Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NICHOLASA EMILIOUJA,
predstavljeni 15. septembra 2022[1]

Zadeva C-292/21

Administración General del Estado,
Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE),
UTE CNAE-ITT-FORMASTER-ECT
proti
Asociación Unión para la Defensa de los Intereses Comunes de las Autoescuelas (AUDICA),
Ministerio Fiscal

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija))

„Predhodno odločanje – Notranji trg – Direktiva 2006/123/ES – Tečaji ozaveščanja in prevzgoje v cestnem prometu za ponovno pridobitev točk za vozniška dovoljenja – Člen 2(2)(d) – Področje uporabe – Izključitev – Storitve na področju prevoza‘ – Svoboda ustanavljanja – Koncesija za javno storitev – Pogoji za dodelitev koncesije za javno storitev – Člen 15 – Storitev splošnega gospodarskega pomena – Sorazmernost – Nacionalne zahteve, ki presegajo tisto, kar je potrebno za dosego zastavljenega cilja“

I. Uvod

1. Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija) s tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe sprašuje o združljivosti nacionalnega ukrepa, v skladu s katerim je treba naročila za izvajanje tečajev ozaveščanja in prevzgoje v cestnem prometu, namenjenih temu, da se voznikom omogoči ponovna pridobitev točk za vozniška dovoljenja, oddati kot koncesije za javno storitev, s pravom EU. Na vsakem od petih geografskih območij, določenih v ta namen na nacionalnem ozemlju, je na voljo samo ena koncesija za javno storitev (z izjemo dveh regij, Katalonije in Baskije, za kateri velja drugačna ureditev). Izbrani koncesionar za vsako območje je edini subjekt, ki je pooblaščen za izvajanje takih tečajev na ustreznem območju.

[1] Jezik izvirnika: angleščina.

2. Spor pred navedenim sodiščem se v bistvu nanaša na to, ali je tak ukrep v nasprotju z določbami Direktive o storitvah [2], v kateri so določene splošne določbe za lažje uresničevanje temeljnih svoboščin, varovanih s členoma 49 PDEU (svoboda ustanavljanja) in 56 PDEU (prosti pretok storitev). [3] Za odgovor na to vprašanje je treba najprej ugotoviti, ali se ta direktiva v obravnavani zadevi uporablja.

3. Povedano na kratko, iz razlogov, navedenih v nadaljevanju, predlagam, da Sodišče na to predhodno vprašanje odgovori pritrdilno. Vendar menim, da nacionalni ukrep iz postopka v glavni stvari omejuje svobodo opravljanja storitev na način, s katerim se zahteve te direktive ne spoštujejo v celoti.

II. Pravni okvir

A. Pravo Evropske unije

1. Direktiva o storitvah

4. V uvodni izjavi 17 Direktive o storitvah je v bistvu navedeno, da storitve splošnega gospodarskega pomena spadajo na področje uporabe te direktive, razen če gre za storitve na področju prevoza.

5. V uvodni izjavi 40 Direktive o storitvah je navedeno, da je Sodišče pojem „pomembni razlogi, ki se nanašajo na javni interes“, na katerega je napoteno med drugim v členu 15(3) te direktive, „razvilo v sodni praksi v zvezi s [členoma 49 in 56 PDEU] in se lahko razvija še naprej“. Ta pojem zajema več razlogov, med drugim tudi cestnoprometno varnost.

6. Člen 2 Direktive o storitvah, naslovljen „Področje uporabe“, v odstavku 1 določa, da se ta direktiva uporablja za storitve, ki jih opravljajo ponudniki s sedežem v državi članici, ob upoštevanju nekaterih izjem, določenih v členu 2(2) direktive. V skladu s členom 2(2)(d) se ta direktiva ne uporablja za „storitve na področju prevoza […], ki jih zajema področje uporabe [naslova VI PDEU]“.

7. Člen 15 Direktive o storitvah, naslovljen „Zahteve, ki so predmet ocenjevanja“, določa:

„1. Države članice preverijo, ali njihov pravni sistem predvideva katere koli zahteve iz odstavka 2, in zagotovijo, da so te v skladu s pogoji iz odstavka 3. Države članice prilagodijo svoje zakone in upravne predpise tako, da so združljivi s temi pogoji.

2. Države članice preverijo, ali njihov pravni sistem pogojuje začetek opravljanja ali opravljanje storitvene dejavnosti z upoštevanjem katere koli od naslednjih nediskriminatornih zahtev:

(a) količinskih ali ozemeljskih omejitev, zlasti v obliki omejitev glede prebivalstva ali najmanjše geografske razdalje med ponudniki;

[…]

[2] Direktiva 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL 2006, L 376, str. 36).

[3] Glej člen 1(1) in uvodne izjave od 5 do 7 Direktive o storitvah.

(d) zahtev, ki ne zadevajo področij iz Direktive 2005/36/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. septembra 2005 o priznavanju poklicnih kvalifikacij (UL 2005, L 255, str. 22)] ali zahteve iz drugih instrumentov Skupnosti, ki določenim ponudnikom zagotavljajo začetek opravljanja zadevne storitvene dejavnosti zaradi posebne narave dejavnosti;

[…]

3. Države članice preverijo, ali zahteve iz odstavka 2 izpolnjujejo naslednje pogoje:

(a) nediskriminacija: zahteve ne smejo biti niti neposredno niti posredno diskriminatorne glede državljanstva ali v primeru podjetij glede kraja registriranega sedeža;

(b) potreba: zahteve morajo biti utemeljene s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes;

(c) sorazmernost: zahteve morajo biti take, da zagotavljajo izpolnitev zastavljenega cilja; ne smejo presegati tistega, kar je potrebno za uresničitev tega cilja, ter jih ni mogoče nadomestiti z drugimi, manj omejevalnimi ukrepi, s katerimi se lahko doseže iste rezultate.

4. Predpisi iz odstavkov 1, 2 in 3 se uporabljajo samo v zakonodaji na področju storitev splošnega gospodarskega pomena pod pogojem, da uporaba teh odstavkov pravno ali dejansko ne ovira izvajanja posebne naloge, ki jim je dodeljena.

[…]“

2. Direktiva 2014/23/EU[4]

8. V členu 5(1)(b) Direktive 2014/23/EU je „koncesija za storitve“ opredeljena kot „pisno sklenjen[a] odplačn[a] pogodb[a], s katero eden ali več javnih naročnikov ali naročnikov opravljanje in upravljanje storitev […] zaupa enemu ali več gospodarskim subjektom, pri čemer je nadomestilo zgolj pravica do uporabe storitev, ki so predmet pogodbe, ali ta pravica skupaj s plačilom“.

9. Člen 8 Direktive 2014/23 je v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v postopku v glavni stvari, določal, da se ta direktiva „uporablja za koncesije, katerih vrednost je enaka ali večja od 5.186.000 EUR“.

B. Nacionalno pravo

10. Direktiva o storitvah je bila v španski pravni red prenesena z Ley 17/2009 sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (zakon 17/2009 o prostem dostopu do storitvenih dejavnosti in njihovem izvajanju) z dne 23. novembra 2009.[5] V členu 3 tega zakona je pojem „storitev“ opredeljen kot „vsaka pridobitna dejavnost samozaposlene osebe, ki se praviloma opravlja za plačilo, kakor je navedeno v [členu 57 PDEU]“. Člen 5 tega zakona določa, da se za začetek opravljanja storitvene dejavnosti lahko zahteva dovoljenje, če so izpolnjeni trije pogoji, in sicer pogoj nediskriminacije, pogoj nujnosti in pogoj sorazmernosti.

[4] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb (UL 2014, L 94, str. 1).

[5] BOE št. 283 z dne 24. novembra 2009.

11. V skladu z 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 (zakon 17/2005 o vozniškem dovoljenju in vozniškem dovoljenju s točkami ter spremembi zakona o prometu, prometu motornih vozil in varnosti v cestnem prometu) z dne 19. julija 2005 [6] je treba oddajo naročil za izvajanje tečajev za ponovno pridobitev točk za vozniška dovoljenja izvesti na podlagi koncesije za javno storitev v skladu z zakonom, ki ureja javna naročila, oddana s strani javnih organov.

12. Zakon 17/2005 se izvaja z 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 (odlok INT/2596/2005 o tečajih ozaveščanja in prevzgoje v cestnem prometu za imetnike vozniških dovoljenj) z dne 28. julija 2005. [7] Odstavek 12 tega odloka določa, da se „[p]reverjanje in inšpekcijski pregledi v zvezi s tečaji ozaveščanja in prevzgoje v cestnem prometu […] izvajajo v skladu s tehničnimi predpisi, določenimi v upravni koncesijski pogodbi“.

III. Dejansko stanje, postopek v glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

13. Dirección General de Tráfico (generalni direktorat za promet, Španija) je leta 2014 objavil razpis, naslovljen „Koncesija za vodenje tečajev ozaveščanja in prevzgoje v cestnem prometu za ponovno pridobitev točk za vozniška dovoljenja: pet sklopov“. Ti tečaji so bili namenjeni voznikom, ki so zaradi storjenih prometnih prekrškov izgubili točke za vozniško dovoljenje.

