



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
NICHOLAS EMILIOU
esitatud 15. septembril 2022¹

Kohtuasi C-292/21

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

versus

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

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus))

Eelotsusetaotlus – Siseturg – Direktiiv 2006/123/EÜ – Liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja täiendõppe kursused juhiloapunktide tagasisaamiseks – Artikli 2 lõike 2 punkt d – Kohaldamisala – Välistamine – „Transpordi valdkonna teenused“ – Asutamisvabadus – Avaliku teenuse kontsessioon – Avaliku teenuse kontsessiooni andmise tingimused – Artikkel 15 – Üldist majandushuvi pakkuv teenus – Proportsionaalsus – Riigisisese tingimused, mis lähevad kaugemale sellest, mis on vajalik taotletava eesmärgi saavutamiseks

I. Sissejuhatus

1. Käesoleva eelotsusetaotlusega soovib Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) teada, kas liidu õigusega on kooskõlas riigisisene meede, mille kohaselt tuleb avaliku teenuse kontsessioonidena sõlmida liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja täiendõppe kursused, mille eesmärk on võimaldada juhtidel saada tagasi oma juhiloa punktid. Riigi territooriumil on selle jaoks ette nähtud viies geograafilises piirkonnas (välja arvatud kaks piirkonda – Kataloonia ja Baskimaa – mille puhul kehtib teistsugune kord) igäühes võimalik anda üks avaliku teenuse kontsessioon. Igas piirkonnas edukaks tunnistatud kontsessioonääri puhul on tegemist ainsa üksusega, kellel on lubatud vastavas piirkonnas selliseid kursuseid korraldada.

2. Nimetatud kohtu menetluses olev vaidlus puudutab sisuliselt küsimust, kas selline meede on vastuolus teenuste direktiivi² sätetega, milles nähakse ette üldnormid, mis võimaldavad kasutada põhivabadusi, mida kaitstakse ELTL artikliga 49 (asutamisvabadus) ja ELTL artikliga 56 (teenuste vaba liikumine).³ Sellele küsimusele vastamiseks tuleb kõigepealt kindlaks teha, kas nimetatud direktiiv on käesolevas ajas kohaldatav.

¹ Algkeel: inglise.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul (ELT 2006, L 376, lk 36).

³ Vt teenuste direktiivi artikli 1 lõige 1 ning põhjendused 5–7.

3. Kokkuvõttes teen Euroopa Kohtule alltoodud põhjustel ettepaneku vastata sellele eelotsuse küsimusele jaatavalt. Küll aga kardan, et põhikohtuasjas kõne all olev riigisisene meede piirab teenuste osutamise vabadust viisil, mis ei vasta täielikult asjaomase direktiivi nõuetele.

II. Õiguslik raamistik

A. Euroopa Liidu õigus

1. Teenuste direktiiv

4. Teenuste direktiivi põhjenduses 17 on sisuliselt ette nähtud, et üldist majandushuvi pakkuvad teenused kuuluvad selle direktiivi kohaldamisalasse, välja arvatud juhul, kui tegemist on transpordi valdkonna teenustega.

5. Teenuste direktiivi põhjenduses 40 on selgitatud, et „olulise avaliku huviga seotud põhjuste“ mõistet, millele muu hulgas viidatakse selle direktiivi artikli 15 lõikes 3, on Euroopa Kohus seoses [ELTL artiklitega 49 ja 56] oma kohtupraktikas kujundanud ning see võib ka edaspidi muutuda. See mõiste hõlmab mitut põhjust, sealhulgas liiklusohutust.

6. Teenuste direktiivi artikli 2 „Reguleerimisala“ lõikes 1 on sätestatud, et seda direktiivi kohaldatakse liikmesriikides asutatud teenuseosutajate poolt osutatavate teenuste suhtes vastavalt teatavatele eranditele, mis on sätestatud sama direktiivi artikli 2 lõikes 2. Direktiivi artikli 2 lõike 2 punkti d kohaselt ei kuulu selle kohaldamisalasse „transpordi valdkonna teenused, mis kuuluvad [ELTL VI jaotise] reguleerimisalasse“.

7. Teenuste direktiivi artiklis 15 „Hindamisele kuuluvad nõuded“ on ette nähtud:

„1. Liikmesriigid kontrollivad, kas nende õigussüsteemis on kehtestatud lõikes 2 loetletud nõuded, ja tagavad, et kõik taolised nõuded on kooskõlas lõikes 3 sätestatud tingimustega. Liikmesriigid kohandavad oma õigus- ja haldusnorme sellisel, et need oleksid vastavuses nimetatud tingimustega.

2. Liikmesriigid kontrollivad, kas nende õigussüsteemi kohaselt seatakse teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemise eeltingimuseks mõni järgmistest nõuetest:

a) kvantitatiivsed või territoriaalsed piirangud, eelkõige rahvaarvust või teenuseosutajate vahelisest minimaalsest geograafilisest vahemaast tulenevate piirmäärade kujul;

[...]

d) nõuded, millega juurdepääs teenuste osutamise valdkonnale on teatavatele teenuseosutajatele reserveeritud selle teenuse olemuse tõttu, välja arvatud nõuded, mis käsitlevad [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. septembri 2005. aasta] direktiiviga 2005/36/EÜ [kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta (ELT 2005, L 255, lk 22)] hõlmatud küsimusi või mis on sätestatud muudes ühenduse õigusaktides;

[...]

3. Liikmesriigid kontrollivad, kas lõikes 2 osutatud nõuded vastavad järgmistele tingimustele:
- a) mittediskrimineerimine: nõuded ei või olla otseselt ega kaudselt diskrimineerivad kodakondsuse alusel ega äriühingute puhul registrijärgse asukoha alusel;
 - b) vajadus: nõuded peavad olema põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega;
 - c) proportsionaalsus: nõuded peavad olema sobivad taotletava eesmärgi saavutamise tagamiseks; nõuded ei või minna nimetatud eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale; samuti ei tohi olla võimalik asendada neid nõudeid muude, vähem piiravate meetmetega, millega saavutataks sama tulemus.
4. Lõikeid 1, 2 ja 3 kohaldatakse üldist majandushuvi pakkuvate teenuste valdkonna õigusaktide suhtes ainult sellises ulatuses, milles nimetatud lõigete kohaldamine ei takista juriidiliselt ega faktiliselt neile määratud konkreetse ülesande täitmist.

[...]“.

2. *Direktiiv 2014/23/EL*⁴

8. Direktiivi 2014/23/EL artikli 5 lõike 1 punktis b on „teenuste kontsessioon“ määratletud kui „kirjalik rahaliste huvidega seotud leping, millega üks või mitu avaliku sektori hankijat või võrgustiku sektori hankijat usaldavad teenuste [...] osutamise ja korraldamise ühele või mitmele ettevõtjale, kui tasu osutatavate teenuste eest seisneb kas ainult õiguses eksploateerida neid lepingu esemeks olevaid teenuseid või sellises õiguses koos tasuga“.
9. Direktiivi 2014/23 artiklis 8 oli põhikohtuasja asjaolude asetleidmise ajal sätestatud, et seda direktiivi „kohaldatakse kontsessioonide suhtes, mille maksumus on vähemalt 5 186 000 eurot“.

B. Liikmesriigi õigus

10. Teenuste direktiiv võeti Hispaania õigusesse üle 23. novembri 2009. aasta seadusega 17/2009 teenustele vaba juurdepääsu ja nende vaba osutamise kohta (Ley 17/2009 sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio)⁵. Selle seaduse artiklis 3 on „teenus“ määratletud kui „[ELTL artiklis 57] osutatud mis tahes iseseisev majandustegevus, mida tavaliselt osutatakse tasu eest“. Selle seaduse artiklis 5 on märgitud, et teenuste osutamise valdkonnas tegutsema asumiseks võib kehtestada loanõude, kui on täidetud kolm tingimust: mittediskrimineerimine, vajalikkus ja proportsionaalsus.
11. 19. juuli 2005. aasta seaduse 17/2005, millega reguleeritakse juhilube, punktidega juhilube ning muudetakse liiklus-, mootorsõidukite liikluse ja liiklusohutuse seadust (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),⁶ kohaselt tuleb lepingud, mille alusel korraldatakse kursuseid juhiloapunktide tagasi saamiseks, sõlmida avaliku teenuse kontsessiooni alusel vastavalt riigihankeid reguleerivatele õigusaktidele.

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv kontsessioonilepingute sõlmimise kohta (ELT 2014, L 94, lk 1).

⁵ BOE nr 283, 24.11.2009.

⁶ BOE nr 172, 20.7.2005.

12. 28. juuli 2005. aasta määrusega INT/2596/2005: liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja täiendõppe kursused juhiloa omanikele (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)⁷ rakendatakse seadust nr 17/2005. Selle määruse punktis 12 on sätestatud, et „[k]ontroll ja järelevalve liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja täiendõppe kursuste üle toimub vastavalt halduskontsessioonilepinguga kehtestatud tehnilistele eeskirjadele“.

III. Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimus

13. Dirección General de Tráfico (Hispaania liiklusamet) kuulutas 2014. aastal välja hankemenetluse „Liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja täiendõppe kursuste korraldamine juhtimisõiguse taastamiseks: viis osa“. Need kursused olid ette nähtud sõidukijuhtidele, kes olid liikluseeskirjade rikkumise tõttu kaotanud juhiloapunkte.

14. Selle hankemenetluse jaoks oli kogu riigi territoorium – välja arvatud Kataloonia ja Baskimaa – jagatud viieks piirkonnaks, millest igaüks vastas ühele viiest hankemenetluse osast. Iga hankemenetluse osa suhtes sõlmiti vaid üks leping ja iga leping tuli sõlmida avaliku teenuse kontsessioonina. Hankemenetluse igas osas edukaks tunnustatud pakkuja oleks olnud ainus üksus, kellel on õigus vastavas geograafilises piirkonnas kõnealuseid kursusi korraldada.

