



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

NICHOLAS EMILIOU

15 päivänä syyskuuta 2022¹

Asia C-292/21

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

vastaan

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

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunal Supremo (ylin tuomioistuin, Espanja))

Ennakkoratkaisupyyntö – Sisämarkkinat – Direktiivi 2006/123/EY –

Liikenneturvallisuuustietoisuus ja liikennetaitojen uudelleen koulutus ajokortin pisteiden palauttamiseksi – 2 artiklan 2 kohdan d alakohta – Soveltamisala – Jääminen soveltamisalan ulkopuolelle – ”Kuljetusalan palvelut” – Sijoittautumisvapaus – Julkisia palveluja koskeva konsessio – Edellytykset julkisia palveluja koskevan konsessiosopimuksen tekemiseksi – 15 artikla – Yleistä taloudellista etua koskeva palvelu – Oikeasuhteisuus – Kansalliset vaatimukset, joilla ylitetään se, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi

I Johdanto

1. Tribunal Supremo (ylin tuomioistuin, Espanja) tiedustelee tällä ennakkoratkaisupyyntöllä, onko kansallinen toimenpide, jonka nojalla sopimukset liikenneturvallisuuustietoisuutta ja liikennetaitojen uudelleen koulutusta ajokortin pisteiden palauttamiseksi koskevista kursseista on tehtävä julkisia palveluja koskevin konsessioina, Euroopan unionin oikeuden mukainen. On myönnettävissä vain yksi julkisia palveluja koskeva konsessio kullakin viidestä tähän tarkoitukseen määritellystä maantieteellisestä vyöhykkeestä koko maan alueella (lukuun ottamatta kahta aluetta, Kataloniaa ja Baskimaata, joita koskee eri järjestelmä). Kunkin vyöhykkeen valittu konsessionhaltija on ainoa yhteisö, jolla on valtuudet järjestää tällaisia kursseja kyseisellä alueella.

¹ Alkuperäinen kieli: englanti.

2. Kyseisessä tuomioistuimessa vireillä oleva riita koskee lähinnä sitä, onko tällainen toimenpide vastoin palveludirektiivin säännöksiä,² joissa vahvistetaan yleissäännökset, joiden avulla edistetään SEUT 49 artiklassa (sijoittautumisvapaus) ja SEUT 56 artiklassa (palvelujen vapaa liikkuvuus) suojeltujen perusvapauksien käyttämistä.³ Tähän kysymykseen vastaamiseksi on tarpeen määrittää ensin, sovelletaanko kyseistä direktiiviä nyt käsiteltävään asiaan.

3. Lyhyesti sanottuna ehdotan jäljempänä esitetyistä syistä, että unionin tuomioistuin vastaa tähän ennakkoratkaisukysymykseen myöntävästi. Pelkään kuitenkin, että pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevalla kansallisella toimenpiteellä rajoitetaan palvelujen tarjoamisen vapautta tavalla, joka ei täytä kaikilta osin kyseisen direktiivin vaatimuksia.

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

A Unionin oikeus

1. Palveludirektiivi

4. Palveludirektiivin johdanto-osan 17 perustelukappaleessa todetaan lähinnä, että yleistä taloudellista etua koskevat palvelut kuuluvat kyseisen direktiivin soveltamisalaan, elleivät ne ole kuljetuspalveluja.

5. Palveludirektiivin johdanto-osan 40 perustelukappaleessa selitetään, että unionin tuomioistuin on kehittänyt SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössään käsitteen ”yleistä etua koskevat pakottavat syyt”, johon viitataan muun muassa kyseisen direktiivin 15 artiklan 3 kohdassa ja joka saattaa kehittyä edelleen. Tämä käsite kattaa useita perusteita, mukaan lukien tieliikenneturvallisuus.

6. Palveludirektiivin 2 artiklan, jonka otsikkona on ”Soveltamisala”, 1 kohdassa säädetään, että direktiiviä sovelletaan sellaisten palveluntarjoajien tuottamiin palveluihin, jotka ovat sijoittautuneet johonkin jäsenvaltioon, tiettyjä direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Sitä ei kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaan sovelleta ”[SEUT] V osaston soveltamisalaan” kuuluviin kuljetusalan palveluihin.

7. Palveludirektiivin 15 artiklassa, jonka otsikkona on ”Arvioitavat vaatimukset”, 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 Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY (EUVL 2006 L 376, s. 36).

³ Ks. palveludirektiivin 1 artiklan 1 kohta ja johdanto-osan viides, kuudes ja seitsemäs perustelukappale.

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;

--

d) muut kuin [ammattipätevyyden tunnustamisesta 7.9.2005 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston] direktiivin 2005/36/EY [EUVL 2005, L 255, s. 22] soveltamisalaan kuuluvia asioita koskevat tai muissa yhteisön säädöksissä asetetut vaatimukset, joilla määrätyn palvelutoiminnan aloittaminen sallitaan vain tietyille palveluntarjoajille toiminnan erityisluonteen vuoksi;

--

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.

--”

2. *Direktiivi 2014/23/EU*⁴

8. Direktiivin 2014/23 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa määritellään ”palvelujen käyttöoikeussopimuksella” eli palvelukonsessiolla tarkoitettavan ”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”.

9. Direktiivin 2014/23 8 artiklassa, siinä muodossa kuin sitä sovellettiin tosiseikkojen tapahtuma-aikana, säädettiin, että direktiiviä ”sovelletaan käyttöoikeussopimuksiin, joiden arvo on vähintään 5 186 000 euroa”.

⁴ Käyttöoikeussopimusten tekemisestä 26.2.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2014 L 94, s. 1).

B Kansallinen lainsäädäntö

10. Palveludirektiivi on otettu 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).⁵ Lain 3 §:ssä määritellään ”palvelulla” tarkoitettavan ”itsenäisenä ammatinharjoittajana suoritettavaa [SEUT 57] 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.

11. Pisteisiin perustuvasta ajoluvasta ja kortista sekä liikenteestä, moottoriajoneuvojen käytöstä ja liikenneturvallisuudesta annetun lain tekstin 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)⁶ mukaan sopimus ajokorttipisteiden palauttamiseksi suoritettavien kurssien järjestämisestä on tehtävä julkisia palveluja koskevan konsession muodossa viranomaisten tekemistä sopimuksista annetun lain mukaisesti.

12. Laki 17/2005 pannaan täytäntöön liikenneturvallisuuštietoisuutta ja liikennetaitojen uudelleen koulutusta koskevista kurseista 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 réeducación vial para los titulares de un permiso o licencia de conducción).⁷ Kyseisen määräyksen 12 kohdan mukaan ”liikenneturvallisuuštietoisuutta ja liikennetaitojen uudelleen koulutusta koskevien kurssien valvontaa ja tarkastuksia suoritetaan hallinnollista konsessiota koskevassa sopimuksessa vahvistettujen teknisten määräysten mukaisesti”.

III Tosiseikat, asian käsittely kansallisessa tuomioistuimessa ja ennakkoratkaisukysymys

13. Dirección General de Tráfico (liikennevirasto, Espanja) julkaisi vuonna 2014 hankintamenettelyn ”Liikenneturvallisuuštietoisuutta ja liikennetaitojen uudelleen koulutusta ajokortin pisteiden palauttamiseksi koskevien kurssien hallinnointiin liittyvä konsessio: 5 osaa”. Nämä kurssit oli tarkoitettu kuljettajille, jotka olivat menettäneet ajokorttiansa pisteitä liikenne rikkomusten vuoksi.

14. Koko maa (Kataloniaa ja Baskimaata lukuun ottamatta) jaettiin hankintamenettelyä varten viiteen vyöhykkeeseen, joista kukin vastasi yhtä tarjouskilpailun viidestä osasta. Kunkin osan osalta voitiin tehdä vain yksi sopimus, ja jokainen sopimus piti tehdä julkisia palveluja koskevan konsessiosopimuksen muodossa. Kunkin osan valitusta tarjoajasta tulisi ainoa yhteisö, joka sai valtuudet pitää riidanalaisia kurseja kyseisellä vyöhykkeellä.

15. Asociación Unión para la Defensa de los Intereses Comunes de las Autoescuelas (autokoulujen yhteisiä etuja ajava järjestö, AUDICA) riitautti hankintailmoituksen Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractualesissa (sopimusriitoja käsittelevä keskushallinnon elin, Espanja). AUDICA väitti, että se, että sopimukset oli tehtävä julkisia palveluja koskevana konsessiosopimuksena, oli ristiriidassa palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa.

⁵ BOE nro 283, 24.11.2009.

⁶ BOE nro 172, 20.7.2005.

⁷ BO nro 190, 10.8.2005.

16. Abogado del Estado (valtioneasiamies, Espanja), joka edusti Dirección General de Tráfico (liikennevirasto), osallistui menettelyyn vastapuolena samoin kuin yrityskonsortio, jonka muodostivat Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE) ja kolme muuta yhteisöä (FORMASTER, ECT ja ITT), toisena vastapuolena (jäljempänä konsortio tai CNAE ym.). Konsortio oli ollut valittu tarjoaja hankintamenettelyssä.

17. Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales hylkäsi AUDICAn valituksen 23.1.2015 antamallaan ratkaisulla. AUDICA valitti kyseisestä ratkaisusta Audiencia Nacionalin (valtakunnallinen ylioikeus, Espanja) hallintolainkäytöstä vastaavaan jaostoon.

18. Audiencia Nacionalin hallintolainkäytöstä vastaava jaosto hyväksyi AUDICAn valituksen 28.11.2018 antamallaan tuomiolla ja kumosi sekä Tribunal Administrativo de Recursos Contractualesin ratkaisun että hankintailmoituksen. Se totesi, että riidanalaisten kurssien järjestämisellä oli SEUT 14 artiklassa tarkoitetun yleistä taloudellista etua koskevan palvelun ominaisuudet.⁸ Se katsoi lisäksi, että vaatimus, jonka mukaan kyseiset kurssit oli järjestettävä julkisia palveluja koskevien konsessioiden perusteella, oli liiallinen ja perusteeton, koska oli olemassa muita menetelmiä, jotka antaisivat hallintoviranomaisille mahdollisuuden saavuttaa asettamansa tavoitteet rajoittamatta perusteettomasti kilpailua potentiaalisten palveluntarjoajien välillä.

