A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (harmadik tanács)

2023. január 19.*

„Előzetes döntéshozatal – 2006/123/EK irányelv – Belső piaci szolgáltatások – A 2. cikk (2) bekezdésének d) pontja – Tárgyi hatály – Szolgáltatás a közlekedés területén – A gépjárművezetői engedélyek elveszített pontjainak visszaszerzésére irányuló közlekedési érzékenyítő és újraképző tanfolyamok tartása – Közszolgáltatási koncesszió – 15. cikk – Követelmények – A releváns terület öt zónára osztása – Az érintett tevékenységhez való hozzáférés mennyiségi és területi korlátozása – Közérdeken alapuló kényszerítő indokok – Igazolás – Közúti biztonság – Arányosság – Általános gazdasági érdekű szolgáltatás”

A C-292/21. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Tribunal Supremo (legfelsőbb bíróság, Spanyolország) a Bírósághoz 2021. május 7-én érkezett, 2021. április 6-i határozatával terjesztett elő

az **Administración General del Estado**,

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

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

és

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

a **Ministerio Fiscal**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (harmadik tanács),

tagjai: K. Jürimäe tanácselnök, M. Safjan, N. Piçarra, N. Jääskinen (előadó) és M. Gavalec bírák,

főtanácsnok: N. Emiliou,

hivatalvezető: M. Ferreira főtanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2022. június 1-jei tárgyalásra,

* Az eljárás nyelve: spanyol.

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE) és UTE CNAE-ITT-FORMASTER-ECT képviseletében A. Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, J. Machado Cólogan abogados és A. R. de Palma Villalón procurador,

– az Asociación para la Defensa de los Intereses Comunes de las Autoescuelas (Audica) képviseletében J. Cremades García, S. Rodríguez Bajón és A. Ruiz Ojeda abogados,

– a spanyol kormány képviseletében I. Herranz Elizalde és S. Jiménez García, meghatalmazotti minőségben,

– a cseh kormány képviseletében M. Smolek és J. Vláčil, meghatalmazotti minőségben,

– a holland kormány képviseletében M. K. Bulterman, M. H. S. Gijzen és M. J. Langer, meghatalmazotti minőségben,

– az Európai Bizottság képviseletében L. Armati, É. Gippini Fournier, M. Mataija és P. Němečková, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2022. szeptember 15-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2006. L 376., 36. o.; helyesbítés: HL 2014. L 287., 33. o.) értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet az Administración General del Estado (központi közigazgatás, Spanyolország; a továbbiakban: központi közigazgatás), a Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE), valamint a CNAE által létrehozott CNAE-ITT-FORMASTER-ECT vállalkozások időszakos társulása (a továbbiakban együtt: CNAE) és a Ministerio Fiscal (ügyészség, Spanyolország), valamint az Asociación para la Defensa de los Intereses Comunes de las Autoescuelas (Audica) között a gépjárművezetői engedélyek elveszített pontjainak visszaszerzésére irányuló közlekedési érzékenyítő és újraképző tanfolyamok tartására alkalmazandó jogi szabályozás tárgyában folyamatban lévő jogvitában terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 2006/123 irányelv

3 A 2006/123 irányelv (33), (40) és (70) preambulumbekezdése értelmében:

„(33) Az ezen irányelv hatálya alá tartozó szolgáltatások folyamatosan változó tevékenységek széles körét ölelik fel […]. Az irányelv hatálya alá tartozó szolgáltatások magukban foglalják az olyan, vállalatoknak és fogyasztóknak is nyújtott szolgáltatásokat, mint […] az építészek által nyújtott szolgáltatások […]; a forgalmazói szolgáltatások; a kereskedelmi vásárok szervezése; az autókölcsönzés; az utazási irodák. […] Az említett tevékenységek magukban foglalhatnak olyan szolgáltatásokat, amelyek esetében szükséges a szolgáltató és a szolgáltatás igénybevevőjének földrajzi közelsége, olyan szolgáltatásokat, amelyek esetében szükséges a szolgáltató vagy a szolgáltatás igénybevevőjének utazása, valamint olyanokat, amelyek távolról, például az interneten keresztül is nyújthatók.

[…]

(40) A közérdeken alapuló kényszerítő indokok fogalmát, amelyre ezen irányelv egyes rendelkezései hivatkoznak, a Bíróság az EUMSZ 43. és 49. cikkel] kapcsolatos joggyakorlatában [helyesen: ítélkezési gyakorlatában] fokozatosan dolgozta ki, és az továbbra is folyamatosan alakulhat. A fogalom a Bíróság joggyakorlatában [helyesen: ítélkezési gyakorlatában] elismerteknek megfelelően legalább a következő indokokat tartalmazza: […] közúti biztonság […]

[…]

(70) Ennek az irányelvnek az alkalmazásában, és [az EK 16. cikk] sérelme nélkül a szolgáltatások csak abban az esetben tekinthetők általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak, ha azokat az érintett tagállam által a szolgáltatóra bízott valamely közérdekű feladat megvalósításának keretében nyújtják. Ez a megbízás egy vagy több, az érintett tagállamok által meghatározott formájú jogi eszköz révén jön létre, amelyben meghatározzák a feladat pontos természetét.”

4 Ezen irányelv 2. cikke előírja:

„(1) Ez az irányelv a Közösség valamely tagállamában letelepedett szolgáltatók által nyújtott szolgáltatásokra alkalmazandó.

