

GRAF JA ENGEL

EUROOPA KOHTU OTSUS (kolmas koda)

6. oktoober 2011\*

Kohtuasjas C-506/10,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Amtsgericht Waldshut-Tiengen (Saksamaa) 22. septembri 2010. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 21. oktoobril 2010, menetluses

**Rico Graf,**

**Rudolf Engel**

*versus*

**Landratsamt Waldshut,**

EUROOPA KOHUS (kolmas koda),

koosseisus: koja esimees K. Lenaerts, kohtunikud D. Šváby, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (ettekandja) ja J. Malenovský,

\* Kohtumenetluse keel: saksa.

kohtujurist: N. Jääskinen,  
kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

- Engel, esindaja: *Rechtsanwalt* H. Hanschmann,
  
- Landratsamt Waldshut, esindaja: *Rechtsanwalt* M. Núñez-Müller,
  
- Euroopa Komisjon, esindajad: F. Erlbacher ja S. Pardo Quintillán,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

### **otsuse**

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb seda, kuidas tõlgendada 21. juunil 1999 Luxembourgis sõlmitud Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide ning Šveitsi Konföderatsiooni vahelise isikute vaba liikumist käsitleva lepingu (EÜT L 114, lk 6, edaspidi „leping”) asjaomaseid sätteid.
- 2 Taotlus on esitatud R. Grafi, kes on Šveitsi kodanik, ja R. Engeli, kes on Saksamaa kodanik, ning Landratsamt Waldshuti vahelises kohtuvaidluses seoses viimase keeldumisega kinnitada kooskõlas kohaldatavate õigusnormidega esimesena nimetatute vahel sõlmitud põllumajandusmaa rendilepingut.

### **Õiguslik raamistik**

#### *Leping*

- 3 Lepingu artikli 1 punktide a ja d kohaselt on lepingu eesmärk eeskätt anda ühenduse kodanikele ja Šveitsi kodanikele õigus siseneda lepinguosaliste territooriumidele, seal elada, saada palgatööd või tegutseda füüsilisest isikust ettevõtjana ning jääda

lepinguosaliste territooriumile, samuti tagada neile samasugused elu- ja töötingimused, kui on lepinguosaliste oma kodanikel.

4 Artikkel 2 „Diskrimineerimiskeeld” sätestab:

„Lepinguosalise territooriumil seaduslikult elavaid teise lepinguosalise kodanikke ei diskrimineerita kodakondsuse alusel käesoleva lepingu I, II ja III lisa sätete kohaldamisel ja nende kohaselt.”

5 Artikkel 7 „Muud õigused” sätestab:

„Lepinguosalised näevad I lisa kohaselt isikute vaba liikumise osas ette järgmised õigused:

- a) õigus riigi elanikega võrdsele kohtlemisele seoses majandustegevusele juurdepääsu ja sellega tegelemisega ning elu- ja töötingimustega;

[...]”

6 Artikkel 13 „*Standstill*” sätestab:

„Lepinguosalised kohustuvad käesoleva lepinguga reguleeritud valdkondades mitte vastu võtma uusi piiravaid meetmeid teise lepinguosalise kodanike suhtes.”

7 Artikkel 16 „Viide ühenduse õigusele” on sõnastatud järgmiselt:

„1. Käesoleva lepingu eesmärkide saavutamiseks võtavad lepinguosalised kõik vajalikud meetmed, et nendevahelistes suhetes kohaldataks samaväärseid õigusi ja kohustusi kui Euroopa Ühenduse nendes õigusaktides, millele viidatakse.

2. Niivõrd kui käesoleva lepingu kohaldamine on seotud ühenduse õiguse põhimõtetega, tuleb arvestada asjaomast Euroopa Ühenduste Kohtu pretsedendiõigust enne käesoleva kokkuleppe allkirjastamist. Pärast seda kuupäeva kehtestatud pretsedendiõigusest antakse Sveitsile teada. Lepingu nõuetekohase toimimise tagamiseks määrab ühiskomitee ühe lepinguosalise taotlusel kindlaks kõnealuse pretsedendiõiguse mõjud.”

8 Kokkuleppe I lisa käsitleb isikute vaba liikumist. Lisa artikkel 2 „Elukoht ja majandustegevus” sätestab:

„1. Ilma et see mõjutaks käesoleva kokkuleppe artiklis 10 ette nähtud ülemineku- perioodi käsitlevaid sätteid ja käesoleva lisa VII peatüki sätteid, on lepinguosaliste

kodanikel õigus elada ja tegeleda majandustegevusega teise lepinguosalise territooriumil II ja IV peatükis sätestatud korras. Nimetatud õigust kinnitatakse elamisloa väljastamisega või piirivööndi elanike puhul erilubade väljastamisega.

