



# Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
NICHOLAS EMILIOU  
föredraget den 15 september 2022<sup>1</sup>

**Mål C-292/21**

**Administración General del Estado,  
Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE),  
UTE CNAE-ITT-FORMASTER-ECT**

**mot**

**Asociación Unión para la Defensa de los Intereses Comunes de las Autoescuelas (AUDICA),  
Ministerio Fiscal**

(begäran om förhandsavgörande från Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien))

”Begäran om förhandsavgörande – Den inre marknaden – Direktiv 2006/123/EG – Kurser för ökad säkerhetsmedvetenhet och förbättrat beteende i trafiken i syfte att återfå körkortspoäng – Artikel 2.2 d – Tillämpningsområde – Undantag – ’Tjänster på transportområdet’ – Etableringsfrihet – Offentlig tjänstekoncession – Villkor för tilldelning av en offentlig tjänstekoncession – Artikel 15 – Tjänst av allmänt ekonomiskt intresse – Proportionalitet – Nationella krav som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet”

## **I. Inledning**

1. Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien) önskar genom denna begäran om förhandsavgörande få klarhet i huruvida en nationell bestämmelse, enligt vilken kontrakt om tillhandahållande av kurser för ökad säkerhetsmedvetenhet och förbättrat beteende i trafiken i syfte att ge förare möjlighet att återfå körkortspoäng ska tilldelas som offentliga tjänstekoncessioner, är förenlig med unionsrätten. Endast en offentlig tjänstekoncession är tillgänglig i vart och ett av de fem geografiska områden som för detta ändamål har avgränsats inom det nationella territoriet (med undantag av två regioner, Katalonien och Baskien, som omfattas av en annan ordning). Den enhet som tilldelas koncessionen för varje område är den enda som har rätt att tillhandahålla sådana kurser inom motsvarande område.

<sup>1</sup> Originalspråk: engelska.

2. Det nationella målet rör i huvudsak huruvida en sådan bestämmelse är oförenlig med bestämmelserna i tjänstedirektivet,<sup>2</sup> i vilket fastställs allmänna bestämmelser som ska underlätta utövandet av de grundläggande friheter som skyddas av artikel 49 FEUF (etableringsfriheten) och artikel 56 FEUF (den fria rörligheten för tjänster).<sup>3</sup> För att besvara denna fråga är det nödvändigt att först fastställa huruvida nämnda direktiv är tillämpligt i förevarande mål.

3. I korthet föreslår jag av nedan angivna skäl att EU-domstolen ska besvara denna första frågeställning jakande. Jag befarar dock att den i det nationella målet omtvistade nationella bestämmelsen begränsar friheten att tillhandahålla tjänster på ett sätt som inte till fullo uppfyller kraven i tjänstedirektivet.

## II. Tillämpliga bestämmelser

### A. Unionsrätt

#### 1. Tjänstedirektivet

4. I skäl 17 i tjänstedirektivet anges i huvudsak att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse omfattas av detta direktivs tillämpningsområde, såvida de inte utgör tjänster på transportområdet.

5. I skäl 40 i tjänstedirektivet förklaras att begreppet ”tvingande hänsyn till allmänintresset”, som bland annat artikel 15.3 i direktivet hänvisar till, ”har utvecklats i domstolens rättspraxis rörande [artiklarna 49 och 56 FEUF] och kan komma att vidareutvecklas”. Detta begrepp omfattar ett antal grunder, inbegripet trafiksäkerhet.

6. I artikel 2 i tjänstedirektivet, med rubriken ”Tillämpningsområde”, föreskrivs i punkt 1 att detta direktiv ska tillämpas på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat, med vissa undantag som anges i artikel 2.2 i samma direktiv. Enligt artikel 2.2 d i tjänstedirektivet är det inte tillämpligt på ”[t]jänster på transportområdet ... som omfattas av [avdelning VI FEUF]”.

7. I artikel 15 i tjänstedirektivet, med rubriken ”Krav som skall utvärderas”, föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall undersöka om det i deras respektive rättsordningar finns några krav av det slag som anges i punkt 2 och, om så är fallet, se till att dessa krav uppfyller villkoren i punkt 3. Medlemsstaterna skall anpassa sina lagar och andra författningar så att de blir förenliga med de villkoren.

2. Medlemsstaterna skall undersöka om det i deras respektive rättsordningar föreskrivs att följande icke-diskriminerande krav skall vara uppfyllda vid tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet:

a) Kvantitativa eller geografiska begränsningar, särskilt i form av begränsningar knutna till folkmängd eller ett minsta geografiskt avstånd mellan olika tjänsteleverantörer.

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 2006, s. 36).

<sup>3</sup> Se artikel 1.1 och skälen 5–7 i tjänstedirektivet.

...

- d) Krav som innebär att endast vissa tjänsteleverantörer på grund av verksamhetens särskilda karaktär får starta tjänsteverksamheten i fråga, med undantag för krav rörande områden som omfattas av [Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer [(EUT L 255, 2005, s. 22)] eller sådana krav som föreskrivs i andra gemenskapsinstrument.

...

3. Medlemsstaterna skall se till att kraven i punkt 2 uppfyller följande villkor:

- a) Icke-diskriminering: kraven får varken vara direkt eller indirekt diskriminerande på grundval av nationalitet eller, i fråga om företag, var företaget har sitt säte.
- b) Nödvändighet: kraven skall vara motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset.
- c) Proportionalitet: kraven skall vara lämpliga för att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås, de får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet och det skall inte vara möjligt att ersätta dessa krav med andra, mindre begränsande åtgärder som skulle ge samma resultat.

4. Punkterna 1, 2 och 3 skall gälla lagstiftning om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse endast i den mån tillämpningen av dessa punkter inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs.

...”

## 2. Direktiv 2014/23/EU<sup>4</sup>

8. I artikel 5.1 b i direktiv 2014/23/EU definieras *tjänstekoncession* som ”ett skriftligt kontrakt med ekonomiska villkor genom vilket en eller flera upphandlande myndigheter eller upphandlande enheter anförtror tillhandahållande och förvaltning av tjänster ... till en eller flera ekonomiska aktörer, där ersättningen för tjänsterna endast utgörs av rätten att utnyttja de tjänster som är föremål för kontraktet eller av dels en sådan rätt, dels betalning”.

9. I artikel 8 i direktiv 2014/23, i dess lydelse vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet, föreskrevs att detta direktiv ”ska tillämpas på koncessioner vars värde uppgår till minst 5 186 000 EUR”.

## B. Nationell rätt

10. Tjänstedirektivet införlivades med spansk rätt genom Ley 17/2009 sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (lag 17/2009 om fritt tillträde till och utövande av tjänsteverksamhet) av den 23 november 2009.<sup>5</sup> I artikel 3 i denna lag definieras begreppet tjänst som ”all förvärvsverksamhet som egenföretagare utövar, i regel mot ekonomisk ersättning, enligt

<sup>4</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner (EUT L 94, 2014, s. 1).

<sup>5</sup> BOE nr 283 av den 24 november 2009.

artikel [57 FEUF]”. I artikel 5 i nämnda lag anges att det kan krävas tillstånd för tillträde till en tjänsteverksamhet om tre villkor är uppfyllda, nämligen icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet.

11. Enligt Ley 17/2005 por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica el texto articulado de la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (lag 17/2005 om körkort och körkortspoäng och om ändring av lagen om vägtrafik, framförande av motorfordon och trafiksäkerhet), av den 19 juli 2005,<sup>6</sup> måste ett kontrakt avseende tillhandahållandet av kurser för att återfå körkortspoäng tilldelas genom en offentlig tjänstekoncession, i enlighet med den lag som reglerar kontrakt som tilldelas av offentliga myndigheter.

12. Lag 17/2005 genomfördes genom Orden INT/2596/2005 por la que se regulan los cursos de sensibilización y reeducación vial para los titulares de un permiso o licencia de conducción (förordning INT/2596/2005 om kurser för ökad säkerhetsmedvetenhet och förbättrat beteende i trafiken för körkortsinnehavare) av den 28 juli 2005<sup>7</sup>. I punkt 12 i denna förordning föreskrivs att ”[k]ontroll och inspektion av kurser för ökad säkerhetsmedvetenhet och förbättrat beteende i trafiken ska genomföras i enlighet med de tekniska specifikationer som fastställs i det administrativa koncessionskontraktet”.

### III. Bakgrund, det nationella förfarandet och tolkningsfrågan

13. År 2014 tillkännagav Dirección General de Tráfico (Vägtrafikstyrelsen, Spanien) anbuds förfarandet ”Koncession avseende administration av kurser för ökad säkerhetsmedvetenhet och förbättrat beteende i trafiken för återfående av körkortspoäng: fem delkontrakt”. Dessa kurser var avsedda för förare som hade förlorat körkortspoäng till följd av trafikförseelser.

14. För detta anbuds förfarande delades det nationella territoriet (med undantag av Katalonien och Baskien) in i fem områden, som vart och ett motsvarade ett delkontrakt i upphandlingen. Endast ett kontrakt var tillgängligt för varje del och varje kontrakt skulle tilldelas som en offentlig tjänstekoncession. Den anbudsgivare som tilldelades varje delkontrakt skulle få ensamrätt att tillhandahålla de omtvistade kurserna inom motsvarande område.

15. Anbudsinfordran överklagades av Asociación Unión para la Defensa de los Intereses Comunes de las Autoescuelas (AUDICA) (Trafikskolornas fackliga intresseförening (Audica), Spanien) till Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (Centrala förvaltningsdomstolen för överklaganden i kontraktsrättsliga ärenden, Spanien). Audica gjorde gällande att den omständigheten att kontrakten måste vara offentliga tjänstekoncessioner var oförenlig med friheten att tillhandahålla tjänster.

