive virkninger. Under alle omstændigheder er der ikke forelagt nogen pålidelige oplysninger om dette spørgsmål.

69. I retsmødet gav Generalidad et eksempel med en lokal administrativ afdeling (en »comarca«), som tidligere kun havde haft ét ITV-anlæg til rådighed. Derefter fik en anden aktør tildelt en tilladelse efter en udbudsprocedure, hvilket førte til en større grad af overholdelse for denne comarca. Hvor prisværdigt dette end måtte være, kan man spørge, hvorfor det ville være bedre at erstatte et marked med mange reguleringsmæssige fejl med et marked med færre fejl. I lyset af de ovenfor anførte karakteristika ved ITV kan jeg ikke se, hvorfor man ikke kunne have opnået det samme formål, men på en mindre besværlig måde, helt uden en sådan planlægning – dvs. valgt et marked med ubegrænset adgang.

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

59 — Jf. artikel 1, stk. 2, og bilag I til direktiv 2009/40.

70. Uanset medlemsstaternes vide skønsmargen med hensyn til, hvorvidt en foranstaltning går ud over, hvad der er strengt nødvendigt for at sikre vejsikkerheden⁶⁰, må jeg indrømme, at jeg tvivler på, at et krav om mindsteafstand som det, der er relevant i denne sag, overhovedet er egnet til at nå dette mål. I denne forbindelse vil jeg gerne påpege, at nationale planlægningsforskrifter kun er egnet til at sikre gennemførelsen af det tilsigtede mål, hvis de faktisk forfølger målet hermed på en konsekvent og systematisk måde⁶¹. På baggrund af den i punkt 63 nævnte mangel på oplysninger mener jeg imidlertid ikke, at Domstolen er i stand til at træffe afgørelse i dette spørgsmål. Jeg mener, at den forelæggende ret er langt bedre i stand til at træffe afgørelse med hensyn til forholdsmæssigheden af dette tilladelseskrav under behørig hensyntagen til den måde, hvorpå indehaverne af ITV-anlæg udvælges i praksis.

71. Hvad herefter angår *maksimumsgrænsen på 50% for markedsandelen* har dette krav angiveligt til formål at forebygge en for stor koncentration af udbuddet af ITV-tjenester, da dette kunne risikere at forringe kvaliteten af disse tjenesteydelser i betragtning af deres obligatoriske karakter – sådan lyder argumentet i hvert fald.

72. OCA og den svenske regering har gjort gældende, at kravet med hensyn til markedsandel tager sigte på et rent økonomisk formål, som i henhold til fast retspraksis ikke kan udgøre et tvingende alment hensyn⁶². Den forelæggende ret og OCA har her henvist til en rapport, som er udarbejdet af Autoridad catalane de la Competencia⁶³ (den catalanske konkurrencemyndighed), hvorefter den pågældende lovgivning givetvis medfører ubegrundede hindringer for nye aktørers indtræden på markedet.

73. For at sige det ligeud kan jeg ikke se, hvordan en maksimumsgrænse for markedsandel fremmer vejsikkerheden. De to ting hænger simpelthen ikke sammen. I stedet er det egentlige spørgsmål tilsyneladende, hvorvidt maksimumsgrænsen for markedsandelen virkelig har til formål at sikre kunderne og forbrugerne en tjeneste af høj kvalitet – hvilket udgør et tvingende hensyn (jf. punkt 60 ovenfor) – eller om den snarere er økonomisk begrundet i beskyttelsen af mindre erhvervsdrivende mod store opkøb. Det fremgår af nyere retspraksis, at Domstolen, med rette, er forbeholden over for medlemsstater, som griber ind i etableringsfriheden med detaljeret regulering af en given markedsstruktur eller konkurrencesituation, bl.a. under påskud af at sikre kunder og forbrugere en tjeneste af høj kvalitet⁶⁴.

74. I dom Kommissionen mod Spanien var regler, der anvendte lofter vedrørende markedsandelen og påvirkningen af den eksisterende handel, hvilket gjorde det umuligt at åbne store og/eller mellemstore detailhandelscentre, hverken begrundet i miljøbeskyttelseshensyn, planlægningshensyn eller hensyn til forbrugerbeskyttelsen, men tjente udelukkende økonomiske hensyn⁶⁵. I dom Attanasio Group forbød Domstolen et afstandskrav gældende for nye vejanlæg til salg af brændstof, som hindrede adgangen til markedet for nye erhvervsdrivende, uden at forbrugerne opnåede nogen (påviste) fordele⁶⁶. Endelig erklærede Domstolen i dom Kommissionen mod Portugal bl.a. et krav om en selskabskapital på minimum 100 000 EUR ved oprettelsen af et bilsynscenter for ulovligt⁶⁷.