[...]"

- 9 Selle lisa artikkel 5 „Avalik kord” näeb lõikes 1 ette järgmist:

„Käesoleva lepingu sätete kohaselt antud õigusi võib piirata üksnes meetmetega, mis on õigustatud avaliku korra, julgeoleku või tervisekaitse seisukohast.”

- 10 Nimetatud lisa III peatükk käsitleb „füüsilisest ettevõtjana tegutsevaid isikuid”, kes on selles peatükis sisalduva artikli 12 lõikes 1 antud määratluse kohaselt lepinguosalise kodanikud, kes soovivad siirduda teise lepinguosalise territooriumile eesmärgiga alustada seal tegevust füüsilisest isikust ettevõtjana.
- 11 Selle peatüki artikkel 13 „Füüsilisest ettevõtjana tegutsevad piirialatöötajad” sätestab lõikes 1 järgmist:

„Füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsev piirialatöötaja on lepinguosalise kodanik, kelle elukoht on lepinguosalise territooriumil ja kes tegutseb teise lepinguosalise territooriumil füüsilisest isikust ettevõtjana, naastes oma elukohta üldjuhul iga päev või vähemalt kord nädalas.”

- 12 Sama peatüki artikkel 15 „Võrdne kohtlemine” näeb lõikes 1ette järgmist:

„Füüsilisest isikust ettevõtjaks saamise ja sellena tegutsemise osas tuleb füüsilisest isikust ettevõtjale tagada vähemalt sama soodsad tingimused kui vastuvõtjariigi oma kodanikele.”

- 13 Artikkel 25 „Kinnisvara soetamine”, mis on kokkuleppe I lisa IV peatüki ainus artikkel, sätestab lõikes 3 järgmist:

„Piirialatöötajatel on samad õigused oma majandustegevuseks vajaliku kinnisvara või lisaeluaseme soetamiseks kui vastuvõtjariigi kodanikel; vastuvõtjariigist lahkumine ei too kaasa kohustust kõnealusest omandist loobumiseks. Kõnealune isik võib saada õiguse puhkeotstarbelise majutuskoha soetamiseks. Käesolev leping ei mõjuta eeskirju, mis vastuvõtjariigis reguleerivad kõnealuste isikute kapitalimahutusi või kauplemist hoonestamata kruntide ja eluruumidega.”

### *Siseriiklikud õigusnormid*

- 14 Euroopa Kohtule esitatud toimikust nähtub, et 8. novembri 1985. aasta põllumajandusmaa rendilepingutest teatamise ja nende vaidlustamise föderaalseaduse (Gesetz über die Anzeige und Beanstandung von Landpachtverträgen, BGBl. I, lk 2075, edaspidi „Landpachtverkehrsgesetz”) § 2 kohaselt tuleb põllumajandusmaa rendilepingu sõlmimisest teatada pädevale asutusele ehk Landratsamtile kahe kuu jooksul. See

asutus võib rendilepingu, millest on sel viisil teatatud, selle seaduse artikli 4 lõike 1 kohaselt vaidlustada, kui rendileandmisega kaasneb maa „soovimatu” kasutus või maa kasutusega seoses jagatakse maa ebarentaabliit või kui rendisumma on maa kasutusest saadava tuluga võrreldes ebaproportsionaalne. Selle seaduse artikli 4 lõike 6 kohaselt võib liidumaa rendilepingu oma territooriumi teatud osa puhul vaidlustada muudel põhjustel, kui see on tingimata vajalik põllumajandusstruktuurile tõsise ohu vältimiseks.

- 15 Seda õigust kasutades võttis Land de Bade-Wurtemberg vastu kinnisvaratehinguid ja põllumajandusmaa rendilepinguid käsitlevate [föderaal]seaduste rakendamise seaduse (Baden-Württembergisches Ausführungsgesetz zum Grundstücksverkehrsgesetz und zum Landpachtverkehrsgesetz), selle seaduse 21. veebruari 2006. aasta versioonis (*Gesetzblatt*, lk 85, edaspidi „Ausführungsgesetz”), mille § 6 lõige 1a on sõnastatud järgmiselt:

„Asjaomase liidumaa territooriumi osa puudutava põllumajandusmaa rendilepingu võib põllumajandusstruktuurile tõsise ohtu tekkimise vältimiseks vaidlustada muudel põhjustel kui [Landpachtverkehrsgesetz] §-s 4 loetletud põhjused, kui rendile antavat maad kasutatakse väljaspool ühisturgu tollivabaks ekspordiks mõeldud toodete tootmiseks, mis põhjustab konkurentsimoonutusi.”