(2) Ez az irányelv nem alkalmazandó a következő tevékenységekre:

a) általános érdekű nem gazdasági szolgáltatások;

[…]

d) a közlekedés területén nyújtott, a[z EK-Szerződés] V. címének hatálya alá tartozó szolgáltatások, beleértve a kikötői szolgáltatásokat;

[…]”

5 Az említett irányelv 4. cikke értelmében:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

1) »szolgáltatás«: a[z EK-Szerződés] 50. cikkében említett, rendszerint díjazás ellenében nyújtott bármely önálló gazdasági tevékenység;

[…]

5) »letelepedés«: a[z EK-Szerződés] 43. cikke szerinti valamely gazdasági tevékenységnek a szolgáltató általi, határozatlan ideig tartó, a szolgáltatásnyújtás tényleges helyét képező, állandó infrastruktúrán keresztül történő tényleges végzése;

[…]

8) »közérdeken alapuló kényszerítő indok«: a Bíróság joggyakorlatában [helyesen: ítélkezési gyakorlatában] ilyenként elismert indokok, köztük az alábbiak: […] közbiztonság; […];

[…]”

6 A 2006/123 irányelv III. fejezete „A szolgáltatók letelepedésének szabadsága” címet viseli. Ezen irányelv 9–13. cikkét e fejezet „Engedélyek” című 1. szakasza tartalmazza.

7 Az említett irányelv „Engedélyezési rendszerek” című 9. cikke ekképp rendelkezik:

„(1) A tagállamok a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot, illetve annak gyakorlását nem kötik engedélyezési rendszerhez, kivéve az alábbi feltételek teljesülése esetén:

a) az engedélyezési rendszer nem alkalmaz hátrányos megkülönböztetést az érintett szolgáltatóval szemben;

b) az engedélyezési rendszert a közérdeken alapuló kényszerítő indok támasztja alá;

c) a kitűzött cél kevésbé korlátozó intézkedés útján nem valósítható meg, különösen azért, mert az utólagos ellenőrzésre túl későn kerülne sor ahhoz, hogy az valóban hatékony legyen.

[…]

(3) Ez a szakasz nem alkalmazható az engedélyezési rendszerek olyan elemeire, amelyeket közvetlenül vagy közvetetten más közösségi eszközök szabályoznak.”

8 Ugyanezen irányelv 15. cikke az irányelv III. fejezetének „Tiltott vagy értékelendő követelmények” című 2. szakaszában található. E cikk a tagállamok által értékelendő követelményekre vonatkozik, és a következőket írja elő:

„(1) A tagállamok megvizsgálják, hogy jogrendszerük a (2) bekezdésben felsorolt követelmények bármelyikét előírja-e, és biztosítják, hogy bármely ilyen követelmény összeegyeztethető legyen a (3) bekezdésben meghatározott feltételekkel. A tagállamok az említett feltételekkel való

összeegyeztethetőség érdekében kiigazítják törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseiket.

(2) A tagállamok megvizsgálják, hogy jogrendszerük a szolgáltatási tevékenység nyújtására való jogosultságot vagy a szolgáltatási tevékenység gyakorlását az alábbi megkülönböztetésmentes követelmények bármelyikének való megfeleléshez köti-e:

a) mennyiségi vagy területi korlátozások, különösen a népesség alapján vagy a szolgáltatók közötti legkisebb földrajzi távolság formájában meghatározott korlátozások;

[…]

(3) A tagállamok ellenőrzik, hogy a (2) bekezdésben említett követelmények megfelelnek-e az alábbi feltételeknek:

a) hátrányos megkülönböztetés tilalma: a követelmények sem közvetlenül, sem közvetve nem lehetnek megkülönböztetőek [helyesen: hátrányosan megkülönböztetőek] az állampolgárság, vagy társaságok esetén a létesítő okirat szerinti székhely helye alapján;

b) szükségesség: a követelményeket a közérdeken alapuló kényszerítő indoknak kell alátámasztania;

c) arányosság: a követelményeknek alkalmasaknak kell lenniük a célok teljesítésének biztosítására, nem haladhatják meg az adott cél teljesítéséhez szükséges mértéket, és nem válthatók ki más, ugyanazt az eredményt biztosító, kevésbé korlátozó intézkedéssel.

(4) Az (1), (2) és (3) bekezdés az általános gazdasági érdekű szolgáltatások területén hozott jogszabályokra csak annyiban vonatkozik, amennyiben e bekezdések alkalmazása jogilag vagy ténylegesen nem akadályozza az ezekre ruházott különleges feladat teljesítését.

[…]”

A 2014/23/EU irányelv

9 A koncessziós szerződésekről szóló 2014. február 26-i 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 1. o. HL 2015. L 114., 24. o., HL 2018. L 82., 17. o.) 1. cikkének (1) bekezdése értelmében szabályokat állapít meg az ajánlatkérő szervek és a közszolgáltató ajánlatkérők koncessziós eljárásaira azon koncessziók vonatkozásában, amelyek becsült értéke nem alacsonyabb az ezen irányelv 8. cikkében megállapított értékhatárnál.