19. Abogado del Estado ja yrityskonsortio valittivat Audiencia Nacionalin (valtakunnallinen ylioikeus) hallintolainkäytöstä vastaavan jaoston tuomiosta Tribunal Supremoon (ylin tuomioistuin). Kyseinen tuomioistuin, joka on epävarma useiden unionin oikeussääntöjen tulkinnasta, päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [palveludirektiivi] – tai mahdollisesti Euroopan unionin oikeuden muut oikeussäännöt tai periaatteet – esteenä kansalliselle oikeussäännölle, jonka nojalla sopimukset liikenneturvallisuustietoisuutta ja liikennetaitojen uudelleen koulutusta ajokortin pisteiden palauttamiseksi koskevista kursseista on tehtävä julkisia palveluja koskevan konsession muodossa?”

20. Kirjallisia huomautuksia ovat tässä oikeudenkäynnissä jättäneet CNAE ym., AUDICA, Tšekin, Espanjan ja Alankomaiden hallitukset ja Euroopan komissio. Nämä osapuolet, Tšekin hallitusta lukuun ottamatta, esittivät myös suullisia huomautuksia 1.6.2022 pidetyssä istunnossa.

IV Oikeudellinen arviointi

21. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii kysymyksellään lähinnä varmistamaan, onko toimenpide, jonka nojalla sopimukset liikenneturvallisuustietoisuutta ja liikennetaitojen uudelleen koulutusta liikenne-rikkomusten vuoksi ajokorttinsa pisteitä menettäneille kuljettajille järjestettävistä kursseista on tehtävä julkisia palveluja koskevan konsession muodossa ja vain yksi konsessionhaltija saa järjestää tällaisia kursseja kullakin viidestä aikaisemmin määritellystä Espanjan maantieteellisestä vyöhykkeestä (lukuun ottamatta Kataloniaa ja Baskimaata), palveludirektiivin säännösten mukainen.

⁸ SEUT 14 artiklassa määrätään lähinnä, että Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että yleistä taloudellista koskevat palvelut toimivat sellaisten periaatteiden pohjalta ja sellaisin edellytyksin, että ne voivat täyttää tehtävänsä.

22. Kuten totesin edellä 2 kohdassa, palveludirektiivissä vahvistetaan yleiset säännökset, joilla edistetään SEUT 49 ja SEUT 56 artiklassa suojeltujen perusvapauksien käyttöä. Nämä kaksi vapautta liittyvät taloudellisen toiminnan harjoittamisen eri osa-alueisiin. SEUT 49 artiklassa määriteltyä sijoittautumisvapautta sovelletaan, jos toimija tosiasiallisesti aikoo harjoittaa taloudellista toimintaansa pysyvästi ja jatkuvasti, kun puolestaan SEUT 56 artiklassa vahvistettu palvelujen tarjoamisen vapaus kattaa kaikki palvelut, joita ei tarjota tällä tavoin pysyvästi ja jatkuvasti määränpääjäsenvaltiossa sijaitsevasta toimipaikasta.⁹ Tässä asiayhteydessä palveludirektiivin III luku (9–15 artikla) liittyy sijoittautumisvapauteen, kun kyseisen direktiivin IV luvussa (16–21 artikla) käsitellään puolestaan palvelujen tarjoamisen vapautta.

23. On mielestäni heti aluksi selvää, että pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltainen toiminta, joka on palveludirektiivin 4 artiklan 1 kohdassa¹⁰ tarkoitettu palvelu, liittyy pysyvään järjestelyyn ja että sitä on tarkoitus harjoittaa jatkuvasti. Riidanalaisen kansallisen toimenpiteen yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa pitäisi siten arvioida pikemminkin sijoittautumisvapautta koskevien oikeussääntöjen (palveludirektiivin III luku) kuin palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevien oikeussääntöjen (kyseisen direktiivin IV luku) näkökulmasta, jos todetaan, että kyseinen direktiivi on sovellettavissa nyt käsiteltävään asiaan.¹¹

24. Lisättäköön tässä yhteydessä, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallista toimenpidettä alalla, joka on ollut unionin tasolla täydellisen yhdenmukaistamisen kohteena, on arvioitava suhteessa kyseisen yhdenmukaistamistoimenpiteen säännöksiin eikä suhteessa primaarioikeuden määräyksiin.¹² Unionin tuomioistuin on jo todennut palveludirektiivin III luvusta, että sen 9–14 artiklalla suoritetaan tyhjentävä yhdenmukaistaminen niiden soveltamisalaan kuuluvien palvelujen osalta.¹³ Sama pätee mielestäni kyseisen direktiivin 15 artiklaan, joka myös kuuluu tähän lukuun.¹⁴ Jos siis todetaan, että palveludirektiiviä sovelletaan nyt käsiteltävään asiaan, mielestäni riittäisi, että pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan kansallisen toimenpiteen yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa arvioitaisiin yksinomaan kyseisten säännösten valossa, ilman että olisi tarpeen tutkia asiaa myös SEUT 49 artiklan valossa.¹⁵

⁹ Ks. tuomio 23.2.2016, komissio v. Unkari (C-179/14, EU:C:2016:108, 148–150 kohta). Ks. myös palveludirektiivin johdanto-osan 77 perustelukappale.

¹⁰ Kyseisessä säännöksessä määritellään käsitteellä ”palvelu” tarkoitettavan ”itsenäisenä ammatinharjoittajana suoritettavaa [SEUT 57] artiklassa tarkoitettua taloudellista toimintaa, josta yleensä saadaan korvaus”. SEUT 57 artiklassa todetaan lisäksi, että ”palveluihin” kuuluu erityisesti teollinen tai kaupallinen toiminta samoin kuin käsityöläistoiminta ja vapaiden ammattien harjoittamiseen kuuluva toiminta. Ks. yksityiskohtaisemmin myös siitä, miten tätä määräystä pitäisi tulkita palveludirektiivin soveltamisen yhteydessä, kyseisen direktiivin johdanto-osan 33 ja 34 perustelukappale.

¹¹ Huomautan, että viitattaessa lähinnä palveludirektiivin III luvun (9–15 artikla) säännöksiin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin näyttää itse ajattelevan, että tähän tapaukseen on sovellettava pikemminkin sijoittautumista koskevia kuin palveluja koskevia sääntöjä (ks. vastaavasti julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, 21 ja 22 kohta)).

¹² Ks. tässä yhteydessä tuomio 14.7.2016, Promoimpresa ym. (C-458/14 ja C-67/15, EU:C:2016:558, 59 kohta oikeustapausviittauksineen).

¹³ Ibid., 61 kohta oikeustapausviittauksineen. Ks. myös tuomio 11.6.2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, 32 kohta).

¹⁴ Viittaan tässä yhteydessä julkisasiamies Botin ratkaisuehdotukseen komissio v. Unkari (C-179/14, EU:C:2015:619, 69–73 kohta). Haluaisin myös huomauttaa, että – kuten julkisasiamies Szpunar huomautti ratkaisuehdotuksessaan Promoimpresa ym. (C-458/14 ja C-67/15, EU:C:2016:122, 41 kohta) – unionin tuomioistuin on ainakin kahdessa tuomiossaan rajoittanut tulkitsemaan palveludirektiivin 10, 11 ja 15 artiklaa lausumatta mitään EUT-sopimuksen määräyksistä (ks. tuomio 1.10.2015, Trijber ja Harmsen, C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:641, ja tuomio 23.12.2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843).

¹⁵ Mielestäni on joka tapauksessa selvää, että jos toimenpiteen katsottaisiin olevan sopusoinnussa palveludirektiivin 15 artiklan kanssa, tällainen toimenpide olisi myös sopusoinnussa SEUT 49 artiklan kanssa. Esimerkiksi kaikki perustelut, joita asetetaan SEUT 52 artiklassa (”rajoituksille”, joita asetetaan muun muassa SEUT 49 artiklassa suojellulle sijoittautumisvapaudelle), luetellaan kyseisen direktiivin 15 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuina ”yleistä etua koskevinä pakottavina syinä” (luettuna sen 4 artiklan 8 kohdan valossa).

25. Huomautettakoon tämän jälkeen, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on *kahdesta näkökulmasta* epävarma siitä, sovelletaanko palveludirektiiviä ja erityisesti sen 9–13 artiklaa nyt käsiteltävään asiaan.¹⁶

26. Ensinnäkin se haluaa unionin tuomioistuimen selventävän, jääkö riidanalaisten kurssien järjestäminen, vaikka se on ”palvelu”, kuitenkin kyseisen direktiivin aineellisen soveltamisalan ulkopuolelle sillä perusteella, että se kuuluu palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitettujen kuljetusalan palvelujen ryhmään sillä seurauksella, että riidanalaisen kansallisen toimenpiteen yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa pitäisi arvioida *yksinomaan* SEUT 49 artiklan valossa (eikä palveludirektiivi, sen III luku mukaan lukien, ole sovellettavissa nyt käsiteltävään asiaan).¹⁷

27. *Toiseksi* ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii sitä, että vaikka todettaisiin, että riidanalaisten kurssien järjestäminen ei ole ”kuljetusalan palvelu”, pitäisikö sen seikan, että tällaisten kurssien tarjoamista koskevat sopimukset ovat julkisia palveluja koskevan konsession muodossa, johtaa siihen, että ne jäävät palveludirektiivin tiettyjen artiklojen, nimittäin 9–13 artiklan, soveltamisalan ulkopuolelle. Julkisia palveluja koskevia konsessioita ei luetella niiden toimien joukossa, jotka jäävät palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan nojalla soveltamisalan ulkopuolelle. Kyseisen direktiivin johdanto-osan 57 perustelukappaleessa todetaan kuitenkin lähinnä, että lupajärjestelmiä koskevat säännökset (eli sen 9–13 artikla) eivät ”koske” sopimusten tekemistä palveluista, joihin jo sovelletaan julkisia hankintoja koskevia sääntöjä, jotka sisältyvät unionin oikeuden muuhun johdettuun oikeuteen, kuten direktiiviin 2014/23.

28. Käsittelen seuraavassa jaksossa kumpaakin näistä kahdesta seikasta vuoron perään (A). Selitän, miksi mielestäni palveludirektiiviä, mukaan lukien sen 9–13 artikla, sovelletaan nyt käsiteltävään asiaan. Esitän tämän jälkeen syyt, joiden vuoksi uskon, että pääasian kohteena olevan kaltainen toimenpide ei sovi yhteen kyseisen direktiivin III luvussa (sijoittautumisvapaus) asetettujen vaatimusten kanssa (B).

