



# Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

19. jaanuar 2023\*

Eelotsusetaotlus – Direktiiv 2006/123/EÜ – Teenused siseturul – Artikli 2 lõike 2 punkt d – Esemeline kohaldamisala – Transpordivaldkonna teenused – Juhiloapunktide tagasisaamiseks läbiviidavate liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja järelõppe kursuste pakkumine – Avaliku teenuse kontsessioon – Artikkel 15 – Nõuded – Territooriumi jagamine viieks osaks – Asjaomasele tegevusalale juurdepääsu kvantitatiivne ja territoriaalne piirang – Ülekaaluka üldise huviga seotud põhjus – Põhjendatus – Liiklusohutus – Proportsionaalsus – Üldist majandushuvi pakkuv teenus

Kohtuasjas C-292/21,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) 6. aprilli 2021. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 7. mail 2021, menetluses

**Administración General del Estado,**

**Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE),**

**UTE CNAE-ITT-FORMASTER-ECT**

*versus*

**Asociación para la Defensa de los Intereses Comunes de las Autoescuelas (Audica),**

**Ministerio Fiscal,**

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja president K. Jürimäe ning kohtunikud M. Safjan, N. Piçarra, N. Jääskinen (ettekandja) ja M. Gavalec,

kohtujurist: N. Emiliou,

kohtusekretär: vanemametnik M. Ferreira,

arvestades kirjalikku menetlust ja 1. juuni 2022. aasta kohtuistungil esitatut,

\* Kohtumenetluse keel: hispaania.

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE) ja UTE CNAE-ITT-FORMASTER-ECT, esindajad: *abogados* A. Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz ja J. Machado Cologan ning *procurador* A. R. de Palma Villalón,
- Asociación para la Defensa de los Intereses Comunes de las Autoescuelas (Audica), esindajad: *abogados* J. Cremades García, S. Rodríguez Bajón ja A. Ruiz Ojeda,
- Hispaania valitsus, esindajad: I. Herranz Elizalde ja S. Jiménez García,
- Tšehhi valitsus, esindajad: M. Smolek ja J. Vlácil,
- Madalmaade valitsus, esindajad: M. K. Bulterman, H. S. Gijzen ja J. Langer,
- Euroopa Komisjon, esindajad: L. Armati, É. Gippini Fournier, M. Mataija ja P. Němečková,

olles 15. septembri 2022. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

#### **otsuse**

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul (ELT 2006, L 376, lk 36) tõlgendamist.
- 2 Taotlus on esitatud kohtuvaidluses ühelt poolt Administración General del Estado (Hispaania keskvalitsus) (edaspidi „keskvalitsus“), Confederación Nacional de Autoescuelase (CNAE) ja CNAE-ITT-FORMASTER-ECT moodustatud ettevõtjate ajutise ühenduse (UTE) (edaspidi koos „CNAE“) ning teiselt poolt Ministerio fiscal (Hispaania prokuratuur) ja Asociación para la Defensa de los Intereses Comunes de las Autoescuelas (Audica) vahel seoses küsimusega, millist õiguskorda tuleb kohaldada juhiloapunktide tagasisaamiseks läbiviidavate liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja järelõppe kursuste pakkumisele.

## Õiguslik raamistik

### *Liidu õigus*

#### *Direktiiv 2006/123*

3 Direktiivi 2006/123 põhjendustes 33, 40 ja 70 on märgitud:

„(33) Teenused, mida käesolev direktiiv hõlmab, on seotud paljude erinevate pidevalt muutuvate tegevustega [...]. Samuti on hõlmatud teenused, mida osutatakse nii ettevõtjatele kui tarbijatele, näiteks [...] arhitektide teenused; hulgikaubandus; messide korraldamine; autorent ja reisibürood. [...] Sellisteks tegevusteks võivad olla teenuseosutaja ja teenuse kasutaja lähedal asumist eeldavad teenused, teenuseosutaja või teenuse kasutaja reisimist eeldavad teenused või kaugteenused, sealhulgas Interneti kaudu osutatavad teenused.

[...]

(40) „Olulise avaliku huviga seotud põhjuste“ mõistet, millele viidatakse käesoleva direktiivi teatavates sätetes, on Euroopa Kohus seoses [ELTL] artiklitega 43 ja 49 oma kohtupraktikas kujundanud ning see võib ka edaspidi muutuda. Euroopa Kohtu kohtupraktikaga tunnustatud mõiste hõlmab vähemalt järgmiseid valdkondi: [...] liiklusohutus [...].

[...]

