



## Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA NIKOLASA EMILIU [NICHOLAS EMILIOU]  
SECINĀJUMI,  
sniegti 2022. gada 15. septembrī<sup>1</sup>

**Lieta C-292/21**

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

**pret**

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

(*Tribunal Supremo* (Augstākā tiesa, Spānija) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu – Iekšējais tirgus – Direktīva 2006/123/EK – Ceļu satiksmes informētības un drošības uzlabošanas kursi vadītāja apliecības punktu atgūšanas nolūkā – 2. panta 2. punkta d) apakšpunkts – Piemērošanas joma – Izslēgšana – “Pakalpojumi pārvadājumu jomā” – Brīvība veikt uzņēmējdarbību – Sabiedrisko pakalpojumu koncesija – Sabiedrisko pakalpojumu koncesijas piešķiršanas nosacījumi – 15. pants – Pakalpojums ar vispārēju tautsaimniecisku nozīmi – Samērīgums – Valsts prasības, kuras pārsniedz to, kas nepieciešams izvirzītā mērķa īstenošanai

### **I. Ievads**

1. Ar šo lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu *Tribunal Supremo* (Augstākā tiesa, Spānija) jautā, vai ar Savienības tiesībām ir saderīgs valsts pasākums, saskaņā ar kuru līgumu par tādu ceļu satiksmes informētības un drošības uzlabošanas kursu nodrošināšanu, kuri paredzēti, lai vadītājiem ļautu atgūt punktus, kas tiek ieskaitīti viņu vadītāja apliecībā, slēgšanas tiesības ir jāpiešķir kā sabiedrisko pakalpojumu koncesijas. Katrā no piecām šim nolūkam noteiktajām ģeogrāfiskajām zonām valsts teritorijā (izņemot divus reģionus, Kataloniju un Basku zemi, kas ir pakļauti citam režīmam), ir pieejama tikai viena sabiedrisko pakalpojumu koncesija. Katrā zonā izraudzītais koncesionārs ir vienīgais, kas ir tiesīgs nodrošināt šādus kursus attiecīgajā zonā.

<sup>1</sup> Oriģinālvaloda – angļu.

2. Strīds šajā tiesā būtībā ir par to, vai šāds pasākums ir pretrunā Pakalpojumu direktīvas<sup>2</sup> noteikumiem, kurā paredzēti vispārīgi noteikumi, kas veicina to pamatbrīvību īstenošanu, kuras aizsargā LESD 49. pants (brīvība veikt uzņēmējdarbību) un LESD 56. pants (pakalpojumu brīva aprīte)<sup>3</sup>. Lai atbildētu uz šo jautājumu, vispirms jānoskaidro, vai šī direktīva ir piemērojama šajā lietā.

3. Īsāk sakot, turpmāk izklāstīto iemeslu dēļ ierosinu Tiesai uz šo prejudiciālo jautājumu atbildēt apstiprinoši. Tomēr baidos, ka pamatlietā aplūkotais valsts pasākums ierobežo pakalpojumu sniegšanas brīvību tādā veidā, kas pilnībā neatbilst šīs direktīvas prasībām.

## II. Atbilstošās tiesību normas

### A. Eiropas Savienības tiesības

#### 1. Pakalpojumu direktīva

4. Pakalpojumu direktīvas 17. apsvērumā būtībā ir noteikts, ka vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumi ietilpst minētās direktīvas piemērošanas jomā, ja vien tie nav pakalpojumi pārvadājumu jomā.

5. Pakalpojumu direktīvas 40. apsvērumā ir paskaidrots, ka jēdzienu “sevišķi svarīgi iemesli saistībā ar sabiedrības interesēm”, uz kuru tostarp ir atsauce minētās direktīvas 15. panta 3. punktā, “ir izstrādājusi Tiesa savā judikatūrā attiecībā uz [LESD 49. un 56. pantu], un tas var turpināt attīstīties”. Šajā jēdzienā ietilpst vairāki aspekti, tostarp ceļu satiksmes drošība.

6. Pakalpojumu direktīvas 2. panta “Piemērošanas joma” 1. punktā ir noteikts, ka šī direktīva attiecas uz pakalpojumiem, ko sniedz pakalpojumu sniedzēji, kuri veic uzņēmējdarbību kādā dalībvalstī, ievērojot dažus izņēmumus, kas noteikti šīs direktīvas 2. panta 2. punktā. Saskaņā ar šīs direktīvas 2. panta 2. punkta d) apakšpunktu tā nav piemērojama “pakalpojumiem pārvadājumu jomā [..], kas ir [LESD VI sadaļas] piemērošanas jomā”.

7. Pakalpojumu direktīvas 15. pantā “Novērtējamas prasības” ir paredzēts:

“1. Dalībvalstis pārbauda, vai saskaņā ar to tiesību sistēmu tiek piemērota kāda no 2. punktā minētajām prasībām, un nodrošina, ka visas šādas prasības atbilst 3. punktā paredzētajiem nosacījumiem. Dalībvalstis pielāgo savus normatīvos vai administratīvos aktus tā, lai tie atbilstu šiem nosacījumiem.

2. Dalībvalstis pārbauda, vai to tiesību sistēmā kā nosacījums, lai atļautu piekļuvi pakalpojumu darbībai vai tās veikšanu, ir paredzēta atbilstība jebkurai no šādām nediskriminējošām prasībām:

a) kvantitatīvi vai teritoriāli ierobežojumi, jo īpaši tādu ierobežojumu veidā, kas noteikti saistībā ar iedzīvotāju skaitu vai saistībā ar minimālo ģeogrāfisko attālumu starp pakalpojumu sniedzējiem;

<sup>2</sup> Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2006/123/EK (2006. gada 12. decembris) par pakalpojumiem iekšējā tirgū (OV 2006, L 376, 36. lpp.).

<sup>3</sup> Skat. Pakalpojumu direktīvas 1. panta 1. punktu un 5.–7. apsvērumu.

[..]

- d) prasības, kas nav saistītas ar jautājumiem, uz ko attiecas [Eiropas Parlamenta un Padomes] Direktīva 2005/36/EK [(2005. gada 7. septembris) par profesionālo kvalifikāciju atzīšanu (OV 2005, L 255, 22. lpp.)], vai kas nav paredzētas citos Kopienas tiesību aktos un kas konkrētiem pakalpojuma sniedzējiem paredz piekļuvi attiecīgajai pakalpojumu darbībai sakarā ar darbības īpašo veidu;

[..].

3. Dalībvalstis pārbauda, vai 2. punktā minētās prasības atbilst šādiem nosacījumiem:

- a) nediskriminēšana: prasības nedrīkst ne tieši, ne netieši būt diskriminējošas saistībā ar valstspiederību vai uzņēmumu gadījumā – saistībā ar juridiskās adreses atrašanās vietu;
- b) nepieciešamība: prasībām ir jābūt pamatotām ar sevišķi svarīgu iemeslu saistībā ar sabiedrības interesēm;
- c) samērīgums: prasībām ir jābūt piemērotām, lai sasniegtu noteikto mērķi; tās nedrīkst būt augstākas, nekā ir nepieciešams šā mērķa sasniegšanai, un nedrīkst pastāvēt iespēja šīs prasības aizstāt ar citiem mazāk ierobežojošiem pasākumiem, ar kuriem sasniedz to pašu rezultātu.

4. Šā panta 1., 2. un 3. punkts attiecas uz tiesību aktiem vispārējas ekonomiskas nozīmes pakalpojumu jomā vienīgi tiktāl, ciktāl šo punktu piemērošana juridiski vai faktiski nekavē veikt tiem uzticēto uzdevumu.

[..]”

## 2. Direktīva 2014/23/ES<sup>4</sup>

8. Direktīvas 2014/23/ES 5. panta 1. punkta b) apakšpunktā “pakalpojumu koncesija” ir definēta kā “finansiālās interesēs rakstiski noslēgts līgums, ar kuru viena vai vairākas līgumslēdzējas iestādes vai līgumslēdzēji uzdod sniegt un pārvaldīt pakalpojumus [..] vienam vai vairākiem ekonomikas dalībniekiem un kurā atlīdzība par to ir vai nu tikai tiesības izmantot pakalpojumus, uz ko attiecas līgums, vai arī minētās tiesības kopā ar samaksu”.

9. Direktīvas 2014/23 8. pantā, kas bija piemērojams attiecīgajā brīdī, bija noteikts, ka šo direktīvu piemēro “koncesijām, kuru vērtība ir EUR 5 186 000 vai lielāka”.

## B. Valsts tiesības

10. Pakalpojumu direktīva Spānijas tiesībās ir transponēta ar 2009. gada 23. novembra *Ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio* (Likums 17/2009 par iespēju brīvi sākt un veikt pakalpojumu sniegšanas darbību)<sup>5</sup>. Šā likuma 3. pantā “pakalpojuma”

<sup>4</sup> Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (2014. gada 26. februāris) par koncesijas līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanu (OV 2014, L 94, 1. lpp.).

<sup>5</sup> 2009. gada 24. novembra *BOE* Nr. 283.

jēdziens ir definēts kā “jebkāda pašnodarbināta saimnieciskā darbība, parasti par atlīdzību, kā minēts [LESD 57. pantā]”. Minētā likuma 5. pantā ir norādīts, ka piekļuvei pakalpojumu darbībai var būt vajadzīga atļauja, ja ir izpildīti trīs nosacījumi: diskriminācijas aizlieguma, nepieciešamības un samērīguma nosacījums.

11. Saskaņā ar 2005. gada 19. jūlija *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* (Likums 17/2005, ar ko reglamentē punktu sistēmā balstītu vadītāja apliecību un atļauju izsniegšanu un groza Likumu par mehānisko transportlīdzekļu satiksmi un ceļu satiksmes drošību)<sup>6</sup> līguma par vadītāja apliecības punktu atgūšanas kursu rīkošanu slēgšanas tiesības jāpiešķir, izmantojot sabiedrisko pakalpojumu koncesiju, saskaņā ar likumu, kas reglamentē valsts iestāžu piešķirtos līgumus.

12. Ar 2005. gada 28. jūlija *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* (Rīkojums INT/2596/2005 par satiksmes drošības izpratnes veicināšanas un apmācības kursiem vadītāju apliecību turētājiem)<sup>7</sup> īsteno Likumu 17/2005. Minētā rīkojuma 12. punktā ir paredzēts, ka “ceļu satiksmes informētības veicināšanas un drošības uzlabošanas kursu kontrole un pārbaude tiek īstenota saskaņā ar tehniskajām prasībām, kas ir noteiktas administratīvās koncesijas līgumā”.

### III. Fakti, tiesvedība valsts tiesā un prejudiciālais jautājums

13. *Dirección General de Tráfico* (Ceļu satiksmes ģenerāldirekcija, Spānija) 2014. gadā publicēja paziņojumu par līgumu “Ceļu satiksmes informētības un drošības uzlabošanas kursu transportlīdzekļu vadītāja apliecību punktu atgūšanai nodrošināšanas piešķiršana: piecas daļas”. Šie kursi bija paredzēti transportlīdzekļu vadītājiem, kuri par ceļu satiksmes noteikumu pārkāpumiem ir zaudējuši vadītāja apliecības punktus.