14. Za namene tega razpisnega postopka je bilo nacionalno ozemlje (razen Katalonije in Baskije) razdeljeno na pet območij, pri čemer je vsakemu ustrezal eden od petih sklopov razpisa. Za vsak sklop je bilo na voljo samo eno naročilo, vsako naročilo pa je bilo treba oddati kot koncesijo za opravljanje javne storitve. Ponudnik, izbran na razpisu za vsak posamezen sklop, naj bi bil edini subjekt, pooblaščen za izvajanje tečajev ozaveščanja in prevzgoje v cestnem prometu na ustreznem geografskem območju.

15. Razpis je pri Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (osrednje upravno sodišče za pravna sredstva v postopkih javnega naročanja, Španija) izpodbijalo Asociación Unión para la Defensa de los Intereses Comunes de las Autoescuelas (AUDICA) (združenje za varstvo skupnih interesov šol vožnje (AUDICA), Španija). Združenje AUDICA je trdilo, da je to, da morajo biti naročila oddana kot koncesije za javne storitve, v nasprotju s svobodo opravljanja storitev.

16. Postopka so se udeležili Abogado del Estado (državni pravobranilec, Španija), ki je zastopal generalni direktorat za promet, kot tožena stranka ter začasno združenje podjetij, ki ga je ustanovila nacionalna konfederacija šol vožnje (v nadaljevanju: CNAE), in še trije subjekti (družbe FORMASTER, ECT in ITT) kot sotožene stranke (v nadaljevanju: konzorcij ali CNAE in drugi). Konzorcij je bil izbran v okviru postopka javnega razpisa.

17. Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (osrednje upravno sodišče za pravna sredstva v postopkih javnega naročanja) je z odločbo z dne 23. januarja 2015 zavrnilo tožbo združenja AUDICA. Združenje AUDICA je to odločbo izpodbijalo pri senatu za upravne spore pri Audiencia Nacional (višje nacionalno sodišče, Španija).

[6] BOE št. 172 z dne 20. julija 2005.

[7] BOE št. 190 z dne 10. avgusta 2005.

18. Senat za upravne spore pri Audiencia Nacional (višje nacionalno sodišče, Španija) je s sodbo z dne 28. novembra 2018 ugodil pritožbi združenja AUDICA ter razveljavil tako odločbo Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (osrednje upravno sodišče za pritožbe v postopkih javnega naročanja) kot javni razpis. Ugotovil je, da ima zagotavljanje zadevnih tečajev značilnosti storitve splošnega gospodarskega pomena v smislu člena 14 PDEU.[8] Poleg tega je menil, da je zahteva, da se ti tečaji izvajajo kot koncesije za javne storitve, pretirana in neutemeljena, saj obstajajo drugi načini, ki upravnim organom omogočajo dosego zatrjevanih ciljev, ne da bi se neupravičeno omejevala konkurenca med potencialnimi ponudniki storitev.

19. Državni pravobranilec in konzorcij sta pri Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) vložila pritožbo zoper sodbo senata za upravne spore pri Audiencia Nacional (višje nacionalno sodišče, Španija). Ker vrhovno sodišče dvomi o razlagi več določb prava Unije, je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je nacionalna določba, v skladu s katero je treba naročila za izvajanje tečajev ozaveščanja in prevzgoje v cestnem prometu za ponovno pridobitev točk za vozniška dovoljenja oddati na podlagi koncesije za javne storitve, skladna z [Direktivo o storitvah] ali, odvisno od primera, z drugimi predpisi ali načeli prava Evropske unije?“

20. V tem postopku so pisna stališča predložili CNAE in drugi, združenje AUDICA, češka, španska in nizozemska vlada ter Evropska komisija. Te stranke, razen češke vlade, so na obravnavi 1. junija 2022 tudi ustno podale navedbe.

IV. Analiza

21. Predložitveno sodišče želi s svojim vprašanjem v bistvu preveriti, ali je ukrep, v skladu s katerim je treba naročila za izvajanje tečajev ozaveščanja in prevzgoje v cestnem prometu za voznike, ki so zaradi storjenih prometnih prekrškov izgubili točke za vozniško dovoljenje, oddati kot koncesije za javno storitev, pri čemer lahko le en koncesionar izvaja te tečaje na vsakem od petih predhodno določenih geografskih območij nacionalnega ozemlja (brez Katalonije in Baskije), združljiv z določbami Direktive o storitvah.

22. Kot sem navedel v točki 2 teh sklepnih predlogov, so v Direktivi o storitvah določene splošne določbe, ki olajšujejo uresničevanje temeljnih svoboščin, varovanih s členoma 49 in 56 PDEU. Ti dve svoboščini se nanašata na različna vidika opravljanja gospodarske dejavnosti. Svoboda ustanavljanja, kot je opredeljena v členu 49 PDEU, se uporablja, kadar gospodarski subjekt dejansko namerava opravljati svojo gospodarsko dejavnost na podlagi stalne poslovne enote in za nedoločen čas, medtem ko svoboda opravljanja storitev iz člena 56 PDEU zajema vse storitve, ki se ne ponujajo stalno in nepretrgoma iz kraja poslovanja v namembni državi članici.[9] V tem okviru se poglavje III Direktive o storitvah (členi od 9 do 15) nanaša na svobodo ustanavljanja, medtem ko je v poglavju IV (členi od 16 do 21) te direktive obravnavana svoboda opravljanja storitev.

[8] Člen 14 PDEU v bistvu določa, da Evropska unija in države članice skrbijo za to, da storitve splošnega gospodarskega pomena delujejo na podlagi načel in pogojev, ki jim omogočajo izpolnjevanje njihovih nalog.

[9] Glej sodbo z dne 23. februarja 2016, Komisija/Madžarska (C-179/14, EU:C:2016:108, točke od 148 do 150). Glej tudi uvodno izjavo 77 Direktive o storitvah.

23. Najprej naj navedem, da se mi zdi očitno, da je dejavnost, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki je „storitev“ v smislu člena 4, točka 1, Direktive o storitvah,[10] povezana s stalno poslovno enoto in da naj bi se opravljala za nedoločen čas. Tako je treba skladnost spornega nacionalnega ukrepa s pravom Unije presojati glede na pravila o svobodi ustanavljanja (poglavje III Direktive o storitvah), in ne glede na pravila o prostem pretoku storitev (poglavje IV te direktive), če se ugotovi, da se ta direktiva v obravnavani zadevi uporablja.[11]

24. V zvezi s tem dodajam, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča nacionalni ukrep na področju, ki je bilo predmet popolne harmonizacije na ravni Unije, presojati glede na določbe tega harmonizacijskega ukrepa, ne pa glede na določbe primarnega prava.[12] Sodišče je že razsodilo, da je s členi od 9 do 14 Direktive o storitvah dosežena izčrpna harmonizacija za storitve, ki spadajo na njihovo področje uporabe.[13] Menim, da enako velja za člen 15, ki je tudi del tega poglavja.[14] Tako menim, da bi v primeru ugotovitve, da se Direktiva o storitvah v obravnavani zadevi uporablja, zadostovalo, da bi se združljivost nacionalnega ukrepa iz postopka v glavni stvari presojala izključno na podlagi teh določb, ne da bi bilo treba zadevo preučiti tudi z vidika člena 49 PDEU.[15]

25. Po teh pojasnilih ugotavljam, da predložitveno sodišče izraža z *dveh vidikov*[16]dvome, ali se Direktiva o storitvah in zlasti njeni členi od 9 do 13 v obravnavani zadevi uporabljajo.

26. Prvič, predložitveno sodišče Sodišče poziva, naj pojasni, ali je opravljanje zadevnih tečajev, čeprav pomeni „storitev“, vseeno izključeno s stvarnega področja uporabe te direktive, ker spada v kategorijo „storitve na področju prevoza“ v smislu člena 2(2)(d) Direktive o storitvah, tako da bi bilo treba združljivost zadevnega nacionalnega ukrepa presojati *izključno* glede na člen 49 PDEU (in se Direktiva o storitvah, vključno s poglavjem III te direktive, v obravnavani zadevi ne uporablja).[17]

[10] Pojem „storitev“ je v tej določbi opredeljen kot „vsaka pridobitna dejavnost samozaposlene osebe, ki se praviloma opravlja za plačilo, kakor je navedeno v [členu 57 PDEU]“. Člen 57 PDEU dalje določa, da „storitve“ vključujejo zlasti dejavnosti industrijskega ali trgovinskega značaja ter obrtne dejavnosti in dejavnosti samostojnih poklicev. Za več podrobnosti o tem, kako je treba ta pojem razlagati v okviru uporabe Direktive o storitvah, glej tudi uvodni izjavi 33 in 34 te direktive.

[11] Ugotavljam, da se zdi, da tudi predložitveno sodišče s tem, ko se sklicuje predvsem na določbe poglavja III (členi od 9 do 15) Direktive o storitvah, meni, da obravnavano zadevo urejajo pravila o ustanavljanju, in ne pravila o storitvah (glej podobno sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Szpunarja v zadevi Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, točki 21 in 22)).

[12] Glej v zvezi s tem sodbo z dne 14. julija 2016, Promoimpresa in drugi (C-458/14 in C-67/15, EU:C:2016:558, točka 59 in navedena sodna praksa).

[13] Prav tam (točka 61 in navedena sodna praksa). Glej tudi sodbo z dne 11. junija 2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, točka 32).