(70) Käesoleva direktiivi tähenduses ja ilma, et see piiraks [EÜ] artikli 16 kohaldamist, võib teenuseid käsitada üldist majandushuvi pakkuvate teenustena üksnes juhul, kui neid osutatakse avalikku huvi pakkuva eriülesande raames, mille teenuseosutajale on usaldanud asjaomane liikmesriik. Ülesanne tuleks määrata ühe või enama õigusaktiga, mille vormi üle otsustab asjaomane liikmesriik ise ja millega tuleks täpsustada eriülesande täpne olemus.“

4 Direktiivi artiklis 2 on ette nähtud:

„1. Käesolevat direktiivi kohaldatakse liikmesriikides asutatud teenuseosutajate poolt osutatavate teenuste suhtes.

2. Käesolevat direktiivi ei kohaldata järgmiste tegevusalade suhtes:

a) mittemajanduslikel kaalutlustel osutatavad üldhuviteenused;

[...]

d) transpordi valdkonna teenused, sealhulgas sadamateenused, mis kuuluvad [EÜ] V jaotise reguleerimisalasse;

[...]“.

5 Direktiivi artiklis 4 on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

1) „teenus“ – [EÜ] artiklis 50 osutatud mis tahes iseseisev majandustegevus, mida tavaliselt osutatakse tasu eest;

[...]

5) „asutamine“ – [EÜ] artiklis 43 osutatud majandustegevuse tegelik teostamine teenuseosutaja poolt määramata ajavahemiku jooksul ja püsiva infrastruktuuri abil, mille kaudu teenuste osutamine tegelikult toimub;

[...]

8) „olulise avaliku huviga seotud põhjus“ – Euroopa Kohtu kohtupraktikaga tunnustatud mõiste, mis hõlmab järgmisi valdkondi: [...] avalik ohutus [...];

[...]“.

6 Direktiivi 2006/123 III peatüki pealkiri on „Teenuseosutajate asutamisevabadus“. Direktiivi artiklid 9–13 kuuluvad selle peatüki 1. jakku „Autoriseerimine“.

7 Direktiivi artiklis 9 „Autoriseerimisskeemid“ on sätestatud:

„1. Liikmesriigid võivad teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu või selles valdkonnas tegutsemise suhtes kohaldada autoriseerimisskeemi ainult siis, kui on täidetud järgmised tingimused:

a) autoriseerimisskeem ei diskrimineeri asjaomast teenuseosutajat;

b) vajadus autoriseerimisskeemi järele on põhjendatud olulise avaliku huviga seotud põhjusega;

c) taotletavat eesmärki ei ole võimalik saavutada vähem piirava meetmega, eelkõige põhjusel, et tagantjärele tehtav kontroll toimuks liiga hilja selleks, et olla tõeliselt tõhus.

[...]

3. Käesolevat jagu ei kohaldata autoriseerimisskeemide nende aspektide suhtes, mis on otseselt või kaudselt hõlmatud muude ühenduse õigusaktidega.“

8 Sama direktiivi artikkel 15 kuulub III peatüki 2. jakku „Keelatud või hindamisele kuuluvad nõuded“. See artikkel käsitleb nõudeid, mida liikmesriikidel tuleb hinnata, ja selles 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 selliselt, 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;

[...]

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.

[...]“.

#### *Direktiiv 2014/23/EL*

9 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiviga 2014/23/EL kontsessioonilepingute sõlmimise kohta (ELT 2014, L 94, lk 1) kehtestatakse artikli 1 lõike 1 kohaselt eeskirjad avaliku sektori ja võrgustiku sektori hankijate korraldatavate hankemenetluste kohta selliste kontsessioonide andmiseks, mille maksumus ületab artiklis 8 sätestatud piirmäära.

10 Direktiivi artiklis 5 on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

1) „kontsessioon“ – ehitustööde või teenuste kontsessioon, nagu see on määratletud punktides a ja b:

[...]

b) „teenuste kontsessioon“ – kirjalik rahaliste huvidega seotud leping, millega üks või mitu avaliku sektori hankijat või võrgustiku sektori hankijat usaldavad teenuste (välja arvatud punktis a osutatud ehitustööde tegemise) 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.

[...]“.

- 11 Sama direktiivi artiklis 8 on määratud kindlaks kontsessiooni eeldatava maksumuse arvutamise piirmäär ja meetodid. Vastavalt osutatud direktiivi artikli lõikele 1 kohaldatakse seda direktiivi kontsessioonide suhtes, mille maksumus on vähemalt 5 186 000 eurot.
- 12 Vastavalt direktiivi 2014/23 artikli 51 lõikele 1 pidid liikmesriigid jõustama kõnealuse direktiivi täitmiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 18. aprilliks 2016.
- 13 Nimetatud direktiivi artikli 54 teisest lõigust nähtub, et seda direktiivi ei kohaldata selliste kontsessioonide andmise suhtes, mille pakkumus on esitatud või mis on antud enne 17. aprilli 2014.

