



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

10. mai 2012*

EÜ artiklid 3, 10, 43, 49 ja 81 — Asutamisvabadus — Teenuste osutamise vabadus —
Direktiiv 2006/123/EÜ — Artiklid 15 ja 16 — Kohalike omavalitsuste maksude ja muude tulude
arvestuse, kontrollimise ja kogumise teenuste kontsessioon — Siseriiklik õigus — Miinimumkapital —
Kohustus

Liidetud kohtuasjades C-357/10–C-359/10,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Itaalia)
20. oktoobri 2009. aasta otsustega esitatud eelotsusetaotlused, mis saabusid Euroopa Kohtusse
19. juulil 2010, menetluses

Duomo Gpa Srl (C-357/10),

Gestione Servizi Pubblici Srl (C-358/10),

Irtel Srl(C-359/10)

versus

Comune di Baranzate (C-357/10 ja C-358/10),

Comune di Venegono Inferiore (C-359/10),

menetluses osales:

Agenzia Italiana per le Pubbliche Amministrazioni SpA (AIPA),

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja esimees J. N. Cunha Rodrigues, kohtunikud U. Lõhmus, A. Rosas, A. Ó Caoimh
(ettekandja) ja A. Arabadžiev,

kohtujurist: P. Cruz Villalón,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

— Comune di Baranzate, esindaja: *avvocato* A. Soncini,

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

— Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* G. De Bellis,
— Madalmaade valitsus, esindajad: C. M. Wissels ja Y. De Vries,
— Euroopa Komisjon, esindajad: C. Zadra, I. V. Rogalski ja S. La Pergola,
olles 16. novembri 2011. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,
on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlused käsitlevad EÜ artiklite 3, 10, 43, 49 ja 81 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsember 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul (ELT L 376, lk 36; edaspidi „teenuste direktiiv”) artiklite 15 ja 16 tõlgendamist.
- 2 Taotlused esitati kohtuvaidlustes vastavalt ühelt poolt Duomo Gpa Srl-i (edaspidi „Duomo”) ja Gestione Servizi Pubblici Srl-i (edaspidi „GSP”) ja teiselt poolt Comune di Baranzate vahel; ning Irtel Srl-i (edaspidi „Irtel”) ja Comune di Venegono Inferiore vahel seoses hankemenetlustest kõrvaldamisega; Agenzia Italiana per le Pubbliche Amministrazioni SpA (edaspidi „AIPA”) osaleb nendes kolmes menetluses.

Õiguslik raamistik

Liidu õigusnormid

- 3 Teenuste direktiivi artikli 1 lõike 1 kohaselt kehtestab see direktiiv üldsätted, mis lihtsustavad teenuseosutajate asutamisevabaduse teostamist ja teenuste vaba liikumist, säilitades samas teenuste kõrge kvaliteedi.
- 4 Nimetatud direktiivi artikli 3 lõike 3 kohaselt kohaldavad liikmesriigid selle direktiivi sätteid kooskõlas asutamiseõigust ja teenuste vaba liikumist käsitlevate asutamislepingu sätetega.
- 5 Artikkel 15 asub teenuste direktiivi III peatükis „Teenuseosutajate asutamisevabadus”.
- 6 Artikkel 16 asub teenuste direktiivi IV peatükis „Teenuste vaba liikumine”.
- 7 Teenuste direktiiv jõustus selle artiklite 44 ja 45 kohaselt 28. detsembril 2006 ja liikmesriigid pidid selle üle võtma hiljemalt 28. detsembriks 2009.

Siseriiklik õigus

- 8 15. detsembri 1997. aasta seadusandliku dekreedid nr 446 (millega kehtestatakse maakondlik maks tootmistegevusele, muudetakse maksuastmeid, maksumäärasid ja Irfep mahaarvutusi ning korraldatakse kohalik maksuregulatsioon ümber (*decreto legislativo di 15 dicembre 1997, n. 446, Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali*) 15.12.1997 (*Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana*, edaspidi „GURI” nr 252 regulaarne lisa, üldseeria nr 298, 23.12.1997) kolmas peatükk käsitles kohalikku maksuregulatsiooni ümberkorraldamist.