14. Šis konkursa procedūras vajadzībām valsts teritorija (izņemot Kataloniju un Baskuzemi) tika sadalīta piecās zonās, un katrai no tām atbilda viena no piecām iepirkuma daļām. Katrā daļā bija pieejams tikai viens līgums, un katra līguma slēgšanas tiesības bija jāpiešķir kā sabiedrisko pakalpojumu koncesija. Izraudzītais pretendents katrā daļā tādējādi būtu vienīgais subjekts, kam ir tiesības nodrošināt minētos kursus attiecīgajā teritorijā.

15. *Asociación Unión para la Defensa de los Intereses Comunes de las Autoescuelas (AUDICA)* (Autoskolu kopējo interešu aizsardzības asociācija, Spānija; turpmāk tekstā – “asociācija”) paziņojumu par līgumu apstrīdēja *Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales* (Administratīvā pārsūdzības iestāde publiskā iepirkuma jomā, Spānija). Asociācija apgalvoja: tas, ka līgumiem bija jābūt sabiedrisko pakalpojumu koncesijas līgumiem, ir pretrunā pakalpojumu sniegšanas brīvībai.

16. Tiesvedībā Ceļu satiksmes ģenerāldirekcijas vārdā piedalījās *Abogado del Estado* (Valsts administrācijas juridiskā dienesta pārstāvis, Spānija) kā atbildētājs, kā arī konsorcijs, ko veido *Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE)* un trīs citas sabiedrības (*FORMASTER, ECT* un *ITT*) (turpmāk tekstā – “konsorcijs” vai “CNAE u.c.”), kā līdzatbildētājs. Šī uzņēmumu pagaidu apvienība bija uzvarējusi iepirkuma procedūrā.

<sup>6</sup> 2005. gada 20. jūlija *BOE* Nr. 172.

<sup>7</sup> 2005. gada 10. augusta *BOE* Nr. 190.

17. Ar 2015. gada 23. janvāra lēmumu *Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales* (Administratīvā pārsūdzības iestāde publiskā iepirkuma jomā) noraidīja asociācijas prasību. Asociācija šo lēmumu pārsūdzēja *Audiencia Nacional* (Valsts mēroga lietu tiesa, Spānija) Administratīvo lietu tiesu palātas kolēģijā.

18. Ar 2018. gada 28. novembra spriedumu *Audiencia Nacional* (Valsts mēroga lietu tiesa) Administratīvo lietu tiesu palātas kolēģija apmierināja asociācijas apelācijas sūdzību un atcēla gan *Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales* (Administratīvā pārsūdzības iestāde publiskā iepirkuma jomā) lēmumu, gan uzaicinājumu iesniegt piedāvājumus. Tiesa konstatēja, ka attiecīgo kursu nodrošināšanai piemīt vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu sniegšanas pazīmes LESD 14. panta izpratnē<sup>8</sup>. Turklāt tā uzskatīja, ka prasība nodrošināt šos kursus kā sabiedrisko pakalpojumu koncesijas ir pārmērīga un nepamatota, jo pastāv citas metodes, kas ļautu administratīvajām iestādēm sasniegt savus izvirzītos mērķus, nepamatoti neierobežojot konkurenci starp potenciālajiem pakalpojumu sniedzējiem.

19. Valsts administrācijas juridiskā dienesta pārstāvis un konsorcijs *Audiencia Nacional* (Valsts mēroga lietu tiesa) Administratīvo lietu tiesu palātas kolēģijas spriedumu pārsūdzēja *Tribunal Supremo* (Augstākā tiesa). Minētā tiesa, kurai radās šaubas par vairāku Savienības tiesību normu interpretāciju, nolēma apturēt tiesvedību un uzdot Tiesai šādu prejudiciālu jautājumu:

“Vai valsts tiesību norma, ar kuru ceļu satiksmes informētības un drošības uzlabošanas kursu vadītāja apliecību punktu atgūšanai nodrošināšanas līguma slēgšanas tiesību piešķiršana ir īstenojama ar sabiedriskā pakalpojuma koncesiju, ir saderīga ar [Pakalpojumu direktīvu] – vai attiecīgajā gadījumā ar citām Eiropas Savienības tiesību normām vai principiem?”

20. Šajā tiesvedībā rakstveida apsvērumus iesniedza CNAE u.c., asociācija, Čehijas, Spānijas un Nīderlandes valdības un Eiropas Komisija. Šie lietas dalībnieki, izņemot Čehijas valdību, sniedza arī mutvārdu apsvērumus 2022. gada 1. jūnija tiesas sēdē.

#### IV. Analīze

21. Ar šo jautājumu iesniedzējtiesa būtībā vēlas noskaidrot, vai ar Pakalpojumu direktīvas noteikumiem ir saderīgs pasākums, saskaņā ar kuru līgumi par ceļu satiksmes informētības un drošības uzlabošanas kursu nodrošināšanu vadītājiem, kuri par ceļu satiksmes noteikumu pārkāpumiem ir zaudējuši punktus vadītāja apliecībā, ir jāpiešķir kā sabiedrisko pakalpojumu koncesijas un tikai koncesionāram ir atļauts nodrošināt šādus kursus katrā no piecām iepriekš noteiktajām valsts teritorijas ģeogrāfiskajām zonām (izņemot Kataloniju un Baskuzemi).

22. Kā esmu norādījis šo secinājumu 2. punktā, Pakalpojumu direktīvā ir paredzēti vispārīgi noteikumi, kas veicina to pamatbrīvību īstenošanu, kuras ir aizsargātas LESD 49. un 56. pantā. Šīs divas brīvības attiecas uz dažādiem saimnieciskās darbības veikšanas aspektiem. Brīvība veikt uzņēmējdarbību, kā tā definēta LESD 49. pantā, ir piemērojama, ja uzņēmējs faktiski plāno veikt saimniecisko darbību, izmantojot stabilu vienošanos un uz nenoteiktu laiku, savukārt LESD 56. pantā noteiktā pakalpojumu sniegšanas brīvība attiecas uz visiem pakalpojumiem, kas netiek piedāvāti, izmantojot šādu stabilu un pastāvīgu pamatu, no pastāvīgas bāzes galamērķa

<sup>8</sup> LESD 14. pantā būtībā noteikts, ka Eiropas Savienība un dalībvalstis rūpējas par to, lai vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu sniedzēji darbotos, pamatojoties uz principiem un nosacījumiem, kas ļauj tiem pildīt savus uzdevumus.

dalībvalstī<sup>9</sup>. Šajā kontekstā Pakalpojumu direktīvas III nodaļa (9.–15. pants) attiecas uz brīvību veikt uzņēmējdarbību, savukārt minētās direktīvas IV nodaļa (16.–21. pants) attiecas uz pakalpojumu sniegšanas brīvību.

23. Jau no paša sākuma man ir skaidrs, ka tāda darbība kā pamatlietā aplūkotā, kas ir “pakalpojums” Pakalpojumu direktīvas 4. panta 1. punkta izpratnē<sup>10</sup>, ir saistīta ar stabilu vienošanos un ka to ir paredzēts veikt nenoteiktu laiku. Tādējādi attiecīgā valsts pasākuma saderība ar Savienības tiesībām jāizvērtē, ņemot vērā noteikumus par brīvību veikt uzņēmējdarbību (Pakalpojumu direktīvas III nodaļa), nevis noteikumus par pakalpojumu brīvu apriti (šīs direktīvas IV nodaļa), ja tiek konstatēts, ka šī direktīva ir piemērojama izskatāmajā lietā<sup>11</sup>.

24. Šajā ziņā piebildīšu, ka saskaņā ar Tiesas pastāvīgo judikatūru ikviens valsts pasākums tādā jomā, kas ir pilnībā saskaņota Savienības līmenī, ir jāizvērtē, ņemot vērā šā saskaņošanas pasākuma normas, nevis Līguma normas<sup>12</sup>. Ciktāl tas attiecas uz Pakalpojumu direktīvas III nodaļu, Tiesa jau ir konstatējusi, ka tās 9.–14. pantā ir paredzēta pilnīga saskaņošana attiecībā uz pakalpojumiem, kas ietilpst to piemērošanas jomā<sup>13</sup>. Manuprāt, tas pats attiecas arī uz 15. pantu, kas arī ietilpst minētajā nodaļā<sup>14</sup>. Tāpēc, ja tiktu konstatēts, ka Pakalpojumu direktīva ir piemērojama šajā lietā, manuprāt, pietiktu ar to, ka pamatlietā aplūkotā valsts pasākuma saderība tiek izvērtēta tikai un vienīgi šo noteikumu kontekstā, neanalizējot šo jautājumu arī LESD 49. panta kontekstā<sup>15</sup>.

25. Ņemot to vērā, vēlos norādīt, ka iesniedzējtiesai ir šaubas *divos aspektos* par to, vai Pakalpojumu direktīva, un it īpaši tās 9.–13. pants, ir piemērojama šajā lietā<sup>16</sup>.

26. Pirmkārt, tā vēlas, lai Tiesa noskaidrotu, vai minēto kursu nodrošināšana, lai gan tā ir “pakalpojums”, tomēr ir izslēgta no šīs direktīvas materiālās piemērošanas jomas, pamatojoties uz to, ka tā Pakalpojumu direktīvas 2. panta 2. punkta d) apakšpunkta izpratnē ietilpst “pakalpojumu

<sup>9</sup> Skat. spriedumu, 2016. gada 23. februāris, Komisija/Ungārija (C-179/14, EU:C:2016:108, 148.–150. punkts). Skat. arī Pakalpojumu direktīvas 77. apsvērumu.

<sup>10</sup> Minētajā noteikumā termins “pakalpojums” ir definēts kā “jebkāda pašnodarbināta saimnieciskā darbība, parasti par atlīdzību, kā minēts [LESD 57. pantā]”. Turklāt LESD 57. pantā ir norādīts, ka “pakalpojumi” jo īpaši ietver rūpnieciska vai komerciāla rakstura darbības, kā arī amatnieku un profesiju pārstāvju darbības. Plašāk par to, kā šis termins ir jāinterpretē Pakalpojumu direktīvas piemērošanas kontekstā, skat. arī šīs direktīvas 33. un 34. apsvērumu.

<sup>11</sup> Atgādināšu, ka, atsaucoties galvenokārt uz Pakalpojumu direktīvas III nodaļas (9.–15. pants) noteikumiem, pati iesniedzējtiesa, šķiet, uzskata, ka uz šo lietu attiecas noteikumi par uzņēmējdarbību, nevis noteikumi par pakalpojumiem (skat. līdzīgi ģenerālvokāta M. Špunara [M. Szpunar] secinājumus lietā *Hiebler* (C-293/14, EU:C:2015:472, 21. un 22. punkts)).

<sup>12</sup> Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2016. gada 14. jūlijs, *Promoimpresa* u.c. (C-458/14 un C-67/15, EU:C:2016:558, 59. punkts un tajā minētā judikatūra).

<sup>13</sup> Turpat, 61. punkts un tajā minētā judikatūra. Skat. arī spriedumu, 2020. gada 11. jūnijs, *KOB* (C-206/19, EU:C:2020:463, 32. punkts).

<sup>14</sup> Šajā ziņā atsaucos uz ģenerālvokāta Ī. Bota [Y. Bot] secinājumiem lietā Komisija/Ungārija (C-179/14, EU:C:2015:619, 69.–73. punkts). Vēlos arī norādīt, ka ģenerālvokāts M. Špunars secinājumos apvienotajās lietās *Promoimpresa* u.c. (C-458/14 un C-67/15, EU:C:2016:122, 41. punkts) atzina, ka Tiesa vismaz divos spriedumos ir aprobežojusies ar Pakalpojumu direktīvas 10., 11. un 15. panta interpretācijas sniegšanu un nav paudusi viedokli par LESD noteikumiem (skat. spriedumus, 2015. gada 1. oktobris, *Trijber* un *Harmssen* (C-340/14 un C-341/14, EU:C:2015:641), un 2015. gada 23. decembris, *Hiebler* (C-293/14, EU:C:2015:843)).

