Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
NILS WAHL
esitatud 24. septembril 2014[1]

Kohtuasi C-518/13

The Queen, on the application of Eventech Ltd
versus
The Parking Adjudicator

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Court of Appeal (England and Wales) (Ühendkuningriik))

Riigiabi — Mõiste „abi" ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses — Avaliku taristu kasutamise eeskirjad — Taksodele, kuid mitte eraüürisõidukitele antud luba kasutada Suur-Londoni piirkonnas bussiradasid — Riigi ressursside üleminek — Valikulisus — Liikmesriikidevahelise kaubanduse kahjustamine

1. Court of Appeal (England and Wales) on palunud Euroopa Kohtul selgitada, kas vaidlustatud Londoni bussiradade kasutamise kord (edaspidi „bussiradade kord"), mille on vastu võtnud Transport for London (edaspidi „TfL"), on hõlmatud mõistega „abi" ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses. Nimetatud korra kohaselt võivad avalikel teedel ühistranspordi bussidele reserveeritud radasid kasutada nn mustad taksod (s.o Londoni taksod), kuid mitte eraüürisõidukid (edaspidi „eraüürisõidukid").

2. Käesolev vaidlus järgneb viimase paari aastakümne jooksul saavutatud tehnoloogilistele edusammudele. Muu hulgas satelliitnavigatsioonisüsteemide ja nutitelefonide kasutuseletulek ja transpordi tellimist hõlbustavad konkreetsed rakendused on muutnud klientide käitumist, hägustades eristuspiire taksode ja eraüürisõidukite vahel. Selle tulemusel konkureerivad taksod ja eraüürisõidukid kogu Euroopas omavahel raevukalt ning London ei ole ainus linn, kus on tekkinud konflikte.[2]

3. Tegelikult ei arva ma, et niisugused meetmed nagu bussiradade kord kuuluvad üldiselt riigiabinormide kohaldamisalasse, kui on tagatud sarnaste ettevõtjate võrdne kohtlemine.

I. **Siseriiklik õiguslik raamistik**

A. *Mustad taksod ja eraüürisõidukid*

4. Londonis osutavad taksoteenust mustad taksod ja eraüürisõidukid. Mõlemat liiki teenuste suhtes annab litsentse TfL järelevalve all olev asutus. Neid litsentse antakse aga eri õigusnormide alusel ja eri tingimustel.

1 — Algkeel: inglise.

2 — Vt muu hulgas Prantsusmaa Autorité de la concurrence'i (konkurentsiamet) 16. detsembri 2013. aasta arvamus nr 13-A-23, mis käsitleb juhiga eraüürisõidukite tellimise dekreedi eelnõu; Prantsusmaa Conseil d'État' 5. veebruari 2014. aasta esialgse õiguskaitse rakendamise määrus kohtuasjades nr 374524 ja 374554: SAS Allocab jt; ning Belgia Tribunal de Commerce de Bruxelles'i 31. märtsi 2014. aasta otsus kohtuasjas A/14/01645: Taxi Radio Bruxellois ja Landgericht Frankfurti 16. septembri 2014. aasta otsus kohtuasjas 03 0 329/14: Taxi Deutschland.

5. Musti taksosid litsentsitakse vastavalt käskkirjale London Cab Order 1934. See käskkiri kehtestati seaduse Metropolitan Public Carriage Act 1869 (edaspidi „1869. aasta seadus") §-s 6 sätestatud volitusnormi alusel; seaduse § 8 lõikes 2 on ette nähtud, et „ükski üürisõiduk ei tohi Londonis *üürimise eesmärgil liigelda*" (kohtujuristi kursiiv), kui selle juhil ei ole litsentsi, mille annab TfL 1869. aasta seaduse § 8 alusel. Selle tulemusel tohivad ainult mustad taksod võtta tänavalt peale reisijaid, kes ei ole taksot tellinud.

6. Eraüürisõidukeid litsentsitakse eraldi vastavalt seadusele Private Hire Vehicles (London) Act 1998. Need taksod ei tohi Londonis „üürimise eesmärgil liigelda", kuid võivad võtta peale reisijaid, kes on nende teenuse tellinud.

B. *Liikluse reguleerimise volitused ja bussiradade kord*

7. Seaduse Road Traffic Regulation Act 1984 (edaspidi „1984. aasta seadus") §-s 121A on määratud TfL liikluskorraldusasutuseks teatavate Suur-Londoni piirkonna teede osas, mida nimetatakse „GLA teedeks",[3] peaaegu kõikide teiste Londoni ja Suur-Londoni piirkonna teede eest aga vastutavad asjaomased Londoni linnaosad.

8. Teatava tee eest vastutava liikluskorraldusasutuse pädevus ette näha, et liiklus teataval teel (või tee osal) piirdub teatavat tüüpi sõidukitega, tuleneb 1984. aasta seaduse (muudetud redaktsiooni) §-st 6. Oma pädevust § 6 alusel teostades on TfL määranud arvukatel GLA teedel bussirajad. Sellega seoses on ta kehtestanud bussiradade korra.

9. Enamik Londoni linnaosi on kehtestanud TfL omaga sarnase bussiradade korra. Muu hulgas on see nii Southampton Row' bussiraja puhul, mida haldab Londoni Camdeni linnaosa (edaspidi „Camden"). Siiski tohivad eraüürisõidukid sõita bussiradadele selleks, et reisijaid peale võtta või välja lasta.

C. *Rakendamine*

10. Seaduse London Local Authorities Act 1996 § 4 kohaselt võivad liikluskorraldusasutused anda välja trahviteateid (edaspidi „trahviteated") seoses 1984. aasta seaduse § 6 alusel antud käskkirjade rikkumisega.

11. 1984. aasta seaduse § 6 alusel antud käskkirjade täitmist võib kontrollida ka politsei, kuna 1984. aasta seaduse § 8 lõikes 1 on sätestatud, et § 6 alusel antud käskkirjaga vastuolus tegutsemine või selle täitmata jätmine on kuritegu. Praktikas lahendatakse enamik selliste käsikirjade rikkumisi siiski nii, et liikluskorraldusasutused annavad välja trahviteateid.

II. **Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimused**

12. Eventech Ltd (edaspidi „Eventech") on Suur-Londoni piirkonnas eraüürisõidukeid käigus hoidva aktsiaseltsi Addison Lee plc (edaspidi „Addison Lee") sidusühing. Eventech on kõikide Addison Lee eraüürisõidukite registreeritud valdaja ja Addison Lee üürib neid sõidukeid lepingu alusel autojuhtidele, kes on füüsilisest isikust ettevõtjad.

3 — Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et GLA teede kogupikkus on 580 km ja need on üldiselt kõige olulisemad teed Suur-Londoni piirkonnas.

13. Kaks Addison Lee autojuhti sõitsid vastavalt 6. oktoobril 2010 ja 13. oktoobril 2010 oma eraüürisõidukitega Londoni kesklinnas Southampton Row' bussirajal. Seejärel esitas Camden Eventechile seoses nimetatud kahe Southampton Row' bussiraja kasutamise juhtumiga trahviteated. Eventech vaidlustas need trahviteated ja bussiradade korra õiguspärasuse, esitades kaebuse Parking Adjudicator'ile (edaspidi „parkimiskohtunik").

14. Parkimiskohtunik jättis selle kaebuse rahuldamata, mispeale Eventech apelleeris High Court of Justice'isse, väites, et bussiradade kord rikub kohaldatavaid teenuste osutamise vabaduse, asutamisvabaduse ja riigiabi norme. High Court of Justice jättis apellatsioonkaebuse 13. juuli 2012. aasta otsusega rahuldamata.