15. Asociación Unión para la Defensa de los Intereses Comunes de las Autoescuelas (Autokoolide Ühiste Huvide Kaitse Ühing) (AUDICA) vaidlustas hanketeate Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (hankevaidluste keskhalduskohus, Hispaania). AUDICA väitis, et asjaolu, et lepingud peavad olema avaliku teenuse kontsessioonid, on vastuolus teenuste osutamise vabadusega.

16. Menetluses osales vastustajana riigi esindaja, kes tegutses Liiklusameti (Dirección General de Tráfico) nimel ning kaasvastustajana ettevõtjate ajutine ühendus, mille moodustasid Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE) ja kolm teist üksust (FORMASTER, ECT ja ITT) (edaspidi „konsortsium“ või „CNAE jt“). Konsortsium oli tunnustatud hankemenetluses edukaks pakkujaks.

17. Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (hankevaidluste keskhalduskohus) jättis 23. jaanuari 2015. aasta otsusega AUDICA kaebuse rahuldamata. AUDICA kaebas selle otsuse edasi Audiencia Nacionali (üleriigiline kohus, Hispaania) halduskolleegiumisse.

18. Audiencia Nacionali (üleriigiline kohus, Hispaania) halduskolleegium rahuldab 28. novembri 2018. aasta otsusega AUDICA kaebuse, tühistades nii Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (hankevaidluste keskhalduskohus, Hispaania) otsuse kui ka hanketeate. Kohus leidis, et kõnealuste kursuste korraldamisel on tunnused, mis on iseloomulikud üldist majandushuvi pakkuvale teenusele ELTL artikli 14 tähenduses.⁸ Lisaks sellele leidis ta, et tingimus, mille kohaselt tuli neid kursuseid korraldada avaliku teenuse kontsessioonina, oli ülemäärane ja põhjendamata, arvestades, et on olemas ka teised meetodid, mis võimaldaksid haldusasutustel saavutada oma sõnastatud eesmärged, ilma et see piiraks ülemäära konkurentsi võimalike teenusepakkujate vahel.

⁷ BOE nr 190, 10.8.2005.

⁸ ELTL artiklis 14 on sisuliselt ette nähtud, et Euroopa Liit ja liikmesriigid hoolitsevad selle eest, et üldist majandushuvi pakkuvad teenused toimiksid põhimõtete ja tingimuste alusel, mis võimaldavad neil täita oma ülesandeid.

19. Riigi esindaja ja konsortsium esitasid Audiencia Nacionali (üleriigiline kohus, Hispaania) halduskolleegiumi kohtuotsuse peale kassatsioonkaebuse Tribunal Supremosse (Hispaania kõrgeim kohus). Kuna nimetatud kohtul tekkisid kahtlused seoses mitme ELi õiguse sätte tõlgendamisega, otsustas ta menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas [teenuste direktiiviga] või vajaduse korral liidu õiguse teiste sätete või põhimõtetega on kooskõlas riigisisene õigusnorm, mille kohaselt tuleb juhiloapunktide tagasi saamiseks liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja täiendõppe kursuste hankelepingud sõlmida avaliku teenuse kontsessiooni teel?“

20. Käesolevas menetluses on kirjalikud seisukohad esitanud CNAE jt, AUDICA, Tšehhi, Hispaania ja Madalmaade valitsus ning Euroopa Komisjon. Samad menetlusosalised peale Tšehhi valitsuse esitasid 1. juunil 2022 peetud kohtuistungil oma seisukohad ka suuliselt.

IV. Analüüs

21. Sisuliselt soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teha oma küsimusega kindlaks, kas teenuste direktiivi sätetega on kooskõlas meede, mille kohaselt tuleb liikluseeskirjade rikkumise tõttu juhiloapunkte kaotanud sõidukijuhtide jaoks ette nähtud liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja täiendõppe kursuste hankelepingud sõlmida avaliku teenuse kontsessiooni teel, mistõttu on vaid ühel kontsessioonääril lubatud korraldada selliseid kursuseid igas riigi territooriumi varem ette nähtud viies geograafilises piirkonnas (välja arvatud Kataloonia ja Baskimaa).

22. Nagu on viidatud eespool punktis 2, nähakse teenuste direktiiviga ette üldnormid, mis võimaldavad kasutada põhivabadusi, mida kaitstakse ELTL artiklitega 49 ja 56. Need kaks vabadust on seotud majandustegevuse eri tahkudega. Asutamisevabadus, nii nagu see on määratletud ELTL artiklis 49, on kohaldatav siis, kui ettevõtja soovib tegeleda majandustegevusega püsivas asukohas ja määramata ajaks, samas kui teenuste osutamise vabadus, mis on sätestatud ELTL artiklis 56, hõlmab kõiki teenuseid, mida ei osutata püsivalt ja järjepidevalt sihtliikmesriigis asuvast tegevuskohast.⁹ Selles kontekstis on teenuste direktiivi III peatükk (artiklid 9–15) seotud asutamisevabadusega, samas kui selle direktiivi IV peatükk (artiklid 16–21) puudutab teenuste osutamise vabadust.

23. Kõigepealt on selge, et selline tegevus, mida käsitletakse põhikohtuasjas, mis on „teenus“ teenuste direktiivi artikli 4 lõike 1 tähenduses,¹⁰ on seotud püsiva asukohaga ja seda soovitakse osutada määramata ajavahemiku jooksul. Seega juhul, kui tehakse kindlaks, et teenuste direktiiv on käesolevas asjas kohaldatav, tuleb kõnealuse riigisisese meetme kooskõla liidu õigusega analüüsimisel lähtuda pigem asutamisevabadust reguleerivatest õigusnormidest (teenuste direktiivi III peatükk) kui teenuste vaba liikumist reguleerivatest normidest (selle direktiivi IV peatükk).¹¹

⁹ Vt 23. veebruari 2016. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ungari (C-179/14, EU:C:2016:108, punktid 148–150). Vt ka teenuste direktiivi põhjendus 77.

¹⁰ Mõiste „teenus“ on selles sättes määratletud kui „[ELTL artiklis 57] osutatud mis tahes iseseisev majandustegevus, mida tavaliselt tehakse tasu eest“. Peale selle viitab ELTL artikkel 57 sellele, et „teenuste“ hulka kuuluvad eelkõige tööstuslik ja kaubanduslik tegevus, samuti käsitöenduslik ja vabakutseline tegevus. Vaata üksikasjalikumalt selle kohta, kuidas seda terminit peaks teenuste direktiivi kohaldamise kontekstis tõlgendama, selle direktiivi põhjendused 33 ja 34.

¹¹ Märgin, et viidates peamiselt teenuste direktiivi III peatüki sätetele (artiklid 9–15), peab eelotsusetaotluse esitanud kohus käesolevat asja selliseks, et selle suhtes on kohaldatavad asutamisevabaduse, mitte teenuste osutamise vabaduse normid (vt sarnaselt kohtujurist Szpunari ettepanek kohtuasjas Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, punktid 21 ja 22)).

24. Sellega seoses lisan, et Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab riigisisest meedet valdkonnas, mis on liidu tasandil täielikult ühtlustatud, hindama ühtlustamismeetme, mitte esmase õiguse sätete alusel.¹² Teenuste direktiivi III peatükiga seoses on Euroopa Kohus juba leidnud, et selle direktiivi artiklid 9–14 näevad ette nende kohaldamisalasse kuuluvate teenuste regulatsiooni ammendava ühtlustamise.¹³ Minu arvates kehtib sama ka selle direktiivi artikli 15 suhtes, mis kuulub samuti nimetatud peatükki.¹⁴ Seega, kui tehakse kindlaks, et teenuste direktiiv on käesolevas kohtuasjas kohaldatav, siis oleks põhikohtuasjas kõne all oleva riigisisese meetme kooskõla hindamiseks minu hinnangul piisav lähtuda üksnes neist sätetest, ilma et seda asja oleks vaja analüüsida ka ELTL artikli 49 alusel.¹⁵

25. Niisiis märgin, et eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb *kahes aspektis*, kas teenuste direktiiv ja eelkõige selle artiklid 9 ja 13 on käesolevas kohtuasjas kohaldatavad.¹⁶

26. Esiteks soovib ta, et Euroopa Kohus selgitaks, kas kõnealuste kursuste korraldamine, kuigi tegemist on „teenusega“, on sellegipoolest selle direktiivi esemelisest kohaldamisalast välja jäetud, sest see kuulub kategooriasse „transpordi valdkonna teenused“ teenuste direktiivi artikli 2 lõike 2 punkti d tähenduses, millest tulenevalt tuleks kõnealuse riigisisese meetme kooskõla hindamisel lähtuda *üksnes* ELTL artiklist 49 (ja teenuste direktiiv, k.a selle III peatükk ei ole käesoleval juhul kohaldatav).¹⁷

27. Teiseks soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas isegi juhul, kui on tuvastatud, et vastavate kursuste korraldamine ei kuulu kategooriasse „transpordi valdkonna teenused“, tuleneb asjaolust, et asjasse puutuvaid teenuseid osutatakse avaliku teenuse kontsessiooni alusel, see, et need jäävad teenuste direktiivi teatavate sätete, nimelt artiklite 9–13 kohaldamisalast välja. Avaliku teenuse kontsessioone ei ole teenuste direktiivi artikli 2 lõikes 2 loetletud erandites nimetatud. Küll aga selgitatakse selle direktiivi põhjenduses 57 sisuliselt seda, et autoriseerimiskeeme käsitlevad sätted (nimelt selle artiklid 9–13) ei „puuduta“ lepinguid teatud selliste teenuste osutamiseks, mis on reguleeritud riigihankeid käsitlevate eeskirjadega, mis sisalduvad teistes liidu teise õiguse aktides, nagu direktiivis 2014/23.

¹² Vt sellega seoses 14. juuli 2016. aasta kohtuotsus *Promoimpresa jt* (C-458/14 ja C-67/15, EU:C:2016:558, punkt 59 ja seal viidatud kohtupraktika).

