



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
N. WAHL
van 3 juni 2015¹

Zaak C-168/14

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

[verzoek van het Tribunal Supremo (Spanje) om een prejudiciële beslissing]

„Richtlijn 2006/123/EG — Diensten op de interne markt — Richtlijn 2009/40/EG — Technische controle van motorvoertuigen — Regels die van toepassing zijn op diensten op het gebied van vervoer — Vrijheid van vestiging — Aan particuliere bedrijven vergunde activiteit — Uitoefening van het openbaar gezag — Vereisten betreffende geografische locatie en marktaandeel”

1. Een goed functionerende interne markt vooronderstelt adequate vervoersmogelijkheden, die op hun beurt vereisen dat hoge prioriteit wordt toegekend aan de verkeersveiligheid. Het Uniebeleid heeft zelfs als doel het terugdringen van het aantal dodelijke slachtoffers tot nul tegen 2050.²
2. De periodieke technische controle van motorvoertuigen (hierna: „technische controle van voertuigen”) is bedoeld om het wegvervoer veiliger te maken. In deze zaak, die onder andere betrekking heeft op de verenigbaarheid van bepaalde Catalaanse regels inzake de technische controle van voertuigen met het Unierecht, wordt de controle uitgevoerd door particuliere marktdeelnemers in plaats van door de overheid. In verband daarmee vraagt het Tribunal Supremo (het Spaanse hooggerechtshof) om advies betreffende een aantal vraagstukken, namelijk (i) de toepasbaarheid van de zogeheten dienstenrichtlijn³, (ii) het begrip „uitoefening van het openbaar gezag”, en (iii) de verenigbaarheid van het Catalaanse vergunningstelsel voor de technische controle van voertuigen met de EU-wetgeving inzake vrijheid van verkeer.
3. In het kort komt mijn standpunt hierop neer dat de lidstaten het beste toegerust zijn om te bepalen *of* particuliere marktdeelnemers de technische controle van voertuigen mogen uitvoeren en *hoe* deze activiteit moet worden gereguleerd, *mits* zij zich houden aan de EU-wetgeving. In deze zaak vrees ik dat de EU-wetgeving niet volledig is nageleefd, om de hieronder aangegeven redenen.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Witboek van de Commissie van 28 maart 2011 (COM(2011) 144 definitief), „Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem”, paragraaf 2.5, alinea 9.

3 — Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, PB L 376, blz. 36.

I – Toepasselijke bepalingen

A – *Unierecht*

1. Dienstenrichtlijn

4. Blijkens artikel 2, lid 1, van de dienstenrichtlijn, het artikel met het opschrift „Werkings sfeer”, is de richtlijn van toepassing op de diensten van dienstverrichters die in een lidstaat zijn gevestigd, met bepaalde uitzonderingen die in artikel 2, lid 2, worden opgesomd. Volgens artikel 2, lid 2, onder d), is de richtlijn niet van toepassing op „diensten op het gebied van vervoer, [...] die onder de werkingssfeer van [titel VI VWEU] vallen”. Artikel 2, lid 2, onder i), sluit ook „activiteiten in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag, als bedoeld in artikel [51 VWEU]” uit van de werkingssfeer van de richtlijn.

5. Artikel 3 van de dienstenrichtlijn, met het opschrift „Verband met andere bepalingen van het Gemeenschapsrecht”, bepaalt in lid 3 dat de lidstaten deze richtlijn moeten toepassen met inachtneming van de regels over de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van diensten.

2. Richtlijn 2009/40⁴

6. Richtlijn 2009/40 is aangenomen op grond van artikel 71 EG (het huidige artikel 91 VWEU) en trekt richtlijn 96/96 in.⁵

7. Artikelen 1, lid 1, en 2 van richtlijn 2009/40, onder het opschrift „Algemene bepalingen”, bepalen dat de in een lidstaat geregistreerde motorvoertuigen een periodieke technische controle moeten ondergaan overeenkomstig de richtlijn en dat deze controle moet worden uitgevoerd door de staat, door met deze taak belaste publieke organisaties of door organen of instellingen die door de staat zijn aangewezen en die onder rechtstreeks toezicht van de staat staan, met inbegrip van naar behoren geautoriseerde particuliere organen.

B – *Spaans recht*

8. In Catalonië wordt de periodieke technische controle van voertuigen geregeld door de artikelen 34 tot en met 38 van wet 12/2008⁶. Volgens artikel 35 van die wet moeten eigenaren van stations voor technische controle van voertuigen onder andere technische controles van voertuigen uitvoeren en voorkomen dat er voertuigen worden gebruikt die na de controle veiligheidsgebreken vertonen die een onmiddellijk gevaar opleveren. Artikel 36 van de genoemde wet legt de betrokken eigenaren bepaalde eisen op en artikel 37 heeft betrekking op vergunningen. Deze eisen worden verder uitgewerkt in de decreten 30/2010⁷ en 45/2010⁸ (hierna: „litigieuze decreten”).

4 — Richtlijn 2009/40/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 mei 2009 betreffende de technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens (herschikking), PB L 141, blz. 12.

5 — Richtlijn 96/96/EG van de Raad van 20 december 1996 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake de technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens, PB 1997, L 46, blz. 1.

6 — Ley 12/2008, de 31 de julio, de seguridad industrial, BOE nr. 204 van 23 augustus 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 5582 van 8 maart 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 5600 van 1 april 2010.

9. Artikel 73 van decreet 30/2010 bepaalt in het bijzonder dat stations voor de technische controle van voertuigen zich moeten aanpassen aan het plaatselijke ruimtelijk spreidingsplan. Daarnaast mag, op grond van artikel 74 van hetzelfde decreet, een onderneming of groep van ondernemingen⁹ geen marktaandeel hebben van meer dan 50%.¹⁰ Bovendien stelt artikel 75 minimumafstanden vast tussen stations voor technische controle van voertuigen waarvoor vergunning is verleend aan eenzelfde onderneming of groep van ondernemingen.¹¹

II – Feiten, procesverloop en prejudiciële vragen

10. Op 5 mei 2010 heeft OCA Inspección Técnica de Vehículos SA (hierna: „OCA”), eigenaar van een station voor technische controle van voertuigen, bij het Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (hooggerechtshof van Catalonië) een verzoek ingediend tot rechterlijke toetsing van de litigieuze decreten. De kern van de eis van OCA was, en is, dat de voorwaarden van het vergunningstelsel voor technische controle van voertuigen in strijd zijn met de dienstenrichtlijn en met artikel 49 VWEU.

11. Vier andere eigenaren van stations voor technische controle van voertuigen, te weten Grupo Itevelesa SL (hierna: „Itevelesa”), Applus Iteuve Technology (hierna: „Applus”), Certio ITV SL (hierna: „Certio”), Asistencia Técnica Industrial SAE (hierna: „ATI”), en de Generalidad de Cataluña (hierna: „Generalidad”), hebben stukken ingediend ter ondersteuning van de rechtmatigheid van de litigieuze decreten.

12. Het Tribunal Superior de Justicia heeft bij arrest van 25 april 2012 het door OCA ingestelde beroep toegewezen. Het Tribunal nam het standpunt in dat het vergunningstelsel onverenigbaar was met de Spaanse wetgeving ter omzetting van de dienstenrichtlijn. Dit gerecht heeft derhalve een aantal bepalingen van decreet 30/2010 en tevens decreet 45/2010 in zijn geheel nietig verklaard.

13. De Generalidad heeft tegen dat arrest geen cassatieberoep ingesteld bij de verwijzende rechter, de vier andere eigenaren van stations voor technische controle van voertuigen hebben dit wel gedaan. Op 15 januari 2014 heeft de Generalidad de verwijzende rechter verzocht om haar de status van verweerder te verlenen in de beroepsprocedure. Het Tribunal Supremo heeft dit verzoek op 20 januari 2014 ingewilligd.

14. Ten eerste twijfelt het Tribunal Supremo over de uitlegging van het begrip „diensten op het gebied van vervoer”. Ten tweede vraagt het Tribunal om advies over de vraag of eigenaren van stations voor technische controle van voertuigen werkzaamheden uitvoeren die als „uitoefening van het openbaar gezag” kunnen worden aangemerkt. Ten derde zet de verwijzende rechter vraagtekens bij de mogelijkheid als zodanig om een vergunningstelsel in te voeren voor technische controle van

9 — Volgens artikel 36, onder b), van wet 12/2008, is het begrip „onderneming of groep van ondernemingen” in de zin van die wet elders in de Spaanse wetgeving omschreven. De verwijzende rechter heeft het niet nodig geacht om het Hof de definitie van dit begrip in het nationale recht te verschaffen.

10 — Het marktaandeel van een eigenaar wordt bepaald naar rato van het aantal teststraten waarvoor een vergunning voor vaste stations is afgegeven, waarover elke eigenaar beschikt, ten opzichte van het totaal aantal teststraten in Catalonië (zie artikel 74, lid 2, van decreet 30/2010).

