

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

18. november 2010*

Kohtuasjas C-458/08,

mille ese on EÜ artikli 226 alusel 21. oktoobril 2008 esitatud liikmesriigi kohustuse rikkumise hagi,

Euroopa Komisjon, esindajad: E. Traversa ja P. Guerra e Andrade, kohtudokumentide kättetoimetamise aadress Luxembourgis,

hageja,

keda toetab:

Poola Vabariik, esindaja: M. Dowgielewicz,

menetlusse astuja,

* Kohtumenetluse keel: portugali.

versus

Portugali Vabariik, esindajad: L. Inez Fernandes ja F. Nunes dos Santos,

kostja,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja esimees A. Tizzano, kohtunikud M. Ilešič (ettekandja), E. Levits, M. Safjan ja M. Berger,

kohtujurist: J. Mazák,
kohtusekretär: vanemametnik M. Ferreira,

arvestades kirjalikus menetluses ja 3. juuni 2010. aasta kohtuistungil esitatut,

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

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Oma hagiavalduses palub Euroopa Komisjon Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Portugali Vabariik on kehtestanud ehitusteenuste osutamisele Portugalis samad tingimused kui asutamisele, siis on Portugali Vabariik rikkunud EÜ artiklist 49 tulenevaid kohustusi.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. septembri 2005. aasta direktiivis 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta (ELT L 255, lk 22) on kehtestatud kord, mille alusel liikmesriik, kes teeb reguleeritud kutsealal tegutsema hakkamise või sellel tegutsemise oma territooriumil sõltuvaks eriomase kutsekvalifikatsiooni omamisest, peab vastaval kutsealal tegutsema hakkamiseks või sellel tegutsemiseks tunnustama teises liikmesriigis või teistes liikmesriikides saadud kutsekvalifikatsioone, mis lubavad nimetatud kvalifikatsioone omaval isikul seal samal kutsealal töötada.

3 Selle direktiivi põhjendused 4, 6 ja 27 on sõnastatud järgmiselt:

„(4) Teenuste vaba osutamise lihtsustamiseks peaks kehtestama täpsema korra eesmärgiga laiendada võimalusi kutsetegevuseks algupärase kutsenimetuse all.
[...]

[...]

(6) Teenuste osutamise hõlbustamisel tuleks hoolikalt suhtuda rahva tervise ja ohutuse ning tarbijakaitse küsimustesse. Seetõttu tuleks rahva tervise ja ohutusega seotud ja piiriülest teenust kas ajutiselt või episoodiliselt osutavate reguleeritud kutsealade suhtes kehtestada erisätted.

[...]

(27) Arhitektuurne projekteerimine, ehituste kvaliteet, nende harmooniline sulandumine ümbruskonda, austus loodus- ja linnamaastiku ning riikliku ja eraõigusliku pärandi vastu on avaliku huvi objektiks. Seetõttu peab kvalifikatsioonide vastastikune tunnustamine tuginema kvalitatiivsetele ja kvantitatiivsetele kriteeriumidele, mis tagavad, et tunnustatud kvalifikatsioone omavad isikud on võimelised mõistma ja üle kandma üksikisikute, ühiskondlike gruppide ja ametiasutuste vajadusi seoses ruumilise planeerimise, projekteerimise, struktuuride korralduse ja ehitamise, arhitektuuripärandi säilitamise ja väärtustamise ning loodusliku tasakaalu hoidmisega.”

- 4 Direktiivi II jaotises sisalduvad teenuste vaba osutamist reguleerivad sätted. Direktiivi artikli 5 lõikes 1 on selle kohta sätestatud:

„Ilma et see piiraks ühenduse õiguse erisätete ning samuti käesoleva direktiivi artiklite 6 ja 7 kohaldamist, ei tohi liikmesriigid kutsekvalifikatsiooniga seotud põhjusel takistada teenuste vaba osutamist teises liikmesriigis juhul, kui:

- a) teenuse osutaja on liikmesriigis ametlikult asutatud (edaspidi „asutamise liikmesriik”), eesmärgiga tegutseda seal samal kutsealal ja
- b) teenuse osutaja asub teise liikmesriiki ja kui ta tegutses asutamise liikmesriigis sellel kutsealal vähemalt kaks aastat teenuse osutamisele eelnenud kümne aasta jooksul, kui see kutseala ei ole selles liikmesriigis reguleeritud. Kaheaastast kutsealal tegutsemise nõuet ei kohaldata juhul, kui kas kutseala või kutsealal tegutsemiseks vajalik haridus või koolitus on reguleeritud.”