16. Som motparter i målet uppträdde Abogado del Estado (Statens rättsliga ombud, Spanien), i egenskap av företrädare för Vägtrafikstyrelsen, samt ett konsortium bestående av Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE) och tre andra enheter (FORMASTER, ECT och ITT) (nedan kallat konsortiet eller CNAE m.fl.). Konsortiet hade vunnit framgång i anbuds förfarandet.

<sup>6</sup> BOE nr 172 av den 20 juli 2005.

<sup>7</sup> BOE nr 190 av den 10 augusti 2005.

17. Genom dom av den 23 januari 2015 avlog Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (Centrala förvaltningsdomstolen för överklaganden i kontraktsrättsliga ärenden) Audicas talan. Audica överklagade detta avgörande till Audiencia Nacional (Nationella överdomstolen, Spanien), avdelningen för förvaltningsrättsliga mål.

18. Genom dom av den 28 november 2018 biföll Audiencia Nacional (Nationella överdomstolen), avdelningen för förvaltningsrättsliga mål, Audicas överklagande och upphävde såväl domen av Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (Centrala förvaltningsdomstolen för överklaganden i kontraktsrättsliga ärenden) som anbudsinfordran. Denna domstol fann att tillhandahållandet av de omtvistade kurserna uppfyllde kriterierna för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse i den mening som avses i artikel 14 FEUF.<sup>8</sup> Vidare fann den att kravet att dessa kurser skulle tillhandahållas på grundval av offentliga tjänstekoncessioner var orimligt och omotiverat med hänsyn till att det fanns andra sätt för förvaltningsmyndigheten att uppnå det eftersträvade målet utan att på ett otillbörligt sätt begränsa konkurrensen mellan potentiella tjänsteleverantörer.

19. Statens rättsliga ombud och konsortiet överklagade denna dom av Audiencia Nacional (Nationella överdomstolen), avdelningen för förvaltningsrättsliga mål, till Tribunal Supremo (Högsta domstolen). Denna domstol hyser emellertid tvivel om tolkningen av flera unionsbestämmelser och har därför beslutat att vilandeförklara målet och hänskjuta följande tolkningsfråga till EU-domstolen:

”Är en nationell bestämmelse, enligt vilken kontrakt avseende tillhandahållande av kurser för ökad säkerhetsmedvetenhet och förbättrat beteende i trafiken i syfte att återfå körkortspoäng ska tilldelas genom offentliga tjänstekoncessioner, förenlig med [tjänstedirektivet] eller, i förekommande fall, med andra unionsrättsliga bestämmelser eller principer?”

20. Skriftliga yttranden har i förevarande mål inkommit från CNAE m.fl., Audica, den tjeckiska, den spanska och den nederländska regeringen samt Europeiska kommissionen. Bortsett från den tjeckiska regeringen utvecklade dessa parter även sin talan vid den muntliga förhandlingen den 1 juni 2022.

#### **IV. Bedömning**

21. Den hänskjutande domstolen har i huvudsak ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida en bestämmelse, enligt vilken kontrakt om tillhandahållande av kurser för ökad säkerhetsmedvetenhet och förbättrat beteende i trafiken för förare som har förlorat körkortspoäng på grund av trafikförseelser ska tilldelas i form av offentliga tjänstekoncessioner, varvid endast en koncessionshavare har rätt att tillhandahålla sådana kurser i vart och ett av fem sedan tidigare avgränsade geografiska områden inom det nationella territoriet (undantaget Katalonien och Baskien), är förenlig med bestämmelserna i tjänstedirektivet.

22. Som jag angett i punkt 2 ovan fastställs i tjänstedirektivet allmänna bestämmelser som ska underlätta utövandet av de grundläggande friheter som skyddas av artiklarna 49 och 56 FEUF. Dessa två friheter avser olika aspekter av utövandet av en ekonomisk verksamhet. Etableringsfriheten, såsom den definieras i artikel 49 FEUF, är tillämplig när en aktör avser att bedriva en faktisk ekonomisk verksamhet från ett fast driftsställe under obestämd tid, medan

<sup>8</sup> I artikel 14 FEUF föreskrivs i huvudsak att Europeiska unionen och medlemsstaterna ska sörja för att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse utförs på grundval av principer och villkor som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter.

friheten att tillhandahålla tjänster, som är stadfäst i artikel 56 FEUF, avser samtliga tjänster som inte erbjuds stadigvarande och kontinuerligt från en yrkesmässig hemvist i bestämmelsemedlemsstaten.<sup>9</sup> I det sammanhanget behandlas etableringsfriheten i kapitel III i tjänstedirektivet (artiklarna 9–15), medan kapitel IV (artiklarna 16–21) i samma direktiv rör friheten att tillhandahålla tjänster.

23. Det står redan inledningsvis klart för mig att en verksamhet såsom den som är omtvistad i det nationella målet, vilken utgör en ”tjänst” i den mening som avses i artikel 4.1 i tjänstedirektivet,<sup>10</sup> hänför sig till ett fast driftställe och är avsedd att bedrivas under obestämd tid. Om det fastställs att tjänstedirektivet är tillämpligt i förevarande mål ska således frågan huruvida den omtvistade nationella bestämmelsen är förenlig med unionsrätten bedömas mot bakgrund av bestämmelserna om etableringsfrihet (kapitel III i tjänstedirektivet) och inte mot bakgrund av bestämmelserna om fri rörlighet för tjänster (kapitel IV i detta direktiv).<sup>11</sup>

24. Här vill jag tillägga att varje nationell bestämmelse inom ett område som blivit föremål för fullständig harmonisering på unionsnivå enligt EU-domstolens fasta praxis ska bedömas mot bakgrund av harmoniseringsåtgärdens bestämmelser och inte mot bakgrund av bestämmelserna i fördraget.<sup>12</sup> EU-domstolen har redan slagit fast, såvitt gäller kapitel III i tjänstedirektivet, att artiklarna 9–14 däri utgör en uttömmande harmonisering vad gäller de tjänster som omfattas av deras tillämpningsområde.<sup>13</sup> Jag anser att samma bedömning ska göras med avseende på direktivets artikel 15 som också ingår i det kapitlet.<sup>14</sup> Om det således kan konstateras att tjänstedirektivet är tillämpligt i förevarande mål, är det enligt min mening tillräckligt att den i det nationella målet omtvistade nationella bestämmelsens förenlighet uteslutande bedöms mot bakgrund av dessa bestämmelser. Det är inte nödvändigt att pröva denna fråga även mot bakgrund av artikel 49 FEUF.<sup>15</sup>

25. Med detta sagt noterar jag att den hänskjutande domstolen i *två avseenden* hyser tvivel om huruvida tjänstedirektivet, och särskilt artiklarna 9–13 däri, är tillämpligt i förevarande mål.<sup>16</sup>

<sup>9</sup> Se dom av den 23 februari 2016, kommissionen/Ungern (C-179/14, EU:C:2016:108, punkterna 148–150). Se även skäl 77 i tjänstedirektivet.

<sup>10</sup> Begreppet *tjänst* definieras i artikel 4.1 som ”all förvärvsverksamhet som egenföretagare utövar, i regel mot ekonomisk ersättning, enligt artikel [57 FEUF]”. Av artikel 57 FEUF framgår vidare att med ”tjänster” ska särskilt avses verksamhet av industriell och kommersiell natur, samt verksamhet inom hantverk och inom fria yrken. Se även skälen 33 och 34 i tjänstedirektivet för mer detaljerad information om hur detta begrepp bör tolkas i samband med tillämpningen av detta direktiv.

<sup>11</sup> Jag noterar att den hänskjutande domstolen, genom att huvudsakligen hänvisa till bestämmelser i kapitel III (artiklarna 9–15) i tjänstedirektivet, ger intryck av att själv se det som att förevarande mål omfattas av reglerna om etablering och inte av reglerna om tjänster (se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Szpunar i målet Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:472, punkterna 21 och 22).

<sup>12</sup> Se, i detta avseende, dom av den 14 juli 2016, Promoimpresa m.fl. (C-458/14 och C-67/15, EU:C:2016:558, punkt 59 och där angiven rättspraxis).

<sup>13</sup> Ibidem, punkt 61 och där angiven rättspraxis. Se även dom av den 11 juni 2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, punkt 32).

<sup>14</sup> I detta avseende hänvisar jag till förslag till avgörande av generaladvokaten Bot i målet kommissionen/Ungern (C-179/14, EU:C:2015:619, punkterna 69–73). Jag vill också påpeka att EU-domstolen, såsom generaladvokaten Szpunar påpekade i sitt förslag till avgörande i de förenade målen Promoimpresa m.fl. (C-458/14 och C-67/15, EU:C:2016:122, punkt 41), i åtminstone två domar har inskränkt sig till att tolka artiklarna 10, 11 och 15 i tjänstedirektivet utan att yttra sig om bestämmelserna i EUF-fördraget (se dom av den 1 oktober 2015, Trijber och Harmen, C-340/14 och C-341/14, EU:C:2015:641, och dom av den 23 december 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843).

<sup>15</sup> Det framstår i vart fall, enligt min mening, som klart att om en åtgärd ansågs vara oförenlig med artikel 15 i tjänstedirektivet så skulle en sådan åtgärd även vara oförenlig med artikel 49 FEUF. Exempelvis betecknas alla de rättfärdigande grunder som anges i artikel 52 FEUF (för ”inskränkningar” i bland annat etableringsfriheten som skyddas av artikel 49 FEUF) som ”tvingande hänsyn till allmänintresset” i den mening som avses i artikel 15.3 i tjänstedirektivet (jämförd med artikel 4.8 däri).

