



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

19 päivänä tammikuuta 2023\*

Ennakkoratkaisupyyntö – Direktiivi 2006/123/EY – Palvelut sisämarkkinoilla – 2 artiklan 2 kohdan d alakohta – Aineellinen soveltamisala – Kuljetusalan palvelut – Liikenneturvallisuuustietoisuutta ja liikennetaitojen uudelleen koulutusta ajokortin pisteiden palauttamiseksi koskevien kurssien tarjoaminen – Julkista palvelua koskeva konsessio – 15 artikla – Vaatimukset – Asianomaisen alueen jakaminen viiteen osaan – Kyseessä olevan toiminnan harjoittamisen määrälliset ja alueelliset rajat – Yleistä etua koskevat pakottavat syyt – Oikeuttamisperuste – Liikenneturvallisuus – Oikeasuhteisuus – Yleistä taloudellista etua koskeva palvelu

Asiassa C-292/21,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Tribunal Supremo (ylin tuomioistuin, Espanja) on esittänyt 6.4.2021 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 7.5.2021, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**Administración General del Estado,**

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

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

vastaan

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

**Ministerio Fiscal,**

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja K. Jürimäe sekä tuomarit M. Safjan, N. Piçarra, N. Jääskinen (esittelevä tuomari) ja M. Gavalec,

julkisasiamies: N. Emiliou,

kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 1.6.2022 pidetyssä istunnossa esitetyn,

\* Oikeudenkäyntikieli: espanja.

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE) ja UTE CNAE-ITT-FORMASTER-ECT, edustajinaan A. Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz ja J. Machado Cólogan, abogados, sekä A. R. de Palma Villalón, procurador,
  - Asociación para la Defensa de los Intereses Comunes de las Autoescuelas (Audica), edustajinaan J. Cremades García, S. Rodríguez Bajón ja A. Ruiz Ojeda, abogados,
  - Espanjan hallitus, asiamiehinään I. Herranz Elizalde ja S. Jiménez García,
  - Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek ja J. Vlácil,
  - Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. K. Bulterman, M. H. S. Gijzen ja M. J. Langer,
  - Euroopan komissio, asiamiehinään L. Armati, É. Gippini Fournier, M. Mataija ja P. Němečková,
- kuultuaan julkisasiamiehen 15.9.2022 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

### **tuomion**

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY (EUVL 2006, L 376, s. 36) tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat yhtäältä Administración General del Estado (valtion keskushallinto, Espanja), Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE) ja yritysten tilapäinen konsortio (Unión Temporal de Empresas, UTE), jonka muodostavat CNAE, ITT, FORMASTER ja ECT (jäljempänä yhdessä CNAE), ja toisaalta Ministerio Fiscal (yleistä etua puolustava viranomainen, Espanja) ja Asociación para la Defensa de los Intereses Comunes de las Autoescuelas (Audica) ja joka koskee liikenneturvallisuustietoisuutta ja liikennetaitojen uudelleen koulutusta ajokorttipisteiden palauttamiseksi koskevien kurssien järjestämiseen sovellettavaa oikeudellista järjestelyä.

## Asiaa koskevat oikeussäännöt

### *Unionin oikeus*

#### *Direktiivi 2006/123*

3 Direktiivin 2006/123 johdanto-osan 33, 40 ja 70 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(33) Tämän direktiivin kattamat palvelut edustavat laajaa kirjoa jatkuvasti muuttuvia toimia – –. Katettuihin palveluihin kuuluvat myös yrityksille ja kuluttajille suoritettut palvelut, kuten – – arkkitehtipalvelut, jakelu, näyttelyjen järjestäminen, autonvuokraus ja matkatoimistot. – – Toimet voivat käsittää palveluja, joissa edellytetään tarjoajan ja vastaanottajan läheisyyttä tai toisaalta vastaanottajan tai tarjoajan matkustamista taikka joita tarjotaan etäsuorituksena, mukaan lukien Internetin kautta.

--

(40) [Unionin] tuomioistuim on kehittänyt käsitteen ’yleistä etua koskevat pakottavat syyt’, joihin tämän direktiivin eräissä säännöksissä viitataan, [SEUT 43 ja SEUT 49] artiklaa koskevassa oikeuskäytännössä, ja käsite saattaa kehittyä edelleen. Käsite kattaa [unionin] tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ainakin seuraavat alat: – –  
teliikenneturvallisuus – –

--

(70) Tätä direktiiviä sovellettaessa ja rajoittamatta [EY] 16 artiklan soveltamista palveluja voidaan pitää yleistä taloudellista etua koskevinä palveluina vain siinä tapauksessa, että palveluntarjoaja tarjoaa niitä jäsenvaltion sille uskoman yleiseen etuun liittyvän erityistehtävän suorittamiseksi. Toimeksianto olisi tehtävä yhdellä tai useammalla säädöksellä, joiden muodosta kyseinen jäsenvaltio päättää, ja siinä olisi määriteltävä erityistehtävän täsmällinen luonne.”

4 Tämän direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tätä direktiiviä sovelletaan sellaisten palveluntarjoajien tuottamiin palveluihin, jotka ovat sijoittautuneet johonkin jäsenvaltioon.