11 — Het gaat grofweg om de volgende minimumafstanden: 4 kilometer in gemeenten met meer dan 30 000 inwoners, 20 kilometer in de rest van het grondgebied van Catalonië en 10 kilometer in een gemengde situatie. Voor stations die op het moment van inwerkingtreding van decreet 45/2010 reeds de desbetreffende activiteiten verrichtten, kunnen deze afstanden met maximaal 20% worden verkleind.

voertuigen, en om daarbij bepaalde eisen te stellen die in het bijzonder betrekking hebben op minimumafstanden en het marktaandeel (hierna: „de litigieuze vereisten”). Vanwege twijfel over de verenigbaarheid van de litigieuze decreten met de EU-wetgeving heeft de verwijzende rechter derhalve besloten om de procedure te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

- „1) Sluit artikel 2, lid 2, onder d), van [de dienstenrichtlijn], activiteiten van technische controle van voertuigen van de toepassing van die richtlijn uit wanneer die, overeenkomstig de nationale regels, worden verricht door particuliere bedrijven onder het toezicht van de overheid van een lidstaat?
- 2) Als het antwoord op die vraag ontkennend is (dat wil zeggen als de activiteiten van technische controle van voertuigen in beginsel binnen de werkingssfeer van richtlijn 2006/123/EG vallen), kan dan de uitsluitingsgrond van artikel 2, lid 2, onder i), van die richtlijn worden toegepast op grond dat de particuliere bedrijven die deze dienst verrichten bevoegd zijn om, als voorzorgsmaatregel, te besluiten tot een rijverbod voor voertuigen die zodanige veiligheidsgebreken vertonen dat het rijden ermee een onmiddellijk gevaar zou opleveren?
- 3) Als [de dienstenrichtlijn] op de activiteiten van technische controle van voertuigen van toepassing is, maakt dan de uitlegging ervan in samenhang met artikel 2 van [richtlijn 2009/40/EG] (of met de overeenkomstige bepaling van de daaraan voorafgaande richtlijn 96/96/EG) het in elk geval mogelijk die activiteiten afhankelijk te stellen van een voorafgaande vergunning van de overheid? Is de inhoud van punt 26 van het arrest van het Hof in de zaak [Commissie/Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651] van invloed op dat antwoord?
- 4) Is een nationale regeling die het aantal vergunningen voor de vestiging van stations voor de technische controle van voertuigen afhankelijk stelt van de inhoud van een ruimtelijk spreidingsplan waarin, als rechtvaardigingsgronden voor een kwantitatieve beperking, de garantie van een adequate territoriale dekking, kwaliteitsborging van de dienst en bevordering van mededinging tussen de marktdeelnemers worden genoemd, daaronder begrepen elementen van economische planning, verenigbaar met de artikelen 10 en 14 van [de dienstenrichtlijn] of, als die richtlijn niet van toepassing is, met artikel 43 EG-Verdrag (thans artikel 49 VWEU)?”

15. Het Hof heeft op grond van artikel 101 van het Reglement bij schrijven van 28 januari 2015 de verwijzende rechter verzocht om voor 24 februari 2015 bepaalde zaken te verduidelijken in verband met het toepasselijke nationale rechtskader. Het Tribunal Supremo heeft het Hof bij brief van 23 februari 2015 de gevraagde informatie verschaft.

16. OCA, Itevelesa, Applus, Certio, ATI, de Generalidad, de Spaanse en de Zweedse regering en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Ter terechtzitting van 19 maart 2015 zijn OCA, Itevelesa, Applus, Certio, ATI, de Generalidad, de Spaanse, de Ierse en de Zweedse regering en de Commissie gehoord.

III – Analyse

A – Vraag 1: Toepasbaarheid van de dienstenrichtlijn

17. Het Tribunal Supremo omschrijft de eerste vraag als de kernvraag. Het gaat in essentie om de vraag of technische controle van voertuigen valt onder „diensten op het gebied van vervoer”. Er zij aan herinnerd dat artikel 2, lid 2, onder d), van de dienstenrichtlijn dergelijke diensten uitsluit van zijn werkingssfeer. Deze diensten vallen in plaats daarvan binnen de werkingssfeer van (de huidige) Titel VI

VWEU. Dit volgt de regel van artikel 58, lid 1, VWEU.¹²

18. Het zal blijken dat deze kwestie in feite niet essentieel is voor de uitkomst van het hoofdgeding. Ik zal haar toch volledig behandelen, gezien het potentiële belang voor toekomstige zaken.

19. Allereerst dient in het oog te worden gehouden dat de toepassing van de beginselen van het vrije dienstenverkeer, volgens de Verdragen verwezenlijkt moet worden door de totstandbrenging van het gemeenschappelijke vervoersbeleid¹³. Het doel van de regels betreffende het gemeenschappelijk vervoerbeleid, wel verre van de fundamentele regels inzake dat vrije verkeer terzijde te stellen, is om deze ten uitvoer te leggen en door een gemeenschappelijk optreden aan te vullen¹⁴.

20. Titel VI VWEU biedt geen definitie van diensten op het gebied van vervoer. Bij gebrek aan een algemene definitie in het primaire recht kunnen er bijzondere definities worden gevonden in afgeleid recht dat is vastgesteld op grond van Titel VI VWEU, betreffende diensten die binnen de werkingssfeer van deze wetgeving vallen.

21. In verband met de onderhavige zaak moet worden vastgesteld dat richtlijn 96/96 weliswaar de regels inzake de technische controle van motorvoertuigen en hun aanhangers harmoniseert, maar „geen bepalingen inzake de *toegang* tot het verrichten van voertuiginspecties [bevat]”¹⁵. Dit geldt ook voor richtlijn 2009/40. Met andere woorden: het recht op vestiging als eigenaar van een station voor technische controle van voertuigen is – in tegenstelling tot de materiële regels betreffende de controle zelf – niet door richtlijn 2009/40 geharmoniseerd. A fortiori geldt hetzelfde voor de dienstverlening in het kader van deze controle. Als de technische controle van voertuigen aangemerkt kan worden als dienst op het gebied van vervoer in de zin van artikel 58, lid 1, VWEU, moet de conclusie derhalve luiden dat het EU-recht op dit moment de vrijheid van dienstverrichting op het gebied van technische controles van voertuigen niet waarborgt.¹⁶

22. Het begrip „dienst op het gebied van vervoer” moet daarom zorgvuldig worden uitgelegd. Dit geldt met name in verband met diensten die slechts incidenteel of op ondersteunende wijze verbonden zijn met vervoer, of daar zelfs nauwelijks raakvlakken mee hebben. De vraag is echter of het begrip hierdoor in enge zin moet worden uitgelegd. Dit is een belangrijke vraag. Aangezien de regels van het gemeenschappelijk vervoersbeleid een *tenuitvoerlegging en aanvulling* vormen van de regels betreffende het vrije dienstenverkeer (zie punt 19 hierboven), kan naar mijn mening Titel VI VWEU, zelfs uit het oogpunt van artikel 58, lid 1, VWEU, moeilijk worden uitgelegd als een uitzondering op de regels betreffende vrij verkeer, die dan in enge zin zouden moeten worden uitgelegd.¹⁷

12 — Krachtens artikel 3, lid 3, van de dienstenrichtlijn – dat het beginsel vastlegt op grond waarvan lagere rechtsgronden uitgelegd moeten worden in overeenstemming met hogere rechtsgronden (zie daarvoor het arrest *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a.*, C-305/05, EU:C:2007:383, punt 28) – moet artikel 2, lid 2, onder d), worden uitgelegd in overeenstemming met artikel 58, lid 1, VWEU.

13 — Zie arrest *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:814, punt 30.

14 — Zie arrest *Commissie/Frankrijk*, 167/73, EU:C:1974:35, punt 25.

15 — Zie arrest *Commissie/Portugal*, C-438/08, EU:C:2009:651, punt 26. *Cursivering van mij.*

16 — Zie *mutatis mutandis* arrest *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:814, punten 31 en 32.

17 — In haar conclusie in de zaak *Commissie/Griekenland*, C-251/04, EU:C:2006:565 (punten 28 en 29) lijkt advocaat-generaal Sharpston te hebben geaccepteerd dat het begrip „dienst op het gebied van vervoer” in enge zin moet worden uitgelegd. Zie voor een bredere benadering de conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:568, voetnoot 10. Onbeslist, zie Barnard, C., „Unravelling the Services Directive”, *C.M.L.Rev.*, deel 45, 2008, 2, blz. 341.