<sup>16</sup> Jag noterar att den hänskjutande domstolen i sin begäran om förhandsavgörande även hänvisar till den omständigheten att tillhandahållandet av de omtvistade kurserna kan vara en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse. Jag kommer att behandla detta begrepp i avsnitt B nedan. På det här stadiet räcker det med att konstatera att även om tillhandahållandet av de omtvistade kurserna skulle anses vara en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, skulle det ändå omfattas av tjänstedirektivet (se, i detta avseende, skäl 17, artikel 1.2 och 1.3 samt artikel 15.4 i detta direktiv).

26. För *det första* har EU-domstolen ombetts att klargöra huruvida tillhandahållandet av de omtvistade kurserna, trots att det utgör en "tjänst", ändå ska anses falla utanför direktivets materiella tillämpningsområde på grundval av att det faller inom kategorin "tjänster på transportområdet" i den mening som avses i artikel 2.2 d i tjänstedirektivet, vilket skulle medföra att den omtvistade nationella bestämmelsens förenlighet ska bedömas *uteslutande* mot bakgrund av artikel 49 FEUF (och att tjänstedirektivet, inbegripet direktivets kapitel III, inte är tillämpligt *in casu*).<sup>17</sup>

27. För *det andra* önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida, även om det slås fast att de aktuella kurserna inte utgör "tjänster på transportområdet", den omständigheten att de omtvistade kurserna tillhandahålls genom en offentlig tjänstekoncession ska anses medföra att de undantas från tillämpningen av vissa bestämmelser i tjänstedirektivet, nämligen artiklarna 9–13 däri. Offentliga tjänstekoncessioner finns inte med bland de undantag som anges i artikel 2.2 i tjänstedirektivet. I skäl 57 i detta direktiv förklaras emellertid i huvudsak att bestämmelserna om tillståndsförfaranden (nämligen artiklarna 9–13 i direktivet) inte "gäller" ingåendet av avtal för tillhandahållandet av tjänster som regleras av bestämmelserna om offentlig upphandling i andra sekundära unionsrättsakter såsom direktiv 2014/23.

28. I nästa avsnitt kommer jag att behandla dessa båda frågor i tur och ordning (A). Jag kommer att förklara varför jag anser att tjänstedirektivet, inbegripet artiklarna 9–13 däri, är tillämpligt i förevarande mål. Jag kommer därefter att redovisa skälen till varför jag anser att en bestämmelse såsom den som är omtvistad i det nationella målet är oförenlig med de krav som anges i kapitel III (etableringsfrihet) i nämnda direktiv (B).

## A. Tjänstedirektivets tillämplighet

### 1. Undantaget avseende "tjänster på transportområdet"

29. I artikel 2.2 d i tjänstedirektivet föreskrivs att "[t]jänster på transportområdet ... som omfattas av [avdelning VI FEUF]" ska vara undantagna från detta direktivs materiella tillämpningsområde. Detta beror på att den fria rörligheten för tjänster på transportområdet enligt artikel 58.1 FEUF specifikt regleras av bestämmelserna i avdelning VI FEUF.<sup>18</sup> Friheten att tillhandahålla tjänster på detta område regleras således inte av tjänstedirektivet.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Det ska i detta hänseende påpekas att även om "tjänster på transportområdet" uttryckligen är undantagna från direktivets materiella tillämpningsområde, så är de inte undantagna från tillämpningsområdet för artikel 49 FEUF. EU-domstolen har nämligen uttryckligen angett att EUF-fördragets bestämmelser om etableringsfrihet är "direkt tillämpliga på transporter" (se dom av den 22 december 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, punkt 33). Om den i det nationella målet omtvistade verksamheten skulle betraktas som en "tjänst på transportområdet", skulle den aktuella bestämmelsens förenlighet följaktligen bedömas mot bakgrund av artikel 49 FEUF.

<sup>18</sup> I det hänseendet återspeglar artikel 2.2 d i tjänstedirektivet faktiskt regeln i artikel 58.1 FEUF (se, i detta avseende, dom av den 15 oktober 2015, Grupo Itevelesa m.fl., C-168/14, EU:C:2015:685, punkt 44).

<sup>19</sup> "Tjänster på transportområdet" styrs i stället av ett särskilt regelverk som ingår i avdelning VI FEUF (se, i detta avseende, förslag till avgörande av generaladvokaten Szpunar i de förenade målen Trijber och Harmsen (C-340/14 och C-341/14, EU:C:2015:505, punkt 28)).

30. Begreppet ”tjänster på transportområdet” definieras inte uttryckligen i detta direktiv eller i avdelning VI FEUF.<sup>20</sup> EU-domstolen har emellertid tolkat detta begrepp som att det ”inte enbart omfattar den fysiska verksamheten att flytta personer eller varor från en plats till en annan med fordon, lyftfartyg eller fartyg, utan även alla andra tjänster med en nära anknytning till denna verksamhet”.<sup>21</sup>

31. Det framgår av denna rättspraxis att det förhållandet att en tjänst på något sätt kan kopplas till transport inte i sig är tillräckligt för att den ska falla inom tillämpningsområdet för artikel 2.2 d i tjänstedirektivet.<sup>22</sup> Det ska i stället prövas vilket som är det huvudsakliga syftet med den berörda tjänsten.<sup>23</sup> Det måste nämligen göras åtskillnad mellan tjänster som har *en naturlig (eller nära) anknytning* till den fysiska verksamheten att flytta personer eller varor från en plats till en annan med transportmedel (såsom taxi och ambulanser samt hamntjänster<sup>24</sup>), eftersom det huvudsakliga syftet med dessa tjänster är att transportera varor eller personer, och sådana som kan sägas vara tilläggstjänster, eftersom de har ett annat huvudsyfte.<sup>25</sup>

32. Den sistnämnda kategorin omfattar biluthyrningstjänster, resebyråverksamhet och konsumenttjänster inom turism, inbegripet turistguiders arbete.<sup>26</sup> Den omfattar även tjänster såsom ombordtjänster, städtjänster eller catering på tåg, som visserligen är accessoriska till tjänsten att transportera resenärer med tåg, men inte har en nära anknytning till den tjänsten.<sup>27</sup> Sådana tjänster är *inte* undantagna från tjänstedirektivets materiella tillämpningsområde.<sup>28</sup>

33. I sitt förslag till avgörande i de förenade målen Trijber och Harmsen<sup>29</sup> förklarade generaladvokaten Szpunar att skälet till att tjänster avseende biluthyrning eller guidade turer inbegreps i det materiella tillämpningsområdet för tjänstedirektivet var att det huvudsakliga syftet med dessa tjänster var att mottagaren skulle hyra ett fordon respektive lära sig något om en viss plats eller ett visst område och *inte att bli transporterad*. Med samma måttstock är det huvudsakliga syftet med en *körskoletjänst* att mottagaren ska lära sig att köra och inte att transporteras.<sup>30</sup>

<sup>20</sup> Ibidem, punkt 29).

<sup>21</sup> Se dom av den 15 oktober 2015, Grupo Itevelesa m.fl. (C-168/14, EU:C:2015:685, punkt 46), och dom av den 20 december 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, punkt 41).

<sup>22</sup> I detta avseende instämmer jag helt med generaladvokaten Wahl i hans förslag till avgörande i målet Grupo Itevelesa m.fl. (C-168/14, EU:C:2015:351, punkt 28).

<sup>23</sup> Se dom av den 1 oktober 2015, Trijber och Harmsen (C-340/14 och C-341/14, EU:C:2015:641, punkt 51).

<sup>24</sup> Se skäl 21 i tjänstedirektivet.

<sup>25</sup> Se, i detta avseende, yttrande 2/15 (Frihandelsavtalet mellan EU och Singapore) av den 16 maj 2017 (EU:C:2017:376, punkt 61). Se även, i detta hänseende, förslag till avgörande av generaladvokaten Wahl i målet Grupo Itevelesa m.fl. (C-168/14, EU:C:2015:351, punkt 31).

<sup>26</sup> Se skäl 33 i tjänstedirektivet.

<sup>27</sup> Se dom av den 19 december 2019, Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110, punkt 26).

<sup>28</sup> Jag noterar att ”tjänster på transportområdet” enligt skäl 21 i tjänstedirektivet inkluderar, men inte är begränsade till, transporttjänster såsom lokaltrafik, taxi och ambulanser samt hamntjänster. Detta är emellertid enligt min mening inte skäl nog för att ge artikel 2.2 d i nämnda direktiv ett alltför vidsträckt tillämpningsområde.

<sup>29</sup> C-340/14 och C-341/14, EU:C:2015:505, punkterna 36-38.

<sup>30</sup> Enligt kommissionens ej bindande men ändå upplysande ”Handbok om genomförandet av tjänstedirektivet” gäller undantaget i artikel 2.2 d i direktivet *inte* ”tjänster som i sig inte är transporttjänster, såsom skoltransporter, flyttningstransporter, biluthyrning, begravnings-tjänster och flygfotografering”. Undantaget gäller inte heller ”kommersiella verksamheter i hamnar och på flygplatser, såsom affärer och restauranger” (se *Handbok om genomförandet av tjänstedirektivet*, Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 2007, s. 11, som finns tillgänglig på svenska på följande internetadress: <https://op.europa.eu/sv/publication-detail/-/publication/a4987fe6-d74b-4f4f-8539-b80297d29715>).