15. Eventech sai 7. detsembril 2012 loa High Court of Justice'i otsus edasi kaevata ning seda edasikaebust menetles seejärel Court of Appeal. Kaheldes, kuidas on õige tõlgendada ELTL artikli 107 lõiget 1, otsustas Court of Appeal menetluse peatada ja esitada järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas mustade taksode, kuid mitte [eraüürisõidukite] lubamine avalikul teel olevale bussirajale selle bussiraja käigusoleku kellaaegadel kujutab endast käesoleva juhtumi asjaoludel ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses „riigi ressursside" kasutamist?

2. a) Millisest asjakohasest eesmärgist lähtudes tuleb anda hinnang küsimuses, kas mustad taksod ja [eraüürisõidukid] on omavahel sarnases õiguslikus ja faktilises olukorras, selle kindlakstegemisel, kas mustade taksode, kuid mitte [eraüürisõidukite] lubamine avalikul teel olevale bussirajale selle bussiraja käigusoleku kellaaegadel on ELTL artikli 107 lõike 1 mõttes valikuline?

2. b) Kas juhul, kui saab tõendada, et teise küsimuse punkti a tähenduses asjakohane eesmärk on vähemalt osaliselt luua turvaline ja tõhus transpordisüsteem ja et on olemas turvalisuse ja/või tõhususega seotud kaalutlused, mis õigustavad mustade taksode lubamist bussiradadele ja mis ei ole samamoodi kohaldatavad [eraüürisõidukitele], saab öelda, et kõnealune meede ei ole ELTL artikli 107 lõike 1 mõttes valikuline?

2. c) Kas teise küsimuse punktile b vastates on vaja kaaluda, kas sellele õigustusele tuginev liikmesriik on lisaks tõendanud, et mustade taksode soodustamine võrreldes [eraüürisõidukitega] on proportsionaalne ega lähe vajalikust kaugemale?

3. Kas mustade taksode, kuid mitte [eraüürisõidukite] lubamine avalikul teel olevale bussirajale selle bussiraja käigusoleku kellaaegadel võib ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses kahjustada liikmesriikidevahelist kaubandust olukorras, kus kõnealune tee asub Londoni kesklinnas ja teiste liikmesriikide kodanikele ei tehta takistusi mustade taksode ega [eraüürisõidukite] omamisel ega juhtimisel?"

16. Kirjalikult on oma seisukohad esitanud Eventech, TfL, Poola valitsus, komisjon ja EFTA järelevalveamet (edaspidi „EJA"). Nende menetlusosaliste, v.a Poola valitsuse kohtukõned kuulati ära 3. juuli 2014. aasta kohtuistungil.

III. **Analüüs**

A. *Sissejuhatavad märkused*

17. Court of Appeal on esitanud Euroopa Kohtule kolm eelotsuse küsimust, mille kõigi eesmärk on saada tõlgendus teatavatele ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses mõiste „abi" elementidele. Esimene küsimus käsitleb „riigi ressursside" üleminekut. Teine küsimus puudutab eeskätt kolme eri aspekti hinnangu andmisel selle kohta, kas bussiradade kord soodustab „teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist", s.o kas see kord on valikuline. Lõpuks palutakse kolmandas küsimuses tõlgendada mõistet „liikmesriikidevahelise kaubanduse kahjustamine" („mõju liikmesriikidevahelisele *intra-State trade* kaubandusele").

18. On huvitav, et High Court of Justice'i menetluses olid vaidluse all riigiabi küsimused, mis käsitlesid 1) valikulisuse nõuet; 2) seda, kas bussiradade kord „moonutab või ähvardab moonutada konkurentsi", ja 3) seda, kas bussiradade kord võib mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust. Teisisõnu, ühest küljest olid pooled High Court of Justice'i menetluses nõus, et bussiradade korraga kaasneb riigi ressursside üleminek, nüüd aga on see asi vaidluse all Court of Appealis, olles esimese küsimuse keskmes.[4] Teisest küljest ei ole enam vaidluse all, et bussiradade kord võib moonutada konkurentsi. Kui need küsimused kõrvale jätta, ei ole kummaski kohtus vaidlustatud seda, et bussiradade kord tõesti annab mustadele taksodele eelise, ning nii ei ole eelotsusetaotluse esitanud kohus selle kohta küsimusi esitanud.

19. Kohaldatavatest siseriiklikest normidest tulenevalt on mustadel taksodel kohalike reisijaveoteenuste osutamise konkurentsis osaline seaduslik monopol. Nemad üksi võivad „üürimise eesmärgil liigelda", s.t seista taksopeatuses kliendiootel või tänaval kliendi märguande peale peatuda. Ent nii mustad taksod kui ka eraüürisõidukid võivad osutada oma teenuseid tellimisel. Selle kohta, mil määral tegutsevad mustad taksod tellimuste turul, näitas 2009. aastal tehtud uuring High Court of Justice'ile esitatud tõendite kohaselt, et 8% mustade taksode sõitudest olid tellitud.[5]

B. *Esimene küsimus: riigi ressursside üleminek*

20. Esimeses küsimuses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas bussiradade korrast tuleneb riigi ressursside üleminek. Seega tuleb Euroopa Kohtul selgitada, kas see, kui riik annab teatavale ettevõtjate rühmale võimaluse kasutada avalikku taristut ja enne sellist võimalust ei olnud, kujutab endast niisugust loovutamist.

21. Eventech väidab, et bussiradade kord põhjustab riigi ressursside ülemineku kolmel eri viisil, mis seisnevad nimelt: 1) riigivara kasutamise eelisvõimaluses, mille eest mustadelt taksodelt tasu ei nõuta; 2) mustade taksode vabastamises kohustusest maksta bussiradade kasutamise eest trahvi; ja 3) bussiradade hoolduseks tehtavate kulutuste kasvus, mis on põhjustatud mustade taksode liikluse lisandumisest nendele radadele.

22. Viimati nimetatud punkti osas märgin, et teede, sealhulgas igasuguste bussiradade hoolduseks tuleb kasutada avalikku raha. See, et harilikult bussidele reserveeritud rada võib mustade taksode sinna lubamise tõttu rohkem kuluda, seda ei muuda, sest sel juhul vajavad teised rajad vastavalt vähem hooldust. Niisiis ei näe ma, kuidas bussiradade kord võiks riigile selles suhtes lisakoormust tekitada.

4 — Kohtuistungil selgitati, et Court of Appeal otsustas riigiabi ressursside küsimuse üles tõsta omal algatusel ja palus pooltel esitada selles küsimuses seisukohad.

5 — Sellest teabest nähtub veel, et 52% mustade taksode reise algab sellest, et reisija peatab tänaval takso, ning 34% taksopeatusest. Seda, mis juhtub ülejäänud 6%-l kordadest, siiski ei avaldatud; vt High Court of Justice'i otsus [2012] EWHC 1903 (Admin) kohtuasjas Eventech Ltd *vs.* the Parking Adjudicator, punkt 9 ja punkti 50 alapunkt i.

23. Järgnevalt käsitlen ülejäänud kahte küsimust teineteise järel.

1. Bussiradade tasuta kasutamise võimalus

24. Bussiradade kord annab mustadele taksodele võimaluse vältida liiklust ja seega osutada sama ajavahemiku jooksul ilma lisakuludeta taksoteenuseid rohkematele tasu maksvatele reisijatele. Niisugusel loal on majanduslik väärtus.[6] Küsimus on seega selles, kas see kujutab endast riigi ressursside loovutamist või teisisõnu kas liikmesriigid on *riigiabinormide kohaselt* kohustatud nõudma avaliku taristu kasutamise eest tasu.

25. Kuigi Euroopa Kohtu praktika pakub mõningaid suuniseid, näib, et kaalumisel olevat küsimust ei ole varasemates kohtuasjades lahendatud.