[14] V zvezi s tem napotujem na sklepne predloge generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi Komisija/Madžarska (C-179/14, EU:C:2015:619, točke od 69 do 73). Opozoriti želim tudi, da se je Sodišče, kot je generalni pravobranilec M. Szpunar opozoril v sklepnih predlogih v združenih zadevah Promoimpresa in drugi (C-458/14 in C-67/15, EU:C:2016:122, točka 41), vsaj v dveh sodbah omejilo na razlago členov 10, 11 in 15 Direktive o storitvah in se ni izreklo o določbah Pogodbe DEU (glej sodbi z dne 1. oktobra 2015, Trijber in Harmsen, C-340/14 in C-341/14, EU:C:2015:641, in z dne 23. decembra 2015, Hiebler, C-293/14, EU:C:2015:843).

[15] V vsakem primeru je jasno, da če se šteje, da ukrepi niso združljivi s členom 15 Direktive o storitvah, ukrep prav tako ni združljiv s členom 49 PDEU. Na primer, vse utemeljitve iz člena 52 PDEU (glede „omejitev“, ki se med drugim nanašajo na svobodo ustanavljanja, varovano s členom 49 PDEU) so naštete kot „pomembni razlogi, ki se nanašajo na javni interes“, v smislu člena 15(3) te direktive (v povezavi z njenim členom 4, točka 8).

[16] Ugotavljam, da se predložitveno sodišče v predlogu za sprejetje predhodne odločbe sklicuje tudi na dejstvo, da je lahko opravljanje zadevnih tečajev storitev splošnega gospodarskega pomena. Ta pojem bom obravnaval v oddelku B v nadaljevanju. V tej fazi zadostuje ugotovitev, da tudi če bi se zagotavljanje zadevnih tečajev štelo za storitev splošnega gospodarskega pomena, bi še vedno spadalo na področje uporabe Direktive o storitvah (glej v zvezi s tem uvodno izjavo 17, člen 1(2) in (3) ter člen 15(4) te direktive).

[17] V zvezi s tem ugotavljam, da so „storitve na področju prevoza“ sicer izrecno izključene s stvarnega področja uporabe te direktive, niso pa izključene s področja uporabe člena 49 PDEU. Sodišče je namreč izrecno navedlo, da se določbe Pogodbe DEU o svobodi ustanavljanja „uporabljajo neposredno za prevoz“ (glej sodbo z dne 22. decembra 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, točka 33). Zato bi bilo treba, če bi se dejavnost, obravnavana v postopku v glavni stvari, štela za „storitev na področju prevoza“, združljivost zadevnega ukrepa presojati na podlagi člena 49 PDEU.

27. Drugič, predložitveno sodišče se sprašuje, ali – tudi če bi se ugotovilo, da določba glede zadevnih tečajev ni „storitev na področju prevoza“ – bi moralo dejstvo, da so naročila za izvajanje takih tečajev organizirana kot koncesije za javno storitev, privesti do izključitve teh storitev iz nekaterih določb Direktive o storitvah, zlasti iz členov od 9 do 13. Koncesije za javne storitve niso navedene med izključitvami, določenimi v členu 2(2) Direktive o storitvah. Vendar je v uvodni izjavi 57 te direktive v bistvu pojasnjeno, da določbe, ki se nanašajo na sisteme dovoljenj (in sicer členi od 9 do 13 te direktive), ne „zadevajo“ sklepanja pogodb za storitve, za katere že veljajo pravila o javnih naročilih iz drugih sekundarnih instrumentov prava Unije, kot je Direktiva 2014/23.

28. V naslednjem oddelku bom zaporedoma obravnaval obe vprašanji (A). Pojasnil bom, zakaj menim, da se Direktiva o storitvah, vključno z njenimi členi od 9 do 13, v obravnavani zadevi uporablja. Nato bom navedel razloge, zaradi katerih menim, da je ukrep, kot je ta iz postopka v glavni stvari, nezdružljiv z zahtevami iz poglavja III (svoboda ustanavljanja) te direktive (B).

A. Uporaba Direktive o storitvah

1. Izključitev, ki se nanaša na „storitve na področju prevoza“

29. Člen 2(2)(d) Direktive o storitvah določa, da so s stvarnega področja uporabe te direktive izključene „storitve na področju prevoza […], ki jih zajema področje uporabe [naslova VI PDEU]“. To pa zato, ker je v skladu s členom 58(1) PDEU svoboda opravljanja storitev na področju prevoza posebej urejena z naslovom VI PDEU.[18] Direktiva o storitvah zato ne more urejati svobode opravljanja storitev na tem področju.[19]

30. Pojem „storitve na področju prevoza“ v navedeni direktivi ali naslovu VI PDEU ni izrecno opredeljen.[20] Vendar je Sodišče ta pojem razlagalo tako, da se nanaša ne le na „fizično dejanje premikanja oseb ali blaga z enega kraja na drugega z vozilom, zrakoplovom ali vodnim plovilom“, temveč tudi na „vse storitve, ki so s takim dejanjem neločljive povezane“.[21]

31. Iz te sodne prakse izhaja, da zgolj dejstvo, da je storitev tako ali drugače povezana s prevozom, ne zadostuje, da bi spadala na področje uporabe člena 2(2)(d) Direktive o storitvah.[22] Namesto tega je treba preučiti, kakšen je temeljni cilj zadevne storitve.[23] Dejansko je treba razlikovati med storitvami, ki so *same po sebi (ali neločljivo) povezane* s fizičnim dejanjem premikanja oseb ali

[18] V tem smislu člen 2(2)(d) Direktive o storitvah dejansko posnema pravilo iz člena 58(1) PDEU (glej v zvezi s tem sodbo z dne 15. oktobra 2015, Grupo Itevelesa in drugi, C-168/14, EU:C:2015:685, točka 44).

[19] „Storitve na področju prevoza“ so namesto tega urejene s sklopom ločenih pravil, ki so zajeta v naslovu VI PDEU (glej v zvezi s tem sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Szpunarja v združenih zadevah Trijber in Harmsen (C-340/14 in C-341/14, EU:C:2015:505, točka 28)).

[20] Prav tam (točka 29).

[21] Glej sodbi z dne 15. oktobra 2015, Grupo Itevelesa in drugi (C-168/14, EU:C:2015:685, točka 46), in z dne 20. decembra 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, točka 41).

[22] V zvezi s tem se popolnoma strinjam s sklepnimi predlogi generalnega pravobranilca N. Wahla v zadevi Grupo Itevelesa in drugi (C-168/14, EU:C:2015:351, točka 28).

[23] Glej sodbo z dne 1. oktobra 2015, Trijber in Harmsen (C-340/14 in C-341/14, EU:C:2015:641, točka 51).

blaga z enega kraja na drugega s prevoznim sredstvom (kot so taksiji in reševalna vozila ter pristaniške storitve [24]), saj je njihov glavni namen prevoz blaga ali oseb, in tistimi, ki so pomožne, ker imajo drugačen glavni namen. [25]

32. Zadnjenavedena kategorija zajema storitve najema avtomobilov, potovalne agencije in potrošniške storitve na področju turizma, vključno s storitvami turističnih vodičev. [26] Vključuje tudi storitve, kot so postrežba, čiščenje ali oskrba s hrano in pijačo na vlakih, ki kljub temu, da so glede na prevoz potnikov z vlakom pomožne, s tem prevozom niso neločljivo povezane. [27] Take storitve *niso* izključene s stvarnega področja uporabe Direktive o storitvah. [28]

33. Generalni pravobranilec M. Szpunar je v sklepnih predlogih v združenih zadevah Trijber in Harmsen [29] pojasnil, da je bil razlog za vključitev storitev najema vozil ali turističnih vodičev na stvarno področje uporabe te direktive to, da je njihov glavni namen, da prejemniki teh storitev najamejo vozila oziroma da izvedo nekaj o nekem kraju ali področju, *in ne, da se prevažajo*. Iz istega razloga je sklenil, da je bistveni namen *storitev avtošol* to, da se kandidat nauči voziti, in ne da se prevaža. [30]

34. Po mojem mnenju storitve, obravnavane v postopku v glavni stvari, prav tako spadajo v to kategorijo. Podobno kot pri takšnih storitvah šol vožnje je namreč glavni namen tečajev ozaveščanja in prevzgoje v cestnem prometu to, da se prejemnik usposobi za varno in odgovorno vožnjo, in ne da se prevaža.

35. Glede na to se strinjam s Komisijo, češko vlado in združenjem AUDICA, da za zadevne tečaje *ni* mogoče šteti, da spadajo v kategorijo „storitev na področju prevoza“. Teh tečajev torej ni mogoče izključiti s stvarnega področja uporabe Direktive o storitvah na podlagi člena 2(2)(d) te direktive. [31]

36. V zvezi s tem se ne strinjam, *prvič*, s trditvijo nizozemske vlade, da bi bilo treba zadevne tečaje šteti za „storitve na področju prevoza“ v smislu člena 2(2)(d) Direktive o storitvah, ker so neločljivo povezani z imetništvom vozniškega dovoljenja, kar je *zakonski pogoj* za uporabo vozila. Strinjam se s to vlado, da je Sodišče vsaj v eni sodbi, in sicer v sodbi Grupo Itevelesa in drugi [32], sprejelo širše pravno merilo od tistega, ki sem ga opisal v točkah 30 in 31 teh sklepnih predlogov, in da je v pojem „storitve na področju prevoza“ vključilo storitve, ki so „predpogoj“ za fizično dejanje

[24] Glej uvodno izjavo 21 Direktive o storitvah.

