



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
NILS WAHL
esitatud 21. detsembril 2016¹

Kohtuasi C-253/16

Flibtravel International SA
Leonard Travel International SA
versus
AAL Renting SA
Haroune Tax SPRL
Saratax SCS
Ryad SCRI
Taxis Bachir & Cie SCS
ja teised

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Cour d'appel de Bruxelles (Brüsseli apellatsioonikohus, Belgia))

ELTL artikli 96 lõige 1 — Kohaldamisala — Siseriiklikud õigusaktid taksoteenuste osutamise tingimuste kohta — Autorenditeenused — Klientide kokkurehmitamise keeld — Keeld end ise klientidele välja pakkuda — Keeld pakkuda klientidele teatavaid istekohti — Sihtkoha ettemääramise keeld

1. Käesolev eelotsusetaotlus puudutab Euroopa Liidu toimimise lepingu sätet, mida võib nimetada vähem tuntuks. Selle eelotsusetaotluse tulemus oleneb ELTL artikli 96 lõike 1 kohaldamisalast. Nimetatud sätte keelab liikmesriikidel kehtestada seoses Euroopa Liidu piires osutatavate transporditeenustega hindu ja tingimusi, millega toetatakse või kaitstakse ühte või mitut ettevõtjat või tootmisharu, kui komisjon ei ole selleks luba andnud. Euroopa Kohus ei ole seni andnud eelotsusemenetluses suuniseid selle sätte tõlgendamiseks.

2. Arvestades ELTL artikli 96 lõike 1 suhtelist ebaselgust ja ebakindlust seoses selle sätte kohaldamisalaga, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtul tuvastada, kas seda sätet tuleb kohaldada siseriiklike õigusaktide suhtes, mis reguleerivad taksoteenuste osutamise tingimusi Pealinna Brüsseli piirkonnas.

3. Järgnevalt põhjendan, miks ei tule ELTL artikli 96 lõiget 1 kohaldada niisugustel asjaoludel nagu need, mis on põhjustanud käesoleva eelotsusetaotluse.

¹ — Algkeel: inglise.

I. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

4. ELTL VI jaotises „Transport“ artiklis 96 on sätestatud:

- „1. Liidu piires osutatavatele transporditeenustele liikmesriigi kehtestatud hinnad ja tingimused, mis sisaldavad toetus- või kaitseelementi ühe või mitme ettevõtja või tootmisharu huvides, keelatakse, välja arvatud juhul, kui komisjon on andnud selleks loa.
2. Omal algatusel või liikmesriigi avalduse põhjal vaatab komisjon läbi lõikes 1 märgitud hinnad ja tingimused, võttes eriti arvesse ühelt poolt sobiva regionaalse majanduspoliitika nõudeid, vähearenenud piirkondade vajadusi ja poliitilistest asjaoludest tugevasti mõjutatud piirkondade probleeme ning teiselt poolt selliste tariifide ja tingimuste mõju eri transpordiliikide omavahelisele konkurentsile.

[...]“

B. Siseriiklik õigus

5. 27. aprilli 1995. aasta taksoteenuste ja juhiga autorenditeenuste määrus (ordonnance relative aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur) sisaldab järgmisi sätteid:

„Artikkel 2. Käesolevas määruks kasutatakse järgmisi mõisteid:

1. „taksoteenused“: teenused, millega kaasneb tasuline reisijate vedu juhiga mootorsõidukis ja mis vastavad järgmistele tingimustele:

[...]

- c) kui sõidukit kasutatakse taksona, antakse [kliendi] käsutusse sõiduk, mitte teatavad istekohad selles, ja kui seda kasutatakse Pealinna Brüsseli piirkonna valitsuse loal ühistaksona, antakse [kliendi] käsutusse teatavad istekohad sõidukis, mitte sõiduk ise;

- d) sõidu sihtkoha määrab klient;

2. „juhiga autorenditeenused“: kõik tasulised sõidukis reisijate vedamise teenused, mis ei ole taksoteenused ja mille osutamiseks kasutatakse sõiduautosid või reisijate ja veoste veoks ette nähtud sõiduautosid või minibusse, välja arvatud erisisseseadega kiirabiautod;

[...]

Artikkel 3. Keegi ei tohi ilma [Pealinna Brüsseli piirkonna] valitsuse loata osutada ühe või mitme sõidukiga taksoteenuseid, mille puhul sõit algab avalikult teelt või mis tahes muust avalikule liiklusele suletud kohast Pealinna Brüsseli piirkonna territooriumil. [...]