¹³ *Ibid.*, punkt 61 ja seal viidatud kohtupraktika. Vt eelkõige 11. juuni 2020. aasta kohtuotsus *KOB* (C-206/19, EU:C:2020:463, punkt 32).

¹⁴ Sellega seoses viitan kohtujurist Boti ettepanekule kohtuasjas komisjon vs. Ungari (C-179/14, EU:C:2015:619, punktid 69–73). Samuti soovin rõhutada, et nagu kohtujurist Szpunar märkis oma ettepanekus liidetud kohtuasjades *Promoimpresa jt* (C-458/14 ja C-67/15, EU:C:2016:122, punkt 41), piirdus Euroopa Kohus vähemalt kahes kohtuotsuses teenuste direktiivi artiklite 10, 11 ja 15 tõlgendamisega, otsustamata EL toimimise lepingu sätete üle (vt 1. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus *Trijber ja Harmsen* (C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:641) ning 23. detsembri 2015. aasta kohtuotsus *Hiebler* (C-293/14, EU:C:2015:843)).

¹⁵ Igal juhul on mulle selge, et kui teatavat meedet tuleb pidada teenuste direktiivi artikliga 15 vastuolus olevaks, on selline meede vastuolus ka ELTL artikliga 49. Näiteks on ELTL artikliga 52 ette nähtud põhjendused („piirangutele“, mida seatakse muu hulgas ELTL artikliga 49 kaitstud asutamisevabadusele) kõik loetletud kui „olulise avaliku huviga seotud põhjused“ selle direktiivi artikli 15 lõike 3 tähenduses (tõlgendatuna koostoimes selle direktiivi artikli 4 lõikega 8).

¹⁶ Märgin, et eelotsusetaotluses viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus ka asjaolule, et asjasse puutuvate kursuste korraldamine võib olla üldist majandushuvi pakkuv teenus. Seda mõistet käsitlet ma allpool B jaotises. Praegu piisab sellest, kui öelda, et isegi kui kõnealuste kursuste korraldamist tuleks pidada üldist majandushuvi pakkuvaks teenuseks, kuuluks see sellegipoolest teenuste direktiivi kohaldamisalasse (vt sellega seoses selle direktiivi põhjendus 17, artikli 1 lõiked 2 ja 3 ning artikli 15 lõige 4).

¹⁷ Sellega seoses märgin, et kuigi „transpordi valdkonna teenused“ on selle direktiivi esemelisest kohaldamisalast sõnaselgelt välja jäetud, ei ole need välja jäetud ELTL artikli 49 kohaldamisalast. Euroopa Kohus on tõepoolest sõnaselgelt leidnud, et ELTL asutamisevabadust käsitlevad sätted „on vahetult kohaldatavad transpordile“ (vt 22. detsembri 2010. aasta kohtuotsus *Yellow Cab Verkehrsbetrieb*, C-338/09, EU:C:2010:814, punkt 33). Seega kui pidada põhikohtuasjas kõne all olevat tegevust „transporditeenuseks“, tuleks asjasse puutuva meetme kooskõla hindamisel lähtuda ELTL artiklist 49.

28. Järgmises jaotises käsitlen järgemööda kumbagi neist küsimusest (A). Selgitan, miks minu arvates on teenuste direktiiv, sealhulgas selle artiklid 9–13 käesolevas kohtuasjas kohaldatavad. Seejärel esitan põhjused, millele tuginedes leian, et selline meede nagu on käsitleluse põhikohtuasjas on selle direktiivi III peatükis (asutamisvabadus) ette nähtud tingimustega vastuolus (B).

A. Teenuste direktiivi kohaldatavus

1. Erand, mis puudutab „transpordi valdkonna teenuseid“

29. Teenuste direktiivi artikli 2 lõike 2 punktis d on sätestatud, et „transpordi valdkonna teenused [...] [ELTL VI jaotise] tähenduses“ on selle direktiivi esemelisest kohaldamisalast välja jäetud. Seda seetõttu, et ELTL artikli 58 lõike 1 kohaselt reguleeritakse transporditeenuste osutamise vabadust konkreetselt ELTL VI jaotisega.¹⁸ Seetõttu ei saa teenuste direktiiv reguleerida teenuste osutamise vabadust selles valdkonnas.¹⁹

30. Mõistet „transpordi valdkonna teenused“ ei ole selles direktiivis ega ELTL VI jaotises sõnaselgelt määratletud.²⁰ Küll aga on Euroopa Kohus tõlgendanud seda mõistet nii, et see hõlmab „mitte ainult füüsilisi toiminguid, mis tehakse maismaa-, lennu- või veesõiduki abil inimeste või kauba viimiseks ühest kohast teise“, vaid ka „niisuguse tegevusega olemuslikult seotud teenuseid“.²¹

31. Nimetatud kohtupraktikast selgub, et pelgast faktist, et teenus on mingil viisil seotud transpordiga, ei piisa selleks, et see kuuluks teenuste direktiivi artikli 2 lõike 2 punkti d kohaldamisalasse.²² Pigem tuleb kontrollida, mis on vaidlusaluse teenuse peamine eesmärk.²³ Tõepoolest, tuleb teha vahet teenustel, mis on *lahutamatu* (või *olemuslikult*) seotud füüsilise toiminguga, millega liigutatakse isikuid või kaupa transpordivahendi abil ühest kohast teise (näiteks takso- ja kiirabiveod, samuti sadamateenused²⁴), arvestades, et nende peamine eesmärk on kauba või isikute edasi toimetamine, ja teenustel, mis sellega kaasnevad, kuivõrd neil on erinev põhieesmärk.²⁵

¹⁸ Selles suhtes sarnaneb teenuste direktiivi artikli 2 lõike 2 punkt d tegelikult ELTL artikli 58 lõikes 1 ette nähtud eeskirjaga (vt sellega seoses 15. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus, Grupo Itevelesa jt, C-168/14, EU:C:2015:685, punkt 44).

¹⁹ „Transpordi valdkonna teenused“ järgivad aga eraldiseisvat eeskirjade kogumit, mis sisaldab ELTL VI jaotises. (Vt selle kohta kohtujurist Szpunari ettepanek liidetud kohtuasjades Trijber ja Harmsen (C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:505, punkt 28).

²⁰ Ibid, punkt 29).

²¹ Vt 15. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Grupo Itevelesa jt (C-168/14, EU:C:2015:685, punkt 46) ning 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, punkt 41).

²² Selles suhtes nõustun täielikult kohtujurist Wahli ettepanekuga kohtuasjas Grupo Itevelesa jt (C-168/14, EU:C:2015:351, punkt 28).

²³ Vt Euroopa Kohtu 1. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Trijber ja Harmsen (C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:641, punkt 51).

²⁴ Vt teenuste direktiivi põhjendus 21.

²⁵ Vt selle kohta 16. mai 2017. aasta arvamus 2/15 (ELi-Singapuri vabakaubandusleping) (EU:C:2017:376, punkt 61). Vt selle kohta ka kohtujurist Wahli ettepanek kohtuasjas Grupo Itevelesa jt (C-168/14, EU:C:2015:351, punkt 31).

32. Viimati nimetatud kategooria hõlmab autorendi teenuseid, reisibüroosid ning turismi valdkonnas tarbijatele osutatavaid teenuseid, sealhulgas reisijuhtide tegevust.²⁶ Samuti hõlmab see sellised teenused nagu vaguniteenindus, puhastusteenused või reisijate toitlustamine rongis, mis on küll reisijate rongiveoteenust täiendavad teenused, kuid need ei ole sellega olemuslikult seotud.²⁷ Sellised teenused *ei ole* teenuste direktiivi esemelisest kohaldamisalast välja jäetud.²⁸

33. Oma ettepanekus liidetud kohtuasjades Trijber ja Harmsen²⁹ selgitas kohtujurist Szpunar, et asjaolu, et autorenditeenused või reisijuhtide tegevus on selle direktiivi esemelise kohaldamisala hulgas, on põhjendatud sellega, et nende teenuste saajate põhieesmärk on vastavalt kas sõidukite rentimine ja teatud koha või piirkonna kohta millegi teada saamine, *mitte vedu*. Sellega sarnaselt tegi ta järelduse, et *autokooliteenuse* peamine eesmärk on teenuse saaja õpetamine autot juhtima, mitte tema vedamine.³⁰

34. Minu hinnangul kuuluvad põhikohtuasjas asjasse puutuvad teenused samamoodi sellesse kategooriasse. Tõepoolest, paljuski sarnaselt selliste autokooliteenustega on liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja täiendõppe kursuste peamine eesmärk teenuse saaja õpetamine juhtima autot turvaliselt ja vastutustundlikult, mitte tema vedamine.

35. Sellest tulenevalt nõustun komisjoni, Tšehhi valitsuse ja AUDICAg, et kõnealuseid kursuseid *ei* peaks käsitama „transpordi valdkonna teenuste“ kategooriasse kuuluvatena. Kõnealuseid kursuseid ei tuleks seetõttu selle direktiivi artikli 2 lõike 2 punkti d alusel teenuste direktiivi esemelisest kohaldamisalast välja jätta.³¹

36. Minu sellekohast seisukohta ei muuda esiteks Madalmaade valitsuse väide, mille kohaselt peaks kõnealuseid kursuseid käsitama „transpordi valdkonna teenustena“ teenuste direktiivi artikli 2 lõike 2 punkti d tähenduses, arvestades, et need on olemuslikult seotud juhiloa omamisega, mis on sõiduki liigutamise *õiguslik eeltingimus*. Nõustun nimetatud valitsusega selles osas, et vähemalt ühes kohtuotsuses, nimelt kohtuotsuses *Grupo Itevelesa jt*³² näib Euroopa Kohus olevat kehtestanud avarama õigusliku kriteeriumi kui see, mida olen kirjeldanud eespool punktides 30 ja 31 ning näib olevat mõiste „transpordi valdkonna teenused“ hulka arvanud teenused, mis on sõiduki liigutamise füüsilise toiminguga „eeltingimused“. Selle määratluse alusel on kohus järeldanud, et „transpordi valdkonna teenuste“ hulka kuulub mootorsõidukite tehnoloogiline, mis on eel- ja vältimatu tingimus transportimises seisneva põhitegevusega tegelemiseks,³³ vastasel korral võib tegevus olla ebaseaduslik.