10 Az említett irányelv 5. cikke értelmében:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

1) »koncesszió«: építési vagy szolgáltatási koncesszió, az alábbi a) és b) pont értelmében:

[…]

b) »szolgáltatási koncesszió«: írásbeli visszterhes szerződés, amelynek keretében egy vagy több ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő egy vagy több gazdasági szereplőt megbíz bizonyos, az a) pontban említett építési beruházás kivitelezésétől eltérő szolgáltatások nyújtásával és kezelésével, amelynek esetében a megbízásért járó ellenszolgáltatás vagy kizárólag a szerződés tárgyát képező szolgáltatás hasznosítási joga, vagy ez a jog pénzbeli ellenszolgáltatással kiegészülve;

[…]”

11 Ugyanezen irányelv 8. cikke az értékhatárokat és a koncessziók becsült értékének kiszámítására szolgáló módszerét rögzíti. E cikk (1) bekezdése értelmében ezt az irányelvet olyan koncessziókra kell alkalmazni, amelyek értéke eléri vagy meghaladja az 5 186 000 euró értékhatárt.

12 A 2014/23 irányelv 51. cikkének (1) bekezdése értelmében a tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az irányelvnek 2016. április 18-ig megfeleljenek.

13 Az említett irányelv 54. cikkének második bekezdéséből az következik, hogy ez az irányelv nem alkalmazandó a 2014. április 17. előtt kiírt vagy odaítélt koncessziók odaítélésére.

A spanyol jog

14 A 2006/123 irányelvet a 2009. november 23-i Ley 17/2009 sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (a szolgáltatási tevékenységekhez és azok folytatásához való szabad hozzáférésről szóló 17/2009. sz. törvény; a BOE 2009. november 24-i 283. száma, 99570. o.) ültette át a spanyol jogba. E törvény 3. cikke kimondja, hogy a „szolgáltatás” „bármely saját néven, szokásosan ellenszolgáltatás fejében végzett, az [EK-Szerződés] 50. cikkében rögzített gazdasági tevékenység”. Ezenfelül e törvény 5. cikkéből az következik, hogy egy szolgáltatások nyújtására irányuló tevékenységet akkor lehet engedélyhez kötni, ha három követelmény teljesül: a hátrányos megkülönböztetés hiánya, a szükségesség és az arányosság.

15 A 2005. július 19-i 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 (a vezetői engedélyeket és az azokhoz kapcsolódó pontok szabályozásáról, valamint a közlekedésről, a gépjárművek közlekedéséről és a közúti biztonságról szóló törvény módosításáról szóló 17/2005 törvény; a BOE 2005. július 20-i 172. száma, 25781. o.) értelmében a gépjárművezetői engedélyek elveszített pontjainak visszaszerzésére irányuló közlekedési érzékenyítő és újraképző tanfolyamokat közszolgáltatási koncesszió útján kell odaítélni.

16 A 2005. július 28-i 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 (a vezetői engedéllyel vagy jogosítvánnyal rendelkező személyekre vonatkozó közlekedésbiztonsági érzékenyítő és újraképző tanfolyamok szabályozásáról szóló INT/2596/2005 utasítás; a BOE 2005. augusztus 10-i 190. száma, 28083. o.) hajtja végre a jelen ítélet előző pontjában említett törvényt. Ezen utasítás (12) bekezdése értelmében e közlekedési érzékenyítő és újraképző tanfolyamok ellenőrzése és felügyelete az érintett közszolgáltatási koncessziós szerződésben megállapított műszaki előírásoknak megfelelően kerül végrehajtásra. Mindazonáltal e (12) bekezdés előírja, hogy a Dirección General de Tráfico (közlekedési főigazgatóság, Spanyolország) közvetlenül vagy szolgálatai által felügyelheti a részleges visszaszerzésére, a vezetői engedély vagy jogosítvány visszaszerzésére irányuló tanfolyamokat, illetve az azokat tartó intézményeket.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

17 A közlekedési főigazgatóság meghirdette „A gépjárművezetői engedélyek elveszített pontjainak visszaszerzésére irányuló közlekedési érzékenyítő és újraképző tanfolyamok szervezésének és lebonyolításának koncessziója: 5 rész” elnevezésű ajánlattételi eljárást. Ezen ajánlattételi felhívás azokra a tanfolyamokra vonatkozott, amelyeket a gépjárművezetőknek kell elvégezniük ahhoz, hogy visszaszerezzék vezetői engedélyük közlekedési szabálysértések miatt elveszített pontjait.

18 Az említett ajánlattételi felhívás tárgyát alkotó szerződés koncessziós közszolgáltatási szerződésnek minősült. E tekintetben az ország egész területét – Katalónia és a Baszkföld kivételével – öt zónára osztották fel, minden egyes zónának az ajánlattételi felhívás öt része közül egy-egy rész felelt meg. Az ajánlattételi eljárás egyes részeinek nyertesei az egyetlen olyan szervezetek voltak, amelyek jogosultak voltak közlekedési érzékenyítő és újraképző tanfolyamok tartására a vonatkozó földrajzi zónában.

19 Az Audica megtámadta az érintett ajánlattételi felhívást a Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (szerződésen alapuló jogorvoslati kérelmek központi közigazgatási szerve, Spanyolország) azzal az indokkal, hogy ugyanezen közlekedési érzékenyítő és újraképző tanfolyamok odaítélése ellentétes a szolgáltatásnyújtás szabadságával.

20 2015. január 23-i határozatával a szerződésen alapuló jogorvoslati kérelmek központi közigazgatási szerve elutasította az Audica kérelmét. Ezt követően ez utóbbi közigazgatási keresetet nyújtott be e határozattal szemben a Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacionalhoz (a kiemelt ügyek országos bíróságának közigazgatási kollégiuma, Spanyolország).