<sup>15</sup> Katrā ziņā, manuprāt, ir skaidrs – ja pasākums būtu jāatzīst par nesaderīgu ar Pakalpojumu direktīvas 15. pantu, šāds pasākums būtu nesaderīgs arī ar LESD 49. pantu. Piemēram, LESD 52. pantā paredzētie pamatojuma iemesli (attiecībā uz “ierobežojumiem”, kas tostarp attiecas uz LESD 49. pantā aizsargāto brīvību veikt uzņēmējdarbību) ir uzskaitīti kā “sevišķi svarīgi iemesli saistībā ar sabiedrības interesēm” šīs direktīvas 15. panta 3. punkta izpratnē (lasot to saistībā ar tās 4. panta 8. punktu).

<sup>16</sup> Atgādināšu, ka lūgumā sniegt prejudiciālu nolēmumu iesniedzējtiesa atsaucas arī uz to, ka attiecīgo kursu nodrošināšana varētu būt vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojums. Šo jēdzienu aplūkošu turpmāk B iedaļā. Šajā posmā pietiek ar to, ka pat tad, ja minēto kursu sniegšana tiktu uzskatīta par vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu, tā joprojām ietilptu Pakalpojumu direktīvas piemērošanas jomā (šajā nozīmē skat. šīs direktīvas 17. apsvērumu, 1. panta 2. un 3. punktu un 15. panta 4. punktu).

pārvaldījumu jomas” kategorijā, kā rezultātā attiecīgā valsts pasākuma saderība ir jāvērtē *tikai* LESD 49. panta kontekstā (un Pakalpojumu direktīva, tostarp tās III nodaļa, šajā gadījumā nav piemērojama)<sup>17</sup>.

27. Otrkārt, iesniedzējtiesa vēlas noskaidrot – pat ja tiktu konstatēts, ka attiecīgo kursu nodrošināšana nav “pakalpojums pārvaldījumu jomā” –, vai tas, ka līgumi šādu kursu nodrošināšanai tiek slēgti, izmantojot sabiedrisko pakalpojumu koncesiju, ir iemesls tam, lai uz tiem neattiektos noteiktas Pakalpojumu direktīvas tiesību normas, proti, tās 9.–13. pants. Pakalpojumu direktīvas 2. panta 2. punktā ietvertie izņēmumi neattiecas uz sabiedrisko pakalpojumu koncesijām. Tomēr šīs direktīvas 57. apsvērumā būtībā ir paredzēts, ka noteikumi, kas attiecas uz atļauju piešķiršanas sistēmām (proti, tās 9.–13. pants), “neattiecas” uz tādu pakalpojumu līgumu slēgšanu, uz kuriem jau attiecas noteikumi par publisko iepirkumu, kas ir ietverti citos Savienības sekundārajos tiesību aktos, piemēram, Direktīvā 2014/23.

28. Nākamajā iedaļā aplūkošu katru no šiem abiem jautājumiem pēc kārtas (A). Paskaidrošu, kāpēc uzskatu, ka Pakalpojumu direktīva, tostarp tās 9.–13. pants, ir piemērojama šajā lietā. Pēc tam izklāstīšu iemeslus, kuru dēļ es uzskatu, ka tāds pasākums kā pamatlietā aplūkotais nav saderīgs ar šīs direktīvas III nodaļā (brīvība veikt uzņēmējdarbību) noteiktajām prasībām (B).

## **A. Pakalpojumu direktīvas piemērojamība**

### *1. Izslēgšana, kas attiecas uz “pakalpojumiem pārvaldījumu jomā”*

29. Pakalpojumu direktīvas 2. panta 2. punkta d) apakšpunktā ir noteikts, ka “pakalpojumi pārvaldījumu jomā [...], kas ir [LESD VI sadaļas] piemērošanas jomā”, ir izslēgti no minētās direktīvas materiālās piemērošanas jomas. Tas ir tāpēc, ka saskaņā ar LESD 58. panta 1. punktu pakalpojumu sniegšanas brīvība pārvaldījumu jomā ir īpaši reglamentēta LESD VI sadaļā<sup>18</sup>. Tādējādi Pakalpojumu direktīva nevar reglamentēt pakalpojumu sniegšanas brīvību šajā jomā<sup>19</sup>.

30. Jēdziens “pakalpojumi pārvaldījumu jomā” nav skaidri definēts ne minētajā direktīvā, ne LESD VI sadaļā<sup>20</sup>. Tomēr Tiesa šo jēdzienu ir interpretējusi tādējādi, ka tas attiecas “ne tikai uz fiziskām darbībām personu vai preču pārvietošanā no vienas vietas uz citu, izmantojot transportlīdzekli, gaisa kuģi vai ar kuģi pa ūdensceļu, bet arī jebkuru pakalpojumu, kas ir cieši saistīts ar to”<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Šajā ziņā vēlos norādīt – lai gan “pakalpojumi pārvaldījumu jomā” ir skaidri izslēgti no šīs direktīvas materiālās piemērošanas jomas, tie nav izslēgti no LESD 49. panta piemērošanas jomas. Tiesa patiešām ir skaidri norādījusi, ka LESD noteikumi par brīvību veikt uzņēmējdarbību ir “tieši piemērojami pārvaldījumiem” (skat. spriedumu, 2010. gada 22. decembris, *Yellow Cab Verkehrsbetrieb* (C-338/09, EU:C:2010:814, 33. punkts)). Tātad, ja pamatlietā aplūkotā darbība tiktu uzskatīta par “pakalpojumu pārvaldījumu jomā”, attiecīgā pasākuma saderība būtu jāvērtē, ņemot vērā LESD 49. pantu.

<sup>18</sup> Šajā ziņā Pakalpojumu direktīvas 2. panta 2. punkta d) apakšpunkts faktiski atdarina LESD 58. panta 1. punktā ietverto noteikumu (šajā nozīmē skat. spriedumu, 2015. gada 15. oktobris, *Grupo Itevelesa u.c.*, C-168/14, EU:C:2015:685, 44. punkts).

<sup>19</sup> Tā vietā “pakalpojumiem pārvaldījumu jomā” piemēro atsevišķu noteikumu kopumu, kas ietverti LESD VI sadaļā (šajā nozīmē skat. ģenerāladvokāta M. Špunara secinājumus apvienotajās lietās *Trijber* un *Harmsen* (C-340/14 un C-341/14, EU:C:2015:505, 28. punkts)).

<sup>20</sup> Turpat, 29. punkts.

<sup>21</sup> Skat. spriedumus, 2015. gada 15. oktobris, *Grupo Itevelesa u.c.* (C-168/14, EU:C:2015:685, 46. punkts), un 2017. gada 20. decembris, *Asociación Profesional Elite Taxi* (C-434/15, EU:C:2017:981, 41. punkts).

31. No šīs judikatūras izriet – ar to, ka pakalpojums ir tā vai citādi saistīts ar transportu, nepietiek, lai uz to attiektos Pakalpojumu direktīvas 2. panta 2. punkta d) apakšpunkts<sup>22</sup>. Drīzāk ir jāapsver, kāds ir galvenais attiecīgā pakalpojuma mērķis<sup>23</sup>. Patiešām, ir jānošķir pakalpojumi, kas ir *cieši (vai pēc būtības) saistīti* ar fizisku personu vai preču pārvietošanu no vienas vietas uz citu, izmantojot transportlīdzekli (piemēram, taksometri un ātrās palīdzības mašīnas, kā arī ostas pakalpojumi<sup>24</sup>), ņemot vērā, ka to galvenais mērķis ir preču vai cilvēku pārvadāšana, un pakalpojumi, kas ir papildpakalpojumi, jo to galvenais mērķis ir cits<sup>25</sup>.

32. Pēdējā minētajā kategorijā ietilpst automobiļu nomas pakalpojumi, ceļojumu aģentūras un patērētāju pakalpojumi tūrisma jomā, tostarp gidu pakalpojumi<sup>26</sup>. Tajā ietilpst arī pakalpojumi pārvadājuma laikā, tīrīšanas vai ēdināšanas pakalpojumi, kas sniegti vilcienā [un kas], lai arī tiem ir pasažieru pārvadājuma ar vilcienu pakalpojumu papildu raksturs, nav cieši saistīti ar to<sup>27</sup>. Šādi pakalpojumi *nav* izslēgti no Pakalpojumu direktīvas materiālās piemērošanas jomas<sup>28</sup>.

33. Secinājumos apvienotajās lietās *Trijber* un *Harmsen*<sup>29</sup> ģenerālvokāts M. Špunars ir paskaidrojis, ka automobiļu nomas pakalpojumu vai gidu pakalpojumu iekļaušana minētās direktīvas materiālajā piemērošanas jomā ir pamatota ar to, ka šo pakalpojumu galvenais mērķis ir, lai šo pakalpojumu saņēmēji attiecīgi iznomātu transportlīdzekļus un uzzinātu kaut ko par konkrētu vietu vai teritoriju, *nevis lai tiktu pārvadāti*. Līdzīgi viņš ir secinājis, ka *autoskolas pakalpojumu* saņēmēja galvenais mērķis ir iemācīties vadīt transportlīdzekli, nevis tikt pārvadātam<sup>30</sup>.

34. Manuprāt, pamatlietā aplūkoti pakalpojumi līdzīgi ietilpst šajā kategorijā. Patiešām, tāpat kā šādiem autoskolu pakalpojumiem, satiksmes drošības izpratnes un apmācības kursu galvenais mērķis ir apmācīt pakalpojumu saņēmēju, kā droši un atbildīgi vadīt transportlīdzekli, nevis tā transportēšana.

35. Ņemot to vērā, es piekritu Komisijai, Čehijas valdībai un asociācijai, ka attiecīgie kursi nav uzskatāmi par tādiem, kas ietilpst kategorijā “pakalpojumi pārvadājumu jomā”. Šādi kursi tāpat nav jāizslēdz no Pakalpojumu direktīvas materiālās piemērošanas jomas, pamatojoties uz šīs direktīvas 2. panta 2. punkta d) apakšpunktu<sup>31</sup>.

<sup>22</sup> Šajā ziņā pilnībā piekritu ģenerālvokāta N. Vāla [N. Wahl] secinājumiem lietā *Grupo Itevelesa* u.c. (C-168/14, EU:C:2015:351, 28. punkts).

<sup>23</sup> Skat. spriedumu, 2015. gada 1. oktobris, *Trijber* un *Harmsen* (C-340/14 un C-341/14, EU:C:2015:641, 51. punkts).

<sup>24</sup> Skat. Pakalpojumu direktīvas 21. apsvērumu.

<sup>25</sup> Šajā nozīmē skat. Atzinumu 2/15 (Brīvās tirdzniecības nolīgums ar Singapūru), 2017. gada 16. maijs (EU:C:2017:376, 61. punkts). Šajā nozīmē skat. arī ģenerālvokāta N. Vāla secinājumus lietā *Grupo Itevelesa* u.c. (C-168/14, EU:C:2015:351, 31. punkts).

<sup>26</sup> Skat. Pakalpojumu direktīvas 33. apsvērumu.