2. Tätä direktiiviä ei sovelleta seuraaviin toimiin:

a) muut kuin taloudelliset yleishyödylliset palvelut;

--

d) kuljetusalan palvelut, mukaan lukien satamapalvelut, jotka kuuluvat [EY-sopimuksen] V osaston soveltamisalaan;

--”

5 Mainitun direktiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

1) ’palvelulla’ itsenäisenä ammatinharjoittajana suoritettavaa [EY] 50 artiklassa tarkoitettua taloudellista toimintaa, josta yleensä saadaan korvaus;

--

5) ’sijoittautumisella’ [EY] 43 artiklassa tarkoitettua palveluntarjoajan tosiasiallista taloudellista toimintaa määrittelemättömän ajanjakson ajan pysyvän infrastruktuurin kautta, josta tosiasiallinen palveluntarjoaja tapahtuu;

--

8) ’yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä’ syitä, jotka [unionin] tuomioistuimen oikeuskäytännössä on vahvistettu sellaisiksi ja joihin kuuluvat muun muassa seuraavat: -- yleinen turvallisuus --;

--”

6 Direktiivin 2006/123 III luvun otsikko on ”Palveluntarjoajien sijoittautumisvapaus”. Kyseisen direktiivin 9–13 artikla ovat tämän luvun 1 jaksossa, jonka otsikko on ”Luvat”.

7 Tämän direktiivin 9 artiklassa, jonka otsikko on ”Lupajärjestelmät”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltiot voivat asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi lupajärjestelmän noudattamisen vain siinä tapauksessa, että seuraavat ehdot täyttyvät:

a) lupajärjestelmä ei ole ketään palveluntarjoajaa syrjivä;

b) lupajärjestelmän tarve on perusteltavissa yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä

c) tavoiteltua päämäärää ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavalla toimenpiteellä, etenkin koska jälkikäteisvalvonta tapahtuisi liian myöhään, jotta sillä olisi todellista vaikutusta.

--

3. Tätä jaksoa ei sovelleta lupajärjestelmien osa-alueisiin, joita hallinnoidaan suoraan tai epäsuoraan muilla yhteisön välineillä.”

8 Direktiivin 15 artikla on III luvun 2 jaksossa, jonka otsikko on ”Kielletyt tai arvioitavat vaatimukset”. Tämä artikla koskee vaatimuksia, jotka jäsenvaltioiden on arvioitava, ja siinä säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on tutkittava, sisältyykö niiden oikeusjärjestelmään 2 kohdassa tarkoitettuja vaatimuksia, ja varmistettava, että vaatimukset ovat 3 kohdassa tarkoitettujen ehtojen mukaiset. Jäsenvaltioiden on mukautettava lakejaan, asetuksiaan tai hallinnollisia määräyksiään, jotta ne olisivat yhdenmukaisia mainittujen ehtojen kanssa.

2. Jäsenvaltioiden on tutkittava, asetetaanko niiden oikeusjärjestelmässä palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi seuraavien syrjimättömien vaatimusten noudattaminen:

a) määrälliset tai alueelliset rajat, jotka vahvistetaan esimerkiksi väestömäärän tai palveluntarjoajien välisen maantieteellisen vähimmäisetäisyyden muodossa;

--

3. Jäsenvaltioiden on tarkistettava, että 2 kohdassa tarkoitettut vaatimukset täyttävät seuraavat ehdot:

a) syrjimättömyys: vaatimukset eivät ole suoraan tai välillisesti syrjiviä kansalaisuuden tai yrityksen kotipaikan suhteen;

b) välttämättömyys: vaatimukset ovat perusteltuja yleisen edun mukaisin pakottavin syin;

c) oikeasuhteisuus: vaatimukset ovat omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttamisen, ne eivät saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi, eikä muilla vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä voida saavuttaa samaa tulosta.

4. Edellä olevia 1, 2 ja 3 kohtaa sovelletaan yleistä taloudellista etua koskevia palveluja koskevaan lainsäädäntöön vain siltä osin kuin kyseisten kohtien soveltaminen ei oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä.

--”

#### *Direktiivi 2014/23/EU*

9 Käyttöoikeussopimusten tekemisestä 26.2.2014 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2014/23/EU (EUVL 2014, L 94, s. 1) annetaan sen 1 artiklan 1 kohdan mukaan hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden noudattamia hankintamenettelyjä koskevat säännöt sellaisen käyttöoikeussopimuksen eli konsessiosopimuksen osalta, jonka ennakoitu arvo ei alita kyseisen direktiivin 8 artiklassa säädettyä kynnsarvoa.

10 Mainitun direktiivin 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

1) ’käyttöoikeussopimuksilla’ a alakohdan määritelmän mukaisia käyttöoikeusurakoita taikka b alakohdan määritelmän mukaisia palvelujen käyttöoikeussopimuksia:

--

b) ’palvelujen käyttöoikeussopimuksella’ rahallista vastiketta vastaan tehtyä kirjallista sopimusta, jolla yksi tai useampi hankintaviranomainen tai hankintayksikkö siirtää muiden kuin a alakohdassa tarkoitettuja käyttöoikeusurakoita koskevien palvelujen tarjoamisen ja hallinnoimisen yhdelle tai useammalle talouden toimijalle ja jossa siirtämisen vastikkeena on joko yksinomaan palvelujen käyttöoikeus [oikeammin: oikeus hyödyntää palveluja] tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä.