### ***Hispaania õigus***

- 14 Direktiiv 2006/123 võeti Hispaania õigusesse üle 23. novembri 2009. aasta seadusega 17/2009 teenuste valdkonnas tegevuse alustamise ja tegutsemise vabaduse kohta (Ley 17/2009 sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio) (BOE nr 283, 24.11.2009, lk 99570). Selle seaduse artiklis 3 on „teenus“ määratletud kui „[EÜ] artiklis 50 osutatud mis tahes iseseisev majandustegevus, mida tavaliselt osutatakse tasu eest“. Lisaks nähtub selle seaduse artiklist 5, et teenuste osutamise valdkonnas tegevuse alustamiseks võib kehtestada loanõude, kui on täidetud kolm tingimust: mittediskrimineerimine, vajalikkus ja proportsionaalsus.
- 15 19. juuli 2005. aasta seaduse 17/2005, millega reguleeritakse juhilube, punktidega juhtimisõigust 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) (BOE nr 172, 20.7.2005, lk 25781), kohaselt sõlmitakse juhiloapunktide tagasisaamiseks läbiviidavate liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja järelõppe kursuste korraldamiseks avaliku teenuse kontsessioonileping.
- 16 28. juuli 2005. aasta määrusega INT/2596/2005 liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja järelõppe 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) (BOE nr 190, 10.8.2005, lk 28083) rakendatakse käesoleva kohtuotsuse eelmises punktis osutatud seadust. Selle määruse punktis 12 on sätestatud, et kontroll ja järelevalve liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja järelõppe kursuste üle toimub vastavalt halduskontsessioonilepingus ette nähtud tehnilisele eeskirjale. Siiski on punktis 12 täpsustatud, et Dirección General de Tráfico (Hispaania liiklusamet) võib kas otse või oma talituste kaudu kontrollida juhiloapunktide osalise tagasisaamise või juhtimisõiguse taastamise kursusi ning teha järelevalvet nende keskuste üle, kus kursusi läbi viiakse.

### **Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus**

- 17 Liiklusamet kuulutas välja hankemenetluse „Juhiloapunktide tagasisaamiseks läbiviidavate liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja järelõppe kursuste korraldamine: viis osa“. Hange puudutas kursusi, mida sõidukijuhid pidid läbima, et saada tagasi liiklussüütegude tagajärjel kaotatud juhiloapunktid.

- 18 Hankemenetluse esemeks olev leping oli ette nähtud avaliku teenuse kontsessioonilepinguna. Selleks oli kogu riigi territoorium – välja arvatud Kataloonia ja Baskimaa – jagatud viieks piirkonnaks, millest igäuks vastas ühele viiest sama hankemenetluse osast. Menetluse lõppedes oli iga hankeosa edukaks tunnistatud pakkuja ainus üksus, kellel oli õigus vastavas geograafilises piirkonnas liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja järelõppe kursusi korraldada.
- 19 Audica vaidlustas asjaomase hanketeate Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractualeses (üleriigiline hankevaidluste halduskohus, Hispaania), väites, et nimetatud liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja järelõppe kursuste korraldamine avaliku teenuse kontsessioonilepingute alusel on vastuolus teenuste osutamise vabadusega.
- 20 Üleriigiline hankevaidluste halduskohus jättis 23. jaanuari 2015. aasta otsusega Audica kaebuse rahuldamata. Seejärel esitas viimane selle otsuse peale kaebuse Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacionalile (üleriigilise kohtu halduskolleegium, Hispaania).
- 21 Vastustajana osalesid menetluses keskvalitsus ja CNAE, kuivõrd CNAE oli võtnud asjaomasest hankemenetlusest osa, ning prokuratuur astus menetlusse Audica nõuete toetuseks.
- 22 See kohus rahuldab 28. novembri 2018. aasta otsusega kaebuse, tühistades nii üleriigilise hankevaidluste halduskohtu 23. jaanuari 2015. aasta otsuse kui ka põhikohtuasjas käsitletava hanketeate. Nimetatud kohus leidis, et kuigi juhiloapunktide tagasisaamiseks läbiviidavate liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja järelõppe kursused kujutavad endast üldist majandushuvi pakkuvat teenust ELTL artikli 14 tähenduses, on avaliku teenuse kontsessiooni andmise kohustus ebaproportsionaalne ning see ei saa olla põhjendatud. Eelkõige on olemas muid vahendeid, mille abil oleks võimalik saavutada sama tulemus, piiramata konkurentsi teenuseosutajate vahel, kes võivad asjaomasel tegevusalal tegutseda.
- 23 Keskvalitsus ja CNAE esitasid selle kohtuotsuse peale kassatsioonkaebuse Tribunal Supremole (Hispaania kõrgeim kohus), kes on eelotsusetaotluse esitanud kohus.
- 24 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on kahtlusi selle kohta – mida väljendas selle kohtu menetluses ka prokuratuur –, kas juhiloapunktide tagasisaamiseks läbiviidavate liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja järelõppe kursuste korraldamiseks avaliku teenuse kontsessioonilepingu sõlmimine on eelkõige direktiiviga 2006/123 kooskõlas. Siiski leiab see kohus, et asjakohatud ei ole keskvalitsuse argumendid, mille kohaselt ei ole autokoolide pakutavat esmaõpet ning liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja järelõppe kursusi võimalik tarvilikult võrrelda. Nende kaht liiki kursuste vahel on kvalitatiivne erinevus. Erinevalt liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja järelõppe kursustest ei ole esmaõpe suunatud isikutele, kes on rikkunud liikluseeskirju. Lisaks on juhiloa saamiseks vaja edukalt läbida eksam, mida autokoolid ise läbi ei vii.
- 25 Asjaomane kohus täpsustab, et kehtivate Hispaania õigusnormide kohaselt nõutakse autokoolidelt üksnes tegevusluba. Niisugune halduskontroll ei piira aga juurdepääsu asjaomasele tegevusalale ega autokoolide arvu. Seega, kui esmaõpet saaks käsitada liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja järelõppe kursustele analoogsena, siis võiks tõstatada küsimuse, miks ei näinud Hispaania seadusandja ette, et nimetatud kursusi pakutakse pelgalt tegevusloa korra kohaselt, selle asemel, et kvalifitseerida see avalikuks teenuseks, mida tuleb pakkuda kontsessiooni alusel.