60 — Jf. i denne henseende dom Kommissionen mod Italien (C-110/05, EU:C:2009:66, præmis 65 og 66). Jf. desuden dom Kommissionen mod Spanien (C-400/08, EU:C:2011:172, præmis 75).

61 — Jf. dom Sokoll-Seebacher (C-367/12, EU:C:2014:68, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis).

62 — Jf. dom Kommissionen mod Spanien (C-400/08, EU:C:2011:172, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).

63 — Rapport nr. IR 7/2010 af 31.5.2010.

64 — Jf. dom Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, præmis 55), hvori Domstolen synes at anse et hensyn, der bestod i »rationalisering af den tjeneste, der ydes brugerne«, for at være af ren økonomisk karakter. En restriktion kan dog være begrundet, når den er nødvendig af økonomiske hensyn, *hvorved et alment hensyn forfølges*, jf. dom Essent m.fl. (C-105/12 – C-107/12, EU:C:2013:677, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

65 — EU:C:2011:172, præmis 95-98. Jf. desuden generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse i sag Kommissionen mod Spanien (C-400/08, EU:C:2010:588, punkt 84 og 85).

66 — EU:C:2010:133, præmis 56.

67 — EU:C:2009:651, præmis 53. Ganske vist fremlagde Portugal ikke nogen brugbare argumenter til sit forsvar, jf. præmis 49.

75. Selv om det antages, at den pågældende foranstaltning rent faktisk sikrer kunderne og forbrugerne en tjeneste af høj kvalitet, skal det påpeges, at indholdet af proceduren med teknisk kontrol med motorkøretøjer – dvs. den *grundlæggende ydelse, som kunder og forbrugere køber* – er harmoniseret på EU-plan⁶⁸. Inden for de variationer, som tillades i selve direktiv 2009/40, har *kunder og forbrugere* ret til at forvente den samme høje kvalitet, uanset hvilket kontrolanlæg der er tale om⁶⁹. Det kan derfor sammenlignes med en forpligtelse til at frembringe et specifikt resultat (*«obligation de résultat»*). Såfremt anlæg til teknisk kontrol med motorkøretøjer sænker kvaliteten af deres ydelser, bør dette således håndteres ex post af staten i forbindelse med dens tilsynsrolle. Et ex ante-krav om en maksimal markedsandel forudsætter imidlertid rent faktisk, at aktører, som overskrider dette loft, ikke leverer en tjeneste, der lever op til direktivet. Dette er uholdbart.

76. For så vidt angår *de elementer, der er forbundet med den grundlæggende ydelse i forbindelse med teknisk kontrol med motorkøretøjer, og som kan være genstand for kvalitative variationer* som f.eks. ventetid, er det et spørgsmål, som er værd at undersøge⁷⁰. Medlemsstaterne har dog ikke den samme skønsmargen, som er nævnt ovenfor i punkt 70, med hensyn til restriktioner, der tager sigte på at sikre kunder og forbrugere en tjeneste af høj kvalitet. Faktisk tyder retspraksis på, at hensynene skal ledsages af en analyse af egnetheden og forholdsmæssigheden af den restriktive foranstaltning samt af faktiske oplysninger til støtte herfor⁷¹. Desuden bør forsinkelser eller andre tilknyttede kvalitative mangler håndteres ex post ifølge specifikke tilladelsesbetingelser for områder med flaskehalse i stedet for at indføre et temmelig uforklarligt loft over markedsandele, der gælder over hele linjen⁷².

77. Jeg mener derfor, at loftet over markedsandele tilsidesætter artikel 49 TEUF.

78. På dette grundlag foreslår jeg, at Domstolen besvarer spørgsmål 3 og 4 således, at det tilkommer den forelæggende ret i henhold til artikel 49 TEUF at afgøre, hvorvidt en lovbestemt tilladelsesordning som den, der er beskrevet i hovedsagen, der regulerer adgang til at udøve ITV-virksomhed, er egnet til at opnå formålet vedrørende vejsikkerhed og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt. Denne bestemmelse er imidlertid til hinder for et lovbestemt tilladelseskrav, der opstiller en specifik grænse for den markedsandel, som private anlæg til teknisk kontrol med motorkøretøjer må have.