23. De meerderheid van de indieners van schriftelijke opmerkingen staat op het standpunt dat de technische controle van voertuigen de veiligheid van het vervoer bevordert, een beleidsterrein dat expliciet genoemd wordt in artikel 91, lid 1, onder c), VWEU. Deze indieners wijzen erop dat de richtlijnen 96/96, 2009/40 en 2014/45¹⁸ zijn vastgesteld op de grondslag van artikel 71 EG (of het artikel dat in de plaats ervan is gekomen). Derhalve kan met recht en reden worden gesteld dat uit de wetgevingspraktijk van de EU blijkt dat de technische controle van voertuigen een dienst op het gebied van vervoer is.

24. Hoewel ik niet ongevoelig ben voor deze argumenten, wil ik er ten eerste op wijzen dat een argumentatie op grond van de rechtsgrondslag van een richtlijn niet bepalend kan zijn als die richtlijn uitsluitend de *inhoud* van de betrokken dienst harmoniseert en niet de daadwerkelijke verlening ervan (*toegang*). Ten tweede zijn de redenen voor het vaststellen van wetgeving op grond van Titel VI VWEU niet altijd duidelijk of samenhangend. De regels betreffende rij- en rusttijden zijn bijvoorbeeld vastgesteld op grond van artikel 71 EG¹⁹, maar de regels betreffende het vervoer van dieren zijn dat niet.²⁰ Beide samenstellen van regels hebben onweerlegbaar betrekking op vervoer. In dit licht bezien kan de rechtsgrondslag van bepaalde EU-wetgeving naar mijn mening niet de enige bepalende factor zijn bij het aanmerken van een dienst als vervoersdienst of niet.²¹

25. Technische controle van voertuigen is aantoonbaar geen daadwerkelijke vervoersdienst, maar een ondersteunende of secundaire dienst. Door de ondersteunende aard ten opzichte van het vervoer zelf is de status van dergelijke diensten onduidelijk. In de zaak *Bowden e.a.*²² oordeelde het Hof bijvoorbeeld met betrekking tot een richtlijn inzake werktijden die niet van toepassing was op de wegvervoerssector, dat kantoorpersoneel in dienst van een besteldienst voor pakketten binnen die sector valt. Gezien de bijzondere aard van die zaak, die ging over een arbeidsrechtelijk geschil, moet men naar mijn mening echter niet te veel uit dit arrest afleiden.

26. Artikel 58, lid 1, VWEU heeft betrekking op „diensten op het gebied van vervoer”. Dit lijkt mij een bredere strekking te hebben dan „vervoersdiensten”. Althans binnen bepaalde grenzen zouden diensten die met betrekking tot vervoer ondersteunend of secundair zijn, hieronder vallen.

27. Bepaalde overwegingen in de preambule van de dienstenrichtlijn werpen verder licht op de zaak. Enerzijds wordt in overweging 21 – die verwijst naar het enigszins engere begrip „vervoersdiensten” – uitgelegd dat het gaat om diensten „met inbegrip van stadsvervoer, taxi’s, ambulances en havendiensten” en dat deze „dienen uitgesloten te zijn van de werkingssfeer van [de dienstenrichtlijn]”. Anderzijds wordt in overweging 33 uitdrukkelijk gesteld dat „[d]e diensten waarop deze richtlijn betrekking heeft, [...] zeer diverse, voortdurend veranderende activiteiten [betreffen], waaronder zakelijke diensten zoals [...] *autoverhuur en reisbureaus*”.²³

18 — Richtlijn 2014/45/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de periodieke technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens en tot intrekking van richtlijn 2009/40/EG, PB L 127, blz. 51.

19 — Zie verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, tot wijziging van verordeningen (EEG) nr. 3821/85 en (EG) nr. 2135/98 van de Raad en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad, PB L 102, blz. 1.

20 — Zie verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad van 22 december 2004 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten en tot wijziging van de richtlijnen 64/432/EEG en 93/119/EG en van verordening (EG) nr. 1255/97, PB 2005, L 3, blz. 1. Deze verordening is vastgesteld op grond van artikel 37 EG.

21 — In dit verband breng ik in herinnering dat de Uniewetgever een ruime beoordelingsmarge hanteert betreffende de vaststelling van passende gemeenschappelijke regels op het gebied van vervoer. De werktijden van vrachtrijders worden geacht binnen deze marge te vallen, zie het arrest *Spanje en Finland/Parlement en Raad*, C-184/02 en C-223/02, EU:C:2004:497, punten 29 en 30, 33-36 en 39-41.

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

23 — Cursivering van mij. In een uitwerking van dit thema vermeldt het Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn van de Commissie (2007) op pagina 11 het volgende: „Onder de uitsluiting van vervoersdiensten vallen geen diensten die geen vervoersdiensten als zodanig zijn, waaronder rij scholen, verhuisbedrijven, autoverhuurders, begrafenisondernemingen of bedrijven voor luchtfotografie. Ook commerciële activiteiten in havens of luchthavens, waaronder winkels en restaurants, vallen niet onder de uitsluiting.”

28. Gezien het voorgaande en bij gebrek aan een heldere definitie in de wetteksten, ben ik van mening dat een „dienst op het gebied van vervoer” moet bestaan uit of inherent verbonden zijn aan de fysieke activiteit van het verplaatsen van personen of goederen van de ene naar de andere plaats door middel van een voertuig, vaartuig of luchtvaartuig. Als de betrokken dienst niet hoofdzakelijk bestaat uit daadwerkelijk vervoer, betekent het loutere feit dat de dienst op een bepaalde wijze in verband gebracht kan worden met vervoer op zichzelf niet dat deze dienst als zodanig moet worden aangemerkt. Gebeurt dat wel, dan bestaat het risico dat artikel 2, lid 2, onder d), van de dienstenrichtlijn een te brede werkingssfeer krijgt en zijn doel voorbijschiet. Diensten voor algemeen gebruik die gewoonlijk in een druk hoofdstation zijn te vinden, zoals schoen- en sleutelreparatie, houden bijvoorbeeld – en wellicht overduidelijk – geen verband met vervoer.

29. Deze redenering moet echter niet begrepen worden als een pleidooi voor een enge uitleg van het begrip „dienst op het gebied van vervoer”. Afgaande op de bewoording van artikel 91, lid 1, VWEU kan een dienst die zelf geen vervoer omvat op grond van bepaalde aspecten met het gebied van vervoer worden verbonden, omdat die dienst essentieel is voor het vervoer. Veiligheid van vervoer lijkt precies een dergelijk aspect te zijn, aangezien het doel ervan is om het vervoer voor allen te verbeteren.

30. Dit brengt mij tot de conclusie dat technische controle van voertuigen een dienst is op het gebied van vervoer, om de onderstaande redenen.

31. Het is waar dat technische controle van voertuigen geen daadwerkelijk vervoer inhoudt, maar slechts een dienst is die ondersteunend is voor of in indirect verband staat tot daadwerkelijk vervoer. Indien uit de technische controle evenwel blijkt dat een voertuig gevaarlijke gebreken vertoont, kan het verboden worden om dat voertuig te gebruiken voor vervoer.²⁴ Technische controle van voertuigen kan met andere woorden beschouwd worden als een *noodzakelijk vereiste* voor vervoer. Bovendien draagt de technische controle van voertuigen als zodanig bij aan de verkeersveiligheid, ten bate van alle weggebruikers. Deze controle is daarom inherent verbonden met vervoer. Heel anders ligt dit met bijvoorbeeld autoverhuurdiensten, waarvan eveneens met recht en reden kan worden gesteld dat ze vervoersondersteunend zijn: een huurovereenkomst is op zichzelf namelijk geen noodzakelijk vereiste voor vervoer, maar slechts één van de wettige methoden om zich een vervoermiddel te verschaffen.

32. Vanuit dit standpunt is het niet van belang dat technische controle van voertuigen eveneens vergeleken kan worden met een dienst op het gebied van certificering, technische controle of tests, die in beginsel onder de dienstenrichtlijn vallen.²⁵ Een bepaalde dienst kan zonder meer betrekking hebben op certificering, technische controle en/of tests enerzijds, *en* anderzijds een „dienst op het gebied van vervoer” zijn. In een dergelijk hybride scenario zou deze dienst nog steeds buiten de werkingssfeer van de dienstenrichtlijn vallen, aangezien artikel 2, lid 2, onder d), van de dienstenrichtlijn (en artikel 58, lid 1, VWEU) naar mijn mening prevaleert boven artikel 2, lid 1.

33. Mijn standpunt is derhalve dat het aanbieden van technische controle van voertuigen binnen de werkingssfeer van Titel VI VWEU valt. Als gevolg daarvan zijn noch het vrije verkeer van diensten (artikel 58, lid 1, VWEU), noch de dienstenrichtlijn [artikel 2, lid 2, onder d), van die richtlijn] van toepassing. Aangezien richtlijn 2009/40 bovendien geen harmonisatie van het aanbieden van technische controle van voertuigen omvat, kan deze ook niet de betrokken Catalaanse regels ter discussie stellen.