- 26 Neil asjaoludel otsustas Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas direktiiviga [2006/123] või vajaduse korral Euroopa Liidu õiguse teiste sätete või põhimõtetega on kooskõlas riigisisene õigusnorm, mille kohaselt tuleb juhiloapunktide tagasisaamiseks läbiviidavate liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja järelõppe kursuste korraldamiseks sõlmida avaliku teenuse kontsessioonileping?“

### **Eelotsuse küsimuse analüüs**

- 27 Oma küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas liidu õigust ja eelkõige direktiivi 2006/123 artiklit 15 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisese õigusnormid, mille kohaselt tuleb juhiloapunktide tagasisaamiseks läbiviidavate liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja järelõppe kursuste korraldamiseks sõlmida avaliku teenuse kontsessioonileping.
- 28 Sellele küsimusele tarviliku vastuse andmiseks tuleb esimesena kontrollida, kas juhiloapunktide tagasisaamiseks läbiviidavate liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja järelõppe kursuste pakkumine kuulub direktiivi 2006/123 esemelisse kohaldamisalasse.
- 29 Sellega seoses tuleb kõigepealt meelde tuletada, et direktiivi 2006/123 kohaldatakse teenuseosutaja suhtes, kes on asutatud mõnes liikmesriigis. Direktiivi artikli 4 punktis 1 on täpsustatud, et direktiivi tähenduses on „teenus“ mis tahes iseseisev majandustegevus, mida tavaliselt osutatakse tasu eest.
- 30 Käesoleval juhul tuleb sarnaselt eelotsusetaotluse esitanud kohtuga asuda seisukohale, et juhiloapunktide tagasisaamiseks läbiviidavate liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja järelõppe kursuste pakkumine kontsessiooni alusel kuulub selle mõiste „teenus“ alla, kuna kontsessioonileping võimaldab kontsessionääril asjaomaseid kursusi tasu eest pakkuda. Samuti on see tegevus seotud püsiva tegevuskohaga, kus teenust tegelikult osutatakse.
- 31 Vastavalt mõiste „asutamine“ määratlusele, mis on esitatud direktiivi 2006/123 artikli 4 punktis 5 – ja nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 23 sisuliselt märkis –, kuulub kõnealune tegevus asjaomase direktiivi asutamisevabadust käsitlevate sätete kohaldamisalasse.
- 32 Seejärel tuleb märkida, et vastavalt direktiivi 2006/123 artikli 2 lõike 2 punktile d ei kuulu selle direktiivi esemelisse kohaldamisalasse transpordi valdkonna teenused, kusjuures ELTL artikli 58 lõike 1 kohaselt reguleerib transporditeenuste osutamise vabadust konkreetselt EL toimimise lepingu VI jaotis.
- 33 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei hõlma mõiste „transpordi valdkonna teenus“ mitte ainult füüsilisi toiminguid, mis tehakse transpordivahendi abil inimeste või kauba viimiseks ühest kohast teise sõiduki, õhusõiduki või veesõiduki abil, vaid ka kõiki muid sellise toiminguga olemuslikult seotud teenuseid (vt selle kohta 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, punkt 41, ja 15. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Grupo Itevelesa jt, C-168/14, EU:C:2015:685, punkt 46).