34. Enligt min mening faller även de i förevarande mål omtvistade tjänsterna inom denna kategori. I likhet med körskoletjänster är huvudsyftet med kurser för ökad säkerhetsmedvetenhet och förbättrat beteende i trafiken nämligen att kursdeltagaren ska få utbildning i hur man kör säkert och ansvarsfullt och inte att vederbörande ska transporteras.

35. Med hänsyn härtill håller jag med kommissionen, den tjeckiska regeringen och Audica om att de omtvistade kurserna *inte* ska anses falla inom kategorin ”tjänster på transportområdet”. Följaktligen anser jag att sådana kurser inte bör undantas från tjänstedirektivets materiella tillämpningsområde med stöd av artikel 2.2 d i direktivet.<sup>31</sup>

36. För *det första* påverkas inte min uppfattning i detta avseende av den nederländska regeringens argument att de omtvistade kurserna bör anses vara ”tjänster på transportområdet”, i den mening som avses i artikel 2.2 d i tjänstedirektivet, eftersom de har en naturlig anknytning till innehavet av ett körkort, vilket är en *rättslig förutsättning* för att få framföra ett fordon. Jag håller med nämnda regering om att EU-domstolen i åtminstone en dom, nämligen i domen i målet Grupo Itevelesa m.fl.,<sup>32</sup> tycks ha intagit ett bredare rättsligt förhållningssätt än det som jag har beskrivit i punkterna 30 och 31 ovan, och i begreppet ”tjänster på transportområdet” ha inbegripit tjänster som är en ”förutsättning” för den fysiska handlingen att framföra ett fordon. På grundval av denna definition slog EU-domstolen fast att begreppet ”tjänster på transportområdet” omfattar fordonsbesiktning, som är en i förväg fastställd och oundgänglig förutsättning för utövandet av den huvudsakliga transportverksamheten,<sup>33</sup> eftersom denna verksamhet annars skulle kunna vara olaglig.

37. Med detta sagt anser jag *inte*, inte ens mot bakgrund av den domen, att den omständigheten att en tjänst har samband med, eller för den delen ”naturlig anknytning” till, innehavet av ett körkort bör vara avgörande för om denna tjänst ska anses vara en ”tjänst på transportområdet”. Enligt min mening är det inte samma sak att skaffa eller behålla ett körkort som att utföra en trafiksäkerhetsbesiktning av ett fordon. Det förstnämnda avser ett lagligt sätt för en *enskild person* att ordna ett sätt att transportera sig på<sup>34</sup> och är, som sådant, knutet till den enskilde snarare än till själva fordonet, medan fordonsbesiktningsverksamhet består i att utföra tester *direkt* på fordonet (som ett lagstadgat krav för att detta fordon ska få framföras fysiskt).

38. På den grunden anser jag att den situation som föreligger i det nationella målet skiljer sig från den situation som ledde till domen i målet Grupo Itevelesa m.fl.<sup>35</sup> Enligt min mening bör den lösning som EU-domstolen valde i den domen därför inte tillämpas i förevarande mål.

39. För *det andra* övertygas jag inte av den spanska regeringens argument att begreppet ”tjänster på transportområdet” bör tolkas mot bakgrund av artikel 91.1 FEUF. Enligt nämnda regering ska de omtvistade kurserna anses vara ”tjänster på transportområdet” eftersom de utgör ”åtgärder för att förbättra transportsäkerheten” i den mening som avses i denna bestämmelse. Det är dock ganska uppenbart för mig att syftet med artikel 91.1 FEUF är att upprätta en förteckning över de olika aspekter som utgör en del av ”ramen för en gemensam transportpolitik” (enligt artikel 90 FEUF) och att i detta sammanhang fastställa vilka olika *åtgärder* som unionslagstiftaren kan vidta

<sup>31</sup> Det ankommer naturligtvis på den nationella domstolen att bekräfta denna slutsats (se dom av den 1 oktober 2015, Trijber och Harmsen, C-340/14 och C-341/14, EU:C:2015:641, punkt 54).

<sup>32</sup> Se dom av den 15 oktober 2015, C-168/14, EU:C:2015:685.

<sup>33</sup> Ibidem, punkterna 47 och 50. EU-domstolen har följaktligen ansett att tjänstedirektivet *inte är tillämpligt* på fordonsbesiktningsverksamhet (se punkt 52 i domen).

<sup>34</sup> Se, i detta hänseende, förslag till avgörande av generaladvokat N. Wahl i målet Grupo Itevelesa m.fl. (C-168/14, EU:C:2015:351, punkt 31).

<sup>35</sup> Se dom av den 15 oktober 2015, C-168/14, EU:C:2015:685.

(för att, bland annat, reglera ”tjänster på transportområdet”). Tvärtemot vad den spanska regeringen har hävdad är syftet med denna bestämmelse således inte att definiera vad som utgör ”tjänster på transportområdet”.

40. Under alla omständigheter anser jag att den tolkning som föreslagits av den spanska regeringen, enligt vilken alla åtgärder som syftar till att förbättra transportsäkerheten med nödvändighet avser ”tjänster på transportområdet”, ligger långt ifrån den tolkning som EU-domstolen har gjort i sin praxis, vilken, såsom jag har förklarat ovan, fokuserar på frågan huruvida den ifrågavarande tjänsten har som ”huvudsakligt syfte” att transportera varor eller personer.

41. Efter att ha gjort dessa förtydliganden, och förklarat varför jag anser att de omtvistade kurserna inte omfattas av undantaget i artikel 2.2 d i tjänstedirektivet (tjänster på transportområdet), ska jag nu försöka bemöta den hänskjutande domstolens tvivel beträffande huruvida den omständigheten att kurserna måste tillhandahållas genom en offentlig tjänstekoncession har någon inverkan på tillämpligheten av artiklarna 9–13 i tjänstedirektivet.

## *2. Konsekvenserna av att de omtvistade kurserna måste tillhandahållas genom en offentlig tjänstekoncession*

42. Jag vill påminna om att det i artikel 9.3 i tjänstedirektivet i huvudsak föreskrivs att artiklarna 9–13 i detta direktiv ”inte skall tillämpas på sådana aspekter av tillståndsförfaranden som regleras direkt eller indirekt av andra [unions]instrument”, såsom direktiv 2014/23.<sup>36</sup> Om de i det nationella målet omtvistade kurserna skulle falla inom tillämpningsområdet för direktiv 2014/23, skulle de följaktligen inte omfattas av tillämpningsområdet för artiklarna 9–13 i tjänstedirektivet. Enligt min mening skulle de dock ändå omfattas av resten av bestämmelserna i detta direktiv<sup>37</sup> (det vill säga alla andra relevanta bestämmelser än artiklarna 9–13 i tjänstedirektivet).<sup>38</sup>

43. Jag noterar att flera villkor måste vara uppfyllda samtidigt för att direktiv 2014/23 ska vara tillämpligt.

44. För det första måste den ifrågavarande tjänsten vara organiserad som en ”koncession”.<sup>39</sup> En ”tjänstekoncession” i den mening som avses i nämnda direktiv definieras som ett ”skriftligt kontrakt med ekonomiska villkor genom vilket en eller flera upphandlande myndigheter eller upphandlande enheter anförtror tillhandahållande och förvaltning av tjänster ... till en eller flera ekonomiska aktörer, där ersättningen för tjänsterna endast utgörs av rätten att utnyttja de tjänster som är föremål för kontraktet eller av dels en sådan rätt, dels betalning”.<sup>40</sup> EU-domstolen har klargjort att ett sådant kontrakt särskilt kännetecknas av en situation där den upphandlande

<sup>36</sup> Denna slutsats kan också härledas ur skäl 57 i tjänstedirektivet, där det i huvudsak anges att bestämmelserna om tillståndsförfaranden (artiklarna 9–13) i detta direktiv inte är tillämpliga på bland annat tjänstekoncessioner som kan omfattas av direktiv 2014/23 (se dom av den 14 juli 2016, Promoimpresa m.fl., C-458/14 och C-67/15, EU:C:2016:558, punkt 45). I skäl 14 i direktiv 2014/23 anges däremot att ”tillstånd eller licenser” inte bör anses utgöra ”koncessioner” i den mening som avses i detta direktiv, utan fortsatt ska vara underkastade bestämmelserna i tjänstedirektivet.

<sup>37</sup> I motsats till vad CNAE m.fl. gjorde gällande vid den muntliga förhandlingen anser jag att direktiv 2014/23 och tjänstedirektivet *inte* utesluter varandra helt.

<sup>38</sup> Om de omtvistade kurserna inte omfattades av direktiv 2014/23, skulle artiklarna 9–13 i tjänstedirektivet kunna vara tillämpliga i det nationella målet, under förutsättning dock att den ifrågavarande nationella åtgärden kan betraktas som ett ”tillståndsförfarande” i den mening som avses i dessa bestämmelser (se, i detta avseende, punkterna 51–55 nedan).

<sup>39</sup> Se artikel 1.1 i direktiv 2014/23.

<sup>40</sup> Se artikel 5.1 b i direktiv 2014/23.

myndigheten, å ena sidan, överför rätten att utnyttja en viss tjänst till en koncessionshavare, som, å andra sidan, inom ramen för det ingångna avtalet har en viss ekonomisk frihet att bestämma villkoren för hur denna rätt utnyttjas och därmed också i huvudsak står riskerna för detta utnyttjande.<sup>41</sup>

45. I förevarande mål anser samtliga parter och berörda parter, liksom den hänskjutande domstolen, att de omtvistade kurserna ska tillhandahållas inom ramen för en offentlig tjänstekoncession (en för varje geografiskt område), vilket innebär att situationen i det nationella målet rör offentliga tjänstekoncessioner i den mening som avses i direktiv 2014/23. Jag instämmer. Av punkterna 13 och 14 ovan framgår nämligen att de i det nationella målet omtvistade kontrakten avser tillhandahållande av en viss tjänst och att de avser att överföra rätten att tillhandahålla de omtvistade kurserna (till synes tillsammans med de risker som är förknippade med utövandet av denna verksamhet) från den upphandlande myndigheten till respektive koncessionshavare.