21 Az eljárásban a központi közigazgatás és a CNAE alperesként vett részt, mivel a CNAE részt vett az érintett ajánlattételi eljárásban, az ügyészség pedig az Audica támogatása érdekében avatkozott be.

22 2018. november 28-i ítéletével e bíróság helyt adott e közigazgatási keresetnek, és hatályon kívül helyezte a szerződésen alapuló jogorvoslati kérelmek központi közigazgatási szervének 2015. január 23-i határozatát, és megsemmisítette az alapügyben szóban forgó ajánlattételi felhívást. Az említett bíróság szerint, jóllehet a vezetői engedélyek pontjainak visszaszerzésére irányuló közlekedési érzékenyítő és újraképző tanfolyamok az EUMSZ 14. cikk értelmében vett általános érdekű szolgáltatásnak minősülnek, a közszolgálati koncesszió odaítélésének kötelezettsége aránytalan és nem igazolható. Elsősorban léteznek más olyan eszközök, amelyek anélkül teszik lehetővé ugyanezen cél elérését, hogy nem korlátozzák a versenyt azon szolgáltatók között, akik az érintett tevékenységet kívánják végezni.

23 A központi közigazgatás és a CNAE felülvizsgálat iránti kérelmet nyújtott be a Tribunal Supremóhoz (legfelsőbb bíróság, Spanyolország), a kérdést előterjesztő bírósághoz.

24 A kérdést előterjesztő bíróság osztja azokat az előtte az ügyészség által hivatkozott kétségeket, amelyek a vezetői engedélyek pontjainak visszaszerzésére irányuló közlekedési érzékenyítő és újraképző tanfolyamok közszolgáltatási koncesszió formájában történő odaítélésének – többek között – a 2006/123 irányelvvel való összeegyeztethetőségére vonatkoznak. Mindazonáltal e bíróság úgy ítéli meg, hogy releváns a központi közigazgatás azon érvelése, miszerint nem hasonlítható össze hasznosan az autósiskolák által a kezdőknek javasolt képzése a közlekedési érzékenyítő és újraképző tanfolyamokkal. E kétfajta tanfolyam között minőségi különbség van. Az

említett közlekedési érzékenyítő és újraképző tanfolyamokkal ellentétben a kezdőknek szóló tanfolyam nem azokat a személyeket célozza, akik közlekedési szabálysértéseket követtek el. A vezetői engedély megszerzéséhez sikeres vizsga letétele szükséges, amelyet nem maguk az autósiskolák szerveznek meg.

25 E bíróság előadja, hogy a hatályos spanyol szabályozás értelmében az autósiskoláknak pusztán közigazgatási engedélyezésre van szükségük. Az, hogy az autósiskolákra e közigazgatási ellenőrzés vonatkozik, mindazonáltal nem korlátozza sem az érintett tevékenységhez való hozzáférést, sem az autósiskolák számát. Ily módon, ha elfogadható lenne a kezdőknek szóló tanfolyamok és az ugyanezen érzékenyítő és újraképző tanfolyamok közötti analógia, felvetődhet a kérdés, hogy a jogalkotó e tanfolyamok tartását miért nem egy egyszerű közigazgatási szabályozásnak rendelte alá ahelyett, hogy azt koncesszió formájában végezhető közszolgáltatásnak minősíti.

26 E körülmények között a Tribunal Supremo (legfelsőbb bíróság) felfüggesztette az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„Összeegyeztethető-e a [2006/123] irányelvvel – illetve adott esetben más uniós jogi szabályokkal vagy elvekkel – az a nemzeti jogszabály, amely előírja, hogy a vezetői engedély pontjainak visszaszerzésére irányuló közlekedési érzékenyítő és újraképző tanfolyamok szervezésére való jogosultságot közszolgáltatási koncesszió formájában ítéljék oda?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

27 Kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy úgy kell-e értelmezni az uniós jogot, és különösen a 2006/123 irányelv 15. cikkét, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely szerint a vezetői engedély pontjainak visszaszerzésére irányuló közlekedési érzékenyítő és újraképző tanfolyamokat közszolgálati koncesszió formájában kell megtartani.

28 Ahhoz, hogy hasznos választ lehessen adni e kérdésre, először is azt kell megvizsgálni, hogy a vezetői engedély pontjainak visszaszerzésére irányuló közlekedési érzékenyítő és újraképző tanfolyamok szolgáltatásának nyújtása a 2006/123 irányelv tárgyi hatálya alá tartozik-e.

29 E tekintetben mindenekelőtt arra kell emlékeztetni, hogy a 2006/123 irányelvet a valamely tagállamban letelepedett szolgáltatók által nyújtott szolgáltatásokra kell alkalmazni. Ezen irányelv 4. cikkének 1. pontja előírja, hogy ezen irányelv alkalmazásában „szolgáltatásnak” minősül a rendszerint díjazás ellenében nyújtott bármely önálló gazdasági tevékenység.

30 A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bírósághoz hasonlóan meg kell állapítani, hogy a vezetői engedély pontjainak visszaszerzésére irányuló közlekedési érzékenyítő és újraképző tanfolyamok közszolgálati koncesszió formájában történő megtartása a „szolgáltatás” e fogalmába tartozik, tekintve, hogy a koncessziós szerződés lehetővé teszi a koncesszió jogosultja számára, hogy az érintett tanfolyamokat ellenérték fejében tartsa meg. E tevékenység egyébiránt olyan állandó telephelyre vonatkozik, amelyen keresztül a szolgáltatások nyújtása ténylegesen biztosított.