- 34 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 31 märkis, tuleb seega eristada ühelt poolt teenuseid, mis on olemuslikult seotud füüsilise toiminguga, mis seisneb transpordivahendi abil inimeste või kauba viimises ühest kohast teise, ja teiselt poolt teenuseid, mis kuuluvad selle direktiivi kohaldamisalasse, kuna nende esmane eesmärk ei ole isikute või kaupade viimine ühest kohast teise.
- 35 Selleks et nendel vahet teha, tuleb arvesse võtta asjaomase teenuse peamist eesmärki (vt selle kohta 1. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus *Trijber ja Harmsen*, C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:641, punkt 51).
- 36 Seega kuuluvad direktiivi 2006/123 põhjenduse 33 kohaselt selle direktiivi kohaldamisalasse eelkõige autorent, reisibürood ja tarbijatele turismi valdkonnas osutatavad teenused, sealhulgas reisi juhtide tegevus.
- 37 Lisaks nähtub teenuste direktiivi rakendamise käsiraamatu punktist 2.1.2, et direktiivi 2006/123 artikli 2 lõike 2 punktis d sätestatud erand ei peaks laienema muu hulgas autokoolidele.
- 38 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 34 märkis, on juhiloapunktide tagasisaamiseks läbiviidavate liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja järelõppe kursuste nagu ka käesoleva kohtuotsuse eelmises punktis nimetatud autokoolide teenuste peamine eesmärk õpetada teenusesaajale ettevaatlikku ja vastutustundlikku sõidukijuhtimist, mitte teda vedada.
- 39 Vastab tõele, nagu rõhutas eelkõige Madalmaade valitsus, et Euroopa Kohus on otsustanud, et sõidukite tehnoulevaatus on direktiivi 2006/123 artikli 2 lõike 2 punktis d sätestatud erandiga hõlmatud (15. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus *Grupo Itevelesa jt*, C-168/14, EU:C:2015:685, punkt 54).
- 40 See tegevus kujutab endast siiski transportimise põhitegevuse jaoks vajalikku eeltingimust. Erinevalt tegevusest, mis toimub otseselt teatavat sõidukit kui transpordivahendit kasutades, määravad juhiloa omandamist või säilitamist reguleerivad õigusnormid siiski kindlaks tingimused, mille alusel võib isik teatavat liiki sõidukit juhtida ja on seega iseenesest seotud pigem isiku kui mootorsõiduki endaga.
- 41 Seega tuleb järeldada, et juhiloapunktide tagasisaamiseks läbiviidavate liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja järelõppe kursuste pakkumine ei saa kuuluda direktiivi 2006/123 artikli 2 lõike 2 punktis d sätestatud erandi alla.
- 42 Teisena tuleb kontrollida, kas mõni muu liidu õigusakt nagu direktiiv 2014/23, mille kohaldatavuse üle põhikohtuasja pooled kohtuistungil vaidlesid, mõjutab direktiivi 2006/123 kohaldatavust sellistel asjaoludel, nagu on põhikohtuasjas.
- 43 Nimelt, vastavalt direktiivi 2006/123 artikli 9 lõikele 3 ei kohaldata selle artikleid 9–13 autoriseerimiskeemide nende aspektide suhtes, mis on otseselt või kaudselt hõlmatud muude liidu õigusaktidega nagu direktiiv 2014/23.
- 44 Viimati nimetatud direktiivi kohaldamine eeldab aga, et täidetud on mitu kumulatiivset tingimust.
- 45 Mis puudutab kõigepealt direktiivi 2014/23 esemelist kohaldamisala, siis vastavalt selle direktiivi artikli 1 lõikele 1 peab asjaomast teenust pakkuma kontsessiooni vormis, ning „teenuste kontsessioon“ on nimetatud direktiivi artikli 5 punkti 1 alapunktis b 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“.