46. För *det andra* måste koncessionen ha omfattats av ett anbudsförfarande eller tilldelats efter den 17 april 2014; i annat fall omfattas de inte i tidsmässigt hänseende av direktiv 2014/23.<sup>42</sup> Det ankommer på den nationella domstolen att, på grundval av de uppgifter som den har tillgång till, bedöma huruvida detta krav är uppfyllt.<sup>43</sup> Den frågan åsido noterar jag att den spanska regeringen och CNAE m.fl. anser att direktiv 2014/23 inte är tidsmässigt tillämpligt (*ratione temporis*) av ett annat (separat) skäl. De har nämligen gjort gällande att tidsfristen för införlivande av direktiv 2014/23 i nationell rätt löpte ut i februari 2016 och att de i det nationella målet omtvistade koncessionerna upphandlades före utgången av denna tidsfrist, vid en tidpunkt då den tidigare tillämpliga nationella rättsordningen fortfarande var i kraft och direktiv 2014/23 inte hade införlivats i nationell rätt.

47. I detta avseende erinrar jag om att EU-domstolen redan, i ett mål om offentlig upphandling där ett anbud uteslöts från upphandlingsförfarandet före det datum då tidsfristen för att införliva det berörda direktivet löpte ut och innan det hade införlivats i den nationella lagstiftningen, har konstaterat att det skulle ”strida mot rättssäkerhetsprincipen” att tillämpa detta direktiv, då det beslut som påstods strida mot unionsrätten hade fattats före detta datum.<sup>44</sup>

48. Jag anser att ett liknande resonemang kan tillämpas i förevarande mål. Därför är jag benägen att instämma med den spanska regeringen och CNAE m.fl. (med förbehåll för den nationella domstolens kontroll) i att direktiv 2014/23 *inte* är tidsmässigt tillämpligt (*ratione temporis*) på en situation såsom den som är omtvistad i det nationella målet, med hänsyn till att tidsfristen för att införliva detta direktiv ännu inte hade löpt ut och att det faktiskt inte hade införlivats i nationell rätt vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna.

49. För *det tredje* måste koncessionskontraktets värde vara lika med eller överstiga ett visst tröskelvärde.<sup>45</sup> Vid den aktuella tidpunkten var detta tröskelvärde fastställt till 5 186 000 euro.<sup>46</sup> Det ankommer återigen på den nationella domstolen att avgöra huruvida detta krav är uppfyllt

<sup>41</sup> Se, i detta avseende, dom av den 14 juli 2016, *Promoimpresa m.fl.* (C-458/14 och C-67/15, EU:C:2016:558, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

<sup>42</sup> Se artikel 54, andra stycket, i direktiv 2014/23.

<sup>43</sup> Jag noterar att samtliga parter och berörda parter i förevarande mål förefaller vara överens om att anbudsinfördran i det nationella målet offentliggjordes i november 2014, efter slutdatum den 17 april 2014.

<sup>44</sup> Se dom av den 15 oktober 2009, *Hochtief och Linde-Kca-Dresden* (C-138/08, EU:C:2009:627, punkt 30).

<sup>45</sup> Se skäl 23 i direktiv 2014/23.

<sup>46</sup> Se artikel 8.1 i direktiv 2014/23.

på grundval av de uppgifter som den har till sitt förfogande. Jag noterar emellertid att värdet av det kontrakt som är aktuellt i förevarande mål, enligt den information som CNAE m.fl., den spanska regeringen och kommissionen gav vid den muntliga förhandlingen, förefaller understiga detta tröskelvärde. Den spanska regeringen förklarade att kontraktets värde var 1 285 000 euro då det utannonserades. Detta belopp ligger väsentligt under tröskelvärdet på 5 186 000 euro.

50. Mot bakgrund av denna information anser jag att kontrakten om tillhandahållande av de omtvistade kurserna är uteslutna från både det tidsmässiga och det materiella tillämpningsområdet för direktiv 2014/23 eftersom i) de ingicks innan tidsfristen för införlivande av detta direktiv hade löpt ut och ii) deras värde understiger det tröskelvärde som fastställts i detta direktiv. Av detta följer enligt min mening att det *inte* bör uteslutas att artiklarna 9–13 i tjänstedirektivet är tillämpliga på en situation såsom den i det nationella målet med hänvisning till att en sådan situation regleras av direktiv 2014/23.

51. Med detta sagt återstår det för mig att fastställa huruvida villkoren för att artiklarna 9–13 i tjänstedirektivet ska vara tillämpliga i en situation såsom den som är omtvistad i det nationella målet är uppfyllda. Här noterar jag att dessa bestämmelser är tillämpliga på ett särskilt slags förfaranden, nämligen sådana som kan kvalificeras som ”tillståndsförfaranden”. Det jag kommer att ta ställning till är således huruvida det förfarande som är i fråga i det nationella målet kan anses utgöra ett ”tillståndsförfarande”.

52. I detta avseende erinrar jag om att ett ”tillståndsförfarande” i artikel 4.6 i tjänstedirektivet definieras som ett förfarande som innebär att en tjänsteleverantör eller tjänstemottagare måste vända sig till en behörig myndighet för att erhålla ett formellt eller indirekt beslut om att få tillträde till eller utöva en tjänsteverksamhet.

53. Vidare anges i skäl 39 i tjänstedirektivet att begreppet ”tillståndsförfarande” bör omfatta *de administrativa förfaranden genom vilka koncessioner beviljas*<sup>47</sup> (med undantag för sådana som, till skillnad från det förfarande som är föremål för bedömning i det nationella målet, faller inom tillämpningsområdet för direktiv 2014/23).<sup>48</sup>

54. Som jag redan har konstaterat i punkt 45 ovan rör det nationella målet offentliga tjänstekoncessioner som beviljats av den behöriga offentliga myndigheten avseende tillhandahållande av kurser för ökad säkerhetsmedvetenhet och förbättrat beteende i trafiken för förare som förlorat körkortspoäng. Dessa koncessioner utgör formella beslut som tjänsteleverantörerna måste erhålla från de behöriga nationella myndigheterna innan de kan utöva sin ekonomiska verksamhet.<sup>49</sup> De kan därför enligt min mening kvalificeras som ”tillstånd” i den mening som avses i bestämmelserna i tjänstedirektivet.

55. Jag anser följaktligen att artiklarna 9–13 i tjänstedirektivet är tillämpliga i förevarande mål.<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Se, i detta avseende, dom av den 14 juli 2016, *Promoimpresa m.fl.* (C-458/14 och C-67/15, EU:C:2016:558, punkt 39).

<sup>48</sup> I denna utsträckning håller jag därför inte med CNAE m.fl. om att den omständigheten att de omtvistade kurserna ska tillhandahållas genom en ”koncession” utesluter att tjänstedirektivet är tillämpligt.

<sup>49</sup> Denna omständighet var även den avgörande i målet *Promoimpresa m.fl.* (C-458/14 och C-67/15, EU:C:2016:558, punkt 41). Se även punkt 6.1.1 (s. 24) i *Handbok om genomförandet av tjänstedirektivet* (se vidare fotnot 30 ovan).

<sup>50</sup> För fullständighetens skull vill jag tillägga att om varken direktiv 2014/23 eller artiklarna 9–13 i tjänstedirektivet skulle anses tillämpliga i förevarande mål, skulle de offentliga myndigheterna enligt min mening vara skyldiga att iaktta de grundläggande reglerna i EUF-fördraget, särskilt icke-diskrimineringsprincipen (se dom av den 14 juli 2016, *Promoimpresa m.fl.*, C-458/14 och C-67/15, EU:C:2016:558, punkt 64 och där angiven rättspraxis). Med andra ord skulle villkoren kring tilldelningen av det offentliga koncessionskontraktet i det nationella målet behöva vara förenliga med artikel 49 FEUF.

### 3. Slutsats beträffande tjänstedirektivets tillämplighet

56. Av ovanstående överväganden sammantagna följer att kapitel III i tjänstedirektivet, inbegripet artiklarna 9–13 däri, är tillämpligt på situationen i det nationella målet. De i det nationella målet omtvistade offentliga tjänstekoncessionerna utgör en del av ett ”tillståndsförfarande” i den mening som avses i dessa bestämmelser. Vidare avser de inte ”tjänster på transportområdet” i den mening som avses i undantaget i artikel 2.2 d i direktivet.

#### B. Förenlighetsbedömning

57. Vad därefter gäller bedömningen av huruvida en nationell bestämmelse såsom den som är omtvistad i det nationella målet är förenlig med tjänstedirektivets bestämmelser, ska jag förklara varför jag anser att en sådan bestämmelse innebär en begränsning av etableringsfriheten för tjänsteleverantörer som inte uppfyller kraven i kapitel III (artiklarna 9–15) i detta direktiv.

