

Kohtuasi C-50/21

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

29. jaanuar 2021

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Kataloonia autonoomse piirkonna kõrgeim kohus, Hispaania)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

19. jaanuar 2021

Kaebaja:

Prestige and Limousine, S. L.

Vastustaja:

Área Metropolitana de Barcelona

Põhikohtuasja ese

Halduskaebus kohaliku omavalitsuse määruse peale – Reisijatevedu – Juhiga sõiduki rendi teenuse osutamise tegevusluba – Piirangud – Juhiga autorendi tegevuslubade piiramine vastavalt taksolitsentside arvule – Topeltloa nõue juhiga sõidukirendi teenuse osutamiseks Barcelona suurlinnaalal

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Asutamisvabadus – Riigiabi – ELTL artikkel 49 ja artikli 107 lõige 1 – Barcelona suurlinnaalal juhiga autorendi tegevuslubade arvu ühele iga 30 taksolitsentsi kohta piirav riigisisene õigusnorm – Linnas juhiga autorendi teenuse osutamiseks topeltluba nõudev ja lisanõudeid kehtestav riigisisene õigusnorm

Eelotsuse küsimused

1. Kas ELTL artikliga 49 ja artikli 107 lõikega 1 on vastuolus riigisisesed õigusnormid – õigus- ja haldusnormid –, mis ilma mingi mõjuva põhjuseta piiravad juhiga autorendi teenuste tegevuslubade arvu ühele vähemalt 30 taksolitsentsi kohta või veel väiksemale arvule?
2. Kas ELTL artikliga 49 ja artikli 107 lõikega 1 on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mis näevad ilma mingi mõjuva põhjuseta ette juhiga autorendi teenuse osutamiseks linnas teise loa nõude ja lisatingimused?

Viidatud Euroopa Liidu õigusnormid

ELTL artiklid 49 ja 107

Euroopa Kohtu 20. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:98120

Viidatud liikmesriigi õigusnormid

30. juuli 1987. aasta maismaatranspordi korralduse seaduse nr 16/1987 (Ley 16/1987 de ordenación de los transportes terrestres) (BOE 182, 31.7.1987), mida on muudetud kuninga 20. aprilli 2018. aasta dekreetseadusega 3/2018) (BOE 97, 21.4. 2018) (edaspidi „LOTT“) artikliga 43 on kehtestatud ühistranspordiloa andmise tingimuseks eelkõige selle, et taotlejast ettevõtja tõendaks muu hulgas, et on täidetud õigusnormides kehtestatud spetsiifilised tingimused, mis on vajalikud teenuste nõuetekohaseks osutamiseks kooskõlas proportsionaalsuse ja diskrimineerimiskeelu põhimõtetega.

Selle seaduse artiklis 48 on sätestatud:

„1. Ühistranspordilubade väljastamise kord on reguleeritud, nii et loa andmisest võib keelduda vaid siis, kui selleks nõutavad tingimused ei ole täidetud.

2. Siiski ja vastavalt ühenduse eeskirjadele ja teistele õigusnormidele, mis on kohastel juhtudel kohaldatavad, võib juhul, kui reisijateveo ühistransporditeenuste pakkumisele sõiduautodega on autonoomse piirkonna või kohalikul tasandil kehtestatud koguselised piirangud, kehtestada piiranguid nii uute lubade andmisele linnadevahelise transpordi teenuste osutamiseks selle kategooria sõidukitega kui ka juhiga autorendi teenuste osutamiseks.

3. Ilma et see piiraks eelmise lõike kohaldamist, tuleb selleks, et säilitada kahe transpordiliigi pakkumise vahel õiglane tasakaal, uute juhiga autorendi lubade andmisest keelduda, kui selle autonoomse piirkonna territooriumil, kus kavatsetakse hakata teenuseid osutama, on olemas olevate lubade ja sõiduautoga reisijateveoteenuste osutamise lubade osakaal samal territooriumil suurem kui üks kolmekümne kohta.