9 Selle seadusandliku dekreeedi artikkel 52 sätestab:

„1. Provintsidel ja kohalikel omavalitsustel on maksukohustuslaste kohustuste lihtsustamise põhimõttest lähtudes õigus korraldada määrustega oma tulused, sealhulgas makse, välja arvatud juhul, kui on tegemist maksuobjektide, iga maksusumma kohta maksimaalse maksumäära ja maksukohustuslaste kindlaksmääramise ja määratlemisega. Määruste puudumisel kohaldatakse kehtivaid õigusnorme.

[...]

5. Maksude ja muude tulude kindlaksmääramist ja kogumist reguleerivad normid peab vastama järgmistele kriteeriumidele:

[...]

b) kui on otsustatud usaldada maksude ja kõigi tulude kindlaksmääramine ja kogumine, isegi eraldi, kolmandatele isikutele, tellitakse need teenused Euroopa Liidu õigust ja kehtivaid kohalike avalike teenuste hankemenetlusi järgides järgmistelt isikutelt:

1) artikli 53 lõikes 1 viidatud registrisse kantud isikud;

2) teiste liikmesriikide ettevõtjad, kes on asutatud Euroopa Liidu liikmesriigis ja tegelevad nimetatud tegevustega; need ettevõtjad peavad esitama nende asutamiskoha riigi pädeva asutuse väljastatud sertifikaadi, mis tõendab, et nad vastavad Itaalia õiguses selles valdkonnas ette nähtud tingimustega võrdväärsetele tingimustele;

3) täielikult avalik-õigusliku isiku omandis olevad kapitaliühingud [...]

10 29. novembri 2008. aasta dekreetseaduse nr 185 kiireloomuliste meetmete kohta perekondade, töö, tööhõive ja ettevõtjate toetuseks ning riikliku strateegilise raamistiku uuesti määratlemiseks kriisi vastu võitlemise oludes (*GURI* nr 280 regulaarne lisa nr 263, 29.11.2008) artikli 32 lõige 7a, mis lisati 28. jaanuari 2009. aasta seadusega nr 2 (millega muudeti 29. novembri 2008. aasta dekreetseadus nr 185 seaduseks; *GURI* nr 22 regulaarne lisa nr 14, 28.1.2009) ja mida seejärel muudeti 27. veebruari 2009. aasta seadusega nr 14 (*GURI* nr 49, 28.2.2009; edaspidi „põhikohtuasjas vaidlustatud õigusnorm”), on sõnastatud järgmiselt:

„15. detsembri 1997. aasta seadusandliku dekreeedi nr 446 (koos hilisemate muudatustega) artikli 53 lõike 3 alusel peab äriühingute registreerimiseks provintside ja kohalike omavalitsuste maksude ja muude tulude arvestuse, kindlaksmääramise ja kogumise alal tegutsema volitatud ettevõtjate registrisse nende äriühingute täielikult sisse makstud miinimumkapital olema 10 miljonit eurot. Eelmises lõigus kehtestatud alampiiri ei kohaldata avaliku sektori enamusosalusega äriühingute suhtes. Kohaliku omavalitsuse maksude ja muude tulude arvestuse, kindlaksmääramise ja kogumise teenuste osutamiseks lepingu sõlmimine ettevõtjatega, kes ei täida seda majanduslikku nõuet, on tühine. Kõnealusesse registrisse kantud ettevõtjad peavad viima oma kapitali selle alampiiriga vastavusse. Igal juhul ei tohi kuni selle vastavusse viimiseni sõlmida nendega ühtegi uut lepingut ja nad ei või osaleda niisugusel eesmärgil korraldatud hangetes.”

Põhikohtuasjad ja eelotsuse küsimused

11 Kohtuasjad C-357/10 ja C-358/10 tulenevad Comune di Baranzate (Baranzate kohalik omavalitsus) poolt 2009. aasta veebruaris välja kuulutatud hankest, mille esemeks oli anda ettevõtjale, kes esitab majanduslikult soodsaima pakkumuse, teatavate kohalike maksude ja muude tulude haldamise, kindlaksmääramise ja kogumise teenuse kontsessioon viieks aastaks: 1. maist 2009 kuni 30. aprillini 2014. Teenuste väärtus kogu perioodil oli hinnanguliselt 57 000 eurot ilma käibemaksuta.