- 46 Käesoleval juhul nähtub Euroopa Kohtu kasutada olevast toimikust, et juhiloapunktide tagasisaamiseks läbiviidavate liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja järelõppe kursusi tuleb pakkuda avaliku teenuse kontsessiooni alusel, mis puudutab teatavat geograafilist piirkonda ja selles piirkonnas konkreetse teenuse osutamist. Lisaks on sellise kontsessiooni eesmärk anda hankijale kuuluv vastavate kursuste pakkumise õigus üle igale kontsessioonäärile. Seega tuleb asuda seisukohale, et põhikohtuasjas kõne all olevad avalike teenuste kontsessioonid kuuluvad direktiivi 2014/23 esemelisse kohaldamisalasse.
- 47 Mis puudutab seejärel direktiivi 2014/23 ajalist kohaldatavust, siis nähtub selle artikli 54 teisest lõigust, et asjaomase kontsessiooni kohta peab olema esitatud pakkumus või kontsessioon peab olema antud pärast 17. aprilli 2014.
- 48 Tuleb aga märkida, et CNAE ja Hispaania valitsuse väitel esitati põhikohtuasjas kõne all olevate kontsessioonide pakkumus enne 18. aprilli 2016, mis on direktiivi 2014/23 artikli 51 lõike 1 kohaselt kuupäev, mil lõppes selle direktiivi riigisisesse õigusse ülevõtmise tähtaeg. Kõnealune pakkumus esitati seega kuupäeval, mil varem kehtinud riigisisene õiguskord oli veel jõus ja mil seda direktiivi ei olnud riigisisesse õigusse üle võetud.
- 49 Selles osas on Euroopa Kohus otsustanud kohtuasjas, kus üks pakkumus kõrvaldati hankemenetlusest enne asjaomase direktiivi ülevõtmise tähtaja lõppemist ja enne selle direktiivi riigisisesse õigusse ülevõtmist, et selle direktiivi kohaldamine oleks vastuolus õiguskindluse põhimõttega, kuna otsus, mille osas väidetakse, et sellega on liidu õigust rikutud, tehti enne vastavat kuupäeva (15. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus Hochtief ja Linde-Kca-Dresden, C-138/08, EU:C:2009:627, punktid 28 ja 29 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 50 Neil asjaoludel näib – kui eelotsusetaotluse esitanud kohtu läbiviidava kontrolli tulemusel ei ilmne vastupidist –, et direktiiv 2014/23 ei ole põhikohtuasjas ajaliselt kohaldatav, kuna põhikohtuasjas kõne all olevate kontsessioonide pakkumus näib olevat tehtud enne selle direktiivi ülevõtmise tähtaja lõppemist ja kuna seda direktiivi ei olnud veel Hispaania õigusse üle võetud.
- 51 Viimaks tuleb täpsustada, et isegi kui eeldada, et direktiiv 2014/23 on põhikohtuasjas ajaliselt kohaldatav, on veel vajalik, et asjaomase kontsessioonilepingu maksumus oleks selle direktiivi artikli 8 lõike 1 kohaselt vähemalt 5 186 000 eurot.
- 52 Kuigi lõppkokkuvõttes on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne kontrollida, kas see tingimus on käesoleval juhul täidetud, tuleb märkida, et CNAE, Hispaania valitsuse ja Euroopa Komisjoni kohtuistungil esitatud andmete põhjal näib põhikohtuasjas käsitletava lepingu maksumus olevat sellest summast väiksem.
- 53 Seega tuleb lähtuda eeldusest, et direktiiv 2014/23 ei ole põhikohtuasja asjaoludele kohaldatav. Sellest järeldub, et direktiivi 2006/123 III peatükk on kohaldatav isegi siis, kui – nagu käesoleval juhul – tegemist on puhtalt riigisisese olukorraga, kus kõik asjasse puutuvad asjaolud leiavad aset ainult ühes liikmesriigis (vt selle kohta 22. septembri 2020. aasta kohtuotsus Cali Apartments, C-724/18 ja C-727/18, EU:C:2020:743, punktid 55 ja 56).