[...]

Artikkel 16. Keegi ei tohi ilma [Pealinna Brüsseli piirkonna] valitsuse loata osutada Pealinna Brüsseli piirkonnas ühe või mitme sõidukiga juhiga autorenditeenuseid.

Ainult sellised teenuseosutajad, kellel on [Pealinna Brüsseli piirkonna] valitsuse välja antud luba, võivad osutada teenuseid, mille puhul kliendi sõit algab Pealinna Brüsseli piirkonna territooriumilt.“

6. Pealinna Brüsseli piirkonna valitsuse 29. märtsi 2007. aasta otsuses taksoteenuste ja juhiga autorenditeenuste kohta (arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur),² mida on muudetud 27. märtsi 2014. aasta otsusega,³ on sätestatud:

„Artikkel 31. Juhtidel on keelatud:

[...]

7. ise klientidele teenust välja pakkuda või lasta teistel isikutel enda eest klientidele teenust välja pakkuda;

[...]“

II. Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimused

7. Põhikohtuasja apellandid Flibtravel International SA ja Leonard Travel International SA on äriühingud, kes osutavad Belgias Brüsseli Gare du Midi raudteejaama ja Charleroi lennujaama vahel bussidega liiniveoteenust.

8. Väikebussi tüüpi taksod, mis sõidavad peamiselt Charleroi lennujaama, peatuvad Gare du Midi raudteejaama esise bussiparkla ees. Juhid astuvad jaamahoonest väljuvate ja busside poole liikuvate reisijate juurde ning pakuvad neile taksosõitu hinnaga 13 eurot inimese kohta. Mõnikord hoiavad juhid väikest kiletatud silti, mille ühel küljel on tekst „kiirsõit Charleroi lennujaama [13 eurot]“ koos fotodega, millel on väikebussi tüüpi takso ja lennuk, ning teisel küljel tekst „buss [17 eurot]“. Need taksod alustavad sõitu niipea, kui seitse või kaheksa reisijat on sõidukisse istunud.

9. Apellantide väitel rikub eespool kirjeldatud praktika taksoteenuste suhtes kohaldatavaid õigusakte. Nad taotlevad kohtumäärust, mis keelaks selle praktika jätkamise.

10. Esimeses kohtuastmes jäeti 11. veebruaril 2015 nende hagi rahuldamata põhjendusel, et etteheidetavad faktilised asjaolud ei ole piisavalt tõendatud.

11. Seejärel pöördusid apellandid 13. juulil 2015 kaebusega Cour d'appel de Bruxelles'i (apellatsioonikohus, Brüssel). Nimetatud kohus asus seisukohale, et faktilised asjaolud on tõendatud.

12. Eelotsusetaotluse esitanud kohus tuvastas, et etteheidetav tegevus kujutab endast kehtivate õigusaktide rikkumist ja seega näib hagi olevat põhjendatud. Ent kuna nimetatud kohus kahtleb nende õigusaktide kooskõlas liidu õigusega, otsustas ta menetluse peatada ja taotleda Euroopa Kohtult eelotsust järgmistes küsimustes:

„1. Kas ELTL artikli 96 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et seda saab kohaldada liikmesriigi poolt taksoteenuste osutajatele kehtestatud hindade ja tingimuste suhtes, kui:

a) asjaomased taksoveod väljuvad vaid erandjuhtudel riigi piirest,

2 — *Moniteur belge*, 3.5.2007, lk 23526.

3 — *Moniteur belge*, 17.4.2014, lk 33241.

- b) märkimisväärse osa asjaomaste taksode klientidest moodustavad Euroopa Liidu kodanikud või residendid, kes ei ole asjaomase liikmesriigi kodanikud ega residendid, ja
 - c) vaidlusalused taksoveod kohtuasja konkreetsetel asjaoludel on sageli reisija jaoks vaid üks etapp pikemast reisist, mille saabumiskoht või lähtekoht asub muus liidu riigis kui kõnealune liikmesriik?
2. Kas ELTL artikli 96 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et seda võib kohaldada muude teenuse osutamise tingimuste suhtes kui tariifitingimused ja asjaomasel transpordialal tegevusloa saamise tingimused, nagu käesoleval juhul taksoettevõtjatele kehtestatud keeld anda kliendi käsutusse teatud istekohad, selle asemel, et anda terve sõiduk, ja nendele ettevõtjatele kehtestatud keeld määrata klientidele pakutava sõidu sihtkoht ise kindlaks, mille tulemusel on nendel ettevõtjatel keelatud sama sihtkohaga kliente kokku rühmitada?
3. Kas ELTL artikli 96 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on – komisjoni loa puudumise korral – keelatud seda tüüpi meetmed, nagu on osutatud teises küsimuses ja
- a) mille üldeesmärk muude eesmärkide hulgas on kaitsta taksoettevõtjaid konkurentsi vastu, mida pakuvad juhiga autorenditeenuseid osutavad ettevõtjad, ja
 - b) mille spetsiifiline tagajärg käesoleva kohtuasja asjaoludel on kaitsta bussiettevõtjaid konkurentsi vastu, mida pakuvad taksoettevõtjad?
4. Kas ELTL artikli 96 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on keelatud –komisjoni loa puudumise korral – niisugune meede, mis keelab taksoettevõtjatel klientidele ise teenust välja pakkuda, kui selle meetme tõttu väheneb käesoleva kohtuasja asjaoludel taksoettevõtjate võime saada konkureeriva bussiteenuse kliente endale?“