- 12 Kuus Itaalias asutatud eraettevõtjat – sealhulgas Duomo, GSP ja AIPA – esitasid oma pakkumused. Comune di Baranzate teatas 1. ja 3. aprillil 2009 Duomole ja GSP-le, et hankekomisjon kõrvaldas nad on menetlusest, kuna nad ei täida põhikohtuasjas vaidlustatud õigusnormis ette nähtud nõuet, millega oli kohalike omavalitsuste maksude ja muude tulude kindlaksmääramise ja kogumise alal tegutsema volitatud isikute puhul tõstetud täielikult sissemakstud miinimumkapitali alampiir 10 miljoni euroni. Seejärel anti kontsessioon AIPA-le.
- 13 Kohtuasi C-359/10 tuleneb Comune di Venegono Inferiore (Venegono Inferiore kohalik omavalitsus) poolt 22. jaanuaril 2009 välja kuulutatud hankest, mille esemeks oli anda ettevõtjale, kes teeb väikseima pakutud teenustasuprotsendi alusel madalaima hinnaga pakkumuse, kohaliku reklaamimaksu ja reklaamplakatimaksu kindlaksmääramise ning kogumise ja sissenõudmise teenuse kontsessioon neljaks aastaks: 23. veebruarist 2009 kuni 31. detsembrini 2012. Teenuste väärtus kogu perioodil oli hinnanguliselt ligikaudu 49 000 eurot ilma käibemaksuta.
- 14 Viis ettevõtjat esitasid oma pakkumused, sealhulgas Irtel ja AIPA, kes kanti esialgses pingereas vastavalt esimesele ja teisele kohale. 9. märtsil 2009 kõrvaldas hankija Irteli hankemenetlusest, kuna ta ei täida põhikohtuasjas vaidlustatud õigusnormis ette nähtud nõudeid. Seejärel anti kõnealune kontsessioon AIPA-le.
- 15 Duomo, GSP ja Irtel esitasid põhikohtuasjades käsitletavatest hankemenetlustest kõrvaldamise otsuste peale kaebused. Kohtuasja C-357/10 aluseks olnud vaidluses väidab Duomo, et on rikutud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiivi 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta (ELT L 134, lk 114; ELT eriväljaanne 06/07, lk 132), võrdse kohtlemise põhimõtet ja konkurentsivabadust, kuna avaliku sektori enamusosalusega äriühingute suhtes kohaldatakse soodsamat korda.
- 16 Kohtuasjade C-358/10 ja C-359/10 aluseks olnud vaidlustes kinnitavad GSP ja Irtel, et põhikohtuasjas vaidlustatud õigusnorm on vastuolus EÜ artiklitega 3, 10, 43, 49, 81, 82, 86 ja 90 ning vajaduse, ratsionaalsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega, mis tulenevad teenuste direktiivi artiklitest 15 ja 16. Nende sõnul on siseriiklik regulatsioon vastuolus liidu õigusega, kuna sellega kehtestatakse seatud eesmärgi suhtes ebaproportsionaalne nõue ning diskrimineeritakse teisi ettevõtjaid avaliku sektori enamusosalusega äriühingutega võrreldes, kuna nendele uus kapitali alampiir ei kehti.
- 17 Selles olukorras otsustas Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused, mis on kolmes kohtuasjas identsed:
- „1. Kas [teenuste] direktiivi [...] artiklite 15 ja 16 õiget kohaldamist takistab 28. jaanuari 2009. aasta seadusega nr 2 seaduseks muudetud ja hiljem 27. veebruari 2009. aasta seadusega nr 14 muudetud 29. novembri 2008. aasta dekreetseaduse nr 185 artikli 32 lõige 7a, mis näeb ette – välja arvatud avaliku sektori enamusosalusega äriühingute puhul –, et:
- selline leping, millega kohalike omavalitsuste maksude ja muude tulude arvestuse, kindlaksmääramise ja kogumise teenuste osutamine usaldatakse isikutele, kelle puhul ei ole täidetud rahaline nõue, et täielikult sissemakstud miinimumkapitali summa peab olema 10 miljonit eurot, on tühine;
 - 15. detsembri 1997. aasta seadusandliku dekreediga nr 446 artikli 53 lõike 3 ja selle hilisemate muudatuste alusel provintside ja kohalike omavalitsuste makse ja muid tulusid arvestama, kindlaks määrama ja koguma pädevate eraõiguslike isikute registrisse kantud ettevõtjad peavad suurendama oma kapitali nimetatud miinimumpiirini;
 - kuni kapitali niisuguse vastavusse viimise kohustuse täitmiseni on keelatud sõlmida uusi lepinguid või osaleda hangetes, mis on kuulutatud välja kohalike omavalitsuste maksude ja muude tulude arvestuseks, kindlaksmääramiseks ja kogumiseks?

