



# Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

19 januari 2023\*

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2006/123/EG – Diensten op de interne markt – Artikel 2, lid 2, onder d) – Materiële werkingssfeer – Dienst op het gebied van vervoer – Aanbieden van bewustmakings- en bijscholingscursussen op het gebied van rijveiligheid met het oog op het terugkrijgen van rijbewijspunten – Concessie voor openbare diensten – Artikel 15 – Vereisten – Onderverdeling van het relevante grondgebied in vijf percelen – Kwantitatieve en territoriale beperking van de toegang tot de betrokken activiteit – Dwingende redenen van algemeen belang – Rechtvaardiging – Rijveiligheid – Evenredigheid – Dienst van algemeen economisch belang”

In zaak C-292/21,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) bij beslissing van 6 april 2021, ingekomen bij het Hof op 7 mei 2021, in de procedure

**Administración General del Estado,**

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

**UTE CNAE-ITT-FORMMASTER-ECT**

tegen

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

**Ministerio Fiscal,**

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: K. Jürimäe, kamerpresident, M. Safjan, N. Piçarra, N. Jääskinen (rapporteur) en M. Gavalec, rechters,

advocaat-generaal: N. Emiliou,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

\* Procestaal: Spaans.

gezien de stukken en na de terechtzitting op 1 juni 2022,

gelet op de opmerkingen van:

- de Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE) en de UTE CNAE-ITT-FORMASTER-ECT, vertegenwoordigd door A. Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, J. Machado Cologan, abogados, en A. R. de Palma Villalón, procurador,
- de Asociación para la Defensa de los Intereses Comunes de las Autoescuelas (Audica), vertegenwoordigd door J. Cremades García, S. Rodríguez Bajón en A. Ruiz Ojeda, abogados,
- de Spaanse regering, vertegenwoordigd door I. Herranz Elizalde en S. Jiménez García als gemachtigden,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek en J. Vlácil als gemachtigden,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman, H. S. Gijzen en J. Langer als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Armati, É. Gippini Fournier, M. Mataija en P. Němečková als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 september 2022,

het navolgende

### Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376, blz. 36).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Administración General del Estado (rijksoverheid, Spanje; hierna: „rijksoverheid”), de Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE) en het samenwerkingsverband bestaande uit CNAE-ITT-FORMASTER-ECT (hierna samen: „CNAE”) enerzijds, en het Ministerio fiscal (openbaar ministerie, Spanje) en de Asociación para la Defensa de los Intereses Comunes de las Autoescuelas (Audica) anderzijds, betreffende het rechtsstelsel dat geldt voor het aanbieden van bewustmakings- en bijscholingscursussen op het gebied van rijveiligheid met het oog op het terugkrijgen van rijbewijspunten.

## Toepasselijke bepalingen

### *Unierecht*

#### *Richtlijn 2006/123*

3 In de overwegingen 33, 40 en 70 van richtlijn 2006/123 staat te lezen:

„(33) De diensten waarop deze richtlijn betrekking heeft, betreffen zeer diverse, voortdurend veranderende activiteiten [...]. Het gaat bij deze diensten ook om diensten die zowel aan bedrijven als aan particulieren worden verleend, zoals [...] de diensten van architecten, de distributiehandel, de organisatie van beurzen, autoverhuur en reisbureaus. [...] Het kan zowel gaan om diensten waarvoor de dienstverrichter en de afnemer zich in elkaars nabijheid dienen te bevinden als om diensten waarvoor de dienstverrichter of de afnemer zich moet verplaatsen of die op afstand kunnen worden verricht, waaronder via internet.

[...]

(40) Het begrip dwingende redenen van algemeen belang, waarnaar in een aantal bepalingen van deze richtlijn wordt verwezen, is gaandeweg door het Hof [...] ontwikkeld in zijn rechtspraak betreffende de artikelen 43 en 49 [VWEU], en kan zich nog verder ontwikkelen. Dit begrip, zoals dit is erkend in de rechtspraak van het Hof [...], omvat ten minste de volgende gronden: [...] verkeersveiligheid; [...].

[...]

(70) In het kader van deze richtlijn en onverminderd artikel 16 van het [EG-Verdrag], mogen diensten alleen als diensten van algemeen economisch belang worden beschouwd wanneer zij worden verricht uit hoofde van een speciale taak van algemeen belang die door de betrokken lidstaat aan de dienstverrichter is toevertrouwd. Deze toewijzing moet zijn geschied bij een of meer besluiten, waarvan de vorm door de betrokken lidstaat kan worden bepaald en die een nauwkeurige specificatie van de aard van de speciale taak moeten geven.”

4 Artikel 2 van deze richtlijn bepaalt:

„1. Deze richtlijn is van toepassing op de diensten van dienstverrichters die in een lidstaat zijn gevestigd.