<sup>27</sup> Skat. spriedumu, 2019. gada 19. decembris, *Dobersberger* (C-16/18, EU:C:2019:1110, 26. punkts).

<sup>28</sup> Atzīmēšu, ka saskaņā ar Pakalpojumu direktīvas 21. apsvērumu “pakalpojumi pārvadājumu jomā” ietver, bet *neaprobežojas* ar “transporta pakalpojumiem, piemēram, pilsētas transportu, taksometriem un ātrās palīdzības automašīnām, kā arī ostas pakalpojumiem”. Tomēr uzskatu, ka tas nav pietiekams iemesls, lai šīs direktīvas 2. panta 2. punkta d) apakšpunktam piešķirtu pārāk plašu piemērošanas jomu.

<sup>29</sup> C-340/14 un C-341/14, EU:C:2015:505, 36.–38. punkts.

<sup>30</sup> Saskaņā ar Komisijas nesaistošo, tomēr informatīvo *Pakalpojumu direktīvas īstenošanas rokasgrāmatu* minētās direktīvas 2. panta 2. punkta d) apakšpunktā paredzētais izņēmums neattiecas nedz uz pakalpojumiem, kas ir “autoskolu pakalpojumi, pārcelšanās pakalpojumi, automašīnu nomas pakalpojumi, apbedīšanas pakalpojumi vai aerofotografēšanas pakalpojumi”, nedz arī aptver “komercdarbību ostās vai lidostās, piemēram, veikalus un restorānus” (skat. *Pakalpojumu direktīvas īstenošanas rokasgrāmatu*, Eiropas Kopienų Oficiālo publikāciju birojs, 2007, 11. lpp., angļu valodā pieejama šādā interneta adresē: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a4987fe6-d74b-4f4f-8539-b80297d29715>).

<sup>31</sup> Protams, valsts tiesai ir jāpārbauda šis konstatējums (skat. spriedumu, 2015. gada 1. oktobris, *Trijber* un *Harmsen* (C-340/14 un C-341/14, EU:C:2015:641, 54. punkts)).



36. Manas domas šajā ziņā nemaina, pirmkārt, Nīderlandes valdības arguments, ka attiecīgie kursi ir uzskatāmi par “pakalpojumiem pārvadājumu jomā” Pakalpojumu direktīvas 2. panta 2. punkta d) apakšpunkta izpratnē, ņemot vērā, ka tie ir cieši saistīti ar vadītāja apliecības iegūšanu, kas ir *juridisks priekšnoteikums* transportlīdzekļa vadīšanai. Es piekrītu šai valdībai, ka vismaz vienā spriedumā, proti, spriedumā *Grupo Itevelesa* u.c.<sup>32</sup>, Tiesa, šķiet, ir pieņēmusi plašāku juridisko kritēriju nekā tas, ko esmu izklāstījis 30. un 31. punktā, un jēdzienā “pakalpojumi pārvadājumu jomā” ir iekļāvusi pakalpojumus, kas ir “priekšnoteikums” transportlīdzekļa pārvietošanas fiziskajai darbībai. Pamatojoties uz šo definīciju, tā ir secinājusi, ka “pakalpojumi pārvadājumu jomā” ietver mehānisko transportlīdzekļu tehniskās apskates, kas tiek veiktas kā priekšnosacījums un ir nepieciešamas, lai veiktu galveno transporta darbību<sup>33</sup>, vai arī šī darbība var būt nelikumīga.

37. Tomēr, pat ņemot vērā minēto spriedumu, es *neuzskatu*, ka apstāklim, ka pakalpojums ir saistīts vai – šajā ziņā – “nesaraujami saistīts” ar vadītāja apliecības turēšanu, būtu jābūt izšķirošam attiecībā uz to, vai šis pakalpojums ir uzskatāms par “pakalpojumu pārvadājumu jomā”. Manuprāt, vadītāja apliecības iegūšana vai saglabāšana atšķiras no transportlīdzekļa tehniskās apskates. Tā attiecas uz juridisku metodi, kuru izmantojot *persona* var iegādāties transportlīdzekli<sup>34</sup>, un kā tāda tā ir saistīta ar personu, nevis ar pašu transportlīdzekli, turpretī transportlīdzekļu tehniskās apskates centru darbība ir *tieši* transportlīdzekļa apskate (kā juridisks priekšnoteikums šā transportlīdzekļa fiziskai kustībai).

38. Pamatojoties uz to, es uzskatu, ka pamatlietā aplūkotā situācija atšķiras no tās, kuras rezultātā tika pasludināts spriedums *Grupo Itevelesa* u.c.<sup>35</sup>. Tādēļ minētajā spriedumā izraudzītais tiesiskais risinājums nav jāpiemēro šajā lietā.

39. Otrkārt, mani nepārliecina Spānijas valdības arguments, ka jēdziens “pakalpojumi pārvadājumu jomā” ir jāinterpretē, ņemot vērā LESD 91. panta 1. punktu. Pēc šīs valdības domām, attiecīgie kursi ir “pakalpojumi pārvadājumu jomā”, jo tie ir “pasākumi satiksmes drošības uzlabošanai” šīs tiesību normas izpratnē. Tomēr man ir diezgan acīmredzams, ka LESD 91. panta 1. punkta mērķis ir izveidot dažādu tādu aspektu sarakstu, kuri ietilpst “kopējās transporta politikas sistēmā” (LESD 90. panta izpratnē), un šajā kontekstā precizēt dažādus *pasākumus*, ko Savienības likumdevējs var pieņemt (lai tostarp reglamentētu “pakalpojumus pārvadājumu jomā”). Pretēji Spānijas valdības apgalvojumiem šīs tiesību normas mērķis nav definēt, kas ir “pakalpojumi pārvadājumu jomā”.

40. Katrā ziņā es uzskatu, ka Spānijas valdības ierosinātā interpretācija, saskaņā ar kuru jebkurš pasākums, kura mērķis ir uzlabot transporta drošību, noteikti attiecas uz “pakalpojumu pārvadājumu jomā”, ir tālu no interpretācijas, ko Tiesa ir pieņēmusi savā judikatūrā, kurā, kā jau iepriekš esmu paskaidrojis, galvenā uzmanība tiek pievērsta tam, vai attiecīgā pakalpojuma “galvenais mērķis” ir preču vai cilvēku pārvadāšana.

41. Pēc šo precizējumu sniegšanas un skaidrojuma, kāpēc es uzskatu, ka attiecīgo kursu pasniegšana neietilpst Pakalpojumu direktīvas 2. panta 2. punkta d) apakšpunktā ietvertā izņēmuma (“pakalpojumi pārvadājuma jomā”) tvērumā, tagad mēģināšu atbildēt uz iesniedzējtiesas šaubām, vai tas, ka šādi kursi jānodrošina, izmantojot sabiedrisko pakalpojumu koncesiju, ietekmē Pakalpojumu direktīvas 9.–13. panta piemērojamību.

<sup>32</sup> Skat. spriedumu, 2015. gada 15. oktobris, C-168/14, EU:C:2015:685.

<sup>33</sup> Turpat., 47. un 50. punkts. Tātad Tiesa uzskatīja, ka transportlīdzekļu tehniskās apskates centru darbība ir *izslēgta* no Pakalpojumu direktīvas piemērošanas jomas (skat. minētā sprieduma 52. punktu).

<sup>34</sup> Šajā nozīmē skat. arī ģenerāladvokāta N. Vāla secinājumus lietā *Grupo Itevelesa* u.c. (C-168/14, EU:C:2015:351, 31. punkts).

<sup>35</sup> Skat. spriedumu, 2015. gada 15. oktobris, C-168/14, EU:C:2015:685.

2. Sekas, kas izriet no tā, ka attiecīgie kursi jānodrošina, izmantojot sabiedrisko pakalpojumu koncesiju

42. Atgādināšu, ka Pakalpojumu direktīvas 9. panta 3. punktā būtībā ir noteikts, ka minētās direktīvas 9.–13. pantu “nepiemēro tiem atļauju sistēmu aspektiem, ko tieši vai netieši reglamentē citi [Savienības] tiesību akti”, piemēram, Direktīva 2014/23<sup>36</sup>. Tātad, ja pamatlietā aplūkoti kursi ietilpst Direktīvas 2014/23 piemērošanas jomā, tie tiktu izslēgti no Pakalpojumu direktīvas 9.–13. panta piemērošanas jomas. Tomēr, manuprāt, uz tiem joprojām attiektos pārējie šīs direktīvas noteikumi<sup>37</sup> (proti, visi noteikumi, izņemot Pakalpojumu direktīvas 9.–13. pantu)<sup>38</sup>.

43. Jānorāda – lai piemērotu Direktīvu 2014/23, jāizpilda vairāki papildu nosacījumi.

44. Pirmkārt, attiecīgais pakalpojums jāorganizē kā “koncesija”<sup>39</sup>. Minētajā direktīvā “pakalpojumu koncesija” ir definēta kā “finansilās interesēs rakstiski noslēgts līgums, ar kuru viena vai vairākas līgumslēdzējas iestādes vai līgumslēdzēji uzdod sniegt un pārvaldīt pakalpojumus [...] vienam vai vairākiem ekonomikas dalībniekiem un kurā atlīdzība par to ir vai nu tikai tiesības izmantot pakalpojumus, uz ko attiecas līgums, vai arī minētās tiesības kopā ar samaksu”<sup>40</sup>. Tiesa ir precizējusi, ka šādam līgumam tostarp ir “raksturīga situācija, kurā tiesības sniegt konkrētu pakalpojumu līgumslēdzēja iestāde nodod koncesionāram, un pēdējam minētajam šī noslēgtā līguma ietvaros ir zināma ekonomiskā brīvība, nosakot šo tiesību izmantošanas nosacījumus, vienlaikus koncesionāram esot lielā mērā pakļautam ar šo izmantošanu saistītam riskam”<sup>41</sup>.

45. Šajā lietā visi lietas dalībnieki un ieinteresētās personas kopā ar iesniedzējtiesu uzskata, ka attiecīgie kursi jānodrošina saskaņā ar sabiedrisko pakalpojumu koncesiju (pa vienai katrā ģeogrāfiskajā zonā), kā rezultātā pamatlietā aplūkotā situācija attiecas uz sabiedrisko pakalpojumu koncesijām Direktīvas 2014/23 izpratnē. Es tam piekrītu. Patiešām, no šo secinājumu 13. un 14. punktā minētā izriet, ka pamatlietā aplūkotie līgumi attiecas uz konkrēta pakalpojuma sniegšanu un to mērķis ir nodot tiesības nodrošināt attiecīgos kursus (šķietami kopā ar riskiem, kas saistīti ar šīs darbības veikšanu) no līgumslēdzējas iestādes katram koncesionāram.