Autonoomsed piirkonnad, kes on riigi volituse alusel võtnud endale pädevuse juhiga autorendi lubade alal, võivad eelmises lõigus nimetatud proportsionaalsuse reeglit siiski muuta, tingimusel et reegel, mida nad kohaldavad, on sellest vähem piirav.“

LOTT artikkel 91 näeb ette, et ühistranspordi load annavad õiguse osutada teenuseid kogu riigi territooriumil ilma piiranguteta teenuse päritolu- või sihtkoha tõttu, välja arvatud load, mis annavad õiguse juhiga autorentimiseks, mis peavad vastama tingimustele, mis määratakse vajaduse korral kindlaks õigusnormidega teenuste päritolu, sihtkoha või teekonna suhtes.

LOTT rakendatakse maismaatranspordi korralduse seaduse vastava määrusega, mida on korduvalt muudetud. Seoses viimati nimetatud määrusega tuleb esile tuua 9. jaanuari 2008. aasta korraldus FOM/36/2008, millega rakendatakse maismaatranspordi korralduse seaduse [rakendus]määruse V jaotise IV peatüki 2. jagu juhiga autorentimise kohta, mida omakorda muudeti 18. detsembri 2015. aasta korraldusega FOM/2799/2015. Selle korralduse artiklis 1 „Loanõue“ on sätestatud, et „[j]uhiga autorentimise alal tegutsemiseks on vaja saada iga sõiduki jaoks, millega kavatsetakse seda teenust osutada, luba, mis annab õiguse seda teenust osutada [...]“.

Põhikohtuasjas on vaidlustatud *Linnatranspordi reisijateveotegevuse kogu Barcelona suurlinnaalal kuni üheksakohaliste juhiga sõidukitega omal äranägemisel korraldamise määrus*, mille võttis Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona (Barcelona suurlinnaala metropoli volikogu, edaspidi „AMB“ või „vastustaja“) vastu 26. juunil 2018 ning mis avaldati Barcelona provintsi ametlikus teatajas (BOPB) 9. juulil 2018, nagu ka Kataloonia autonoomse piirkonna valitsuse 14. juuni 2019. aasta ametlikus teatajas (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC)) number 7897 (edaspidi „RVTC“), ning mis jõustus 25. juulil 2018.

RVTC preambulis on pärast selle õiguslikule alusele üleriigilises ja Kataloonia autonoomse piirkonna õiguses viitamist rõhutatud, et tegemist on reisijateveo mudeliga, avaliku võimu organite algatusel mitmesuguste mujal ette nähtud vahenditest täiesti erinevate tehniliste vahenditega võetud meetmena, milles on reisijatevedu selle eri viisides eraõiguslike isikute huvides „liberaliseeritud“. Selle mudeli sisuliseks põhjenduseks on toodud keskkonnasäästlikkuse ja majandusliku jätkusuutlikkuse taotlus ning uute maanteeliiklusele suletud linnaruumi alade otsimine ühiskondliku kasutuse jaoks. Avaldatakse, et koos juhiga renditavate ja terves automahus ainult ühe kasutaja jaoks tellitavate linnatranspordi maanteesõidukite osakaalu suurenemise edendamise on sellega vastuolus.

RVTC artikli 1 kohaselt on selle määruse eesmärk korraldada omal äranägemisel reisijateveo tegevust kuni üheksakohaliste sõidukitega linnatranspordina, mis ringleb kogu suurlinnaalal. Määruse artikkel 2 näeb ette, et selle kohaldamisala piirdub Barcelona suurlinnaalaga. Artiklis 3 on omakorda määratletud reisijateveo teenus koos juhiga kuni üheksakohaliste juhiga sõidukitega kui teenus, mida

osutatakse töötajana teise isiku teenistuses tasu eest ja mida ei osutata liinimarsruutidel või tsoonivõrkudes ega eelnevalt kindlaks määratud graafiku järgi ja mille eest makstakse tasu üheainsa kasutajaga ja terve sõidukimahu kohta sõlmitud lepingu alusel. Artikkel 5 annab Área Metropolitana de Barcelonale (kohalik omavalitsus) haldusvõimu teostamise volitused nendes teenustes Instituto Metropolitano del Taxi (metropoli taksoteenuste instituut (IMET)) kaudu.

RVTC artikli 6 kohaselt on Área Metropolitana de Barcelona pädev andma nende teenuste osutamise lube, lubade andmise tingimusi muutma ja vajaduse korral neid lube kehtetuks tunnistama. Tegevuse korraldus hõlmab muu hulgas tegevuse reguleerimist, lubade korra reguleerimist ja sanktsioonide määramise korra reguleerimist.