¹⁶ Huomautettakoon, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa ennakkoratkaisupyynnössään myös siihen, että riidanalaisten kurssien pitäminen saattaa olla yleistä taloudellista etua koskeva palvelu. Käsittelen tätä käsitettä jäljempänä B jaksossa. Tässä vaiheessa on riittävää todeta, että vaikka riidanalaisten kurssien pitämistä pidettäisiin yleistä taloudellista etua koskevana palveluna, se kuuluisi edelleen palveludirektiivin soveltamisalaan (ks. tässä yhteydessä kyseisen direktiivin johdanto-osan 17 perustelukappale, 1 artiklan 2 ja 3 kohta sekä 15 artiklan 4 kohta).

¹⁷ Huomautettakoon tässä yhteydessä, että vaikka ”kuljetusalan palvelut” jätetään nimenomaisesti kyseisen direktiivin aineellisen soveltamisalan ulkopuolelle, niitä ei ole jätetty SEUT 49 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle. Unionin tuomioistuin on näet todennut nimenomaisesti, että sijoittautumisvapautta koskevia EUT-sopimuksen määräyksiä ”sovelletaan välittömästi liikenteeseen” (ks. tuomio 22.12.2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, 33 kohta). Jos pääasian kohteena olevaa toimintaa olisi pidettävä ”kuljetusalan palveluna”, nyt käsiteltävän toimenpiteen yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa pitäisi siis arvioida SEUT 49 artiklan valossa.

A Palveludirektiivin sovellettavuus

1. ”Kuljetusalan palvelujen” jättäminen soveltamisalan ulkopuolelle

29. Palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan d alakohdassa säädetään, että kyseisen direktiivin soveltamisalaan eivät kuulu ”kuljetusalan palvelut – – jotka kuuluvat [SEUT VI osaston] soveltamisalaan”. Tämä johtuu siitä, että SEUT 58 artiklan 1 kohdan nojalla palvelujen tarjoamisen vapauteen liikenteen alalla sovelletaan erikseen SEUT VI osaston määräyksiä.¹⁸ Tästä syystä palveludirektiivillä ei voida säännellä palvelujen tarjoamisen vapautta kyseisellä alalla.¹⁹

30. Käsitettä ”kuljetusalan palvelut” ei määritellä nimenomaisesti kyseisessä direktiivissä tai EUT-sopimuksen VI osastossa.²⁰ Unionin tuomioistuin on kuitenkin tulkinnut tätä käsitettä siten, että se kattaa ”paitsi fyysisen toimen, jolla henkilöitä tai tavaroita siirretään paikasta toiseen ajoneuvon, ilma-aluksen tai vesialuksen avulla”, myös ”tällaiseen toimeen luonnostaan liittyvät palvelut”.²¹

31. Kyseisen oikeuskäytännön perusteella on ilmeistä, että pelkästään se, että palvelu liittyy tavalla tai toisella kuljetukseen, ei riitä perusteeksi sille, että se kuuluisi palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan d alakohdan soveltamisalaan.²² On pikemminkin tarpeen tarkastella, mikä on kyseessä olevan palvelun pääasiallinen tarkoitus.²³ On näet erotettava toisistaan palvelut, jotka liittyvät *olennaisesti (tai luonnostaan)* fyysiseen toimeen, jolla siirretään henkilöitä tai tavaroita paikasta toiseen kuljetusvälineen avulla (kuten taksi- ja ambulanssikuljetukset sekä satamapalvelut²⁴), koska niiden pääasiallisena tarkoituksena on tavaroiden tai ihmisten kuljettaminen, ja sen liitännäispalvelut, koska niillä on erilainen pääasiallinen tarkoitus.²⁵

32. Viimeksi mainittu ryhmä kattaa autonvuokrauspalvelut, matkatoimistot ja matkailualan kuluttajapalvelut, matkaoppaiden toiminta mukaan luettuna.²⁶ Se sisältää myös sellaisia palveluja kuin junassa tarjottavat matkustaja-, siivous- tai ravintolapalvelut, jotka ovat junalla tarjottavan henkilökuljetuspalvelun kannalta liitännäisiä mutta eivät liity luonnostaan tällaiseen palveluun.²⁷ Tällaiset palvelut *eivät* jää palveludirektiivin aineellisen soveltamisalan ulkopuolelle.²⁸

33. Julkisasiamies Szpunar selitti ratkaisuehdotuksessaan Trijber ja Harmsen,²⁹ että syy, jonka vuoksi autonvuokrauspalvelut tai matkaoppaiden palvelut kuuluvat kyseisen direktiivin aineelliseen soveltamisalaan oli se, että niiden pääasiallinen tarkoitus oli ollut se, että näiden

¹⁸ Tässä mielessä palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan d alakohdassa itse asiassa toistetaan oikeussääntö, joka vahvistetaan SEUT 58 artiklan 1 kohdassa (ks. tässä yhteydessä tuomio 15.10.2015, Grupo Itevelesa ym., C-168/14, EU:C:2015:685, 44 kohta).

¹⁹ ”Kuljetusalan palveluihin” sovelletaan sitä vastoin erillisiä sääntöjä, jotka sisältyvät EUT-sopimuksen VI osastoon (ks. tältä osin julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus Trijber ja Harmsen (C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:505, 28 kohta).

²⁰ Ibid, 29 kohta.

²¹ Ks. tuomio 15.10.2015, Grupo Itevelesa ym. (C-168/14, EU:C:2015:685, 46 kohta) ja tuomio 20.12.2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, 41 kohta).

²² Yhdyn tässä yhteydessä täysin julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotukseen Grupo Itevelesa ym. (C-168/14, EU:C:2015:351, 28 kohta).

²³ Ks. tuomio 1.10.2015, Trijber ja Harmsen (C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:641, 51 kohta).

²⁴ Ks. palveludirektiivin johdanto-osan 21 perustelukappale.

²⁵ Ks. tässä yhteydessä 16.5.2017 annettu lausunto 2/15 (EU:n ja Singaporen välinen vapaakauppasopimus) (EU:C:2017:376, 61 kohta). Ks. vastaavasti myös julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus Grupo Itevelesa ym. (C-168/14, EU:C:2015:351, 31 kohta).

²⁶ Ks. palveludirektiivin johdanto-osan 33 perustelukappale.

²⁷ Ks. tuomio 19.12.2019, Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110, 26 kohta).

²⁸ Huomautettakoon, että palveludirektiivin johdanto-osan 21 perustelukappaleen mukaan ”kuljetuspalvelut” sisältävät erilaisia palveluita, ”mukaan luettuina kaupunkiliikenne, taksi- ja ambulanssikuljetukset sekä satamapalvelut” (kursivointi tässä). Tämä ei ole kuitenkaan riittävä perustelu antamaan kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdan d alakohdalle liian laajaa soveltamisalaa.

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

palvelujen vastaanottajat vuokrasivat autoja ja oppivat jotain tietystä paikasta tai alueesta, *eikä kuljettaminen*. Hän totesi samalla, että *autokoulupalvelujen* pääasiallinen tarkoitus oli, että vastaanottaja oppii ajamaan, eikä se, että häntä kuljetetaan.³⁰

34. Myös pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevat palvelut kuuluvat mielestäni tähän ryhmään. Hyvin samalla tavoin kuin autokoulupalvelujen, myös liikenneturvallisuustietoisuutta ja liikennetaitojen uudelleen koulutusta koskevien kurssien pääasiallinen tarkoitus on näet palvelun vastaanottajan kouluttaminen siihen, miten ajetaan turvallisesti ja vastuullisesti, eikä hänen kuljettamisensa.

35. Tämän perusteella olen komission, Tšekin hallituksen ja AUDICAn kanssa samaa mieltä siitä, että riidanalaisen kurssien *ei* pitäisi katsoa kuuluvan ryhmään ”kuljetusalan palvelut”. Tällaiset kurssit pitäisi näin ollen jättää palveludirektiivin aineellisen soveltamisalan ulkopuolelle kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdan d alakohdan perusteella.³¹

36. Tätä seikkaa koskevaa näkemystäni ei muuta ensinnäkään Alankomaiden hallituksen perustelu, jonka mukaan riidanalaisia kurseja olisi pidettävä palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan d alakohdassa tarkoitettuina ”kuljetusalan palveluina”, koska ne liittyvät olennaisesti ajokortin omistamiseen, mikä on *oikeudellinen edellytys* ajoneuvon kuljettamiselle. Olen Alankomaiden hallituksen kanssa samaa mieltä siitä, että unionin tuomioistuin näyttää ainakin yhdessä tuomiossa, eli tuomiossa Grupo Itevelesa ym.,³² omaksuneen laajemman oikeudellisen edellytyksen kuin esitin edellä 30 ja 31 kohdassa ja sisällyttäneen käsitteeseen ”kuljetusalan palvelut” palveluita, jotka ovat ”edellytyksenä” ajoneuvon kuljettamista koskevalle fyysiselle toimelle. Se totesi tämän määritelmän perusteella, että ”kuljetusalan palvelut” sisältävät moottoriajoneuvojen katsastustoiminnan, joka on edeltävä ja välttämätön edellytys pääasialliselle kuljetustoiminnalle,³³ tai muutoin toiminta voi olla lainvastaista.

37. Todettakoon tämän jälkeen, että *en* katso, edes kyseisen tuomion perusteella, että sen, että palvelu on yhteydessä tai jopa ”liittyy olennaisesti” ajokortin omistamiseen, pitäisi olla ratkaiseva seikka sen kannalta, pitäisikö kyseistä palvelua pitää ”kuljetusalan palveluna”. Mielestäni ajokortin saaminen tai säilyttäminen poikkeaa ajoneuvolle suoritettavista katsastuksista. Se koskee oikeudellista menetelmää, jolla *yksityinen* voi hankkia kuljetusvälineen,³⁴ ja liittyä sellaisenaan yksityiseen eikä itse ajoneuvoon, kun puolestaan katsastusasemien toiminta sisältää testien suorittamisen *välittömästi* ajoneuvolle (oikeudellinen edellytys sille, että ajoneuvoa voi fyysisesti siirtää).

38. Tällä perusteella katson, että pääasian oikeudenkäynnin kohteena oleva tilanne poikkeaa tilanteesta, joka johti tuomioon Grupo Itevelesa ym.³⁵ Kyseisessä tuomiossa valittua oikeudellista ratkaisua ei siis pitäisi soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa.