--”

- 11 Direktiivin 8 artiklassa vahvistetaan kynnysarvot ja konsessiosopimusten ennakoidun arvon laskentamenetelmät. Sen 1 momentin mukaan direktiiviä sovelletaan konsessioihin, joiden arvo on vähintään 5 186 000 euroa.
- 12 Direktiivin 2014/23 51 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden oli saatettava kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 18.4.2016.
- 13 Mainitun direktiivin 54 artiklan toisesta kohdasta ilmenee, ettei direktiiviä sovelleta sellaisten konsessioiden tekemiseen, jotka on tarjottu tai tehty ennen 17.4.2014.

### ***Espanjan oikeus***

- 14 Direktiivi 2006/123 on saatettu osaksi Espanjan lainsäädäntöä palvelutoiminnan vapaasta aloittamisesta ja harjoittamisesta 23.11.2009 annetulla lailla 17/2009 (Ley 17/2009 sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, BOE nro 283, 24.11.2009, s. 99570). Lain 3 §:ssä määritellään ”palvelulla” tarkoitettavan ”itsenäisenä ammatinharjoittajana suoritettavaa [EY 50] artiklassa tarkoitettua taloudellista toimintaa, josta yleensä saadaan korvaus”. Kyseisen lain 5 §:ssä säädetään, että palvelutoiminnan aloittaminen voi edellyttää lupaa seuraavan kolmen edellytyksen täytyessä: syrjimättömyys, välttämättömyys ja oikeasuhteisuus.
- 15 Pisteisiin perustuvasta ajo-luvasta ja -kortista sekä liikenteestä, moottoriajoneuvojen käytöstä ja liikenneturvallisuudesta annetun lain muuttamisesta 19.7.2005 annetun lain 17/2005 (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 nro 172, 20.7.2005, s. 25781) mukaan sopimus ajokorttipisteiden palauttamiseksi suoritettavien kurssien järjestämisestä on tehtävä julkista palvelua koskevan konsession muodossa.
- 16 Edellisessä kohdassa mainittu laki on pantu täytäntöön liikenneturvallisuustietoisuutta ja liikennetaitojen uudelleen koulutusta koskevista kursseista ajoluvan tai ajokortin haltijoille 28.7.2005 annetulla määräyksellä INT/2596/2005 (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 nro 190, 10.8.2005, s. 28083). Kyseisen määräyksen 12 kohdan mukaan liikenneturvallisuustietoisuutta ja liikennetaitojen uudelleen koulutusta koskevien kurssien valvontaa ja tarkastuksia suoritetaan kyseistä julkista palvelua koskevassa konsessiosopimuksessa vahvistettujen teknisten määräysten mukaisesti. Kyseisessä 12 kohdassa täsmennetään kuitenkin, että Dirección General de Tráfico (liikennevirasto, Espanja) voi joko suoraan tai yksikköjensä välityksellä tarkastaa kursseja, jotka koskevat pisteiden osittaista palauttamista taikka ajoluvan tai ajokortin palauttamista, sekä keskuksia, jotka pitävät näitä kursseja.

### **Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys**

- 17 Liikennevirasto julkaisi tarjouspyynnön, jonka otsikko oli ”Liikenneturvallisuustietoisuutta ja liikennetaitojen uudelleen koulutusta ajokorttipisteiden palauttamiseksi koskevien kurssien hallinnointiin liittyvä konsessio: 5 osaa”. Kyseinen tarjouspyyntö koski kursseja, jotka kuljettajien oli käytävä tieliikenne rikkomuksien vuoksi menetettyjen ajokorttipisteiden takaisin saamiseksi.

