



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 15 oktober 2015\*

”Begäran om förhandsavgörande — Artiklarna 49 FEUF och 51 FEUF — Etableringsfrihet — Direktiv 2006/123/EG — Tillämpningsområde — Tjänster på den inre marknaden — Direktiv 2009/40/EG — Tillträde till fordonsbesiktningsverksamhet — Ett privat organs verksamhetsutövning — Verksamhet som är förenad med utövandet av offentlig makt — System med förhandstillstånd — Tvingande skäl av allmänintresse — Trafiksäkerhet — Geografisk spridning — Minsta avstånd mellan fordonsbesiktningsstationerna — Högsta tillåtna marknadsandel — Motivering — Huruvida ett villkor är ägnat att uppnå det eftersträvade målet — Konsekvens — Proportionalitet”

I mål C-168/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunal Supremo (Spanien) genom beslut av den 20 mars 2014, som inkom till domstolen den 7 april 2014, i målet

**Grupo Itevelesa SL,**

**Applus Iteuve Technology,**

**Certio ITV SL,**

**Asistencia Técnica Industrial SAE**

mot

**OCA Inspección Técnica de Vehículos SA,**

**Generalidad de Cataluña,**

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av ordförande på första avdelningen R. Silva de Lapuerta, tillförordnad ordförande på andra avdelningen, J.L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev (referent), C. Lycourgos och J.-C. Bonichot,

generaladvokat: N. Wahl,

justitiesekreterare: handläggaren L. Carrasco Marco,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 19 mars 2015,

\* Rättegångsspråk: spanska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Grupo Itevelesa SL, genom J. Lavilla Rubira, M. Alvarez-Tólcheff, T. Puente Méndez, M. Barrantes Diaz och S. Rodiño Sorli, abogados,
- Applus Iteuve Technology, genom A. Vázquez Guillén, procurador, samt genom J. Folguera Crespo, L. Moscoso del Prado González och A. Guerra Fernández, abogados,
- Certio ITV SL, genom R. Sorribes Calle, procuradora, samt genom J. Just Sarobé och R. Miró Miró, abogados,
- Asistencia Técnica Industrial SAE, genom M. Marsal i Ferret, M. Ortíz-Cañavate Levenfeld och I. Galobardes Mendonza, abogados,
- OCA Inspección Técnica de Vehículos SA, genom J. Macias Castaño, A. Raventós Soler och M. Velasco Muñoz Cuellar, abogados,
- Generalidad de Cataluña, genom N. París Domenech, abogada,
- Spaniens regering, genom M. Sampol Pucurull, i egenskap av ombud,
- Irland, genom A. Joyce, S. Kingston och L. Williams, samtliga i egenskap av ombud,
- Sveriges regering, genom A. Falk, E. Karlsson, C. Meyer-Seitz, N. Otte Widgren, U. Persson, F. Sjövall, K. Sparman och L. Swedenborg, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom H. Tserepa-Lacombe och J. Rius, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 3 juni 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser i huvudsak tolkningen av artiklarna 49 FEUF och 51 FEUF, artiklarna 2.2 d och i, 3, 9, 10 och 14 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, s. 36) (nedan kallat tjänstedirektivet), och av artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/40/EG av den 6 maj 2009 om provning av motorfordons och tillhörande släpfordons trafiksäkerhet (EUT L 141, s. 12).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Grupo Itevelesa SL (nedan kallat Itevelesa), Applus Iteuve Technology (nedan kallat Applus), Certio ITV SL (nedan kallat Certio) och Asistencia Técnica Industrial SAE (nedan kallat ATI), å ena sidan, och OCA Inspección Técnica de Vehículos SA (nedan kallat OCA), å andra sidan. I målet aktualiseras frågan huruvida nationella bestämmelser om fordonsbesiktning är rättsstridiga.

## Tillämpliga bestämmelser

### *Unionsrätt*

#### Tjänstedirektivet

- 3 Enligt skäl 21 i tjänstedirektivet bör "[t]ransporttjänster, inklusive lokaltrafik, taxi och ambulanser samt hamntjänster, ... undantas från detta direktivs tillämpningsområde".
- 4 I skäl 33 i detta direktiv anges bland annat att direktivet omfattar tjänster avseende certifiering och testning.
- 5 Enligt artikel 1.1 i tjänstedirektivet fastställs genom direktivet de allmänna bestämmelser som ska underlätta utövandet av etableringsfriheten för tjänsteleverantörer och friheten att tillhandahålla tjänster, samtidigt som tjänsternas höga kvalitetsnivå bibehålls.
- 6 I enlighet med artikel 2.2 d i tjänstedirektivet ska direktivet inte tillämpas på "[t]jänster på transportområdet, inbegripet hamntjänster, som omfattas av avdelning [VI] i [EUF-fördraget]".
- 7 Enligt artikel 2.2 i i tjänstedirektivet ska direktivet inte tillämpas på "[v]erksamhet som har samband med utövandet av offentlig makt enligt artikel [51 FEUF]".
- 8 I artikel 3 i samma direktiv föreskrivs följande:

"Om bestämmelserna i detta direktiv stride[r] mot en bestämmelse i en annan gemenskapsrättsakt som reglerar specifika frågor rörande tillträde till och utövande av en tjänsteverksamhet inom särskilda områden eller för särskilda yrken, skall bestämmelsen i den andra gemenskapsrättsakten ges företräde och tillämpas på dessa särskilda områden eller yrken. ..."
- 9 Artikel 9 i tjänstedirektivet, med rubriken "Tillståndsförfaranden", har följande lydelse:

"1. Medlemsstaterna får endast kräva tillstånd för tillträde till och utövande av tjänsteverksamhet om följande villkor är uppfyllda:

  - a) Tillståndsförfarandet diskriminerar inte tjänsteleverantören i fråga.
  - b) Behovet av ett tillståndsförfarande är motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset.
  - c) Det eftersträlvade målet kan inte uppnås med en mindre begränsande åtgärd, i synnerhet därför att en efterhandskontroll skulle ske för sent för att få någon reell verkan.