- 16 Alates 1. juulist 2010 asendati Ausführungsgesetz Baden-Württembergi liidumaal 10. novembri 2009. aasta põllumajandusstruktuuri parendamist käsitleva seadusega (Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur in Baden-Württemberg) (*Gesetzblatt*, lk 645), mille § 13 lõike 3 teise lauses sätestatu on identne Ausführungsgesetz artikli 6 lõikes 1a sätestatuga.



## Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

- 17 Šveitsi põllumajandustootja R. Graf, kelle tegevuskohta on Šveitsis Saksamaa piirialas, ja Baden-Württembergi liidumaal asuva põllumajandusmaa omanik R. Engel esitasid 22. aprillil 2010 Landratsamt Waldshutile kinnitamiseks 26. veebruaril 2006 sõlmitud põllumajandusmaa rendilepingu. Selle lepingu kohaselt andis R. Engel R. Grafile rendile Šveitsi piirialas asuva 369 aari suuruse põllumaa 1 200,00 euro suuruse renditasu eest. Sellele maal kasvatatud saadused soovib R. Graf Šveitsi eksportida.
- 18 Landratsamt Waldshut vaidlustas lepingu 17. juuni 2010. aasta otsusega ja nõudis, et lepingu pooled lõpetaksid selle viivitamatult. Kuigi Landratsamt Waldshut sedastas, et Šveitsi põllumajandustootjad on küll füüsilisest isikust ettevõtjatest piirialatöötajatena nõusolekumenetluses Landpachtverkehrsgesetzi kohaselt võrdsustatud Saksa põllumajandustootjatega, leidis ta siiski, et rendilepingu kinnitamisest keeldumine on Ausführungsgesetzi artikli 6 lõike 1a alusel põhjendatud. Landratsamt Waldshut märkis, et tegemist on konkurentsimoonutusega ja et Saksa põllumajandustootjad, kellel on vaja oma väikese pindalaga põllumajandusettevõtteid laiendada, on avaldanud soovi kõnealuse kinnistu rentimiseks selles piirkonnas tavapärase renditasu eest. Seega on tegemist maakasutuse ebasobiva jaotusega.
- 19 R. Graf ja R. Engel vaidlustasid selle otsuse Amtsgericht Waldshut-Tiengen (Waldshut-Tiengeni esimese astme kohus), väites eeskätt, et Ausführungsgesetzi artikli 6 lõige 1a on lepinguga vastuolus.
- 20 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et tegemist on konkurentsimoonutusega, kuna R. Graf saab Saksamaal toodetud kauba eest Šveitsis oluliselt suuremat tasu kui tasu, mida ta selle kauba eest saaks Saksamaal. See kohus leiab, et Landratsamt

Waldshuti poolt lepingu kinnitamisest keelduv otsus on kehtiv, kui Ausführungsgesetzi § 6 lõige 1a on lepinguga kooskõlas.

- 21 Seda kaalutlust arvesse võttes otsustas Amtsgericht Waldshut-Tiengen menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas [Ausführungsgesetz] § 6 lõige 1a on [...] lepinguga kooskõlas?”

### **Eelotsuse küsimus**

- 22 Tuleb märkida, et sellise füüsilisest isikust ettevõtjana tegutseva piirialatöötaja olukord, kelle tegevuskoht asub lepinguosalise territooriumil ja kes rendib teise lepinguosalise territooriumil asuvat põllumajandusmaad, kuulub lepingu kohaldamisalasse sõltumata selle majandustegevuse eesmärgist, milleks põllumajandusmaa rendileping sõlmiti.
- 23 Lisaks tuleb meelde tuletada, et kohtupraktika kohaselt kehtib lepingu füüsilisest isikust ettevõtjaks saamist ja sellena tegutsemist käsitleva I lisa artikli 15 lõikes 1 kehtestatud võrdse kohtlemise põhimõtte mitte üksnes „füüsilisest isikust ettevõtjatele” lepingu I lisa artikli 12 lõike 1 tähenduses, vaid ka „füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsevate piirialatöötajatele” lepingu I lisa artikli 13 lõike 1 tähenduses (vt 22. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-13/08: Stamm et Hauser, EKL 2008, lk I-11087, punktid 47-49 ja resolutsioon).