- 18 Tarjouspyynnön kohteena oleva sopimus oli laadittu julkista palvelua koskevaksi konsessiosopimukseksi. Tätä tarkoitusta varten koko maan alue – Kataloniaa ja Baskimaata lukuun ottamatta – jaettiin viiteen vyöhykkeeseen, joista kukin vastasi yhtä tarjouspyynnön viidestä osasta. Menettelyn päätteeksi kunkin osan valittu tarjoaja oli ainoa yksikkö, joka sai valtuudet pitää mainittuja liikenneturvallisuustietoisuutta ja liikennetaitojen uudelleen koulutusta koskevia kursseja asianomaisella maantieteellisellä vyöhykkeellä.
- 19 Audica riitautti kyseisen tarjouspyynnön Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractualesissa (sopimusriitoja käsittelevä keskushallinnon elin, Espanja) sillä perusteella, että sopimusten tekeminen näistä samoista liikenneturvallisuustietoisuutta ja liikennetaitojen uudelleen koulutusta koskevista kursseista julkista palvelua koskevien konsessiosopimusten muodossa oli ristiriidassa palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa.
- 20 Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales hylkäsi Audican valituksen 23.1.2015 antamallaan ratkaisulla. Viimeksi mainittu teki tämän jälkeen kyseisestä ratkaisusta hallintovalituksen Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacionalille (valtakunnallisen ylioikeuden hallintolainkäytöstä vastaava jaosto, Espanja).
- 21 Keskushallinto ja CNAE olivat menettelyssä vastaajina, ja CNAEn täsmennettiin osallistuneen kyseiseen tarjouspyyntömenettelyyn, ja syyttäväviranomainen tuki väliintulijana Audican vaatimuksia.
- 22 Kyseinen tuomioistuin hyväksyi 28.11.2018 antamallaan tuomiolla tämän hallintovalituksen ja kumosi sopimusriitoja käsittelevän keskushallinnon elimen 23.1.2015 antaman ratkaisun sekä pääasiassa kyseessä olevan tarjouspyynnön. Kyseisen tuomioistuimen mukaan on niin, että vaikka liikenneturvallisuustietoisuutta ja liikennetaitojen uudelleen koulutusta ajokorttipisteiden palauttamiseksi koskevat kurssit ovat SEUT 14 artiklassa tarkoitettuja yleistä taloudellista etua koskevia palveluja, velvollisuus myöntää julkista palvelua koskeva konsessio on kohtuuton eikä sitä voida oikeuttaa. Sen mukaan oli olemassa muita menetelmiä samaan lopputulokseen pääsemiseksi rajoittamatta kilpailua niiden palveluntarjoajien välillä, jotka voivat harjoittaa kyseistä toimintaa.
- 23 Keskushallinto ja CNAE tekivät tästä tuomiosta kassaatiovalituksen Tribunal Supremoon (ylin tuomioistuin, Espanja), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin.
- 24 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin yhtyy syyttäväviranomaisen sille esittämiin epäilyihin siitä, onko sopimusten tekeminen liikenneturvallisuustietoisuutta ja liikennetaitojen uudelleen koulutusta ajokorttipisteiden palauttamiseksi koskevista kursseista julkista palvelua koskevan konsession muodossa yhteensopiva erityisesti direktiivin 2006/123 kanssa. Kyseinen tuomioistuin katsoo kuitenkin, että keskushallinnon väite, jonka mukaan ei ole mahdollista vertailla hyödyllisellä tavalla autokoulujen tarjoamaa peruskoulutusta ja näitä liikenneturvallisuustietoisuutta ja liikennetaitojen uudelleen koulutusta koskevia kursseja, ei ole merkityksetön. Näiden kahden kurssityypin välillä on laadullinen ero. Toisin kuin liikenneturvallisuustietoisuutta ja liikennetaitojen uudelleen koulutusta koskevat kurssit, peruskoulutus ei ole osoitettu tieliikennesääntöjä rikkoneille henkilöille. Ajokortin saaminen edellyttää lisäksi sellaisen kokeen läpäisemistä, jota autokoulut eivät itse järjesty.
- 25 Kyseinen tuomioistuin täsmentää, että Espanjan nykyisen lainsäädännön mukaan autokouluilta vaaditaan vain hallinnollinen lupa. Tämä autokoulujen asettaminen viranomaisten valvonnan alaisiksi ei kuitenkaan rajoita kyseisen toiminnan aloittamista eikä autokoulujen lukumäärää.

Niinpä jos peruskoulutuksen ja tieliikenneturvallisuuksiä ja liikennetaitojen uudelleenkoulutusta koskevien kurssien katsotaan vastaavan toisiaan, on perusteltua pohtia, mistä syystä Espanjan lainsäätäjät ei ole asettanut näiden kurssien tarjoamisen edellytykseksi pelkkää hallinnollista lupaa sen sijaan, että niiden tarjoaminen on luokiteltu julkiseksi palveluksi, joka on tarjottava konsession nojalla.

- 26 Tässä tilanteessa Tribunal Supremo on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko direktiivi [2006/123] – tai mahdollisesti Euroopan unionin oikeuden muut oikeussäännöt tai periaatteet – esteenä kansalliselle oikeussäännölle, jonka nojalla sopimukset liikenneturvallisuuksiä ja liikennetaitojen uudelleenkoulutusta ajokortin pisteiden palauttamiseksi koskevista kurseista on tehtävä julkista palvelua koskevan konsession muodossa?”

### **Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu**

- 27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy kysymyksellään, onko unionin oikeutta ja erityisesti direktiivin 2006/123 15 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan sopimukset liikenneturvallisuuksiä ja liikennetaitojen uudelleenkoulutusta ajokorttipisteiden palauttamiseksi koskevista kurseista on tehtävä julkista palvelua koskevan konsession muodossa.
- 28 Jotta tähän kysymykseen voitaisiin antaa hyödyllinen vastaus, on ensin selvitettävä, kuuluuko liikenneturvallisuuksiä ja liikennetaitojen uudelleenkoulutusta ajokorttipisteiden palauttamiseksi koskevien kurssien järjestäminen direktiivin 2006/123 aineelliseen soveltamisalaan.
- 29 Tältä osin on huomautettava aluksi, että direktiiviä 2006/123 sovelletaan sellaisten palveluntarjoajien tuottamiin palveluihin, jotka ovat sijoittautuneet johonkin jäsenvaltioon. Kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 alakohdassa täsmennetään, että kyseisessä direktiivissä ”palvelulla” tarkoitetaan itsenäisenä ammatinharjoittajana suoritettavaa taloudellista toimintaa, josta yleensä saadaan korvaus.
- 30 Nyt käsiteltävässä asiassa on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tavoin katsottava, että liikenneturvallisuuksiä ja liikennetaitojen uudelleenkoulutusta ajokorttipisteiden palauttamiseksi koskevien kurssien järjestäminen konsession nojalla kuuluu tämän palvelun käsitteen piiriin, koska konsessionhaltija voi konsessiosopimuksen mukaan tarjota kyseisiä kurseja vastiketta vastaan. Tämä toiminta liittyy lisäksi kiinteään toimipaikkaan, josta tosiasiallinen palveluntarjoanta tapahtuu.
- 31 Tästä on huomautettava, että direktiivin 2006/123 4 artiklan 5 alakohdassa olevan sijoittautumisen määritelmän mukaisesti ja kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 23 kohdassa todennut, tämä toiminta kuuluu mainitun direktiivin sijoittautumisvapautta koskevien säännösten soveltamisalaan.