³⁰ Komission sitomattoman mutta kuitenkin informatiivisen julkaisun ”Käsikirja palveludirektiivin täytäntöönpanosta” mukaan se, että 2 artiklan 2 kohdan d alakohdassa jätetään tietyt palvelut direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, *ei* koske seuraavia: ”autokoulupalvelut, muuttopalvelut, autonvuokrauspalvelut, hautausoimistojen palvelut tai ilmakuvauspalvelu” ja: ”satamilla tai lentokentillä tarjottavat kaupalliset palvelut, kuten myymälä- ja ravintolapalvelut” (Ks. Käsikirja palveludirektiivin täytäntöönpanosta, Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, 2007, s. 11, saatavilla suomen kielellä seuraavassa osoitteessa: <https://op.europa.eu/fi/publication-detail/-/publication/a4987fe6-d74b-4f4f-8539-b80297d29715>).

³¹ On tietenkin kansallisen tuomioistuimen tehtävänä varmistaa tämä toteamus (ks. tuomio 1.10.2015, Trijber ja Harmsen, C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:641, 54 kohta).

³² Ks. tuomio 15.10.2015, C-168/14, EU:C:2015:685.

³³ Ibid, 47 ja 50 kohta. Näin ollen unionin tuomioistuin katsoi, että ajoneuvojen katsastusasemien toiminta jäi palveludirektiivin soveltamisalan *ulkopuolelle* (ks. kyseisen tuomion 52 kohta).

³⁴ Ks. tästä julkisasiamies Wahlin ratkaisuehdotus Grupo Itevelesa ym. (C-168/14, EU:C:2015:351, 31 kohta).

³⁵ Ks. tuomio 15.10.2015, C-168/14, EU:C:2015:685.

39. Toiseksi on niin, että en ole vakuuttunut Espanjan hallituksen perustelusta, jonka mukaan ”kuljetusalan palvelujen” käsitettä tulkittaessa pitäisi ottaa huomioon SEUT 91 artiklan 1 kohta. Espanjan hallituksen mielestä riidanalaiset kurssit ovat ”kuljetusalan palveluja”, koska ne ovat kyseisessä määräyksessä tarkoitettuja ”toimenpiteitä liikenneturvallisuuden parantamiseksi”. On mielestäni kuitenkin varsin ilmeistä, että SEUT 91 artiklan 1 kohdan tarkoituksena on laatia luettelo eri näkökohdista, jotka muodostavat osan (SEUT 90 artiklassa tarkoitettuna) ”yhteisestä liikennepolitiikasta”, ja esittää tässä yhteydessä yksityiskohtaisesti eri *toimenpiteitä*, joita unionin lainsäätävä voi toteuttaa (säänneläkseen muun muassa ”kuljetusalan palveluja”). Toisin kuin Espanjan hallitus esittää, kyseisen määräyksen tarkoituksena ei siis ole määrittellä, mitä ”kuljetusalan palvelut” ovat.

40. Uskon joka tapauksessa, että Espanjan hallituksen ehdottama tulkinta, jonka mukaan mitä tahansa toimenpide, jonka tarkoituksena on parantaa liikenneturvallisuutta, koskee välttämättä ”kuljetusalan palvelua”, on kaukana unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössään omaksumasta tulkinnasta, jossa keskitytään, kuten edellä selitin, siihen, onko kyseisen palvelun ”pääasiallisena tarkoituksena” tavaroiden tai ihmisten kuljettaminen.

41. Näiden selvennysten jälkeen ja selostettuani, miksi uskon, että riidanalaisien kurssien järjestäminen ei kuulu palveludirektiivin 2 artiklan 2 kohdan d alakohdassa (”kuljetusalan palvelut”) säädetyn ulkopuolelle jättämisen soveltamisalaan, käsittelen seuraavaksi ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen epäilyjä, jotka koskevat sitä, vaikuttaako se, että tällaiset kurssit on järjestettävä julkisia palveluja koskevan konsession avulla, millään tavoin palveludirektiivin 9–13 artiklan sovellettavuuteen.

2. Seuraukset siitä, että riidanalaiset kurssit on järjestettävä julkisia palveluja koskevan konsession avulla

42. Muistutan, että palveludirektiivin 9 artiklan 3 kohdassa säädetään lähinnä, että kyseisen direktiivin 9–13 artiklaa ”ei sovelleta lupajärjestelmien osa-alueisiin, joita hallinnoidaan suoraan tai epäsuoraan muilla [unionin] välineillä”, kuten direktiivillä 2014/23.³⁶ Jos siis pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevat kurssit kuuluisivat direktiivin 2014/23 soveltamisalaan, ne jäisivät palveludirektiivin 9–13 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle. Niihin sovellettaisiin kuitenkin mielestäni edelleen kyseisen direktiivin muita säännöksiä³⁷ (eli kaikkia muita relevantteja säännöksiä paitsi palveludirektiivin 9–13 artiklaa).³⁸

43. Huomautettakoon, että jotta direktiivi 2014/23 on sovellettavissa, useiden päällekkäisten edellytysten on täyttyvä.

³⁶ Tämä päätelmä perustuu myös palveludirektiivin johdanto-osan 57 perustelukappaleeseen, jossa todetaan lähinnä, että kyseisen direktiivin säännöksiä, jotka koskevat lupajärjestelmiä (9–13 artikla), ei voida soveltaa julkisia palveluja koskeviin konsessioihin, jotka voivat kuulua muun muassa direktiivin 2014/23 soveltamisalaan (ks. tuomio 14.7.2016, *Promoimpresa ym.*, C-458/14 ja C-67/15, EU:C:2016:558, 45 kohta). Sitä vastoin direktiivin 2014/23 johdanto-osan 14 perustelukappaleessa todetaan, että toimiluvat ja luvat eivät ole kyseisessä direktiivissä tarkoitettuja konsessioita, vaan niihin sovelletaan edelleen palveludirektiivin säännöksiä.

³⁷ Toisin kuin CNAE ym. esittivät istunnossa, direktiivi 2014/23 ja palveludirektiivi *eivät* mielestäni kokonaisuutena arvioiden ole toisensa poissulkevia.

³⁸ Toisaalta, mikäli riidanalaiset kurssit eivät kuuluisi direktiivin 2014/23 soveltamisalaan, palveludirektiivin 9-13 artikla saattaisivat olla sovellettavissa pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevaan tilanteeseen, edellyttäen kuitenkin, että kyseistä kansallista toimenpidettä voidaan pitää kyseisissä säännöksissä tarkoitettuna ”lupajärjestelmänä” (ks. jäljempänä 51–55 kohta).

44. *Ensinnäkin*, kyseinen palvelu on järjestettävä ”konsession” muodossa.³⁹ Kyseisessä direktiivissä 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 palvelujen [hyödyntämis]oikeus tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä”.⁴⁰ Unionin tuomioistuin on täsmentänyt, että tällaiselle sopimukselle on ominaista muun muassa tilanne, jossa hankintaviranomainen yhtäältä siirtää tietyn palvelun hyödyntämisoikeuden konsessionsajalle, jolla on toisaalta tietty taloudellinen vapaus määrittää tämän oikeuden hyödyntämisedellytykset, jolloin siihen kohdistuvat samalla suuressa määrin tähän hyödyntämiseen liittyvät riskit.⁴¹

45. Nyt käsiteltävässä asiassa kaikki asianosaiset ja osapuolet, samoin kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, katsovat, että riidanalaiset kurssit on järjestettävä julkisia palveluja koskevan konsession avulla (yksi kullekin maantieteelliselle alueelle), mistä seuraa, että pääasian oikeudenkäynnin kohteena oleva tilanne koskee direktiivissä 2014/23 tarkoitettuja julkisia palveluja koskevia konsessioita. Olen samaa mieltä. Edellä 13 ja 14 kohdasta näet seuraa, että pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevat sopimukset koskevat tietyn palvelun suorittamista ja että niillä pyritään siirtämään oikeus riidanalaisten kurssien järjestämiseen (ilmeisesti yhdessä kyseisen toiminnan harjoittamiseen liittyvien riskien kanssa) sopimusviranomaiselta kullekin konsessionhaltijalle.

46. *Toiseksi*, konsessiosopimusta on pitänyt tarjota tai se on pitänyt tehdä 17.4.2014 jälkeen tai muuten se jää direktiivin 2014/23 ajallisen soveltamisalan ulkopuolelle.⁴² On kansallisten tuomioistuinten tehtävänä arvioida, täyttyykö tämä vaatimus sen käytettävissä olevien tosiseikkojen perusteella.⁴³ Tästä kysymyksestä riippumatta huomautan, että Espanjan hallitus sekä CNAE ym. katsovat, että direktiivi 2014/23 ei ole ajallisesti sovellettavissa toisesta (erilaisesta) syystä. Ne näet väittävät, että määräaika direktiivin 2014/23 ottamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä oli helmikuu 2016 ja että pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevista konsessiosopimuksista tehtiin tarjous ennen kyseisen määräajan päättymistä ajankohtana, jona aikaisemmin sovellettu kansallinen oikeudellinen järjestelmä oli edelleen voimassa eikä direktiiviä ollut otettu osaksi kansallista lainsäädäntöä.

47. Muistutettakoon tässä yhteydessä, että oikeuskäytännössä on jo todettu julkista hankintamenettelyä koskeneessa asiassa, jossa tarjous jätettiin sopimuksen tekomenettelyn ulkopuolelle ennen päivämäärää, jona asianomaisen direktiivin täytäntöönpanon määräaika oli päättynyt, ja ennen kuin direktiivi oli otettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä, että kyseisen direktiivin soveltaminen olisi ”vastoin oikeusvarmuuden periaatetta”, koska päätös, jolla väitettiin rikottavan unionin oikeutta, oli tehty ennen kyseistä päivämäärää.⁴⁴

48. Mielestäni tällaisia perusteluja voidaan soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa. Näin ollen olisin taipuvainen yhtymään (sillä varauksella, että on kansallisen tuomioistuimen tehtävänä selvittää asia) Espanjan hallituksen sekä CNAE:n ym:iden näkemykseen, jonka mukaan direktiiviä 2014/23 ei sovelleta ajallisesti pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltaiseen tilanteeseen, koska

³⁹ Ks. direktiivin 2014/23 1 artiklan 1 kohta.

⁴⁰ Ks. direktiivin 2014/23 5 artiklan 1 kohdan b alakohta.

⁴¹ Ks. vastaavasti tuomio 14.7.2016, Promoimpresa ym. (C-458/14 ja C-67/15, EU:C:2016:558, 46 kohta oikeustapausviittauksineen).