- 5 Direktiivi 2005/36 artiklis 7, mis reguleerib teenuse osutaja teise liikmesriiki asumise korral eelnevalt esitatavat deklaratsiooni, on sätestatud:

„1. Liikmesriigid võivad nõuda, et teenuste osutamiseks ühest liikmesriigist esmakordselt teise asuv teenuse osutaja peab sellest vastuvõtva liikmesriigi pädevale asutusele eelneva kirjaliku deklaratsiooniga teatama, lisades kindlustuse või muu erialase vastutuse osas isiklikku või ühist kaitset pakkuva meetme kirjelduse. Seda deklaratsiooni tuleb kord aastas uuendada juhul, kui teenuse osutaja kavatseb selles liikmesriigis

pakkuda vastaval aastal ajutisi või episoodilisi teenuseid. Teenuse osutaja võib deklaratsiooni esitamiseks kasutada erinevaid vahendeid.

2. Teenuste esmasel osutamisel või kui olukorra oluline muutus on dokumentaalselt tõestatud, võivad liikmesriigid nõuda deklaratsioonile järgmiste dokumentide lisamist:

- a) tõend teenuse osutaja kodakondsuse kohta,
- b) dokument, mis tõendab, et selle omanik on liikmesriigis ametlikult asutatud asjaomasel tegevusalal tegutsemise eesmärgil ja et tal ei ole tõendi väljastamise ajal ajutist ega alalist tegevuskeeldu,
- c) kutsekvalifikatsiooni tõend,
- d) artikli 5 lõike 1 punktis b nimetatud juhtudel igasugune tõend selle kohta, et teenuse osutaja on asjaomasel tegevusalal tegutsenud vähemalt kaks aastat viimase kümne aasta jooksul,
- e) turvateenuste kutsealade puhul tõend kriminaalkorras karistatuse puudumise kohta, kui liikmesriik nõuab seda ka oma kodanikelt.

3. Teenust osutatakse asutamise liikmesriigi kutsenimetuse all niivõrd, kui kõnealusele kutsetegevusele on selles liikmesriigis olemas selline kutsenimetuse. [...]

4. Teenuste esmasel osutamisel rahva tervist ja ohutust mõjutavatel reguleeritud kutsealadel, mis ei kuulu III jaotise III peatüki alusel automaatsele tunnustamisele, võib vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus kontrollida teenuse osutaja kutsekvalifikatsiooni enne teenuste esmast osutamist. Selline eelnev kontroll on võimalik üksnes juhul, kui kontrolli eesmärk on vältida teenuse osutaja kutsekvalifikatsiooni puudumisest põhjustatud tõsist kahju teenuse saaja tervisele ning turvalisusele ja kui see kontroll ei ületa selle teostamiseks vajalikku.

[...]

Kui teenuse osutaja kutsekvalifikatsioon ja vastuvõtvas liikmesriigis nõutav koolitus erinevad olulisel määral, nii et see erinevus võib olla ohtlik rahva tervisele või ohutusele, annab vastuvõttev liikmesriik teenuse osutajale eelkõige sobivustesti kaudu võimaluse näidata, et ta on puuduolevad teadmised või pädevuse omandanud. [...]

[...]

Kui kvalifikatsioon on tõendatud käesoleva lõike alusel, osutatakse teenust vastuvõtva liikmesriigi kutsenimetuse all.”

- 6 Direktiivi artiklis 8, mis käsitleb halduskoostööd, on ette nähtud, et vastuvõtva liikmesriigi pädevad asutused võivad asutamise liikmesriigi pädevatelt asutustelt iga teenuste osutamise kohta küsida teavet teenuse osutaja asutamise seaduslikkuse, tema hea käitumise, samuti kutsealaste distsiplinaar- ja kriminaalkaristuste puudumise kohta. Sama artikli kohaselt tagavad pädevad asutused igasuguse teabe vahetuse, mis on teenuse saajale vajalik kaebuse õigeks esitamiseks teenuse osutaja vastu.
- 7 Direktiivi artiklis 9 „Teenuse saajale antav teave” on sätestatud:

„Kui teenust osutatakse asutamise liikmesriigi kutsenimetuse või teenuse osutaja kvalifikatsiooni alusel, võivad vastuvõtva liikmesriigi pädevad asutused lisaks muudele ühenduse õigusega teabe kohta kehtestatud nõuetele nõuda teenuse osutajalt osa või kogu järgneva teabe esitamist teenuse saajale:

- a) äriregistri nimetus, äriregistrikood või muud selles registris olevad võrdväärsed identifitseerimisvahendid, kui teenuse osutaja on kantud äriregistrisse või sarnasse riiklikku registrisse;
- b) pädeva järelevalveasutuse nimi ja aadress, kui tegevusalal tegutsemiseks nõutakse asutamise liikmesriigi luba;

- c) kutseühingu või sarnase organi andmed, kus teenuse osutaja on registreeritud;
- d) kutsenimetus või selle puudumisel teenuse osutaja kvalifikatsioon ja liikmesriik, kus see kvalifikatsioon omandati;
- e) [...] käibemaksukohustuslase identifitseerimisnumber, kui teenuse osutaja tegutseb käibemaksuga maksustataval tegevusalal;
- f) ametialase vastutuse katteks sõlmitud kindlustuse või muu erialase vastutuse osas isiklikku või ühist kaitset pakkuva meetme kirjeldus.”