- 2) Kas [EÜ] artiklite 3, 10, 43, 49 ja 81 õiget kohaldamist takistab 28. jaanuari 2009. aasta seadusega nr 2 seaduseks muudetud ja hiljem 27. veebruari 2009. aasta seadusega nr 14 muudetud 29. novembri 2008. aasta dekreetseaduse nr 185 artikli 32 lõige 7a, mis näeb ette – välja arvatud avaliku sektori enamusosalusega äriühingute puhul –, et:
- selline leping, millega kohalike omavalitsuste maksude ja muude tulude arvestuse, kindlaksmääramise ja kogumise teenuste osutamine usaldatakse isikutele, kelle puhul ei ole täidetud rahaline nõue, et täielikult sissemakstud miinimumkapitali summa peab olema 10 miljonit eurot, on tühine;
 - 15. detsembri 1997. aasta seadusandliku dekreeidi nr 446 artikli 53 lõike 3 ja selle hilisemate muudatuste alusel provintside ja kohalike omavalitsuste makse ja muid tulusid arvestama ja koguma pädevate eraisikute registrisse kantud ettevõtjad peavad suurendama oma kapitali nimetatud miinimumpiirini;
 - kuni kapitali niisuguse vastavusse viimise kohustuse täitmiseni on keelatud sõlmida uusi lepinguid või osaleda hangetes, mis on kuulutatud välja kohalike omavalitsuste maksude ja muude tulude arvestuseks, kindlaksmääramiseks ja kogumiseks?”

Eelotsuse küsimused

Sissejuhatavad märkused

- 18 Nagu käesoleva kohtuotsuse punktides 11–14 selgub, leidsid põhikohtuasjade aluseks olnud asjaolud aset enne 28. detsembrist 2009, mis teenuste direktiivi artikli 44 lõike 1 kohaselt oli selle direktiivi ülevõtmise tähtpäev.
- 19 Seega isegi kui oletada, et selle direktiiviga toimub täielik ühtlustamine Euroopa Kohtu praktika tähenduses, ei tähenda see asjaolu, et enne nimetatud direktiivi ülevõtmistähtaja möödumist kehtinud esmane õigus poleks asjakohane (vt analoogia alusel eelkõige 5. aprilli 1979. aasta otsus kohtuasjas 148/78: Ratti, EKL 1979, lk 1629, punktid 36 ja 42–44, ning 11. mai 1999. aasta otsus kohtuasjas C-350/97: Monsees, EKL 1999, lk I-2921, punkt 27).
- 20 Neil tingimustel tuleb käesolevates kohatusjades esmalt käsitleda teist eelotsuse küsimust, mis puudutab esmase õiguse tõlgendamist niisuguste asjaolude puhul, nagu on põhikohtuasja vaidluste aluseks.

Teine küsimus

- 21 Teise küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas EÜ artikleid 3, 10, 43, 49 ja/või 81 peab tõlgendama selliselt, et nendega on vastuolus põhikohtuasja vaidlusalune siseriiklik õigusnorm, mis näeb ette, et:
- ettevõtjad – välja arvatud avaliku sektori enamusosalusega äriühingud –, kes soovivad, et neile usaldataks omavalitsuste maksude ja muude tulude arvestuse, kindlaksmääramise ja kogumise teenuste osutamine, peavad suurendama oma täielikult sissemakstud kapitali 10 miljoni euroni;
 - leping, millega niisuguste teenuste osutamine usaldatakse ettevõtjatele, kelle puhul ei ole see miinimumkapitali nõue täidetud, on tühine, ning
 - kuni kapitali suurendamise kohustuse täitmiseni on keelatud sõlmida uusi lepinguid või osaleda hangetes, mis on kuulutatud välja, et sõlmida leping nende teenuste osutamiseks.