- 54 Seega tuleb kolmandana analüüsida seda, kas direktiivi 2006/123 artikliga 15 on kooskõlas liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt tuleb juhiloapunktide tagasisaamiseks läbiviidavate liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja järelõppe kursuste korraldamiseks sõlmida avaliku teenuse kontsessioonileping.
- 55 Artikkel, mis asub direktiivi III peatükis, käsitleb liikmesriigi õigussüsteemist tulenevaid nõudeid, mida see liikmesriik peab hindama. Seega tuleb kõigepealt kindlaks teha, kas kõnealused õigusnormid kuuluvad mõnda asjaomasest artiklist nimetatud nõuete kategooriasse.
- 56 Käesoleval juhul nähtub eelotsusetaotlusest, et põhikohtuasjas kõne all olevate õigusnormide kohaselt on ainult ühel kontsessioonääril lubatud pakkuda juhiloapunktide tagasisaamiseks läbiviidavate liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja järelõppe kursusi kogu liikmesriigi territooriumil kõigis varem kindlaks määratud viies geograafilises piirkonnas, välja arvatud Kataloonia ja Baskimaa. Pärast kontsessioonilepingu sõlmimist on kontsessioonääril ainukontroll selle piirkonna üle, millega seoses talle kuulub avalike teenuste kontsessioon, kuivõrd ühelgi teisel teenuseosutajal ei ole õigust selles piirkonnas vastavaid teenuseid osutada.
- 57 Direktiivi 2006/123 artikli 15 lõikest 1 ja lõike 2 punktist a nähtub aga, et teenuste osutamise kvantitatiivsed või territoriaalsed piirangud kujutavad endast nõudeid selle direktiivi tähenduses, kui nendega kehtestatakse piirangud eelkõige sellele, kui palju ettevõtjaid võib konkreetses liikmesriigis olla asutatud, või piirangud, mille eesmärk on kinni pidada teenuseosutajate vahelisest minimaalsest geograafilisest vahemaast.
- 58 Võttes arvesse asjaomaste riigisiseste õigusnormide kirjeldust, millele on viidatud käesoleva kohtuotsuse punktis 56 tuleb asuda seisukohale, et see kujutab endast nii kvantitatiivset kui ka territoriaalset piirangut direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 2 punkti a tähenduses.
- 59 Selline asutamisevabaduse piirang on lubatud vaid juhul, kui see on kooskõlas direktiivi artikli 15 lõikes 3 sätestatud tingimustega. See peab olema mittediskrimineeriv, vajalik ja proportsionaalne.
- 60 Mis puudutab esiteks direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 3 punktis a sätestatud diskrimineerimiskeelu tingimust, siis piisab, kui märkida – nagu on teinud kõik seisukohti esitanud pooled –, et asjaomased riigisisest õigusnormid on ilma diskrimineerimata kohaldatavad kõikidele teenuseosutajatele, kes soovivad põhikohtuasjas kõne all olevat teenust osutada.
- 61 Mis puudutab teiseks küsimust, kas see meede on põhjendatud ülekaaluka üldise huviga direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 3 punkti b tähenduses, siis nähtub eelotsusetaotlusest, et see meede on mõeldud liiklusohutuse parandamiseks, lihtsustades õppekeskuste kättesaadavust sõidukijuhtidele, kes on oma juhiloa punkte kaotanud. Vastavalt direktiivi 2006/123 artikli 4 lõikele 8 koostoimes selle direktiivi põhjendusega 40 ning arvestades Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikat, on „liiklusohutus“ üks ülekaaluka üldise huviga seotud põhjustest, millega võivad asutamisevabaduse piirangud olla põhjendatud (vt sellega seoses 15. oktoober 2015. aasta kohtuotsus Grupo Itevelesa jt, C-168/14, EU:C:2015:685, punkt 74 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 62 Mis kolmandaks puudutab küsimust, kas selline meede on taotletava üldise huvi eesmärgiga direktiivi 2006/123 artikli 15 lõike 3 punkti c tähenduses proportsionaalne, siis tuleb märkida, et asutamisevabadust piirav liikmesriigi meede, millel on üldisest huvist lähtuv eesmärk, saab olla

lubatud üksnes tingimusel, et see on selle eesmärgi saavutamiseks sobiv ega lähe kaugemale sellest, kui on vajalik vastava eesmärgi saavutamiseks (vt analoogia alusel 1. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus *Trijber ja Harmsen*, C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:641, punkt 70).