²⁶ Vt teenuste direktiivi põhjendus 33.

²⁷ Vt 19. detsembri 2019. aasta kohtuotsus Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110, punkt 26).

²⁸ Rõhutan, et teenuste direktiivi põhjenduse 21 kohaselt hõlmavad „transpordi valdkonna teenused“ selliseid „transporditeenuseid nagu linnatransport, takso- ja kiirabiveod, samuti sadamateenused“, kuid *ei ole nendega piiratud* (kohtujuristi kursiiv). Minu seisukoha põhjal ei ole see aga piisav põhjus, et anda selle direktiivi artikli 2 lõike 2 punktile d liiga avar kohaldamisala.

²⁹ C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:505, punktid 36–38.

³⁰ Komisjoni mittesiduva, ent sellele vaatamata informatiivse „Teenuste direktiivi rakendamise käsiraamatu“ kohaselt *ei* laiene direktiivi artikli 2 lõike 2 punktis d sätestatud välistus „autokooliteenustele, kolimisteenustele, autorenditeenustele, matusteenustele või aerofotograafia teenustele“ ega „sadamate ja lennujaamade tulundustegevusele, näiteks kaupluste ja restoranide tegevusele“ (vt teenuste direktiivi rakendamise käsiraamat, Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitus, 2007, lk 11, ingliskeelsena kättesaadaval järgmisel internetiaadressil: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a4987fe6-d74b-4f4f-8539-b80297d29715>).

³¹ Mõistagi peab liikmesriigi kohus seda järeldust kinnitama (vt 1. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Trijber ja Harmsen (C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:641, punkt 54)).

³² Vt 15. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus (C-168/14, EU:C:2015:685).

³³ *Ibid.*, punktid 47 ja 50. Seega on Euroopa Kohus leidnud, et tehnoloogilise tegevuse tuleb teenuste direktiivi kohaldamisalast *välja jätta* (vt selle kohtuotsuse punkt 52).

37. Küll aga *ei* leia ma isegi nimetatud otsusest lähtudes, et asjaolu, et teenus on seotud või siis „olemuslikult seotud“ juhiloa omamisega, peaks olema määrav, et otsustada, kas teenust tuleb käsitada „transpordi valdkonna teenusena“. Juhiloa saamine või säilitamine on minu hinnangul sõiduki tehnöülevaatuses erinev. See puudutab õiguslikku meetodit, millega *isik* saab hankida transpordivahendi³⁴ ja on seega seotud pigem isiku kui sõidukiga, samas kui tehnöülevaatus seisneb *otseselt* sõiduki kontrollimises (mis on selle sõiduki füüsilise liigutamise õiguslik eeltingimus).

38. Sellest tulenevalt arvan, et põhikohtuasjas kõne all olev olukord erineb sellest, mille põhjal tehti kohtuotsus Grupo Itevelesa jt³⁵. Minu arvates ei tuleks nimetatud kohtuasjas valitud õiguslikku lahendust seega käesolevas asjas kohaldada.

39. Teiseks ei veena mind Hispaania valitsuse väide, mille kohaselt tuleks mõiste „transpordi valdkonna teenused“ tõlgendamisel lähtuda ELTL artikli 91 lõikest 1. Nimetatud valitsuse hinnangul on asjasse puutuvad teenused „transpordi valdkonna teenused“, sest nende puhul on tegemist „meetmetega transpordi ohutuse tõhustamiseks“ selle sätte tähenduses. Küll aga on minu jaoks võrdlemisi selge, et ELTL artikli 91 lõike 1 eesmärk on luua nimekiri erinevatest aspektidest, mis moodustavad osa „ühise transpordipoliitika raamistikust“ (nagu on osutatud ELTL artiklis 90), ja selles kontekstis täpsustada erinevaid *meetmeid*, mida liidu seadusandja võib vastu võtta (et reguleerida muu hulgas „transporditeenuseid“). Vastupidi Hispaania valitsuse väidetele ei ole selle sätte eesmärk seega määratleda seda, mis on „transpordi valdkonna teenused“.

40. Igal juhul usun, et Hispaania valitsuse välja pakutud tõlgendus, mille kohaselt puudutab iga meede, mille eesmärk on liiklusohutuse suurendamine, tingimata „transpordi valdkonna teenust“, läheb liiga kaugemale Euroopa Kohtu praktikas omaks võetud tõlgendusest, mis, nagu ma olen eespool selgitanud, keskendub sellele, kas asjasse puutuva teenuse „peamine eesmärk“ on kauba või isikute edasi toimetamine.

41. Pärast neid täpsustusi ja minu selgitusi, miks asjaomaste kursuste läbiviimine ei kuulu minu arvates teenuste direktiivi artikli 2 lõike 2 punktis d nimetatud erandi („transpordi valdkonna teenused“) kohaldamiselasse, püüan nüüd analüüsida eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahtlusi seoses sellega, kas asjaolu, et kõnealuseid kursuseid tuleb osutada avaliku teenuse kontsessiooni alusel, mõjutab teenuste direktiivi artiklite 9–13 kohaldatavust.

2. Tagajärjed, mis kaasnevad asjaoluga, et asjasse puutuvaid teenuseid tuleb osutada avaliku teenuse kontsessiooni alusel

42. Tuletan meelde, et teenuste direktiivi artikli 9 lõikes 3 on sisuliselt sätestatud, et selle direktiivi artikleid 9–13 „ei kohaldata autoriseerimiskeemide nende aspektide suhtes, mis on otseselt või kaudselt hõlmatud muude [liidu] õigusaktidega“, nagu direktiiviga 2014/23.³⁶ Seega kui põhikohtuasjas kõnealused kursused kuuluksid direktiivi 2014/23 kohaldamisalasse, jääksid need

³⁴ Vt selle kohta kohtujurist Wahli ettepanek kohtuasjas Grupo Itevelesa jt (C-168/14, EU:C:2015:351, punkt 31).

³⁵ Vt 15. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus (C-168/14, EU:C:2015:685).

³⁶ See järeldus tuleneb ka teenuste direktiivi põhjendusest 57, milles on sisuliselt ette nähtud, et selle direktiivi autoriseerimiskeemidega seotud sätteid (artiklid 9–13) ei saa kohaldada sellistele avalike teenuste kontsessioonidele, mis võivad muu hulgas kuuluda direktiivi 2014/23 kohaldamisalasse (vt 14. juuli 2016. aasta kohtuotsus Promoiimpresa jt (C-458/14 ja C-67/15, EU:C:2016:558, punkt 45)). Seevastu direktiivi 2014/23 põhjenduses 14 on ette nähtud, et „tegevuslubade või litsentside andmist“ ei tuleks pidada „kontsessioonideks“ selle direktiivi tähenduses ja nende suhtes jäävad kehtima teenuste direktiivi eeskirjad.

teenuste direktiivi artiklite 9–13 kohaldamisalast välja. Küll aga kuuluvad nende suhtes minu hinnangul jätkuvalt kohaldamisele selle direktiivi ülejäänud asjakohased sätted³⁷ (seega kõik teenuste direktiivi asjakohased sätted, välja arvatud artiklid 9–13).³⁸

43. Rõhutan, et direktiivi 2014/23 kohaldamiseks peavad samal ajal olema täidetud mitu tingimust.

44. Esiteks peab asjasse puutuv teenus olema korraldatud kui „kontsessioon“.³⁹ „Teenuste kontsessioon“ on selle direktiivi tähenduses määratletud kui „kirjalik rahaliste huvidega seotud leping, millega üks või mitu avaliku sektori hankijat või võrgustiku sektori hankijat usaldavad teenuste [...] osutamise ja korraldamise ühele või mitmele ettevõtjale, kui tasu osutatavate teenuste eest seisneb kas ainult õiguses ekspluateerida neid lepingu esemeks olevaid teenuseid või sellises õiguses koos tasuga“.⁴⁰ Euroopa Kohus on selgitanud, et sellist lepingut iseloomustab muu hulgas „olukord, kus ühelt poolt annab hankija kindlaksmääratud teenuse kasutamise õiguse üle kontsessioonäärile, ja teiselt poolt on viimati nimetatul sõlmitud lepingu alusel teatud majanduslik vabadus määrata selle õiguse kasutamise tingimused, millega samal ajal kaasneb suures ulatuses selle õiguse kasutamise seotud risk“.⁴¹

45. Käesolevas asjas on kõik pooled ja huvitatud isikud ning eelotsusetaotluse esitanud kohus seisukohal, et kõnealuseid kursuseid tuleb korraldada avaliku teenuse kontsessiooni alusel (üks iga geograafilise piirkonna kohta), mistõttu puudutab põhikohtuasjas käsitlel olev olukord avalike teenuste kontsessioone direktiivi 2014/23 tähenduses. Olen nõus. Käesoleva ettepaneku punktides 13 ja 14 tuleneb tõepoolest, et põhikohtuasjas käsitletavat lepingut puudutavad konkreetse teenuse osutamist ja nende eesmärk on anda kõnealuse kursuse korraldamise õigus (ilmselt koos sellise tegevuse korraldamisega kaasnevate riskidega) avaliku sektori hankijalt igale kontsessioonäärile.

46. Teiseks peab kontsessiooni hange olema korraldatud või leping sõlmitud pärast 17. aprilli 2014, vastasel korral jääb see välja direktiivi 2014/23 ajalisest kohaldamisalast.⁴² Riigisisene kohus peab tema käsutuses olevate asjaolude põhjal hindama, kas see tingimus on täidetud.⁴³ Kui see küsimus kõrvale jätta, siis märgin, et Hispaania valitsus ning CNAE jt leiavad, et direktiiv 2014/23 ei ole *ratione temporis* kohaldatav veel ühel (eraldiseisval) põhjusel. Nad väidavad, et direktiivi 2014/23 riigisisesse õigusesse üle võtmise tähtaeg oli 2016. aasta veebruar ja et põhikohtuasjas käsitletavate kontsessioonide hange korraldati enne selle tähtaja lõppemist, ajal, mil kehtis varem kohaldamisele kuulunud riigisisene õiguslik režiim ja mil see direktiiv ei olnud riigisisesse õigusesse üle võetud.