- 22 Osas, milles teises küsimuses, eelmises punktis toodud sõnastuses, palutakse tõlgendada EÜ artikleid 3, 10 ja 81, tuleb meenutada, et vajadus anda liidu õiguse tõlgendus, mis oleks küsimuse esitanud siseriiklikule kohtule tarvilik, eeldab, et siseriiklik kohus on määratlenud faktilise ja õigusliku raamistiku, millega seoses eelotsusetaotluse küsimused on esitatud, või vähemalt selgitab faktilisi hüpoteese, millel need küsimused põhinevad (vt eelkõige 11. märtsi 2010. aasta otsus kohtuasjas C-384/08: *Attanasio Group*, EKL 2010, lk I-2055, punkt 32, ja seal viidatud kohtupraktika).
- 23 Käesolevas asjas ei ole Euroopa Kohtule eelotsusetaotlustega esitatud neid faktilisi ega õiguslikke asjaolusid, mille põhjal oleks võimalik kindlaks teha tingimused, mille korral kuulub selline õigusnorm, nagu on põhikohtuasjas vaidlustatud, viidatud normide kohaldamisalasse. Eelkõige ei ole eelotsusetaotlustes toodud ühtegi selgitust seose kohta nimetatud artiklite ja põhikohtuasjade vaidluste või nende esemete vahel.
- 24 Neil asjaoludel tuleb teine eelotsuse küsimus tunnistada EÜ artikleid 3, 10 ja 81 puudutavas osas vastuvõetamatuks.
- 25 Mis puutub EÜ artiklite 43 ja 49 tõlgendamisse, siis toimikust nähtub, et kõik põhikohtuasja asjaolud piirduvad ühe liikmesriigiga. Neil asjaoludel tuleb kontrollida, kas Euroopa Kohus on pädev käesolevates asjades eelotsusetaotluses loetletud õigusnormide osas otsust tegema (vt analoogia alusel 31. jaanuari 2008. aasta otsus kohtuasjas C-380/05: *Centro Europa 7*, EKL 2008, lk I-349, punkt 64, ja 22. detsembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-245/09: *Omalet*, EKL 2010, lk I-13771, punktid 9 ja 10).
- 26 Niisugune siseriiklik regulatsioon nagu põhikohtuasjas vaidlustatud, mis on ühtviisi kohaldatav nii Itaalia ettevõtjatele kui ka teiste liikmesriikide ettevõtjatele, langeb nimelt asutamislepingu põhivabadusi tagavate sätete kohaldamisalasse üldjuhul vaid siis, kui seda kohaldatakse olukorras, millel on seos liikmesriikidevahelise kaubandusega (vt 5. detsembri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-448/98: *Guimont*, EKL 2000, lk I-10663, punkt 21; 11. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-6/01: *Anomar jt*, EKL 2003, lk I-8621, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika, eespool viidatud kohtuotsus *Centro Europa 7*, punkt 65, ning 1. juuni 2010. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-570/07 ja C-571/07: *Blanco Pérez ja Chao Gómez*, EKL 2010, lk I-4629, punkt 40).
- 27 Kuid nagu ilmneb eriti Euroopa Komisjoni kirjalikest märkustest, ei saa käesolevas asjas sugugi välistada, et teistes liikmesriikides kui Itaalia Vabariik asutatud ettevõtjad olid või on huvitatud Itaalias niisuguste teenuste osutamisest, mis on põhikohtuasjades käsitletavate kontsessioonide esemeks.
- 28 Pealegi võib EÜ artiklite 43 ja 49 tõlgendus, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus palub, olla talle tarvilik olukorras, kus siseriiklik õigus kohustab seda kohut tagama Itaalia ettevõtjale samad õigused, mis tulenevad muu liikmesriigi kui Itaalia ettevõtjale samasuguses olukorras liidu õigusest (vt analoogia alusel eespool viidatud kohtuotsus *Centro Europa 7*, punkt 69 ja seal viidatud kohtupraktika, ning eespool viidatud kohtuotsus *Blanco Pérez ja Chao Gómez*, punkt 39). Sellega seoses tuleb märkida, et liikmesriigi kohus põhjendas eelotsusetaotlustes oma otsust, et on vaja esitada eelotsusetaotlused, tõigaga, et põhikohtuasjas vaidlustatud õigusnormi seaduslikkus sõltub tõlgendusest, mille annab EÜ artiklitele 43 ja 49 Euroopa Kohus.
- 29 Järelikult on Euroopa Kohus pädev nimetatud sätete tõlgendamise üle otsustama.
- 30 Mis puutub teenuste osutamise vabaduse ja asutamisevabaduse põhimõtete kohaldamisalade piiritlemisse, siis tuleb kindlaks teha, kas ettevõtja on asutatud liikmesriigis, kus ta kõnealust teenust pakub (vt selle kohta 30. novembri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-55/94: *Gebhard*, EKL 1995, lk I-4165, punkt 22). Kui ta on asutatud samas liikmesriigis, kus ta teenuseid pakub, kuulub tema seisund asutamisevabaduse põhimõtte kohaldamisalasse, nagu see on defineeritud EÜ artiklis 43. Kui aga ettevõtja ei ole asutatud vastuvõetavas liikmesriigis, tuleb teda käsitada piiriüleste teenuste osutajana ning ta kuulub EÜ artiklis 49 sätestatud teenuste osutamise vabaduse põhimõtte alla (vt 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-171/02: *komisjon vs. Portugal*, EKL 2004, lk I-5645, punkt 24).