24 — In de verwijzingsbeslissing wordt gesteld dat het gebruik van een voertuig op de openbare weg verboden kan worden in geval van gebreken die een gevaar voor de veiligheid vormen [zie in dit verband de artikelen 7, lid 2, onder c), en 9, lid 3, van richtlijn 2014/45].

25 — Zie met name overweging 33 in de preambule van de dienstenrichtlijn en artikel 25, lid 1, onder b), van die richtlijn.

34. Om het Tribunal Supremo echter een bruikbaar antwoord te kunnen verschaffen aan de hand waarvan het kan oordelen over de onderhavige zaak, is het nodig om verder te gaan dan de bewoording van vraag 1. Het feit dat het vrije verkeer van diensten op grond van artikel 58, lid 1, VWEU niet van toepassing is vormt geen uitsluiting van de toepassing van artikel 49 VWEU inzake vrijheid van vestiging. Deze bepaling is rechtstreeks van toepassing op vervoer.²⁶ Het is veelbetekenend dat de verwijzende rechter artikel 49 VWEU noemt in vraag 4.

35. Aangezien de exploitatie van stations voor de technische controle van voertuigen binnen het begrip „vestiging”²⁷ valt, geef ik het Hof in overweging om vraag 1 te beantwoorden in de zin dat dergelijke activiteiten binnen de werkingssfeer van artikel 49 VWEU vallen.

36. Aangezien Applus en ATI argumenten inzake de ontvankelijkheid hebben aangevoerd, moet het duidelijk zijn dat de door mij voorgestelde oplossing – het beantwoorden van de prejudiciële vragen op de grondslag van de vrijheid van vestiging in plaats van de dienstenrichtlijn – niet van invloed is op de bevoegdheid van het Hof. Het Hof kan inderdaad geen verzoeken om een prejudiciële beslissing beantwoorden die gaan om de uitleg van *primaire* wetgeving inzake het vrije verkeer van personen, indien alle elementen voor wat alle relevante aspecten betreft binnen één enkele lidstaat zijn gesitueerd.²⁸ In bepaalde gevallen kunnen grensoverschrijdende effecten van bestreden nationale wetgeving echter niet worden uitgesloten.²⁹ Dit geldt met name voor wetgeving ter instelling van een vergunningstelsel, dat het aantal marktdeelnemers beperkt en aan de vergunning bepaalde voorwaarden stelt, bijvoorbeeld betreffende geografische afstand. Dergelijke gevallen worden gewoonlijk in materiële zin beoordeeld³⁰, met als meest overtuigende reden dat de betrokken wetgeving in feite grensoverschrijdende effecten kan hebben of althans dat deze niet kunnen worden uitgesloten. Aangezien het betrokken Catalaanse stelsel waarschijnlijk precies deze effecten zal hebben, ben ik van mening dat het Hof bevoegd is om zich uit te spreken over deze prejudiciële vragen.

B – Vraag 2: Uitzondering betreffende openbaar gezag

37. Vraag 2 heeft betrekking op een veelbesproken redenering betreffende het van toepassing van de regels betreffende vrijheid van verkeer uitsluiten van activiteiten in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag. De vraagstelling is gebaseerd op de premisse dat de dienstenrichtlijn van toepassing is op de onderhavige zaak. In het licht van mijn antwoord op vraag 1 – en wederom met het doel om een bruikbaar antwoord te geven – geef ik het Hof echter in overweging deze vraag te beantwoorden vanuit het perspectief van artikel 51, lid 1, VWEU, voor zover die bepaling eveneens relevant is voor de vrijheid van vestiging.

38. In wezen wenst de verwijzende rechter te vernemen of het feit dat eigenaren van stations voor de technische controle van voertuigen verder gebruik op de weg kunnen verbieden van voertuigen die de technische controle niet hebben doorstaan en als direct gevaar worden beschouwd, betekent dat zij openbaar gezag uitoefenen in de zin van artikel 51, lid 1, VWEU.

39. Deze vraag moet duidelijk ontkennend worden beantwoord.

26 — Zie in deze zin arrest *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:814, punt 33. Zie bovendien arrest *Ottica New Line*, C-539/11, EU:C:2013:591, punten 17-23.

27 — Zie arrest *Attanasio Group*, C-384/08, EU:C:2010:133, punt 36.

28 — Zie arrest *Airport Shuttle Express*, C-162/12 en C-163/12, EU:C:2014:74, punten 41-43 en aangehaalde rechtspraak.

29 — Zie mijn conclusie in gevoegde zaken *Venturini*, C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:529, punt 33.

30 — Zie arresten *Attanasio Group*, C-384/08, EU:C:2010:133, punt 24; *Blanco Pérez en Chao Gómez*, C-570/07 en C-571/07, EU:C:2010:300, punten 39 en 40; *Venturini*, C-159/–C-161/12, EU:C:2013:791, punt 26, en *Susisalo e.a.*, C-84/11, EU:C:2012:374, punten 18-22.

40. Ten eerste moet in herinnering worden gebracht dat artikel 51 VWEU als uitzondering op de vrijheid van vestiging strikt moet worden uitgelegd.³¹ Ten tweede moet deze uitzondering beperkt blijven tot werkzaamheden die, op zichzelf beschouwd, een rechtstreekse en specifieke deelneming aan de uitoefening van het openbaar gezag vormen.³² Ten derde heeft het Hof zich altijd sceptisch getoond ten aanzien van argumenten dat er werkelijk openbaar gezag gedelegeerd was aan particuliere certificeringsorganisaties, zodat artikel 51 VWEU op hen van toepassing was.³³

41. Het is een uitgemaakte zaak dat certificeringsbesluiten, die in wezen niet meer behelzen dan de vaststelling van de resultaten van een technische inspectie, niet onder de uitzondering van artikel 51 VWEU vallen. Daarnaast kan een ondersteunende en voorbereidende rol die particuliere organisaties vervullen, niet beschouwd worden als een rechtstreekse en specifieke deelname aan de uitoefening van het openbaar gezag in de zin van deze bepaling.³⁴

42. Ter illustratie: in de context van een inbreukprocedure tegen Portugal wegens het niet voldoen aan zijn verplichtingen op grond van richtlijn 96/96, ging het om inspecties door particuliere centra voor technische controle van voertuigen in twee fasen. In de eerste fase voerde het station een technische inspectie van het voertuig uit. De tweede fase bestond uit het verlenen of weigeren van de certificering van het voertuig. Het Hof beschouwde de eerste fase niet als uitoefening van openbaar gezag, maar sloot dit in de tweede fase niet uit, aangezien het ging om het verbinden van juridische gevolgen aan de technische inspectie. Aangezien de eigenaren van stations voor technische controle van voertuigen echter (i) niet beschikten over beslissingsautonomie, (ii) onder staatstoezicht stonden zoals bepaald in artikel 2 van richtlijn 96/96; en (iii) geen dwang konden uitoefenen (hetgeen onder de bevoegdheid van de handhavende autoriteiten viel), was artikel 45 EG [51 VWEU] op die activiteit niet van toepassing.³⁵

43. Applus, ATI, Certio en Itevelesa brengen allen een onderscheid aan tussen de onderhavige zaak en de zaak Commissie/Portugal, of voeren aan dat de betrokken Catalaanse regelgeving verenigbaar is met dat arrest.

44. In mijn ogen bestaat er geen juridisch relevant verschil tussen de onderhavige zaak en de zaak Commissie/Portugal. Het argument dat eigenaren van stations voor technische controle van voertuigen niet slechts een voorbereidende rol hebben of dat de overheid geen „actief” toezicht houdt op hun activiteiten, is niet overtuigend. Artikel 2 van zowel richtlijn 96/96 en richtlijn 2009/40 (alsook artikel 4, lid 2, van richtlijn 2014/45) vermelden uitdrukkelijk dat, indien de lidstaten ervoor kiezen om de activiteiten op het gebied van technische controle van voertuigen te liberaliseren, de particuliere eigenaren van stations voor technische controle van voertuigen „onder rechtstreeks toezicht van de staat” moeten staan.³⁶ Richtlijn 2009/40 put zich niet bepaald uit in een uitgebreide beschrijving van

31 — Zie in deze zin arrest *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, C-451/03, EU:C:2006:208, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

32 — Zie in deze zin arrest *Peñarroja Fa*, C-372/09 en C-373/09, EU:C:2011:156, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

33 — Zie onder andere arresten *Commissie/Oostenrijk*, C-393/05, EU:C:2007:722; *Commissie/Duitsland*, C-404/05, EU:C:2007:723, en *Soa Nazionale Costruttori*, C-327/12, EU:C:2013:827.

34 — Zie arrest *Soa Nazionale Costruttori*, C-327/12, EU:C:2013:827, punt 53 en aangehaalde rechtspraak.

35 — Zie in deze zin arrest *Commissie/Portugal*, C-438/08, EU:C:2009:651, punten 38-45.