³⁷ Vastupidi sellele, mida CJAE jt kohtuistungil väitsid, olen seisukohal, et direktiiv 2014/23 ja teenuste direktiiv *ei ole* tervikuna teineteist välistavad.

³⁸ Kui aga kõnealused kursused ei oleks hõlmatud direktiiviga 2014/23, siis võivad teenuste direktiivi artiklid 9–13 olla põhikohtuasjas kõne all olevale olukorrale kohaldatavad, tingimusel, et asjasse puutuvat riigisisest meedet saab siiski käsitada „autoriseerimisskeemina“ nende sätete tähenduses (sellega seoses vt eespool punktid 51–55).

³⁹ Vt direktiivi 2014/23 artikli 1 lõige 1.

⁴⁰ Vt direktiivi 2014/23 artikli 5 lõike 1 punkt b.

⁴¹ Vt selle kohta 14. juuli 2016. aasta kohtuotsus *Promoimpresa jt* (C-458/14 ja C-67/15, EU:C:2016:558, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika).

⁴² Vt direktiivi 2014/23 artikli 54 teine lõik.

⁴³ Rõhutan, et kõik käesoleva asja pooled ja huvitatud isikud näivad nõustuvat, et põhikohtuasjas avaldati hanketeade 2014. aasta novembris, pärast 17. aprilli 2014. aasta tähtpäeva.

47. Seoses sellega tuletan meelde, et riigihankeid puudutavas kohtuasjas, milles pakkumus kõrvaldati hankemenetlusest enne kuupäeva, mil asjasse puutuva direktiivi ülevõtmise periood lõppes, on Euroopa Kohus asunud seisukohale, et selle direktiivi kohaldamine „oleks õiguskindluse põhimõttega vastuolus“, arvestades seda, et otsus, mis väidetavalt rikkus liidu õigust, võeti vastu enne seda kuupäeva.⁴⁴

48. Arvan, et sarnast põhjendust saab kohaldada ka käesoleva kohtuasja suhtes. Neil põhjustel kaldun nõustuma Hispaania valitsuse ning CNAE jt-ga (mida peab kinnitama riigisisene kohus), et direktiiv 2014/23 ei ole *ratione temporis* kohaldatav sellisele olukorrale, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, arvestades, et direktiivi ülevõtmise tähtaeg ei olnud veel lõppenud ning seda ei olnud asjasse puutuvate asjaolude asetleidmise ajal veel tegelikult riigisisesse õigusesse üle võetud.

49. Kolmandaks peab kontsessioonileping ületama teatud maksumust või olema sellega võrdne.⁴⁵ Asjasse puutuval ajal oli selleks maksumuseks määratud 5 186 000 eurot.⁴⁶ Taas kord peab riigisisene kohus tema käsutuses olevate asjaolude põhjal otsustama, kas see tingimus on täidetud. Küll aga märgin, et CNAE jt, Hispaania valitsuse ja komisjoni poolt kohtuistungil esitatud teabe kohaselt näib põhikohtuasjas asjasse puutuva lepingu maksumus olevat sellest piirmäärast väiksem. Hispaania valitsus selgitas, et lepingu reklaamimise ajal oli selle maksumus 1 285 000 eurot. See summa on oluliselt väiksem kui piirmäär 5 186 000 eurot.

50. Selle teabe alusel näib mulle, et kuivõrd kõnealuste kursuste korraldamise lepingud i) sõlmiti enne direktiivi 2014/23 ülevõtmise tähtaja lõppemist ja ii) nende maksumus on selle direktiiviga sätestatud piirmäärast väiksem, siis jäävad need nii selle instrumendi ajalisest kui ka esemelisest kohaldamisalast välja. Minu hinnangul tuleneb sellest, et teenuste direktiivi artiklite 9–13 kohaldamine sellisele olukorrale, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, ei peaks olema välistatud seetõttu, et seda olukorda reguleerib direktiiv 2014/23.

51. Seega pean tegema kindlaks, kas on täidetud teenuste direktiivi artiklite 9–13 kohaldamise tingimused sellises olukorras, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas. Sellega seoses rõhutan, et nimetatud sätteid kohaldatakse teatavat liiki menetlustele, nimelt neile, mida saab lugeda „autoriseerimiskeemideks“. Seetõttu analüüsin, kas põhikohtuasjas käsitletavat menetlust saab käsitada sellist liiki menetlusena.

52. Sellega seoses tuletan meelde, et nimetatud direktiivi artikli 4 lõike 6 kohaselt tähendab „autoriseerimiskeem“ igasugust menetlust, mille alusel teenuseosutaja või teenuse kasutaja on kohustatud astuma samme, et saada pädevalt asutuselt teenuste osutamise valdkonnale juurdepääs või selles valdkonnas tegutsemist käsitlev ametlik otsus või vaikimisi tehtud otsus.

53. Lisaks sellele on teenuste direktiivi põhjenduses 39 ette nähtud, et mõiste „autoriseerimiskeem“ hõlmab *kontsessioonide andmisega seotud haldustoiminguid*⁴⁷ (välja arvatud neid, mis erinevalt põhikohtuasjas käsitletust kuuluvad direktiivi 2014/23 kohaldamisalasse).⁴⁸

⁴⁴ Vt 15. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus Hochtief ja Linde-Kca-Dresden (C-138/08, EU:C:2009:627, punkt 30).

⁴⁵ Vt direktiivi 2014/23 põhjendus 23.

⁴⁶ Vt direktiivi 2014/23 artikli 8 lõige 1.

⁴⁷ Vt sellega seoses 14. juuli 2016. aasta kohtuotsus Promoimpresa jt (C-458/14 ja C-67/15, EU:C:2016:558, punkt 39).

⁴⁸ Selles osas ei nõustu ma seega CNAE jt väitega, mille kohaselt *väljastab* teenuste direktiivi kohaldatavuse asjaolu, et kõnealuseid kursusi pakutakse „kontsessiooni“ alusel.

54. Nagu ma olen eespool punktis 45 juba kindlaks teinud, puudutab põhikohtuasi avaliku teenuse kontsessioone, mida pädevad riigi ametiasutused andsid juhiloapunkte kaotanud sõidukijuhtide jaoks ette nähtud liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja täiendõppe kursuste korraldamiseks. Nende puhul on tõepoolest tegemist ametlike otsustega, mille teenusepakkujad peavad pädevatelt riigi ametiasutustelt saama, et neil oleks võimalik oma majandustegevusega tegeleda.⁴⁹ Minu hinnangul võib neid kontsessioone iseloomustada kui „autoriseeringuid“ teenuste direktiivi sätete tähenduses.

55. Seega leian, et teenuste direktiivi artiklid 9–13 on käesolevas kohtuasjas kohaldatavad.⁵⁰

3. Järeldus teenuste direktiivi kohaldatavuse kohta

56. Eeltoodud seisukohtadest tervikuna tuleneb, et teenuste direktiivi III peatükk, sealhulgas selle artiklid 9–13, on käesolevas kohtuasjas kohaldatav. Põhikohtuasjas käsitletavat avaliku teenuse kontsessioonid on osa „autoriseerimisskeemist“ nende sätete tähenduses. Peale selle ei puuduta need „transpordi valdkonna teenuseid“ selle direktiivi artikli 2 lõike 2 punktis d ette nähtud erandi tähenduses.

B. Kooskõla hindamine

57. Hinnates nüüd sellise meetme, nagu on käsitlusele põhikohtuasjas, kooskõla teenuste direktiivi sätetega, selgitan, miks ma leian, et sellise meetmega kehtestatakse teenuseosutajate asutamisevabadusele piirang, mis ei ole kooskõlas selle direktiivi III peatüki (artiklite 9–15) nõuetega.

58. Enne nende küsimuste käsitlemist soovin esitada kaks sissejuhatavat märkust.

59. Esiteks soovin rõhutada, et kohtuistungil arutasid pooled ja huvitatud isikud selle üle, kas põhikohtuasjas kõne all olevatel teenustel on „piiriülene element“ ELTL artiklit 49 käsitleva kohtupraktika tähenduses.⁵¹ Sellega seoses soovin vaid öelda, et kuigi on välja kujunenud, et põhiõigusi käsitlevad aluslepingu sätted „ei ole kohaldatavad tegevuse suhtes, mille kõik asjasse puutuvad elemendid on ainult ühe liikmesriigi sisesed“,⁵² on vaieldud ka selle üle, kas selleks, et Euroopa Kohus vastaks teenuste direktiivi tõlgendamise seotud küsimusele, on samuti vajalik piiriülene element.⁵³ Küll aga on Euroopa Kohus selle vaidluse praeguseks lõpetanud ja selgitanud, et teenuste direktiivi III peatüki sätteid tuleb tõlgendada nii, et need on kohaldatavad ka olukorras, kus kõik asjasse puutuvad aspektid *piirduvad ühe liikmesriigiga*.⁵⁴ Seega selleks, et analüüsida sellise meetme, nagu on käsitlusele põhikohtuasjas, kooskõla teenuste direktiivi III peatüki sätetega, *ei* ole piiriülese elemendi olemasolu vajalik.

⁴⁹ See tegur osutus määravaks ka kohtuotsuses *Promoimpresa jt* (C-458/14 ja C-67/15, EU:C:2016:558, punkt 41). Vt ka „Teenuste direktiivi rakendamise käsiraamat“, punkt 6.1.1 (lk 24) (viidatud eespool 30. joonealuses märkuses).