⁴² Ks. direktiivin 2014/23 54 artiklan toinen kohta.

⁴³ Huomautettakoon, että kaikki asianosaiset ja osapuolet näyttävät olevan nyt käsiteltävässä asiassa yhtä mieltä siitä, että pääasian oikeudenkäynnin kohteena oleva hankintailmoitus julkaistiin marraskuussa 2014 eli määräpäivän 17.4.2014 jälkeen.

⁴⁴ Ks. tuomio 15.10.2009, Hochtief ja Linde-Kca-Dresden (C-138/08, EU:C:2009:627, 30 kohta).

kyseisen direktiivin täytäntöönpanon määräaika ei ollut vielä päättynyt eikä sitä ollut tosiasiallisesti otettu osaksi kansallista lainsäädäntöä siihen mennessä, kun asian kannalta merkitykselliset tosiseikat tapahtuivat.

49. Kolmanneksi on niin, että konsessiosopimuksen on vastattava arvoltaan vähintään tiettyä kynnysarvoa.⁴⁵ Asian kannalta merkityksellisenä ajankohtana tämä kynnysarvo oli 5 186 000 euroa.⁴⁶ On jälleen kansallisen tuomioistuimen tehtävänä ratkaista sille esitettyjen tietojen perusteella, täyttyykö tämä vaatimus. Huomautettakoon kuitenkin, että CNAE ym:iden, Espanjan hallituksen ja komission istunnossa antamien tietojen mukaan pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan sopimuksen arvo näyttää olevan kyseistä kynnystä alempi. Espanjan hallitus selitti, että ilmoituksen julkaisemisen ajankohtana sopimuksen arvo oli 1 285 000 euroa. Tämä on huomattavasti vähemmän kuin kynnysarvo 5 186 000 euroa.

50. Näiden tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että koska riidanalaiisten kurssien järjestämistä koskevat sopimukset i) tehtiin ennen direktiivin 2014/23 täytäntöönpanolle asetetun määräajan päättymistä ja ii) ne jäävät kyseisessä direktiivissä asetetun kynnysarvon alapuolelle, ne jäävät sekä kyseisen säädöksen ajallisen että aineellisen soveltamisalan ulkopuolelle. Siitä seuraa mielestäni, että palveludirektiivin 9–13 artiklan soveltamista pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltaiseen tilanteeseen *ei* pitäisi sulkea pois sillä perusteella, että kyseiseen tilanteeseen sovelletaan direktiiviä 2014/23.

51. Tämän jälkeen tehtävänäni on vielä varmistaa, täyttyvätkö palveludirektiivin 9–13 artiklan soveltamisedellytykset pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltaisessa tilanteessa. Huomautettakoon tässä yhteydessä, että kyseisiä säännöksiä sovelletaan erityistä lajia olevaan menettelyyn eli menettelyyn, jota voidaan luonnehtia ”lupajärjestelmäksi”. Tarkastelen siis, voidaanko pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan menettelyn katsoa kuuluvan tähän luokkaan.

52. Muistutettakoon tässä yhteydessä, että – kuten kyseisen direktiivin 4 artiklan 6 kohdassa määritellään – ”lupajärjestelmällä” tarkoitetaan menettelyä, jonka mukaisesti palveluntarjoajan tai vastaanottajan on käännyttävä toimivaltaisen viranomaisen puoleen saadakseen virallisen päätöksen tai hiljaisen päätöksen, joka oikeuttaa palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen.

53. Palveludirektiivin johdanto-osan 39 perustelukappaleessa todetaan lisäksi, että ”lupajärjestelmän” käsite kattaa *viranomaismenettelyt, joilla myönnetään lupia*⁴⁷ (lukuun ottamatta niitä, jotka toisin kuin pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevassa tapauksessa kuuluvat direktiivin 2014/23 soveltamisalaan).⁴⁸

54. Kuten olen jo todennut edellä 45 kohdassa, pääasian oikeudenkäynnin kohteena oleva tapaus liittyy julkisia palveluja koskeviin konsessiosopimukseen, joita toimivaltaiset viranomaiset tekevät liikenneturvallisuustietoisuuden lisäämiseksi ja kurssien järjestämiseksi kuljettajille, jotka ovat menettäneet ajokorttinsa pisteitä. Nämä konsessiot ovat virallisia päätöksiä, jotka

⁴⁵ Ks. direktiivin 2014/23 johdanto-osan 23 perustelukappale.

⁴⁶ Ks. direktiivin 2014/23 8 artiklan 1 kohta.

⁴⁷ Ks. vastaavasti tuomio 14.7.2016, Promoiimpresa ym. (C-458/14 ja C-67/15, EU:C:2016:558, 39 kohta).

⁴⁸ Tästä syystä olen eri mieltä CNAE ym:iden perustelusta, jonka mukaan se, että kurssit on järjestettävä ”konsession” muodossa, *estää* palveludirektiivin sovellettavuuden.).

palveluntarjoajien on saatava toimivaltaisilta kansallisilta viranomaisilta voidakseen harjoittaa liiketoimintaansa.⁴⁹ Niitä voidaan mielestäni tämän vuoksi luonnehtia palveludirektiivin säännöksissä tarkoitetuiksi ”luviksi”.

55. Näin ollen katson, että palveludirektiivin 9–13 artiklaa sovelletaan nyt käsiteltävään asiaan.⁵⁰

3. *Palveludirektiivin sovellettavuutta koskeva päätelmä*

56. Edellä esitetystä seuraa kaiken kaikkiaan, että palveludirektiivin III lukua, mukaan lukien sen 9–13 artikla, sovelletaan pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevaan tilanteeseen. Pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevat julkisia palveluja koskevat konsessiot ovat osa kyseisissä säännöksissä tarkoitettua ”lupajärjestelmää”. Ne eivät myöskään koske ”kuljetusalan palveluja” kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdan d alakohtaan sisältyvän poissulkemisen soveltamisalalla.

B Yhteensopivuutta koskeva arviointi

57. Arvioin seuraavaksi pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltaisen kansallisen toimenpiteen yhteensopivuutta palveludirektiivin säännösten kanssa ja selitän, miksi tällaisella toimenpiteellä mielestäni asetetaan palveluntarjoajille sijoittautumisvapauden rajoitus, joka ei ole kyseisen direktiivin III luvun (9–15 artikla) vaatimusten mukainen.

58. Ennen näihin seikkoihin perehtymistä esitän kaksi alustavaa huomautusta.

59. Ensinnäkin huomautan, että asianosaiset ja osapuolet keskustelivat istunnossa siitä, ovatko pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevat palvelut SEUT 49 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla ”rajatylittäviä”.⁵¹ Totean tässä yhteydessä ainoastaan, että vaikka vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusvapauksia koskevia perussopimuksen määräyksiä ”ei sovelleta toimintaan, jonka kaikki merkitykselliset seikat rajoittuvat yhden jäsenvaltion sisälle”,⁵² on ollut jonkin verran keskustelua siitä, edellytetäänkö siihen, että unionin tuomioistuin voi vastata palveludirektiivin tulkintaa koskevaan kysymykseen, myös rajatylittävyttä.⁵³ Unionin tuomioistuin on kuitenkin nyt pannut pisteen tälle keskustelulle ja selittänyt, että palveludirektiivin III luvun säännöksiä on tulkittava siten, että niitä on tarkoitus soveltaa myös tilanteeseen, jonka kaikki merkitykselliset seikat *rajoittuvat pelkästään yhden jäsenvaltion sisälle*.⁵⁴ Siten rajatylittävyttä *ei* edellytetä, jotta voitaisiin arvioida pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltaisen toimenpiteen yhteensopivuutta palveludirektiivin III luvun säännösten kanssa.

⁴⁹ Tämä seikka oli ratkaiseva myös tuomiossa *Promoimpresa ym.* (C-458/14 ja C-67/15, EU:C:2016:558, 41 kohta). Ks. myös ”Käsikirja palveludirektiivin täytäntöönpanosta” (mainittu edellä alaviitteessä 30), 6.1.1 kohta (s. 24).

⁵⁰ Lisättäköön täydellisyden vuoksi, että jos nyt käsiteltävään asiaan ei sovelleta direktiiviä 2014/23 eikä palveludirektiivin 9–13 artiklaa, silloin viranomaiset olisivat mielestäni velvollisia noudattamaan EUT-sopimuksen perustavanlaatuisia sääntöjä yleisesti ja syrjintäkiellon periaatetta erityisesti (ks. tuomio 14.7.2016, *Promoimpresa ym.*, C-458/14 ja C-67/15, EU:C:2016:558, 64 kohta oikeustapausviittauksineen). Toisin sanoen edellytysten, jotka liittyvät julkisia palveluja koskevan konsessiosopimuksen tekemiseen pääasiassa, olisi oltava SEUT 49 artiklan mukaisia.

⁵¹ Ks. esim. tuomio 11.3.2010, *Attanasio Group* (C-384/08, EU:C:2010:133, 23 kohta).

⁵² Ks. esim. tuomio 22.12.2010, *Omalet* (C-245/09, EU:C:2010:808, 12 kohta oikeustapausviittauksineen).

⁵³ Ks. sen näkemyksen tueksi, ettei tällaista edellytystä ole, esim. julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus *Trijber ja Harmsen* (C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:505, 49–57 kohta).

⁵⁴ Ks. tuomio 30.1.2018, *X ja Visser* (C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, 110 kohta). Tilanne ei ole samanlainen palvelujen tarjoamisen vapauden osalta (ks. kyseisen tuomion 102 kohta).

60. Katson siis, että pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltaisessa tilanteessa on mahdollista arvioida toimenpiteen yhteensopivuutta palveludirektiivin III luvun säännösten kanssa, vaikka osoitettaisiin tällaisen toimenpiteen koskevan täysin kansallista tilannetta, mikä kansallisten tuomioistuinten on selvitettävä.⁵⁵

61. Toiseksi haluan selventää hieman palveludirektiivin 9–13 artiklan ja 15 artiklan välistä suhdetta. Huomautettakoon tässä yhteydessä, että kyseisen direktiivin 9 artikla estää jäsenvaltioita käyttämästä ”lupajärjestelmiä”, elleivät nämä järjestelmät ole syrjimättömiä, perusteltavissa yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä ja oikeassa suhteessa tähän yleistä etua koskevaan tavoitteeseen. Nämä edellytykset toistetaan palveludirektiivin 10 artiklan 2 kohdassa, ja ne sisältyvät myös kyseisen direktiivin 10 artiklan 4 kohtaan, jota unionin tuomioistuin⁵⁶ on tulkinnut siten, että lupajärjestelmien on yleisesti annettava palveluntarjoajille mahdollisuus harjoittaa toimintaansa koko valtion alueella, ellei luvan rajoittaminen tämän alueen tiettyyn osaan ole syrjäntäkiellon periaatteen mukainen, perusteltavissa yleiseen etuun liittyvällä pakottavalla syyllä ja oikeasuhteinen. Nämä kolme edellytystä mainitaan myös nimenomaisesti palveludirektiivin 15 artiklan 3 kohdassa.