- 31 „Asutamine” tähendab selles kontekstis seda, et ettevõtja pakub püsivalt ja kestvalt oma teenuseid sihtliikmesriigis asuvast tegevuskohast. „Teenuste osutamine” EÜ artikli 49 tähenduses hõlmab seevastu kõiki neid teenuseid, mida sihtliikmesriigis asuvast tegevuskohast püsivalt ja kestvalt ei pakuta (vt eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Portugal, punkt 25 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 32 Kohtupraktikast tuleneb veel, et mitte ükski EÜ asutamislepingu norm ei võimalda abstraktselt kindlaks määrata pikkust või sagedust, millest alates ei saa teenuse osutamist või teatud liiki teenuse osutamist enam käsitada teenuste osutamisenä, mistõttu võib mõiste „teenus” asutamislepingu tähenduses hõlmata väga erinevat laadi teenuseid, sealhulgas ka teenuseid, mida osutatakse pikema aja, isegi paljude aastate jooksul (vt selle kohta 11. detsembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-215/01: Schnitzer, EKL 2003, lk I-14847, punktid 30 ja 31; eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Portugal, punkt 26; 16. juuli 2009. aasta otsus kohtuasjas C-208/07: von Chamier-Glisczinski, EKL 2009, lk I-6095, punkt 74, ning 26. oktoobri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-97/09: Schmelz, EKL 2010, lk I-10465, punkt 42).
- 33 Eeltoodust tuleneb, et selline õigusnorm nagu põhikohtuasjas vaidlustatud võib põhimõtteliselt jääda nii EÜ artikli 43 kui ka EÜ artikli 49 kohaldamisalasse. Nagu komisjon märgib, oleks see praktikas teisiti juhul, kui kohalike maksude kogumist ei saaks korraldada ilma sihtliikmesriigis tegevuskohta omamata. Vajaduse korral peab siseriiklik kohus kindlaks tegema, kas see on nii.
- 34 Neil tingimustel tuleb EÜ artiklitest 43 ja 49 lähtudes uurida, kas nõuded, mis otseselt või kaudselt tulenevad niisugustest õigusnormidest nagu põhikohtuasjas vaidlustatud, piiravad asutamisevabadust ja/või teenuste osutamise vabadust.
- 35 Kohtupraktikast tuleneb, et EÜ artikliga 43 on vastuolus kõik siseriiklikud meetmed, mis isegi siis, kui neid kohaldatakse ilma kodakondsusest lähtuva diskrimineerimiseta, võivad takistada või muuta aluslepinguga tagatud asutamisevabaduse teostamise liidu kodanikele vähem atraktiivseks, ning et niisugune piirav toime võib ilmnedä eelkõige siis, kui siseriiklikud õigusnormid võivad pärssida äriühingu allüksuste – näiteks püsiva tegevuskoha – loomist teistes liikmesriikides ja tegutsemist selliste üksuste vahendusel (vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus Attanasio Group, punktid 43 ja 44 ning seal viidatud kohtupraktika, ja 13. oktoobri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-148/10: DHL International, EKL 2011, lk I-9543, punkt 60).
- 36 Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei nõua EÜ artikkel 49 mitte ainult kodakondsusel põhineva igasuguse diskrimineerimise keelamist teise liikmesriigi teenuseosutaja suhtes, vaid ka kõigi piirangute kaotamist, isegi juhul, kui need laienevad nii selle riigi kui ka teiste liikmesriikide teenuseosutajatele, kui need võivad keelata, takistada või muuta vähem soodsaks selle teenuseosutaja tegevuse, kelle asukoht on mõnes teises liikmesriigis, kus ta osutab seaduslikult sarnaseid teenuseid (vt eelkõige 25. juuli 1991. aasta otsus kohtuasjas C-76/90: Säger, EKL 1991, lk I-4221, punkt 12, ja 4. oktoobri 2011. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-403/08 ja C-429/08: Football Association Premier League jt, EKL 2011, lk I-9083, punkt 85). Sellega seoses on Euroopa Kohus korduvalt leidnud, et EÜ artikliga 49 on vastuolus selliste siseriiklike õigusnormide kohaldamine, mille toimet muutub teenuste osutamine liikmesriikide vahel raskemaks kui teenuste osutamine ainult ühe liikmesriigi siseselt (vt eelkõige 5. oktoobri 1994. aasta otsus kohtuasjas C-381/93: komisjon *vs.* Prantsusmaa, EKL 1994, lk I-5145, punkt 17, ja 13. detsembri 2007. aasta otsus kohtuasjas C-250/06: United Pan-Europe Communications Belgium jt, EKL 2007, lk I-11135, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 37 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul peab käesolevas asjas muus liikmesriigis kui Itaalia Vabariigis asutatud ettevõtjatel sarnaselt Itaalias asutatud eraettevõtjatega põhikohtuasjas vaidlustatud õigusnormi kohaselt olema selleks, et tegutseda kohalike omavalitsuste maksude ja muude tulude arvestuse, kindlaksmääramise ja kogumise valdkonnas, täielikult sissemakstud miinimumkapital 10 miljonit eurot, suurendades vajaduse korral oma kapitali selle alampiirini, vältimaks, et neid kontsessioone, mis võivad neile olla juba antud, ei peetaks nüüd tühiiseks.