- 32 Direktiivin 2006/123 2 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaan kyseisen direktiivin aineelliseen soveltamisalaan eivät kuulu kuljetusalan palvelut, ja on täsmennettävä, että SEUT 58 artiklan 1 kohdan nojalla palvelujen tarjoamisen vapautteen liikenteen alalla sovelletaan EUT-sopimuksen VI osaston määräyksiä.
- 33 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kuljetusalan palvelun käsite kattaa paitsi fyysisen toimen, jolla henkilöitä tai tavaroita siirretään paikasta toiseen ajoneuvon, ilma-aluksen tai vesialuksen avulla, myös tällaiseen toimeen luonnostaan liittyvät palvelut (ks. vastaavasti tuomio 20.12.2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981 41 kohta ja tuomio 15.10.2015, Grupo Itevelesa ym., C-168/14, EU:C:2015:685, 46 kohta).
- 34 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 31 kohdassa, tässä yhteydessä on siis erotettava toisistaan yhtäältä palvelut, jotka liittyvät luonnostaan fyysiseen toimeen, jolla siirretään henkilöitä tai tavaroita paikasta toiseen kuljetusvälineen avulla, ja toisaalta tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvat palvelut, koska niiden ensisijaisena tarkoituksena ei ole henkilöiden tai tavaroiden siirtäminen.
- 35 Tämän erottelun tekemiseksi on otettava huomioon kyseessä olevan palvelun pääasiallinen tarkoitus (ks. vastaavasti tuomio 1.10.2015, Trijber ja Harmsen, C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:641, 51 kohta).
- 36 Niinpä direktiivin 2006/123 johdanto-osan 33 perustelukappaleen mukaan kyseisen direktiivin soveltamisalaan kuuluvat muun muassa autonvuokrauspalvelut, matkatoimistot ja matkailualan kuluttajapalvelut, matkaoppaiden toiminta mukaan luettuna.
- 37 Palveludirektiivin täytäntöönpanosta laaditun käsikirjan 2.1.2 kohdasta ilmenee lisäksi, että direktiivin 2006/123 2 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitettua poikkeusta ei pitäisi ulottaa koskemaan muun muassa autokoulupalveluja.
- 38 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 34 kohdassa, aivan kuten edellisessä kohdassa tarkoitettujen autokoulupalvelujen, liikenneturvallisuustietoisuutta ja liikennetaitojen uudelleen koulutusta ajokorttipisteiden palauttamiseksi koskevien kurssien pääasiallinen tarkoitus on palvelun vastaanottajan kouluttaminen siihen, miten ajetaan turvallisesti ja vastuullisesti, eikä hänen kuljettamisensa.
- 39 On kyllä niin, kuten muun muassa Alankomaiden hallitus on korostanut, että unionin tuomioistuin on katsonut katsastusasemien toiminnan kuuluvan direktiivin 2006/123 2 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitettua poikkeuksen soveltamisalaan (tuomio 15.10.2015, Grupo Itevelesa ym., C-168/14, EU:C:2015:685, 54 kohta).
- 40 Tällainen toiminta on kuitenkin välttämätön ennakoedellytys pääasialliselle toiminnalle eli kuljetukselle. Toisin kuin tämä toiminta, joka kohdistuu suoraan ajoneuvoon kulkuvälineenä, ajokortin hankkimista tai säilyttämistä koskevissa oikeussäännöissä määritetään edellytykset, joiden täytyessä henkilö voi kuljettaa tietyn tyyppistä kulkuneuvoa ja jotka siten liittyvät sellaisenaan ennemminkin henkilöön kuin itse ajoneuvoon.
- 41 Näin ollen on todettava, että liikenneturvallisuustietoisuutta ja liikennetaitojen uudelleen koulutusta ajokorttipisteiden palauttamiseksi koskevien kurssien tarjoaminen ei kuulu direktiivin 2006/123 2 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitettua poikkeuksen soveltamisalaan.