62. Palveludirektiivin 9–13 artikla koskevat erityisesti edellytyksiä, jotka kansallisen lupajärjestelmän on täytettävä, kun puolestaan kyseisen direktiivin 15 artiklan 3 kohdan tavoitteena on kansallisten vaatimusten yhteensopivuus kyseisen direktiivin kanssa, mukaan luettuina alueelliset ja määrälliset rajat, joita palveluntarjoajille yleisemmin asetetaan. On kuitenkin selvää, että nämä eri säännökset ovat jossain määrin päällekkäisiä. Unionin tuomioistuin on itse asiassa päättänyt lähinnä, että ”lupajärjestelmä”, jolla asetetaan ”alueellinen raja” palveluntarjoajille, jotka pyrkivät sijoittamaan sinne taloudellisen toimintansa, ja joka on vastoin kyseisen direktiivin 15 artiklan 3 kohtaa, jätetään myös kyseisen direktiivin 10 artiklan 4 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle,⁵⁷ ja päinvastoin.

63. Asianosaiset ja osapuolet ovat nyt käsiteltävässä asiassa keskittäneet huomautuksensa ja vaatimuksensa siihen, onko pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltainen toimenpide palveludirektiivin 15 artiklan 3 kohdan mukainen. Keskityn tästä syystä seuraavissa jatkoissa siihen, onko tällainen toimenpide kyseisen säännöksen vaatimusten mukainen.

64. Aloitan tässä yhteydessä esittämällä syyt, joiden vuoksi katson, että kyseinen toimenpide merkitsee kyseisen direktiivin 15 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua vaatimusta, jolla asetetaan rajoitus sijoittautumisvapaudelle (1). Tutkin tämän jälkeen, onko tällainen rajoitus i) syrjimätön, ii) perusteltu ”yleisen edun mukaisin pakottavin syin” ja iii) oikeasuhteinen palveludirektiivin 15 artiklan 3 kohdassa asetettujen kolmen edellytyksen mukaisesti. Selitän, miksi on mielestäni syytä epäillä sitä, täyttääkö tällainen toimenpide ”oikeasuhteisuutta” koskevan vaatimuksen (2). Sanon myös pari sanaa siitä, että kyseisillä kursseilla on yleistä etua koskevan taloudellisen palvelun ominaisuuksia (3).

⁵⁵ Ks. tästä tuomio 1.10.2015, Trijber ja Harmsen (C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:641, 41 kohta). Kyseisessä tuomiossa katsottiin, että sen, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin oli todennut ennakkoratkaisupyyntönsä, että riidanalainen järjestelmä saattoi estää kaikilta palveluntarjoajilta pääsyn markkinoille, mukaan lukien muiden jäsenvaltioiden palveluntarjoajat, katsottiin riittävän osoittamaan, että tilanteet, jotka olivat ennakkoratkaisukysymysten kohteena, eivät olleet täysin valtionsisäisiä.

⁵⁶ Ks. tuomio 23.12.2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, 53 kohta).

⁵⁷ Ibid., 55 kohta.

1. Rajoituksen olemassaolo (15 artiklan 2 kohta)

65. Kyetäkseni arvioimaan pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltaisen toimenpiteen yhteensopivuutta palveludirektiivin 15 artiklan 3 kohtaan sisältyvien perusteiden valossa, on ensin vahvistettava, kuuluuko tällainen toimenpide johonkin kyseisen direktiivin 15 artiklan 2 kohdassa luetelluista ”vaatimusten” ryhmästä, kun kyseistä säännöstä luetaan 4 artiklan 7 kohdan valossa; tässä viimeksi mainitussa kohdassa säädetään muun muassa, että ”velvoitetta, kieltoa, ehtoa tai rajoitusta, joka sisältyy jäsenvaltioiden lakeihin, asetuksiin tai hallinnollisiin määräyksiin tai johtuu oikeuskäytännöstä”, pidetään palveludirektiivissä tarkoitettuna vaatimuksena.

66. Asiakirja-aineistoon sisältyvien tietojen perusteella vaikuttaa siltä, että AUDICAN pääasiallinen arvostelu, joka kohdistuu pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevaan toimenpiteeseen, ei koske ainoastaan sitä, että sopimukset kyseisten palvelujen tarjoamisesta on tehtävä julkisia palveluja koskevan konsession muodossa; kyse on pikemminkin enimmäkseen siitä, että *vain yksi* konsessionhaltija saa tarjota riidanalaisia palveluja *kullakin viidestä* maantieteellisestä vyöhykkeestä, jotka on aikaisemmin rajattu koko maan alueella (Kataloniaa ja Baskimaata lukuun ottamatta).

67. Huomautettakoon tässä yhteydessä, että palveludirektiivin 15 artiklan 2 kohdan a alakohdassa luonnehditaan nimenomaisesti palvelutoiminnan harjoittamisen ”määrälliset tai alueelliset rajat” kyseisen direktiivin 4 artiklan 7 alakohdassa tarkoitetuiksi ”vaatimuksiksi”, jotka vaikuttavat palvelujen tarjoajien sijoittautumisvapauteen.⁵⁸

68. Kuten kyseisessä säännöksessä todetaan, tällaisia rajoja on olemassa erityisesti silloin, jos kansallisella toimenpiteellä asetetaan rajoituksia sille, kuinka moni toimija saa harjoittaa toimintaansa tietyssä jäsenvaltiossa (tai jäsenvaltion tietyllä alueella) (*määrälliset rajat*), tai jos edellytetään, että noudatetaan palveluntarjoajien välistä maantieteellistä vähimmäisetäisyyttä (*alueelliset rajat*).⁵⁹ Unionin tuomioistuin on selittänyt, että kyseessä on ”alueellinen raja” myös tilanteessa, jossa kansallisella lainsäädännöllä rajataan kaupankäyntilupa kaikilta osin tiettyyn maantieteelliseen alueeseen⁶⁰ tai kielletään kaupankäynti tietyillä maantieteellisillä vyöhykkeillä.⁶¹

69. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää nyt käsiteltävässä asiassa (ja kaikki asianosaiset ja osapuolet ovat tästä samaa mieltä), että pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan toimenpiteen nojalla Espanjan alue (Kataloniaa ja Baskimaata lukuun ottamatta) jaetaan viiteen vyöhykkeeseen, ja vain yksi yhteisö (julkisia palveluja koskevan konsessiosopimuksen tekomenettelyssä valittu tarjoaja) saa luvan tarjota liikenneturvallisuustietoisuutta ja liikennetaitojen uudelleen koulutusta koskevia kursseja kullakin vyöhykkeellä.⁶² Tällä yhteisöllä on yksinomainen määräysvalta alueeseen, jonka osalta sillä on julkisia palveluja koskeva konsessio, kun muita palveluntarjoajia estetään tosiasiallisesti huolehtimasta kyseisistä palveluista samalla vyöhykkeellä.

⁵⁸ Ks. tuomio 23.12.2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, 51 kohta).

⁵⁹ Ks. 15 artiklan 2 kohdan alakohta ja selitykset, jotka esitetään ”Käsikirjassa palveludirektiivin täytäntöönpanosta” (6.3.1 kohta, s. 33) (ks. viitetiedot edellä alaviitteessä 30).

⁶⁰ Ks. tuomio 23.12.2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, 48 ja 49 kohta).

⁶¹ Ks. tuomio 30.1.2018, X ja Visser (C-360/15 ja C-31/16, EU:C:2018:44, 131 kohta).

⁶² CNAE ym:iden mukaan pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevassa asiayhteydessä sama yhteisö on itse asiassa ollut valittu tarjoaja jokaisella viidestä alueesta.

70. Vaikka pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltainen toimenpide ei estä palveluntarjoajaa osallistumasta julkisia palveluja koskevan konsessiosopimuksen tekomenettelyyn, jossa on kyse liikenneturvallisuustietoisuutta ja liikennetaitojen uudelleen koulutusta koskevien kurssien tarjoamisesta markkinoilla, se rajoittaa kuitenkin edelleen sitä, *kuinka monta* toimijaa voi käyttää tätä oikeutta (yksi kullakin aikaisemmin rajatulla maantieteellisellä vyöhykkeellä) ja *missä*.

71. Tästä seuraa, että tällainen toimenpide on mielestäni sekä palveludirektiivin 15 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettu määrällinen että alueellinen raja.⁶³ Se rajoittaa sellaisenaan sijoittautumisvapautta ja on sallittu vain, jos se täyttää kyseisen direktiivin 15 artiklan 3 kohdassa säädetyt edellytykset, joita tarkastelen seuraavaksi.

2. Edellytykset, joiden on täytyttävä, jotta raja on sallittu (15 artiklan 3 kohta)

72. Palveludirektiivin 15 artiklan 3 kohdassa luetellaan kolme edellytystä, joiden on täytyttävä, jotta rajaa voidaan pitää sallittuna. Kyseinen säännös nimittäin edellyttää, että i) tällaiseen rajaan ei liity kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää (15 artiklan 3 kohdan a alakohta), ii) se on välttämätön (eli perusteltu yleisen edun mukaisin pakottavin syin) (15 artiklan 3 kohdan b alakohta) ja iii) oikeasuhteinen (15 artiklan 3 kohdan c alakohta).

73. Nyt käsiteltävässä asiassa kahden ensimmäisen edellytyksen täyttymistä koskeva kysymys ei ole mielestäni kovin hankala.

74. On mielestäni ensinnäkin selvää, että pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltaista rajaa sovelletaan ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää (15 artiklan 3 kohdan a alakohdan ensimmäinen edellytys).

75. Katson toiseksi, että tällainen raja on perusteltu palveludirektiivin 15 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitetulla yleisen edun mukaisin pakottavin syin, kun sitä luetaan kyseisen direktiivin 4 artiklan 8 kohdan valossa toinen edellytys).