26. Ühest küljest tundub, et kohtupraktikat, mille kohaselt võivad meetmed, mis küll ei hõlma formaalset riigi ressursside üleminekut, siiski põhjustada riigituludest loobumist,[7] ei saa üle kanda avaliku taristu kasutamise võimalusi puudutavatesse olukordadesse, sest see kohtupraktika suund on sisuliselt seotud soodusmaksustamisega.[8] Samamoodi ei saa kaalumisel olevale küsimusele kohaldada kohtupraktikat riigi tagatiste kohta, millega võib – kui garantiipreemiad kõrvale jätta – kaasneda riigile lisakoormus seoses niisugustest tagatistest hiljem tuleneda võiva riigi ressursside üleminekuga.[9]

27. Teisest küljest näib üks teine kohtupraktika suund toetavat arusaama, et turgu reguleeriv sekkumine, millega soodustatakse ühte rühma teise ees, kuid millega ei kaasne tegelikku ega võimalikku riigi raha väljamaksmist (ega riigi tuludest loobumist), ei hõlma tingimata riigi ressursside üleminekut.[10] Veel ühest samasugusest kohtupraktika suunast võib järeldada, et ka riigile lihtsalt seadusliku süsteemi tõttu tekkiv ja sellele süsteemile omane rahaline koormus ei kuulu mõiste „riigi ressursid” tähendussisusse.[11]

28. Siiski ei käsitle kumbki eelmises punktis mainitud kohtupraktika suund avaliku taristu kasutamise võimaluse küsimust.

29. Sellest lähtudes olen arvamusel, et – üldiselt – riigiabinormid ei kohusta liikmesriike nõudma sellise taristu kasutamise võimaluse eest tasu, vaid jätavad nende endi kaalutleda, kas anda see kasutamise võimalus tasuta või mitte.[12] Niisugune taristu kui avalikus omandis olev vara, mille eesmärk on hõlbustada lõppkasutajate jaoks transporti ja mobiilsust, eeldab oma olemuse poolest, et kehtestatakse eeskirjad selle kasutamise, sealhulgas selle kasutamise õiguse suhtes – kõige ilmsem on see seoses liikluse reguleerimise ja korra hoidmisega. See on reguleerimise, mitte äriga seotud küsimus, mille laadi arvestades ei ole ELTL VII jaotise 1. peatükis sätestatud konkurentsi-, sealhulgas riigiabinormide kohaldamine õigustatud.[13] Nagu Poola valitsus märgib, võivad liikmesriigid olla kehtestanud liikluskorralduse suhtes erieeskirju. See ei tähenda, et avaliku taristu kasutamise võimaluste reguleerimisega on ressurss üle läinud (või et sellest on loobutud).

6 — Vt selle kohta kohtuotsus Bouygues and Bouygues Télécom *vs.* komisjon, C-431/07 P, EU:C:2009:223, punktid 118 ja 119 ning seal viidatud kohtupraktika.

7 — Vt kohtuotsus komisjon ja Hispaania *vs.* Gibraltari valitsus ja Ühendkuningriik, C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, punkt 72; ning kohtuotsus Vent De Colère jt, C-262/12, EU:C:2013:851, punkt 19.

8 — Vt selle kohta kohtuotsus P, C-6/12, EU:C:2013:525, punkt 18.

9 — Vt nt kohtuotsus Bouygues and Bouygues Télécom *vs.* komisjon, C-399/10 P ja C-401/10 P, EU:C:2013:175, punktid 106 ja 107.

10 — Vt kohtuotsused Kirsammer-Hack, C-189/91, EU:C:1993:907, punktid 17 ja 18; Viscido jt, C-52/97-C-54/97, EU:C:1998:209, punktid 14 ja 15; ning PreussenElektra, C-379/98, EU:C:2001:160, punktid 61 ja 62. Vt samuti kohtuotsus Van Tiggele, 82/77, EU:C:1978:10, punktid 24 ja 25.

11 — Vt kohtuotsused Sloman Neptun, C-72/91 ja C-73/91, EU:C:1993:97, punkt 21, ja Ecotrade, C-200/97, EU:C:1998:579, punkt 36.

12 — Vt selle kohta kohtujuristi ettepanek, Mengozzi, kohtuasi komisjon *vs.* Madalmaad (edaspidi „kohtuasi NO_x”), C-279/08 P, EU:C:2010:799, punkt 84.

13 — Vt selle kohta kohtuotsus Selex Sistemi Integrati *vs.* Commission, C-113/07 P, EU:C:2009:191, punkt 70 ja seal viidatud kohtupraktika. Vt samuti kohtuotsus Madalmaad *vs.* komisjon, T-231/06 ja T-237/06, EU:T:2010:525, punkt 93.

30. Kui – argumentatsiooni täielikkuse huvides – tõlgendada riigiabinorme nii, et need üldiselt kohustavad liikmesriike nõudma tasu avaliku taristu või riigi kontrolli all olevate ressursside kasutamise eest, võib see heidutada riike loomast või avamast valdkondi, kus niisuguse kasutamise võimalused on varem puudunud või olnud piiratud. Samamoodi võib see heidutada ettevõtjaid selles protsessis osalemast. Näiteks kui mustad taksod oleksid käesolevas olukorras kohustatud bussiradade kasutamise eest maksma, võiks see mõningaid neist seda tegemast heidutada, mistõttu kasutaksid bussiradu ainult majanduslikult kõige paremas olukorras olijad, see aga oleks vastuolus kõnealuse korra eesmärgiga.

31. Peaksin siiski toonitama, et eespool punktis 29 kirjeldatud asjade käik on *eeldatav tavapärane asjade käik*, mis võib olenevalt olukorrast varieeruda, ning seetõttu kehtib mitut reservatsioone. Üheks nendest on see, et liidu eriõigusaktidega võidakse kehtestada teatava valdkonna kohta üksikasjalikke eeskirju. [14]

32. Peale selle on selge, et riik peab taristu kasutamise võimalusi reguleerides tegutsema *päriselt* reguleerijana. Selle hulka kuulub sarnaste olukordade ühesugune reguleerimine nii, et konkurentsi ei moonutata. [15] See, kui taristu tehakse kõikidele kasutajatele kättesaadavaks võrdselt ja diskrimineerimata, annab tunnistust, et nendele kasutajatele ei ole antud abi. [16] Seevastu, kui riik näiteks nõuab üldiselt tasu avaliku taristu või muude avalikus omandis olevate ressursside kasutamise eest (nagu teemaks avaliku maantee kasutamise eest), kuid annab mitmesugustele ettevõtjatele omal äranägemisel võimaluse kasutada neid ressursse tasuta, võib see kujutada nende ettevõtjate osas riigitulust loobumist. Kohtuasi NO_x oli näide sellest. [17] Seal olid Madalmaade ametiasutused muutnud teatavad saastekvoodid kaubeldavaks üksnes suurtele ettevõtjatele, kelle kogu paigaldatud soojusvõimsus ületas 20 megavatti, kontsernina, mitte aga kõikidele heiteid tekitavatele ettevõtjatele. Euroopa Kohus, olles esmalt tuvastanud, et tööstusliku saaste vähendamiseks mõeldud kava eesmärk sellist eristamist ei õigusta, otsustas, et need ametiasutused on ressursse loovutanud, sest asjassepuutuvate saastekvootide eest mingeid makseid ei tehtud.

33. Seega, kui riik tegutseb avalikus omandis olevate ressursside kasutamise reguleerijana, nagu eespool kirjeldatud, olen sisuliselt nõus komisjoni ja EJA-ga, et kui riik kohtleb kõiki sarnaseid asjaomaseid ettevõtjaid ühtmoodi, eelnevalt kehtestades väljaandmise kriteeriumid läbipaistvalt ja diskrimineerimata, võib ta õiguspäraselt otsustada jätta maksimeerimata tulud, mida ta muidu saaks, rikkumata seejuures riigiabinorme.