RVTC artiklis 7 on sätestatud, et selle teenuse osutamiseks ühtses linnatranspordi halduspiirkonnas, mille moodustab Área Metropolitana de Barcelona (Barcelona suurlinnaala), on nõutav eelnev luba, mis annab loa omanikule loa iga sõiduki kohta, millega sellel tegevusalal tegutsetakse. Selle artikli lõigetes 4 ja 5 on täpsustatud, et lähte- ja sihtkohaga sellel territooriumil võib teenuseid osutada ainult Área Metropolitana de Barcelona loaga ning et see luba lisandub teistele lubadele, mida väljastavad oma pädevuse järgi teised haldusasutused.

RVTC artikli 10 pealkiri on „Lubade arvu kindlaksmääramine“ ja selles on ette nähtud, et Área Metropolitana de Barcelona määrab iga kord kindlaks lubade maksimaalse arvu, võttes arvesse vajadust tagada teenuse piisavus kodanike jaoks optimaalsetel tingimustel, ilma et see piiraks ettevõtjate majandusliku tasuvuse tagamist.

RVTC üleminekusättes tunnustatakse varem väljastatud lubade kehtivusaega, mis kehtisid selle määruse jõustumise hetkel, ning näeb ette, et nende suhtes kohaldatakse uusi õigusnorme. Esimene lisasäte piirab aga üleminekukorra alusel antavate lubade koguarvu. Lisaks annab see Instituto Metropolitano del Taxile õiguse teha ettepanek algatada toimikud üleminekusättes ette nähtud lubade arvust suurema lubade arvu kindlaks määramiseks ning sätestab, et igal ajal kehtivate lubade arv ei või mingil ületada suhtarvu üks juhiga renditavate sõidukite tegevusluba 30 taksolitsentsi kohta.

Põhikohtuasja asjaolude ja menetluse kokkuvõte

- 1 Juba aastaid konkureerivad linna reisijateveoteenustes omavahel taksod ja juhiga autorendi teenust pakkuvad sõidukid.
- 2 Taksoteenus, mis ei ole küll otseses mõttes avalik teenus, kuid on üldistes huvides ning on sellisena reguleeritud teenus, milles kehtib tegevuslubade arvu piirang ja mille tariifide kehtestamiseks on vaja eelnevat haldusluba.
- 3 Ka juhiga autorendi teenuse tegevuslubade arv on piiratud. Põhikohtuasja asjaolude ajal võis osutada „linnadevahelise“ ja „linnatranspordi“ teenuseid kogu

riigi territooriumil (ja eriti autonoomsete piirkondade või maakondade ulatuses) hindadega, mille jaoks ei olnud vaja eelnevat luba, vaid kooskõlastatud hinnasüsteemi hindadega, mis võimaldas kasutajal teenuse kogumaksumust ette teada – ja võimaluse korral ka maksta andmesidevahendite teel. Erinevalt taksodest ei tohtinud juhiga rendiautod sõita bussi sõidurajal, neil ei olnud peatusi avalikel teedel ning need ei võinud sõitjat peale võtta tänavalt, kui teenust ei olnud eelnevalt vastava arvutirakenduse kaudu tellitud.

- 4 Kaebaja on üks ettevõtjatest, kes osutavad juhiga autorendi teenuseid Área Metropolitana de Barcelona territooriumil. Kaebaja esitas 10. juulil 2018 juhiga autorendi määruse peale halduskaebuse nõudega see määrus tühistada. Kohalik omavalitsusüksus Área Metropolitana de Barcelona, mille metropoli volikogu oli võtnud selle määruse vastu 26. juunil 2018, vaidles sellele kaebusele vastu.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 5 Kaebaja väidab, et RVTC vastuvõtmisega soovis Área Metropolitana de Barcelona üksnes takistada juhiga autorendi ettevõtjate tegevust ainult selleks, et kaitsta taksosektori huve suurlinnaalal juhiga autorendi teenuse reguleerimise teel piiranguliselt ning viisil, mis on vastuolus riigisisese õigusega ja liidu õigusega.
- 6 Kaebaja leiab sisuliselt, et RVTC-ga on rikutud vastavaid asutamisevabaduse ja ettevõtlusvabaduse ning omandiõigusi, kuna: i) sellega kehtestati õigustamatult kahekordse loa süsteem, nimelt lisati juhiga autorendi loale (mida reguleerib üleriigiline õigus ja mida haldavad autonoomsed piirkonnad või maakonnad) suurlinnaala tegevusluba, mida haldab AMB, täiendavate nõuetega lisaks nendele, mis on ette nähtud üleriigilistes juhiga autorendi eeskirjades; ii) välistati suurlinnaala tegevusloa saamise võimalus enamiku praeguste ja tulevaste juhiga autorendi loa omanike jaoks, kehtestades piirangu, milleks ei ole mõjuvat põhjust.
- 7 Vastustaja leidis, et RVTC on Euroopa Liidu õigusega täielikult kooskõlas.