58. Innan jag fördjupar mig i dessa frågor vill jag göra två inledande anmärkningar.

59. För *det första* vill jag påpeka att parterna och de berörda parterna vid den muntliga förhandlingen diskuterade frågan huruvida de i det nationella målet omtvistade tjänsterna har ett ”gränsöverskridande inslag” i den mening som avses i rättspraxis avseende artikel 49 FEUF.<sup>51</sup> I detta avseende vill jag bara säga att medan det framgår av fast rättspraxis att fördragets bestämmelser om de grundläggande friheterna ”inte kan tillämpas på verksamhet där samtliga relevanta omständigheter begränsas till en medlemsstats inre förhållanden”,<sup>52</sup> har det förekommit en viss debatt om huruvida det också krävs ett gränsöverskridande inslag för att EU-domstolen ska kunna besvara en fråga om tolkningen av tjänstedirektivet.<sup>53</sup> EU-domstolen har emellertid nu lagt den diskussionen bakom sig och förklarat att bestämmelserna i kapitel III i tjänstedirektivet ska tolkas så, att de även är tillämpliga på en situation som i alla relevanta avseenden är *begränsad till en och samma medlemsstat*.<sup>54</sup> Det krävs således *inte* att det finns ett gränsöverskridande inslag för att EU-domstolen ska kunna pröva huruvida en bestämmelse såsom den som är omtvistad i det nationella målet är förenlig med bestämmelserna i kapitel III i tjänstedirektivet.

60. Följaktligen anser jag att det är möjligt att pröva om en bestämmelse, i en sådan situation som den som är omtvistad i det nationella målet, är förenlig med bestämmelserna i kapitel III i tjänstedirektivet, även om det skulle fastställas att denna bestämmelse avser en rent intern situation, vilket det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera.<sup>55</sup>

61. För *det andra* vill jag göra några förtydliganden beträffande förhållandet mellan artiklarna 9–13 och artikel 15 i tjänstedirektivet. I detta avseende noterar jag att artikel 9 i det direktivet hindrar medlemsstaterna från att tillgripa ”tillståndsförfaranden” såvida inte dessa förfaranden är icke-diskriminerande, motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset och

<sup>51</sup> Se, bland annat, dom av den 11 mars 2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, punkt 23).

<sup>52</sup> Se, bland annat, dom av den 22 december 2010, Omalet (C-245/09, EU:C:2010:808, punkt 12 och där angiven rättspraxis).

<sup>53</sup> Se exempelvis, till stöd för ståndpunkten att något sådant krav inte finns, förslag till avgörande av generaladvokaten Szpunar i de förenade målen Trijber och Harmsen (C-340/14 och C-341/14, EU:C:2015:505, punkterna 49–57).

<sup>54</sup> Se dom av den 30 januari 2018, X och Visser (C-360/15 och C-31/16, EU:C:2018:44, punkt 110). Detsamma gäller dock inte för friheten att tillhandahålla tjänster (se punkt 102 i nämnda dom).

<sup>55</sup> Se, i detta avseende, dom av den 1 oktober 2015, Trijber och Harmsen (C-340/14 och C-341/14, EU:C:2015:641, punkt 41). I denna dom ansågs den omständigheten att den hänskjutande domstolen i sitt beslut om hänskjutande hade konstaterat att det berörda förfarandet kunde störa tillträdet till marknaden för samtliga tjänsteleverantörer, inbegripet tjänsteleverantörer från andra medlemsstater, vara tillräckligt för att det skulle kunna fastställas att de situationer som avsågs i tolkningsfrågorna inte var rent interna.

proportionella i förhållande till detta syfte avseende allmänintresset. Dessa kriterier upprepas i artikel 10.2 i tjänstedirektivet, och är även inkapslade i artikel 10.4 i detta direktiv, vilka EU-domstolen har tolkat så,<sup>56</sup> att ett tillstånd i allmänhet ska ge tjänsteleverantören rätt att utöva tjänsteverksamhet på hela landets territorium, om inte en begränsning av tillståndet till en viss del av territoriet är icke-diskriminerande, motiverad av tvingande hänsyn till allmänintresset och proportionell. Artikel 15.3 i tjänstedirektivet hänvisar också uttryckligen till dessa tre villkor.

62. Artiklarna 9–13 i tjänstedirektivet behandlar specifikt de villkor som ett nationellt system för tillståndsgivning ska uppfylla, medan artikel 15.3 i samma direktiv behandlar nationella krav som ställs på tjänsteleverantörer, inbegripet geografiska och kvantitativa begränsningar, och dessa kravs förenlighet med direktivet mer allmänt. Det är emellertid tydligt att det finns en viss överlappning mellan dessa olika bestämmelser. EU-domstolen har nämligen slagit fast att ett ”system för tillståndsgivning” som föreskriver en ”geografisk begränsning” för tjänsteleverantörer som söker etablera sin ekonomiska verksamhet och som är oförenligt med artikel 15.3 i tjänstedirektivet även är uteslutet enligt artikel 10.4 i detta direktiv,<sup>57</sup> och vice versa.

63. I förevarande mål har parterna och de berörda parterna i sina skriftliga yttranden och i sin plädering fokuserat på huruvida en bestämmelse såsom den som är omtvistad i det nationella målet är förenlig med artikel 15.3 i tjänstedirektivet. I de följande avsnitten kommer jag därför att koncentrera min bedömning på huruvida en sådan åtgärd uppfyller kraven i nämnda bestämmelse i tjänstedirektivet.

64. Här tänker jag börja med att ange skälen till att jag anser att denna åtgärd utgör ett krav i den mening som avses i artikel 15.2 i direktivet som innebär en begränsning av etableringsfriheten (1). Jag kommer därefter att undersöka om en sådan begränsning är i) icke-diskriminerande, ii) motiverad av ”tvingande hänsyn till allmänintresset” och iii) proportionell, i linje med de tre villkor som föreskrivs i artikel 15.3 i tjänstedirektivet. Jag kommer att förklara varför det enligt min mening finns skäl att betvivla att en sådan åtgärd uppfyller kravet på ”proportionalitet” (2). Jag kommer också att säga några ord om den omständigheten att de ifrågavarande kurserna uppfyller kriterierna för en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse (3).

#### *1. Förekomsten av en begränsning (artikel 15.2)*

65. För att kunna bedöma om en bestämmelse såsom den som är omtvistad i det nationella målet är förenlig med de kriterier som anges i artikel 15.3 i tjänstedirektivet, måste det först fastställas om en sådan åtgärd faller inom någon av de kategorier av ”krav” som räknas upp i artikel 15.2, jämförd med artikel 4.7, i detta direktiv. Däri föreskrivs bland annat att ”skyldighet, förbud, villkor eller begränsning som föreskrivs i medlemsstaternas lagar eller andra författningar eller som följer av rättspraxis eller administrativt förfarande” ska anses utgöra ”krav” i den mening som avses i tjänstedirektivet.

66. Utredningen i målet tycks ge vid handen att Audicas främsta kritik mot den i det nationella målet omtvistade bestämmelsen inte bara gäller den omständigheten att kontrakten avseende tillhandahållande av de ifrågavarande tjänsterna måste tilldelas som offentliga tjänstekoncessioner, utan snarare främst handlar om den omständigheten att *endast en*

<sup>56</sup> Se dom av den 23 december 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, punkt 53).

<sup>57</sup> Ibidem, punkt 55 och följande punkter.

koncessionshavare får tillhandahålla de omtvistade tjänsterna *i vart och ett av fem* tidigare avgränsade geografiska områden inom det nationella territoriet (med undantag för Katalonien och Baskien).

67. I detta avseende noterar jag att artikel 15.2 a i tjänstedirektivet uttryckligen klassificerar ”kvantitativa eller geografiska begränsningar” av utövandet av en tjänsteverksamhet som ”krav”, i den mening som avses i artikel 4.7 i samma direktiv, som således utgör hinder för tjänsteleverantörernas etableringsfrihet.<sup>58</sup>

68. Såsom anges i den bestämmelsen föreligger sådana begränsningar i synnerhet när nationella åtgärder begränsar antalet aktörer som kan få tillstånd att etablera sig i en viss medlemsstat (eller inom ett visst område i en medlemsstat) (*kvantitativa begränsningar*), eller när de begränsar antalet tjänsteleverantörer på grundval av ett minsta tillåtet geografiskt avstånd mellan dessa (*geografiska begränsningar*).<sup>59</sup> EU-domstolen har förklarat att en ”geografisk begränsning” även föreligger när nationell lagstiftning i sin helhet begränsar ett tillstånd att utöva viss tjänsteverksamhet till en viss geografisk sektor<sup>60</sup> eller förbjuder detaljhandel i vissa geografiska områden.<sup>61</sup>

69. I förevarande mål har den hänskjutande domstolen (i likhet med samtliga parter och berörda parter) angett att det spanska territoriet (med undantag av Katalonien och Baskien) enligt den i det nationella målet omtvistade bestämmelsen är indelat i fem områden, varvid endast en enhet (den tjänsteleverantör som tilldelats den offentliga tjänstekoncessionen i upphandlingsförfarandet) har rätt att tillhandahålla kurser för ökad säkerhetsmedvetenhet och förbättrat beteende i trafiken i varje område.<sup>62</sup> Denna enhet utövar exklusiv kontroll över det område för vilket den innehar en offentlig tjänstekoncession, medan övriga tjänsteleverantörer i praktiken hindras från att utföra de ifrågasvarande tjänsterna inom samma område.

70. Även om en bestämmelse såsom den som är omtvistad i det nationella målet inte hindrar en tjänsteleverantör från att delta i upphandlingsförfarandet för tilldelning av offentliga tjänstekoncessioner för tillhandahållande av kurser för ökad säkerhetsmedvetenhet och förbättrat beteende i trafiken på marknaden, så begränsar den ändå *hur många* tjänsteleverantörer som kan utöva denna rätt (en i vart och ett av fem tidigare avgränsade geografiska områden) och *var någonstans*.