34. Mis puudutab bussiradade korda, siis ei viita miski sellele, nagu oleks see vastu võetud mingil muul põhjusel kui paremaks reguleerimiseks, mis on ühine eesmärk. Sellepärast, ja arvestades eespool kirjeldatud kaalutlusi, ei pea ma oluliseks, et paljudes Londoni paikades on kogu tee tähistatud bussirajana – sealhulgas ka eriti tiheda liiklusega teed. Niisugune tagajärg lihtsalt on omane sellele, kuidas liiklust reguleeritakse.

35. Lõpuks möönan, et minu valitud lähenemisviisi puhul oleneb see, kas riigi ressursse on üle läinud, sellest, kas võrdne kohtlemine on tagatud. Kindlasti näib võrdse kohtlemise ja riigi ressursside ülemineku vaheline seos tulenevat asjaomase ressursi, s.o avaliku taristu enda olemusest. Selles suhtes on küsimus, kas TfL on võrdse kohtlemise põhimõttest kinni pidanud, tihedamalt seotud küsimusega,

14 — Näiteks andsid Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. aprilli 1997. aasta direktiiv 97/13/EÜ üldlubade ja üksiklitsentside ühise raamistiku kohta telekommunikatsiooniteenuste valdkonnas (EÜT 1997, L 117, lk 15) ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. detsembri 1998. aasta otsus nr 128/1999/EÜ kolmanda põlvkonna mobiilside ja traadita side süsteemi (UMTS) kooskõlastatud kasutuselevõtmise kohta ühenduses (EÜT 1999, L 17, lk 1) liikmesriikidele kaalutlusõiguse UMTS-i litsentside väljaandmise menetluse valikul, tingimusel et austatakse vaba konkurentsi põhimõtet ja võrdse kohtlemise põhimõtet.

15 — Vt selle kohta kohtuotsus Bouygues and Bouygues Télécom *vs.* komisjon, T-475/04, EU:T:2007:196, punkt 110 (apellatsiooni korras vaidlustatud ja jõusse jäetud, vt kohtuotsus Bouygues and Bouygues Télécom *vs.* komisjon, EU:C:2009:223, eeskätt punktid 98 ja 103).

16 — Vt selle kohta kohtuotsus Freistaat Sachsen ja Land Sachsen-Anhalt *vs.* komisjon, T-443/08 ja T-455/08, EU:T:2011:117, punkt 109 (apellatsiooni korras vaidlustatud ja jõusse jäetud kohtuotsusega Mitteldeutsche Flughafen and Flughafen Leipzig *vs.* komisjon, C-288/11 P, EU:C:2012:821).

17 — Kohtuotsus komisjon *vs.* Madalmaad (NO_x), C-279/08 P), EU:C:2011:551.

kas bussiradade kord on valikuline, kui küsimusega, kas riigi ressursse on loovutatud. Sellepärast käsitlen seda teemat eraldi teise küsimuse all, suuresti seetõttu, et põhikohtuasjas üles tõstetud küsimused on põhimõttelised ja väärivad eraldi tähelepanu ning nii riigiasutustele kui ka ettevõtjatele oleks selgelt kasulik, kui Euroopa Kohus annaks suuniseid kõikides nendes küsimustes.

36. Enne aga uurin mustade taksode vabastatust trahvidest.

2. Mustade taksode vabastatus trahvidest bussiradade kasutamise eest

37. Nagu on juba mainitud, väidab Eventech, et mustade taksode vabastamine bussiradade kasutamise eest määratavatest trahvidest tähendab ametiasutustele lisakoormust. Selle mõttekäigu loogika näib olevat see, et Euroopa Kohus on mõnel korral märkinud, et trahvide maksmise kohustusest vabastamisega kaasneb riigitulust loobumine samamoodi nagu maksusoodustuste jms puhul.

38. Ent vähemalt lähtekohana tuleb märkida, et trahvide maksmise kohustusest vabastamist ei saa alati võrdsustada muude viisidega, mille puhul riiki võib pidada oma tulust loobunuks. Eventechi argument, et liikmesriik on riigiabinormide kohaselt vastutav trahvidest moodustuvatest ressurssidest loobumise eest, näib eeldavat, et riigid on üldiselt kohustatud õigusaktidega trahve kehtestama.

39. Pealegi on trahvid ja muud karistused – iseäranis kriminaalkaristused – avaliku korra valdkonda kuuluvad vahendid, mille eesmärk on nii heidutada kui karistada. Maksud seevastu teenivad eelarvelist eesmärki ning iga maksusüsteemi otstarve tervikuna on koguda tulu riigi kulutuste rahastamiseks.[18] Kuigi on selge, et nii trahvide kui ka maksudega kaasneb nende maksjatele rahaline koormus, ei tähenda see, nagu oleksid need omavahel täpselt samaväärsed. Kui trahvi ei saa iseenesest maksuga võrdsustada, ei saa trahvi maksmisest vabastamist kui sellist võrdsustada maksusoodustusega.

40. Samamoodi ei ole trahv seesama mis *tasu* (olgu kindlasummaline või muutuv), sest tasu makstakse harilikult kaupade või teenuste eest. Selles suhtes, nagu Poola valitsus õigesti märgib, ei kujuta trahv lubatud sõidukiiruse ületamise eest endast tasu maantee lubatust intensiivsema kasutamise eest.

41. Nendel kordadel, mil Euroopa Kohus on seni pidanud trahvide maksmisest ja muudest karistustest vabastamist niisuguseks, mis hõlmab ressurssidest loobumist, on see olnud minu meelest iseenesestki mõistetav, niivõrd kui need on olnud seotud lihtsalt majanduskulude vähendamisega.

42. Kohtuasjad Ecotrade[19] ja Piaggio[20] käsitlesid mõlemad ühte ja sama Itaalia õigusakti. Nendes kohtuasjades, seoses vabastamisega trahvide jm rahaliste karistuste maksmisest *erilise maksejõuetusmenetluse tõttu* (mis hõlmas soodustusmeetmeid nagu riigi tagatis), märkis Euroopa Kohus, et ei saa välistada, et see menetlus sisaldab riigiabi. Kõnealused trahvid jm rahalised karistused määrati sotsiaalkindlustusmaksete maksmata jätmise eest, mistõttu nimetatud erilise maksejõuetusmenetluse tulemusel vähenesid kulud, mis harilikult kuuluvad ettevõtja eelarvesse.

18 — Komisjoni teatis riigiabi eeskirjade kohaldamise kohta meetmete suhtes, mis on seotud majandustegevuse otsese maksustamisega, EÜT 1998, C 384, lk 3, punkt 26.

19 — EU:C:1998:579, punktid 42-44.

20 — C-295/97, EU:C:1999:313, punktid 41 ja 42.

43. Peale selle oli kohtuasi NOx,[21] millele Eventech tugineb, käesolevast kohtuasjast täiesti erinev. Miski ei viita, nagu oleks mustadele taksodele antud luba bussiradasid kasutada kaubeldav või nagu saaks bussiradade õigusvastase kasutamise eest määratavaid trahve vältida. Eelotsusetaotluses on selgelt märgitud, et bussiradade loata kasutamine on kuritegu.[22] Seevastu kohtuasjas NOx, kus ettevõtjatel, kelle põhjustatavad heited võisid olla suured ja kes olid ületanud kohaldatava normi, oli ahvatlus aastakaupa spekuleerida, kas neil oleks kasulikum maksta trahv või soetada saastekvoote, ilmutas kaalul olev trahv – nagu ka kohtuasjades Ecotrade ja Piaggio – kõiki klassikalise majanduskulu tunnuseid.