2. Deze richtlijn is niet van toepassing op de volgende activiteiten:

a) niet-economische diensten van algemeen belang;

[...]

d) diensten op het gebied van vervoer, met inbegrip van havendiensten, die onder de werkingssfeer van titel V van het EG-Verdrag vallen;

[...]”

5 Artikel 4 van deze richtlijn luidt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

1) ‚dienst‘: elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 50 van het [EG-Verdrag];

[...]

5) ‚vestiging‘: de daadwerkelijke uitoefening van een economische activiteit, zoals bedoeld in artikel 43 van het [EG-Verdrag], door de dienstverrichter voor onbepaalde tijd en vanuit een duurzame infrastructuur, van waaruit daadwerkelijk diensten worden verricht;

[...]

8) ‚dwingende redenen van algemeen belang‘: redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof [...]; waaronder de volgende gronden: [...] openbare veiligheid [...];

[...]”

6 Hoofdstuk III van richtlijn 2006/123 heeft als opschrift „Vrijheid van vestiging van dienstverrichters”. Afdeling 1 van dit hoofdstuk draagt het opschrift „Vergunningen” en bestaat uit de artikelen 9 tot en met 13.

7 Artikel 9 van deze richtlijn heeft als opschrift „Vergunningstelsels” en luidt:

„1. De lidstaten stellen de toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit niet afhankelijk van een vergunningstelsel, tenzij aan de volgende voorwaarden is voldaan:

a) het vergunningstelsel heeft geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter;

b) de behoefte aan een vergunningstelsel is gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) het nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat zou komen om werkelijk doeltreffend te zijn.

[...]

3. Deze afdeling is niet van toepassing op elementen van vergunningstelsels die direct of indirect geregeld zijn bij andere communautaire instrumenten.”

8 Artikel 15 van die richtlijn maakt deel uit van hoofdstuk III, afdeling 2 („Verboden of aan een beoordeling onderworpen eisen”), en betreft de eisen die door de lidstaten moeten worden geëvalueerd:

„1. De lidstaten onderzoeken of in hun rechtsstelsel de in lid 2 bedoelde eisen worden gesteld en zien erop toe dat eventueel bestaande eisen verenigbaar zijn met de in lid 3 bedoelde voorwaarden.

De lidstaten passen hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan om de eisen met die voorwaarden in overeenstemming te brengen.

2. De lidstaten onderzoeken of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in hun rechtsstelsel afhankelijk wordt gesteld van de volgende niet-discriminerende eisen:

a) kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name in de vorm van beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters;

[...]

3. De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende voorwaarden voldoen:

a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;

b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.

4. De leden 1, 2 en 3 zijn alleen van toepassing op wetgeving op het gebied van diensten van algemeen economisch belang voor zover de toepassing van die leden de vervulling, in feite of in rechte, van de aan hen toegewezen bijzondere taak niet belemmert.

[...]”

#### *Richtlijn 2014/23*

9 Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten (PB 2014, L 94, blz. 1) stelt volgens artikel 1, lid 1, ervan regels vast betreffende de procedures voor aanbesteding door aanbestedende diensten en aanbestedende instanties door middel van een concessie waarvan de geraamde waarde niet lager is dan de in artikel 8 van deze richtlijn genoemde drempel.

10 Artikel 5 van deze richtlijn bepaalt:

„In deze richtlijn gelden de volgende definities:

1) ‚concessies’: concessies voor werken of diensten, als gedefinieerd onder a) en b):

[...]

b) een ‚concessie voor diensten’: een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel waarbij een of meer aanbestedende diensten of aanbestedende instanties de verrichting van diensten met uitzondering van de uitvoering van werken als bedoeld onder a) laten uitvoeren door een of meer ondernemers, waarvoor de tegenprestatie bestaat hetzij uitsluitend in het recht de diensten die het voorwerp van het contract vormen, te exploiteren, hetzij in dit recht en een betaling;

[...]

- 11 Artikel 8 van die richtlijn bevat het drempelbedrag en de berekeningsmethoden voor de geraamde waarde van concessies. Volgens lid 1 van dit artikel is deze richtlijn van toepassing op concessies waarvan de waarde gelijk is aan of groter is dan 5 186 000 EUR.
- 12 Volgens artikel 51, lid 1, van richtlijn 2014/23 moesten de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk op 18 april 2016 aan deze richtlijn te voldoen.
- 13 Volgens artikel 54, tweede alinea, ervan is deze richtlijn niet van toepassing op de gunning van concessies die vóór 17 april 2014 zijn aanbesteed of gegund.