- 42 Toiseksi on tarkistettava, vaikuttaako direktiivin 2014/23, jonka sovellettavuudesta pääasian asianosaiset ovat keskustelleet istunnossa, kaltainen muu unionin oikeuden väline direktiivin 2006/123 sovellettavuuteen pääasiassa kyseessä olevien kaltaisissa olosuhteissa.
- 43 Direktiivin 2006/123 9 artiklan 3 kohdan mukaan kyseisen direktiivin 9–13 artiklaa ei nimittäin sovelleta lupajärjestelmien osa-alueisiin, joita hallinnoidaan suoraan tai epäsuoraan muilla unionin välineillä, kuten direktiivillä 2014/23.
- 44 Viimeksi mainitun direktiivin sovellettavuus edellyttää kuitenkin, että useat kumulatiiviset edellytykset täyttyvät.
- 45 Direktiivin 2014/23 aineellisesta soveltamisalasta on ensinnäkin todettava, että kyseessä olevan palvelun on mainitun direktiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan oltava konsession kohteena, ja direktiivin 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan määritellään palvelukonsessiolla tarkoitettavan ”rahallista vastiketta vastaan tehtyä kirjallista sopimusta, jolla yksi tai useampi hankintaviranomainen tai hankintayksikkö siirtää – – palvelujen tarjoamisen ja hallinnoimisen yhdelle tai useammalle talouden toimijalle ja jossa siirtämisen vastikkeena on joko yksinomaan [oikeus hyödyntää palveluja] tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä”.
- 46 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että liikenneturvallisuustietoisuutta ja liikennetaitojen uudelleen koulutusta ajokorttipisteiden palauttamiseksi koskevat kurssit on järjestettävä sellaisen julkista palvelua koskevan konsession nojalla, joka koskee tiettyä maantieteellistä vyöhykettä ja tietyn palvelun tarjoamista kyseisellä vyöhykkeellä. Lisäksi tällaisella konsessiolla pyritään siirtämään kyseisten kurssien tarjoamista koskeva oikeus hankintaviranomaiselta kullekin konsessionhaltijalle. On siis katsottava, että pääasiassa kyseessä olevat julkista palvelua koskevat konsessiot kuuluvat direktiivin 2014/23 aineelliseen soveltamisalaan.
- 47 Tämän jälkeen on todettava direktiivin 2014/23 ajallisesta soveltamisesta, että sen 54 artiklan toisesta kohdasta ilmenee, että kyseessä olevaa konsessiosopimusta on pitänyt tarjota tai se on pitänyt tehdä 17.4.2014 jälkeen.
- 48 On kuitenkin huomautettava, että CNAE ja Espanjan hallitus väittävät, että pääasiassa kyseessä olevista konsessioista on tehty tarjous ennen 18.4.2016, jolloin määräaika direktiivin 2014/23 saattamiselle osaksi kansallista oikeutta päättyi direktiivin 51 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Tämä tarjous tehtiin näin ollen ajankohtana, jolloin aikaisemmin sovellettu kansallinen oikeudellinen järjestely oli vielä voimassa ja jolloin kyseistä direktiiviä ei ollut sisällytetty kansalliseen oikeuteen.
- 49 Tältä osin unionin tuomioistuin on katsonut asiassa, jossa tarjous jätettiin julkista hankintaa koskevan sopimuksen tekomenettelyn ulkopuolelle ennen päivämäärää, jona asianomaisen direktiivin täytäntöönpanon määräaika oli päättynyt ja ennen kuin direktiivi oli saatettu osaksi kansallista oikeutta, että kyseisen direktiivin soveltaminen olisi vastoin oikeusvarmuuden periaatetta, koska päätös, jolla väitettiin rikottavan unionin oikeutta, oli tehty ennen kyseistä ajankohtaa (tuomio 15.10.2009, Hochtief ja Linde-Kca-Dresden, C-138/08, EU:C:2009:627, 28 ja 29 kohta oikeuskäytäntöviitauksineen).

- 50 Näissä olosuhteissa on niin, että ellei tarkistuksista, jotka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tehtävä, muuta johdu, direktiiviä 2014/23 ei voida soveltaa ajallisesti pääasiaan, koska vaikuttaa siltä, että pääasiassa kyseessä olevista konsessioista on tehty tarjous ennen kyseisen direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan päättymistä ja koska direktiiviä ei ollut vielä tuolloin sisällytetty Espanjan oikeuteen.
- 51 Lopuksi on täsmennettävä, että vaikka katsottaisiin, että direktiiviä 2014/23 sovelletaan ajallisesti pääasiaan, kyseessä olevan konsessiosopimuksen arvo on sen 8 artiklan 1 kohdan mukaisesti oltava vähintään 5 186 000 euroa.
- 52 Vaikka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on viime kädessä tarkistettava, täytyykö tämä edellytys nyt käsiteltävässä asiassa, on huomattava, että CNAEn, Espanjan hallituksen ja Euroopan komission istunnossa esittämien tietojen perusteella pääasiassa kyseessä olevan sopimuksen arvo vaikuttaa olevan tätä määrää pienempi.
- 53 Näin ollen on lähdettävä siitä, että direktiiviä 2014/23 ei sovelleta pääasian tosiseikkoihin. Tästä seuraa, että direktiivin 2006/123 III lukua sovelletaan, vaikka – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – kyseessä on täysin jäsenvaltion sisäinen tilanne eli tilanne, jonka kaikki merkitykselliset seikat rajoittuvat yhden ainoan jäsenvaltion sisälle (ks. vastaavasti tuomio 22.9.2020, Cali Apartments, C-724/18 ja C-727/18, EU:C:2020:743, 55 ja 56 kohta).
- 54 Kolmanneksi on siis tutkittava, onko kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan sopimukset liikenneturvallisuustietoisuutta ja liikennetaitojen uudelleenkoulutusta ajokorttipisteiden palauttamiseksi koskevista kurseista on tehtävä julkista palvelua koskevan konsession muodossa, direktiivin 2006/123 15 artiklan mukainen.
- 55 Tämä artikla, joka sisältyy direktiivin III lukuun, koskee jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä asetettuja vaatimuksia, jotka sen on arvioitava. Näin ollen on aluksi määritettävä, kuuluuko tällainen lainsäädäntö johonkin mainitussa artiklassa tarkoitetuista vaatimusten luokista.
- 56 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevan lainsäädännön mukaan vain yhdellä konsessionhaltijalla on lupa tarjota liikenneturvallisuustietoisuutta ja liikennetaitojen uudelleenkoulutusta ajokorttipisteiden palauttamiseksi koskevia kurseja kullakin koko kyseisen maan alueella lukuun ottamatta Kataloniaa ja Baskimaata aiemmin rajatulla viidellä maantieteellisellä vyöhykkeellä. Kun kyseisen hankintasopimuksen sopimuspuoli on valittu, konsessionhaltijalla on yksinomainen määräysvalta vyöhykkeellä, jolla sillä on julkista palvelua koskeva konsessio, ja minkään muun palveluntarjoajan ei sallita tarjoavan tällaisia palveluja kyseisellä vyöhykkeellä.
- 57 Direktiivin 2006/123 15 artiklan 1 kohdasta ja 2 kohdan a alakohdasta ilmenee, että palvelutoiminnan harjoittamisen määrälliset tai alueelliset rajat ovat tässä direktiivissä tarkoitettuja vaatimuksia, kun niissä asetetaan muun muassa rajoja sille, kuinka moni toimija saa sijoittautua tiettyyn jäsenvaltioon, tai rajoituksia, jotka koskevat palveluntarjoajien välisen maantieteellisen vähimmäisetäisyyden noudattamista.
- 58 Kun otetaan huomioon tämän tuomion 56 kohdassa mainittu kyseisen kansallisen lainsäädännön kuvaus, on katsottava, että kyseessä on direktiivin 2006/123 15 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu määrällinen ja alueellinen raja.