44. Bussiradade õigusvastase kasutamise eest määratavat trahvi aga ei saa pelgalt majanduskuluks taandada (kui ka mõni ettevõtja seda nii käsitleb). Sätted, mille alusel trahve määratakse, on üldkohaldatavad, kehtides seega nii ettevõtjate kui ka üksikisikute suhtes. Peale selle on trahvid avaliku taristu kasutamisvõimaluste reguleerimise loogiline järelm: nagu eespool märgitud, ei kuulu sedalaadi reguleerimine iseenesest riigiabinormide kohaldamisalasse – kui kõiki sarnaseid ettevõtjaid koheldakse reguleerimiskorra kohaldamisel võrdselt.

45. Eelneva põhjal ei saa ma ka nõustuda argumendiga, et mustade taksode vabastamine bussiradade kasutamise eest määratava trahvi maksmisest põhjustab riigi ressursside üleminekut.

3. Vahejäreldus

46. Sellest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku anda esimesele küsimusele vastus, et ELTL artikli 107 lõiget 1 on õige tõlgendada nii, et kui riigiasutused lubavad avalikul teel paiknevaid bussiradasid nende radade tööaegadel kasutada mustadel taksodel, kuid mitte eraüürisõidukitel, ei hõlma see „riigi ressursside" üleminekut, tingimusel et kõikidel sarnastel ettevõtjatel lubatakse kasutada bussiradu võrdsetel tingimustel, mis jääb eelotsusetaotluse esitanud kohtu tuvastada.

47. Arvestades minu seisukohta esimeses küsimuses, oleneb eelotsusetaotluse esitanud kohtu menetluses oleva asja tegelik lahend sellest, kas bussiradade kord on valikuline. Sellele keskenduvad teise küsimuse alapunktid a, b ja c.

C. *Teise küsimuse alapunktid a, b ja c: bussiradade korra valikulisus ELTL artikli 107 lõike 1 mõttes*

1. Sissejuhatavad märkused

48. Nagu eespool punktis 17 osutatud, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus oma teises küsimuses – mis on jaotatud kolme ossa – suuniseid ELTL artikli 107 lõikest 1 tuleneva valikulisuse tingimuse eri aspektide kohta.

49. Teise küsimuse alapunktis a soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, „[m]illisest asjakohasest eesmärgist lähtudes tuleb anda hinnang küsimuses, kas mustad taksod ja [eraüürisõidukid] on omavahel sarnases õiguslikus ja faktilises olukorras". Teise küsimuse alapunktis b soovib ta teada, kas – kui saab tõendada, et punkti a tähenduses eesmärk on luua „turvaline ja tõhus transpordisüsteem" – see eesmärk võib õigustada bussiradade korda selles suhtes, et seda ei saa pidada ELTL artikli 107 lõike 1 mõttes valikuliseks. Lõpuks soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teise küsimuse alapunktis c teada, kas liikmesriik peab põhjendamise käigus tõendama, et antud soodustus on proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas.

21 — EU:C:2011:551.

22 — TfL lisab, et „bussiradadel nende tööaegadel õigusvastase sõitmise eest määratakse trahv *igal korral*, mil sõiduk bussirajale siseneb, mida võib juhtuda mitu korda ühe reisi ajal" (kohtujuristi kursiiv), s.t teoreetiliselt piiramatu arv kordi.

50. Väärib märkimist, et kui jätta kõrvale viited poolte seisukohtadele põhikohtuasjas, ei ole eelotsusetaotluses põhjendatud, miks on eelotsusetaotluse esitanud kohus teise küsimuse alapunktid a, b ja c nii sõnastanud.

51. Seda ebamäärasust arvestades on esimene – tähttäheline – võimalus teise küsimuse alapunkti a mõista selline, et eelotsusetaotluse esitanud kohus lihtsalt soovib teada, milline on asjakohane eesmärk, millest lähtudes tuleb musti taksosid ja eraüürisõidukeid võrrelda.

52. Ent kui see tõlgendus paika peaks, oleks üllatav, et teise küsimuse alapunktis b mainib eelotsusetaotluse esitanud kohus ise, et eesmärgiks võib olla turvalise ja tõhusa transpordisüsteemi loomine. Pealegi on ELTL artikli 267 kohaselt siseriiklike kohtute ülesanne näha ette, milliseid siseriiklikke õigusnorme kohaldatakse ja seoses sellega tuvastada eesmärk, mida nende õigusnormidega taotletakse. Euroopa Kohtu ülesanne ei ole pakkuda välja võimalikke eesmärke, mis võivad viia järeldusele, et üks või teine riiklik meede ei ole valikuline.[23]

53. Sellepärast võiks teine – ja vahest tõlgendavam – võimalus teise küsimuse alapunkti a käsitamiseks olla selline, et eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib tegelikult teada, kas valikulisust tuleb hinnata üksnes selle turu põhjal, kus nii mustad taksod kui ka eraüürisõidukid omavahel konkureerivad (s.o taksotellimuste turu põhjal), või peaks hindamine hõlmama ka „üürimise eesmärgil liiklemise" turgu. Nagu on võimalik tõendada, on see käesolevas asjas määrava tähtsusega küsimus, mistõttu vastan teise küsimuse alapunktile a seda tõlgendust silmas pidades.

54. Teise küsimuse alapunktide b ja c osas – mis on, nagu ilmneb, omavahel seotud samamoodi nagu alapunktid a ja b – soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus minu arvates teada, kas turvalisuse ja tõhususega seotud kaalutlustega saab põhjendada seda, miks bussiradasid võivad teatavatel kellaaegadel (nagu tipptunnid) kasutada ainult mustad taksod, mitte aga eraüürisõidukid, ning kui vastus sellele on jaatav, siis kas sellekohased meetmed peavad vastama proportsionaalsuse põhimõttele.

55. Neid kaalutlusi silmas pidades püüan anda sidusa vastuse, käsitledes eelotsusetaotluse esitanud kohtu iga küsimust järgemööda.

2. Hinnang

a) Mustade taksode ja eraüürisõidukite võrdlemisel asjakohane turg (asjakohased turud)

56. Erandina tavalisest Suur-Londoni piirkonnas kohaldatava transpordi- ja liikluskorra kohasest olukorrast lubab bussiradade kord mustadel taksodel teatavatel kellaaegadel bussiradasid kasutada, eraüürisõidukitel aga mitte.

57. Selle kohta on kohtupraktikas välja kujunenud, et riigi meede on valikuline, kui see teatava õiguskorra raames soodustab teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist, *võrreldes teiste ettevõtjatega, kes on selle meetme eesmärgi seisukohast sarnases õiguslikus ja faktilises olukorras.*[24]

23 — Vt analoogia põhjal 7. märtsi 2013. aasta kohtumäärus Bertazzi jt, C-393/11, EU:C:2013:143, punkt 54, ning sellesama kohta ka kohtuotsus P, EU:C:2013:525, punktid 20 ja 21.

24 — Kohtuotsus Adria-Wien Pipeline ja Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, EU:C:2001:598, punkt 41. Vt samuti kohtuotsus Portugal *vs.* komisjoni („Assoorid"), C-88/03, EU:C:2006:511, punkt 54, ning komisjon *vs.* Gibraltari valitsus ja Ühendkuningriik, EU:C:2011:732, punkt 75.

58. Seega võib bussiradade kord põhjustada valikulist kohtlemist, olenevalt sellest, kas mustad taksod ja eraüürisõidukid on *sarnases* olukorras.[25] Üks võimalus see kindlaks teha on hinnata, kas eraüürisõidukid ja mustad taksod on teineteisega asendatavad. Selleks omakorda tuleb kindlaks teha, millistel asjakohastel turgudel peab võrdlus põhinema.