### *Spaans recht*

- 14 Richtlijn 2006/123 is in het Spaanse recht omgezet bij Ley 17/2009 sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (wet 17/2009 betreffende de vrije toegang tot en de uitoefening van dienstenactiviteiten) van 23 november 2009 (BOE nr. 283 van 24 november 2009, blz. 99570). In artikel 3 van deze wet is „dienst” gedefinieerd als „elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding wordt verricht, zoals bedoeld in artikel 50 van het [EG-Verdrag]”. Volgens artikel 5 van deze wet kan de toegang tot een dienstenactiviteit onder drie voorwaarden afhankelijk worden gesteld van een vergunning: non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid.
- 15 Volgens 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 (wet 17/2005 betreffende het puntenrijbewijs en tot wijziging van de wet inzake het verkeer, het verkeer van motorvoertuigen en de verkeersveiligheid) van 19 juli 2005 (BOE nr. 172 van 20 juli 2005, blz. 25781) moeten bewustmakings- en bijscholingscursussen op het gebied van rijveiligheid met het oog op het terugkrijgen van rijbewijspunten worden gegund door middel van een concessieovereenkomst voor openbare diensten.
- 16 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 (verordening INT/2596/2005 inzake bewustmakings- en bijscholingscursussen op het gebied van rijveiligheid voor rijbewijshouders) van 28 juli 2005 (BOE nr. 190 van 10 augustus 2005, blz. 28083) geeft uitvoering aan de in het vorige punt van dit arrest genoemde wet. Punt 12 van die verordening bepaalt dat de controle en het toezicht op deze bewustmakings- en bijscholingscursussen moeten worden uitgeoefend overeenkomstig de technische voorschriften zoals vastgesteld in de betrokken openbare concessieovereenkomst. In dat punt 12 wordt evenwel gepreciseerd dat de Dirección General de Tráfico (nationale verkeersdienst, Spanje) de cursussen voor het gedeeltelijk terugkrijgen van rijbewijspunten en die voor het terugkrijgen van het rijbewijs of de bestuurderslicentie alsook de centra die deze cursussen geven, rechtstreeks of via haar diensten kan inspecteren.

## Hoofdingeding en prejudiciële vraag

- 17 De nationale verkeersdienst heeft de volgende aanbestedingsprocedure uitgeschreven: „Concessie voor het beheer van bewustmakings- en bijscholingscursussen op het gebied van rijveiligheid met het oog op het terugkrijgen van rijbewijspunten: vijf percelen”. Deze aanbesteding betrof cursussen die bestuurders moesten volgen om rijbewijspunten terug te krijgen die zij als gevolg van verkeersovertredingen waren kwijtgeraakt.
- 18 De overeenkomst waarop die aanbesteding betrekking had, was een concessieovereenkomst voor openbare diensten. Met het oog daarop werd het nationale grondgebied – uitgezonderd Catalonië en Baskenland – onderverdeeld in vijf zones, die overeenkwamen met de percelen van de aanbesteding. Aan het einde van de procedure zou de inschrijver waaraan een perceel van de opdracht werd gegund, de enige zijn die de betrokken bewustmakings- en bijscholingscursussen in de desbetreffende zone mocht geven.
- 19 Audica heeft de aanbesteding aangevochten bij de Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (centrale bestuursrechter bevoegd voor zaken op het gebied van overheidsopdrachten, Spanje) op grond dat het aanbesteden van die bewustmakings- en bijscholingscursussen via concessieovereenkomsten voor openbare diensten in strijd was met de vrijheid van dienstverrichting.
- 20 Bij beslissing van 23 januari 2015 heeft de Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales het beroep van Audica afgewezen. Audica heeft tegen die beslissing hoger beroep ingesteld bij de Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (bestuursrechtelijke kamer van het nationaal hof, Spanje).
- 21 De rijksoverheid en de CNAE zijn in de procedure verschenen als verweerders, waarbij zij vermeld dat de CNAE had deelgenomen aan de betrokken aanbestedingsprocedure en dat het openbaar ministerie heeft geïntervenieerd aan de zijde van Audica.
- 22 Bij arrest van 28 november 2018 heeft die rechterlijke instantie dit hoger beroep toegewezen en zowel de beslissing van de Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales van 23 januari 2015 als de betrokken aanbesteding nietig verklaard. Volgens haar vormen de bewustmakings- en bijscholingscursussen op het gebied van rijveiligheid met het oog op het terugkrijgen van rijbewijspunten weliswaar een dienst van algemeen economisch belang in de zin van artikel 14 VWEU, maar is de verplichting om een concessie voor openbare diensten te gunnen buitensporig en niet te rechtvaardigen. Er bestaan met name andere manieren om hetzelfde resultaat te bereiken, die de mededinging tussen de dienstverleners die de betrokken activiteit kunnen verrichten, niet aantasten.
- 23 De rijksoverheid en de CNAE hebben tegen dat arrest cassatieberoep ingesteld bij de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) – de verwijzende rechter.
- 24 De verwijzende rechter heeft dezelfde twijfels als het openbaar ministerie over de vraag of het gunnen van bewustmakings- en bijscholingscursussen op het gebied van rijveiligheid met het oog op het terugkrijgen van rijbewijspunten via concessieovereenkomsten voor openbare diensten verenigbaar is met onder meer richtlijn 2006/123. Hij is niettemin van oordeel dat het argument van de rijksoverheid dat de basisopleiding die door rijsscholen wordt aangeboden niet zinvol kan worden vergeleken met die bewustmakings- en bijscholingscursussen, niet zonder belang is. Er bestaat een kwalitatief verschil tussen deze twee soorten cursussen. In tegenstelling tot de