13. Flibtravel International, Leonard Travel International, Saratax SCS ja AAL Renting SA, samuti komisjon on esitanud oma kirjalikud seisukohad. Vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 76 lõikele 2 kohtuistungit ei peetud.

III. Õiguslik analüüs

A. Sissejuhatus

14. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on saatnud Euroopa Kohtule mitu küsimust. Kuigi nendes küsimustes lähenetakse probleemile mõneti erinevatest aspektidest, on nende kõigi eesmärk teha kindlaks ELTL artikli 96 lõike 1 kohaldamisala. Nimelt on põhiküsimus järgmine: kas seda sätet tuleb kohaldada taksoteenuste osutamise tingimusi reguleerivate siseriiklike õigusaktide suhtes?

15. Kui arvestada ELTL artikli 96 lõike 1 sõnastust üksi, on eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahtlused seoses selle sätte reguleerimisalaga teataval määral mõistetavad. Ent kui võtta arvesse selle sätte laiemat (ajaloolist ja süstemaatilist) konteksti ja eesmärki, peaksid kahtlused küsimuses, kas ELTL artikkel 96 on kohaldatav sellises olukorras nagu käesolevas asjas, kiiresti hajuma.

16. Nagu eespool mainitud, on mitte ainult komisjon, vaid ka Euroopa Kohus oma praktikas ELTL artiklit 96 väga harva käsitlenud. Seetõttu on vaja asetada selle sätte tõlgendus sätte laiemasse süstemaatilisse konteksti, pidades meeles ka ajaloolisi olusid ja liidu asutajate arutelu selle sätte üle.

B. ELTL artikli 96 lõike 1 kohaldamisala

1. Ajalooline säte

17. ELTL artikkel 96 on alates Euroopa lõimumise algusest jäänud suuresti samaks. Selle lõige 1 käsitleb liidu piires osutatavate transporditeenuste hindu ja tingimusi, mis sisaldavad toetus- või kaitseelementi ühe või mitme ettevõtja või tootmisharu huvides. Arvestades ELTL artikli 96, eriti aga selle lõike 1 juuri, mis ulatuvad lausa ESTÜ asutamislepingusse, tuleb see säte asetada tema ajaloolisse konteksti.

18. Sellest ajaloolisest kontekstist nähtub ühest küljest see, miks tuleb ELTL artiklis 96 viidatud transporditeenuseid käsitada kui viidet kaupade (ja mitte inimeste) veole, ning teisest küljest see, miks on siinkohal käsitletavateks hindadeks ja tingimusteks üksnes need liikmesriikide kehtestatud tariifid ja tingimused, mis võivad mõjutada kaubaveo finantstingimusi.

19. EMÜ artikli 80 – nüüdse ELTL artikli 96 – ettevalmistavate materjalide kohaselt on selle sätte eesmärk tagada, et hindade ja tingimustega, mida liikmesriigid transporditeenuste suhtes kehtestavad, ei kaasne tollimaksudega samaväärset mõju ega diskrimineerimist või subsidiume seoses transporditavate kaupadega.⁴ Juba ainuüksi selle põhjal näib mulle selge, et ELTL artikli 96 lõike 1 eesmärk on kaitsta kaupade vaba liikumist, mitte veoettevõtjate konkurentsiolukorda kui sellist. Lihtsalt väljendudes keelab see säte teatavate konkreetsete kaupade suhtes riiklikud meetmed, eeskätt transpordi eritariifid, millega kaasneb majanduslik eelis konkreetsete ettevõtjate või tootmisharude jaoks.