59. Mustad taksod ja eraüürisõidukid mõlemad konkureerivad taksotellimuste turul ja pooled on nõus, et bussiradade kord mõjutab sellel turul konkurentsi. Kui see oleks ainus asjakohane turg, oleksid nad kindlasti sarnased ja bussiradade kord seega valikuline.

60. Siiski ei saa ettevõtja ärimudeli üht osa lihtsalt ülejäänust eraldada ja siis võrrelda teise ettevõtjaga ainult sedaviisi eraldatud osa. Kindlasti peab see paika ka taksoäris, mille teatavad erisused ei õigusta sarnasuse hindamisel piirdumist üksnes tellimuste turuga.

61. Lühidalt öeldes osutavad taksod teenust, mis täiendab olemasolevaid ühistranspordi liike ja mis on mõneti, nagu on võimalik tõendada, üldise avaliku teenuse osa. Ajal, mil side oli vähem arenenud, oli võimalus peatada tänaval või võtta taksopeatusest takso oluline alternatiiv muudele transpordiliikidele. Sel põhjusel on mustadel taksodel tavakohaselt „üürimise eesmärgil liiklemise" monopol ja selsamal põhjusel on taksodel paljudes Euroopa linnades samalaadsed eesõigused, sealhulgas õigus kasutada bussiradasid.

62. Pealegi, nagu eespool punktis 19 mainitud, on esitatud tõendite kohaselt kõigest 8% mustade taksode sõitudest tellitud. Seepärast ei ole ma veendunud, et tellimuste turg on ainus oluline turg, kus mustad taksod tegutsevad.[26] Seoses sellega, kuigi see ei tundu mulle enesestmõistetav, ei jäänud mul tähelepanuta, et High Court of Justice märkis oma otsuses: „On selge, et seadusandjal ei ole võimalik ette näha, et […] mustad taksod ei tohi takso tellinud reisijaga sõites bussirada kasutada".[27] Seda silmas pidades ei näi olevat õigustatud piirduda hinnangu andmisel vaid tellimuste turuga.

63. Siinkohal on seega vaja kaaluda teise küsimuse alapunkti b ja sellele vastavalt ka alapunkti c, nimelt kas mustad taksod ei ole nendel turgudel turvalisuse ja tõhususe kaalutlustel eraüürisõidukite sarnased ja kas see, kui teatavatel kellaaegadel lubatakse bussiradasid kasutada ainult mustadel taksodel, mitte aga eraüürisõidukitel, on õigustatud. Asun nüüd selle küsimuse juurde.

b) Kas mustad taksod ja eraüürisõidukid on teineteise sarnased, arvestades eesmärki luua turvaline ja tõhus transpordisüsteem?

64. Eespoolsest arutelust tuleneb, et mustade taksode ja eraüürisõidukite võrdlemisel arvessevõetavad asjakohased turud on „üürimise eesmärgil liiklemise" turg *ja* tellimuste turg.

65. Sisuliselt on esitatud neli peamist põhjendust, miks mustad taksod ja eraüürisõidukid ei ole nendel ühendatud turgudel teineteise sarnased.

66. Esiteks on mustadel taksodel erinevalt eraüürisõidukitest teatavad kohustused („sundülesanded"), mis on seotud muu hulgas tänavalt või taksopeatusest peale võetud klientidega. Nende klientide hulgas võib olla näiteks puudega inimesi, kelle jaoks mustad taksod peavad seega olema kasutatavad.

67. Teiseks peavad mustad taksod vastama teatavatele standarditele („Conditions of Fitness"; edaspidi „sobivustingimused") seoses auto kuju ja suuruse ning taksomärgistusega (praegu vastavad sobivustingimustele ainult kaks mudelit), et olla taksot peatavatele klientidele hõlpsamini märgatavad.

25 — Oluline on meeles pidada, et eespool punktis 57 viidatud kohtupraktika osutab kõigest „*sarnasele* õiguslikule ja faktilisele olukorrale" (kohtujuristi kursiiv), mitte samasugusele, saati identsele õiguslikule ja faktilisele olukorrale.

26 — Laskumata arutellu selle arvu täpsuse üle, saame pidevat tehnika arengut arvestades näha, kas nutitelefonid (ning musti taksosid ja eraüürisõidukeid käigus hoidvate ettevõtjate loodud telefonirakendused) võivad seda turustruktuuri otsustavalt muuta.

27 — Vt eespool 5. joonealuses märkuses viidatud High Court of Justice'i otsus, punkti 60 alapunkt ii.

68. Kolmandaks on mustade taksode tariifid rangelt reguleeritud.[28]

69. Lõpuks on musta takso juhiks saamisel litsentsitingimused üldiselt rangemad kui eraüürisõiduki juhiks saamisel ning hõlmavad põhjalikku Suur-Londoni piirkonna geograafia alaste teadmiste kontrolli, mille ingliskeelne nimetus on „the Knowledge".

70. Neid tegureid arvestades – ehkki ma pean musti taksosid tellimuste turul eraüürisõidukite sarnaseks – *ei ole nad igakülgselt teineteise sarnased*. Sellepärast saan põhimõtteliselt nõustuda, et asjaomaseid turgusid koos käsitledes võib eesmärk luua turvaline ja tõhus transpordisüsteem tähendada seda, et mustad taksod ei ole eraüürisõidukite sarnased.

71. Kahtlemata aga tegutsevad mustad taksod turul, mis kattub eraüürisõidukite omaga, ja saavad seega kasutada konkurentsieelist eraüürisõidukite ees turusegmendis, kuhu kuuluvad taksotellimused. Seda arvestades, ja nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus näib teise küsimuse alapunktis c viitavat – ehkki turvalise ja tõhusa transpordisüsteemi loomine võib eeldada teatavate ettevõtjate rühmade eristamist –, on sellel, mida see eesmärk võib õigustada, omad piirid. Ma ei usu, et eesmärk hoida käigus turvalist ja tõhusat transpordisüsteemi eeldab, et tellimuste turul bussiradade korra tõttu tekkiv konkurentsimoonutus on piiramatu.

72. Sellega seoses meenutaksin, et riik on see, kes teatavat meedet vastu võttes määratleb selle eesmärgi(d). Seega on riigi ülesanne tõendada, et teatavad näiliselt sarnased ettevõtjate rühmad ei ole teatava konkreetse kava mõttes tegelikult sarnased, arvestades selle meetme eesmärke.[29] Olen Poola valitsuse väljendatud seisukohast lahkneval arvamusel, et kui riik seda teeb, peab ta ka tõendama, et meetme eesmärgist tulenev erinev kohtlemine on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega selle poolest, et see ei ulatu kaugemale selle eesmärgi saavutamiseks vajalikust ja et seda eesmärki ei saa saavutada vähem ulatuslike meetmetega.[30] Üksnes igakülgne siseriiklik kohtulik kontroll on piisav selleks, et hoida ära meelevaldsus ja tagada, et riik täidab oma kohustust tõendada kõikide nende nõuete täidetus.

73. Niisiis, kuigi saan nõustuda, et põhimõtteliselt on võimalik musti taksosid ja eraüürisõidukeid tõhususe ja turvalisuse põhjal teineteisest eristada, minemata seejuures vastuollu proportsionaalsuse põhimõttega, on samuti vaja konkreetselt hinnata, kas vaidlustatud bussiradade kord sobib selle eesmärgi saavutamiseks ega ulatu kaugemale selle saavutamiseks vajalikust. Selle kindlakstegemine aga on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne.