⁵⁰ Ammendavuse huvides soovin lisada, et kui käesolevale kohtuasjale ei ole kohaldatav ei direktiiv 2014/23 ega teenuste direktiivi artiklid 9–13, on ametiasutused minu hinnangul kohustatud järgima ELi toimimise lepingu põhinorme üldiselt ja eriti diskrimineerimiskeelu põhimõtet (vt 14. juuli 2016. aasta kohtuotsus *Promoimpresa jt* (C-458/14 ja C-67/15, EU:C:2016:558, punkt 64 ja seal viidatud kohtupraktika)). Teisisõnu peaksid põhikohtuasjas käsitletava avaliku teenuse kontsessiooni andmise tingimused olema kooskõlas ELTL artikliga 49.

⁵¹ Vt muu hulgas 11. märtsi 2010. aasta kohtuotsus *Attanasio Group* (C-384/08, EU:C:2010:133, punkt 23).

⁵² Vt muu hulgas 22. detsembri 2010. aasta kohtuotsus *Omalet* (C-245/09, EU:C:2010:808, punkt 12 ja seal viidatud kohtupraktika).

⁵³ Vt seoses selle seisukohaga, et vastav nõue puudub, nt kohtujurist Szpunari ettepanek liidetud kohtuasjades *Trijber ja Harmsen* (C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:505, punktid 49–57).

⁵⁴ Vt 30. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus *X ja Visser* (C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, punkt 110). Teenuste osutamise vabadusega seoses see nii ei ole (vt nimetatud kohtuotsuse punkt 102).

60. Seega leian, et olukorras, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, on võimalik analüüsida meetme kooskõla teenuste direktiivi III peatüki sätetega, isegi kui tehakse kindlaks, et see meede puudutab puhtalt riigisisest olukorda, mille peavad kindlaks tegema riigisisised kohtud.⁵⁵

61. Teiseks soovin selgitada teenuste direktiivi artiklite 9–13 ja artikli 15 omavahelist suhet. Sellega seoses rõhutan, et selle direktiivi artikkel 9 keelab liikmesriikidel kasutada „autoriseerimiskeeme“, välja arvatud juhul, kui need on mittediskrimineerivad, põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega ning proportsionaalsed selle avaliku huvi eesmärgiga. Need kriteeriumid on esitatud teenuste direktiivi artikli 10 lõikes 2 ja sisalduvad ka selle direktiivi artikli 10 lõikes 4, mida Euroopa Kohus⁵⁶ on tõlgendanud nii, et autoriseerimiskeemid peavad üldiselt võimaldama teenusepakkujatel osutada oma teenuseid kogu riigi territooriumil, välja arvatud juhul, kui piiramine riigi territooriumi ühe osaga on mittediskrimineeriv, seda õigustab olulise avaliku huviga seotud põhjus ja see on proportsionaalne. Neile kolmele tingimusele viitab sõnaselgelt ka teenuste direktiivi artikli 15 lõige 3.

62. Teenuste direktiivi artiklid 9–13 puudutavad konkreetselt tingimusi, millele riigisisised autoriseerimiskeemid peavad vastama, samas kui selle direktiivi artikli 15 lõike 3 esemeks on üldisemalt teenusepakkujatele kehtestatud riigisiseste tingimuste, sh territoriaalsete ja koguseliste piirangute kooskõla selle direktiiviga. On aga selge, et neil erinevatel sätetel on teatud ühisosa. Tegelikult on Euroopa Kohus sisuliselt otsustanud, et „autoriseerimiskeem“, millega kehtestatakse majandustegevust alustada soovivatele teenuseosutajatele „territoriaalne piirang“ ja mis on vastuolus selle direktiivi artikli 15 lõikega 3, on vastuolus ka selle direktiivi artikli 10 lõikega 4⁵⁷ ning vastupidi.

63. Käesolevas kohtuasjas keskendusid pooled ja huvitatud isikud oma seisukohtades ja väidetes sellele, kas selline meede nagu on käsitlusel põhikohtuasjas on kooskõlas teenuste direktiivi artikli 15 lõikega 3. Järgnevates jaotistes keskendun seetõttu sellele, kas selline meede vastab nimetatud sätte tingimustele.

64. Sellega seoses viitan kõigepealt põhjustele, millele tuginedes leian, et nimetatud meede on „nõue“ kõnealuse direktiivi artikli 15 lõike 2 tähenduses, mis piirab asutamisevabadust (1). Seejärel analüüsin, kas selline piirang on i) mittediskrimineeriv, ii) põhjendatud „olulise avaliku huviga seotud põhjusega“ ja iii) proportsionaalne, lähtudes teenuste direktiivi artikli 15 lõikes 3 ette nähtud kolmest tingimusest. Selgitan, miks minu arvates on põhjust kahelda, et selline meede vastab „proportsionaalsuse“ tingimusele (2). Samuti kommenteerin asjaolu, mille kohaselt on kõnealustel kursustel üldist majandushuvi pakkuva teenuse tunnused (3).

1. Piirangu esinemine (artikli 15 lõige 2)

65. Selleks et hinnata sellise meetme, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, kooskõla teenuste direktiivi artikli 15 lõikes 3 sisalduvate kriteeriumidega, tuleb esmalt kindlaks teha, kas selline meede kuulub ühte „nõuete“ kategooriatest, mis on loetletud selle direktiivi artikli 15 lõikes 2,

⁵⁵ Vt selle kohta Euroopa Kohtu 1. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Trijber ja Harmsen (C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:641, punkt 41). Selles kohtuotsuses peeti piisavaks eelotsusetaotluse esitanud kohtu poolt eelotsusetaotluses esile toodud asjaolu, mille kohaselt võib asjasse puutuv kord takistada kõigil teenusepakkujatel sh teistest liikmesriikidest pärit teenusepakkujatel turule pääseda, et teha kindlaks, et eelotsuse küsimuste esemeks olevad olukorrad ei olnud puhtalt riigisisised.

⁵⁶ Vt 23. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, punkt 53).

⁵⁷ *Ibid.*, punkt 55 ja järgnevad.

tõlgendatuna koostoimes artikli 4 lõikega 7, mille kohaselt mis tahes „kohustus, keeld, tingimus või piirang, mis on kehtestatud liikmesriikide õigus- ja haldusnormidega või mis tuleneb kohtupraktikast“ loetakse „nõudeks“ teenuste direktiivi tähenduses.

66. Toimikus oleva teabe põhjal näib mulle, et AUDICA peamine kriitika põhikohtuasjas käsitlusel oleva meetme suhtes ei puuduta üksnes asjaolu, et kõnealuste teenuste osutamise lepingud tuleb sõlmida avaliku teenuse kontsessiooni alusel; pigem puudutab see peamiselt asjaolu, et *vaid üks* kontsessioonäär võib osutada kõnealuseid teenuseid *igas* varem piiritletud *viies* geograafilises piirkonnas üle kogu riigi territooriumi (välja arvatud Kataloonia ja Baskimaa).

67. Sellega seoses rõhutan, et teenuste direktiivi artikli 15 lõike 2 punktis a on sõnaselgelt kindlaks määratud, et „kvantitatiivsed või territoriaalsed piirangud“ on teatavas valdkonnas tegutsemise „nõuded“ direktiivi artikli 4 punkti 7 tähenduses, mistõttu on tegemist teenuseosutajate asutamisevabadust mõjutavate tingimustega.⁵⁸

68. Nagu selles sättes on ette nähtud, on selliste piirangutega eelkõige tegemist siis, kui riigisisese meetmega nähakse ette piirangud ettevõtjate arvule, kellel on lubatud konkreetsetes liikmesriigis (või liikmesriigi konkreetsetes piirkonnas) tegevuskohta omada (*kvantitatiivsed piirangud*), või kui nõutakse, et teenuseosutajad hoiaksid omavahel minimaalset geograafilist vahemaad (*territoriaalsed piirangud*).⁵⁹ Euroopa Kohus on selgitanud, et „territoriaalne piirang“ on olemas ka olukorras, kus riigisisised õigusaktid piiravad tegevusluba kui sellist teatud geograafilise piirkonnaga⁶⁰ või keelavad ettevõtluse teatud geograafilistes piirkondades.⁶¹

69. Käesoleval juhul viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus (ja kõik pooled ning huvitatud isikud on sellega nõus), et põhikohtuasjas käsitletava meetme kohaselt on Hispaania territoorium (välja arvatud Kataloonia ja Baskimaa) jagatud viieks piirkonnaks, kusjuures igas piirkonnas on vaid ühel ettevõtjal (avaliku teenuse kontsessiooni hanke edukaks tunnistatud pakkujal) lubatud korraldada liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja täiendõppe kursuseid.⁶² Sellel üksusel on ainukontroll selle piirkonna üle, mille suhtes tal on avaliku teenuse kontsessioon, samal ajal kui teistel teenuseosutajatel on tegelikult keelatud kõnealuseid teenuseid samas piirkonnas osutada.

70. Isegi kui selline meede, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, ei takista teenusepakkujal osalemast avaliku teenuse kontsessiooni hankemenetluses liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja täiendõppe kursuste korraldamiseks turul, piirab ta ometi seda, *mitu* teenusepakkujat saab seda õigust kasutada (üks igas varsemalt piiritletud geograafilises piirkonnas) ja *kus*.

71. Sellest tuleneb, et sellise meetme puhul on minu hinnangul tegemist nii kvantitatiivse kui ka territoriaalse piiranguga teenuste direktiivi artikli 15 lõike 2 punkti a tähenduses.⁶³ Seega piirab see asutamisevabadust ja on lubatav üksnes juhul, kui see vastab asjaomase direktiivi artikli 15 lõike 3 tingimustele, mida asun nüüd käsitlema.

⁵⁸ Vt 23. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, punkt 51).

⁵⁹ Vt ka artikli 15 lõike 2 punkt a ja selgitused, mis on toodud „Teenuste direktiivi rakendamise käsiraamatus“ (punkt 6.3.1, lk 33) (vt eespool 30. joonealuses märkuses toodud viide).

⁶⁰ Vt 23. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, punktid 48 ja 49).