...

3. Detta avsnitt skall inte tillämpas på sådana aspekter i tillståndsförfaranden som regleras direkt eller indirekt av andra gemenskapsinstrument."
- 10 Artikel 10 i detta direktiv, med rubriken "Villkor för tillståndsgivning", föreskriver att tillståndsförfaranden ska grundas på kriterier som hindrar de behöriga myndigheterna från att göra en godtycklig bedömning, och uppställer en lista av dessa kriterier.

11 Artikel 14 i tjänstedirektivet, med rubriken ”Otillåtna krav”, föreskriver följande:

”Medlemsstaterna får inte ställa något av följande krav för att tillåta tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet på landets territorium:

...

5) Tillämpning i enskilda fall av en ekonomisk prövning där tillståndsgivningen är beroende av att man kan påvisa att det finns ett ekonomiskt behov eller en efterfrågan på marknaden, eller av att man utvärderar verksamhetens potentiella eller aktuella ekonomiska effekter eller bedömer om verksamheten stämmer överens med målen i den behöriga myndighetens ekonomiska planering. Detta förbud skall inte avse planeringskrav som inte rör ekonomiska mål utan tjänar överordnade syften som rör allmänintresset.

...”

Direktiv 2009/40

12 Skäl 2 i direktiv 2009/40 har följande lydelse:

”Inom ramen för den gemensamma transportpolitiken bör vissa vägtransporter inom gemenskapen utföras under gynnsammast möjliga omständigheter vad gäller såväl säkerhet som konkurrensförhållanden mellan transportföretag i de olika medlemsstaterna.”

13 I skäl 5 i nämnda direktiv anges följande:

”Därför bör gemenskapens minimikrav på normer och metoder för provning av de komponenter som förtecknas i detta direktiv fastställas i särdirektiv.”

14 Det framgår av skäl 26 i direktiv 2009/40 att målet med direktivet är ”att harmonisera bestämmelserna om provning av trafiksäkerheten för att förhindra en snedvridning av konkurrensen mellan transportföretag och för att säkerställa att fordon provas och underhålls på ett riktigt sätt ...”.

15 Enligt artikel 1.2 i direktiv 2009/40 anges ”de fordonskategorier som ska provas, trafiksäkerhetsprovningarnas periodicitet och vilka komponenter som ska provas [i bilagorna I och II]”.

16 I artikel 2 i direktiv 2009/40 föreskrivs följande:

”De trafiksäkerhetsprovningar som föreskrivs i detta direktiv ska utföras av medlemsstaten eller av ett offentligt organ som utsetts av staten för detta uppdrag eller av organ eller institutioner, även i vederbörlig ordning auktoriserade privata sådana, som utsetts av och som direkt övervakas av staten. Om de institutioner som utsetts att handha trafiksäkerhetsprovning samtidigt utför reparationer av fordon, ska medlemsstaterna särskilt kontrollera att objektivitet och en hög kvalitet på provningen upprätthålls.”

Direktiv 2014/45/EU

- 17 Skäl 3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/45/EU av den 3 april 2014 om periodisk provning av motorfordons och tillhörande släpvagnars trafiksäkerhet och om upphävande av direktiv 2009/40 (EUT L 127, s. 51), har följande lydelse:

”Trafiksäkerhetsprovningen ingår i en övergripande ordning vars syfte är att säkerställa att fordon hålls i ett säkert och miljömässigt godtagbart skick under användning. ...”

- 18 I skäl 43 i direktiv 2014/45 anges följande:

”Fordonstrafiksäkerheten har en direkt inverkan på säkerheten på vägarna och bör därför ses över regelbundet. ...”

- 19 Artikel 4.2 i detta direktiv har följande lydelse:

”Trafiksäkerhetsprovningar ska utföras av den medlemsstat där fordonet är registrerat, av ett offentligt organ som utsetts av den medlemsstaten för detta uppdrag eller av organ eller institutioner, inklusive godkända privata sådana, som utsetts av och övervakas av den medlemsstaten.”

#### *Spansk rätt*

- 20 Artiklarna 35–37 i Kataloniens parlaments lag nr 12/2008 om industrisäkerhet (Ley 12/2008 de seguridad industrial), av den 31 juli 2008 (BOE nr°204, av den 23 augusti 2008, s. 14194) (nedan kallade lag nr 12/2008), har följande lydelse:

”Artikel 35. Uppgifterna för de aktörer som driver fordonsbesiktningstationer

De aktörer som driver fordonsbesiktningstationer har följande uppgifter:

- a) Utföra en materiell kontrollbesiktning av fordon, inbegripet fordonets delar och tillbehör.
- b) I förebyggande syfte förhindra användandet av fordon som i samband med en kontroll uppvisar sådana säkerhetsbrister som innebär omedelbar fara.

...

Artikel 36. Villkor som ställs på de aktörer som driver fordonsbesiktningstationer

1. De aktörer som driver fordonsbesiktningstationer måste uppfylla följande villkor för att få verka inom Katalonien:

- a) Iaktta den territoriella plan över fordonsbesiktningstationer som regeringen kan fastställa i enlighet med artikel 37.2.
- b) Ett företag eller en företagskoncern får inte inneha en marknadsandel som överstiger den i lag fastställda högsta marknadsandelen. Denna marknadsandel ska säkerställa att ingen aktör tillhandahåller den aktuella tjänsten i ett sammanlagt antal fordonsbesiktningstationer som överstiger hälften av de redan befintliga linjerna i Katalonien. ...
- c) Iaktta det minsta avstånd mellan fordonsbesiktningstationerna inom samma företag eller företagskoncern som regeringen fastställer i enlighet med artikel 37.3.