3. Vahejäreldus

74. Eelnevat arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata teise küsimuse alapunktidele a, b ja c koos nii, et käesolevas asjas käsitletavatel asjaoludel, kui riigiasutused lubavad avalikul teel paiknevat bussirada selle raja tööaegadel kasutada taksodel, kuid mitte eraüürisõidukitel, ei kujuta see endast teatud ettevõtjate soodustamist ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses, kui need asutused tõendavad, et 1) taksod ja eraüürisõidukid ei ole õiguslikult ega faktiliselt teineteise sarnased objektiivsetel kaalutlusel, mis on seotud transpordisüsteemi turvalisuse ja tõhususega, ning 2) niisugune meede sobib selle eesmärgi saavutamiseks ega ulatu kaugemale selle saavutamiseks vajalikust. Seda kontrollida on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne.

28 — Dokumendi Law Commission Paper No 347 „Taxi and Private Hire Services", mai 2014, – veebis aadressil http://www.lawcom.gov.uk – punktis 9.21 on tariifide kohta märgitud, et tellitud sõitusid reguleeritakse samadel alustel nagu „üürimise eesmärgil liiklemisest" alguse saanud sõitusid.

29 — Vt analoogia alusel kohtuotsus komisjon *vs.* Gibraltari valitsus ja Ühendkuningriik, EU:C:2011:732, punkt 146 ja seal viidatud kohtupraktika.

30 — Vt analoogia alusel kohtuotsus Paint Graphos, C-78/08-C-80/08, EU:C:2011:550, punkt 75.

75. Minu pakutud vastus teisele küsimusele on esimest küsimust arvestades niisuguse tulemusega, et kui TfL saab tõendada, et mustad taksod ja eraüürisõidukid ei ole turvalisuse ega tõhususe osas õiguslikult ega faktiliselt teineteise sarnased, ei saa mustadele taksodele antud luba kasutada teatavatel kellaaegadel bussiradasid, nendel asjaoludel pidada riigi ressursside üleminekuks.

76. Kui see on nii, ei saa olla tegu „abiga" ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses, sest nimetatud sättes ette nähtud nõuded on kumuleeruvad.[31] Sellegipoolest esitan järgnevalt oma seisukoha kolmandas küsimuses, sest seegi on põhimõttelist laadi.

D. *Kolmas küsimus: mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele*

77. Lõpuks küsib Court of Appeal, kas bussiradade kord võib kahjustada liikmesriikidevahelist kaubandust

78. Kui mustad taksod ja eraüürisõidukid *ei ole* turvalisuse ja tõhususe osas teineteise sarnased, muutub kolmas küsimus üsna mõttetuks. Praktikas ei ole mustade taksode arv Londonis piiratud[32] ja kõigil liidu kodanikel on võimalus taotleda endale musta takso juhi litsentsi. Seda arvestades oleks küsitav, kuidas võiks sedalaadi kohalik meede ikkagi kahjustada liikmesriikidevahelist kaubandust.

79. Sellepärast lähtun oma vastuses eeldusest, et mustad taksod ja eraüürisõidukid *on* igakülgselt sarnased ja seetõttu annab bussiradade kord mustadele taksodele valikuliselt eelise, millega kaasneb konkurentsi moonutada võiv riigi ressursside üleminek.

80. Erinevalt Eventechist, komisjonist ja EJA-st ei leia ma, et kohtuotsus Altmark[33] selle küsimuse lahendab. Kuigi Euroopa Kohus märkis oma otsuses Altmark muu hulgas, et liikmesriikidevahelise kaubanduse kahjustamisega seotud tingimus ei olene sellest, et osutatavad veoteenused on kohalikud või piirkondlikud, ega asjassepuutuva tegevusvaldkonna olulisusest[34] (seda seisukohta on hilisemas kohtupraktikas kinnitatud),[35] tuleb käesolevas asjas toonitada kahte olulist aspekti.

81. Esiteks, kohtuasjas Altmark oli soodustatud ühtainsat ettevõtjat seoses üheainsa bussivedude kontsessioonilepinguga, mis võttis riigi toetuse kuju. Loomulikult tugevdas see kontsessioon seda saava ettevõtja positsiooni võrreldes teiste liikmesriikide ettevõtjatega, kes võinuksid olla huvitatud samalaadse teenuse pakkumisest kohalikus piirkonnas.[36] Käesoleval juhul seevastu ei ole bussiradade korrast tulenevat eelist – millega ei kaasne toetust – antud üheleainsale ega oluliselt piiratud arvule veoettevõtjatele. Nagu eelotsusetaotluses märgitud, ei ole ühegi liikmesriigi kodanike teel takistusi musta takso omamise ega juhtimise suhtes, kui nad peaksid soovima bussiradade korda enda huvides ära kasutada.

31 — Vt muu hulgas kohtuotsus Vent De Colère jt, EU:C:2013:851, punkt 15.

32 — Vt seaduse Transport Act 1985 § 16 ja dokumendi Law Commission Paper No 347 „Taxi and Private Hire Services", mai 2014, – veebis aadressil http://www.lawcom.gov.uk – punkt 11.1.

33 — Kohtuotsus Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415.

34 — Sealsamas, punktid 77 ja 82.

35 — Vt muu hulgas kohtuotsus Comitato „Venezia vuole vivere" jt vs. komisjon, C-71/09 P, C-73/09 P ja C-76/09 P, EU:C:2011:368, punkt 135.

36 — Vt samamoodi kohtuotsus ACEA *vs.* komisjon, T-297/02, EU:T:2009:189, punkt 91, ning 27. juuni 2012. aasta otsus asjas SA.34056 (2012/N): United Kingdom, Cable Car for London – veebis aadressil http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/244896/244896_1341324_89_1.pdf –punktid 43-46 (kokkuvõte ELT 2012, C 220, lk 6).

82. Teiseks rõhutas Euroopa Kohus oma otsuses Altmark küll üldiselt seda, et liikmesriikidevahelise kaubanduse kahjustamise tingimuse künnis on madal, ent ei märkinud üheski punktis, et see tingimus on seoses nimetatud kohtuasjas vaidluse all olnud bussiteenuse osutajale antud soodustusega tegelikult täidetud.[37] Euroopa Kohus kõigest mainis, et seda võimalust ei saa välistada. Nii on see olnud ka edaspidises kohalikku tegevust käsitlenud kohtupraktikas.[38] Ei ole sugugi põhjuseta, et keelekasutuses, mida Euroopa Kohus sedalaadi kohtuasjades harilikult kasutab, jääb ta pigem ettevaatlikuks.[39]

83. Pealegi, kui kaaluda liikmesriikidevahelise kaubanduse kahjustamise tingimust, on kohane kaupu ja teenuseid teineteisest eristada, sest kaubad on oma olemuselt eksporditavamad ja on oht, et ettevõtjatel teistes liikmesriikides on vähem võimalusi enda toodete eksportimiseks abi andva liikmesriigi turule.[40] Teenused jällegi on keerukamad, eriti transporditeenused. Kui kõnealusel teenusel on piiriülest potentsiaali, saab eeldada mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele.[41] Kohalikel teenustel sellist piiriülest potentsiaali alati ei ole, mispuhul ei saa olla ka piiriülest mõju. Kohalikud taksoteenused on vaid üks näide olukorrast, kus piiriülene potentsiaal ei ole ilmne.[42]

84. Sellest hoolimata on põhikohtuasjas tuvastatud, et bussiradade kord annab mustadele taksodele eelise. Kohtupraktika kohaselt eeldatakse, et selline eelis võib kahjustada liikmesriikidevahelist kaubandust.[43] Kuigi on täiesti selgusetu, kuidas bussiradade kord võiks teistes liikmesriikides asuvatele samalaadset teenust osutavatele ettevõtjatele kahju põhjustada, ei pruugi eespool esile tõstetud erinevustest piisata, et õigustada mingit muud tulemust kui see, millele jõuti kohtuotsuses Altmark, mille kohaselt võivad kohalikudki eelised liikmesriikidevahelist kaubandust kahjustada. Pärast kohtuotsust Altmark ei saa välistada vähemalt võimalikku mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele.