- 59 Tällainen sijoittautumisvapauden rajoitus on sallittu vain, jos se on kyseisen direktiivin 15 artiklan 3 kohdassa säädettyjen edellytysten mukainen. Sen on oltava syrjimätön, välttämätön ja oikeasuhteinen.
- 60 Ensinnäkin direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohdan a alakohdassa säädetyn syrjimättömyyttä koskevan edellytyksen noudattamisesta on riittävää todeta kaikkien huomautuksia esittäneiden osapuolten tavoin, että kyseessä olevaa kansallista lainsäädäntöä sovelletaan syrjimättä kaikkiin palveluntarjoajiin, jotka haluavat tarjota pääasiassa kyseessä olevaa palvelua.
- 61 Toiseksi siitä, onko kyseinen toimenpide oikeutettu direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitettua yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä, on todettava, että ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että kyseinen toimenpide on suunniteltu liikenneturvallisuuden parantamiseksi helpottamalla pääsyä koulutuskeskuksiin sellaisille kuljettajille, jotka ovat menettäneet ajokorttinsa pisteitä. Direktiivin 2006/123 4 artiklan 8 alakohdan, luettuna yhdessä sen johdanto-osan 40 perustelukappaleen ja unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön kanssa, mukaan kyse on yleisen edun mukaisesta pakottavasta syystä, jolla voidaan oikeuttaa sijoittautumisvapauden rajoitukset (ks. vastaavasti tuomio 15.10.2015, Grupo Itevelesa ym., C-168/14, EU:C:2015:685, 74 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 62 Kolmanneksi siitä kysymyksestä, onko tällainen toimenpide direktiivin 2006/123 15 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettussa oikeassa suhteessa yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen, on todettava, että kansallinen toimenpide, jolla rajoitetaan sijoittautumisvapautta ja jolla on yleisen edun mukainen tavoite, voidaan hyväksyä vain, jos sillä voidaan taata tämän tavoitteen saavuttaminen ja jos sillä ei ylitetä sitä, mikä on välttämätöntä sillä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi (ks. analogisesti tuomio 1.10.2015, Trijber ja Harmsen, C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:641, 70 kohta).
- 63 Kansallisen tuomioistuimen, joka ainoana on toimivaltainen arvioimaan pääasian oikeudenkäynnin tosiseikkoja, tehtävänä on viime kädessä määrittää, täyttääkö tietty toimenpide nämä molemmat edellytykset. Antaakseen hyödyllisiä vastauksia ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle unionin tuomioistuin voi kuitenkin sen ratkaisua helpottaakseen antaa tälle ohjeita pääasian asiakirjojen ja unionin tuomioistuimelle esitettyjen kirjallisten ja suullisten huomautusten perusteella (ks. vastaavasti tuomio 1.10.2015, Trijber ja Harmsen, C-340/14 et C-341/14, EU:C:2015:641, 71 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 64 Siltä osin kuin on yhtäältä kyse toimenpiteen soveltuvuudesta liikenneturvallisuuden parantamista koskevan tavoitteen saavuttamiseen, unionin tuomioistuimelle toimitetuista tiedoista ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevalla toimenpiteellä pyritään takaamaan se, että on olemassa ainakin yksi toimija, joka vastaa kyseisen toiminnan harjoittamisesta kullakin koko asianomaisen alueen viidellä vyöhykkeellä.
- 65 Tällaisella toimenpiteellä voidaan saavuttaa tavoiteltu päämäärä, koska sen tarkoituksena on varmistaa, että kuljettajilla on mahdollisuus päästä koulutuskeskuksiin koko asianomaisella alueella, myös maantieteellisesti syrjäisillä tai vähemmän houkuttelevilla vyöhykkeillä (ks. analogisesti tuomio 10.3.2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, 51 ja 52 kohta ja tuomio 1.6.2010, Blanco Pérez ja Chao Gómez, C-570/07 ja C-571/07, EU:C:2010:300, 70 kohta).