20. ELTL artikli 96 lõige 2 osutab samale järeldusele. Selles sättes on loetletud ELTL artikli 96 esimeses lõigus keelatud meetmete võimalikud põhjendused (vähearenenud piirkondade vajadused ja poliitilistest asjaoludest tugevasti mõjutatud piirkondade probleemid). Keskendumine vajadusele aidata rahalistesse või poliitilistesse raskustesse sattunud piirkondi kinnitab minu arvates seda, et kõnealune säte ei reguleeri transporditeenuste osutamist. Vaevalt saab piirkondlikke lahknevusi või poliitilistest asjaoludest tulenevaid probleeme lahendada sellega, et teatavaid transporditeenuste osutajaid koheldakse soodsamalt kui teisi. Õigupoolest, nagu nähtub nendest vähestest otsustest, mida komisjon on selles valdkonnas teinud,⁵ käsitleb ELTL artikli 96 lõige 2 seda, kuidas liikmesriigid kasutavad soodushindu ja -tingimusi, mis on kasulikud mõjualustest piirkondadest pärit toodetele.⁶

21. Nagu eespool on juba selgunud, ei ole ELTL artikli 96 eesmärk kaitsta transporditeenuste, ammugi mitte kohalike taksoteenuste vaba osutamist. Õieti võib küsida, millist funktsiooni võiks ELTL artikkel 96 tänapäeva Euroopas üldse veel täita.⁷ Varasematel Euroopa lõimumise aegadel oli sellel sätel kindlasti oma ülesanne.⁸ Põhjus oli diskrimineerivates tariifides, mida liikmesriigid mõnikord proteksionistlikel eesmärkidel transpordi valdkonnas rakendasid.

4 — Comité Intergouvernemental créé par la Conférence de Messine, Rapport des Chefs de Délégation aux Ministres des Affaires Étrangères, 21.4.1956, Mae 120 F/56 (Corrigé), (välisministrite juurde saadetud delegatsiooni juhtide ettekanne ehk nn Spaaki raport), lk 67–69. Selles ettekandes on muu hulgas selgitatud, et teatavaid kaupu toetavaid tariife tuleb kohelda samamoodi nagu subsidiume.

5 — Komisjoni 16. veebruari 1962. aasta otsus, millega antakse luba Itaalia riigiraudtee eritariifiks nr 201 (EÜT 1962, 38, lk 1229–1232); komisjoni 26. veebruari 1964. aasta otsus 64/160/EMÜ, millega antakse luba säilitada Société nationale des chemins de fer français' (SNCF) „Conditions générales d'application des tarifs pour le transport des marchandises“ (CGATM) lisa B ter (EÜT 1964, 102, lk 20); komisjoni 11. oktoobri 1979. aasta otsus 79/873/EMÜ, millega antakse luba Itaalia riigiraudtee eritariifiks nr 201 (EÜT 1979, L 269, lk 29); komisjoni 11. oktoobri 1979. aasta otsus 79/874/EMÜ, millega antakse luba eritariifimeetmeteks teatavate kaupade raudtee- ja maanteevedudel Prantsusmaal (EÜT 1979, L 269, lk 31); ja komisjoni 18. septembri 1991. aasta otsus 91/523/EMÜ, millega keelatakse toetavad tariifid, mida Itaalia raudtee rakendas lahtiste maakide ning Sitsiilia ja Sardiinia valmistanud ja töödeldud toodete veo suhtes (EÜT 1991, L 283, lk 20).

6 — Vt samuti kohtumäärus, 18.6.2012, Transports Schiocchet – Excursions vs. nõukogu ja komisjon (T-203/11, ei avaldata, EU:T:2012:308, punktid 39 ja 40).

7 — On isegi välja pakutud, et arvestades siseturu arengut, mis järgnes ühtse Euroopa akti jõustumisele 1986. aastal, on ELTL artikkel 96 mõttetu säte, vt Grard, L. „Article 76 CE“ – Pingel, I. (toim), *Commentaire article par article des traits UE et CE*, 2. trükk, Dalloz, Pariis, 2010, lk 675–677, vt lk 677.

8 — Kohtuotsused, 10.5.1960, Saksamaa vs. Ülemamet (19/58, EU:C:1960:19, lk 234); 10.5.1960, Compagnie des hauts fourneaux ja fonderies de Givros jt vs. Ülemamet (27/58–29/58, EU:C:1960:20, lk 252); ja 9.7.1969, Itaalia vs. komisjon (1/69, EU:C:1969:34, punkt 4).