⁶¹ Vt 30. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus X ja Visser (C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, punkt 131).

⁶² CNAE jt hinnangul on põhikohtuasja kontekstis tegelikult sama üksus olnud edukaks tunnistatud pakkuja kõigis viies piirkonnas.

⁶³ Minu arvates on võimalik, et põhikohtuasjas asjasse puutuvat meedet saab pidada ka „nõudeks, millega juurdepääs teenuste osutamise valdkonnale on teatavatele teenuseosutajatele reserveeritud selle teenuse olemuse tõttu“ (vt teenuste direktiivi artikli 15 lõike 2 punkt d), arvestades, et AUDICA väitel on see meede tegelikult suunatud sellele, et luua viis monopoli (üks igas piirkonnas).

2. *Tingimused, mida tuleb täita selleks, et piirang oleks lubatav (artikli 15 lõige 3)*

72. Teenuste direktiivi artikli 15 lõikes 3 on loetletud kolm tingimust, mis peavad olema täidetud selleks, et „piirang“ oleks lubatav. Nimelt on osutatud sättes nõutud, et see i) ei ole diskrimineeriv kodakondsuse alusel (artikli 15 lõike 3 punkt a), ii) on vajalik (see tähendab, põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega) (artikli 15 lõike 3 punkt b) ja iii) proportsionaalne (artikli 15 lõike 3 punkt c).

73. Küsimus, kas kaks esimest tingimust on täidetud, ei näi mulle käesoleval juhul kuigivõrd raskusi valmistavat.

74. Mulle on kõigepealt selge, et selline piirang, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, on kohaldatav, ilma et esineks diskrimineerimist kodakondsuse alusel (artikli 15 lõike 3 punkt a) (esimene tingimus).

75. Teiseks leian, et selline piirang on põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega teenuste direktiivi artikli 15 lõike 3 punkti b tähenduses tõlgendatuna koostoimes selle direktiivi artikli 4 lõikega 8 (teine tingimus).

76. Sellega seoses rõhutan, et põhjendus, mille Hispaania ametiasutused esitasid riigisisese kohtus seoses sellega, et nad lubasid igas kindlaks määratud geograafilises piirkonnas osutada kõnealuseid teenuseid vaid ühel üksusel, on see, et selline piirang on vajalik selleks, et tagada, et liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja täiendõppe kursused oleksid kättesaadavad kogu asjasse puutuva territooriumi ulatuses. Hispaania ametiasutuste väitel aitab selline meede nagu põhikohtuasjas seeläbi, et liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja täiendõppe kursustele võimaldatakse geograafilist ligipääsu, kaasa liiklusõigusrikkumisi teinud juhtide tõhusale koolitamisele. Seega üldiselt suurendab see liiklusohutust.

77. Teenuste direktiivi artikli 4 lõike 8 kohaselt tõlgendatuna koostoimes selle direktiivi põhjendusega 40 on „liiklusohutus“ üks olulise avaliku huviga seotud põhjustest, millega on võimalik põhjendada asutamisvabaduse piiranguid. Minu hinnangul vastab selline meede, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, mille eesmärk on parandada liiklusohutust, seetõttu selle direktiivi artikli 15 lõike 3 punktis b ette nähtud teisele tingimusele.

78. Oluliselt keerukam on küsimus, kas selline meede vastab kolmandale tingimusele (mis on ette nähtud teenuste direktiivi artikli 15 lõike 3 punktis c – proportsionaalsus). Sellega seoses tuletan meelde, et selleks, et vastata nimetatud nõudele, peavad täidetud olema kaks tingimust. Esiteks peab meede olema kohane, seega teenuste direktiivi artikli 15 lõike 3 punkti c sõnastuse kohaselt sobiv, et tagada seatud eesmärgi saavutamine. Teiseks ei tohi asjaomane meede minna eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale. Kui asjasse puutuva eesmärgi saavutamiseks on valida eri meetmete vahel, siis peavad valitud vahendid olema kõige vähem direktiiviga tagatud asutamisvabadust piiravad.⁶⁴

79. Nagu Euroopa Kohus on järjepidevalt leidnud, on lõppastmes meetme kirjeldatud kahele nõudele vastavuse kontrollimine eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne, sest nimetatud kohtul on ainsana pädevus hinnata põhikohtuasja asjaolusid.⁶⁵ Küll aga on Euroopa Kohus, kellel

⁶⁴ Vt Euroopa Kohtu 1. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Trijber ja Harmsen (C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:641, punkt 70 ja seal viidatud kohtupraktika).

⁶⁵ *Ibid.*, punkt 71.

tuleb anda tarvilik vastus eelotsusetaotluse esitanud kohtule, pädev andma põhikohtuasja toimiku ning talle esitatud kirjalike ja suuliste seisukohtade alusel juhiseid, mis võimaldavad liikmesriigi kohtul asja lahendada.⁶⁶

80. Seoses esimese tingimusega rõhutan, et varem on Euroopa Kohus leidnud, et meetmed, mis kujutavad endast territoriaalset piirangut, on *sobivad*, et tagada taotletava eesmärgi saavutamist, kui eesmärgiks on vastavus elanikkonna vajadustega, kogu territooriumi katmine või geograafiliselt eraldatud või muudel põhjustel ebasoodsate piirkondade arvesse võtmine.⁶⁷

81. Nimetatud kohtupraktika alusel nõustun CNAE jt-ga ning Hispaania valitsusega selles osas, et põhikohtuasjas käsitletava meetmega tagatakse, et asjasse puutuva territooriumi igas viies piirkonnas on vähemalt üks ettevõtja, kes vastutab selle tegevuse korraldamise eest, ning see aitab tagada, et sõidukijuhtidel oleks juurdepääs koolituskeskustele kogu asjaomasel territooriumil, sealhulgas ebasoodsas olukorras olevates või vähem atraktiivsetes piirkondades. Selline meede on seega sobiv, et saavutada taotletavat eesmärki (milleks on suurendada „liiklusohutust“, võimaldades juurdepääsu koolituskeskustele neile juhtidele, kes on kaotanud oma juhiloapunkte).

82. Küll aga pean möönma, et mis puudutab teist tingimust (st küsimust, kas selline meede, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, läheb *kaugemale sellest, mis on* taotletava eesmärgi saavutamiseks *vajalik*), siis tekivad mul mõningad kahtlused.

83. Nimelt on põhikohtuasja kontekstis kogu Hispaania territoorium, välja arvatud Kataloonia ja Baskimaa, jagatud vaid viieks piirkonnaks. Igas neist viiest piirkonnast võib olla vaid üks teenuseosutaja. See tähendab, et kokku võib kõnealuseid teenuseid osutada maksimaalselt viis teenuseosutajat.

84. Minu hinnangul on see teenuseosutajate arvu võrdlemisi märkimisväärne piiramine, samas kui ei ole selge, kuidas asjasse puutuva territooriumi jagamine *vaid* viieks (suureks) piirkonnaks on kõige vähem piirav viis saavutada koolituskeskuste asjakohane geograafiline jaotumine. Tõepoolest, kui puuduvad täiendavad tingimused, mis puudutavad muu hulgas kahe keskuse vahelist minimaalset või maksimaalset geograafilist vahemaad või rahvaarvust sõltuvat keskuste arvu, siis on minu arvates täiesti võimalik, et iga kontsessioonäär pakub kõnealuseid teenuseid üksnes neis talle eraldatud piirkonna osades, mis on kõige kasumlikumad, jättes kõrvale piirkonna vähem atraktiivsed osad.

85. Toimikust ja eelkõige AUDICA kirjalikest seisukohtadest saan aru, et tegelikult sisaldavad hankedokumendid ja tehniline kirjeldus (*cahier des charges*) selliseid täiendavaid tingimusi, mis puudutavad muu hulgas igas piirkonnas rajatavate keskuste arvu, mis sõltub rahvaarvust. Just see ja mitte niivõrd asjasse puutuva territooriumi jagamine viieks piirkonnaks ja sellele vastav teenusepakkujate arvu piirang takistab minu hinnangul ettevõtjatel koondamast oma tegevust üksnes atraktiivseks peetavatesse piirkondadesse sealse elanikkonna kasuks ja vähem atraktiivsete piirkondade elanike kahjuks, kelle juurdepääs neile teenustele on kehvem.⁶⁸

⁶⁶ *Ibid.*, punkt 55.

⁶⁷ Vt selle kohta 1. juuni 2010. aasta kohtuotsus Blanco Pérez ja Chao Gómez (C-570/07 ja C-571/07, EU:C:2010:300, punkt 70) ning 26. septembri 2013. aasta kohtuotsus Ottica New Line (C-539/11, EU:C:2013:591, punktid 36 ja 37), mis puudutavad optikakaupluste ja apteekide avamise territoriaalseid piiranguid. Vt ka 23. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, punkt 60), mis puudutab sarnaseid piiranguid seoses korstnapühkija kutsealal tegutsemisega.

⁶⁸ Vt analoogia alusel 1. juuni 2010. aasta kohtuotsus Blanco Pérez ja Chao Gómez (C-570/07 ja C-571/07, EU:C:2010:300, punkt 73).

86. Kokkuvõttes tundub mulle, et kui asjaomane territoorium oleks jagatud rohkemateks (väiksemateks) geograafilisteks piirkondadeks (üle viie), tagaks see mitte ainult piisava juurdepääsu liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja täiendõppe kursustele kogu asjaomasel territooriumil, vaid võimaldaks *ipso facto* ka suuremal arvul avaliku teenuse kontsessioonäridel osutada kõnealuseid teenuseid kogu kõnealusel territooriumil. Seega leian, et on olemas „vähem piiravad meetmed, millega saavutataks sama tulemus“ teenuste direktiivi artikli 15 lõike 3 punkti c tähenduses.

87. Eespool toodud kaalutlustest tulenevalt leian, et selline meede, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, ei vasta teenuste direktiivi artikli 15 lõikes 3 loetletud kolmandale tingimusele, kuivõrd see läheb taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale.