46. Otrkārt, koncesijai jābūt izsludinātai vai piešķirtai pēc 2014. gada 17. aprīļa, pretējā gadījumā tā ir izslēgta no Direktīvas 2014/23 piemērošanas laikā<sup>42</sup>. Iesniedzējtiesai jāizvērtē, vai, pamatojoties uz tās rīcībā esošajiem faktiem, šī prasība ir izpildīta<sup>43</sup>. Neatkarīgi no šī jautājuma vēlos norādīt, ka Spānijas valdība un CNAE u.c. uzskata, ka Direktīva 2014/23 nav piemērojama

<sup>36</sup> Šis secinājums izriet arī no Pakalpojumu direktīvas 57. apsvēruma, kurā būtībā ir paredzēts, ka šīs direktīvas noteikumus, kas attiecas uz atļauju piešķiršanas sistēmām (9.–13. pants), nevar piemērot sabiedrisko pakalpojumu koncesijām, kas tostarp var tikt iekļautas Direktīvas 2014/23 piemērošanas jomā (skat. spriedumu, 2016. gada 14. jūlijs, *Promoimpresa* u.c. (C-458/14 un C-67/15, EU:C:2016:558, 45. punkts)). Turpretim Direktīvas 2014/23 14. apsvērumā ir paredzēts, ka “atļaujas vai licences” nav kvalificējamas kā “koncesijas” šīs direktīvas izpratnē un uz tām joprojām attiecas Pakalpojumu direktīvas noteikumi.

<sup>37</sup> Pretēji tam, ko CNAE u.c. apgalvoja uzklaušanās laikā, es uzskatu, ka Direktīva 2014/23 un Pakalpojumu direktīva kopumā *nav* savstarpēji izslēdzošas.

<sup>38</sup> Turpretī, ja uz minētajiem kursiem neattiecas Direktīva 2014/23, pamatlietā aplūkotajai situācijai var piemērot Pakalpojumu direktīvas 9.–13. pantu ar nosacījumu, ka attiecīgo valsts pasākumu var uzskatīt par “atļauju sistēmu” šo noteikumu izpratnē (šajā ziņā skat. šo secinājumu 51.–55. punktu).

<sup>39</sup> Skat. Direktīvas 2014/23 1. panta 1. punktu.

<sup>40</sup> Skat. Direktīvas 2014/23 5. panta 1. punkta b) apakšpunktu.

<sup>41</sup> Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2016. gada 14. jūlijs, *Promoimpresa* u.c. (C-458/14 un C-67/15, EU:C:2016:558, 46. punkts un tajā minētā judikatūra).

<sup>42</sup> Skat. Direktīvas 2014/23 54. panta otro daļu.

<sup>43</sup> Jāatzīmē, visi lietas dalībnieki un ieinteresētās personas šajā lietā, šķiet, piekrīt, ka uzaicinājums iesniegt piedāvājumus pamatlietā tika publicēts 2014. gada novembrī, t.i., pēc 2014. gada 17. aprīļa, kad bija beidzies termiņš.

*ratione temporis* cita (atsevišķa) iemesla dēļ. Proti, tās apgalvo, ka termiņš Direktīvas 2014/23 transponēšanai valsts tiesībās bija 2016. gada februāris un ka pamatlietā aplūkotās koncesijas tika piedāvātas pirms šā termiņa beigām, kad vēl bija spēkā iepriekš piemērojamais valsts tiesiskais regulējums un šī direktīva nebija transponēta valsts tiesībās.

47. Šajā ziņā atgādināšu – Tiesa jau ir konstatējusi, ka publiskā iepirkuma lietā, kurā piedāvājums tika izslēgts no līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūras pirms attiecīgās direktīvas transponēšanas termiņa beigām un pirms šī direktīva tika transponēta valsts tiesībās, šīs direktīvas piemērošana “būtu pretrunā tiesiskās drošības principam”, jo lēmums, ar kuru tika apgalvots, ka ir pārkāptas Savienības tiesības, tika pieņemts pirms šī datuma<sup>44</sup>.

48. Manuprāt, līdzīgu argumentāciju var piemērot arī šajā lietā. Tāpēc sliecos piekrist Spānijas valdībai un CNAE u.c. (ar nosacījumu, ka to pārbauda iesniedzējtiesa), ka Direktīva 2014/23 *nav* piemērojama *ratione temporis* tādai situācijai kā pamatlietā, ņemot vērā to, ka šīs direktīvas transponēšanas termiņš vēl nebija beidzies un ka attiecīgo faktu iestāšanās brīdī tā faktiski vēl nebija iekļauta valsts tiesībās.

49. Treškārt, koncesijas līgumam jābūt vienādam ar vai lielākam par noteiktu vērtību<sup>45</sup>. Attiecīgajā laikā šī vērtība bija 5 186 000 EUR<sup>46</sup>. Arī šajā gadījumā iesniedzējtiesai jāizvērtē, vai, pamatojoties uz tai iesniegto informāciju, šī prasība ir izpildīta. Tomēr atzīmēšu, ka saskaņā ar informāciju, ko CNAE u.c., Spānijas valdība un Komisija sniedza tiesas sēdē, šķiet, ka pamatlietā aplūkotā līguma vērtība ir zemāka par šo robežvērtību. Spānijas valdība paskaidroja, ka līguma vērtība tā izsludināšanas brīdī bija 1 285 000 EUR. Šī summa ir ievērojami zemāka par 5 186 000 EUR sliekšni.

50. Ņemot vērā šo informāciju, man šķiet, ka, tā kā līgumi par minēto kursu nodrošināšanu i) tika noslēgti pirms Direktīvas 2014/23 transponēšanas termiņa beigām un ii) nesasniedz šajā direktīvā noteikto robežvērtību, tie ir izslēgti gan no šī tiesību akta piemērošanas jomas laikā, gan materiālās piemērošanas jomas. No tā, manuprāt, izriet, ka Pakalpojumu direktīvas 9.–13. panta piemērošana tādai situācijai kā pamatlietā nebūtu jāizslēdz, pamatojoties uz to, ka šādu situāciju regulē Direktīva 2014/23.

51. Ņemot to vērā, man ir jāpārbauda, vai ir izpildīti nosacījumi, lai Pakalpojumu direktīvas 9.–13. pantu varētu piemērot tādā situācijā, kāda ir pamatlietā. Šajā ziņā atgādināšu, ka šie noteikumi attiecas uz īpašu procedūras veidu, proti, procedūru, ko var uzskatīt par “atļauju piešķiršanas sistēmu”. Tādējādi pārbaudīšu, vai var uzskatīt, ka pamatlietā aplūkotā procedūra ietilpst šajā kategorijā.

52. Šajā ziņā atgādināšu, ka saskaņā ar minētās direktīvas 4. panta 6. punktu atļauju piešķiršanas sistēma ir definēta kā jebkura procedūra, saskaņā ar kuru pakalpojumu sniedzējam vai pakalpojumu saņēmējam faktiski ir jāveic noteiktas darbības, lai no kompetentās iestādes saņemtu formālu lēmumu vai netiešu lēmumu attiecībā uz piekļuvi kādai pakalpojumu darbībai vai tās veikšanu.

<sup>44</sup> Skat. spriedumu, 2009. gada 15. oktobris, *Hochtief un Linde-Kca-Dresden* (C-138/08, EU:C:2009:627, 30. punkts).

<sup>45</sup> Skat. Direktīvas 2014/23 23. apsvērumu.

<sup>46</sup> Skat. Direktīvas 2014/23 8. panta 1. punktu.

53. Turklāt Pakalpojumu direktīvas 39. apsvērumā ir norādīts, ka jēdziens “atļauju piešķiršanas sistēma” aptver *administratīvas procedūras, lai piešķirtu koncesijas*<sup>47</sup> (izņemot tās, kas atšķirībā no pamatlietā aplūkotajām procedūrām ietilpst Direktīvas 2014/23 piemērošanas jomā)<sup>48</sup>.

54. Kā jau esmu konstatējis šo secinājumu 45. punktā, pamatlietā ir runa par sabiedrisko pakalpojumu koncesijām, ko kompetentās valsts iestādes piešķirušas saistībā ar ceļu satiksmes informētības un drošības uzlabošanas kursu nodrošināšanu vadītājiem, kuri zaudējuši punktus vadītāja apliecībā. Šīs koncesijas ir oficiāli lēmumi, kas pakalpojumu sniedzējiem jāsaņem no kompetentajām valsts iestādēm, lai tie varētu veikt savu saimniecisko darbību<sup>49</sup>. Tādēļ, manuprāt, tās var raksturot kā “atļaujas” Pakalpojumu direktīvas noteikumu izpratnē.

55. Tādējādi es uzskatu, ka uz šo lietu attiecas Pakalpojumu direktīvas 9.–13. pants<sup>50</sup>.

### 3. Secinājums par Pakalpojumu direktīvas piemērojamību

56. No iepriekš izklāstītajiem apsvērumiem kopumā izriet, ka pamatlietā aplūkotajai situācijai ir piemērojama Pakalpojumu direktīvas III nodaļa, tostarp tās 9.–13. pants. Pamatlietā aplūkotās sabiedrisko pakalpojumu koncesijas ir daļa no “atļauju piešķiršanas sistēmas” šo noteikumu izpratnē. Turklāt tās neattiecas uz “pakalpojumiem pārvaldājumu jomā” šīs direktīvas 2. panta 2. punkta d) apakšpunktā paredzētā izņēmuma izpratnē.

### B. Saderības novērtējums

57. Pievēršoties tāda valsts pasākuma kā pamatlietā aplūkotais saderības ar Pakalpojumu direktīvas noteikumiem novērtējumam, paskaidrošu, kāpēc uzskatu, ka šāds pasākums ierobežo pakalpojumu sniedzēju brīvību veikt uzņēmējdarbību un tas nav saderīgs ar šīs direktīvas III nodaļas (9.–15. pants) prasībām.

58. Pirms iedziļināšanās šajos jautājumos vēlos izteikt divas sākotnējas piezīmes.

59. Pirmkārt, vēlos norādīt, ka lietas dalībnieki un ieinteresētās personas tiesas sēdē apsprieda, vai pamatlietā aplūkotajiem pakalpojumiem ir “pārrobežu elements” judikatūras par LESD 49. pantu izpratnē<sup>51</sup>. Šajā ziņā vēlos tikai norādīt – lai gan ir vispāratzīts, ka Līguma noteikumi par pamatbrīvībām “nav piemērojami situācijām, kuru visi atbilstošie apstākļi ir saistīti tikai ar vienu dalībvalsti”<sup>52</sup>, ir notikušas debates par to, vai, lai Tiesa varētu atbildēt uz jautājumu par Pakalpojumu direktīvas interpretāciju, ir nepieciešams arī pārrobežu elements<sup>53</sup>. Tomēr Tiesa tagad ir izbeigusi šīs debates un paskaidrojusi, ka Pakalpojumu direktīvas III nodaļas noteikumi ir

<sup>47</sup> Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2016. gada 14. jūlijs, *Promoimpresa* u.c. (C-458/14 un C-67/15, EU:C:2016:558, 39. punkts).

<sup>48</sup> Tāpēc es nepiekrītu CNAE u.c. argumentam, saskaņā ar kuru tas, ka attiecīgie kursi tiks nodrošināti, izmantojot “koncesiju”, *nepieļauj* Pakalpojumu direktīvas piemērojamību.

<sup>49</sup> Šis apstāklis bija noteicošais arī lietā *Promoimpresa* u.c. (C-458/14 un C-67/15, EU:C:2016:558, 41. punkts). Skat. arī *Pakalpojumu direktīvas īstenošanas rokasgrāmatas* (minēta 30. zemsvītras piezīmē) 6.1.1. punktu (24. lpp.).

<sup>50</sup> Pilnīguma labad vēlos piebilst, ka gadījumā, ja šajā lietā nebūtu piemērojama ne Direktīva 2014/23, ne Pakalpojumu direktīvas 9.–13. pants, tad, manuprāt, valsts iestādēm būtu pienākums ievērot LESD pamatnoteikumus kopumā un nediskriminācijas principu it īpaši (skat. spriedumu, 2016. gada 14. jūlijs, *Promoimpresa* u.c. (C-458/14 un C-67/15, EU:C:2016:558, 64. punkts un tajā minētā judikatūra)). Citiem vārdiem, ar koncesijas publiskā iepirkuma līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu pamatlietā saistītajiem nosacījumiem būtu jāatbilst LESD 49. pantam.