...

#### Artikel 37. Tillstånd för de aktörer som driver fordonsbesiktningstationer

1. Agencia Catalana de Seguridad Industrial [den katalanska industrisäkerhetsmyndigheten] beviljar tillstånd för de aktörer som driver fordonsbesiktningstationer. Detta tillstånd, som gäller varje station för sig, beviljas enligt ett förfarande som fastställs i lag.

2. I syfte att kunna säkerställa en tjänst som överensstämmer med den befintliga bilparken samt säkerställa en objektiv och kvalitativ kontroll, kan regeringen i dekret och mot bakgrund av den befintliga bilparken fastställa antalet fordonsbesiktningstationer och det antal linjer som krävs på varje station, samt fastställa deras fördelning i enlighet med en territoriell plan. ...

3. I syfte att kunna säkerställa en effektiv konkurrens mellan aktörerna ska regeringen i dekret fastställa det minsta avståndet mellan stationerna i samma företag eller företagskoncern. Detta avstånd ska säkerställa att ett område inte domineras av en enskild aktör mot bakgrund av de utmärkande egenskaperna av olika platser där fordonsbesiktningstationerna är belägna.

...”

21 Dekret nr 30/2010 om godkännande av tillämpningsföreskrifterna för lag nr 12/2008, av den 31 juli 2008, om industrisäkerhet (decreto 30/2010, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 12/2008, de 31 de julio, de seguridad industrial), som antogs den 2 mars 2010 av regeringen för Generalidad de Cataluña (Kataloniens regionala regering) (nedan kallat dekret nr 30/2010), och dekret nr 45/2010, om godkännande av den territoriella planen över nya fordonsbesiktningstationer i Katalonien för perioden 2010–2014 (decreto 45/2010, por el que se aprueba el Plan territorial de nuevas estaciones de inspección técnica de vehículos de Cataluña para el periodo 2010-2014), som antogs av samma regering den 30 mars 2010 (nedan kallat dekret 45/2010), genomför bestämmelserna i lag nr 12/2008 vad gäller etableringen av fordonsbesiktningstationer.

22 Artiklarna 73–75 i dekret nr 30/2010 har följande lydelse:

”Artikel 73.

Förenlighet med den territoriella planen och kontinuitetsgaranti

1 I syfte att kunna säkerställa en lämplig tjänst till allmänheten och en kontrolltjänst som svarar mot den befintliga efterfrågan och som är förenlig med föreskrifterna i artikel 36.1 a i lag [nr°12/2008], ska de aktörer som driver fordonsbesiktningstationer rätta sig efter den gällande territoriella planen över fordonsbesiktningstationer.

...

Artikel 74.

Maximal marknadsandel

1 I enlighet med artikel 36.1 b i lag [nr 12/2008], får företag eller företagskoncerner som har beviljats tillstånd att driva fordonsbesiktningverksamhet i Katalonien inte inneha en marknadsandel som överstiger hälften av den sammanlagda marknaden. [...]

2 Marknadsandelen fastställs mot bakgrund av antalet godkända kontrollinjer på varje fast station som drivs av varje aktör i förhållande till det sammanlagda antalet befintliga linjer i Katalonien.

## Artikel 75.

### Minsta avstånd

1 I syfte att kunna säkerställa en effektiv konkurrens mellan aktörerna, i enlighet med artikel 37.3 i detta dekret och artikel 36.1 c i lag [nr°12/2008], får det verkliga avståndet mellan fordonsbesiktningstationerna hos samma företag eller företagskoncern inte understiga:

- a) 4 km mellan stationerna i kommuner med fler än 30 000 invånare vid den tidpunkt då Agencia Catalana de Seguridad Industrial beviljade tillstånd,
- b) 20 km mellan de stationer som är belägna i övriga delar av Katalonien,
- c) 10 km mellan en station som är belägen i en kommun med fler än 30 000 invånare, vid tidpunkten då tillståndet beviljades, och en annan station i den övriga delen av Katalonien.

2 I detta dekret avses med verkligt avstånd det minsta avstånd som måste tillryggaläggas på allmänna befintliga vägar för att ta sig från den ena stationen till den andra vid den tidpunkt då Agencia Catalana de Seguridad Industrial beviljade tillstånd.

3. För de stationer som var i drift vid tidpunkten för antagandet av detta dekret, kan de avstånd som avses i punkt 1 a reduceras med högst 20 procent.”

23 I artikel 79.1 c i dekret nr 30/2010 anges att de aktörer som driver fordonsbesiktningstationer får belägga fordon med körförbud i de fall som följer av tillämplig lag och i enlighet med de riktlinjer och protokoll som antas av Agencia Catalana de Seguridad Industrial.

24 Ingressen till dekret nr 45/2010 har följande lydelse:

”... Det är nödvändigt att justera tillgången på fordonsbesiktningar efter den aktuella efterfrågan, såväl vad gäller täckningen inom de områden där det för tillfället finns ett underskott, och flytta dessa tjänster närmare tjänstemottagarna, som vad gäller att reducera de brister i tjänsterna som redan finns inom de områden där fordonsbesiktningstationerna ligger som tätast eller där väntetiden är som längst.