- 38 Selline kohustus on asutamisevabaduse ja teenuste osutamise vabaduse piiramine. Esiteks seab see miinimumkapitali tingimuse (vt analoogia alusel eelkõige eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Portugal, punktid 53 ja 54, ning 26. jaanuari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-514/03: komisjon *vs.* Hispaania, EKL 2006, lk I-963, punkt 36) ja teiseks – nagu märkis Madalmaade valitsus – kohustab see eraettevõtjaid, kes soovivad tegeleda põhikohtuasjas käsitletavate tegevustega, asutama end juriidilise isikuna (vt analoogia alusel eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Portugal, punktid 41 ja 42, ning eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania, punkt 31). Seega takistab või muudab põhikohtuasjas vaidlustatud õigusnorm vastavalt EÜ artiklitega 43 ja 49 tagatud asutamisevabaduse ja teenuste osutamise vabaduse teostamise käesoleva kohtuotsuse punktide 35 ja 36 tähenduses vähem atraktiivseks.
- 39 Neil asjaoludel tuleb analüüsida, mil määral võib põhikohtuasjas vaidlustatud õigusnorm olla lubatud ühel EÜ artiklis 46 sätestatud alusel või kuivõrd võib see – Euroopa Kohtu praktikast lähtuvalt – olla õigustatud ülekaaluka üldise huvi tõttu (vt analoogia alusel eelkõige 30. septembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-167/01: Inspire Art, EKL 2003, lk I 10155, punkt 107, ja 8. septembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-42/07: Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, EKL 2009, lk I-7633, punkt 55).
- 40 Ainus Euroopa Kohtus toodud põhjendus on kaitsta ametiasutust kontsessioonärist äriühingu võimaliku kohustuste täitmata jätmise vastu, arvestades temaga sõlmitud lepingute kogu tehinguväärtust.
- 41 Comune di Baranzate märkustest selgub sellega seoses, et kontsessioonärid koguvad põhikohtuasjas käsitletava kontsessiooni esemeks oleva maksutulu kõigepealt enda valdusesse. Alles pärast seda, kui „kogumistasu” on maha arvatud, tuleb maksutulu kvartali lõpus ametiasutusele üle kanda. Comune di Baranzate märgib, et pärast kogumistasu mahaarvamist tuleneb nimetatud kontsessioonäride teenistus finantstehingutest, mida nad teevad nende käsutuses olevate rahaliste vahenditega. Seega haldavad ja manipuleerivad kontsessioonärid miljonite eurodega, mille nad peavad seejärel üle kandma ametiasutusele.
- 42 Selle kohta tuleb tõdeda, et isegi kui möönda, et käesoleva kohtuotsuse punktis 40 toodud eesmärki võib pidada ülekaalukaks üldiseks huviks, mitte puhtmajanduslikuks kaalutluseks (vt selle kohta 17. märtsi 2005. aasta otsus kohtuasjas C-109/04: Kranemann, EKL 2005, lk I-2421, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 16. veebruari 2012. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-72/10 ja C-77/10: Costa ja Cifone, punkt 59), siis asutamislepinguga tagatud põhivabaduste piirangut saab õigustada üksnes eeldusel, et asjaomane meede on sellega taotletava eesmärgi elluviimise tagamiseks sobiv ega lähe kaugemale sellest, mis on taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik (eespool viidatud kohtuotsus Attanasio Group, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika). Lisaks on siseriiklikud õigusnormid konkreetse eesmärgi saavutamiseks sobivad üksnes juhul, kui need vastavad tõepoolest huvile saavutada see eesmärk ühtselt ja süstemaatiliselt (vt eelkõige 10. märtsi 2009. aasta otsus kohtuasjas C-169/07: Hartlauer, EKL 2009, lk I-1721, punkt 55, ja eespool viidatud kohtuotsus Attanasio Group, punkt 51).
- 43 Kuid nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus ise tõdes, ületab niisugune norm nagu põhikohtuasjas vaidlustatu kaugelt eesmärgi kaitsta ametiasutusi kontsessioonäride kohustuste täitmata jätmise eest.
- 44 See kohus märgib, et mitmed Itaalia õiguses ette nähtud meetmed on tema hinnangul sellised, mis võimaldavad proportsionaalselt kaitsta ametiasutust selle eest, kui kontsessioonärid lepingut ei täida. Nii nõuab Itaalia regulatsioon tõendite esitamist nii tehnilist kui ka rahalist võimsust näitavate üldiste osalemisnõuete täitmise ning usaldusväarsuse ja maksevõime kohta. Eelotsuse taotluse esitanud kohus mainis sellega seoses veel kontsessionääri täielikult sisse makstud kapitalile nõutava alampiiri kehtestamist temaga sõlmitud lepingute tehinguväärtuse põhjal.
- 45 Neil tingimustel tuleb tõdeda, et niisugune norm nagu põhikohtuasjas vaidlustatu seab EÜ artiklitega 43 ja 49 tagatud vabadustele ebaproportsionaalsed ja seega põhjendamatud piirangud.