31 E tekintetben a „letelepedésnek” a 2006/123 irányelv 4. cikke 5. pontjában szereplő meghatározásának megfelelően, és amint arra lényegében a főtanácsnok is rámutatott indítványának 23. pontjában, az említett tevékenység ezen irányelvnek a letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezései hatálya alá tartozik.

32 Továbbá, a 2006/123 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének d) pontja értelmében nem tartoznak ezen irányelv tárgyi hatálya alá a közlekedés területén nyújtott szolgáltatások, mivel az EUMSZ 58. cikk (1) bekezdése értelmében a közlekedés területén a szolgáltatásnyújtás szabadságára az EUM-Szerződés VI. címének rendelkezései az irányadók.

33 Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében „a közlekedés területén nyújtott szolgáltatás” fogalma nem csak a személyek vagy áruk járművel, légi járművel vagy vízi járművel egyik helyről a másikra történő mozgatásának minden fizikai cselekményét foglalja magában, hanem az e cselekményhez elválaszthatatlanul kapcsolódó valamennyi szolgáltatást is (lásd ebben az értelemben: 2017. december 20-i Asociación Profesional Elite Taxi ítélet, C-434/15, EU:C:2017:981 41. pont; 2015. október 15-i Grupo Itevelesa és társai ítélet, C-168/14, EU:C:2015:685, 46. pont).

34 Ennek keretében, amint arra a főtanácsnok is rámutatott indítványának 31. pontjában, különbséget kell tehát tenni a személyek vagy áruk közlekedési eszközzel egyik helyről a másikra történő szállításának fizikai cselekményéhez kapcsolódó cselekmények és az ezen irányelv hatálya alá tartozó szolgáltatások között, mivel ezek elsődleges célja nem személyek vagy áruk mozgatása.

35 Ahhoz, hogy ily módon különbséget lehessen tenni, az érintett szolgáltatás elsődleges tárgyát kell figyelembe venni (lásd ebben az értelemben 2015. október 1-jei Trijber és Harmsen ítélet, C-340/14 és C-341/14, EU:C:2015:641, 51. pont).

36 Ily módon, a 2006/123 irányelv (33) preambulumbekezdésének megfelelően elsősorban ezen irányelv hatálya alá tartoznak az autókölcsönzési szolgáltatások, az utazási irodák és a fogyasztói szolgáltatások a turizmus területén, az idegenvezetőket is beleértve.

37 Egyébiránt, a szolgáltatási irányelv végrehajtásáról szóló kézikönyv 2.1.2 pontjából az következik, hogy a 2006/123 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének d) pontjában foglalt kivétel nem terjeszthető ki – többek között – az autósiskolákra.

38 Márpedig, amint azt a főtanácsnok is megjegyezte indítványának 34. pontjában, az ilyen autósiskolákhoz nagyon hasonló módon a vezetői engedély pontjainak visszaszerzésére irányuló közlekedési érzékenyítő és újraképző tanfolyamok fő célja, hogy a résztvevőket megtanítsák biztonságosan és felelősségteljesen vezetni, nem pedig az, hogy szállítsák őket.

39 Nem vitatott, hogy – amint azt többek között a holland kormány is kiemelte – a Bíróság már megállapította, hogy a 2006/123 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének d) pontjában foglalt kivétel hatálya alá tartoznak a műszaki vizsgaállomások tevékenységei (2015. október 15-i Grupo Itevelesa és társai ítélet, C-168/14, EU:C:2015:685, 54. pont).

40 E tevékenységek azonban a szállítás mint főtevékenység gyakorlásának előzetes és elengedhetetlen feltételét képezik. Mindazonáltal e tevékenységektől eltérően, amelyeket közvetlenül egy járművel mint szállítóeszközzel végeznek, a vezetői engedély megszerzését vagy megtartását szabályozó jogszabályok határozzák meg azokat a feltételeket, amelyek mellett valamely személy bizonyos típusú szállítóeszközt vezethet, és így e szabályok önmagukban véve inkább a személyhez, mint magához a járműhöz kapcsolódnak.

41 Azt a következtetést kell tehát levonni, hogy a vezetői engedély pontjainak visszaszerzésére irányuló közlekedési érzékenyítő és újraképző tanfolyamok nem tartozhatnak a 2006/123 irányelv 2. cikke (2) bekezdésének d) pontjában foglalt kivétel hatálya alá.

42 Másodsorban azt kell megvizsgálni, hogy egy másik uniós jogi eszköz, mint a 2014/23 irányelv, amelynek alkalmazhatósága az alapeljárás felei között a tárgyaláson vita tárgyát képezte, hatással van-e a 2006/123 irányelv alkalmazhatóságára az alapügyben szóban forgóhoz hasonló körülmények között.

43 A 2006/123 irányelv 9. cikkének (3) bekezdése értelmében ugyanis ezen irányelv 9–13. cikke nem alkalmazható az engedélyezési rendszerek olyan elemeire, amelyeket közvetlenül vagy közvetetten más uniós eszközök szabályoznak, mint például a 2014/23 irányelv.