Mot bakgrund av de territoriella utmärkande egenskaperna hos fordonsbesiktningstjänster finns det anledning att undvika att utbudet av fordonsbesiktningstationer, i rent avkastningssyfte, koncentreras enbart till ett visst område, till förfång för områden där det inte finns några stationer på grund av en glesare bilpark, något som skulle medföra nackdelar för användarna. Dessutom skulle, inom områden där efterfrågan är större på grund av en högre andel fordon, en hög koncentration av stationer kunna skapa incitament för aktörerna att konkurrera med varandra genom att sänka nivån på kraven vilket således skulle medföra en sämre kvalitet på tjänsten.”

### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

25 Den 5 maj 2010 väckte OCA, en av de spanska aktörer som kontrollbesiktigar fordon, talan vid Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (överrätt i Katalonien, Spanien), med yrkande om delvis ogiltigförklaring av dekret nr 30/2010 och ogiltigförklaring av dekret nr 45/2010. Som grund för yrkandena anfördes att såväl lagstiftningen om aktörer som utför kontroller vad gäller industrisäkerhet vilken underkastar dessa ett förfarande med administrativa tillstånd, liksom fastställandet av villkor och skyldigheter inom ramen för nämnda tillståndssystem, strider mot tjänstedirektivet.



- 26 Fyra andra aktörer på området för fordonsbesiktningar, Itevelesa, Applus, Certio och ATI, samt Generalidad de Cataluña, inkom med yttranden till stöd för giltigheten av de ifrågasatta dekreten.
- 27 Genom avgörande av den 25 april 2012 biföll Tribunal Superior de Justicia de Cataluña nämnda talan och ogiltigförklarade dels de bestämmelser i dekret nr 30/2010 som reglerar tillståndsförfarandet för aktörer som driver besiktningstationer (nedan kallade aktörerna), dels dekret nr 45/2010 i dess helhet. Som skäl angavs att detta regelverk inte var förenligt med lag nr 17/2009 om fri tillgång till tjänstesektorn och om utövande av tjänster (Ley 17/2009 sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio), av den 23 november 2009, vilken lag införlivar tjänstedirektivet i den spanska rättsordningen.
- 28 Itevelesa, Applus, Certio och ATI överklagade detta avgörande till Tribunal Supremo (högsta domstol). Nämnda domstol biföll begäran från Generalidad de Cataluña om att betraktas som berörd part i målet såsom motpart.
- 29 Den hänskjutande domstolen hyser, inom ramen för överklagandena, tvivel om huruvida tjänstedirektivet är tillämpligt på fordonsbesiktningar, eftersom artikel 2.2 d i det direktivet kan tolkas på två olika sätt. Enligt den första tolkningen har kontrollbesiktningstationerna ett samband med trafiksäkerheten och omfattas således av den gemensamma transportpolitiken. Enligt den andra tolkningen är fordonsbesiktningstjänster – vilka tillhandahålls av kommersiella företag mot en ersättning som betalas av tjänstemottagarna – av liknande slag som tjänster inom certifiering eller testning och kontroller vilka, i enlighet med skäl 33 i tjänstedirektivet, omfattas av direktivets tillämpningsområde.
- 30 Den hänskjutande domstolen vill dessutom få klarhet i om aktörernas befogenhet att belägga fordon med körförbud omfattas av ”verksamhet som har samband med utövandet av offentlig makt” i den mening som avses i artikel 2.2 i) i tjänstedirektivet.
- 31 Den hänskjutande domstolen vill också få klarhet i förhållandet mellan tjänstedirektivet och direktiv 2009/40 för att kunna fastställa huruvida tillträde till fordonsbesiktningens verksamhet kan underkastas ett tillståndsförfarande. I detta avseende hänvisar den hänskjutande domstolen till domen kommissionen/Portugal (C-438/08, EU:C:2009:651), i vilken EU-domstolen slog fast att direktiv 2009/40 inte innehåller några bestämmelser avseende tillträde till fordonsbesiktningens verksamhet.
- 32 Den hänskjutande domstolens tvivel grundar sig i aktörernas skyldighet, inom ramen för det tillståndsförfarande som inrättats i den nationella lagstiftningen, att rätta sig efter en territoriell plan som – av skäl kopplade till nödvändigheten att säkerställa en lämplig geografisk spridning, till tjänsternas kvalitet och till konkurrensen mellan aktörerna – begränsar antalet fordonsbesiktningstationer med stöd av två kriterier. Det första av dessa avser kravet på ett minsta avstånd mellan stationerna inom ett och samma företag eller en och samma företagskoncern, och det andra kriteriet avser förbudet mot att inneha en marknadsandel som överstiger 50 procent. I det avseendet har den katalanska konkurrensmyndigheten ansett att nämnda kriterier inte kunde motiveras med tvingande skäl av allmänintresse, och att den territoriella planen inskränker konkurrensen på ett oberättigat sätt genom att den begränsar nya aktörers tillträde till marknaden.
- 33 Mot denna bakgrund beslutade Tribunal Supremo att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
- ”1) Innebär artikel 2.2 d i tjänstedirektivet att fordonsbesiktning som i enlighet med nationell rätt bedrivs av privata kommersiella enheter under tillsyn av en medlemsstats myndigheter är undantagen från direktivets tillämpningsområde?