<sup>51</sup> Tostarp skat. spriedumu, 2010. gada 11. marts, *Attanasio Group* (C-384/08, EU:C:2010:133, 23. punkts).

<sup>52</sup> Tostarp skat. spriedumu, 2010. gada 22. decembris, *Omalet* (C-245/09, EU:C:2010:808, 12. punkts un tajā minētā judikatūra).

<sup>53</sup> Lai pamatotu viedokli, ka šāda prasība nepastāv, skat., piemēram, ģenerāladvokāta M. Špunara secinājumus apvienotajās lietās *Trijber* un *Harmsen* (C-340/14 un C-341/14, EU:C:2015:505, 49.–57. punkts).

jāinterpretē tādējādi, ka tie ir piemērojami arī situācijā, kad visi atbilstošie apstākļi ir *saistīti tikai ar vienas dalībvalsts teritoriju*<sup>54</sup>. Tādējādi, lai novērtētu tāda pasākuma kā pamatlietā saderību ar Pakalpojumu direktīvas III nodaļas noteikumiem, nav nepieciešams, lai pastāvētu pārrobežu elements.

60. Tāpēc es uzskatu, ka tādā situācijā kā pamatlietā aplūkotā ir iespējams novērtēt pasākuma saderību ar Pakalpojumu direktīvas III nodaļas noteikumiem pat tad, ja tiktu konstatēts, ka šāds pasākums attiecas uz pilnībā iekšēju situāciju, bet tas jāpārbauda valsts tiesām<sup>55</sup>.

61. Otrkārt, vēlos sniegt dažus skaidrojumus par Pakalpojumu direktīvas 9.–13. panta un 15. panta saistību. Šajā ziņā vēlos norādīt, ka šīs direktīvas 9. pants aizliedz dalībvalstīm izmantot “atļauju piešķiršanas sistēmas”, ja vien šādas sistēmas nav nediskriminējošas, pamatotas ar sevišķi svarīgiem iemesliem saistībā ar sabiedrības interesēm un samērīgas ar sabiedrības interešu mērķi. Šis kritēriju kopums ir pārņemts Pakalpojumu direktīvas 10. panta 2. punktā un ietverts arī šīs direktīvas 10. panta 4. punktā, kuru Tiesa ir interpretējusi<sup>56</sup> tādā nozīmē, ka atļauju piešķiršanas sistēmām kopumā ir jāļauj pakalpojumu sniedzējiem veikt savu darbību visā valsts teritorijā, ja vien ierobežojums, kas attiecas uz noteiktu šīs teritorijas daļu, nav nediskriminējošs, pamatots ar sevišķi svarīgu vispārējo interešu apsvērumu un samērīgs. Šie trīs nosacījumi ir skaidri minēti arī Pakalpojumu direktīvas 15. panta 3. punktā.

62. Pakalpojumu direktīvas 9.–13. pantā ir īpaši aplūkoti nosacījumi, kas jāievēro valsts sistēmā atļauju piešķiršanai, savukārt minētās direktīvas 15. panta 3. punktā ir aplūkots jautājums par pakalpojumu sniedzējiem noteikto valsts prasību, tostarp teritoriālo un kvantitatīvo ierobežojumu, atbilstību šai direktīvai kopumā. Tomēr ir skaidrs, ka šie dažādie noteikumi zināmā mērā pārkļājas. Tiesa būtībā ir nolēmusi, ka “atļauju piešķiršanas sistēma”, kas nosaka “teritoriālus ierobežojumus” pakalpojumu sniedzējiem, kuri vēlas sākt saimniecisko darbību, un kas nav saderīga ar šīs direktīvas 15. panta 3. punktu, ir pretrunā arī šīs direktīvas 10. panta 4. punktam<sup>57</sup>, un otrādi.

63. Šajā lietā lietas dalībnieki un ieinteresētās personas savos apsvērumos un procesuālajos rakstos galvenokārt ir pievērsušies tam, vai tāds pasākums kā pamatlietā aplūkotais ir saderīgs ar Pakalpojumu direktīvas 15. panta 3. punktu. Tāpēc turpmākajās iedaļās pievērsīšos tam, vai šāds pasākums atbilst vai neatbilst šīs normas prasībām.

64. Šajā ziņā vispirms norādīšu iemeslus, kāpēc es uzskatu, ka šis pasākums ir “prasība” minētās direktīvas 15. panta 2. punkta izpratnē, kura ierobežo brīvību veikt uzņēmējdarbību (1). Pēc tam pārbaudīšu, vai šāds ierobežojums ir i) nediskriminējošs, ii) pamatots ar “sevišķi svarīgiem iemesliem saistībā ar sabiedrības interesēm” un iii) samērīgs saskaņā ar Pakalpojumu direktīvas 15. panta 3. punktā paredzētajiem trim nosacījumiem. Paskaidrošu, kāpēc, manuprāt, ir pamats apšaubīt, ka šāds pasākums atbilst “samērīguma” prasībai (2). Mazliet parunāšu arī par to, ka attiecīgajiem kursiem piemīt vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojuma pazīmes (3).

<sup>54</sup> Skat. spriedumu, 2018. gada 30. janvāris, X un *Visser* (C-360/15 un C-31/16, EU:C:2018:44, 110. punkts). Tas pats neattiecas uz pakalpojumu sniegšanas brīvību (skat. minētā sprieduma 102. punktu).

<sup>55</sup> Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2015. gada 1. oktobris, *Trijber* un *Harmsen* (C-340/14 un C-341/14, EU:C:2015:641, 41. punkts). Šajā spriedumā apstākļi, ka iesniedzējtiesa rīkojumā par prejudiciāla jautājuma uzdošanu bija norādījusi, ka aplūkotā sistēma var kavēt visu pakalpojumu sniedzēju, tostarp no citām dalībvalstīm, piekļuvi tirgum, tika uzskatīts par pietiekamu, lai konstatētu, ka apstākļi, par kuriem tika uzdoti prejudiciālie jautājumi, nav tikai iekšēja rakstura.

<sup>56</sup> Skat. spriedumu, 2015. gada 23. decembris, *Hiebler* (C-293/14, EU:C:2015:843, 53. punkts).

<sup>57</sup> Turpat, 55. punkts.

### 1. Ierobežojuma esamība (15. panta 2. punkts)

65. Lai novērtētu tāda pasākuma, kāds tiek aplūkots pamatlietā, saderību ar Pakalpojumu direktīvas 15. panta 3. punktā ietvertajiem kritērijiem, vispirms ir jānoskaidro, vai šāds pasākums ietilpst kādā no šīs direktīvas 15. panta 2. punktā uzskaitīto “prasību” kategorijām, lasot to atbilstoši 4. panta 7. punktam, kurā tostarp ir paredzēts, ka “prasība” ir “jebkurš pienākums, aizliegums, nosacījums vai ierobežojums, kas paredzēts dalībvalstu normatīvajos vai administratīvajos aktos vai kas izriet no judikatūras”.

66. Pamatojoties uz lietas materiālos sniegto informāciju, man šķiet, ka asociācijas galvenie pārmetumi attiecībā uz pamatlietā aplūkoto pasākumu nav saistīti tikai ar to, ka līgumi par attiecīgo pakalpojumu sniegšanu jāpiešķir kā sabiedrisko pakalpojumu koncesijas, bet gan galvenokārt ar to, ka *tikai viens* koncesionārs drīkst sniegt attiecīgos pakalpojumus *katrā no piecām* ģeogrāfiskajām zonām, kas iepriekš tika noteiktas valsts teritorijā (izņemot Kataloniju un Baskuzemi).

67. Šajā ziņā vēlos norādīt, ka Pakalpojumu direktīvas 15. panta 2. punkta a) apakšpunktā “kvantitatīvie vai teritoriālie ierobežojumi” attiecībā uz kādas darbības veikšanu ir skaidri kvalificēti kā “prasības” šīs direktīvas 4. panta 7. punkta izpratnē, kas ietekmē pakalpojumu sniedzēju brīvību veikt uzņēmējdarbību<sup>58</sup>.

68. Kā norādīts minētajā noteikumā, šādi ierobežojumi pastāv jo īpaši tad, ja valsts pasākums nosaka ierobežojumus attiecībā uz to operatoru skaitu, kuriem atļauts veikt uzņēmējdarbību konkrētā dalībvalstī (vai konkrētā dalībvalsts teritorijā) (*kvantitatīvie ierobežojumi*), vai ja tas paredz minimāla ģeogrāfiskā attāluma ievērošanu starp pakalpojumu sniedzējiem (*teritoriālie ierobežojumi*)<sup>59</sup>. Tiesa ir paskaidrojusi, ka “teritoriāls ierobežojums” ir arī tad, ja valsts tiesību akti visos aspektos ierobežo tirdzniecības licenci konkrētā ģeogrāfiskā apgabalā<sup>60</sup> vai aizliedz tirdzniecību noteiktās ģeogrāfiskās zonās<sup>61</sup>.

69. Šajā lietā iesniedzējtiesa norāda (un visi lietas dalībnieki un ieinteresētās personas tam piekrit), ka saskaņā ar pamatlietā aplūkoto pasākumu Spānijas teritorija (izņemot Kataloniju un Baskuzemi) ir sadalīta piecās zonās un tikai vienam subjektam (sabiedrisko pakalpojumu koncesijas piešķiršanas procedūrā uzvarējušajam līgumslēdzējam) ir atļauts nodrošināt ceļu satiksmes informētības un drošības uzlabošanas kursus katrā zonā<sup>62</sup>. Šim uzņēmumam ir ekskluzīva kontrole pār teritoriju, kurā tam piešķirta sabiedrisko pakalpojumu koncesija, savukārt citiem pakalpojumu sniedzējiem faktiski ir aizliegts sniegt attiecīgos pakalpojumus tajā pašā zonā.

70. Pat ja tāds pasākums kā pamatlietā aplūkotais neliedz pakalpojuma sniedzējam piedalīties koncesijas piešķiršanas procedūrā par satiksmes drošības izpratnes veicināšanas un apmācības kursu nodrošināšanu tirgū, tas tomēr ierobežo to, *cik* pakalpojumu sniedzēju var izmantot šīs tiesības (viens katrā no piecām iepriekš noteiktajām ģeogrāfiskajām zonām) un *kur*.

<sup>58</sup> Skat. spriedumu, 2015. gada 23. decembris, *Hiebler* (C-293/14, EU:C:2015:843, 51. punkts).

<sup>59</sup> Skat. 15. panta 2. punkta a) apakšpunktu un paskaidrojumus, kas sniegti *Pakalpojumu direktīvas īstenošanas rokasgrāmatā* (6.3.1. punkts, 33. lpp.; skat. atsauci 30. zemsvītras piezīmē).

<sup>60</sup> Skat. spriedumu, 2015. gada 23. decembris, *Hiebler* (C-293/14, EU:C:2015:843, 48. un 49. punkts).

<sup>61</sup> Skat. spriedumu, 2018. gada 30. janvāris, *X un Visser* (C-360/15 un C-31/16, EU:C:2018:44, 131. punkts).