44 Márpedig ez utóbbi irányelv akkor alkalmazható, ha több együttes feltétel is teljesül.

45 Először is, a 2014/23 irányelv tárgyi hatályát illetően, az érintett szolgáltatásnak ezen irányelv 1. cikkének (1) bekezdése értelmében koncesszió, azaz „szolgáltatási koncesszió” formáját kell magára öltenie, amelyet ezen irányelv 5. cikke 1. pontjának b) alpontja úgy határoz meg, hogy az „írásbeli visszterhes szerződés, amelynek keretében egy vagy több ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő egy vagy több gazdasági szereplőt megbíz bizonyos […] szolgáltatások nyújtásával és kezelésével, amelynek esetében a megbízásért járó ellenszolgáltatás vagy kizárólag a szerződés tárgyát képező szolgáltatás hasznosítási joga, vagy ez a jog pénzbeli ellenszolgáltatással kiegészülve”.

46 A jelen ügyben a Bíróság rendelkezésére álló iratokból az tűnik ki, hogy a vezetői engedély pontjainak visszaszerzésére irányuló közlekedési érzékenyítő és újraképző tanfolyamokat közszolgáltatási koncesszió keretében kell tartani, amely egy meghatározott földrajzi zónát érint, és amely egy egyedi szolgáltatásnak ebben a zónában történő nyújtására vonatkozik. Egy ilyen koncesszió egyébiránt az érintett tanfolyamok tartásának jogát az ajánlatkérőről az egyes koncessziós jogosultakra történő átruházására irányul. Meg kell tehát állapítani, hogy az alapügyben szóban forgó közszolgáltatási koncessziók a 2014/23 irányelv hatálya alá tartoznak.

47 Ezt követően, a 2014/23 irányelv időbeli hatályát illetően ezen irányelv 54. cikkének második bekezdéséből az következik, hogy az érintett koncessziót 2014. április 17-e után kellett meghirdetni vagy odaítélni.

48 Márpedig meg kell állapítani, hogy a CNAE és a spanyol kormány arra hivatkozik, hogy az alapügyben szóban forgó koncessziókra 2016. április 18-a előtt nyújtottak be ajánlatot, amely időpont a 2014/23 irányelv 51. cikke (1) bekezdésének megfelelően az irányelv nemzeti jogba való átültetésére nyitva álló határidő lejártának időpontja volt. Ezt az ajánlatot tehát egy olyan időpontban nyújtották be, amikor a korábban alkalmazandó nemzeti jogi szabályozás még hatályban volt, és amikor ezt az irányelvet nem ültették át e jogba.

49 E tekintetben a Bíróság egy olyan ügyben, amelyben az ajánlatot a releváns irányelv átültetésére előírt határidő lejárta előtt, és azt megelőzően zárták ki a közbeszerzési eljárásból, hogy azt a nemzeti jogba átültették volna, kimondta, hogy ezen irányelv alkalmazása ellentétes lenne a jogbiztonság elvével, tekintettel arra, hogy azt a határozatot, amellyel szemben az uniós jog megsértésére hivatkoztak, ezen időpont előtt hozták (2009. október 15-i Hochtief és Linde-Kca-Dresden ítélet, C-138/08, EU:C:2009:627, 28. és 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

50 E körülményekre figyelemmel – a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálatok fenntartása mellett – úgy tűnik, hogy a 2014/23 irányelv *ratione temporis* nem alkalmazható az alapeljárásra, mivel az alapügyben szóban forgó koncessziók vonatkozásában az ezen irányelv átültetésére nyitva álló határidő lejárta előtt nyújtottak be ajánlatot, amikor ez utóbbit még nem öltették át a spanyol jogba.

51 Végül meg kell állapítani, hogy még azt feltételezve is, hogy a 2014/23 irányelv *ratione temporis* alkalmazható az alapügyre, ehhez az is szükséges, hogy az érintett koncessziós szerződés értéke ezen irányelv 8. cikke (1) bekezdésének megfelelően 5 186 000 euró vagy annál magasabb legyen.

52 Bár végső soron a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy e feltétel teljesül-e a jelen ügyben, meg kell jegyezni, hogy a CNAE, a spanyol kormány és az Európai Bizottság által a tárgyaláson szolgáltatott információk alapján úgy tűnik, hogy az alapügyben szóban forgó szerződés értéke alacsonyabb ennél az összegnél.

53 Következésképpen abból az előfeltevésből kell kiindulni, hogy a 2014/23 irányelv nem alkalmazható az alapügy tényállására. Ebből következik, hogy a 2006/123 irányelv III. fejezete akkor is alkalmazható, ha – amint a jelen ügyben is – egy tisztán belső helyzetről van szó, vagyis egy olyan helyzetről, amelynek valamennyi releváns eleme egyetlen tagállamra korlátozódik (lásd ebben az értelemben: 2020. szeptember 22-i Cali Apartments ítélet, C-724/18 és C-727/18, EU:C:2020:743, 55. és 56. pont).

54 Harmadsorban tehát azt kell megvizsgálni, hogy összeegyeztethető-e a 2006/123 irányelv 15. cikkével az olyan nemzeti szabályozás, amely szerint a vezetői engedély pontjainak visszaszerzésére irányuló közlekedési érzékenyítő és újraképző tanfolyamokat közszolgáltatási koncesszió formájában kell odaítélni.

55 E cikk, amely az irányelv III. fejezetében található, valamely tagállamok jogrendszere által előírt és a tagállam által értékelendő követelményekre vonatkozik. Azt kell tehát először meghatározni, hogy egy ilyen szabályozás az említett cikkben előírt „követelmények” valamelyik kategóriájába tartozik-e.