Eelotsusetaotluse põhjenduste kokkuvõte

- 8 See kohus leiab, et LOTT artikli 48 lõiget 3 – mis õigustab RVTC-ga ette nähtud juhiga autorendi tegevuslubade arvu piiranguid – võib osas, milles see näeb ette juhiga autorendi tegevuslubade arvu piirangu ilma vähimagi põhjendusega, pidada meelevaldseks.
- 9 Lisaks võib asuda seisukohale, et see on vastuolus: i) asutamisevabadusega vastavalt ELTL artiklile 49, kuna see puudutab kõiki Euroopa Liidus asuvaid juhiga autorendi ettevõtjaid, kes võiksid mingil hetkel olla huvitatud Hispaaniasse asumisest, mida LOTT artikli 48 lõike 3 tõttu koostoimes juba olemasolevate juhiga autorendi tegevuslubade arvuga teha ei saa; ii) kohustusega mitte takistada kaubandust Euroopa Liidus vastavalt ELTL artikli 107 lõikele 1;

- 10 Kohus kahtleb ka, kas see „topeltloa“ kord, mis on kehtestatud juhiga autorendile Barcelona suurlinnaalal, on kooskõlas eespool viidatud liidu õiguse sätetega.
- 11 LOTT artikkel 91 nägi asjaolude ajal ette, et juhiga autorendi load annavad õiguse osutada „linna- ja linnadevahelisi [transpordi]teenuseid kogu riigi territooriumil“. Área Metropolitana de Barcelona tegevusloa lisamist linna piires juhiga autorendi teenuste osutamiseks suurlinnaalal (millele kehtivad pealegi täiendavad nõuded) võib pidada strateegiaks eesmärgiga vähendada miinimumini konkurentsi, mida avaldavad juhiga autorendi teenused taksoteenusele; ja seda argumentidega, mille tõsiduses või ranguses kohus praegu tõsiselt kahtleb.
- 12 Tribunal Supremo (Hispaania kõrgeim kohus) tunnistas oma 4. juuni 2018. aasta kohtuotsuses nr 921 kassatsioonkaebuses nr 438/2017 samuti, et proportsioon 1/30 ei ole õigustatud.
- 13 Pärast põhikohtuasja halduskaebuse esitamist muudeti LOTT-d kuninga 28. septembri 2018. aasta dekreetseadusega nr 13/2018 (*BOE* 236, 29. september 2018), millega: i) säilitati LOTT artikli 48 lõikes 3 ette nähtud proportsioon 1/30; ii) piirati juhiga autorendi teenust nii, et seda osutatakse ainult „linnadevahelises“ transpordis, nähes ette, et juhiga autorendi teenused linna- või suurlinnaalal kaotatakse nelja aasta jooksul.
- 14 Käesoleval juhul võeti selle tulemusena vastu uus suurlinnaala määrus, mis on samuti selles kohtus vaidlustatud. Käesolevas eelotsusetaotluses taotletud liidu õiguse tõlgendamine on siiski asjaomase kohtuvaidluse lahendamiseks vajalik, arvestades eelkõige esile toodud strateegilist üldist konteksti, mille mõju võib edaspidi kergesti kestma jääda.
- 15 Lisaks on selle kohtu menetluses veel 14 sama esemega hagi, millest mõne on esitanud rahvusvaheliste platvormidega seotud ettevõtjad.