36 — Volgens punt 15 van de considerans van richtlijn 2014/45 zijn „[t]echnische controles [...] een soevereine activiteit en moeten [ze] derhalve worden verricht door de lidstaten of door publieke of particuliere organen onder hun toezicht waaraan deze controles zijn toevertrouwd. *De lidstaten moeten in alle gevallen verantwoordelijk blijven voor de uitvoering van technische controles, ook als het nationale systeem het verlenen van een vergunning aan particuliere organen toestaat, met inbegrip van organen die tevens reparaties van voertuigen verrichten*” (cursivering van mij).

de reikwijdte van dit toezicht.³⁷ Sommige bepalingen van deze richtlijn zijn echter inherent gebaseerd op het idee van toezicht.³⁸ Het feit dat eigenaren van stations voor technische controle van voertuigen mogelijk een verzekering moeten afsluiten of interne controleregelingen moeten vaststellen, betekent dus niet dat zij zonder staatstoezicht optreden in de zin van dat arrest.

45. Deze kwestie is hoe dan ook opgehelderd door de informatie die het Tribunal Supremo aan het Hof heeft verstrekt. Uit dat antwoord blijkt nu *ten eerste* dat de eigenaar van een voertuig dat een rijverbod is opgelegd uiteindelijk bezwaar kan maken bij een technisch controleur – een overheidsfunctionaris die belast is met het toezicht op stations voor technische controle van voertuigen – die bevoegd is om het verbod te vernietigen. *Ten tweede* kan een rijverbod op grond van de toepasselijke nationale regelgeving slechts worden uitgevaardigd „in de door de toepasselijke wetgeving voorziene omstandigheden, in overeenstemming met de instructies en procedures die zijn goedgekeurd door” de bevoegde autoriteit.³⁹ Het van toepassing zijnde handboek voor de controle van voertuigen gebruikt de gebiedende wijs, hetgeen eigenaren van stations voor technische controle van voertuigen weinig handelingsvrijheid laat.⁴⁰ *Ten derde* geeft het Tribunal Supremo duidelijk aan dat, hoewel stations voor technische controle van voertuigen om veiligheidsredenen een rijverbod kunnen opleggen, de Catalaanse regering of de politie belast is met de handhaving van een dergelijk verbod en niet de stations voor technische controle van voertuigen.

46. Op grond hiervan kan ik mij, mede gezien de restrictieve uitleg van artikel 51 VWEU, vinden in het standpunt van de Generalidad en de Commissie dat de exploitatie van een station voor technische controle van voertuigen geen uitoefening van openbaar gezag inhoudt. Ik geef het Hof dan ook in overweging om op vraag 2 te antwoorden dat de mogelijkheid voor particuliere eigenaren van stations voor technische controle van voertuigen om een rijverbod op te leggen aan voertuigen met gebleken gebreken die een onmiddellijk gevaar zouden opleveren voor het wegverkeer, geen uitoefening van openbaar gezag inhoudt in de zin van artikel 51 VWEU, indien het opleggen van een dergelijk verbod door nationale wetgeving verplicht wordt gesteld als uitvloeisel van de technische controle en, hoe dan ook, wanneer het toepassen van dwangmaatregelen voor het verwijderen van het voertuig is voorbehouden aan de handhavende autoriteiten.

C – Vragen 3 en 4: Vergunningstelsel en bijbehorende voorwaarden

47. De derde vraag van het Tribunal Supremo gaat er in essentie over of het met de dienstenrichtlijn, gelezen in samenhang met artikel 2 van richtlijn 2009/40, verenigbaar is als lidstaten een stelsel van overheidsvergunningen instellen voor het reguleren van de dienstverlening op het gebied van technische controle van voertuigen. Deze vraag is gesteld aangezien het Hof in het arrest Commissie/Portugal⁴¹ heeft geoordeeld dat toegang tot het verrichten van voertuiginspecties niet door richtlijn 96/96 is geharmoniseerd.

37 — In tegenstelling tot richtlijn 2014/45; zie met name artikel 14 („Toezicht op controlecentra”) en bijlage V van die richtlijn.

38 — Bijvoorbeeld de artikelen 4 en 5 („Uitzonderingen”) en in het bijzonder artikel 3, lid 1, dat luidt als volgt: „De lidstaten nemen de maatregelen die zij nodig achten voor het leveren van het bewijs dat het voertuig met goed gevolg een technische controle heeft ondergaan die minstens voldoet aan de bepalingen van deze richtlijn.”

39 — Ik doel met name op artikel 79, lid 1, onder c), van decreet nr. 30/2010, dat door OCA in de door haar ingediende stukken wordt aangehaald. In zijn antwoord op het verzoek om verduidelijkingen van het Hof verklaart het Tribunal Supremo dat de in de betrokken bepaling genoemde plaatselijke autoriteit (Agencia Catalana de Seguridad Industrial, het Catalaans Bureau voor Veiligheid van Industriële Producten) nooit is opgericht en daarom geen richtlijnen heeft uitgevaardigd. De verwijzende rechter verwijst echter naar het in de volgende voetnoot genoemde handboek, dat is uitgegeven door de Spaanse centrale overheid.

40 — Zie het *Manual de procedimiento de inspección de las estaciones I.T.V.*, januari 2012, blz. 11. Hierin staat het volgende: „Indien het voertuig bij een negatieve uitkomst van een technische controle gebreken vertoont van dien aard dat er een risico voor de inzittenden of andere weggebruikers ontstaat, *kenmerkt* het station voor technische controle van voertuigen het gebrek als zeer ernstig en het resultaat van de controle als onvoldoende” (cursivering van mij).

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

48. De vierde vraag van de verwijzende rechter gaat er specifiek over of het verenigbaar is met de artikelen 10 en 14 van de dienstenrichtlijn, of althans met artikel 49 VWEU, dat bij nationale regelgeving bepaalde eisen worden gesteld aan de minimumafstand en de marktmacht, met als doel het waarborgen van voldoende geografische dekking, het verhogen van de kwaliteit van de dienstverlening en het bevorderen van de mededinging tussen eigenaren. Deze vereisten beperken het aantal beschikbare vergunningen en, zoals ter terechtzitting werd bevestigd, bieden de facto territoriale bescherming aan de vergunninghouders.

49. Ik zal deze vragen vanwege het onderlinge verband gezamenlijk beantwoorden. Om de hierboven bij punt 37 genoemde redenen behandel ik beide vragen vanuit het oogpunt van de vrijheid van vestiging.

1. Vergunningstelsel op zich

50. De lidstaten kunnen voor de regulering van activiteiten op het gebied van technische controle van voertuigen uiteraard gebruikmaken van een stelsel van overheidsvergunningen.

51. Zoals gezegd heeft het Hof geoordeeld dat richtlijn 96/96 niet de toegang tot deze activiteit regelt. Dit is met de vaststelling van richtlijn 2009/40 niet veranderd. Aangezien de toegang tot activiteiten op het gebied van technische controle van voertuigen maar ook de verkeersveiligheid in het algemeen niet zijn geharmoniseerd, kunnen de lidstaten deze kwesties naar eigen inzicht regelen.⁴² Artikel 2 van beide richtlijnen bevestigen dit uitdrukkelijk, door te bepalen dat technische controles kunnen worden uitgevoerd door organen of instellingen die door de staat zijn aangewezen en onder rechtstreeks toezicht van de staat staan, *met inbegrip van naar behoren geautoriseerde particuliere organen*.

52. Een nationaal stelsel van overheidsvergunningen moet hierbij echter voldoen aan de Uniewetgeving, met name aan artikel 49 VWEU.

53. Artikel 49 VWEU verbiedt beperkingen van de vrijheid van vestiging, dat wil zeggen iedere nationale regeling die de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde vrijheid van vestiging door burgers van de Unie kan belemmeren of minder aantrekkelijk maken. Een „beperking” bestaat onder andere uit maatregelen van een lidstaat die, hoewel zij zonder onderscheid toepasselijk zijn, de toegang tot de markt voor ondernemingen van andere lidstaten ongunstig beïnvloeden en dus de intracommunautaire handel belemmeren.⁴³

54. Daaronder valt een regeling die de vestiging van een dienstverrichter van een andere lidstaat afhankelijk stelt van de afgifte van een voorafgaande vergunning, want een dergelijke regeling kan de uitoefening van de vrijheid van vestiging door die dienstverrichter belemmeren door de vrije uitoefening van zijn activiteiten via een vaste inrichting te verhinderen.⁴⁴

55. Het betrokken Catalaanse vergunningstelsel omvat een stelsel van voorafgaande vergunningverlening, dat een beperking oplegt aan het oprichten van agentschappen, filialen of dochterondernemingen – een aspect dat artikel 49 VWEU uitdrukkelijk behandelt. Volgens het Tribunal Supremo beperken deze regels het aantal verrichters van technische controles van voertuigen. Het stelsel zal dus waarschijnlijk de uitoefening door EU-burgers van hun vrijheid van vestiging als verrichters van technische controles van voertuigen belemmeren of minder aantrekkelijk maken, en vormt zodoende een beperking in de zin van artikel 49 VWEU.