56 A jelen ügyben az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből az tűnik ki, hogy az alapügyben szóban forgó szabályozás értelmében csak egy koncessziós jogosult számára engedélyezett, hogy a vezetői engedély pontjainak visszaszerzésére irányuló közlekedési érzékenyítő és újraképző tanfolyamokat tartson – Katalónia és a Baszkföld kivételével – az érintett ország egész területét lefedő, előzetesen meghatározott öt földrajzi zóna mindegyikében. Az érintett szerződés odaítélését követően a koncessziós jogosult kizárólagos ellenőrzést gyakorol azon zóna tekintetében, amelynek vonatkozásában közszolgáltatási koncesszió jogosultja, mivel semmilyen más szolgáltató nem nyújthat ilyen szolgáltatásokat az adott zónában.

57 Márpedig a 2006/123 irányelv 15. cikkének (1) bekezdéséből és e cikk (2) bekezdésének a) pontjából az következik, hogy a valamely tevékenység gyakorlására vonatkozó mennyiségi vagy területi korlátozások az ezen irányelv értelmében vett követelményeknek minősülnek, amennyiben azok különösen az engedéllyel rendelkező gazdasági szereplőknek egy adott tagállamban meghatározandó száma korlátozását írják elő, vagy a szolgáltatók közötti legkisebb földrajzi távolság tiszteletben tartására irányuló korlátozást írnak elő.

58 Az érintett nemzeti szabályozásnak a jelen ítélet 56. pontjában történő ismertetésére figyelemmel meg kell állapítani, hogy e szabályozás 2006/123 irányelv 15. cikke (2) bekezdésének a) pontja értelmében vett mennyiségi és területi korlátozást is megvalósítja.

59 A letelepedés szabadságának ilyen korlátozása csak akkor megengedett, ha az összeegyeztethető az ezen irányelv 15. cikkének (3) bekezdésében foglalt feltételekkel. E korlátozásnak hátrányos megkülönböztetéstől mentesnek, szükségesnek és arányosnak kell lennie.

60 Ami először is a 2006/123 irányelv 15. cikke (3) bekezdésének a) pontjában foglalt, a „hátrányos megkülönböztetés tilalmára” vonatkozó feltétel tiszteletben tartását illeti, az észrevételeket előterjesztő valamennyi félhez hasonlóan elegendő azt megjegyezni, hogy az érintett nemzeti szabályozás hátrányos megkülönböztetés nélkül alkalmazandó minden olyan szolgáltatóra, amely az alapügyben szóban forgó szolgáltatást kívánja nyújtani.

61 Másodsorban, ami azt a kérdést illeti, hogy ezen intézkedést igazolja-e a 2006/123 irányelv 15. cikke (3) bekezdésének b) pontja értelmében vett közérdeken alapuló kényszerítő indok, az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy ezen intézkedés célja a közúti közlekedés biztonságának javítása azáltal, hogy megkönnyíti a vezetői engedélyük pontjait elveszített járművezetők számára a képzési központokhoz való hozzáférést. Ebben az esetben a 2006/123 irányelv (40) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezett 4. cikke 8. pontjának, illetve a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően közérdeken alapuló kényszerítő indokról van szó, amely igazolhatja a letelepedés szabadságának korlátozását (lásd ebben az értelemben: 2015. október 15-i Grupo Itevelesa és társai ítélet, C-168/14, EU:C:2015:685, 74. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

62 Harmadsorban, azon kérdést illetően, hogy egy ilyen intézkedés arányos-e a 2006/123 irányelv 15. cikke (3) bekezdésének c) pontja értelmében vett általános érdekű céllal, meg kell állapítani, hogy egy általános érdekű célkitűzést követő és a letelepedés szabadságát korlátozó nemzeti intézkedés kizárólag azzal a feltétellel fogadható el, hogy alkalmas e célkitűzés megvalósításának biztosítására, és nem haladja meg az elérni kívánt cél megvalósításához szükséges mértéket (lásd analógia útján: 2015. október 1-jei Trijber és Harmsen ítélet, C-340/14 és C-341/14, EU:C:2015:641, 70. pont).

63 Végső soron az alapeljárásban szereplő tényállás értékelésére egyedül hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróság feladata annak meghatározása, hogy egy intézkedés vonatkozásában teljesül-e ezen két követelmény. Mindazonáltal a Bíróság az alapeljárás iratai, valamint az elé terjesztett írásbeli és szóbeli észrevételek alapján útmutatást adhat e bíróságnak a döntéshez (lásd ebben az értelemben: 2015. október 1-jei Trijber és Harmsen ítélet, C-340/14 és C-341/14, EU:C:2015:641, 71. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

64 Ami egyfelől az intézkedésnek a közúti közlekedés biztonsága javítására irányuló célkitűzés elérésére való alkalmasságát illeti, a Bíróság rendelkezésére bocsátott adatokból kitűnik, hogy az alapügyben szóban forgó intézkedés annak biztosítására irányul, hogy legalább egy, az érintett tevékenység gyakorlásával megbízott gazdasági szereplő legyen a releváns terület egészét lefedő öt zóna mindegyikében.

65 Egy ilyen intézkedés láthatóan olyan jellegű, hogy alkalmas a kitűzött cél elérésére, mivel arra irányul, hogy a releváns terület egészén biztosítsa a járművezetők hozzáférését a képzési központokhoz, a földrajzilag elszigetelt vagy kevésbé vonzó területeket is beleértve (lásd analógia útján, 2009. március 10-i Hartlauer ítélet, C-169/07, EU:C:2009:141, 51. és 52. pont; 2010. június 1-jei Blanco Pérez és Chao Gómez ítélet, C-570/07 és C-571/07, EU:C:2010:300, 70. pont).