3. Afsluttende bemærkninger

79. Endelig vil det efter min opfattelse ikke på nogen kendelig måde ændre ved udfaldet af den foreliggende sag, såfremt Domstolen er uenig med mig i spørgsmålet om, hvorvidt ITV-tjenester skal karakteriseres som »tjenesteydelser på transportområdet«⁷³, og på samme måde spørgsmålet, hvorvidt tjenesteydelsesdirektivet finder anvendelse.

80. Det er ikke nødvendigt at gå ind i en drøftelse af omfanget af den harmonisering, som tjenesteydelsesdirektivet indebærer⁷⁴. Det er tilstrækkeligt at nævne, at nationale tilladelseskrav, i henhold til dette direktivs artikel 1, stk. 3, som går ud over, hvad der er tilladt i henhold til artikel 49 TEUF – som anført ovenfor – ikke kan undgå kritik under påskud af, at de er i overensstemmelse med dette direktiv. Desuden ville undtagelsen i direktivets artikel 2, stk. 2, litra i), vedrørende offentlig myndighed, af de samme grunde som anført ovenfor, heller ikke finde anvendelse.

68 — Jf. bilag II til direktiv 2009/40 og direktivets artikel 1, stk. 2.

69 — Jf. 24. betragtning til direktiv 2009/40, hvorefter »[m]edlemsstaterne [...] inden for deres eget kompetenceområde [skal] overvåge kvaliteten af og fremgangsmåden for den tekniske kontrol med motorkøretøjer«. I femte betragtning beskrives standarden som en »minimumsstandard«.

70 — Det anføres i fjerde betragtning til direktiv 2009/40, at »[k]ontrollen med [...] køretøjer bør være relativt enkel, hurtig og billig«.

71 — Jf. i denne henseende dom Kommissionen mod Spanien (C-400/08, EU:C:2011:172, præmis 83 og den deri nævnte retspraksis).

72 — Jf. i denne henseende dom Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, præmis 54).

73 — Hvis ITV-tjenester ikke skal klassificeres som en tjenesteydelse på transportområdet, vil de være omfattet af begrebet »tjenesteydelse« (og en indehaver af et ITV-anlæg vil være en »tjenesteyder«) som defineret i tjenesteydelsesdirektivets artikel 4, stk. 1 (»definitioner«). Dette direktiv ville herved være gældende i henhold til dets artikel 2, stk. 1.

74 — Jeg henviser her til generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse Rina Services og Rina (C-593/13, EU:C:2015:159, punkt 23).

81. I et sådant tilfælde foreslår jeg derfor, at Domstolen i øvrigt træffer den samme afgørelse som anført i punkt 50-78 ovenfor.

IV – Forslag til afgørelse

82. Henset til de anførte betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de spørgsmål, som Tribunal Supremo har forelagt i sag C-168/14, således:

- »– Hverken Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked eller artikel 56 TEUF finder anvendelse på ydelser vedrørende teknisk kontrol med motorkøretøjer. Virksomhed, der består i teknisk kontrol med motorkøretøjer, er imidlertid omfattet af anvendelsesområdet for artikel 49 TEUF.
- Den mulighed, som indehavere af private anlæg til teknisk kontrol med køretøjer har, for at beslaglægge køretøjer, som udviser sådanne sikkerhedsmangler, at deres færdsel indebærer en umiddelbar fare, udgør ikke udøvelse af offentlig myndighed som omhandlet i artikel 51 TEUF under omstændigheder, hvor national ret kræver en sådan beslutning som følge af den tekniske kontrol, og hvor anvendelsen af tvangsmidler med henblik på køretøjets beslaglæggelse under alle omstændigheder er forbeholdt retshåndhævende myndigheder.
- Det tilkommer den nationale ret i henhold til artikel 49 TEUF at afgøre, hvorvidt en lovbestemt tilladelsesordning som den, der er beskrevet i hovedsagen, der regulerer adgang til virksomhed vedrørende teknisk kontrol med motorkøretøjer, er egnet til at opnå formålet vedrørende vejsikkerhed og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt. Denne bestemmelse er imidlertid til hinder for et lovbestemt tilladelseskrav, der opstiller en specifik grænse for den markedsandel, som private anlæg til teknisk kontrol med motorkøretøjer må have.«