bewustmakings- en bijscholingscursussen is de basisopleiding niet gericht op personen die de verkeersregels hebben overtreden. Bovendien moet voor het behalen van een rijbewijs met succes een examen worden afgelegd dat niet door de rij scholen zelf wordt afgenomen.

25 Die rechter preciseert dat rij scholen volgens de huidige Spaanse wetgeving gewoon over een administratieve vergunning moeten beschikken. Deze controle door het bestuur op de rij scholen beperkt echter noch de toegang tot de betrokken activiteit, noch het aantal rij scholen. Indien zou worden erkend dat de basisopleiding en de bewustmakings- en bijscholingscursussen vergelijkbaar zijn, zou men zich dus kunnen afvragen waarom de Spaanse wetgever het aanbieden van laatstgenoemde cursussen niet gewoon aan een stelsel van administratieve vergunningen heeft onderworpen, in plaats van die activiteit te kwalificeren als een openbare dienst die via een concessie moet worden verleend.

26 In die omstandigheden heeft de Tribunal Supremo de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Is de nationale regeling volgens welke bewustmakings- en bijscholingscursussen op het gebied van rijveiligheid met het oog op het terugkrijgen van rijbewijspunten moeten worden gegund door middel van een concessieovereenkomst voor openbare diensten verenigbaar met [richtlijn 2006/123] of, in voorkomend geval, met andere bepalingen of beginselen van het Unierecht?”

### **Beantwoording van de prejudiciële vraag**

27 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het Unierecht, en met name artikel 15 van richtlijn 2006/123, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling volgens welke bewustmakings- en bijscholingscursussen op het gebied van rijveiligheid met het oog op het terugkrijgen van rijbewijspunten moeten worden gegund door middel van een concessie voor openbare diensten.

28 Om op deze vraag een nuttig antwoord te kunnen geven moet in de eerste plaats worden nagegaan of het aanbieden van bewustmakings- en bijscholingscursussen op het gebied van rijveiligheid met het oog op het terugkrijgen van rijbewijspunten binnen de materiële werkingssfeer van richtlijn 2006/123 valt.

29 In dit verband zij er om te beginnen aan herinnerd dat richtlijn 2006/123 van toepassing is op diensten van dienstverrichters die in een lidstaat zijn gevestigd. In artikel 4, punt 1, ervan wordt nader bepaald dat voor de toepassing van deze richtlijn een „dienst” moet worden begrepen als elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt.

30 In casu moet met de verwijzende rechter worden aangenomen dat het aanbieden van bewustmakings- en bijscholingscursussen op het gebied van rijveiligheid met het oog op het terugkrijgen van rijbewijspunten via een concessie, onder dat begrip „dienst” valt, aangezien een concessieovereenkomst het de concessiehouder mogelijk maakt om de betrokken cursussen tegen vergoeding aan te bieden. Deze activiteit houdt bovendien verband met een duurzame infrastructuur van waaruit daadwerkelijk diensten worden verricht.