42 — Zie in deze zin arrest Nasiopoulos, C-575/11, EU:C:2013:430, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Zie naar analogie eveneens arrest Commissie/Italië, C-110/05, EU:C:2009:66, punt 61.

43 — Zie arrest Soa Nazionale Costruttori, C-327/12, EU:C:2013:827, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

44 — Zie arrest Ottica New Line, C-539/11, EU:C:2013:591, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

56. Op grond van de Gebhard-doctrine moeten de beperkingen voldoen aan vier voorwaarden om verenigbaar te zijn met het Unierecht: zij moeten zonder discriminatie op grond van nationaliteit worden toegepast, zij moeten gerechtvaardigd zijn om een dwingende reden van algemeen belang, zij moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken en zij mogen niet verder gaan dan nodig is voor het bereiken van dat doel.⁴⁵

57. Het Catalaanse vergunningstelsel is niet discriminerend, althans niet openlijk, aangezien het geen beperking oplegt aan de vrijheid van in andere lidstaten gevestigde ondernemingen om agentschappen of andere vestigingsvormen in Catalonië op te richten.⁴⁶ De enige vraag die zich aandient is daarom of het stelsel gerechtvaardigd en evenredig is.

58. In verband hiermee verwijst het Tribunal Supremo naar de preambule van decreet 45/2010.⁴⁷ Het Tribunal neemt het voorlopige standpunt in dat het doel van verkeersveiligheid op zich geen rechtvaardiging kan zijn voor de bestreden vereisten. Het vraagt zich af of er andere redenen van dwingende aard kunnen zijn die voldoende rechtvaardiging verschaffen⁴⁸ en of dergelijke vereisten voldoen aan de voorwaarde van evenredigheid.

59. Behalve OCA, de Zweedse regering en – voor zover het de bestreden vereisten betreft – de Commissie, lijken de voor het Hof verschenen partijen het standpunt in te nemen dat verkeersveiligheid op zichzelf een rechtvaardiging kan vormen voor de betrokken Catalaanse regels.

60. Het lijkt geen twijfel dat verkeersveiligheid in de rechtspraak van het Hof een dwingende reden van algemeen belang is.⁴⁹ Dit geldt eveneens voor de doelen van een hoge kwaliteit van dienstverlening voor de ontvangers⁵⁰ en van onvervalste mededinging, die uiteindelijk gericht zijn op bescherming van de consument.⁵¹ Het doel om voldoende territoriale dekking en verdeling te waarborgen voor een bepaald product of dienst lijkt mij eerder een middel dan een doel op zich, aangezien het erom gaat dat het product of de dienst in kwestie zelf kenmerken van vitaal belang vertoont.⁵²

61. Aangezien kan worden aangenomen dat technische controle van voertuigen in het algemeen bijdraagt aan de verkeersveiligheid⁵³, moet het Catalaanse vergunningstelsel bovenal vanuit dat oogpunt worden beschouwd.

45 — Zie arrest Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, punt 37 en, met dezelfde strekking, arrest Commissie/Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651, punt 46.

46 — Zie in deze zin arrest Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, punt 34.

47 — Deze preambule luidt onder meer als volgt: „Het is noodzakelijk het aanbod van de dienstverlening van technische controle van voertuigen aan de bestaande vraag aan te passen, zowel in verband met de dekking in de gebieden waar op dit moment een te gering aanbod bestaat, met het doel de diensten naar de gebruiker te brengen, als om het tekort in de bestaande dienstverlening te verminderen in gebieden die worden bestreken door keuringsstations die te veel aanvragen krijgen en waarvoor een langere wachttijd bestaat. Door de specifieke territoriale kenmerken van de dienstverlening van technische controle van voertuigen moet worden vermeden dat het aanbod, om redenen die puur economisch van aard zijn, zich te zeer in een bepaald gebied concentreert, ten koste van andere gedeelten van het grondgebied die, omdat zij een kleiner wagenpark hebben, niet worden bediend, met het bijbehorende nadeel voor de gebruikers. Anderzijds kan in de gebieden waar, door een hogere dichtheid van voertuigen, de vraag groter is, een hoge concentratie van keuringsstations ertoe leiden dat de marktdeelnemers elkaar beconcurreren door lagere eisen te stellen en dat de kwaliteit van de diensten daardoor vermindert.”

48 — De verwijzingsbeslissing noemt uitdrukkelijk de behoefte om voldoende territoriale dekking te waarborgen, evenals een hoge kwaliteit van dienstverlening en een effectieve mededinging, maar wijst eveneens op de rechtspraak van het Hof met betrekking tot de bescherming van de volksgezondheid, het milieu en de consument.

49 — Zie arrest Commissie/Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

50 — Zie in deze zin arrest Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, EU:C:2006:208, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

51 — Zie in deze zin arrest Essent e.a., C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

52 — Zie wat betreft instellingen voor gezondheidszorg en leveranciers van geneesmiddelen en farmaceutische producten onder andere arresten Blanco Pérez en Chao Gómez, C-570/07 en C-571/07, EU:C:2010:300, punt 70, en Venturini, C-159/12–C-161/12, EU:C:2013:791, punt 46. Zie met betrekking tot opticiens, minder stellig, arrest Ottica New Line, C-539/11, EU:C:2013:591, punt 43. Het Hof heeft daarentegen geen minimale bevolkingsvereisten toegestaan in geval van grote winkelbedrijven, zie arrest Commissie/Spanje, C-400/08, EU:C:2011:172, punten 80-83. In arrest Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, heeft het Hof eveneens geen gehoor gegeven aan het argument dat een afstandsvereiste tussen tankstations de volksgezondheid bevordert (zie punten 47 en 52-54).

53 — Volgens de tweede overweging in de preambule van richtlijn 2009/40 dient „[i]n het kader van het gemeenschappelijk vervoerbeleid [...] het verkeer van bepaalde voertuigen in de Gemeenschap onder zo gunstig mogelijke omstandigheden plaats te vinden, [...] met betrekking tot de veiligheid [...]”.

62. Dit gezegd zijnde kan de beoordeling van de evenredigheid van het bestreden vergunningstelsel in verhouding tot de doelstelling niet in abstracto worden uitgevoerd, maar is deze afhankelijk van de bijzondere voorwaarden van het stelsel.⁵⁴ Hoewel het uiteindelijke oordeel door de verwijzende rechter wordt gegeven, kan het Hof op deze wijze richtsnoeren bieden aan de hand waarvan de verwijzende rechter kan oordelen. Ik zal derhalve de bestreden vereisten nader onderzoeken.⁵⁵

2. Verenigbaarheid van de bestreden vereisten met artikel 49 VWEU

63. Allereerst wijs ik erop dat het Hof slechts beschikt over een minimum aan informatie betreffende de situatie voor en na de hervorming in Catalonië met de aanneming van wet 12/2008 en de litigieuze decreten. Het enige wat uit de versnipperde informatie⁵⁶ en uit de terechtzitting duidelijk wordt is dat de Catalaanse regeling voor technische controle van voertuigen voorheen op concessieverlening was gebaseerd met een bepaald aantal concessiehouders, en dat onder de huidige regeling vergunningen worden verleend na een openbare aanbesteding. De verwijzingsbeslissing bevat echter geen beschrijving van de aanbestedingsdocumentatie, de gunningscriteria en de weging daarvan, en evenmin materiële gegevens (bijvoorbeeld betreffende het aantal vergunningen). De kwaliteit van het door de verwijzende rechter gevraagde antwoord wordt hierdoor altijd beïnvloed, en de algemene opmerkingen hierboven in relatie tot vraag 3 worden hierdoor nog relevanter.⁵⁷ Bovendien blijft door deze onduidelijkheid een aantal paradoxen onopgelost.

64. Een *eerste* paradox is het idee dat verkeersveiligheid beter gediend is door het instellen van beperkingen op vergunningverlening, onder andere een minimumafstand tussen stations voor technische controle van voertuigen. Dergelijke vereisten zouden de toegang tot stations voor technische controle van voertuigen beperken en daarmee strijdig zijn met de doelstelling van verkeersveiligheid. Een *tweede* paradox is dat, gezien de opmerkingen hieronder, een centrale planning de voorkeur krijgt boven vrijemarktomstandigheden voor het reguleren van een economische activiteit als de technische controle van voertuigen. Een *derde* paradox is dat de vereisten vermeend zijn opgesteld om de toegang van gebruikers tot technische controle van voertuigen te vergemakkelijken en de naleving van de betreffende regelgeving door eigenaren aan te moedigen en te vergroten. Echter, naleving – met andere woorden, het handhaven van de toepasselijke regels – is niet een zaak van eigenaren maar van de autoriteiten. Het oplossen van dit probleem, waarvoor de autoriteiten als enige verantwoordelijk zijn, door middel van het beperken van de toegang tot de technische controle van voertuigen lijkt tegen de logica in te druisen.