71. En sådan bestämmelse innebär enligt min mening både en kvantitativ och en geografisk begränsning i den mening som avses i artikel 15.2 a i tjänstedirektivet.<sup>63</sup> Därmed inskränker den etableringsfriheten och kan endast vara tillåten om den uppfyller villkoren i direktivets artikel 15.3, vilket jag kommer att pröva nedan.

<sup>58</sup> Se dom av den 23 december 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, punkt 51).

<sup>59</sup> Se artikel 15.2 a i tjänstedirektivet samt förklaringarna i *Handbok om genomförandet av tjänstedirektivet* (punkt 6.3.1, på s. 32) (se vidare fotnot 30 ovan).

<sup>60</sup> Se dom av den 23 december 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, punkterna 48 och 49).

<sup>61</sup> Se dom av den 30 januari 2018, X och Visser (C-360/15 och C-31/16, EU:C:2018:44, punkt 131).

<sup>62</sup> CNAE m.fl. har, inom ramen för det nationella målet, uppgett att samma enhet i själva verket varit den anbudsgivare som tilldelats kontraktet för vart och ett av dessa fem områden.

<sup>63</sup> Enligt min mening är det möjligt att den i det nationella målet omtvistade bestämmelsen också skulle kunna betecknas som ett ”[k]rav som innebär att endast vissa tjänsteleverantörer på grund av verksamhetens särskilda karaktär får starta tjänsteverksamheten i fråga” (se artikel 15.2 d i tjänstedirektivet), med hänsyn till att en sådan bestämmelse, såsom AUDICA har gjort gällande, i praktiken syftar till att skapa fem monopol (ett i varje område).

2. Villkor som måste vara uppfyllda för att begränsningen ska vara tillåten (artikel 15.3)

72. Artikel 15.3 i tjänstedirektivet innehåller tre villkor som ska vara uppfyllda för att en begränsning ska vara tillåtlig. Mer specifikt anges däri att en sådan begränsning i) inte är diskriminerande på grundval av nationalitet (artikel 15.3 a), ii) är nödvändig (det vill säga motiverad av tvingande hänsyn till allmänintresset) (artikel 15.3 b) och iii) är proportionell (artikel 15.3 c).

73. I förevarande mål anser jag inte att frågan huruvida de två första villkoren är uppfyllda föranleder några svårigheter.

74. För det första står det nämligen klart för mig att en begränsning såsom den som är omtvistad i det nationella målet inte är diskriminerande på grundval av nationalitet (artikel 15.3 a) (första villkoret).

75. För det andra anser jag att en sådan begränsning är motiverad av tvingande hänsyn till allmänintresset i den mening som avses i artikel 15.3 b i tjänstedirektivet, jämförd med artikel 4.8 i samma direktiv (andra villkoret).

76. I detta hänseende noterar jag att den motivering som de spanska myndigheterna har lämnat inför den nationella domstolen till att endast en enhet får tillhandahålla de omtvistade tjänsterna, i vart och ett av de fem avgränsade geografiska områdena, är att en sådan begränsning är nödvändig för att säkerställa att kurser för ökad säkerhetsmedvetenhet och förbättrat beteende i trafiken finns tillgängliga över hela det berörda territoriet. Enligt de spanska myndigheterna bidrar en bestämmelse såsom den som är omtvistad i det nationella målet till en effektiv utbildning av förare som begått trafikförseelser genom att främja geografisk tillgång till kurser för ökad säkerhetsmedvetenhet och förbättrat beteende i trafiken. På det hela taget ökar det således trafiksäkerheten.

77. Enligt artikel 4.8 i tjänstedirektivet, jämförd med skäl 40 i samma direktiv, ingår "trafiksäkerhet" bland de tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera inskränkningar i etableringsfriheten. Enligt min mening uppfyller en bestämmelse såsom den som är omtvistad i det nationella målet, vars syfte är att förbättra trafiksäkerheten, således det andra villkor som föreskrivs i artikel 15.3 b i nämnda direktiv.

78. Mer utmanande är frågan om huruvida en sådan bestämmelse uppfyller det tredje villkoret (det som föreskrivs i artikel 15.3 c i tjänstedirektivet) (proportionalitet). I detta avseende erinrar jag om att en åtgärd, för att uppfylla kravet på proportionalitet, måste uppfylla två villkor. För *det första* ska åtgärden vara ändamålsenlig, det vill säga, enligt ordalydelsen i artikel 15.3 c i tjänstedirektivet, vara lämplig för att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås. För *det andra* får åtgärden inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet. Om det är möjligt att välja mellan olika åtgärder för att uppnå det ifrågasvarande målet ska den åtgärd väljas som gör minst ingrepp i den etableringsfrihet som säkerställs genom direktivet.<sup>64</sup>

79. Enligt EU-domstolens fasta praxis ankommer det i slutänden på den nationella domstolen, som är ensam behörig att bedöma de faktiska omständigheterna i det nationella målet, att avgöra om en åtgärd uppfyller dessa båda krav.<sup>65</sup> EU-domstolen, som ska ge den hänskjutande domstolen

<sup>64</sup> Se dom av den 1 oktober 2015, Trijber och Harmsen (C-340/14 och C-341/14, EU:C:2015:641, punkt 70 och där angiven rättspraxis).

<sup>65</sup> Ibidem, punkt 71.



ett användbart svar, är emellertid behörig att, mot bakgrund av handlingarna i det nationella målet och de skriftliga och muntliga yttranden som avgetts, lämna upplysningar av sådant slag att den nationella domstolen kan avgöra målet.<sup>66</sup>

80. Vad gäller det första kravet noterar jag att EU-domstolen vid tidigare tillfällen har funnit åtgärder som innebär en geografisk begränsning vara *lämpliga* för att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås, när syftet har varit att åstadkomma anpassning till befolkningens behov, täcka hela territoriet eller ta hänsyn till geografiskt isolerade och i övrigt missgynnade områden.<sup>67</sup>

81. Mot bakgrund av denna rättspraxis håller jag med CNAE m.fl. och den spanska regeringen om att, i den mån en åtgärd som den i det nationella målet garanterar att det finns minst en aktör som är ansvarig för att bedriva verksamheten i vart och ett av de fem områdena inom det relevanta territoriet så bidrar åtgärden till att säkerställa att förare har tillgång till utbildningscenter över hela det berörda territoriet, även i de områden som är missgynnade eller mindre attraktiva. En sådan åtgärd är därför lämplig för att uppnå det eftersträvade målet (som är att förbättra "trafiksäkerheten" genom att främja tillgången till utbildningscenter för förare som har förlorat körkortspoäng).

82. Jag måste emellertid medge att jag har mina dubier när det gäller det andra kravet (det vill säga frågan huruvida en bestämmelse såsom den som är omtvistad i det nationella målet går *utöver vad som är nödvändigt* för att uppnå det eftersträvade målet).

83. I samband med det nationella målet kan jag konstatera att hela det spanska territoriet, med undantag av Katalonien och Baskien, ska delas upp i endast fem områden. Det får endast finnas en tjänsteleverantör i vart och ett av dessa fem områden. Detta innebär att högst *fem* tjänsteleverantörer sammantaget får tillhandahålla de omtvistade tjänsterna.

84. Som jag ser det är detta en ganska betydande begränsning av antalet leverantörer, samtidigt som det inte är uppenbart varför en sådan uppdelning av det berörda territoriet i *endast* fem (stora) områden skulle vara det minst begränsande sättet att uppnå en lämplig geografisk fördelning av testcentren. I avsaknad av ytterligare krav rörande bland annat det minsta eller största geografiska avståndet mellan två centra eller det antal center som ska drivas beroende på befolkningstäthet, är det enligt min mening fullt möjligt att koncessionshavarna tillhandahåller de omtvistade tjänsterna endast i de delar av det tilldelade området som är mest lönsamma och bortser från mindre attraktiva delar av området.

85. Jag förstår av utredningen i målet, och i synnerhet av Audicas skriftliga yttrande, att upphandlingsdokumenten och specifikationerna (*cahier des charges*) faktiskt innehåller sådana ytterligare krav, bland annat vad avser det antal centra som ska inrättas i varje område på grundval av befolkningsstorleken. Enligt min mening är det dessa krav, snarare än uppdelningen av det berörda territoriet i fem områden och den motsvarande begränsningen av antalet

<sup>66</sup> Ibidem, punkt 55.

<sup>67</sup> Se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juni 2010, Blanco Pérez och Chao Gómez (C-570/07 och C-571/07, EU:C:2010:300, punkt 70), och dom av den 26 september 2013, Ottica New Line (C-539/11, EU:C:2013:591, punkterna 36 och 37), beträffande geografiska begränsningar för optiker och apotek. Se även dom av den 23 december 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, punkt 60), rörande liknande begränsningar av utövandet av sotaryrket.

tjänsteleverantörer, som hindrar aktörerna från att koncentrera sin verksamhet enbart till områden som betraktas som attraktiva, till förmån för invånarna där och till nackdel för invånarna i mindre attraktiva områden, som får räkna med sämre tillgång till dessa tjänster.<sup>68</sup>

86. Det verkar på det hela taget som att om det berörda territoriet delades upp i ett större antal (mindre) geografiska områden (mer än fem), skulle detta inte bara garantera tillräcklig tillgång till kurser för ökad säkerhetsmedvetenhet och förbättrat beteende i trafiken över hela det berörda territoriet, utan även i kraft av själva sakförhållandet (*ipso facto*) göra det möjligt för ett större antal innehavare av offentliga tjänstekoncessioner att tillhandahålla de omtvistade tjänsterna i det berörda territoriet. Följaktligen anser jag att det finns ”mindre begränsande åtgärder” som kan ”säkerställa att det eftersträvade målet [av allmänt intresse] uppnås”, i den mening som avses i artikel 15.3 c i tjänstedirektivet.