- 31 Overeenkomstig de definitie van „vestiging” in artikel 4, punt 5, van richtlijn 2006/123 en zoals de advocaat-generaal in wezen heeft aangegeven in punt 23 van zijn conclusie, valt die activiteit dus binnen de werkingssfeer van de bepalingen van deze richtlijn inzake de vrijheid van vestiging.
- 32 Verder zijn diensten op het gebied van vervoer overeenkomstig artikel 2, lid 2, onder d), van richtlijn 2006/123 uitgesloten van de materiële werkingssfeer van deze richtlijn, waarbij erop zij gewezen dat het vrij verrichten van dergelijke diensten volgens artikel 58, lid 1, VWEU specifiek wordt geregeld door titel VI van het VWEU.
- 33 Volgens vaste rechtspraak valt onder het begrip „dienst op het gebied van vervoer” niet alleen de fysieke activiteit van het verplaatsen van personen of goederen van de ene naar de andere plaats door middel van een voertuig, vaartuig of luchtvaartuig, maar ook elke dienst die daaraan inherent verbonden is (zie in die zin arresten van 20 december 2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, punt 41, en 15 oktober 2015, Grupo Itevelesa e.a., C-168/14, EU:C:2015:685, punt 46).
- 34 Zoals de advocaat-generaal in punt 31 van zijn conclusie heeft opgemerkt, moet in dat kader dus een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds diensten die inherent verbonden zijn aan de fysieke activiteit die erin bestaat personen of goederen van de ene naar de andere plaats te brengen met een vervoermiddel, en anderzijds diensten die binnen de werkingssfeer van voormelde richtlijn vallen, waarvan het hoofddoel niet het vervoeren van mensen of goederen is.
- 35 Om dat onderscheid te kunnen maken, moet rekening worden gehouden met het hoofdbestanddeel van de betrokken dienst (zie in die zin arrest van 1 oktober 2015, Trijber en Harmsen, C-340/14 en C-341/14, EU:C:2015:641, punt 51).
- 36 Aldus vallen overeenkomstig overweging 33 van richtlijn 2006/123 onder meer autoverhuur, reisbureaus en consumentendiensten op het gebied van toerisme, zoals die van reisleiders, onder deze richtlijn.
- 37 Verder blijkt uit punt 2.1.2 van het handboek voor de implementatie van de „dienstenrichtlijn” dat de uitzondering van artikel 2, lid 2, onder d), van richtlijn 2006/123 zich met name niet tot rijsscholen uitstrekt.
- 38 Zoals de advocaat-generaal in punt 34 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is het hoofdbestanddeel van de bewustmakings- en bijscholingscursussen op het gebied van rijveiligheid met het oog op het terugkrijgen van rijbewijspunten – net als bij de in het vorige punt van dit arrest genoemde rijsscholen het geval is – dat aan de cursist wordt geleerd hoe hij veilig en verantwoord kan rijden en niet dat hij wordt vervoerd.
- 39 Zoals met name de Nederlandse regering heeft benadrukt, heeft het Hof geoordeeld dat de activiteiten van keuringsstations onder de uitzondering van artikel 2, lid 2, onder d), van richtlijn 2006/123 vallen (arrest van 15 oktober 2015, Grupo Itevelesa e.a., C-168/14, EU:C:2015:685, punt 54).
- 40 Die activiteiten vormen evenwel een voorafgaande en onontbeerlijke voorwaarde voor de uitoefening van de hoofdactiviteit, namelijk het vervoer. Anders dan die activiteiten, die rechtstreeks op een voertuig als vervoermiddel worden uitgeoefend, bepalen de

rechtsvoorschriften voor het behalen of het behoud van een rijbewijs de voorwaarden waaronder een persoon een bepaald soort vervoermiddel kan besturen en zijn zij als zodanig dus veeleer met de persoon dan met het voertuig zelf verbonden.

- 41 Bijgevolg moet worden geoordeeld dat het aanbieden van bewustmakings- en bijscholingscursussen op het gebied van rijveiligheid met het oog op het terugkrijgen van rijbewijspunten niet onder de uitzondering van artikel 2, lid 2, onder d), van richtlijn 2006/123 kan vallen.
- 42 In de tweede plaats moet worden nagegaan of een ander Unierechtelijk instrument, zoals richtlijn 2014/23, over de toepasselijkheid waarvan ter pleitzitting door de partijen in het hoofdgeding is gediscussieerd, van invloed is op de toepasselijkheid van richtlijn 2006/123 in omstandigheden als die van het hoofdgeding.
- 43 Overeenkomstig artikel 9, lid 3, van richtlijn 2006/123 zijn de artikelen 9 tot en met 13 van deze richtlijn namelijk niet van toepassing op elementen van vergunningstelsels die direct of indirect geregeld zijn bij andere Unierechtelijke instrumenten, zoals richtlijn 2014/23.
- 44 Laatstgenoemde richtlijn vindt evenwel slechts toepassing indien aan verschillende cumulatieve voorwaarden is voldaan.
- 45 Wat om te beginnen de materiële werkingsfeer van richtlijn 2014/23 betreft, is het zo dat de betrokken dienst overeenkomstig artikel 1, lid 1, ervan de vorm moet aannemen van een concessie, waarbij een „concessie voor diensten” in artikel 5, punt 1, onder b), wordt gedefinieerd als een „schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel waarbij een of meer aanbestedende diensten of aanbestedende instanties de verrichting van diensten [...] laten uitvoeren door een of meer ondernemers, waarvoor de tegenprestatie bestaat hetzij uitsluitend in het recht de diensten die het voorwerp van het contract vormen, te exploiteren, hetzij in dit recht en een betaling”.
- 46 In casu blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat de bewustmakings- en bijscholingscursussen op het gebied van rijveiligheid met het oog op het terugkrijgen van rijbewijspunten moeten worden gegeven in het kader van een concessie voor openbare diensten die betrekking heeft op een geografische zone en op het verrichten van een bepaalde dienst in die zone. Verder moet met die concessie het recht om de betrokken cursussen te verstrekken door de aanbestedende dienst worden overgedragen aan elke concessiehouder. De in het hoofdgeding aan de orde zijnde openbardienstenconcessies vallen dus binnen de materiële werkingsfeer van richtlijn 2014/23.
- 47 Wat vervolgens de toepasselijkheid *ratione temporis* van richtlijn 2014/23 betreft, blijkt uit artikel 54, tweede alinea, van deze richtlijn dat de betrokken concessie moet zijn aanbesteed of gegund na 17 april 2014.
- 48 Opgemerkt zij dat de CNAE en de Spaanse regering aanvoeren dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde concessies zijn aanbesteed vóór 18 april 2016, welke datum overeenkomstig artikel 51, lid 1, van richtlijn 2014/23 de datum was waarop de termijn voor omzetting van deze richtlijn in nationaal recht verstreek. Deze aanbesteding heeft dus plaatsgevonden op een tijdstip waarop de voordien toepasselijke nationale rechtsregeling nog van kracht was en die richtlijn nog niet in dat recht was opgenomen.