- 66 Toisaalta siitä, ylitetäänkö pääasiassa kyseessä olevalla toimenpiteellä se, mikä on välttämätöntä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi, on todettava, että kyseisellä toimenpiteellä rajoitetaan merkittävästi sijoittautumisvapautta, koska se edellyttää, että asianomainen alue jaetaan viiteen laajaan vyöhykkeeseen, joista kullakin vain yksi palveluntarjoaja saa tarjota kyseistä palvelua.
- 67 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 84–86 kohdassa, näyttää kuitenkin olevan olemassa toimenpiteitä, jotka ovat vähemmän rajoittavia kuin kyseessä oleva toimenpide ja joilla tavoiteltu päämäärä voitaisiin saavuttaa. Kuten ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa on esitetty, ei myöskään ole poissuljettua, että tämä tavoite voidaan saavuttaa hallinnollisella lupajärjestelmällä sen sijaan, että turvauduttaisiin julkiseen palveluun, jota on tarjottava konsession nojalla.
- 68 Neljänneksi ei voida sulkea pois sitä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo tutkintansa päätteeksi, että liikenneturvallisuustietoisuutta ja liikennetaitojen uudelleenkoulutusta ajokorttipisteiden palauttamiseksi koskevien kurssien tarjoaminen on yleistä taloudellista etua koskevaan palveluun liittyvä tehtävä. Näin on direktiivin 2006/123 johdanto-osan 70 perustelukappaleen mukaan silloin, kun palveluntarjoaja tarjoaa kyseistä palvelua jäsenvaltion sille uskoman yleiseen etuun liittyvän erityistehtävän suorittamiseksi.
- 69 Tällaisessa tapauksessa kyseinen palvelu kuuluu siis mainitun direktiivin 15 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan. Näin ollen pääasiassa kyseessä olevan toimenpiteen yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa olisi arvioitava kyseiseen säännökseen sisältyvän erityissäännön valossa.
- 70 Tämän erityissäännön mukaan direktiivin 2006/123 15 artiklan 1–3 kohdassa vahvistettuja sääntöjä sovelletaan yleistä taloudellista etua koskevia palveluja koskevaan kansalliseen lainsäädäntöön vain siltä osin kuin kyseisten kohtien soveltaminen ei oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä.
- 71 Unionin tuomioistuin on täsmentänyt tältä osin, että mainitun direktiivin 15 artiklan 4 kohta ei ole esteenä sille, että kansallisella toimenpiteellä asetetaan alueellinen rajoitus, kunhan tämä rajoitus on välttämätön kyseisen yleistä taloudellista etua koskevan palvelun tarjoajien erityistehtävän hoitamiseksi taloudellisesti kannattavin edellytyksin ja kunhan se on tämän tehtävän hoitamiseen nähden oikeasuhteinen (ks. vastaavasti tuomio 23.12.2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843, 73 kohta).
- 72 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 100 kohdassa, ei ole poissuljettua, että voidaan osoittaa, että asianomaisen alueen jakaminen useampaan kuin nyt määritettyyn viiteen vyöhykkeeseen edistäisi kyseessä olevien palvelujen tarjonnan helpottamista vähemmän houkuttelevilla vyöhykkeillä. Näissä olosuhteissa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella toimenpiteellä tehty alueellinen jako ja asetettu määrällinen raja eivät ole välttämättömiä kyseessä olevan erityistehtävän hoitamiseksi taloudellisesti kannattavin edellytyksin.
- 73 On kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä tutkia ja ottaa huomioon niiden julkisen palvelun velvoitteiden täsmällinen ulottuvuus, jotka liikenneturvallisuustietoisuutta ja liikennetaitojen uudelleenkoulutusta ajokorttipisteiden palauttamista varten koskevia kursseja järjestäville konsessionhaltijoille mahdollisesti on asetettu, ja arvioitava, voisiko vähemmän rajoittava järjestelmä estää kyseisen julkisen palvelun tarjoamisen taloudellisesti kannattavin edellytyksin.

- 74 Kaiken edellä esitetyn perusteella on esitettyyn kysymykseen vastattava, että direktiivin 2006/123 15 artiklaa on tulkittava siten, että tämä säännös on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan sopimukset liikenneturvallisuuksiin ja liikennetaitojen uudelleenkoulutusta ajokorttipisteiden palauttamiseksi koskevista kursseista on tehtävä julkista palvelua koskevan konsession muodossa, siltä osin kuin kyseisellä lainsäädännöllä ylitetään se, mikä on välttämätöntä sillä tavoitellun yleisen edun mukaisen päämäärän eli liikenneturvallisuuden parantamisen saavuttamiseksi.

### **Oikeudenkäyntikulut**

- 75 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

**Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY 15 artiklaa**

**on tulkittava siten, että**

**tämä säännös on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan sopimukset liikenneturvallisuuksiin ja liikennetaitojen uudelleenkoulutusta ajokorttipisteiden palauttamiseksi koskevista kursseista on tehtävä julkista palvelua koskevan konsession muodossa, siltä osin kuin kyseisellä lainsäädännöllä ylitetään se, mikä on välttämätöntä sillä tavoitellun yleisen edun mukaisen päämäärän eli liikenneturvallisuuden parantamisen saavuttamiseksi.**

Allekirjoitukset