[25] Glej v zvezi s tem mnenje 2/15 (Sporazum o prosti trgovini med EU in Singapurjem) z dne 16. maja 2017 (EU:C:2017:376, točka 61). Glej v zvezi z tem tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Wahla v zadevi Grupo Itevelesa in drugi (C-168/14, EU:C:2015:351, točka 31).

[26] Glej uvodno izjavo 33 Direktive o storitvah.

[27] Glej sodbo z dne 19. decembra 2019, Dobersberger (C-16/18, EU:C:2019:1110, točka 26).

[28] Opozarjam, da v skladu z uvodno izjavo 21 Direktive o storitvah „storitve na področju prevoza“ zajemajo „prevozne storitve, kot so mestni promet, taksi služba in reševalna vozila ter pristaniške službe“, vendar nanje *niso omejene*. Vendar menim, da to ni zadosten razlog, da bi se členu 2(2)(d) te direktive pripisalo preširoko področje uporabe.

[29] C-340/14 in C-341/14, EU:C:2015:505, točki od 36 do 38.

[30] V skladu z nezavezujočim, vendar kljub temu informativnim Priročnikom Komisije o uveljavljanju direktive o storitvah izključitev iz člena 2(2(d) te direktive *ne* velja za „storitve avtošol, storitve odvoza, storitve najema avtomobilov, pogrebne storitve ali storitve fotografiranja iz zraka“ niti ne zajema „poslovnih dejavnosti v pristaniščih ali na letališčih, kot so trgovine in restavracije“ (glej Priročnik o uveljavljanju direktive o storitvah, Urad za uradne publikacije Evropskih skupnosti, 2007, str. 11, ki je v slovenščini na voljo na naslednjem spletnem naslovu: https://op.europa.eu/sl/publication-detail/-/publication/a4987fe6-d74b-4f4f-8539-b80297d29715).

[31] Seveda mora to ugotovitev preveriti nacionalno sodišče (glej sodbo z dne 1. oktobra 2015, Trijber in Harmsen, (C-340/14 in C-341/14, EU:C:2015:641, točka 54)).

[32] Glej sodbo z dne 15. oktobra 2015, C-168/14, EU:C:2015:685.

premika vozila. Na podlagi te opredelitve je sklenilo, da „storitve na področju prevoza“ vključujejo tehnične preglede motornih vozil, ki se izvajajo kot osnovni pogoj in so nujni za opravljanje glavne prometne dejavnosti prometa,[33] sicer je ta dejavnost lahko nezakonita.

37. Vendar tudi ob upoštevanju te sodbe menim, da dejstvo, da je storitev povezana ali celo „neločljivo povezana“ z imetništvom vozniškega dovoljenja, *ne* bi smelo biti odločilno za vprašanje, ali je treba to storitev šteti za „storitev na področju prevoza“. Menim, da se pridobitev ali ohranitev vozniškega dovoljenja razlikuje od tehničnih pregledov, ki se opravljajo na vozilu. Nanašata na zakoniti način, s katerim lahko *posameznik* pridobi način prevoza,[34] in sta kot taki povezani s posameznikom, in ne s samim vozilom, medtem ko je dejavnost centrov za tehnične preglede vozil sestavljena iz izvajanja pregledov *neposredno* na vozilu (kot pravni pogoj za fizično premikanje tega vozila).

38. Na podlagi tega menim, da se obravnavani položaj iz postopka v glavni stvari razlikuje od položaja, ki je privedel do sodbe Grupo Itevelesa in drugi[35]. Zato se sodna rešitev iz te sodbe ne bi smela uporabiti v obravnavani zadevi.

39. Drugič, ne prepriča me trditev španske vlade, da je treba pojem „storitve na področju prevoza“ razlagati ob upoštevanju člena 91(1) PDEU. Po mnenju te vlade so sporni tečaji „storitve na področju prevoza“, ker pomenijo „ukrepe za izboljšanje varnosti prometa“ v smislu te določbe. Vendar se mi zdi precej očitno, da je cilj člena 91(1) PDEU določiti seznam različnih vidikov, ki so del „okvira skupne prometne politike“ (kot je naveden v členu 90 PDEU), in v tem okviru podrobno opredeliti različne *ukrepe*, ki jih zakonodajalec Unije lahko sprejme (da bi med drugim uredil „storitve na področju prevoza“). V nasprotju s tem, kar trdi španska vlada, namen te določbe torej ni opredeliti, kaj so „storitve na področju prevoza“.

40. Vsekakor menim, da je razlaga, ki jo predlaga španska vlada, v skladu s katero se vsak ukrep za izboljšanje varnosti pri prevozu nujno nanaša na „storitev na področju prevoza“, nikakor ne sklada z razlago, ki jo je Sodišče sprejelo v svoji sodni praksi, ki se, kot sem pojasnil zgoraj, osredotoča na to, ali je „glavni namen“ zadevne storitve prevoz blaga ali oseb.

41. Po teh pojasnilih in razlagi, zakaj menim, da izvajanje zadevnih tečajev ne spada v izključitev iz člena 2(2)(d) Direktive o storitvah (storitve na področju prevoza), bom zdaj poskušal odgovoriti na dvome predložitvenega sodišča o tem, ali dejstvo, da je treba te tečaje zagotoviti s koncesijo za javno storitev, vpliva na uporabo členov od 9 do 13 Direktive o storitvah.

2. Posledice dejstva, da je treba zadevne tečaje zagotoviti s koncesijo za javno storitev

42. Opozarjam, da člen 9(3) Direktive o storitvah v bistvu določa, da se členi od 9 do 13 te direktive „ne uporablja[jo] za tiste vidike sistemov dovoljenj, ki jih posredno ali neposredno urejajo drugi instrumenti [EU]“, kot je Direktiva 2014/23.[36] Če bi torej tečaji iz postopka v glavni

[33] Prav tam (točki 47 in 50). Sodišče je zato menilo, da je dejavnost centrov za tehnični pregled vozil izključena s področja uporabe Direktive o storitvah (glej točko 52 te sodbe).

[34] Glej v zvezi s tem sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Wahla v zadevi Grupo Itevelesa in drugi (C-168/14, EU:C:2015:351, točka 31).

[35] Glej sodbo z dne 15. oktobra 2015, C-168/14, EU:C:2015:685.

[36] Ta ugotovitev izhaja tudi iz uvodne izjave 57 Direktive o storitvah, ki v bistvu določa, da se določbe te direktive, ki se nanašajo na sisteme dovoljenj (členi od 9 do 13), ne uporabljajo za koncesije za javne storitve, za katere se lahko med drugim uporabi Direktiva 2014/23 (glej sodbo z dne 14. julija 2016, Promoimpresa in drugi (C-458/14 in C-67/15, EU:C:2016:558, točka 45)). V uvodni izjavi 14 Direktive 2014/23 pa je, nasprotno, navedeno, da „dovoljenja ali licence“ niso opredeljene kot „koncesije“ v smislu te direktive in da zanje še naprej veljajo pravila Direktive o storitvah.

stvari spadali na področje uporabe Direktive 2014/23, bi bili izključeni s področja členov od 9 do 13 Direktive o storitvah. Vendar bi po mojem mnenju zanje še vedno veljale preostale upoštevne določbe te direktive [37] (torej vse upoštevne določbe, razen členov od 9 do 13 Direktive o storitvah). [38]

43. Ugotavljam, da mora biti za to, da se Direktiva 2014/23 uporablja, izpolnjenih več kumulativnih pogojev.

44. Prvič, obravnavana storitev mora biti organizirana kot „koncesija“. [39] „Koncesija za storitve“ v smislu te direktive je opredeljena kot „odplačn[a] pisno sklenjena pogodb[a], s katero eden ali več javnih naročnikov ali naročnikov opravljanje in upravljanje storitev […] zaupa enemu ali več gospodarskim subjektom, pri čemer je nadomestilo zgolj pravica do uporabe storitev, ki so predmet pogodbe, ali ta pravica skupaj s plačilom“. [40] Sodišče je pojasnilo, da je za takšno pogodbo med drugim značilen položaj, v katerem naročnik na eni strani prenese pravico do opravljanja določene storitve na koncesionarja, ta pa ima na drugi strani določeno ekonomsko svobodo glede določitve pogojev izkoriščanja te pravice, pri čemer pa je tudi precej izpostavljen tveganjem, povezanim z opravljanjem storitev. [41]

45. V obravnavani zadevi vse stranke in zainteresirane stranke, pa tudi predložitveno sodišče, menijo, da je treba zadevne tečaje izvajati na podlagi koncesije za javno storitev (po eno za vsako geografsko območje), tako da se položaj v postopku v glavni stvari nanaša na koncesije za javne storitve v smislu Direktive 2014/23. S tem se strinjam. Iz točk 13 in 14 teh sklepnih predlogov namreč izhaja, da se naročila iz postopka v glavni stvari nanašajo na opravljanje določene storitve in da je njihov namen prenos pravice do opravljanja zadevnih tečajev (dozdevno skupaj s tveganji, povezanimi z opravljanjem te dejavnosti) z naročnika na vsakega koncesionarja.