- 2) Om föregående fråga besvaras nekande (det vill säga om fordonsbesiktning i princip omfattas av tjänstedirektivets tillämpningsområde), är grunderna för undantag i artikel 2.2 i) i direktivet då tillämpliga till följd av att de privata enheter som tillhandahåller tjänsten har befogenhet att, som säkerhetsåtgärd, belägga ett fordon med körförbud om det uppvisar sådana säkerhetsbrister som innebär omedelbar fara om fordonet användes?
- 3) Om tjänstedirektivet är tillämpligt på fordonsbesiktning, innebär då detta direktiv, när det tolkas i förening med artikel 2 i direktiv 2009/40, att det i samtliga fall är tillåtet att kräva administrativt förhandstillstånd för att få bedriva sådan verksamhet? Påverkas svaret på denna fråga av EU-domstolens uttalande i punkt 26 i domen kommissionen/Portugal (C-438/08, EU:C:2009:651)?
- 4) Är det förenligt med artiklarna 10 och 14 i tjänstedirektivet – eller, om detta direktiv inte är tillämpligt, med artikel 49 FEUF – att i nationell lagstiftning göra antalet tillstånd för fordonsbesiktningstationer beroende av innehållet i en territoriell plan som motiverar begränsningen av antalet tillstånd med behovet av att säkerställa en lämplig geografisk spridning, behovet av att säkerställa tjänsternas kvalitet och behovet av att främja konkurrensen mellan olika aktörer, och som därför innehåller inslag av ekonomisk planering?”

## Prövning av tolkningsfrågorna

### *EU-domstolens behörighet*

- 34 Applus och ATI har bestritt att begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning, eftersom den inte innehåller några gränsöverskridande inslag utan avser rent inhemska förhållanden.
- 35 Det ska i detta avseende erinras om att en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet – vilken i enlighet med dess lydelse är tillämplig utan åtskillnad på spanska medborgare och medborgare i andra medlemsstater – i princip endast kan omfattas av bestämmelserna om de grundläggande friheter som garanteras i EUF-fördraget om den är tillämplig på förhållanden som har samband med handel mellan medlemsstaterna (se, för ett liknande resonemang, dom Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, punkt 10 och där angiven rättspraxis).
- 36 Det kan emellertid inte på något sätt uteslutas att företag etablerade i andra medlemsstater än Konungariket Spanien har varit eller är intresserade av att tillhandahålla fordonsbesiktningstjänster i Spanien.
- 37 Begäran om förhandsavgörande kan därför upptas till sakprövning.

### *Prövning i sak*

#### Den första frågan

- 38 Den hänskjutande domstolen har ställt sin första fråga för att få klarhet i huruvida tjänstedirektivet är tillämpligt på fordonsbesiktningens verksamhet.
- 39 EU-domstolen erinrar härvid om att tjänstedirektivet, enligt artikel 2.2 d i däri, inte ska tillämpas på "[t]jänster på transportområdet, inbegripet hamntjänster, som omfattas av avdelning [VI] i [EUF-fördraget]".

- 40 Eftersom begreppet ”tjänster på transportområdet”, i den mening som avses i denna bestämmelse, inte uttryckligen definieras i tjänstedirektivet, finns det anledning att avgränsa begreppets innebörd.
- 41 Vad gäller artikel 2.2 d i tjänstedirektivet, understryker EU-domstolen att det begrepp som anges i nämnda bestämmelse i samtliga språkversioner utom den tyska, närmare bestämt begreppet ”tjänster på transportområdet”, har en vidare innebörd än begreppet ”transporttjänster” som i skäl 21 i direktivet används för att beskriva ”lokaltrafik, taxi och ambulanser samt hamntjänster”.
- 42 Vad gäller denna bristande överensstämmelse mellan språkversionerna erinrar EU-domstolen om följande. Av fast rättspraxis följer att den formulering som använts i en av språkversionerna av en unionsbestämmelse inte ensam kan ligga till grund för tolkningen av denna bestämmelse eller ges företräde i förhållande till övriga språkversioner. Unionsbestämmelserna ska nämligen tolkas och tillämpas på ett enhetligt sätt mot bakgrund av de olika versionerna på samtliga unionsspråk. I händelse av bristande överensstämmelse mellan språkversionerna av en unionsrättslig text, ska den aktuella bestämmelsen tolkas med hänsyn till systematiken i och ändamålet med de föreskrifter i vilka den ingår (se dom *Kurcums Metal*, C-558/11, EU:C:2012:721, punkt 48 och där angiven rättspraxis).
- 43 Såsom angetts i punkt 41 i denna dom kan det konstateras att samtliga språkversioner av artikel 2.2 d i tjänstedirektivet, utom den tyska, uttryckligen innehåller begreppet ”tjänster på transportområdet”, vilket alltså är det som ska tillämpas. Systematiken i och ändamålet med nämnda bestämmelse bekräftar att denna slutsats är riktig.
- 44 Det framgår nämligen av förarbetena till tjänstedirektivet att utslutningen av ”tjänster på transportområdet” avsiktligt utformats på ett sätt som motsvarar lydelsen i artikel 51 EG, nu artikel 58 FEUF, där det i punkt 1 föreskrivs att ”[f]ri rörlighet för tjänster på transportområdet regleras av bestämmelserna i avdelningen om transporter”.
- 45 Att begreppet ”tjänster på transportområdet” använts påvisar alltså unionslagstiftarens avsikt att inte begränsa utslutningen av tjänster på transportområdet i artikel 2.2 d i tjänstedirektivet till att omfatta enbart själva transportmedlen.
- 46 I likhet med vad generaladvokaten har anfört i punkt 28 i sitt förslag till avgörande ska denna utslutning följaktligen tolkas som att den 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.
- 47 Fordonsbesiktningsverksamheten är visserligen sidoordnad i förhållande till transporttjänsten. Fordonsbesiktningen är dock en i förväg fastställd och oundgänglig förutsättning för utövandet av den huvudsakliga transportverksamheten, vilket framgår av att fordonsbesiktning utförs för att öka trafiksäkerheten.
- 48 Att ovannämnda tolkning är riktig bekräftas av det mål som eftersträvas i direktiv 2009/40 avseende fordonsbesiktningsverksamhet, som – även om direktivet, i likhet med vad EU-domstolen slog fast i domen *kommissionen/Portugal* (C-438/08, EU:C:2009:651, punkt 26), inte innehåller några bestämmelser om tillträde till fordonsbesiktningsverksamhet – reglerar innehållet i denna verksamhet och som uttryckligen, såsom framgår av skäl 2 i nämnda direktiv, ska säkerställa trafiksäkerhet. Ett sådant mål framgår också uttryckligen av skälen 3 och 43 i direktiv 2014/45, som ersatt direktiv 2009/40.
- 49 I detta avseende konstaterar EU-domstolen att direktiven 2009/40 och 2014/45 antagits med stöd av artikel 71 EG respektive artikel 91 FEUF, och att båda dessa sistnämnda bestämmelser i EG- respektive EUF-fördraget ingår i avdelningen med rubriken ”Transporter” och utgör den rättsliga grunden som uttryckligen befogar unionslagstiftaren att vidta ”åtgärder för att förbättra transportsäkerheten”. Det