76. Huomautettakoon tässä yhteydessä, että perustelu, jonka Espanjan viranomaiset ovat esittäneet kansallisessa tuomioistuimessa sille, että sallitaan vain yhden yhteisön suorittavan riidanalaisia palveluja kullakin viidestä rajatusta maantieteellisestä vyöhykkeestä, on se, että tällainen raja on välttämätön sen varmistamiseksi, että liikenneturvallisuustietoisuutta ja liikennetaitojen uudelleen koulutusta koskevia kurseja on saatavilla koko asianomaisella alueella. Espanjan viranomaiset katsovat, että koska pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltainen toimenpide helpottaa maantieteellisesti pääsyä liikenneturvallisuustietoisuutta ja liikennetaitojen uudelleen koulutusta koskeville kurseille, se edistää liikenne rikkomuksiin syyllistyneiden kuljettajien tehokasta koulutusta. Sillä siis kaiken kaikkiaan vahvistetaan liikenneturvallisuutta.

77. Kun palveludirektiivin 4 artiklan 8 kohtaa luetaan direktiivin johdanto-osan 40 perustelukappaleen valossa, ”liikenneturvallisuus” on sen nojalla yksi yleistä etua koskevista pakottavista syistä, jotka saattavat oikeuttaa sijoittautumisvapauden rajoitukset. Pääasian

⁶³ On mielestäni mahdollista, että pääasian oikeudenkäynnin kohteena oleva toimenpide voitaisiin luonnehtia myös vaatimukseksi, jolla ”määrätyn palvelutoiminnan aloittaminen sallitaan vain tietyille palveluntarjoajille toiminnan erityisluonteen vuoksi” (ks. palveludirektiivin 15 artiklan 2 kohdan d alakohta), koska, kuten AUDICA esittää, tällaisella toimenpiteellä pyritään tosiasiallisesti luomaan viisi monopolia (yksi kullakin alueella).

oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltainen toimenpide, jonka tarkoituksena on parantaa liikenneturvallisuutta, täyttää näin ollen mielestäni kyseisen direktiivin 15 artiklan 3 kohdan b alakohdassa säädetyn toisen edellytyksen.

78. Kysymys, joka koskee sitä, täyttääkö tällainen toimenpide kolmannen edellytyksen (joka asetetaan palveludirektiivin 15 artiklan 3 kohdan c alakohdassa) (oikeasuhteisuus), on hankalampi. Muistutan tässä yhteydessä, että tämän edellytyksen täyttymiseksi kahden vaatimuksen on täytyttävä. Toimenpiteen on ensinnäkin oltava asianmukainen eli palveludirektiivin 15 artiklan 3 kohdan c alakohdan sanamuodon mukaan omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttamisen. Toiseksi toimenpiteellä ei saa ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi. Jos on mahdollista valita useista toimenpiteistä, joilla kyseinen päämäärä voidaan saavuttaa, valittavien keinojen pitäisi olla sellaisia, että niillä rajoitetaan vähiten direktiivillä taattua sijoittautumisvapautta.⁶⁴

79. Kuten unionin tuomioistuin on vakiintuneesti todennut, kansallisen tuomioistuimen, joka ainoana on toimivaltainen arvioimaan pääasian oikeudenkäynnin tosiseikkoja, tehtävänä on viime kädessä määrittää, täyttääkö tietty toimenpide nämä kaksi edellytystä.⁶⁵ Antaakseen hyödyllisiä vastauksia ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle unionin tuomioistuin voi kuitenkin kyseisen tuomioistuimen ratkaisua helpottaakseen antaa tälle ohjeita pääasian asiakirjojen ja unionin tuomioistuimelle esitettyjen kirjallisten ja suullisten huomautusten perusteella.⁶⁶

80. Ensimmäisen vaatimuksen osalta huomautan unionin tuomioistuimen katsoneen aikaisemmissa tilanteissa, että toimenpiteet, jotka ovat sisältäneet alueellisen rajan, ovat *asianmukaisia* varmistamaan tavoitellun päämäärän saavuttamisen, jos tarkoituksena on mukautua väestön tarpeisiin, kattaa koko alue tai ottaa huomioon maantieteellisesti eristyksissä olevat tai muuten epäedullisessa asemassa olevat alueet.⁶⁷

81. Olen kyseisen oikeuskäytännön valossa CNAE ym:iden ja Espanjan hallituksen kanssa samaa mieltä siitä, että siltä osin kuin pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltainen toimenpide takaa, että kullakin koko asianomaisen alueen viidellä vyöhykkeellä on olemassa ainakin yksi toimija, joka on vastuussa toiminnan harjoittamisesta, se myötävaikuttaa sen varmistamiseen, että kuljettajilla on pääsy kurssikeskuksiin koko asianomaisella alueella, mukaan lukien vyöhykkeet, jotka ovat epäedullisessa asemassa tai vähemmän houkuttelevia. Tällainen toimenpide on näin ollen asianmukainen keino saavuttaa tavoiteltu päämäärä (eli se, että parannetaan ”liikenneturvallisuutta” helpottamalla sellaisten kuljettajien pääsyä kurssikeskuksiin, jotka ovat menettäneet ajokorttinsa pisteitä).

82. Toisen vaatimuksen osalta (eli kysymys, joka koskee sitä, *ylitetäänkö* pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltaisella toimenpiteellä *se, mikä on välttämätöntä* tavoitteen saavuttamiseksi), on kuitenkin myönnettävä, että olen epävarma asiasta.

⁶⁴ Ks. tuomio 1.10.2015, Trijber ja Harmsen (C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:641, 70 kohta oikeustapausviittauksineen).

⁶⁵ Ibid., 71 kohta.

⁶⁶ Ibid., 55 kohta.

⁶⁷ Ks. tästä tuomio 1.6.2010, Blanco Pérez ja Chao Gómez (C-570/07 ja C-571/07, EU:C:2010:300, 70 kohta) ja tuomio 26.9.2013, Ottica New Line (C-539/11, EU:C:2013:591, 36 ja 37 kohta), jotka koskevat alueellisia rajoja, joita on asetettu optikkoliikkeiden ja apteekkien sijoittautumiselle. Ks. myös tuomio 23.12.2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, 60 kohta), joka koskee samanlaisia rajoja, joita on asetettu nuohoojan ammatin harjoittamiselle.

83. Pääasian oikeudenkäynnin asiayhteydessä koko Espanjan alue, lukuun ottamatta Kataloniaa ja Baskimaata, on nimittäin jaettava vain viiteen vyöhykkeeseen. Kullakin näistä viidestä vyöhykkeestä voi olla vain yksi palveluntarjoaja. Tämä merkitsee kaiken kaikkiaan sitä, että enintään *viisi* palveluntarjoajaa voi suorittaa riidanalaisia palveluita.

84. Tämä on mielestäni varsin merkittävä palveluntarjoajien lukumäärää koskeva rajoitus, eikä ole selvää, miten se, että asianomainen alue jaetaan *vain* viiteen (suureen) vyöhykkeeseen, olisi vähiten rajoittava tapa saavuttaa kurssikeskusten riittävä maantieteellinen jakauma. Jos ei aseteta lisävaatimuksia, jotka koskisivat esimerkiksi maantieteellistä vähimmäis- tai enimmäisetäisyyttä kahden keskuksen välillä tai toimintaa harjoittavien keskusten lukumäärää väestömäärän perusteella, on näet mielestäni edelleen täysin mahdollista, että kukin konsessionhaltija tarjoaa riidanalaisia palveluja vain sille kohdennetun vyöhykkeen osissa, jotka ovat sille kannattavia, ja jättää vyöhykkeen vähemmän houkuttelevat osat palveluitta.

85. Asiakirja-aineiston ja erityisesti AUDICAn kirjallisten huomautusten perusteella katson, että tarjouspyyntöasiakirjat ja eritelmat (*cahier des charges*) tosiasiallisesti sisältävät tällaisia lisävaatimuksia, jotka koskevat esimerkiksi niiden keskusten lukumäärää, jotka on perustettava kullekin vyöhykkeelle väestömäärän perusteella. Mielestäni pikemminkin nämä vaatimukset kuin asianomaisen alueen jakaminen viiteen vyöhykkeeseen ja vastaava palveluntarjoajien lukumäärän rajaaminen estävät toimijoita keskittämästä toimintaansa yksinomaan alueille, joita pidetään houkuttelevina, näiden alueiden asukkaiden hyväksi ja vähemmän houkuttelevien alueiden asukkaiden haitaksi, jolloin viimeksi mainituilla on heikompi pääsy kyseisiin palveluihin.⁶⁸

86. Kaiken kaikkiaan vaikuttaa siltä, että jos asianomainen alue jaettaisiin suurempaan määrään (pienempiä) maantieteellisiä vyöhykkeitä (enemmän kuin viisi), tällä paitsi varmistettaisiin riittävä mahdollisuus päästä liikenneturvallisuustietoisuutta ja liikennetaitojen uudelleen koulutusta koskeville kurssille koko asianomaisella alueella, myös tosiasiallisesti mahdollistettaisiin se, että suurempi määrä julkisia palveluja koskevan konsession haltijoita tarjoaa riidanalaisia palveluja koko kyseisellä alueella. Näin ollen uskon, että on olemassa 15 artiklan 3 kohdan c alakohdassa tarkoitettuja vähemmän rajoittavia toimenpiteitä, jotka ovat omiaan takaamaan tavoitellun yleistä etua koskevan päämäärän saavuttamisen.

87. Edellä esitetyn perusteella katson, että pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltainen toimenpide ei täytä palveludirektiivin 15 artiklan 3 kohdan kolmannessa edellytyksessä lueteltuja vaatimuksia, joten sillä ylitetään se, mikä on välttämätöntä sillä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

88. Mielestäni tällainen toimenpide pitäisi siten todeta palveludirektiivin kyseisen säännöksen kanssa yhteensopimattomaksi. Edellä 62 kohdassa esittämäni näkökohtien valossa uskon, että tällainen toimenpide suljetaan pois myös kyseisen direktiivin 10 artiklan 4 kohdan nojalla.

89. Tämän johtopäätöksen perusteella korostan kuitenkin, että mielestäni ei ole tarpeen mennä niin pitkälle, että todettaisiin, että riidanalaisia palveluja *ei* pitäisi tarjota julkisia palveluja koskevan konsession perusteella. On näet mielestäni mahdollista pitää *perusperiaatteena* voimassa velvoite, jonka mukaan asianomaiset sopimukset on tehtävä julkisia palveluja koskevan konsession muodossa, mutta annetaan useammalle konsession haltijalle mahdollisuus ryhtyä harjoittamaan toimintaa.