46. Drugič, koncesija je morala biti razpisana ali podeljena po 17. aprilu 2014 ali pa je izključena iz časovne uporabe Direktive 2014/23. [42] Nacionalna sodišča morajo na podlagi podatkov, s katerimi razpolagajo, presoditi, ali je ta zahteva izpolnjena. [43] Neodvisno od tega vprašanja ugotavljam, da španska vlada ter CNAE in drugi menijo, da se Direktiva 2014/23 ne uporablja *ratione temporis* še iz enega (drugega) razloga. Trdijo namreč, da je bil rok za prenos Direktive 2014/23 v nacionalno pravo februar 2016 in da sta bili koncesiji iz postopka v glavni stvari podeljeni pred iztekom tega roka, torej v času, ko je še vedno veljala prej veljavna nacionalna ureditev in ta direktiva še ni bila vključena v nacionalno pravo.

[37] V nasprotju s trditvami CNAE in drugih na obravnavi menim, da se Direktiva 2014/23 in Direktiva o storitvah kot celota *ne* izključujeta.

[38] Nasprotno, če zadevni tečaji ne bi bili zajeti v Direktivi 2014/23, bi se lahko za položaj iz postopka v glavni stvari uporabljali členi od 9 do 13 Direktive o storitvah, vendar pod pogojem, da se zadevni nacionalni ukrep lahko šteje za „sistem dovoljenj“ v smislu teh določb (v zvezi s tem glej točke od 51 do 55 spodaj).

[39] Glej člen 1(1) Direktive 2014/23.

[40] Glej člen 5(1)(b) Direktive 2014/23.

[41] Glej v zvezi s tem sodbo z dne 14. julija 2016, Promoimpresa in drugi (C-458/14 in C-67/15, EU:C:2016:558, točka 46 in navedena sodna praksa).

[42] Glej člen 54, drugi odstavek, Direktive 2014/23.

[43] Ugotavljam, da se vse stranke in zainteresirane stranke v obravnavani zadevi očitno strinjajo, da je bil javni razpis v postopku v glavni stvari objavljen novembra 2014, torej po presečnem datumu 17. aprila 2014.

47. V zvezi s tem opozarjam, da je Sodišče v zadevi v zvezi z javnim naročilom, v kateri je bila ponudba izključena iz postopka oddaje naročila pred iztekom roka za prenos zadevne direktive in pred vključitvijo te direktive v nacionalno pravo, že ugotovilo, da bi bila uporaba te direktive „v nasprotju z načelom pravne varnosti“, ker je bila odločitev, s katero naj bi bilo kršeno pravo Unije, sprejeta pred navedenim datumom.[44]

48. Menim, da je mogoče podobno razlogovanje uporabiti v obravnavani zadevi. Zato se strinjam s špansko vlado ter CNAE in drugimi (kar mora preveriti predložitveno sodišče), da se Direktiva 2014/23 *ne* uporablja *ratione temporis* za položaj, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, saj se rok za prenos te direktive še ni iztekel in ta direktiva v času upoštevnih dejstev dejansko še ni bila vključena v nacionalno pravo.

49. Tretjič, vrednost koncesijske pogodbe mora biti enaka ali višja od neke vrednosti.[45] Ta vrednost je bila v zadevnem času določena na 5.186.000 EUR.[46] Tudi pri tem mora predložitveno sodišče na podlagi informacij, ki so mu bile predložene, preveriti, ali je ta pogoj izpolnjen. Vendar ugotavljam, da se glede na informacije, ki so jih CNAE in drugi, španska vlada in Komisija predložili na obravnavi, zdi, da je vrednost zadevne pogodbe iz postopka v glavni stvari nižja od tega praga. Španska vlada je pojasnila, da je bila vrednost naročila v času njegove objave 1.285.000 EUR. Ta znesek je bistveno nižji od praga 5.186.000 EUR.

50. Glede na te informacije menim, da so pogodbe o izvajanju zadevnih tečajev, ker (i) so bile sklenjene pred iztekom roka za prenos Direktive 2014/23 in (ii) ne dosegajo mejne vrednosti, določene s to direktivo, izključene tako s časovnega kot s stvarnega področja tega instrumenta. Iz tega po mojem mnenju izhaja, da uporaba členov od 9 do 13 Direktive o storitvah za položaj, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, *ne* bi smela biti izključena z utemeljitvijo, da je tak položaj urejen z Direktivo 2014/23.

51. Glede na navedeno moram preveriti še, ali so izpolnjeni pogoji za uporabo členov od 9 do 13 Direktive o storitvah v položaju, kot je ta iz postopka v glavni stvari. V zvezi s tem ugotavljam, da se te določbe uporabljajo za določene postopke, zlasti postopke, ki jih je mogoče opredeliti kot „sisteme dovoljenj“. Preučil bom torej, ali je mogoče za postopek, obravnavan v postopku v glavni stvari, šteti, kot da „spada v to kategorijo“.

52. V zvezi s tem opozarjam, da je „sistem dovoljenj“, kot je opredeljen v členu 4, točka 6, te direktive, vsak postopek, ki mu mora ponudnik ali prejemnik slediti, da bi od pristojnega organa pridobil uradno odločitev ali odločitev z molkom organa o začetku opravljanja ali opravljanju storitvene dejavnosti.

53. Poleg tega je v uvodni izjavi 39 Direktive o storitvah navedeno, da pojem „sistem dovoljenj“ zajema *upravne postopke za izdajo koncesij*[47] (razen tistih, ki za razliko od obravnavanih v postopku v glavni stvari spadajo na področje uporabe Direktive 2014/23).[48]

[44] Glej sodbo z dne 15. oktobra 2009, Hochtief in Linde-Kca-Dresden (C-138/08, EU:C:2009:627, točka 30).

[45] Glej uvodno izjavo 23 Direktive 2014/23.

[46] Glej člen 8(1) Direktive 2014/23.

[47] Glej sodbo z dne 14. julija 2016, Promoimpresa in drugi (C-458/14 in C-67/15, EU:C:2016:558, točka 39).

[48] V tem smislu se torej ne strinjam s trditvijo CNAE in drugih, da dejstvo, da je treba zadevne tečaje izvesti na podlagi „koncesije“, *izključuje* uporabo Direktive o storitvah.

54. Kot sem že ugotovil v točki 45 teh sklepnih predlogov, se zadeva v postopku v glavni stvari nanaša na koncesije za javno storitev, ki so jih pristojni javni organi dodelili v zvezi z zagotavljanjem tečajev ozaveščanja in prevzgoje v cestnem prometu za voznike, ki so izgubili točke za vozniško dovoljenje. Te koncesije so uradne odločitve, ki jih morajo ponudniki storitev pridobiti od pristojnih nacionalnih organov, da lahko opravljajo svojo gospodarsko dejavnost.[49] Menim, da jih je torej mogoče opredeliti kot „dovoljenja“ v smislu določb Direktive o storitvah.

55. V skladu s tem menim, da se v obravnavani zadevi uporabljajo členi od 9 do 13 Direktive o storitvah.[50]

3. Predlog o uporabi Direktive o storitvah

56. Iz zgornjih preudarkov kot celote izhaja, da se poglavje III Direktive o storitvah, vključno z njenimi členi od 9 do 13, uporablja za položaj iz postopka v glavni stvari. Koncesije za javne storitve, ki so predmet postopka v glavni stvari, so del „sistema dovoljenj“ v smislu teh določb. Poleg tega se ne nanašajo na „storitve na področju prevoza“, ki spadajo na področje uporabe izključitve iz člena 2(2)(d) te direktive.

B. Presoja združljivosti

57. Zdaj bom v zvezi s presojo združljivosti nacionalnega ukrepa, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, z določbami Direktive o storitvah pojasnil, zakaj menim, da tak ukrep določa omejitev svobode ustanavljanja ponudnikov, ki ni združljiva z zahtevami iz poglavja III (členi od 9 do 15) te direktive.

58. Preden se bom posvetil tem vprašanjem, bi želel navesti dve uvodni pojasnili.

59. Prvič, poudariti želim, da so stranke in zainteresirane stranke na obravnavi razpravljale o tem, ali imajo storitve iz postopka v glavni stvari „čezmejni element“ v smislu sodne prakse v zvezi s členom 49 PDEU.[51] V zvezi s tem želim samo povedati, da čeprav je uveljavljeno, da se določbe Pogodbe o temeljnih svoboščinah „ne uporabljajo za dejavnosti, katerih vsi upoštevni elementi so omejeni na ozemlje ene same države članice“,[52] je bilo nekaj razprav o tem, ali je za odgovor Sodišča na vprašanje o razlagi Direktive o storitvah potreben tudi obstoj čezmejnega elementa.[53] Vendar je Sodišče zdaj to razpravo končalo in pojasnilo, da je treba določbe poglavja III Direktive o storitvah razlagati tako, da se uporabljajo tudi za položaj, v katerem so vsi upoštevni elementi *omejeni le na eno državo članico*.[54] Tako za presojo združljivosti ukrepa, kot je ta iz postopka v glavni stvari, z določbami poglavja III Direktive o storitvah *ni* potreben obstoj čezmejnega elementa.

[49] Ta element je bil odločilen tudi v sodbi Promoimpresa in drugi (C-458/14 in C-67/15, EU:C:2016:558, točka 41). Glej tudi točko 6.1.1 (str. 24) „Priročnika o uveljavljanju direktive o storitvah“ (navedenega v opombi 30 teh sklepnih predlogov).