framgår emellertid av förarbetena till tjänstedirektivet att unionslagstiftaren haft för avsikt att inte låta tjänster som regleras av bestämmelser som antagits på grundval av artikel 71 EG omfattas av direktivets tillämpningsområde.

- 50 Fordonsbesiktningsverksamhet ska följaktligen betraktas som "tjänster på transportområdet", i den mening som avses i artikel 2.2 d i tjänstedirektivet.
- 51 I den mån som den hänskjutande domstolen konstaterar att nämnda verksamhet liknar tjänster avseende certifiering eller testning, kan det konstateras att den omständigheten, att dessa tjänster i enlighet med skäl 33 i tjänstedirektivet omfattas av nämnda direktiv, inte inverkar – såsom generaladvokaten har framfört i punkt 32 i sitt förslag till avgörande – på den allmänna uteslutningen av tjänster på transportområdet från direktivets tillämpningsområde.
- 52 Följaktligen är tjänstedirektivet inte tillämpligt på fordonsbesiktningsverksamhet. Denna verksamhet omfattas av tjänster på transportområdet och inte, i enlighet med artikel 58.1 FEUF, av EUF-fördragets bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster.
- 53 Under dessa omständigheter ska den aktuella nationella lagstiftningen prövas mot bakgrund av EUF-fördragets bestämmelser om etableringsfrihet, vilka är direkt tillämpliga på transporter, och inte mot bakgrund av den avdelning i fördraget som avser transporter (se, för ett liknande resonemang, dom Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, punkt 33).
- 54 Mot bakgrund av det ovanstående ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 2.2 d i tjänstedirektivet ska tolkas så, att fordonsbesiktningsverksamhet inte omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv.

Den andra frågan

- 55 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 51 första stycket FEUF ska tolkas så, att verksamheten vid fordonsbesiktningsstationer, såsom de som avses i tillämplig katalansk lagstiftning, utgör utövande av offentlig makt i den mening som avses i nämnda bestämmelse, på grund av att aktörerna har befogenhet att utfärda körförbud när fordon i samband med besiktningen uppvisar sådana säkerhetsbrister som innebär omedelbar fara.
- 56 EU-domstolen har redan slagit fast, vad avser fordonsbesiktningsverksamhet som bedrivs av privata organ i Portugal, att beslutet att godkänna eller inte godkänna kontrollbesiktningen inte innefattar ett sådant självständigt beslutsfattande som innebär utövande av offentlig makt och fattas under direkt statlig övervakning (se dom kommissionen/Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651, punkt 41). EU-domstolen konstaterade dessutom att dessa besiktningsorgan inte har någon rätt att använda tvångsmedel inom ramen för sin verksamhet, eftersom påförande av sanktioner vid åsidosättande av bestämmelser rörande kontrollbesiktning ankommer på polisiära eller rättsliga myndigheter (se dom kommissionen/Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651, punkt 44).
- 57 I förevarande fall konstaterar EU-domstolen att det uttryckligen framgår av artikel 2 i direktiv 2009/40 att medlemsstaterna, när de utser privata organ för att driva fordonsbesiktningsverksamhet, är skyldiga att övervaka dessa organ direkt.
- 58 Det är just denna statliga övervakning som inrättats genom den aktuella nationella lagstiftningen, genom att det i artikel 79.1 c i dekret nr 30/2010 anges att beslutet om att belägga ett fordon med körförbud enbart kan fattas "i de fall som följer av tillämplig lag" och "i enlighet med de riktlinjer och protokoll som antagits av Agencia Catalana de Seguridad Industrial".

- 59 Med hänsyn till de uppgifter som lämnats av den hänskjutande domstolen efter en begäran om klarlägganden som EU-domstolen gjort i enlighet med artikel 101 i rättegångsreglerna, konstaterar EU-domstolen följande. Den som äger ett fordon som belagts med körförbud har rätt att lämna in klagomål hos en teknisk övervakare, som är en tjänsteman vid den administrativa enhet som har i uppdrag att övervaka och kontrollera fordonsbesiktningstationerna, och denna tekniska övervakare kan ändra körförbudsbeslutet. Om den som äger fordonet inte följer den tekniska övervakarens beslut om körförbud, är det enbart trafik- och polismyndigheterna vid Generalidad de Cataluña som kan vidta tvångsåtgärder eller tillgripa fysiska tvångsmedel.
- 60 Aktörernas möjlighet att belägga fordon med körförbud vilka uppvisar säkerhetsbrister som innebär omedelbar fara, står således under behöriga myndigheters tillsyn, och aktörerna har inte någon befogenhet att vidta tvångsåtgärder eller tillgripa fysiska tvångsmedel. Ovannämnda möjlighet kan följaktligen inte i sig betraktas som direkt och specifikt förenad med utövandet av offentlig makt.
- 61 Artikel 51 första stycket FEUF ska således tolkas så, att verksamheten vid fordonsbesiktningstationer, såsom de som avses i tillämplig nationell lagstiftning, inte utgör utövande av offentlig makt i den mening som avses i nämnda bestämmelse, trots att de aktörer som driver nämnda verksamhet har befogenhet att utfärda körförbud när fordon i samband med besiktningen uppvisar sådana säkerhetsbrister som innebär omedelbar fara.