<sup>62</sup> Saskaņā ar CNAE u.c. dalībnieku sniegto informāciju pamatlietā viens un tas pats uzņēmums faktiski ir bijis uzvarētājs katrā no piecām zonām.

71. No tā izriet, ka šāds pasākums, manuprāt, ir gan kvantitatīvs, gan teritoriāls ierobežojums Pakalpojumu direktīvas 15. panta 2. punkta a) apakšpunkta izpratnē<sup>63</sup>. Kā tāds tas ierobežo brīvību veikt uzņēmējdarbību un ir pieļaujams vienīgi tad, ja atbilst šīs direktīvas 15. panta 3. punktā paredzētajiem nosacījumiem, kuriem tagad pievērsīšos.

*2. Nosacījumi, kas jāievēro, lai ierobežojums būtu pieļaujams (15. panta 3. punkts)*

72. Pakalpojumu direktīvas 15. panta 3. punktā minēti trīs nosacījumi, kas jāizpilda, lai “ierobežojums” būtu pieļaujams. Proti, šajā noteikumā prasīts, lai šāds ierobežojums būtu: i) nediskriminējošs pilsonības dēļ (15. panta 3. punkta a) apakšpunkts), ii) nepieciešams (tas ir, pamatots ar sevišķi svarīgu iemeslu, kas saistīts ar sabiedrības interesēm; 15. panta 3. punkta b) apakšpunkts) un iii) samērīgs (15. panta 3. punkta c) apakšpunkts).

73. Šajā gadījumā jautājums, vai ir izpildīti pirmie divi nosacījumi, man šķiet, nerada lielas grūtības.

74. Patiešām, pirmkārt, man ir skaidrs, ka tāds ierobežojums kā pamatlietā ir piemērojams bez diskriminācijas pilsonības dēļ (15. panta 3. punkta a) apakšpunkts; pirmais nosacījums).

75. Otrkārt, es uzskatu, ka šāds ierobežojums ir pamatots ar sevišķi svarīgu iemeslu saistībā ar sabiedrības interesēm Pakalpojumu direktīvas 15. panta 3. punkta b) apakšpunkta izpratnē, ņemot vērā šīs direktīvas 4. panta 8. punktu (otrs nosacījums).

76. Šajā ziņā vēlos norādīt, ka Spānijas iestāžu pamatojums, ko tās valsts tiesā sniedza, lai katrā no piecām noteiktajām ģeogrāfiskajām zonām atļautu tikai vienam subjektam sniegt attiecīgos pakalpojumus, ir tāds, ka šāds ierobežojums ir nepieciešams, lai nodrošinātu, ka ceļu satiksmes informētības un drošības uzlabošanas kursi ir pieejami visā attiecīgajā teritorijā. Spānijas iestādes uzskata, ka, atvieglot ceļu satiksmes informētības un drošības uzlabošanas kursu ģeogrāfisko pieejamību, tāds pasākums kā pamatlietā aplūkotais sekmē efektīvu ceļu satiksmes noteikumu pārkāpumus izdarījušo vadītāju apmācību. Tādējādi kopumā tas stiprina ceļu satiksmes drošību.

77. Saskaņā ar Pakalpojumu direktīvas 4. panta 8. punktu, kas lasāms, ņemot vērā šīs direktīvas 40. apsvērumu, “ceļu satiksmes drošība” ir viens no sevišķi svarīgiem iemesliem saistībā ar sabiedrības interesēm un tas var attaisnot brīvības veikt uzņēmējdarbību ierobežojumus. Tādējādi, manuprāt, tāds pasākums kā pamatlietā aplūkotais, kura mērķis ir uzlabot ceļu satiksmes drošību, atbilst šīs direktīvas 15. panta 3. punkta b) apakšpunktā paredzētajam otrajam nosacījumam.

78. Sarežģītāks ir jautājums, vai šāds pasākums atbilst trešajam nosacījumam (Pakalpojumu direktīvas 15. panta 3. punkta c) apakšpunktā noteiktajam – samērīgums). Šajā ziņā atgādināšu: lai tiktu ievērots šis nosacījums, jābūt izpildītām divām prasībām. Pasākumam, pirmām kārtām, jābūt piemērotam, proti, saskaņā ar Pakalpojumu direktīvas 15. panta 3. punkta c) apakšpunkta formulējumu tam jābūt piemērotam, lai nodrošinātu izvirzītā mērķa sasniegšanu. Otrām kārtām,

<sup>63</sup> Manuprāt, ir iespējams, ka pamatlietā aplūkoto pasākumu varētu kvalificēt arī kā “prasības [..], kas konkrētiem pakalpojuma sniedzējiem paredz piekļuvi attiecīgajai pakalpojumu darbībai sakarā ar darbības īpašo veidu” (skat. Pakalpojumu direktīvas 15. panta 2. punkta d) apakšpunktu), ņemot vērā, kā apgalvo asociācija, ka šāda pasākuma mērķis faktiski ir izveidot piecus monopolus (katrā zonā vienu).

pasākums nedrīkst pārsniegt to, kas nepieciešams mērķa sasniegšanai. Ja ir iespēja izvēlēties no dažādiem pasākumiem, lai sasniegtu attiecīgo mērķi, izvēlētajam līdzeklim jābūt tādām, kas vismazāk ierobežo direktīvā garantēto brīvību veikt uzņēmējdarbību<sup>64</sup>.

79. Kā Tiesa ir konsekventi lēmusi, visbeidzot valsts tiesai, kura vienīgā ir kompetenta novērtēt pamatlietas faktiskos apstākļus, ir jānosaka, vai šis pasākums atbilst šīm abām prasībām<sup>65</sup>. Tomēr, lai sniegtu noderīgas atbildes iesniedzējtiesai, Tiesa var dot norādījumus, pamatojoties uz pamatlietas dokumentiem un tai iesniegtajiem rakstveida un mutvārdu apsvērumiem, lai ļautu iesniedzējtiesai pieņemt nolēmumu<sup>66</sup>.

80. Par pirmo prasību jānorāda, ka Tiesa iepriekšējos gadījumos ir atzinusi – pasākumi, kas ir teritoriāls ierobežojums, ir *piemēroti*, lai nodrošinātu izvīrītā mērķa sasniegšanu, ja to mērķis ir pielāgoties iedzīvotāju vajadzībām, aptvert visu teritoriju vai ņemt vērā ģeogrāfiski izolētus vai citādi nelabvēlīgus reģionus<sup>67</sup>.

81. Ņemot vērā šo judikatūru, es piekrītu CNAE u.c., kā arī Spānijas valdībai, ka, ciktāl tāds pasākums kā pamatlietā garantē, ka katrā no piecām zonām attiecīgajā teritorijā ir vismaz viens par šīs darbības veikšanu atbildīgais operators, tas palīdz nodrošināt, ka vadītājiem ir pieejami mācību centri visā attiecīgajā teritorijā, tostarp tajās zonās, kas ir nelabvēlīgā situācijā vai mazāk pievilcīgas. Tādējādi šāds pasākums ir piemērots, lai sasniegtu izvīrītā mērķi (proti, uzlabot “ceļu satiksmes drošību”, atvieglot piekļuvi mācību centriem vadītājiem, kuri zaudējuši punktus vadītāja apliecībā).

82. Tomēr jāatzīst, ka par otro nosacījumu (proti, vai tāds pasākums kā pamatlietā *pārsniedz to, kas nepieciešams* izvīrītā mērķa sasniegšanai) man ir šaubas.

83. Patiesi, pamatlietas kontekstā visa Spānijas teritorija, izņemot Kataloniju un Baskuzemi, ir jāsadala tikai piecās zonās. Katrā no šīm piecām zonām var būt tikai viens pakalpojumu sniedzējs. Kopumā tas nozīmē, ka attiecīgos pakalpojumus var sniegt ne vairāk kā pieci pakalpojumu sniedzēji.

84. Manuprāt, tas ir diezgan būtisks pakalpojumu sniedzēju skaita ierobežojums, un nav skaidrs, kādā veidā attiecīgās teritorijas sadalījums *tikai* piecās (lielās) zonās ir vismazāk ierobežojošais veids, kā panākt atbilstošu mācību centru ģeogrāfisko sadalījumu. Patiešām, bez papildu prasībām, kas tostarp attiecas uz minimālo vai maksimālo ģeogrāfisko attālumu starp diviem centriem vai uz apkalpojamo centru skaitu atkarībā no iedzīvotāju skaita, manuprāt, katram koncesijas turētājam ir pilnīgi iespējams sniegt attiecīgos pakalpojumus tikai tajās zonas daļās, kas tam ir piešķirtas kā ienesīgākās, izslēdzot mazāk pievilcīgas zonas daļas.

85. No lietas materiāliem, un jo īpaši no asociācijas rakstveida apsvērumiem, es saprotu, ka konkursa dokumentos un specifikācijās (*cahier des charges*) patiešām ir ietvertas šādas papildu prasības, tostarp par katrā zonā izveidojamo centru skaitu, kas atkarīgs no iedzīvotāju skaita. Manuprāt, tieši tas vairāk nekā attiecīgās teritorijas sadalījums piecās zonās un attiecīgais

<sup>64</sup> Skat. spriedumu, 2015. gada 1. oktobris, *Trijber un Harmsen* (C-340/14 un C-341/14, EU:C:2015:641, 70. punkts un tajā minētā judikatūra).

<sup>65</sup> Turpat, 71. punkts.

<sup>66</sup> Turpat, 55. punkts.

<sup>67</sup> Šajā nozīmē skat. spriedumus, 2010. gada 1. jūnijs, *Blanco Pérez un Chao Gómez* (C-570/07 un C-571/07, EU:C:2010:300, 70. punkts), un 2013. gada 26. septembris, *Ottica New Line* (C-539/11, EU:C:2013:591, 36. un 37. punkts), par teritoriālajiem ierobežojumiem attiecībā uz optikas veikalumu un aptieku izveidi. Skat. arī spriedumu, 2015. gada 23. decembris, *Hiebler* (C-293/14, EU:C:2015:843, 60. punkts), par līdzīgiem ierobežojumiem attiecībā uz skursteņslaucītāja profesijas veikšanu.



pakalpojumu sniedzēju skaita ierobežojums neļauj uzņēmējiem koncentrēt savu darbību tikai tajās teritorijās, kas tiek uzskatītas par pievilcīgām, tādējādi dodot labumu šo teritoriju iedzīvotājiem un kaitējot mazāk pievilcīgu teritoriju iedzīvotājiem, kuriem ir sliktāka piekļuve šiem pakalpojumiem<sup>68</sup>.

86. Kopumā man šķiet, ka tad, ja attiecīgā teritorija tiktu sadalīta lielākā skaitā (mazāku) ģeogrāfisko zonu (vairāk nekā piecās), tas ne tikai nodrošinātu pietiekamu ceļu satiksmes informētības un drošības uzlabošanas kursu pieejamību visā attiecīgajā teritorijā, bet *ipso facto* arī ļautu lielākam skaitam sabiedrisko pakalpojumu koncesiju turētāju sniegt attiecīgos pakalpojumus visā šajā teritorijā. Tāpēc uzskatu, ka Pakalpojumu direktīvas 15. panta 3. punkta c) apakšpunkta izpratnē pastāv “mazāk ierobežojoši pasākumi, kas var nodrošināt izvirzītā vispārējo interešu mērķa sasniegšanu”.