[50] Zaradi izčrpnosti naj dodam, da bi morali javni organi, če se v obravnavani zadevi ne bi uporabljali niti Direktiva 2014/23 niti členi od 9 do 13 Direktive o storitvah, po mojem mnenju na splošno spoštovati temeljna pravila Pogodbe DEU in zlasti načelo prepovedi diskriminacije (glej sodbo z dne 14. julija 2016, Promoimpresa in drugi (C-458/14 in C-67/15, EU:C:2016:558, točka 64 in navedena sodna praksa)). Z drugimi besedami, pogoji za oddajo javnega naročila koncesije v postopku v glavni stvari bi morali biti skladni s členom 49 PDEU.

[51] Glej med drugim sodbo z dne 11. marca 2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, točka 23).

[52] Glej med drugim sodbo z dne 22. decembra 2010, Omalet (C-245/09, EU:C:2010:808, točka 12 in navedena sodna praksa).

[53] V podporo vidiku, da te zahteve ni, glej na primer sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Szpunarja v združenih zadevah Trijber in Harmsen (C-340/14 in C-341/14, EU:C:2015:505, točke od 49 do 57).

[54] Glej sodbo z dne 30. januarja 2018, X in Visser (C-360/15 in C-31/16, EU:C:2018:44, točka 110). To pa ne velja za svobodo opravljanja storitev (glej točko 102 te sodbe).

60. Menim torej, da je presojo združljivosti ukrepa, kot je ta iz postopka v glavni stvari, z določbami poglavja III Direktive o storitvah mogoče opraviti tudi, če bi bilo ugotovljeno, da se tak ukrep nanaša na povsem notranji položaj, kar morajo preveriti nacionalna sodišča. [55]

61. Drugič, pojasniti bi želel odnos med členi od 9 do 13 in členom 15 Direktive o storitvah. V zvezi s tem ugotavljam, da člen 9 te direktive državam članicam preprečuje uporabo „sistemov dovoljenj“, razen če so ti sistemi nediskriminatorni, utemeljeni s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes, in sorazmerni z navedenim ciljem javnega pomena. Ta sklop meril je povzet v členu 10(2) Direktive o storitvah in je vsebovan tudi v členu 10(4) te direktive, ki ga Sodišče [56] razlaga tako, da morajo sistemi dovoljenj ponudnikom na splošno omogočati opravljanje njihove dejavnosti na celotnem nacionalnem ozemlju, razen če je omejitev na določen del tega ozemlja nediskriminatorna, utemeljena s pomembnim razlogom, ki se nanaša na javni interes, in sorazmerna. Ti trije pogoji so izrecno navedeni tudi v členu 15(3) Direktive o storitvah.

62. Členi od 9 do 13 Direktive o storitvah obravnavajo posebej pogoje, ki jih mora izpolnjevati nacionalni sistem za izdajo dovoljenj, medtem ko je predmet člena 15(3) te direktive združljivost nacionalnih zahtev, vključno s teritorialnimi in količinskimi omejitvami, ki veljajo za ponudnike storitev, s to direktivo bolj na splošno. Vendar je jasno, da se te različne določbe v neki meri prekrivajo. Sodišče je namreč v bistvu odločilo, da je „sistem dovoljenj“, ki za ponudnike storitev, ki želijo vzpostaviti svojo gospodarsko dejavnost, določa „ozemeljsko omejitev“ in ki je nezdružljiv s členom 15(3) te direktive, v nasprotju tudi s členom 10(4) te direktive, [57] pa tudi obratno.

63. V obravnavani zadevi so se stranke in zainteresirane stranke v svojih stališčih in navedbah osredotočile na vprašanje, ali je ukrep, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, združljiv s členom 15(3) Direktive o storitvah. V naslednjih oddelkih se bom zato osredotočil na skladnost takega ukrepa z zahtevami iz te določbe.

64. V zvezi s tem bom najprej navedel razloge, iz katerih menim, da ta ukrep omejuje svobodo ustanavljanja v smislu člena 15(2)(a) te direktive (1). Nato bom preučil, ali je taka omejitev (i) nediskriminatorna, (ii) utemeljena s „pomembnim razlogom, ki se nanaša na javni interes“, in (iii) sorazmerna, in sicer v skladu s tremi pogoji iz člena 15(3) Direktive o storitvah. Pojasnil bom, zakaj po mojem mnenju obstajajo razlogi za dvom, ali tak ukrep izpolnjuje zahtevo glede „sorazmernosti“ (2). Nekaj besed bom namenil tudi dejstvu, da imajo zadevni tečaji značilnosti storitev splošnega gospodarskega pomena (3).

1. Obstoj omejitve (člen 15(2)(a))

65. Za presojo združljivosti ukrepa, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, glede na merila iz člena 15(3) Direktive o storitvah je treba najprej ugotoviti, ali takšen ukrep spada v eno od kategorij „zahtev“ iz člena 15(2) te direktive, ob upoštevanju člena 4, točka 7, ki med drugim določa, da je treba „vsako obveznost, prepoved, pogoj ali omejitev iz zakonov ali upravnih predpisov držav članic ali posledično iz sodne prakse“ šteti za „zahtevo“ v smislu Direktive o storitvah.

[55] Glej v tem smislu sodbo z dne 1. oktobra 2015, Trijber in Harmsen (C-340/14 in C-341/14, EU:C:2015:641, točka 41). V tej sodbi se je štelo, da dejstvo, da je predložitveno sodišče v predložitveni odločbi navedlo, da bi zadevni sistem lahko oviral dostop do trga vsem ponudnikom storitev, tudi tistim iz drugih držav članic, zadostuje za ugotovitev, da položaja, ki sta bila opisana v vprašanjih za predhodno odločanje, nimata povsem notranjega značaja.

[56] Glej sodbo z dne 23. decembra 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, točka 53).

[57] Prav tam (točka 55 in naslednje).

66. Na podlagi podatkov iz spisa menim, da se glavni očitek združenja AUDICA v zvezi z ukrepom iz postopka v glavni stvari ne nanaša le na dejstvo, da je treba naročila za opravljanje zadevnih storitev oddati kot koncesije za javno storitev, temveč predvsem na dejstvo, da lahko zadevne storitve opravlja *le en* koncesionar *na vsakem od petih* geografskih območij, ki so bila predhodno določena na nacionalnem ozemlju (brez Katalonije in Baskije).

67. V zvezi s tem ugotavljam, da so v členu 15(2)(a) Direktive o storitvah „količinske ali ozemeljske omejitve“ za opravljanje dejavnosti izrecno opredeljene kot „zahteve“ v smislu člena 4, točka 7, te direktive, ki vplivajo na svobodo ustanavljanja ponudnikov storitev. [58]

68. Kot je navedeno v tej določbi, takšne omejitve obstajajo zlasti, kadar so z nacionalnim ukrepom določene omejitve glede števila izvajalcev, ki imajo dovoljenje za ustanovitev v določeni državi članici (ali na določenem območju v državi članici) (*količinske omejitve*), ali kadar je zahtevano upoštevanje minimalne geografske razdalje med ponudniki (*ozemeljske omejitve*). [59] Sodišče je pojasnilo, da je „ozemeljska omejitev“ prisotna tudi v primeru, ko nacionalna zakonodaja v vseh pogledih omejuje dovoljenje za opravljanje dejavnosti na določeno geografsko območje [60] ali prepoveduje opravljanje dejavnosti na določenih geografskih območjih [61].

69. V obravnavani zadevi predložitveno sodišče navaja (vse stranke in zainteresirane stranke pa se s tem strinjajo), da je v skladu z ukrepom iz postopka v glavni stvari špansko ozemlje (brez Katalonije in Baskije) razdeljeno na pet območij, pri čemer je samo en subjekt (izbrani izvajalec v postopku podelitve koncesije za javno storitev) pooblaščen, da za posamezno območje izvaja tečaje ozaveščanja in prevzgoje v cestnem prometu. [62] Ta subjekt ima izključni nadzor nad območjem, za katero ima koncesijo za javno storitev, medtem ko je drugim ponudnikom dejansko prepovedano opravljati zadevne storitve na istem območju.

70. Čeprav ukrep, kot je ta v postopku v glavni stvari, ponudniku storitev ne preprečuje udeležbe v postopku podelitve javne koncesije za izvajanje tečajev ozaveščanja in prevzgoje v cestnem prometu na trgu, se z njim vseeno omejuje, *koliko* ponudnikov lahko to pravico uveljavlja (po eden na vsakem od petih predhodno določenih geografskih območij) in *kje*.

71. Iz tega po mojem mnenju sledi, da tak ukrep pomeni tako količinsko kot ozemeljsko omejitev v smislu člena 15(2)(a) Direktive o storitvah. [63] Kot tak namreč omejuje svobodo ustanavljanja in bo dopusten le, če bodo izpolnjeni pogoji, določeni v členu 15(3) te direktive, ki jih bom zdaj obravnaval.

[58] Glej sodbo z dne 23. decembra 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, točka 51).

[59] Glej člen 15(2)(a) in pojasnila iz „Priročnika o uveljavljanju direktive o storitvah“ (točka 6.3.1, str. 33) (glej sklic v opombi 30 teh sklepnih predlogov).

[60] Glej sodbo z dne 23. decembra 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, točki 48 in 49).