⁶⁸ Ks. vastaavasti tuomio 1.6.2010, Blanco Pérez ja Chao Gómez (C-570/07 ja C-571/07, EU:C:2010:300, 73 kohta).

90. Katson erityisesti, että toisin kuin AUDICA esittää, riidanalaisten kurssien järjestämistä varten käyttöön otettavan oikeudellisen viitekehyksen ei tarvitse olla samanlainen kuin se, joka on olemassa ensimmäisen *ajokortin hankkimiseen* tarkoitettujen kurssien osalta; tätä ajokortin hankkimista koskee lupajärjestelmä mutta siihen ei tarvita julkisia palveluja koskevaa konsessiota.

91. Ymmärrän tässä yhteydessä perustelut, joita Espanjan hallitus on esittänyt selittääkseen, miksi näitä kahta toimintaa pitäisi kohdella eri tavoin. Espanjan hallitus esittää (mielestäni vakuuttavasti), että kurssit, joita järjestetään *ajokortin saamiseksi*, poikkeavat *kahdella tavalla* kurseista, joilla pyritään antamaan kuljettajille mahdollisuus palauttaa ajokorttinsa pisteet: ensinnäkään niitä ei kohdisteta yksilöille, jotka ovat syyllistyneet liikenne rikkomuksiin, ja toiseksi ne järjestetään ennen tutkintoa, jota relevantit viranomaiset hallinnoivat suoraan, mikä tarkoittaa sitä, että kyseiset viranomaiset voivat joka tapauksessa käyttää määräysvaltaa siihen, pitäisikö ajokortti myöntää vai ei. Ei ole olemassa vastaavaa tutkintoa, joka koskisi sellaisten ajokortin pisteiden palauttamista, jotka on menetetty liikenne rikkomusten seurauksena. Tästä syystä on tarpeen, että viranomaiset käyttävät suurempaa määräysvaltaa riidanalaisten kurssien järjestämiseen.

92. Lisättäköön, että joka tapauksessa tapa, jolla kaksi *erilaista* palvelua voidaan järjestää jäsenvaltiossa, liittyy mielestäni ensisijaisesti ongelmaan, joka koskee kansallisen lainsäädännön johdonmukaisuutta. Tämä ei ole ratkaisevaa sen kannalta, onko toimenpide, joka koskee vain toista näistä kahdesta palvelusta, palveludirektiivin 15 artiklan 3 kohdassa asetettujen edellytysten mukainen.

3. Erityinen standardi, jota sovelletaan yleistä taloudellista etua koskeviin palveluihin (15 artiklan 4 kohta)

93. Selitettäköön loppuhuomautuksena, miksi uskon, että se seikka, että riidanalaisten kurssien järjestämistä voidaan pitää SEUT 14 artiklassa ja SEUT 106 artiklan 2 kohdassa⁶⁹ tarkoitettuna yleistä taloudellista etua koskevana palveluna, ei vaikuta päätelmään, jonka olen juuri edellä tehnyt pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltaisen toimenpiteen yhteensopivuudesta palveludirektiivin 15 artiklan 3 kohdan kanssa.

94. Huomautan tästä seikasta ensinnäkin, että palveludirektiiviä sovellettaessa ”palveluja voidaan pitää yleistä taloudellista etua koskevinä palveluina vain siinä tapauksessa, että palveluntarjoaja tarjoaa niitä jäsenvaltion sille uskoman yleiseen etuun liittyvän erityistehtävän suorittamiseksi”.⁷⁰ Todistustaakka siitä, että on olemassa tällainen ”erityistehtävä”, kuuluu jäsenvaltioille. Jäsenvaltioilla on näet laaja harkintavaltia määrittellä yleistä taloudellista etua koskevien palvelujensa ulottuvuus ja järjestäminen ja ottaa erityisesti huomioon kansalliseen politiikkaansa liittyvät tavoitteet.⁷¹

⁶⁹ Kyseisen määräyksen nojalla yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, ”sovelletaan tämän sopimuksen määräyksiä - - siltä osin kuin ne eivät -oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä”.

⁷⁰ Ks. palveludirektiivin 70 perustelukappale.

⁷¹ Ibid. Palveludirektiivin asiayhteydessä unionin lainsäätäjällä on vahvistanut tämän harkintavallan kyseisen direktiivin 1 artiklan 3 kohdan toisessa alakohdassa, jossa todetaan, että direktiivi ei vaikuta jäsenvaltioiden vapauteen määrittellä unionin oikeuden mukaisesti, mitä palveluja ne pitävät yleistä taloudellista etua koskevinä palveluina.

95. Toiseksi huomautan, että jos kansalliset tuomioistuimet toteaisivat, että riidanlaisten kurssien järjestäminen merkitsee yleistä taloudellista etua koskevaa palvelua, tällainen palvelu kuuluisi tällöin palveludirektiivin 15 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan⁷² sillä seurauksella, että pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan toimenpiteen yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa olisi arvioitava kyseisessä säännöksessä olevan erityissäännön valossa.

96. Kyseisessä erityissäännössä säädetään lähinnä, että kyseisen direktiivin 15 artiklan 1–3 kohtaa sovelletaan yleistä taloudellista etua koskevia palveluja koskevaan lainsäädäntöön vain siltä osin kuin tämä ei oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä.⁷³

97. Unionin tuomioistuin on selittänyt, että kyseisen säännöksen sanamuodostakin seuraa, että yleistä taloudellista etua koskevia palveluja ei jätetä automaattisesti palveludirektiivin 15 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle.⁷⁴ Se on kuitenkin myös todennut, että jos sovelletaan kyseisen säännöksen 4 kohtaa, saman säännöksen ensimmäistä kolmea kohtaa pitäisi tulkita siten, että ne eivät ole esteenä kansalliselle toimenpiteelle, jolla asetetaan yleistä taloudellista etua koskevalle palvelulle rajoitus, kunhan kyseinen rajoitus on i) tarpeellinen, jotta tietty tehtävä voidaan hoitaa taloudellisesti kannattavin edellytyksin, ja ii) kyseisten tehtävien hoitamiseen nähden oikeasuhteinen.⁷⁵

98. Ymmärrän näistä kahdesta vaatimuksesta ensimmäisen siten, että palveludirektiivin 15 artiklan 1–3 kohtaan sisältyviä edellytyksiä ei pitäisi soveltaa silloin, jos sillä estettäisiin se, että yleistä taloudellista etua koskevaksi palveluksi luokiteltu tehtävä voitaisiin hoitaa taloudellisesti kannattavin edellytyksin.

99. Jos nyt käsiteltävässä asiassa todettaisiin, että riidanalaisten kurssien järjestäminen merkitsee yleistä taloudellista etua koskevaa palvelua, kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on suorittaa tämä arviointi. Tämän perusteella olen taipuvainen olemaan Tšekin hallituksen kanssa yhtä mieltä siitä, että palveludirektiivin 15 artiklan 1–3 kohdan soveltaminen nyt käsiteltävässä asiassa *ei* estä annetun erityistehtävän hoitamista pääasian oikeudenkäynnin asiayhteydessä.

100. Kuten olen esittänyt edellä 85 kohdassa, katson, että asianomaisen alueen jakaminen useampiin (pienempiin) vyöhykkeisiin kuin viisi olemassa olevaa maantieteellistä vyöhykettä (mikä mahdollisesti johtaa siihen, että koko asianomaisella alueella on vastaavasti suurempi määrä konsessionhaltijoita) tosiasiallisesti edistäisi riidanalaisten palvelujen järjestämistä vähemmän houkuttelevilla alueilla. Tämän perusteella katson, että pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltaisella toimenpiteellä asetettu alueellinen jako ja määrällinen raja eivät ole tarpeen tarkasteltavan erityistehtävän hoitamiseksi taloudellisesti kannattavin edellytyksin; täysin päinvastoin.

101. Edellä esitetyn perusteella katson, että sen, että pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevaa toimintaa voidaan luonnehtia yleistä taloudellista etua koskevaksi palveluksi, *ei* pitäisi vaikuttaa millään tavoin palveludirektiivin 15 artiklan 1–3 kohdan soveltamiseen nyt käsiteltävässä asiassa.

⁷² Ks. edellä 7 kohta.

⁷³ Ks. myös palveludirektiivin johdanto-osan 72 perustelukappale.

⁷⁴ Ks. tuomio 7.11.2018, komissio v. Unkari (C-171/17, EU:C:2018:881, 62 kohta).

⁷⁵ Ks. vastaavasti tuomio 23.12.2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, 73 kohta).

V Ratkaisuehdotus

102. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Tribunal Supremon (ylin tuomioistuin, Espanja) ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

- 1) Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2006/123/EY

on tulkittava siten, että se kattaa kaikilta osin liikenneturvallisuustietoisuutta ja liikennetaitojen uudelleen koulutusta koskevien kurssien järjestämisen kuljettajille, jotka ovat menettäneen ajokorttinsa pisteitä liikenne rikkomusten vuoksi.

- 2) Direktiivin 2006/123 15 artiklan 1 kohtaa, 2 kohdan a alakohdtaa ja 3 kohtaa

on tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka nojalla i) tällaisten kurssien järjestäminen tapahtuu julkista palvelua koskevan konsession perusteella; ii) näiden kurssien järjestämisestä koskee vaatimus, jonka mukaan vain yksi toimija voi järjestää tällaisia kursseja tietyllä maantieteellisellä alueella, ja iii) palveluntarjoajien kokonaismäärä ei ylitä toimivaltaisen viranomaisen rajaamien maantieteellisten alueiden lukumäärää, jos kyseisellä lainsäädännöllä ylitetään se, mikä on välttämätöntä liikenneturvallisuutta koskevan tavoitteen saavuttamiseksi. Tämä seikka kuuluu kansallisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

- 3) Direktiivin 2006/123 15 artiklan 4 kohtaa

on tulkittava siten, että se ei ole esteenä tällaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jos kurssien järjestämiseen liittyvät tehtävät luonnehditaan tehtäviksi, jotka liittyvät yleistä taloudellista etua koskevaan palveluun, sillä edellytyksellä, että asetettu rajoitus on välttämätön ja oikeasuhteinen näiden tehtävien hoitamiseksi taloudellisesti kannattavin edellytyksin. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on suorittaa tämä arviointi.