- 49 Het Hof heeft in dit verband in een zaak waarin een offerte was uitgesloten van de aanbestedingsprocedure voordat de omzettingstermijn voor de relevante richtlijn was verstreken en voordat die richtlijn in het nationaal recht was opgenomen, geoordeeld dat het in strijd zou zijn met het rechtszekerheidsbeginsel om die richtlijn toe te passen, aangezien de beslissing waarvan werd aangevoerd dat zij het Unierecht schond, vóór die datum was genomen (arrest van 15 oktober 2009, Hochtief en Linde-Kca-Dresden, C-138/08, EU:C:2009:627, punten 28 en 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 50 In die omstandigheden lijkt richtlijn 2014/23, onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties, *ratione temporis* niet van toepassing te zijn op het hoofdgeding, aangezien de daarin aan de orde zijnde concessies lijken te zijn aanbesteed vóórdat de termijn voor omzetting van deze richtlijn is verstreken, toen deze richtlijn nog niet was opgenomen in het Spaanse recht.
- 51 Ten slotte moet er nog op worden gewezen dat zelfs gesteld dat richtlijn 2014/23 *ratione temporis* van toepassing is op het hoofdgeding, de betrokken concessieovereenkomst volgens artikel 8, lid 1, van deze richtlijn bovendien een waarde van 5 186 000 EUR of meer moet hebben.
- 52 Ook al staat het uiteindelijk aan de verwijzende rechter om na te gaan of in casu aan deze voorwaarde is voldaan, toch moet worden opgemerkt dat volgens de informatie die de CNAE, de Spaanse regering en de Europese Commissie ter terechtzitting hebben verstrekt, de waarde van de overeenkomst in het hoofdgeding onder dat bedrag lijkt te liggen.
- 53 Derhalve moet ervan worden uitgegaan dat richtlijn 2014/23 niet van toepassing is op de feiten in het hoofdgeding. Bijgevolg is hoofdstuk III van richtlijn 2006/123 van toepassing, ook wanneer het, zoals in casu, gaat om een zuiver interne situatie, dat wil zeggen een situatie waarvan alle relevante aspecten zich binnen één lidstaat afspelen (zie in die zin arrest van 22 september 2020, Cali Apartments, C-724/18 en C-727/18, EU:C:2020:743, punten 55 en 56).
- 54 In de derde plaats moet dus worden onderzocht of een nationale regeling waarbij bewustmakings- en bijscholingscursussen op het gebied van rijveiligheid met het oog op het terugkrijgen van rijbewijspunten moeten worden gegund via een openbaredienstenconcessie, verenigbaar is met artikel 15 van richtlijn 2006/123.
- 55 Dit artikel, dat deel uitmaakt van hoofdstuk III van deze richtlijn, handelt over de door een lidstaat te evalueren eisen die in zijn rechtsstelsel gelden. Derhalve moet om te beginnen worden uitgemaakt of die regeling onder een van de in dit artikel genoemde categorieën van „eisen” valt.
- 56 In casu blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat volgens de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling in elk van de vijf geografische zones die vooraf op het gehele betrokken nationale grondgebied – Catalonië en Baskenland uitgezonderd – zijn afgebakend, slechts één concessiehouder bevoegd is om bewustmakings- en bijscholingscursussen op het gebied van rijveiligheid met het oog op het terugkrijgen van rijbewijspunten aan te bieden. Zodra de betrokken opdracht is gegund, oefent de concessiehouder uitsluitende controle uit over de zone waarvoor hij houder is van de openbaredienstenconcessie, aangezien geen enkele andere dienstverlener in die zone dergelijke diensten mag verrichten.