87. Mot bakgrund av ovanstående överväganden anser jag att en bestämmelse såsom den som är omtvistad i det nationella målet inte uppfyller det tredje villkor som anges i artikel 15.3 i tjänstedirektivet, i den mån den går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet.

88. Som jag ser det bör en sådan bestämmelse därför förklaras vara oförenlig med nämnda bestämmelse i tjänstedirektivet. Mot bakgrund av de överväganden som jag har redogjort för i punkt 62 ovan anser jag att en sådan bestämmelse även är utesluten enligt artikel 10.4 i detta direktiv.

89. Jag vill emellertid därvid betona att det enligt min mening inte är nödvändigt att gå så långt som till att påstå att de omtvistade tjänsterna *inte* bör tillhandahållas genom en offentlig tjänstekoncession. Jag menar nämligen att det *som grundläggande princip* är möjligt att bibehålla skyldigheten att tilldela de ifrågasvarande kontrakten som offentliga tjänstekoncessioner, samtidigt som fler koncessionshavare tillåts att bedriva denna verksamhet.

90. Specifikt anser jag, i motsats till vad Audica har hävdad, att det rättsliga regelverk som inrättats för tillhandahållandet av de omtvistade kurserna inte behöver likna det som finns för kurser för att *erhålla ett körkort* till att börja med, vilket kräver ett tillståndsförfarande men inte en offentlig tjänstekoncession.

91. I detta avseende kan jag godta den spanska regeringens förklaringar till varför dessa två verksamheter bör behandlas olika. Den spanska regeringen har (enligt min mening på ett övertygande sätt) gjort gällande att de kurser som ges i syfte att *erhålla ett körkort* i *två avseenden* skiljer sig från dem som är avsedda att göra det möjligt för förare att återfå körkortspoäng. *För det första* riktar de sig inte till personer som har begått trafikförseelser och *för det andra* äger de rum inför ett prov som administreras direkt av de berörda offentliga myndigheterna, vilket innebär att dessa myndigheter under alla omständigheter kan utöva kontroll över huruvida ett körkort bör beviljas eller inte. Det finns inget motsvarande prov för att återfå körkortspoäng som har förlorats till följd av begångna trafikförseelser. Därför är det nödvändigt att de offentliga myndigheterna utövar större kontroll över tillhandahållandet av de omtvistade kurserna.

<sup>68</sup> Se, analogt, dom av den 1 juni 2010, Blanco Pérez och Chao Gómez (C-570/07 och C-571/07, EU:C:2010:300, punkt 73).

92. Jag vill tillägga att det sätt på vilket två *olika* tjänster kan organiseras inom en medlemsstats territorium enligt min mening hursomhelst i första hand är en fråga som rör den nationella lagstiftningens koherens. Det är inte avgörande för om en åtgärd som endast avser en av dessa två tjänster är förenlig med de villkor som ställs upp i artikel 15.3 i tjänstedirektivet.

3. *Den särskilda regel som gäller för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (artikel 15.4).*

93. Avslutningsvis vill jag förklara varför jag anser att den omständigheten att tillhandahållandet av de omtvistade kurserna kan betecknas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, i den mening som avses i artikel 14 och artikel 106.2 FEUF,<sup>69</sup> inte påverkar den slutsats som jag just har dragit beträffande huruvida en bestämmelse såsom den som är omtvistad i det nationella målet är förenlig med artikel 15.3 i tjänstedirektivet.

94. I detta avseende erinrar jag *för det första* om att tjänster, i den mening som avses i tjänstedirektivet, får betraktas som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse endast om de tillhandahålls för att uppfylla "en särskild uppgift av allmänt intresse som den berörda medlemsstaten anförtrott tjänsteleverantören".<sup>70</sup> Det åligger medlemsstaterna att bevisa att det föreligger en sådan "särskild uppgift". Medlemsstaterna har således ett stort utrymme för att efter eget gottfinnande bestämma omfattningen och organiseringen av sina tjänster av allmänt ekonomiskt intresse varvid de särskilt kan beakta mål för den egna nationella politiken.<sup>71</sup>

95. För det andra noterar jag att om nationella domstolar finner att tillhandahållandet av de omtvistade kurserna utgör en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse så skulle en sådan tjänst anses falla inom tillämpningsområdet för artikel 15.4 i tjänstedirektivet,<sup>72</sup> vilket skulle medföra att den i det nationella målet omtvistade åtgärdens förenlighet med unionsrätten ska bedömas mot bakgrund av den särskilda regeln i denna bestämmelse.

96. Den särskilda regeln föreskriver i huvudsak att artikel 15.1–15.3 i direktivet ska gälla lagstiftning om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse endast i den mån som tillämpningen av dessa punkter inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs.<sup>73</sup>

97. EU-domstolen har preciserat att det följer av själva ordalydelsen i denna bestämmelse att tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inte per automatik utesluts från tillämpningsområdet för artikel 15 i tjänstedirektivet.<sup>74</sup> EU-domstolen har emellertid också funnit att när den fjärde punkten i denna bestämmelse är tillämplig ska de tre första punkterna i samma bestämmelse förstås så, att de inte utgör hinder för att en nationell lagstiftning som föreskriver en begränsning av en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, i den mån begränsningen dels är nödvändig för att möjliggöra utövandet av den särskilda uppgiften på ekonomiskt lönsamma villkor, dels är proportionerlig i förhållande till detta utövande.<sup>75</sup>

<sup>69</sup> Enligt den bestämmelsen ska tjänster av allmänt ekonomiskt intresse "vara underkastade reglerna i fördragen ... i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs".

<sup>70</sup> Se skäl 70 i tjänstedirektivet.

<sup>71</sup> Ibidem. Unionslagstiftaren har i samband med tjänstedirektivet bekräftat detta utrymme för skönsmässig bedömning i artikel 1.3 andra stycket i nämnda direktiv, där det föreskrivs att detta direktiv inte påverkar medlemsstaternas frihet att i enlighet med unionsrätten definiera vad de anser vara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

<sup>72</sup> Se punkt 7 ovan.

<sup>73</sup> Se även skäl 72 i tjänstedirektivet.

<sup>74</sup> Se dom av den 7 november 2018, kommissionen/Ungern (C-171/17, EU:C:2018:881, punkt 62).

<sup>75</sup> Se, i detta avseende, dom av den 23 december 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, punkt 73).

98. Jag förstår det första av dessa två krav så, att villkoren i artikel 15.1–15.3 i tjänstedirektivet inte ska tillämpas när detta skulle förhindra att en uppgift som betecknas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse kan fullgöras på ekonomiskt lönsamma villkor.

99. I förevarande mål, om det fastställs att de omtvistade kurserna är att anse som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse, ankommer det på den hänskjutande domstolen att göra denna bedömning. Med detta sagt är jag benägen att hålla med den tjeckiska regeringen om att tillämpningen av artikel 15.1–15.3 i tjänstedirektivet *in casu inte* hindrar fullgörandet av den särskilda uppgift som tilldelats inom ramen för det nationella målet.

100. Som jag har indikerat i punkt 86 ovan anser jag att en uppdelning av det berörda territoriet i ett större antal (mindre) områden än de fem befintliga geografiska områdena (vilket skulle kunna leda till ett motsvarande större antal koncessionshavare inom hela det berörda territoriet) är vad som faktiskt skulle bidra till att underlätta tillhandahållandet av de omtvistade tjänsterna i mindre attraktiva områden. Detta får mig att dra slutsatsen att den territoriella uppdelning och den kvantitativa begränsning som införts genom en bestämmelse såsom den som är omtvistad i det nationella målet inte är nödvändig för att den ifrågavarande uppgiften ska kunna fullgöras på ekonomiskt lönsamma villkor, utan snarare tvärtom.

101. Mot bakgrund av dessa överväganden anser jag att den omständigheten att den i det nationella målet omtvistade verksamheten kan betecknas som en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse *inte* på något sätt bör påverka tillämpningen av tjänstedirektivets artikel 15.1–15.3 i förevarande mål.

## V. Förslag till avgörande

102. Sammanfattningsvis föreslår jag att EU-domstolen besvarar den tolkningsfråga som ställts av Tribunal Supremo (Högsta domstolen, Spanien) på följande sätt:

1. Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden

ska tolkas så, att det i alla avseenden omfattar tillhandahållandet av kurser för ökad säkerhetsmedvetenhet och förbättrat beteende i trafiken för förare som har förlorat körkortspoäng på grund av trafikförseelser.

2. Artikel 15.1, 15.2 a och 15.3 i direktiv 2006/123

ska tolkas så, att dessa utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken i) sådana kurser ska tillhandahållas inom ramen för en offentlig tjänstekoncession, ii) det ingår i kraven för tillhandahållandet att endast en aktör får tillhandahålla sådana kurser inom ett visst geografiskt område och iii) det totala antalet tjänsteleverantörer inte får överstiga det antal geografiska områden som avgränsats av den behöriga myndigheten, när denna lagstiftning går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå trafiksäkerhetsmålet. Detta är en fråga som det ankommer på den nationella domstolen att avgöra.

3. Artikel 15.4 i direktiv 2006/123

ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning när uppgifter hänförliga till tillhandahållandet av kurser klassificeras som uppgifter förbundna med en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, förutsatt att den föreskrivna begränsningen är nödvändig för och proportionerlig i förhållande till utövandet av dessa uppgifter på ekonomiskt lönsamma villkor. Det ankommer på den nationella domstolen att göra denna bedömning.