Den tredje och den fjärde frågan

- 62 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje och den fjärde frågan, som ska besvaras gemensamt, för att få klarhet i huruvida artikel 49 FEUF utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken fordonsbesiktningverksamhet enbart får bedrivas av aktörer som innehar ett administrativt förhandstillstånd som bara utfärdas till nämnda aktörer om de iakttar en territoriell plan som innehåller villkor avseende minsta avstånd och maximal marknadsandel.
- 63 Vad gäller skyldigheten att inneha ett administrativt förhandstillstånd för att bedriva fordonsbesiktningverksamhet, har EU-domstolen redan slagit fast att direktiv 2009/40 inte innehåller några bestämmelser avseende villkoren för tillträde till en sådan verksamhet (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651, punkt 26).
- 64 När det saknas harmonisering på detta område förblir medlemsstaterna behöriga att fastställa sådana villkor, dock under förutsättning att de iakttar de grundläggande friheter som föreskrivs i EUF-fördraget (se, för ett liknande resonemang, dom Nasiopoulos, C-575/11, EU:C:2013:430, punkt 20 och där angiven rättspraxis).
- 65 I förevarande fall konstaterar EU-domstolen att artikel 2 i direktiv 2009/40 uttryckligen bekräftar denna behörighet för medlemsstaterna, genom att det däri preciseras att fordonsbesiktning kan utföras av privata organ eller institutioner som utsetts av och som direkt övervakas av staten.
- 66 Även om unionsrätten inte utgör hinder mot att en medlemsstat såsom villkor för tillträde till fordonsbesiktningverksamhet kräver förhandstillstånd, måste likväl ett sådant tillståndsförfarande följaktligen, såsom framgår av punkt 64 i denna dom, vara förenligt med unionsrätten och särskilt med artikel 49 FEUF.
- 67 Av EU-domstolens fasta praxis följer nämligen att artikel 49 FEUF utgör hinder mot inskränkningar i etableringsfriheten, det vill säga varje nationell åtgärd som innebär att utövandet av den i EUF-fördraget garanterade etableringsfriheten försvåras eller blir mindre attraktivt för unionsmedborgarna. Begreppet inskränkning omfattar bestämmelser som antas av en medlemsstat och

som, trots att de tillämpas utan åtskillnad, påverkar tillgången till marknaden för företag från andra medlemsstater och på så sätt hindrar handeln inom unionen (se, för ett liknande resonemang, dom SOA Nazionale Costruttori, C-327/12, EU:C:2013:827, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

- 68 I förevarande fall innebär den aktuella nationella lagstiftningen att det som villkor för administrativa förhandstillstånd uppställs krav på att stationerna i ett och samma företag eller i en och samma företagskoncern ska beakta ett visst minsta avstånd och inte får inneha en marknadsandel som överstiger 50 procent.
- 69 EU-domstolen konstaterar följaktligen att sådana bestämmelser, mot bakgrund av den rättspraxis som anges ovan i punkt 67, är ägnade att göra det svårare och mindre attraktivt för aktörer från andra medlemsstater att bedriva verksamhet i Katalonien genom ett fast driftställe.
- 70 Bestämmelserna i fråga innebär således en inskränkning i etableringsfriheten i den mening som avses i artikel 49 FEUF.
- 71 Under dessa förhållanden ska det vidare prövas huruvida de aktuella bestämmelserna kan anses vara motiverade av sakliga skäl.
- 72 Det framgår av EU-domstolens fasta rättspraxis att inskränkningar i etableringsfriheten, som är tillämpliga utan diskriminering på grund av nationalitet, kan vara motiverade av tvingande skäl av allmänintresse, förutsatt att de är ägnade att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se, för ett liknande resonemang, dom Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, EU:C:2013:591, punkt 33 och där angiven rättspraxis).
- 73 Det ska för det första konstateras att den aktuella nationella lagstiftningen är tillämplig utan åtskillnad på samtliga aktörer.
- 74 Vad för det andra gäller de mål som eftersträvas med nämnda lagstiftning, har Generalidad de Cataluña och den spanska regeringen gjort gällande att denna lagstiftning – genom att säkerställa en lämplig territoriell täckning och en god kvalitetsnivå på tjänsterna och genom att främja konkurrensen – har som syfte, i likhet med vad som uttryckligen framgår av ingressen till dekret nr 45/2010, att säkerställa såväl konsumentskyddet som trafiksäkerheten. Enligt EU-domstolens fasta praxis utgör emellertid såväl konsumentskydd (se, för ett liknande resonemang, dom Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, punkt 50, och dom Essent m.fl., C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, punkt 58) som behovet av att säkerställa trafiksäkerheten (dom kommissionen/Portugal, C-438/08, EU:C:2009:651, punkt 48 och där angiven rättspraxis) tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera inskränkningar i etableringsfriheten.
- 75 För det tredje ska det följaktligen prövas huruvida de inskränkande villkoren i det nationella målet (se punkt 68 i denna dom) är ägnade att säkerställa förverkligandet av de mål som eftersträvas och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.
- 76 Det är bland annat viktigt att försäkra sig om att dessa mål inte genomförs i den aktuella nationella lagstiftningen på ett inkonsekvent sätt. Det följer nämligen av EU-domstolens praxis att den nationella lagstiftningen i sin helhet samt olika tillämpningsbestämmelser är ägnade att säkerställa förverkligandet av det eftersträvalda målet endast om de verkligen svarar mot önskan att uppnå detta på ett konsekvent och systematiskt sätt (se, för ett liknande resonemang, dom Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, EU:C:2013:591, punkt 47 och där angiven rättspraxis).
- 77 Det ankommer härvid till syvende och sist på den nationella domstolen, som är ensam behörig att bedöma de faktiska omständigheterna i det nationella målet och att tolka den nationella lagstiftningen, att avgöra huruvida och i vilken utsträckning den nationella lagstiftningen uppfyller dessa krav.