[61] Glej sodbo z dne 30. januarja 2018, X in Visser (C-360/15 in C-31/16, EU:C:2018:44, točka 131).

[62] Po navedbah CNAE in drugih je bil v okviru postopka v glavni stvari za vsako od petih območij dejansko izbran isti subjekt.

[63] Menim, da je mogoče ukrep iz postopka v glavni stvari opredeliti tudi kot „zahtevo […], ki določenim ponudnikom zagotavlja[…] začetek opravljanja zadevne storitvene dejavnosti zaradi posebne narave dejavnosti“ (glej člen 15(2)(d) Direktive o storitvah), saj je, kot trdi združenje AUDICA, takšen ukrep dejansko namenjen ustvarjanju petih monopolov (enega na vsakem območju).

2. Pogoji, ki morajo biti izpolnjeni, da je omejitev dopustna (člen 15(3))

72. Člen 15(3) Direktive o storitvah določa tri pogoje, ki morajo biti izpolnjeni, da je „omejitev“ dopustna. Natančneje, ta določba določa, da ta omejitev: (i) ne povzroča diskriminacije na podlagi državljanstva (člen 15(3)(a)), (ii) je potrebna (to je utemeljena s pomembnimi razlogi, ki se nanašajo na javni interes) (člen 15(3)(b)) in (iii) je sorazmerna (člen 15(3)(c)).

73. Menim, da v obravnavani zadevi vprašanje, ali sta prva dva pogoja izpolnjena, ne predstavlja večjih težav.

74. Namreč, prvič, menim, da je jasno, da se omejitev, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, uporablja brez diskriminacije glede na državljanstvo (člen 15(3)(a)) (prvi pogoj).

75. Drugič, menim, da je takšna omejitev utemeljena s pomembnim razlogom, ki se nanaša na javni interes, v smislu člena 15(3)(b) Direktive o storitvah v povezavi s členom 4, točka 8, te direktive (drugi pogoj).

76. V zvezi s tem ugotavljam, da je utemeljitev, ki so jo španski organi navedli pred nacionalnim sodiščem za to, da so dovolili opravljanje zadevnih storitev le enemu subjektu na vsakem od petih opredeljenih geografskih območij, to, da je takšna omejitev potrebna za zagotovitev, da so tečaji ozaveščanja in prevzgoje v cestnem prometu na voljo na celotnem zadevnem ozemlju. Po navedbah španskih organov ukrep, kot je ta iz postopka v glavni stvari, z olajšanjem geografskega dostopa do tečajev ozaveščanja in prevzgoje v cestnem prometu prispeva k učinkovitemu usposabljanju voznikov, ki so storili prometne prekrške. Na splošno se torej z njim krepi varnost v cestnem prometu.

77. V skladu s členom 4, točka 8, Direktive o storitvah v povezavi z njeno uvodno izjavo 40 je „cestnoprometna varnost“ eden od pomembnih razlogov, ki se nanašajo na javni interes, s katerimi je mogoče utemeljiti omejitve svobode ustanavljanja. Menim, da ukrep, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari, katerega namen je izboljšati varnost v cestnem prometu, zato izpolnjuje drugi pogoj iz člena 15(3)(b) te direktive.

78. Bolj zahtevno je vprašanje, ali tak ukrep izpolnjuje tretji pogoj (pogoj iz člena 15(3)(c) Direktive o storitvah) (sorazmernost). V zvezi s tem opozarjam, da mora ukrep za izpolnitev tega pogoja izpolnjevati dve zahtevi. Ukrep mora biti, prvič, primeren, torej v skladu z besedilom člena 15(3)(c) Direktive o storitvah primeren za zagotovitev uresničitve zastavljenega cilja. Drugič, ukrep ne sme presegati tega, kar je nujno potrebno, da se doseže cilj. Če je mogoče izbirati med različnimi ukrepi za dosego zadevnega cilja, morajo biti načini, ki se izberejo, najmanj omejujoči glede svobode ustanavljanja, ki je zagotovljena z Direktivo. [64]

79. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča mora na koncu nacionalno sodišče, ki je edino pristojno za presojo dejanskega stanja spora o glavni stvari, odločiti, ali ukrep ti dve zahtevi izpolnjuje. [65] Vendar je Sodišče, da bi predložitvenemu sodišču dalo koristne odgovore, pristojno temu dati oporne točke na podlagi spisa zadeve iz postopka v glavni stvari ter pisnih in ustnih stališč, ki so mu bila predložena, tako da nacionalno sodišče lahko razsodi. [66]

[64] Glej sodbo z dne 1. oktobra 2015, Trijber in Harmsen (C-340/14 in C-341/14, EU:C:2015:641, točka 70 in navedena sodna praksa).

[65] Prav tam (točka 71).

[66] Prav tam (točka 55).

80. Glede prve zahteve ugotavljam, da je Sodišče v preteklosti že večkrat ugotovilo, da so ukrepi, ki pomenijo ozemeljsko omejitev, *primerni* za zagotovitev uresničitve zastavljenega cilja, če je njihov namen prilagoditi se potrebam prebivalstva, pokriti celotno ozemlje ali upoštevati geografsko izolirane ali kako drugače prikrajšane regije.[67]

81. Glede na to sodno prakso se strinjam s CNAE in drugimi ter špansko vlado, da torej ukrep, kot je ta iz postopka v glavni stvari – ker zagotavlja, da je na vsakem od petih območij na zadevnem ozemlju vsaj en subjekt, odgovoren za izvajanje te dejavnosti – prispeva k temu, da imajo vozniki dostop do centrov za usposabljanje na celotnem zadevnem ozemlju, vključno s tistimi območji, ki so prikrajšana ali manj privlačna. Tak ukrep je torej primeren za dosego zastavljenega cilja (to je izboljšanje „cestnoprometne varnosti“ s tem, da se voznikom, ki so izgubili točke za vozniško dovoljenje, olajša dostop do centrov za usposabljanje).

82. Vendar moram v zvezi z drugo zahtevo (to je vprašanje, ali ukrep, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, *presega tisto, kar je potrebno* za dosego zastavljenega cilja) priznati, da imam pomisleke.

83. Ugotavljam namreč, da je v okviru postopka v glavni stvari celotno špansko ozemlje, brez Katalonije in Baskije, razdeljeno na samo pet območij. Na vsakem od teh petih območij je lahko le en ponudnik storitev. Na splošno to pomeni, da lahko zadevne storitve opravlja največ *pet* ponudnikov.

84. Menim, da je to precejšnja omejitev števila ponudnikov, hkrati pa ni jasno, kako je razdelitev zadevnega ozemlja na *samo* pet (velikih) območij najmanj omejevalen način za doseganje ustrezne geografske porazdelitve centrov za usposabljanje. Menim namreč, da je brez dodatnih zahtev, med drugim glede najmanjše ali največje geografske razdalje med dvema centroma ali glede števila centrov, ki morajo delovati glede na število prebivalcev, povsem mogoče, da vsak koncesionar opravlja zadevne storitve le na najbolj donosnih delih območja, ki mu je dodeljeno, in izključi manj privlačne dele tega območja.

85. Na podlagi spisa in zlasti na podlagi pisnih pripomb združenja AUDICA razumem, da razpisna dokumentacija in specifikacije (*cahier des charges*) dejansko vsebujejo takšne dodatne zahteve, med drugim glede števila centrov, ki jih je treba ustanoviti na vsakem območju glede na število prebivalcev. Menim, da te zahteve – bolj kot razdelitev zadevnega ozemlja na pet območij in ustrezna omejitev števila ponudnikov – izvajalcem preprečujejo, da bi svojo dejavnost osredotočili izključno na območja, ki veljajo za privlačna, v korist prebivalcev teh območij in v škodo prebivalcev manj privlačnih območij, ki imajo slabši dostop do teh storitev.[68]

86. Skratka, menim, da če bi bilo zadevno ozemlje razdeljeno na večje število (manjših) geografskih območij (več kot pet), bi se s tem ne le zagotovil zadosten dostop do tečajev ozaveščanja in prevzgoje v cestnem prometu na zadevnem ozemlju, temveč bi se tudi dejansko omogočilo večjemu številu koncesionarjev za javne storitve, da na tem ozemlju izvajajo sporne storitve. Zato menim, da – v smislu člena 15(3)(c) Direktive o storitvah – obstajajo manj omejevalni ukrepi, s katerimi se lahko dosežejo isti rezultati v zvezi z zastavljenim ciljem splošnega interesa.

[67] Glej v tem smislu sodbi z dne 1. junija 2010, Blanco Pérez in Chao Gómez (C-570/07 in C-571/07, EU:C:2010:300, točka 70), in z dne 26. septembra 2013, Ottica New Line (C-539/11, EU:C:2013:591, točki 36 in 37), v zvezi z ozemeljskimi omejitvami ustanavljanja trgovin z optičnimi pripomočki in lekarnami. Glej tudi sodbo z dne 23. decembra 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, točka 60), v zvezi s podobnimi omejitvami opravljanja obrtne dejavnosti dimnikarja.

[68] Glej po analogiji sodbo z dne 1. junija 2010, Blanco Pérez in Chao Gómez (C-570/07 in C-571/07, EU:C:2010:300, točka 73).

87. Glede na zgornje preudarke menim, da ukrep, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, ne izpolnjuje tretjega pogoja iz člena 15(3) Direktive o storitvah, ker presega tisto, kar je potrebno za dosego zastavljenega cilja.