65. Bij nadere beschouwing van in de eerste plaats het *afstandsvereiste* lijkt de onderhavige zaak significant af te wijken van de zaken waarin het Hof heeft geoordeeld dat minimumafstandsvereisten verenigbaar zijn met de vrijheid van vestiging. Zoals hierboven bij punt 60 is vermeld, heeft het Hof blijkbaar uitsluitend minimumafstandsvereisten goedgekeurd indien deze de toegang waarborgen tot een product of dienst met kenmerken van vitaal belang.

54 — Zie in deze zin arrest Commissie/Spanje, C-400/08, EU:C:2011:172, punten 75 en 76.

55 — Zie in deze zin arrest Ottica New Line, C-539/11, EU:C:2013:591, punten 48 en 49 en aangehaalde rechtspraak.

56 — De verwijzingsbeslissing verwijst onder andere naar artikel 37, lid 2, van wet 12/2008, waarin bepaald wordt dat er openbare aanbestedingsprocedures moeten worden vastgesteld indien de Catalaanse regering het aantal stations voor technische controle van voertuigen en teststraten vermindert. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt eveneens dat het Tribunal Superior de Justicia sommige bepalingen van decreet 30/2010 heeft vernietigd, aangezien het toekennen van een vergunning aan de reeds bestaande concessiehouders zonder dat deze hoefden in te schrijven discriminerend was ten opzichte van nieuwe marktbedrevers.

57 — In haar schriftelijke opmerkingen verklaarde de Commissie in feite dat de verwijzingsbeslissing onvoldoende nauwkeurig was om de verenigbaarheid van de Catalaanse regeling voor technische controle van voertuigen met artikel 49 VWEU te kunnen beoordelen. Ter terechtzitting heeft de Commissie vervolgens echter aangevoerd dat de regeling strijdig was met de betrokken bepaling.

66. In de zaak *Venturini*⁵⁸ bijvoorbeeld, accepteerde het Hof een regel op grond waarvan uitsluitend apotheken binnen het vestigingsplan (houdende verplichte onderlinge minimumafstanden) receptplichtige geneesmiddelen mochten verkopen, ook als die niet vergoed werden. Was dat niet het geval geweest, dan waren apothekers waarschijnlijk niet bereid geweest om zich in afgelegen gebieden te vestigen conform het vestigingsplan, aangezien er een hevige concurrentie bestond om een aandeel in de lucratieve markt voor niet-vergoede receptplichtige geneesmiddelen, door apotheken en parafarmaceutische verkooppunten die niet binnen het vestigingsplan waren gevestigd. Dit zou weer hebben geleid tot een verschil in toegang tot de minder winstgevende markt voor vergoede receptplichtige geneesmiddelen. Met andere woorden, die zaak betrof het *falen* van een markt van vitaler belang, dat althans gedeeltelijk kon worden voorkomen met behulp van regelgeving.

67. In de onderhavige zaak is het gebruik van de diensten op het gebied van technische controle van voertuigen daarentegen wettelijk *verplicht* (als het de bedoeling is dat het voertuig in gebruik blijft) en van *terugkerende* aard.⁵⁹ Eigenaren van stations voor technische controle van voertuigen kunnen de vraag dus eenvoudig berekenen zonder tussenkomst van de overheid. Deze diensten zijn mogelijk zelfs in geïsoleerde of dunbevolkte gebieden winstgevend – mits het afzetgebied groot genoeg is. Er is dus geen aanwijzing van marktfalen. Het Hof heeft in feite geen concrete informatie ontvangen waaruit blijkt dat er zich bij afwezigheid van een afstandsvereiste in dergelijke gebieden geen enkele aanbieder zou vestigen. Dit wordt ondersteund door het feit dat de Catalaanse autoriteiten eigenaren van stations voor technische controle van voertuigen niet kunnen dwingen om zich in dunbevolkte gebieden te vestigen, zoals ter terechtzitting is verklaard.

68. Ik sluit anderzijds niet uit dat een afstandsvereiste in bepaalde gevallen het gebied van gebruikers voor de toegang tot stations voor technische controle van voertuigen verbreedt en de kans op naleving vergroot. In die zin kan het, althans gedeeltelijk, bijdragen aan het doel van verkeersveiligheid. Aangezien eigenaren van stations voor technische controle van voertuigen echter niet verplicht kunnen worden om zich in de minder winstgevende gebieden te vestigen, betwijfel ik of een afstandsvereiste een significant positief effect zal sorteren. Er is daarover in ieder geval geen betrouwbare informatie verstrekt.

69. Ter terechtzitting gaf de Generalidad het voorbeeld van een plaatselijke overheid („comarca”) die voorheen over slechts één station voor technische controle van voertuigen beschikte. Na een aanbesteding werd er vergunning verleend aan een tweede aanbieder, hetgeen voor die comarca leidde tot een betere naleving van de regelgeving op het gebied van technische controle van voertuigen. Hoezeer dat ook te prijzen is, waarom zou het beter zijn om een markt met vele regelgevingstekortkomingen te vervangen door een markt met minder tekortkomingen? Gegeven de bovengenoemde kenmerken van technische controle van voertuigen zie ik niet hoe het volledig afzien van dergelijke regelgeving – dat wil zeggen, kiezen voor een markt met geheel vrije toegang – niet met minder lasten hetzelfde doel zou kunnen bereiken.

70. Niettegenstaande de brede marge waarover de lidstaten beschikken bij de beoordeling of een maatregel al of niet verder gaat dan het strikt noodzakelijke voor de waarborging van de verkeersveiligheid⁶⁰, betwijfel ik om bovengenoemde redenen dat een vereiste van minimale afstand zoals in de onderhavige zaak geschikt is om dat doel te bereiken. In dit opzicht herinner ik eraan dat nationale planningvoorschriften alleen dan geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken, wanneer de verwezenlijking ervan jaarlijks coherent en systematisch wordt nagestreefd.⁶¹ Gezien het hierboven in punt 63 genoemde gebrek aan informatie, is het Hof naar mijn mening evenwel niet in

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

59 — Zie artikel 1, lid 2, van bijlage 1 bij richtlijn 2009/40.

60 — Zie in deze zin arrest Commissie/Italië, C-110/05, EU:C:2009:66, punten 65 en 66. Zie ook arrest Commissie/Spanje, C-400/08, EU:C:2011:172, punt 75.

61 — Zie arrest Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

de positie om zich over deze kwestie uit te spreken. Mijns inziens is de verwijzende rechter beter in staat om te oordelen over de evenredigheid van dit vereiste voor vergunningverlening, voldoende rekening houdend met de wijze waarop de eigenaren van stations voor technische controle van voertuigen in de praktijk worden geselecteerd.

71. Het vereiste van een *maximaal marktaandeel van 50 %* is schijnbaar gericht op het ontmoedigen van een excessieve concentratie van diensten op het gebied van technische controle van voertuigen, aangezien de kwaliteit van die dienstverlening daardoor zou kunnen verslechteren vanwege de verplichte aard ervan. Dat is althans de redenering.

72. OCA en de Zweedse regering voeren aan dat met het vereiste betreffende het marktaandeel een puur economisch doel wordt nagestreefd, hetgeen volgens vaste rechtspraak geen dwingende reden van algemeen belang kan zijn.⁶² De verwijzende rechter en OCA wijzen in dit verband op een verslag van de *Autoridad catalane de la Competencia*⁶³ (Catalaanse mededingingsautoriteit), volgens welk de wetgeving in kwestie aantoonbaar ongerechtvaardigde barrières voor het betreden van de markt inhoudt.

73. Ik zie eerlijk gezegd niet hoe een begrensde marktaandeel de verkeersveiligheid kan bevorderen. Er bestaat eenvoudigweg geen verband tussen de twee. De werkelijke vraag lijkt te zijn of een begrensde marktaandeel werkelijk gericht is op een hoge kwaliteit van dienstverlening voor de klanten en consumenten – hetgeen een dwingende reden is (zie punt 60 hierboven) – of eerder economische redenen heeft, namelijk het beschermen van kleinere ondernemingen tegen grootschalige overnames. Uit recente rechtspraak blijkt dat het Hof, terecht, terughoudend is ten aanzien van het beperken van de vrijheid van vestiging door de lidstaten door het gedetailleerd reguleren van een bepaalde marktstructuur of mededingingssituatie, onder andere onder het voorwendsel dat een hoge kwaliteit van dienstverlening voor klanten en consumenten wordt gewaarborgd.⁶⁴

74. In de zaak *Commissie/Spanje* waren regels waarbij plafonds werden ingesteld betreffende marktaandeel en effect op bestaande handel, waarboven het niet mogelijk was om grote en/of middelgrote winkelbedrijven te openen, niet gerechtvaardigd vanwege milieubescherming, plandoelen of consumentenbescherming, maar ging het om zuiver economische overwegingen.⁶⁵ In de zaak *Attanasio Group* keurde het Hof een afstandsvereiste af dat van toepassing was op nieuwe tankstations, waardoor de markttoegang van nieuwe deelnemers werd belemmerd en dat aan consumenten geen (aangetoonde) voordelen verschafte.⁶⁶ Het Hof keurde tot slot in *Commissie/Portugal* onder andere een vereiste af betreffende een minimaal aandelenkapitaal van 100 000 EUR voor het oprichten van een onderneming voor technische controle van voertuigen.⁶⁷

75. Zelfs als men aanneemt dat de maatregel in kwestie wel een hoge kwaliteit van dienstverlening voor klanten en consumenten waarborgt, moet erop worden gewezen dat de procedure voor technische controle van voertuigen inhoudelijk – dat wil zeggen *de basisdienst die klanten en consumenten verwerven* – op EU-niveau is geharmoniseerd.⁶⁸ Met inachtneming van de door richtlijn 2009/40 zelf toegestane variaties hebben klanten en consumenten recht op dezelfde hoge

62 — Zie arrest *Commissie/Spanje*, C-400/08, EU:C:2011:172, punt 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

63 — Verslag IR 7/2010 van 31 mei 2010.