22. Seisukohta, et nimetatud aluslepingu säte ei reguleeri taksoteenuste osutamise eeskirju, kinnitab ka ELTL artikli 96 lõike 1 laiem süstemaatiline kontekst.

2. Süstemaatilised kaalutlused

23. Kõigepealt väärrib tähelepanu, et nii ELTL artikkel 95 kui ka artikkel 97 käsitlevad veoettevõtja käitumist tema klientide suhtes (diskrimineerimine ja käitumine, millel on tollimaksudega samaväärne mõju). Niisuguses seadusandlikus kontekstis näib ebaloogiline väita, et ELTL artikkel 96 käsitleb hoopis teist küsimust, nimelt teenuste osutamise vabadust transpordi valdkonnas.

24. Kõige veenvam argument selle seisukoha kinnituseks leidub aga ühes teises aluslepingu sättes.

25. Kõige olulisem on see, et ELTL artikli 96 lõike 1 kohaldamine taksoteenuste osutamist reguleerivatele siseriiklikele õigusaktidele eristuks teravalt ELTL artikli 58 sõnasõnalisest sisust. Nimetatud sättes on transporditeenused teenuste vaba osutamist reguleerivate normide kohaldamisalast sõnaselgelt välja arvatud.⁹ See tähendab, et teenuste vaba osutamine seoses transpordiga pannakse paika ühise transpordipoliitika kaudu vastavalt ELTL artiklile 91.¹⁰ Siiski ei ole niisuguseid meetmeid seni võetud.

26. Kui seda arvesse võttes nõustuda, et ELTL artikli 96 lõike 1 kohaldamisala hõlmab mitte ainult toetavaid tariife ja transporditavate kaupadega seotud tingimusi, vaid ka liikmesriikide eeskirju taksoteenuste osutamise tingimuste kohta, kaasneks sellega kohtulike vahendite abil niisuguse kontrollimehhanismi väljakujundamine, mis ei erineks ELTL artikliga 56 ettenähtust. See oleks ebasoovitav suuresti seetõttu, et ELTL artikliga 58 on transporditeenused ELTL artikli 56 kohaldamisalast sõnaselgelt välja arvatud, aga ka seetõttu, et liidu seadusandja ei ole praeguseni vastu võtnud teisele õiguse akte taksoteenuste osutamise liberaliseerimiseks ühise transpordipoliitika raames.

27. Tegelikult ei taga ELTL artikli 96 lõige 1 teenuste vaba osutamist transpordi valdkonnas, vaid, nagu selgitatud, käsitleb riiklike meetmeid, mis on ühele või mitmele konkreetsele ettevõtjale või tootmisharule antava riigiabi sarnased. Põhjus on selles, et riigi ametiasutuste reguleeriv tegevus teatavatele kaupadele soodsate hindade ja tingimuste tagamisel võib avaldada samalaadset mõju nagu riigiabi. Selles mõttes on artikkel 96 transpordihindu ja -tingimusi käsitlev erinorm võrreldes ELTL artiklis 107 sätestatud üldise riigiabi keeluga. Ent erinevalt ELTL artiklist 107 ei nõua artikli 96 lõige 1, et kontrollitavad meetmed hõlmaksid riigi ressursside kasutamist. Igal juhul peavad toetavad tariifid ja tingimused saama komisjoni heakskiidu, nagu muudki liiki riigiabi.¹¹

28. Selle põhjal järeldan, et ELTL artikli 96 lõiget 1 ei tule kohaldada niisugustele liikmesriigis taksoteenuse osutajate suhtes kehtestavatele tingimustele nagu need, mis on põhikohtuasjas vaidluse all.

IV. Ettepanek

29. Esitatud argumentidest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Cour d'appel de Bruxelles'i (Brüsseli apellatsioonikohus, Belgia) küsimustele järgmiselt: ELTL artikli 96 lõiget 1 ei tule kohaldada niisugustele liikmesriigis taksoteenuse osutajate suhtes kehtestavatele tingimustele nagu need, mis on põhikohtuasjas vaidluse all.

9 — Kohtuotsus, 1.10.2015, Trijber ja Harmsen (C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:641, punkt 47). Vt samuti kohtujuristi ettepanek, Szpunar, liidetud kohtuasjad Trijber ja Harmsen (C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:505, punkt 27).

10 — Kohtuotsused, 7.11.1991, Pinaud Wieger (C-17/90, EU:C:1991:416, punkt 7) ja 22.12.2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, punkt 30).

11 — Vt näiteid 5. joonealuses märkuses.