88. Zato je treba takšen ukrep po mojem mnenju razglasiti za nezdružljiv s to določbo Direktive o storitvah. Glede na preudarke, ki sem jih predstavil v točki 62 teh sklepnih predlogov, menim, da takemu ukrepu nasprotuje tudi člen 10(4) te direktive.

89. Ob tej ugotovitvi pa moram poudariti, da po mojem mnenju ni primerno, da bi trdili, da se zadevne storitve *ne* bi smele opravljati na podlagi koncesije za javne storitve. Menim, da je dejansko mogoče ohraniti obveznost, da se zadevne pogodbe dodelijo kot koncesije za javne storitve, *kot osnovno načelo*, hkrati pa omogočiti več koncesionarjem, da opravljajo to dejavnost.

90. Natančneje, menim, da v nasprotju s tem, kar trdi združenje AUDICA, ni nujno, da je pravni okvir, vzpostavljen za izvajanje zadevnih tečajev, podoben tistemu, ki obstaja za tečaje za *pridobitev vozniškega dovoljenja*, za katere velja sistem dovoljenj, ne pa koncesija za javne storitve.

91. V zvezi s tem sprejemam argumente, ki jih je navedla španska vlada, da bi pojasnila, zakaj je treba ti dve dejavnosti obravnavati različno. Španska vlada trdi (po mojem mnenju prepričljivo), da se tečaji za *pridobitev vozniškega dovoljenja* v *dveh pogledih* razlikujejo od tistih, ki so namenjeni temu, da bi vozniki lahko ponovno pridobili točke za vozniško dovoljenje: prvič, prvonavedeni tečaji niso namenjeni posameznikom, ki so storili prometne prekrške, in drugič, potekajo pred izpitom, ki ga neposredno opravljajo pristojni javni organi, kar pomeni, da lahko ti organi v vsakem primeru izvajajo nadzor nad tem, ali naj se vozniško dovoljenje izda ali ne. Enakovreden izpit za ponovno pridobitev točk za vozniško dovoljenje, ki so bile izgubljene zaradi storjenih prometnih prekrškov, ne obstaja. Zato morajo javni organi izvajati večji nadzor nad izvajanjem zadevnih tečajev.

92. Naj dodam, da se način, kako je mogoče organizirati dve *različni* storitvi na ozemlju države članice, po mojem mnenju vsekakor nanaša predvsem na problematiko v zvezi z doslednostjo nacionalne zakonodaje. To ni odločilno za vprašanje, ali je ukrep, ki se nanaša le na eno od teh dveh storitev, združljiv s pogoji iz člena 15(3) Direktive o storitvah.

3. Posebni standard, ki se uporablja za storitve splošnega gospodarskega pomena (člen 15(4))

93. Na koncu želim pojasniti, zakaj menim, da dejstvo, da je mogoče zadevne tečaje opredeliti kot storitev splošnega gospodarskega pomena v smislu členov 14 in 106(2) PDEU[69], ne vpliva na ugotovitev, do katere sem prišel v zvezi z združljivostjo ukrepa, kot je ta iz postopka v glavni stvari, s členom 15(3) Direktive o storitvah.

94. Na tej točki naj spomnim, prvič, da je za namene Direktive o storitvah storitve mogoče šteti za storitve splošnega gospodarskega pomena le, če se opravljajo pri izvajanju „posebnih nalog javnega pomena, za katere je zadevna država članica zadolžila ponudnika“.[70] Dokazno breme glede obstoja

[69] V skladu s to določbo podjetja, pooblaščena za opravljanje storitev splošnega gospodarskega pomena, „ravnajo po pravilih iz Pogodb […], kolikor uporaba takšnih pravil pravno ali dejansko ne ovira izvajanja posebnih nalog, ki so jim dodeljene“.

[70] Glej uvodno izjavo 70 Direktive o storitvah.

take „posebne naloge“ nosijo države članice. Države članice imajo namreč široko diskrecijsko pravico pri opredelitvi obsega in organizacije svojih storitev splošnega gospodarskega pomena, zlasti ob upoštevanju ciljev svoje nacionalne politike.[71]

95. Drugič, ugotavljam, da če nacionalna sodišča ugotovijo, da je zagotavljanje zadevnih tečajev storitev splošnega gospodarskega pomena, potem te storitve spadajo na področje uporabe člena 15(4) Direktive o storitvah,[72] tako da je treba združljivost ukrepa iz postopka v glavni stvari s pravom Unije presojati glede na posebno pravilo iz te določbe.

96. To posebno pravilo v bistvu določa, da se člen 15, od (1) do (3), te direktive uporablja za zakonodajo v zvezi s storitvami splošnega gospodarskega pomena le, če to pravno ali dejansko ne ovira izvajanja posebnih nalog, ki so jim dodeljene.[73]

97. Sodišče je pojasnilo, da iz samega besedila te določbe izhaja, da storitve splošnega gospodarskega pomena niso samodejno izključene s področja uporabe člena 15 Direktive o storitvah.[74] Vendar je tudi razsodilo, da je treba v primeru uporabe odstavka 4 te določbe prve tri odstavke iste določbe razumeti tako, da ne nasprotujejo temu, da se z nacionalnim ukrepom določi omejitev za storitve splošnega gospodarskega pomena, če je ta omejitev (i) potrebna, da se omogoči opravljanje določene naloge pod ekonomsko sprejemljivimi pogoji, in (ii) sorazmerna glede na to opravljanje nalog.[75]

98. Prvo od teh dveh zahtev razumem tako, da se pogoji iz člena 15, od (1) do (3), Direktive o storitvah ne bi smeli uporabljati, če bi to preprečilo, da bi se naloga, opredeljena kot storitev splošnega gospodarskega pomena, izvajala pod ekonomsko upravičenimi pogoji.

99. Če bi se v obravnavani zadevi ugotovilo, da je izvajanje zadevnih tečajev storitev splošnega gospodarskega pomena, mora to presojo opraviti predložitveno sodišče. Kljub temu se nagibam k stališču češke vlade, da uporaba člena 15, od (1) do (3), Direktive o storitvah *ne* ovira izvajanja posebne naloge, ki je bila dodeljena v okviru spora v glavni stvari.

100. Kot sem namreč navedel v točki 86 teh sklepnih predlogov, menim, da bi razdelitev zadevnega ozemlja na večje število (manjših) območij kot pet obstoječih geografskih območij (posledica česar bi bila lahko ustrezno večje število koncesionarjev na celotnem zadevnem ozemlju) dejansko prispevala k lažjemu zagotavljanju zadevnih storitev na manj privlačnih območjih. Na podlagi tega ugotavljam, da ozemeljska razdelitev in količinska omejitev, ki ju določa ukrep, kot je ta iz postopka v glavni stvari, nista nujni za opravljanje posebne naloge pod ekonomsko upravičenimi pogoji, temveč prav nasprotno.

101. Glede na navedeno menim, da dejstvo, da je mogoče dejavnost iz postopka v glavni stvari opredeliti kot storitev splošnega gospodarskega pomena, nikakor *ne* bi smelo vplivati na uporabo člena 15, od (1) do (3), Direktive o storitvah v obravnavani zadevi.

[71] Prav tam. V okviru Direktive o storitvah je zakonodajalec Unije to diskrecijsko pravico potrdil v njenem členu 1(3), drugi pododstavek, ki določa, da navedena direktiva ne vpliva na možnost držav članic, da v skladu z zakonodajo Unije opredelijo, katere so storitve splošnega gospodarskega pomena.

[72] Glej točko 7 zgoraj.

[73] Glej tudi uvodno izjavo 72 Direktive o storitvah.

[74] Glej sodbo z dne 7. novembra 2018, Komisija/Madžarska (C-171/17, EU:C:2018:881, točka 62).

[75] Glej v tem smislu sodbo z dne 23. decembra 2015, Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:843, točka 73).

V. Predlog

102. Skratka, Sodišču predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo Tribunal Supremo (vrhovno sodišče, Španija), odgovori:

1. Direktivo 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu

   je treba razlagati tako, da v celoti zajema izvajanje tečajev ozaveščanja in prevzgoje v cestnem prometu za voznike, ki so zaradi storjenih prometnih prekrškov izgubili točke za vozniško dovoljenje.

2. Člen 15(1), (2)(a) in (3) Direktive 2006/123

   je treba razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni ureditvi, v skladu s katero: (i) se ti tečaji izvajajo v okviru koncesije za javno storitev; (ii) lahko na določenem geografskem območju te tečaje izvaja le en izvajalec in (iii) skupno število izvajalcev ne presega števila geografskih območij, ki jih je določil pristojni organ, če ta ureditev presega to, kar je potrebno za dosego cilja varnosti v cestnem prometu. O tem mora odločiti nacionalno sodišče.

3. Člen 15(4) Direktive 2006/123

   je treba razlagati tako, da ne nasprotuje taki nacionalni ureditvi, če je treba naloge v zvezi z izvajanjem tečajev opredeliti kot naloge, povezane s storitvijo splošnega gospodarskega pomena, pod pogojem, da je predpisana omejitev nujna za opravljanje teh nalog pod ekonomsko sprejemljivimi pogoji in sorazmerna glede na to opravljanje nalog. To presojo mora opraviti predložitveno sodišče.