- 24 Järelikult tuleb analüüsida, kas kokkuleppe I lisa artikli 15 lõikes 1 füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsevate piirialatöötajatele füüsilisest isikust ettevõtjaks saamisel ja sellena tegutsemisel kehtestatud võrdse kohtlemise põhimõttega on vastuolus selliste siseriiklike õigusnormidega nagu on arutlusel põhikohtuasjas.
- 25 Tuleb märkida, et põhikohtuasjas kõnesolevad õigusnormidega ei kaasne nende sõnastusest lähtudes otsesest diskrimineerimist kodakondsuse alusel, kuna pädeval asutusel on võimalik vaidlustada põllumajandusmaa rendilepinguid sõltumata lepingupoolte kodakondsusest, kui nimetatud õigusnormidest tulenevad tingimused on täidetud.
- 26 Kuid Euroopa kohtu väljakujunenud praktika kohaselt keelab võrdse kohtlemise põhimõte, mis on liidu õiguse mõiste, mitte ainult ilmse kodakondsusel põhineva diskrimineerimise, vaid ka kõik varjatud diskrimineerimise vormid, mis teistest eristuskriteeriumidest lähtudes viivad tegelikult sama tulemuseni (vt näiteks 12. septembri 1996. aasta otsus kohtuasjas C-278/94: komisjon vs. Belgia, EKL 1996, lk I-4307, punkt 27 ja seal viidatud kohtupraktika). See kohtupraktika, mis oli lepingu sõlmimise kuupäeval juba olemas, kehtib lepingu artikli 16 lõike 2 kohaselt kokkuleppe kohaldamisele.
- 27 Mis puudutab küsimust, kas põhikohtuasjas arutusel olevates õigusnormides kehtestatud tingimustes põllumajandusmaa rendilepingu kinnitamisest keeldumiseks sisaldub tegelikult kaudne diskrimineerimine, siis piisab sellest, kui märkida, et kuna Šveitsis asuvate selliste füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsevate piirialatöötajate hulgas, kes kasutavad Saksamaal asuvat põllumaad, on selgelt rohkem Šveitsi kodanikke kui Saksamaa kodanikke, siis on tegemist kaudse diskrimineerimisega (vt selle kohta 27. juuni 1996. aasta otsus kohtuasjas C-107/94: Asscher, EKL 1996, lk I-3089, punktid 37 ja 38).

- 28 Nimelt on põhikohtuasjas arutusel olevates õigusnormides sätestatud tingimustel kahjulik mõju peamiselt Šveitsi põllumajandustootjatele.
- 29 Sellise diskrimineerimise tuvastamisel tuleb kontrollida, kas see võib olla õigustatud mõne lepingust tuleneva põhjusega.
- 30 Sissejuhatuseks tuleb rõhutada, et konkurentsimoonus, millele Landratsamt Waldshut tugineb ja mis seisneb selles, et niisugused Šveitsi põllumajandustootjad nagu R. Graf saavad Saksamaal toodetud kauba eest Šveitsis oluliselt suuremat tasu kui tasu, mida nad saaks selle kauba eest Saksamaal, ei ole kokkuleppe I lisa artikli 15 lõikes 1 ette nähtud põhjus, millele võib tugineda selleks, et selle sättega antud õigusi piirata.
- 31 Landratsamt Waldshut tugineb ka maapiirkondade planeerimise eesmärgile kui avaliku korra kaitse õigustusele kokkuleppe I lisa artikli 5 lõike 1 tähenduses.
- 32 Selle sätte kohaselt on avaliku korra kaitse põhjus, millest lähtudes võib piirata lepinguga antud õigusi. Ehkki sisuliselt jääb liikmesriikidele vabadus määrata avaliku korra nõuded kindlaks lähtuvalt oma siseriiklikest vajadustest, mis võivad olla nii liikmesriigiti kui sõltuvalt ajajärgust erinevad, ei või nende ulatust määrata iga liikmesriik ühepoolselt, ilma Euroopa Kohtu kontrollita (vt selle kohta 10. juuli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-33/07: Jipa, EKL 2008, lk I-5157, punkt 23 ja seal viidatud kohtupraktika). Seda sedastust arvesse võttes tuleb „avaliku korra” mõiste määratleda ja seda tõlgendada lepingu kontekstis ja sellega taotletavaid eesmärke silmas pidades.