66 Másfelől, azon kérdést illetően, hogy az alapügyben szóban forgó intézkedés meghaladja-e az elérni kívánt cél megvalósításához szükséges mértéket, meg kell állapítani, hogy ez az intézkedés a letelepedés szabadsága jelentős korlátozásának minősül, mivel az érintett terület öt nagy zónára történő felosztását írja elő, amelyekben csak egyetlen szolgáltató jogosult az érintett szolgáltatás nyújtására.

67 Márpedig, amint azt a főtanácsnok is megjegyezte indítványának 84–86. pontjában, úgy tűnik, hogy léteznek az említett intézkedésnél kevésbé korlátozó olyan intézkedések, amelyek lehetővé teszik a kitűzött cél elérését. Ezenfelül, amint az a kérdést előterjesztő bíróság előtt kifejtésre került, nem kizárt az sem, hogy e célkitűzés közigazgatási engedélyezési rendszerrel is elérhető, egy koncesszió formájában nyújtandó közszolgáltatás helyett.

68 Negyedsorban, nem zárható ki, hogy a kérdést előterjesztő bíróság a vizsgálata végén úgy ítéli meg, hogy a vezetői engedély pontjainak visszaszerzésére irányuló közlekedési érzékenyítő és újraképző tanfolyamok tartása általános gazdasági érdekű szolgáltatáshoz kapcsolódó feladatnak minősül. Ez a helyzet áll fenn a 2006/123 irányelv (70) preambulumbekezdése értelmében, ha az alapügyben szóban forgó szolgáltatást az érintett tagállam által a szolgáltatóra bízott különleges közszolgáltatási feladat alapján nyújtják.

69 Ebben az esetben e szolgáltatás ezen irányelv 15. cikke (4) bekezdésének hatálya alá tartozik. Következésképpen az alapügyben szóban forgó intézkedésnek az uniós joggal való összeegyeztethetőségét az e rendelkezésben szereplő különös szabály alapján kell értékelni.

70 E különös szabály előírja, hogy a 2006/123 irányelv 15. cikkének (1)–(3) bekezdésében foglalt szabályok az általános gazdasági érdekű szolgáltatások területén hozott nemzeti jogszabályokra csak annyiban vonatkoznak, amennyiben e bekezdések alkalmazása jogilag vagy ténylegesen nem akadályozza az elvégzendő különleges feladat teljesítését.

71 A Bíróság e tekintetben megállapította, hogy ezen irányelv 15. cikkének (4) bekezdésével nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely területi korlátozást ír elő, amennyiben e korlátozás egyrészt szükséges ahhoz, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtói megvalósítható feltételek mellett lássák el különleges feladataikat, másrészt pedig arányos e feladatok ellátásával (lásd ebben az értelemben: 2015. december 23-i Hiebler ítélet, C-293/14, EU:C:2015:843, 73. pont).

72 Márpedig, amint arra a főtanácsnok is rámutatott indítványának 100. pontjában, nem kizárt, hogy bizonyítható, hogy a releváns területnek a megállapított öt zónához képest nagyobb számú földrajzi zónára történő felosztása hozzájárulna az alapügyben szóban forgó szolgáltatások nyújtásának megkönnyítéséhez a kevésbé vonzó területeken. E körülményekre figyelemmel a területi felosztás, valamint az alapügyben szóban forgóhoz hasonló intézkedés által előírt mennyiségi korlát nem tűnik szükségesnek az érintett különleges feladat gazdaságilag megvalósítható feltételek közötti ellátásához.

73 Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy megvizsgálja és figyelembe vegye azon közszolgáltatási kötelezettségek pontos terjedelmét, amelyet adott esetben a vezetői engedély pontjainak visszaszerzésére irányuló közlekedési érzékenyítő és újraképző tanfolyamokra vonatkozó koncesszió jogosultjaival szemben írnak elő, illetve annak vizsgálata, hogy egy kevésbé korlátozó szabályozás megakadályozhatja-e az érintett közszolgáltatás kínálatát gazdaságilag megvalósítható feltételek között.

74 A fenti megfontolások összességére tekintettel az előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2006/123 irányelv 15. cikkét úgy kell értelmezni, hogy e rendelkezéssel ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely szerint a vezetői engedély pontjainak visszaszerzésére irányuló közlekedési érzékenyítő és újraképző tanfolyamokat közszolgáltatási koncesszió formájában kell odaítélni, amennyiben e szabályozás meghaladja a követett általános érdekű célkitűzés, nevezetesen a közúti biztonság javításának eléréséhez szükséges mértéket.

A költségekről

75 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (harmadik tanács) a következőképpen határozott:

A belső piaci szolgáltatásokról szóló, 2006. december 12-i 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 15. cikkét

a következőképpen kell értelmezni:

e rendelkezéssel ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely szerint a vezetői engedély pontjainak visszaszerzésére irányuló közlekedési érzékenyítő és újraképző tanfolyamokat közszolgáltatási koncesszió formájában kell odaítélni, amennyiben e szabályozás meghaladja a követett általános érdekű célkitűzés, nevezetesen a közúti biztonság javításának eléréséhez szükséges mértéket.

Aláírások