87. Ņemot vērā iepriekš minētos apsvērumus, uzskatu, ka tāds pasākums kā pamatlietā aplūkotais neatbilst Pakalpojumu direktīvas 15. panta 3. punktā minētajām prasībām, ciktāl tas pārsniedz to, kas ir nepieciešams, lai sasniegtu izvirzīto mērķi.

88. Tāpēc, manuprāt, šāds pasākums ir jāatzīst par nesaderīgu ar minēto Pakalpojumu direktīvas noteikumu. Ņemot vērā apsvērumus, kurus esmu izklāstījis šo secinājumu 62. punktā, es uzskatu, ka šāds pasākums ir pretrunā arī šīs direktīvas 10. panta 4. punktam.

89. Pēc šāda secinājuma izdarīšanas būtu jāuzsver, ka, manuprāt, nav jāiet tik tālu, lai apgalvotu, ka attiecīgie pakalpojumi *nebūtu* jāsniedz, izmantojot sabiedrisko pakalpojumu koncesiju. Patiešām, manuprāt, ir iespējams saglabāt pienākumu attiecīgos līgumus piešķirt kā sabiedrisko pakalpojumu koncesijas kā *pamatprincipu*, vienlaikus ļaujot vairāk koncesionāriem iesaistīties šajā darbībā.

90. Proti, es uzskatu, ka – pretēji asociācijas apgalvojumiem – tiesiskajam regulējumam, kas ieviests attiecīgo kursu nodrošināšanai, nav jābūt līdzīgam tiesiskajam regulējumam, kāds pastāv *vadītāja apliecības iegūšanas* kursiem, uz kuriem attiecas atļauju piešķiršanas sistēma, bet ne sabiedrisko pakalpojumu koncesija.

91. Šajā ziņā vēlos izmantot Spānijas valdības izvirzītos argumentus, lai paskaidrotu, kāpēc šīs divas darbības būtu jāuzskata par atšķirīgām. Spānijas valdība apgalvo (manuprāt, pārliecinoši), ka kursi, kas tiek organizēti, lai iegūtu vadītāja apliecību, atšķiras no kursiem, kas paredzēti, lai vadītāji varētu atgūt punktus vadītāja apliecībā, divos aspektos: pirmkārt, tie nav paredzēti personām, kuras ir izdarījušas ceļu satiksmes noteikumu pārkāpumus, un, otrkārt, tie notiek pirms eksāmena, ko tieši vada attiecīgās valsts iestādes, un tas nozīmē, ka šīs iestādes jebkurā gadījumā var kontrolēt, vai vadītāja apliecība tiek piešķirta vai ne. Līdzvērtīga eksāmena, lai atgūtu transportlīdzekļu vadīšanas tiesību punktus, kas zaudēti ceļu satiksmes noteikumu pārkāpumu dēļ, nav. Tādēļ ir nepieciešams, lai valsts iestādēm būtu lielāka kontrole pār attiecīgo kursu nodrošināšanu.

92. Es gribētu piebilst, ka jebkurā gadījumā veids, kādā dalībvalstī var organizēt divus dažādus pakalpojumus, manuprāt, galvenokārt ir saistīts ar jautājumu par valsts tiesību aktu saskaņotību. Tas nav izšķirošs attiecībā uz to, vai pasākums, kas attiecas tikai uz vienu no šiem diviem pakalpojumiem, ir saderīgs ar Pakalpojumu direktīvas 15. panta 3. punktā paredzētajiem nosacījumiem.

<sup>68</sup> Pēc analogijas skat. spriedumu, 2010. gada 1. jūnijs, *Blanco Pérez un Chao Gómez* (C-570/07 un C-571/07, EU:C:2010:300, 73. punkts).

3. *Īpašais standarts, kas piemērojams vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumiem (15. panta 4. punkts)*

93. Nobeigumā vēlos paskaidrot, kāpēc uzskatu – tas, ka attiecīgo kursu nodrošināšanu var raksturot kā vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu LESD 14. panta un 106. panta 2. punkta izpratnē<sup>69</sup>, neietekmē nupat izdarīto secinājumu par tāda pasākuma kā pamatlietā aplūkots saderību ar Pakalpojumu direktīvas 15. panta 3. punktu.

94. Šajā ziņā, pirmkārt, atgādināšu, ka Pakalpojumu direktīvas izpratnē pakalpojumus var uzskatīt par vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumiem tikai tad, ja tie tiek sniegti, pildot “īpašu uzdevumu sabiedrības interesēs, ko pakalpojumu sniedzējam uzticējusi attiecīgā dalībvalsts”<sup>70</sup>. Pienākums pierādīt šāda “īpaša uzdevuma” esamību ir dalībvalstīm. Dalībvalstīm patiešām ir plaša rīcības brīvība noteikt savu vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu darbības jomu un organizāciju, īpaši – ņemot vērā mērķus, kas saistīti ar valsts politiku<sup>71</sup>.

95. Otrkārt, vēlos norādīt, ka tad, ja valsts tiesa konstatētu, ka attiecīgo kursu nodrošināšana ir vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojums, šāds pakalpojums ietilptu Pakalpojumu direktīvas 15. panta 4. punkta piemērošanas jomā<sup>72</sup>, un rezultātā attiecīgā pasākuma saderība ar Savienības tiesībām būtu jāizvērtē, ņemot vērā šajā tiesību normā ietvertu īpašo noteikumu.

96. Šis īpašais noteikums būtībā paredz, ka minētās direktīvas 15. panta 1.–3. punkts ir piemērojams tiesību aktiem par vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumiem tikai tiktāl, cik šo noteikumu piemērojamība *de iure* vai *de facto* netraucē veikt tiem uzticētos konkrētos uzdevumus<sup>73</sup>.

97. Tiesa ir paskaidrojusi – no paša šīs normas formulējuma izriet, ka vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumi nav automātiski izslēgti no Pakalpojumu direktīvas 15. panta piemērošanas jomas<sup>74</sup>. Tomēr tā ir arī nospriedusi, ka gadījumā, kad piemērojama šīs normas ceturtā daļa, tās pašas normas pirmās trīs daļas ir jāsaprot tādējādi, ka tām nav pretrunā tas, ka valsts pasākumā tiek noteikts ierobežojums vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumiem, ja šis ierobežojums ir i) nepieciešams, lai dotu iespēju veikt konkrēto uzdevumu ekonomiski dzīvotspējīgos apstākļos, un ii) samērīgs ar šo uzdevumu izpildi<sup>75</sup>.

98. Pirmo no šīm divām prasībām es saprotu tā, ka Pakalpojumu direktīvas 15. panta 1.–3. punktā ietvertie nosacījumi nebūtu jāpiemēro, ja tas neļautu uzdevumu, kas klasificēts kā vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojums, veikt ar ekonomiski dzīvotspējīgiem nosacījumiem.

99. Šajā gadījumā, ja tiktu konstatēts, ka attiecīgo kursu nodrošināšana ir vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojums, šis novērtējums būtu jāveic valsts tiesai. Tomēr es piekritu Čehijas valdībai, ka Pakalpojumu direktīvas 15. panta 1.–3. punkta piemērošana *in casu* netraucē veikt konkrēto uzdevumu, kas tai ir uzticēts pamatlietā.

<sup>69</sup> Saskaņā ar šo tiesību normu uz vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumiem “attiecas Līgumos ietvertie noteikumi [...], ja šo noteikumu piemērojums *de iure* vai *de facto* netraucē veikt tiem uzticētos konkrētos uzdevumus”.

<sup>70</sup> Skat. Pakalpojumu direktīvas 70. apsvērumu.

<sup>71</sup> Turpat. Pakalpojumu direktīvas kontekstā šo rīcības brīvību Savienības likumdevējs ir atkārtoti apstiprinājis minētās direktīvas 1. panta 3. punkta otrajā daļā, kurā noteikts, ka direktīva neietekmē dalībvalstu brīvību saskaņā ar Savienības tiesību aktiem noteikt, ko tās uzskata par vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumiem.

<sup>72</sup> Skat. šo secinājumu 7. punktu.

<sup>73</sup> Skat. arī Pakalpojumu direktīvas 72. apsvērumu.

<sup>74</sup> Skat. spriedumu, 2018. gada 7. novembris, Komisija/Ungārija (C-171/17, EU:C:2018:881, 62. punkts).

<sup>75</sup> Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2015. gada 23. decembris, *Hiebler* (C-293/14, EU:C:2015:843, 73. punkts).

100. Patiesi, kā jau esmu norādījis šo secinājumu 86. punktā, uzskatu, ka attiecīgās teritorijas sadalīšana lielākā (mazāku) zonu skaitā nekā piecas esošās ģeogrāfiskās zonas (kā rezultātā attiecīgajā teritorijā varētu būt attiecīgi lielāks koncesiju turētāju skaits) faktiski veicinātu attiecīgo pakalpojumu sniegšanu mazāk pievilcīgās teritorijās. No tā secinu, ka teritoriālais sadalījums un kvantitatīvais ierobežojums, ko nosaka tāds pasākums kā pamatlietā aplūkotais, nav nepieciešams, lai veiktu konkrēto uzdevumu ekonomiski dzīvotspējīgos apstākļos; tieši pretēji.

101. Ņemot vērā šos apsvērumus, es uzskatu – apstāklim, ka pamatlietā aplūkoto darbību var raksturot kā vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu, nekādā veidā *nevajadzētu* ietekmēt Pakalpojumu direktīvas 15. panta 1.–3. punkta piemērošanu šajā lietā.

## V. Secinājumi

102. Nobeigumā ierosinu Tiesai uz *Tribunal Supremo* (Augstākā tiesa, Spānija) uzdoto prejudiciālo jautājumu atbildēt šādi:

1) Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2006/123/EK (2006. gada 12. decembris) par pakalpojumiem iekšējā tirgū

ir jāinterpretē tādējādi, ka tā visos aspektos attiecas uz ceļu satiksmes informētības un drošības uzlabošanas kursu nodrošināšanu vadītājiem, kuri par ceļu satiksmes noteikumu pārkāpumiem ir zaudējuši punktus vadītāja apliecībā.

2) Direktīvas 2006/123 15. panta 1. punkts, 2. punkta a) apakšpunkts un 3. punkts

ir jāinterpretē tādējādi, ka tā nepieļauj valsts tiesisko regulējumu, saskaņā ar kuru: i) šādu kursu nodrošināšana ir noteikta kā sabiedrisko pakalpojumu koncesija; ii) uz to attiecas prasība, ka tikai viens uzņēmējs var nodrošināt šādus kursus konkrētā ģeogrāfiskā apgabalā; un iii) kopējais pakalpojumu sniedzēju skaits nepārsniedz kompetentās iestādes noteikto ģeogrāfisko apgabalu skaitu, ja šie tiesību akti pārsniedz to, kas nepieciešams, lai sasniegtu satiksmes drošības mērķi. Šis jautājums jāizlemj valsts tiesai.

3) Direktīvas 2006/123 15. panta 4. punkts

ir jāinterpretē tādējādi, ka tas pieļauj šādu tiesisko regulējumu gadījumā, ja uzdevumi, kas saistīti ar kursu nodrošināšanu, būtu kvalificējami kā uzdevumi, kas saistīti ar vispārējas tautsaimnieciskas nozīmes pakalpojumu, ciktāl paredzētais ierobežojums ir nepieciešams un samērīgs, lai šos uzdevumus būtu iespējams veikt ekonomiski dzīvotspējīgos apstākļos. Šis vērtējums jāveic iesniedzējtiesai.