- 57 Uit artikel 15, lid 1, en lid 2, onder a), van richtlijn 2006/123 blijkt dat kwantitatieve of territoriale beperkingen aan de uitoefening van een dienst eisen in de zin van deze richtlijn vormen wanneer het met name gaat om een beperking van het aantal ondernemers dat zich in een bepaalde lidstaat mag vestigen of een beperking in termen van de tussen de dienstverrichters te respecteren geografische minimumafstand.
- 58 Gelet op de beschrijving van de betrokken nationale regeling in punt 56 van dit arrest, moet worden geoordeeld dat deze regeling zowel een kwantitatieve als een territoriale beperking in de zin van artikel 15, lid 2, onder a), van richtlijn 2006/123 vormt.
- 59 Een dergelijke beperking van de vrijheid van vestiging is slechts toegestaan indien zij voldoet aan de voorwaarden van artikel 15, lid 3, van deze richtlijn: zij moet niet-discriminerend, noodzakelijk en evenredig zijn.
- 60 Wat ten eerste de voorwaarde inzake „niet-discriminatie” betreft, die in artikel 15, lid 3, onder a), van richtlijn 2006/123 is opgenomen, volstaat het om – in navolging van alle partijen die opmerkingen hebben ingediend – erop te wijzen dat de betrokken nationale regeling zonder onderscheid van toepassing is op alle dienstverrichters die de in het hoofdgeding aan de orde zijnde dienst wensen te verlenen.
- 61 Wat ten tweede de vraag betreft of deze maatregel wordt gerechtvaardigd door een dwingende reden van algemeen belang in de zin van artikel 15, lid 3, onder b), van richtlijn 2006/123, blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat deze maatregel de verkeersveiligheid moet verbeteren door de toegang tot opleidingscentra voor bestuurders die hun rijbewijspunten zijn verloren, te vergemakkelijken. Volgens artikel 4, punt 8, van richtlijn 2006/123, gelezen in het licht van overweging 40 ervan en van de vaste rechtspraak van het Hof, is dat een dwingende reden van algemeen belang die beperkingen van de vrijheid van vestiging kan rechtvaardigen (zie in die zin arrest van 15 oktober 2015, Grupo Itevelesa e.a., C-168/14, EU:C:2015:685, punt 74 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 62 Wat ten derde de vraag betreft of die maatregel evenredig is aan het nagestreefde doel van algemeen belang in de zin van artikel 15, lid 3, onder c), van richtlijn 2006/123, moet worden opgemerkt dat een nationale maatregel die de vrije vestiging beperkt en een doel van algemeen belang nastreeft, slechts toelaatbaar kan zijn mits deze maatregel geschikt is om de verwezenlijking van dat doel te waarborgen en niet verder gaat dan noodzakelijk is om het te bereiken (zie naar analogie arrest van 1 oktober 2015, Trijber en Harmsen, C-340/14 en C-341/14, EU:C:2015:641, punt 70).
- 63 Het staat uiteindelijk aan de nationale rechter, die bij uitsluiting bevoegd is om de feiten in het hoofdgeding te beoordelen, om te bepalen of een maatregel voldoet aan deze beide voorwaarden. Niettemin is het Hof, dat de verwijzende rechter een nuttig antwoord dient te verschaffen, bevoegd om deze rechter op basis van de stukken van het hoofdgeding en de bij het Hof ingediende schriftelijke en mondelinge opmerkingen aanwijzingen te geven die hem in staat kunnen stellen uitspraak te doen (zie in die zin arrest van 1 oktober 2015, Trijber en Harmsen, C-340/14 en C-341/14, EU:C:2015:641, punt 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 64 Wat ten eerste de geschiktheid van de maatregel betreft om het doel van verbetering van de verkeersveiligheid te verwezenlijken, blijkt uit de aan het Hof verstrekte gegevens dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde maatregel beoogt te waarborgen dat er in elk van de vijf zones van het gehele relevante grondgebied ten minste één ondernemer belast is met de uitoefening van de betrokken activiteit.
- 65 Die maatregel lijkt het nagestreefde doel te kunnen bereiken, aangezien deze beoogt te waarborgen dat bestuurders toegang hebben tot opleidingscentra op het gehele relevante grondgebied, ook in geografisch geïsoleerde of minder aantrekkelijke gebieden (zie naar analogie arresten van 10 maart 2009, *Hartlauer*, C-169/07, EU:C:2009:141, punten 51 en 52, en 1 juni 2010, *Blanco Pérez en Chao Gómez*, C-570/07 en C-571/07, EU:C:2010:300, punt 70).
- 66 Wat ten tweede de vraag betreft of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde maatregel verder gaat dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel te bereiken, zij erop gewezen dat de maatregel een aanzienlijke beperking stelt aan de vrijheid van vestiging, aangezien het relevante grondgebied wordt opgesplitst in vijf grote zones waarin telkens slechts één dienstverlener de betrokken dienst mag verrichten.
- 67 Zoals de advocaat-generaal in de punten 84 tot en met 86 van zijn conclusie heeft aangegeven, lijken er minder beperkende maatregelen te bestaan waarmee het nagestreefde doel kan worden bereikt. Bovendien is het, zoals voor de verwijzende rechter is uiteengezet, evenmin uitgesloten dat dit doel kan worden bereikt door een stelsel van administratieve vergunningen, in plaats van door een openbare dienst die moet worden verleend via een concessie.
- 68 In de vierde plaats kan niet worden uitgesloten dat de verwijzende rechter aan het eind van zijn onderzoek tot de conclusie komt dat het aanbieden van bewustmakings- en bijscholingscursussen op het gebied van rijveiligheid met het oog op het terugkrijgen van rijbewijspunten een taak is die verband houdt met een dienst van algemeen economisch belang. Dat is volgens de bewoordingen van overweging 70 van richtlijn 2006/123 het geval indien de in het hoofdgeding aan de orde zijnde dienst wordt verricht uit hoofde van een speciale taak van algemeen belang die door de betrokken lidstaat aan de dienstverrichter is toevertrouwd.
- 69 In dat geval zou die dienst dan onder artikel 15, lid 4, van deze richtlijn vallen. Bijgevolg moet de verenigbaarheid van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde maatregel met het Unierecht worden beoordeeld in het licht van de specifieke regel in die bepaling.
- 70 Volgens die specifieke regel zijn de bepalingen van artikel 15, leden 1, 2 en 3, van richtlijn 2006/123 slechts van toepassing op de betrokken nationale wetgeving op het gebied van diensten van algemeen economisch belang voor zover de toepassing van die leden de vervulling, in feite of in rechte, van de opgedragen speciale taak niet verhindert.
- 71 Het Hof heeft in dit verband verduidelijkt dat artikel 15, lid 4, van deze richtlijn zich er niet tegen verzet dat een nationale maatregel een territoriale beperking stelt, mits die beperking noodzakelijk is voor de uitoefening van de speciale taak van de verleners van de betrokken dienst van algemeen economisch belang onder economisch haalbare voorwaarden, en evenredig is met die uitoefening (zie in die zin arrest van 23 december 2015, *Hiebler*, C-293/14, EU:C:2015:843, punt 73).
- 72 Zoals de advocaat-generaal in punt 100 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is het niet uitgesloten dat kan worden aangetoond dat wanneer het relevante grondgebied zou worden opgedeeld in een groter aantal geografische zones dan de vijf zones in kwestie, dit het verrichten van de in het