- 46 Eeltoodut arvestades tuleb teisele esitatud küsimusele vastata, et EÜ artikleid 43 ja 49 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus niisugune õigusnorm nagu põhikohtuasjas vaidlustatu, mis näeb ette, et:
- ettevõtjad – välja arvatud avaliku sektori enamusosalusega äriühingud –, kes soovivad, et neile usaldataks omavalitsuste maksude ja muude tulude arvestuse, kindlaksmääramise ja kogumise teenuste osutamine, peavad suurendama oma täielikult sissemakstud kapitali 10 miljoni euroni;
 - leping, millega niisuguste teenuste osutamine usaldatakse ettevõtjatele, kelle puhul ei ole see miinimumkapitali nõue täidetud, on tühine, ning
 - kuni kapitali suurendamise kohustuse täitmiseni on keelatud sõlmida uusi lepinguid või osaleda hangetes, mis on kuulutatud välja, et sõlmida leping nende teenuste osutamiseks.

Esimene küsimus

- 47 Arvestades käesoleva kohtuotsuse punktides 18 ja 19 toodud kaalutlusi, ei ole esimest küsimust vaja käsitleda.

Kohtukulud

- 48 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

EÜ artikleid 43 ja 49 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus niisugune õigusnorm nagu põhikohtuasjas vaidlustatu, mis näeb ette, et:

- **ettevõtjad – välja arvatud avaliku sektori enamusosalusega äriühingud –, kes soovivad, et neile usaldataks omavalitsuste maksude ja muude tulude arvestuse, kindlaksmääramise ja kogumise teenuste osutamine, peavad suurendama oma täielikult sissemakstud kapitali 10 miljoni euroni;**
- **leping, millega niisuguste teenuste osutamine usaldatakse ettevõtjatele, kelle puhul ei ole see miinimumkapitali nõue täidetud, on tühine, ning**
- **kuni kapitali suurendamise kohustuse täitmiseni on keelatud sõlmida uusi lepinguid või osaleda hangetes, mis on kuulutatud välja, et sõlmida leping nende teenuste osutamiseks.**

Allkirjad