EU-domstolen, som ska ge den nationella domstolen ett användbart svar, är emellertid behörig att – mot bakgrund av utredningen i målet vid den nationella domstolen och de skriftliga och muntliga yttranden som avgetts vid EU-domstolen – lämna upplysningar av sådant slag att den nationella domstolen kan avgöra målet (dom Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

- 78 Det första villkoret (som i enlighet med vad som framgår av artikel 75.1 i dekret 30/2010 består i ett krav på att ett minsta avstånd iakttas mellan fordonsbesiktningstationerna) har som syfte, i likhet med vad som anges i ingressen till dekret 45/2010, att förmå aktörerna att etablera sig i glesbygden. I och med att det krävs ett minsta avstånd mellan stationer som inte tillhör konkurrerande företag utan som tillhör ett och samma företag eller en och samma företagskoncern, är det emellertid inte på något sätt klargjort genom de upplysningar som lämnats in till EU-domstolen att ett sådant krav i sig skulle kunna uppfylla ett sådant syfte. Denna bedömning gör sig särskilt gällande mot bakgrund av att Generalidad de Cataluña under förhandlingen inte påpekat att dessa aktörer är skyldiga att etablera sig i glesbygden.
- 79 Vad gäller det andra villkoret (nämligen att aktörerna inte får inneha mer än 50 procent av marknaden för fordonsbesiktning) framgår det av den aktuella nationella lagstiftningen att nämnda villkor har som syfte att säkerställa kvaliteten hos besiktningstjänsterna och således garantera konsumentskyddet.
- 80 Ett sådant villkor, i det att det kan påverka både befintlig verksamhet inom fordonsbesiktningsektorn i Katalonien och marknadsstrukturen, framstår följaktligen inte direkt som ägnat att främja konsumentskyddet.
- 81 Vad gäller syftet att uppnå en god kvalitet på tjänsterna konstaterar EU-domstolen härvid att innehållet i fordonsbesiktningstjänster, i likhet med vad generaladvokaten har anfört i punkt 75 i sitt förslag till avgörande, är föremål för harmonisering på unionsnivå.
- 82 I artikel 1.2 i direktiv 2009/40, jämförd med bilagorna I och II, föreskrivs en precis ram för de fordonskategorier som ska provas, trafiksäkerhetsprovningarnas periodicitet och vilka komponenter som ska provas. Detta sker, i likhet med vad som följer av skäl 26 i direktivet, i syfte att garantera en kvalitetsstandard för fordonsbesiktningar inom unionen. Denna ram innebär, i enlighet med skäl 5 i samma direktiv, minimikrav på normer och metoder för provning vilka ska beaktas i samband med proportionalitetsprovningen.
- 83 Det ankommer följaktligen på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida de två villkor som uppställs i den aktuella lagstiftningen för att bevilja tillstånd för fordonsbesiktningverksamhet är ägnade att säkerställa förverkligandet av konsumentskydds- och trafiksäkerhetsmålen på ett konsekvent och systematiskt sätt.
- 84 Mot bakgrund av det ovanstående ska den tredje och den fjärde frågan besvaras enligt följande. Artikel 49 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, som såsom villkor för att ett företag eller en företagskoncern ska få tillstånd att öppna en fordonsbesiktningstation kräver dels att det föreligger ett minsta avstånd mellan denna station och andra stationer inom samma företag eller företagskoncern som redan har fått tillstånd, dels att nämnda företag eller företagskoncern, för det fall att nämnda tillstånd beviljas, inte innehar en marknadsandel som överstiger 50 procent, såvida det inte kan fastställas, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra, att nämnda villkor verkligen är ägnat att uppnå konsumentskydds- och trafiksäkerhetsmålen och att det inte går utöver vad som är nödvändigt i det avseendet.



## Rättegångskostnader

85 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

- 1) Artikel 2.2 d i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden ska tolkas så, att fordonsbesiktningsverksamhet inte omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv.
- 2) Artikel 51 första stycket FEUF ska tolkas så, att verksamheten vid fordonsbesiktningsstationer, såsom de som avses i tillämplig nationell lagstiftning, inte utgör utövande av offentlig makt i den mening som avses i nämnda bestämmelse, trots att de aktörer som driver nämnda verksamhet har befogenhet att utfärda körförbud när fordon i samband med besiktningen uppvisar sådana säkerhetsbrister som innebär omedelbar fara.
- 3) Artikel 49 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet, som såsom villkor för att ett företag eller en företagskoncern ska få tillstånd att öppna en fordonsbesiktningsstation kräver dels att det föreligger ett minsta avstånd mellan denna station och andra stationer inom samma företag eller företagskoncern som redan har fått tillstånd, dels att nämnda företag eller företagskoncern, för det fall att nämnda tillstånd beviljas, inte innehar en marknadsandel som överstiger 50 procent, såvida det inte kan fastställas, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra, att nämnda villkor verkligen är ägnat att uppnå konsumentskydds- och trafiksäkerhetsmålen och att det inte går utöver vad som är nödvändigt i det avseendet.

Underskrifter