- 33 Tuleb märkida, et leping on osa üldisemast Euroopa Liidu ja Šveitsi Konföderatsiooni suhteid reguleerivast raamistikust, sest kuigi Šveitsi Konföderatsioon ei ole teinud valikut Euroopa Majanduspiirkonnas ega liidu ühisturul osalemise kasuks, on ta viimasega siiski seotud mitmete erinevaid valdkondi käsitlevate ja konkreetseid õigusi ja kohustusi, mis on teatud määral sarnased asutamislepingus sätestatud õiguste ja kohustustega, ette nägevate lepingute alusel. Nende lepingute, seal hulgas põhikohtuasjas arutusel oleva lepingu üldine eesmärk on tugevdada liidu ja Šveitsi Konföderatsiooni vahelisi majandussidemeid. Niisiis tuleb kokkuleppe I lisa artikli 5 lõikes 1 ammendavalt loetletud põhjendusi kui lepingus kehtestatud põhieeskirjadest erandit lubavaid õigustusi, nagu võrdne kohtlemine, tõlgendada kitsalt.
- 34 Sellest vaatekohast tuleb asuda seisukohale, et kuigi maapiirkondade planeerimine ja põllumajandusmaa ratsionaalne jaotamine võib teatud asjaoludel kujutada endast õigustatud avalikku huvi pakkuvat eesmärki, ei kuulu sellised eeskirjad nagu on arutusel põhikohtuasjas, mis käsitlevad põllumajandusmaa rentimist, mingil juhul „avaliku korra” mõistesse lepingu I lisa artikli 15 lõike 1 tähenduses ega või piirata selle lepinguga antud õigusi.
- 35 Tuleb lisada, et sellised õigusnormid nagu on kõne all põhikohtuasjas, mis on diskrimineerivad, on uue piirava meetmena vastuolus ka kokkuleppe artiklis 13 sätestatud „*Standstill*”-klausliga.
- 36 Eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes tuleb esitatud küsimusele vastata, et lepingu I lisa artikli 15 lõikes 1 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega on vastuolus liikmesriigi sellised õigusnormid nagu on arutusel põhikohtuasjas, mis näevad selle liikmesriigi pädevale asutusele ette võimaluse keelduda kinnitamast selle liikmesriigi teatud piirkonnas asuva põllumajandusmaa rendilepingut, mis on sõlmitud viimatinimetatud liikmesriigi kodaniku ja teise lepinguosalise piirialatöötaja vahel, kuna rendile antavat maad kasutatakse väljaspool ühisturgu tollivabaks ekspordiks mõeldud põllumajandustoodete tootmiseks ja see põhjustab konkurentsimoonusi, kui nende

õigusnormide kohaldamine mõjutab selgelt suuremat arvu teise lepingosalise kodanikke kui selle liikmesriigi kodanikke, kelle territooriumil need õigusnormid kohalduvad. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tuleb kindlaks teha, kas käesoleval juhul on tegemist niisuguse olukorraga.

## Kohtukulud

- <sup>37</sup> Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulud, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kolmas koda) otsustab:

**21. juunil 1999 Luxembourgis sõlmitud Euroopa Ühenduse ja selle liikmesriikide ning Šveitsi Konföderatsiooni vahelise isikute vaba liikumist käsitleva lepingu I lisa artikli 15 lõikes 1 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega on vastuolus liikmesriigi sellised õigusnormid nagu on arutusel põhikohtuasjas, mis näevad selle liikmesriigi pädevale asutusele ette võimaluse keelduda kinnitامast selle liikmesriigi teatud piirkonnas asuva põllumajandusmaa rendilepingut, mis on sõlmitud viimatinimetatud liikmesriigi kodaniku ja teise lepinguosalise piiri-alatöötaja vahel, kuna rendile antavat maad kasutatakse väljaspool ühisturgu tollivabaks ekspordiks mõeldud põllumajandustoodete tootmiseks ja see põhjustab konkurentsimoonusi, kui nende õigusnormide kohaldamine mõjutab**

**selgelt suuremat arvu teise lepingosalise kodanikke kui selle liikmesriigi kodanikke, kelle territooriumil need õigusnormid kohalduvad. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul tuleb kindlaks teha, kas käesoleval juhul on tegemist niisuguse olukorraga.**

Allkirjad