- 63 Lõppastmes on asjaomase meetme vastavuse kontrollimine neile kahele nõudele eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne, sest nimetatud kohtul on ainsana pädevus hinnata põhikohtuasja asjaolusid. Küll aga on Euroopa Kohus, kellele tuleb anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarvilik vastus, pädev andma põhikohtuasja toimiku ning talle esitatud kirjalike ja suuliste seisukohtade alusel juhiseid, mis võimaldavad liikmesriigi kohtul asja lahendada (vt selle kohta 1. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus *Trijber ja Harmsen*, C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:641, punkt 71 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 64 Mis puudutab ühelt poolt meetme sobivust liiklusohutuse parandamise eesmärgi saavutamiseks, siis nähtub Euroopa Kohtule esitatud andmetest, et põhikohtuasjas kõne all oleva meetme eesmärk on tagada, et kogu asjaomasel territooriumil oleks igäühes neis viies piirkonnas vähemalt üks ettevõtja, kes on vastava tegevuse läbiviimise eest vastutav.
- 65 Niisugune meede näib olevat taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv, kuna selle eesmärk on tagada sõidukijuhtidele õppekeskuste kättesaadavus kogu asjaomasel territooriumil, sealhulgas geograafiliselt eraldatud või vähem atraktiivsetel aladel (vt analoogia alusel 10. märtsi 2009. aasta kohtuotsus *Hartlauer*, C-169/07, EU:C:2009:141, punktid 51 ja 52, ning 1. juuni 2010. aasta kohtuotsus *Blanco Pérez ja Chao Gómez*, C-570/07 ja C-571/07, EU:C:2010:300, punkt 70).
- 66 Mis puudutab teiselt poolt küsimust, kas põhikohtuasjas kõne all olev meede läheb kaugemale sellest, mis on taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik, siis tuleb märkida, et see meede kujutab endast asutamisevabaduse olulist piirangut, kuna sellega nähakse ette asjaomase territooriumi jagamine viieks suureks piirkonnaks, millest igäühes on ainult ühel teenuseosutajal lubatud asjaomast teenust osutada.
- 67 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 84–86 aga märkis, näib olevat vähem piiravaid meetmeid kui nimetatud meede, mis võimaldavad taotletavat eesmärki saavutada. Lisaks, nagu eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses välja toodi, ei ole ka välistatud, et seda eesmärki on võimalik saavutada tegevusloa korruga, selle asemel, et käsitada seda teenust avaliku teenusena, mida tuleb osutada kontsessiooni alusel.
- 68 Neljandaks ei saa välistada, et eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab kontrolli tulemusel, et juhiloapunktide tagasisaamiseks läbiviidavate liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja järelõppe kursuste pakkumine kujutab endast üldist majandushuvi pakkuva teenusega seotud ülesannet. Direktiivi 2006/123 põhjenduse 70 kohaselt on see nii juhul, kui asjaomast teenust osutatakse üldist huvi pakkuva eriülesande raames, mille teenuseosutajale on usaldanud asjaomane liikmesriik.
- 69 Sellisel juhul kuulub see teenus direktiivi artikli 15 lõike 4 kohaldamisalasse. Järelikult tuleb põhikohtuasjas kõne all oleva meetme kooskõla liidu õigusega hinnata selles sättes sisalduva erinormi alusel.
- 70 See erinorm näeb ette, et direktiivi 2006/123 artikli 15 lõigetes 1–3 sätestatud eeskirju kohaldatakse üldist majandushuvi pakkuvate teenuste valdkonna asjaomaste riigisiseste õigusnormide suhtes ainult sellises ulatuses, milles nimetatud lõigete kohaldamine ei takista juriidiliselt ega faktiliselt neile määratud eriülesande täitmist.

- 71 Euroopa Kohus on sellega seoses täpsustanud, et nimetatud direktiivi artikli 15 lõikega 4 ei ole vastuolus territoriaalne piirang, kui see piirang on üldist majandushuvi pakkuvate teenuste osutajate eriülesande täitmiseks majandusliku toimetuleku tingimustes vajalik ning selle ülesande täitmisega proportsionaalne (vt selle kohta 23. detsembri 2015. aasta kohtuotsus Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, punkt 73).
- 72 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 100 märkis, ei ole aga välistatud, et on võimalik tõendada, et kui jagada asjaomane territoorium rohkem kui viieks geograafiliseks piirkonnaks, aitaks see hõlbustada põhikohtuasjas käsitletavate teenuste osutamist vähem atraktiivsetes piirkondades. Sellisel juhul ei näi põhikohtuasjas kõne all oleva meetmega ette nähtud territoriaalne jaotus ning kvantitatiivne piirang olevat kõnealuse eriülesande täitmiseks majandusliku toimetuleku tingimustes vajalikud.
- 73 Siiski on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne analüüsida ja võtta arvesse nende avaliku teenuse osutamise kohustuste täpset ulatust, mis olenevalt olukorrast on pandud juhiloapunktide tagasisaamiseks läbiviidavate liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja järelõppe kursuste kontsessioonäridele, ning kaaluda, kas vähem piirav kord võib takistada asjaomase avaliku teenuse osutamist majandusliku toimetuleku tingimustes.
- 74 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esitatud küsimusele vastata, et direktiivi 2006/123 artiklit 15 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt tuleb juhiloapunktide tagasisaamiseks läbiviidavate liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja järelõppe kursuste korraldamiseks sõlmida avaliku teenuse kontsessioonileping, sest need õigusnormid lähevad kaugemale, kui on vajalik nendega järgitava üldise huvi eesmärgi, nimelt liiklusohutuse parandamise saavutamiseks.

## Kohtukulud

- 75 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulused, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

**Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul artiklit 15**

**tuleb tõlgendada nii, et**

**sellega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt tuleb juhiloapunktide tagasisaamiseks läbiviidavate liiklusalase teadlikkuse suurendamise ja järelõppe kursuste korraldamiseks sõlmida avaliku teenuse kontsessioonileping, sest need õigusnormid lähevad kaugemale, kui on vajalik nendega järgitava üldise huvi eesmärgi, nimelt liiklusohutuse parandamise saavutamiseks.**

Allkirjad