88. Minu hinnangul tuleks selline meede seetõttu tunnistada teenuste direktiivi nimetatud sättega vastuolus olevaks. Lähtudes kaalutlustest, mille olen toonud välja eespool käesoleva ettepaneku punktis 62, leian, et selline meede on vastuolus ka nimetatud direktiivi artikli 10 lõikega 4.

89. Olles küll jõudnud sellisele järeldusele, rõhutan, et minu hinnangul ei ole vajadust minna nii kaugemale, et väita, et kõnealuseid teenuseid *ei* tohiks osutada avaliku teenuse kontsessiooni alusel. Minu hinnangul on võimalik säilitada *põhimõttena* kohustus sõlmida asjasse puutuvad lepingud avaliku teenuse kontsessiooni alusel, võimaldades samal ajal rohkematel kontsessioonäridel kõnealuses tegevuses osaleda.

90. Konkreetsemalt leian, et vastupidi AUDICA väidetele ei pea kõnealuste teenuste osutamiseks kehtestatud õiguslik raamistik olema sarnane sellega, mis on olemas *juhilubade* esmase *saamise* kursuste jaoks, mille suhtes kehtib autoriseerimisskeem, aga mitte avaliku teenuse osutamise kontsessioon.

91. Sellega seoses kaldun nõustuma Hispaania valitsuse esitatud väidetega, millega soovitakse selgitada, miks neid kahte tegevust tuleks kohelda erinevalt. Hispaania valitsus väidab (minu hinnangul veenvalt), et *juhiloa saamise* kursused erinevad juhiloapunktide tagasisaamiseks korraldatavatest kursustest *kahe suhtes*: esiteks ei ole need suunatud liiklusrikkumisi toime pannud isikutele ja teiseks toimuvad need enne eksamit, mida korraldavad vahetult asjaomased ametiasutused, mis tähendab, et need ametiasutused saavad igal juhul kontrollida seda, kas juhiluba tuleks anda või mitte. Liiklusrikkumiste tõttu kaotatud juhiloapunktide tagasisaamiseks sarnast eksamit ei ole. Just seetõttu peavad ametiasutused kõnealuste kursuste korraldamist rohkemal määral kontrollima.

92. Lisaksin veel, et igal juhul on see, mil viisil korraldatakse liikmesriigis kahte *erinevat* teenust, minu hinnangul eelkõige seotud riigisiseste õigusaktide sidususega. See ei ole määrav seoses sellega, kas meede, mis puudutab vaid üht neist kahest teenusest, on teenuste direktiivi artikli 15 lõikes 3 ette nähtud tingimustega kooskõlas.

3. Konkreetne standard, mida kohaldatakse üldist majandushuvi pakkuvatele teenustele (artikli 15 lõige 4)

93. Lõpumärkusena sooviksin selgitada, miks asjaolu, et kõnealuste kursuste korraldamist võib kirjeldada kui üldist majandushuvi pakkuvat teenust ELTL artikli 14 ja artikli 106 lõike 2 tähenduses,⁶⁹ ei mõjuta minu hinnangul järeldust, mille ma olen just teinud sellise meetme, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, kooskõla kohta teenuste direktiivi artikli 15 lõikega 3.

94. Sellega seoses tuletan esiteks meelde, et teenuste direktiivi tähenduses võib teenuseid käsitada üldist majandushuvi pakkuvate teenustena üksnes juhul, kui neid osutatakse „avalikku huvi pakkuva eriülesande raames, mille teenuseosutajale on usaldanud asjaomane liikmesriik“.⁷⁰ Sellise „eriülesande“ olemasolu tõendamise koormis lasub liikmesriigil. Liikmesriikidel on tõepoolest laialdane kaalutusõigus määratleda üldist majandushuvi pakkuvate teenuste ulatus ja korraldus, võttes eelkõige arvesse nende riigi poliitilisi eesmärke.⁷¹

95. Teiseks rõhutan, et kui liikmesriigi kohus asub seisukohale, et vastavate kursuste läbiviimise puhul on tegemist üldist majandushuvi pakkuva teenusega, siis sellised teenused võivad kuuluda teenuste direktiivi artikli 15 lõike 4⁷² kohaldamisalasse, mistõttu sellise meetme, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, kooskõla liidu õigusega tuleks analüüsida, lähtudes selles sättes sisalduvast konkreetsest eeskirjast.

96. Nimetatud sättes on sisuliselt ette nähtud, et selle direktiivi artikli 15 lõikeid 1–3 kohaldatakse üldist majandushuvi pakkuvate teenuste valdkonna õigusaktide suhtes ainult sellises ulatuses, milles nimetatud lõigete kohaldamine ei takista juriidiliselt ega faktiliselt neile määratud konkreetse ülesande täitmist.⁷³

97. Euroopa Kohus on selgitanud, et selle sätte sõnastusest tuleneb, et üldist majandushuvi pakuvad teenused ei ole teenuste direktiivi artikli 15 kohaldamisalast automaatselt välja jäetud.⁷⁴ Aga samuti on ta leidnud, et kui kohaldamisele kuulub selle sätte neljas lõige, tuleb sama sätte kolme esimest lõiget käsitada nõnda, et nendega ei ole vastuolus, kui riigisisese meetmega kehtestatakse üldist majandushuvi pakkuvale teenusele piirang, kui see piirang on i) vajalik, et täita konkreetseid ülesandeid majandusliku toimetuleku tingimustes ja ii) nende ülesannete täitmisega proportsionaalne.⁷⁵

98. Mõistan esimest neist kahest tingimusest nii, et teenuste direktiivi artikli 15 lõigetes 1–3 sisalduvaid tingimusi ei peaks kohaldama, kui see takistab üldist majandushuvi pakkuva teenusena liigitatud ülesande teostamist majandusliku toimetuleku tingimustes.

⁶⁹ Nimetatud sättes on ette nähtud: üldist majandushuvi esindavad teenused „alluvad aluslepingute eeskirjadele [...] niivõrd, kuivõrd nimetatud eeskirjade kohaldamine juriidiliselt ega faktiliselt ei takista nendele määratud eriülesannete täitmist“.

⁷⁰ Vt teenuste direktiivi põhjendus 70.

⁷¹ *Ibid.* Teenuste direktiivi raamistikus kinnitatakse seda kaalutusõigust liidu seadusandja sama direktiivi artikli 1 lõike 3 teises lõigus, milles on öeldud, et see direktiiv ei mõjuta liikmesriikide vabadust määrata kooskõlas liidu õigusega kindlaks, milliseid teenuseid nad loevad üldist majandushuvi pakkuvateks teenusteks.

⁷² Vt käesoleva ettepaneku punkt 7.

⁷³ Vt ka teenuste direktiivi põhjendus 72.

⁷⁴ Vt 7. novembri 2018. aasta kohtuotsus komisjon vs. Ungari (C-171/17, EU:C:2018:881, punkt 62).

⁷⁵ Vt sellega seoses 23. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, punkt 73).

99. Käesoleval juhul peab juhul kui tuvastatakse, et asjaomaste kursuste läbiviimine on üldist majandushuvi pakkuv teenus, vastava hinnangu andma riigisisene kohus. Seega kaldun nõustuma Tšehhi valitsusega, et teenuste direktiivi artikli 15 lõigete 1–3 *in casu* kohaldamine *ei* takista põhikohtuasja kontekstis antud konkreetse ülesande täitmist.

100. Nagu olen viidanud eespool käesoleva ettepaneku punktis 86, leian, et asjasse puutuva territooriumi jagamine rohkemateks (väiksemateks) geograafilisteks piirkondadeks (mis toob potentsiaalselt kaasa vastavalt ka rohkem kontsessioonääre kogu asjasse puutuval territooriumil) on see, mis tegelikult aitaks kaasa kõnealuse teenuse osutamisele vähem atraktiivsetes piirkondades. See viib järelduseni, et territoriaalne jaotus ja kvantitatiivne piirang, mis on kehtestatud sellise meetmega nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, ei ole vajalik, et teostada konkreetset ülesannet majandusliku toimetuleku tingimustes; pigem vastupidi.

101. Eeltoodud kaalutlustest tulenevalt leian, et asjaolu, et põhikohtuasjas kõne all olevat tegevust võib iseloomustada kui üldist majandushuvi pakkuvat teenust *ei* peaks mingil viisil käesolevas asjas mõjutama teenuste direktiivi artikli 15 lõigete 1–3 kohaldamist.

V. Ettepanek

102. Kokkuvõttes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) eelotsuse küsimusele järgmiselt:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul

tuleb tõlgendada nii, et see hõlmab igakülgset liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja täiendõppe kursuste osutamist sõidukijuhtidele, kes on liikluseeskirjade rikkumise tõttu kaotanud juhiloapunkte.

2. Direktiivi 2006/123 artikli 15 lõiget 1, lõike 2 punkti a ja lõiget 3

tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus riigisisised õigusaktid, mille kohaselt: i) selliste kursuste korraldamine on ette nähtud avaliku teenuse kontsessioonina; ii) selle sätte suhtes on kehtestatud tingimus, et konkreetsetes geograafilises piirkonnas võib selliseid kursuseid korraldada vaid üks ettevõtja ja iii) teenuse osutajate koguarv ei ületa pädeva ametiasutuse poolt määratletud geograafiliste piirkondade arvu, olukorras, kus see õigusakt läheb liiklusohutuse eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale. Selle küsimuse peab lahendama liikmesriigi kohus.

3. Direktiivi 2006/123 artikli 15 lõiget 4

tuleb tõlgendada nii, et selle sättega ei ole vastuolus sellised riigisisised õigusaktid, mille kohaselt liigitatakse kursuste korraldamisega seotud ülesanded üldist majandushuvi pakkuva teenusega seotud ülesanneteks, niivõrd, kuivõrd ette nähtud piirang on nende ülesannete täitmiseks majandusliku toimetuleku tingimustes vajalik ning proportsionaalne. Vastava hinnangu peab andma eelotsusetaotluse esitanud kohus.