85. Juhul kui Euroopa Kohus otsustab, et bussiradade kord *võib* liikmesriikidevahelist kaubandust kahjustada, peaksin eelnevat arvestades märkima, et niisugusel juhul ei näi seoses liikmesriikidevahelise kaubanduse kahjustamise tingimuse täitmisega ükski künnis liiga madal. See tähendaks igas mõttes üleminekut liikmesriikidevahelise kaubanduse kahjustamise *presumptsioonilt* – mis on komisjoni praktikast nähtuvalt kummutatav[44] – *ümberlükkamatule presumptsioonile*. Kuigi ümberlükkamatute presumptsioonide eelis on õiguskindluse loomine, põhjustaks see käesolevas olukorras kindlasti tagasilööke.

86. Sellepärast ei ole EJA ilma põhjuseta soovitanud Euroopa Kohtul ümber vaadata oma lähenemisviis liikmesriikidevahelise kaubanduse kahjustamise tingimusele, sest EJA arvates tõlgendatakse seda tingimust nii laialt, et vaevalt mõni meede selle kohaldamisalast välja jääb. EJA sõnul peaks määrav olema see, kas teistes liikmesriikides asuvatel ettevõtjatel on väiksem võimalus osutada teenuseid selle liikmesriigi turul, kus eelis antakse.

37 — Vt kohtuotsus Altmark (EU:C:2003:415, punkt 77), kus Euroopa Kohus lihtsalt märkis, et „[…] *ei ole välistatud*, et liikmesriikidevahelist kaubandust võib siiski kahjustada ka avalik-õiguslik toetus, mis on antud ainult kohalikke või piirkondlikke veoteenuseid osutavale ettevõtjale, kes ei osuta neid teenuseid väljaspool oma päritoluriiki” (kohtujuristi kursiiv).

38 — Vt muu hulgas kohtuotsus Comitato „Venezia vuole vivere” jt *vs*. komisjon, EU:C:2011:368, punkt 135.

39 — Vt samamoodi kohtujuristi ettepanek, Alber, kohtuasi Hispaania *vs*. komisjon (C-409/00, EU:C:2002:475), punkt 116.

40 — Vt muu hulgas kohtuotsus Belgia *vs*. komisjon, C-75/97, EU:C:1999:311, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika.

41 — Vt muu hulgas kohtuotsus *Xunta de Galicia*, C-71/04, EU:C:2005:493, punktid 47 ja 48, mis käsitlesid laevaehituse ja laeva ümberehituse abikava Galicia laevatehastele, millel oli nii oma- kui ka välismaiseid kliente.

42 — Vt selles küsimuses kohtujuristi ettepanek, Jacobs, kohtuasi GEMO (C-126/01, EU:C:2002:273), punkt 145; komisjoni volinik Kinnocki vastus kirjalikule küsimusele E-3484/96, EÜT 1996, C 186, lk 96; ja 25. aprilli 2001. aasta otsus asjas N 733/2000 – Itaalia (Liguria), piirkondlik meede avaliku taksoteenuse parendamiseks – veebis aadressil http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/134182/134182_1154208_1_2.pdf – (kokkuvõte ELT 2004, C 67, lk 11). Kõik need aga eelnesid kohtuotsusele Altmark, EU:C:2003:415.

43 — Vt kohtuotsus Altmark, EU:C:2003:415, punkt 78 ja seal viidatud kohtupraktika. Vt samuti kohtuotsus Philip Morris Holland *vs*. komisjon, 730/79, EU:C:1980:209, punkt 11.

44 — Vt muu hulgas 21. detsembri 2000. aasta otsus asjas N 258/2000 – Saksamaa, bassein Dorstenis – veebis aadressil http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/137009/137009_1153410_12_2.pdf – (kokkuvõte EÜT 2001, C 172, lk 16), ning 6. novembri 2013. aasta otsus asjas SA.36581 (2013/NN) — Kreeka, Messara arheoloogiamuuseumi ehitus Kreeta saarel – veebis aadressil http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/250254/250254_1484489_76_2.pdf – (kokkuvõte ELT 2013, C 353, lk 4).

87. Minu arvates oleks siiski ennatlik kaaluda siinkohal taganemist sellest, rohkem kui 30 aasta jooksul välja kujunenud kohtupraktika suunast, piirates liikmesriikidevahelise kaubanduse kahjustamise tingimust nii, nagu EJA on soovitanud. See mõte võiks väärida kaalumist ainult siis, kui see tingimus peaks muutuma lihtsast presumptsioonist ümberlükkamatuks presumptsiooniks. On selge, et see oleneb täiesti sellest, kuidas Euroopa Kohus otsustab kolmandale küsimusele vastata.

88. Muidugi võib Euroopa Kohus lihtsalt otsustada säilitada *status quo*, tuginedes oma vastuses ajaproovi läbi teinud, ettevaatlikult sõnastatud seisukohale, mille kohaselt ei ole välistatud, et bussiradade kord, olgugi et kohalik, võib kahjustada liikmesriikidevahelist kaubandust. See oleks liiatigi kooskõlas Euroopa Kohtu praktikaga jätta eelotsusetaotluse esitanud kohtule viimane sõna küsimuses, kas põhikohtuasja asjaoludel võis esineda liikmesriikidevahelise kaubanduse kahjustamist, kui ta nõuetekohaselt arvestab Euroopa Kohtu antud suuniseid.[45] Selles suhtes võiks eelotsusetaotluse esitanud kohus loomulikult arvesse võtta tegureid, millele on viidatud eespool punktides 81-83, ning eelkõige neid, mis eristavad käesolevat asja kohtuotsusest Altmark.

89. Arvestades minu pakutud vastuseid esimesele küsimusele ning teise küsimuse alapunktidele a, b ja c, on see ka vastus, mille soovitaksin Euroopa Kohtul anda kolmandale küsimusele, kui muud ELTL artikli 107 lõike 1 tähenduses „abi" tuvastamise tingimused loetakse täidetuks.

IV. **Ettepanek**

90. Eelnevast lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Court of Appeal'i (England and Wales) (Ühendkuningriik) esitatud küsimustele järgmiselt.

ELTL artikli 107 lõiget 1 on õige tõlgendada nii, et kui liikmesriigi ametiasutused lubavad avalikul teel paiknevaid bussiradasid nende radade tööaegadel kasutada mustadel taksodel, kuid mitte eraüürisõidukitel:

— ei hõlma see „riigi ressursside" üleminekut, tingimusel et kõikidel sarnastel ettevõtjatel lubatakse kasutada bussiradu võrdsetel tingimustel; ega

— kujuta endast teatud ettevõtjate soodustamist, kui need asutused tõendavad, et 1) taksod ja eraüürisõidukid ei ole õiguslikult ega faktiliselt teineteise sarnased objektiivsetel kaalutlusel, mis on seotud transpordisüsteemi turvalisuse ja tõhususega, ning 2) niisugune meede sobib selle eesmärgi saavutamiseks ega ulatu kaugemale selle saavutamiseks vajalikust. Seda kontrollida on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne.

Eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne on ka tuvastada, kas põhikohtuasjas on olukord konkreetsel juhul selline. Kui olukord ei ole selline, ei välista pelgalt see, et õigus kasutada bussiradasid antakse kohaliku liikluskorra kontekstis, ise võimalust, et liikmesriikidevahelist kaubandust kahjustatakse, mis jääb samuti eelotsusetaotluse esitanud kohtu tuvastada.

45 — Vt kohtuotsus Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-140/09, EU:C:2010:335, punkt 51.