hoofddeding aan de orde zijnde diensten in minder aantrekkelijke gebieden zou helpen vergemakkelijken. In die omstandigheden lijken de territoriale verdeling en de kwantitatieve beperking die worden opgelegd bij een maatregel als die welke in het hoofddeding aan de orde is, niet noodzakelijk voor de vervulling van de betrokken speciale taak onder economisch haalbare voorwaarden.

- 73 Het staat evenwel aan de verwijzende rechter om de precieze omvang van de openbardienstverplichtingen die in voorkomend geval worden opgelegd aan de concessiehouders van de bewustmakings- en bijscholingscursussen op het gebied van rijveiligheid met het oog op het terugkrijgen van rijbewijspunten, te onderzoeken en in aanmerking te nemen, en om na te gaan of een minder beperkende maatregel zou kunnen beletten dat de betrokken openbare dienst wordt verricht onder economisch haalbare voorwaarden.
- 74 Gelet op alle voorgaande overwegingen dient op de gestelde vraag te worden geantwoord dat artikel 15 van richtlijn 2006/123 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling volgens welke bewustmakings- en bijscholingscursussen op het gebied van rijveiligheid met het oog op het terugkrijgen van rijbewijspunten moeten worden gegund door middel van een concessie voor openbare diensten voor zover die regeling verder gaat dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel van algemeen belang te bereiken, te weten het verbeteren van de verkeersveiligheid.

### **Kosten**

- 75 Ten aanzien van de partijen in het hoofddeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

**Artikel 15 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt**

**moet aldus worden uitgelegd dat**

**het zich verzet tegen een nationale regeling volgens welke bewustmakings- en bijscholingscursussen op het gebied van rijveiligheid met het oog op het terugkrijgen van rijbewijspunten moeten worden gegund door middel van een concessie voor openbare diensten voor zover die regeling verder gaat dan noodzakelijk is om het nagestreefde doel van algemeen belang te bereiken, te weten het verbeteren van de verkeersveiligheid.**

ondertekeningen