64 — Zie arrest *Attanasio Group*, C-384/08, EU:C:2010:133, punt 55, waarin het Hof blijkbaar de doelstelling „rationalisatie van de ten behoeve van de gebruikers verrichte dienst” als een zuiver economische doelstelling beschouwde. Een beperking kan echter gerechtvaardigd zijn indien deze wordt ingegeven door redenen van economische aard *die een doelstelling van algemeen belang nastreven*: zie arrest *Essent e.a.*, C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

65 — C-400/08, EU:C:2011:172, punten 95-98. Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak *Commissie/Spanje*, C-400/08, EU:C:2010:588, punten 84 en 85.

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

67 — C-438/08, EU:C:2009:651, punt 53. Het is waar dat Portugal geen houdbare argumenten ter verdediging heeft aangevoerd, zie punt 49.

68 — Zie bijlage II bij richtlijn 2009/40; zie artikel 1, lid 2, van die richtlijn.

kwaliteit, ongeacht het betrokken station voor technische controle van voertuigen.⁶⁹ Deze dienst kan daarom worden vergeleken met een verplichting tot een bepaald resultaat („obligation de résultat”). In het geval dat bepaalde eigenaren van stations voor technische controle van voertuigen de kwaliteit van hun dienstverlening verlagen, moet dat derhalve ex post door de overheid worden aangepakt in het kader van haar toezichthoudende rol. Een dergelijk ex ante-vereiste betreffende een maximaal marktaandeel veronderstelt echter in feite dat eigenaren boven het maximum geen dienst aanbieden die voldoet aan de richtlijn. Dat is een onhoudbaar standpunt.

76. De *elementen rondom de basisdienst van technische controle van voertuigen, die kwalitatief gewijzigd kunnen worden*, zoals wachttijden, zijn een beschouwing waard.⁷⁰ De lidstaten beschikken inzake beperkingen die gericht zijn op het bieden van een hoge kwaliteit van dienstverlening aan klanten en consumenten echter niet over dezelfde beoordelingsmarge als de hierboven in punt 70 bedoelde. Uit de rechtspraak blijkt in feite dat de rechtvaardiging vergezeld moet gaan van een analyse van de geschiktheid en de evenredigheid van de beperkende maatregel alsook van daadwerkelijk bewijs.⁷¹ Bovendien moeten vertragingen of andere secundaire kwalitatieve tekortkomingen in gebieden met knelpunten ex post worden aangepakt via bijzondere voorwaarden voor vergunningverlening, in plaats van dat er een moeilijk uit te leggen algemeen plafond voor het marktaandeel wordt opgelegd.⁷²

77. Mijn conclusie is derhalve dat het begrensd marktaandeel inbreuk maakt op artikel 49 VWEU.

78. Op deze gronden geef ik het Hof in overweging om op de vragen 3 en 4 te antwoorden dat het aan de verwijzende rechter staat om op grond van artikel 49 VWEU vast te stellen of een wettelijk vergunningstelsel zoals in het hoofdgeding, dat de toegang regelt tot het exploiteren van een station voor technische controle van voertuigen, geschikt is om de doelstelling van verkeersveiligheid te behalen en niet verder gaat dan noodzakelijk is. Een wettelijke voorwaarde voor vergunningverlening waarbij een bijzondere limiet wordt gesteld aan het marktaandeel dat particuliere eigenaren van stations voor technische controle van voertuigen mogen bezitten, is echter in strijd met die bepaling.

3. Slotoverweging

79. Tot slot, zelfs indien het Hof het met mij oneens zou zijn betreffende de vraag of diensten op het gebied van technische controle van voertuigen aangemerkt moeten worden als „diensten op het gebied van vervoer” en daarmee tevens betreffende de toepasbaarheid van de dienstenrichtlijn⁷³, zou dit naar mijn mening niet wezenlijk van invloed zijn op de uitkomst van de onderhavige procedure.

80. Het is niet nodig om nader in te gaan op de mate van harmonisatie op grond van de dienstenrichtlijn.⁷⁴ Het volstaat te zeggen dat, krachtens artikel 1, lid 3, van deze richtlijn, nationale voorwaarden voor vergunningverlening die verder gaan dan wat op grond van artikel 49 VWEU is toegestaan – zoals hierboven is aangevoerd – niet kunnen worden toegelaten met het argument dat zij in overeenstemming zijn met deze richtlijn. Bovendien zou, om dezelfde redenen als hierboven aangegeven, de uitzondering betreffende openbaar gezag in artikel 2, lid 2, onder i), van de richtlijn evenmin van toepassing zijn.

69 — Zie punt 24 van de considerans van richtlijn 2009/40, die luidt als volgt: „Alle lidstaten moeten in hun rechtsgebied ervoor zorgen dat systematisch technische controle van hoog niveau plaatsvindt.” Punt 5 beschrijft deze norm als „minimaal”.

70 — Punt 4 van de considerans van richtlijn 2009/40 bepaalt dat „[d]e controle [...] betrekkelijk eenvoudig, snel en goedkoop [moet] zijn”.

71 — Zie in deze zin arrest Commissie/Spanje, C-400/08, EU:C:2011:172, punt 83 en aangehaalde rechtspraak.

72 — Zie in deze zin arrest Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, punt 54.

73 — Als technische controle van voertuigen niet is aan te merken als dienst op het gebied van vervoer, valt deze controle binnen de reikwijdte van het begrip „dienst” (en de eigenaar van een station voor technische controle van voertuigen is dan een „dienstverrichter”) zoals omschreven in artikel 4, lid 1, van de Dienstenrichtlijn (onder het opschrift „Definities”). Deze richtlijn is dan krachtens artikel 2, lid 1, ervan van toepassing.

74 — Ik verwijz hier naar de conclusie van advocaat-generaal Cruz Villalón in de zaak Rina Services en Rina, C-593/13, EU:C:2015:159, punt 23.

81. Ik geef het Hof derhalve in overweging om in dat geval voor het overige te oordelen op de hierboven in punten 50 tot en met 78 aangegeven wijze.

IV – Conclusie

82. Gelet op het bovenstaande, geef ik het Hof in overweging de vragen van het Tribunal Supremo in zaak C-168/14 te beantwoorden als volgt:

- „– Noch richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, noch artikel 56 VWEU zijn van toepassing op het verlenen van diensten in het kader van technische controle van voertuigen. Activiteiten in het kader van technische controle van voertuigen vallen echter wel binnen de werkingssfeer van artikel 49 VWEU.
- De mogelijkheid dat particuliere eigenaren van stations voor technische controle van voertuigen een rijverbod kunnen opleggen aan voertuigen met gebleken veiligheidsgebreken die een onmiddellijk gevaar zouden opleveren voor het wegverkeer, is geen uitoefening van openbaar gezag in de zin van artikel 51 VWEU, indien het opleggen van een dergelijk verbod door nationale wetgeving verplicht wordt gesteld als uitvloeisel van de technische controle en, hoe dan ook, wanneer het toepassen van dwangmaatregelen voor het verwijderen van het voertuig is voorbehouden aan de handhavende autoriteiten.
- Het staat aan de nationale rechter om op grond van artikel 49 VWEU te bepalen of een wettelijk vergunningstelsel zoals beschreven in het hoofdgeding, dat de toegang regelt tot de exploitatie van stations voor technische controle van voertuigen, geschikt is voor het bereiken van het doel van verkeersveiligheid en niet verder gaat dan wat noodzakelijk is. Een wettelijke voorwaarde voor vergunningverlening waarbij een bijzondere limiet wordt gesteld aan het marktaandeel dat particuliere eigenaren van stations voor technische controle van voertuigen mogen bezitten, is echter in strijd met die bepaling.”