- 8 Direktiivi 2005/36 III jaotises, mis käsitleb asutamisvabadust, on ette nähtud haridust tõendavate dokumentide ja töökogemuse tunnustamise normid. Direktiivi IV lisa loetletud tööstus-, käsitööndus- ja kaubandustegevuste puhul tunnustatakse töökogemusega tõendatud kvalifikatsiooni automaatselt kõnealuse direktiivi III jaotise II peatükis sätestatud tingimustel. Artiklis 16 on muu hulgas ette nähtud, et kui liikmesriigis sõltub sellisel tegevusalal tegutsema hakkamine või tegutsemine üldistest, ärilistest või kutsealastest teadmistest ja sobivusest, peab liikmesriik tunnustama varasemat tegutsemist sellel tegevusalal teises liikmesriigis piisava tõendusena seliste teadmiste ja oskuste olemasolust. Direktiivi 2005/36 IV lisa I nimekirjas loetletud tegevustega, mille hulka kuuluvad klassis 40 ehitussektori tegevused, muu hulgas lammutustööd, eramute ja muude hoonete ehitus, tee-, silla- ja raudteeehitus, tuleb tegeleda kooskõlas selle direktiivi artikliga 17. Kõnealuse jaotise III peatükis on

kehtestatud koolituse kooskõlastatud miinimumnõuetel põhineva haridust tõendavate dokumentide automaatse tunnustamise normid teatud erialade puhul, nagu arstid, proviisorid ja arhitektid.

- 9 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivis 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul (EÜT L 376, lk 36), mille ülevõtmise tähtaeg möödus 28. detsembril 2009 ning mis ei ole käesolevas liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluses kohaldatav, on kehtestatud üldsätted, mis lihtsustavad teenuseosutajate asutamisevabaduse teostamist ja teenuste vaba liikumist.

- 10 Selle direktiivi artiklis 16 „Teenuste osutamise vabadus” on sätestatud:

„1. Liikmesriigid austavad teenuseosutajate õigust osutada teenuseid muus liikmesriigis kui selles, kus nad on asutatud.

Liikmesriik, kus teenust osutatakse, tagab oma territooriumil vabaduse teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsuks ja selles valdkonnas tegutsemiseks.

Liikmesriigid ei sea oma territooriumil teenuste osutamise valdkonnale juurdepääsu ega selles valdkonnas tegutsemise eeltingimuseks vastavust mis tahes järgmistele nõuetele, mis ei vasta järgmistele põhimõtetele:

- a) mittediskrimineerimine: nõuded ei või olla otseselt ega kaudselt diskrimineerivad kodakondsuse alusel või juriidilise isiku puhul asutamiskoha liikmesriigi alusel;

- b) vajadus: nõue peab olema põhjendatud avaliku korra, avaliku julgeoleku, rahvatervise või keskkonnakaitse seisukohast;
- c) proportsionaalsus: nõuded peavad olema sobivad taotletava eesmärgi saavutamise tagamiseks ega või minna nimetatud eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale.

2. Liikmesriigid ei või piirata teises liikmesriigis asutatud teenuseosutaja teenuste osutamise vabadust, eelkõige järgmiste nõuete kehtestamise kaudu:

- a) teenuseosutaja kohustus olla asutatud kõnealuse liikmesriigi territooriumil;
- b) teenuseosutaja kohustus saada asjaomase liikmesriigi pädevalt asutuselt autori-seering, kaasa arvatud registrisse kandmine või registreerimine kõnealuse liikmesriigi territooriumil asuvas kutseühingus või -liidus, välja arvatud käesolevas direktiivis või muudes ühenduse õigusaktides sätestatud juhtudel;

[...]

3. Käesolevad sätted ei takista liikmesriiki, kuhu teenuseosutaja siirdub, kehtestamast nõudeid teenuste osutamise valdkonnas tegutsemise suhtes, kui need on põhjendatud avaliku korra, avaliku julgeoleku, rahvatervise või keskkonnakaitsega seotud põhjustega ning on kooskõlas lõikega 1. [...]

[...].”

- 11 Vastavalt selle direktiivi artikli 17 punktile 6 ei kohaldata artiklit 16 direktiivi 2005/36 II jaotisega hõlmatud küsimuste suhtes, samuti teenuse osutamise kohaks olevas liikmesriigis kehtivatele nõuetele, kui teenuse osutamine on reserveeritud üksnes teatud kutseala esindajatele.

Siseriiklik õigus

- 12 9. jaanuari 2004. aasta dekreetseaduse nr 12/2004 (*Diário da República* I, seeria A, nr 7, 9.1.2004) artikli 4 lõike 1 kohaselt on ehitustegevusega tegelemiseks nõutav luba, mille väljastab riiklike ja eraõiguslike ehitushangete ning kinnisvara instituut, mis kuulub riigiasutuste hulka ja mille õigusjärglane on 27. aprilli 2007. aasta dekreetseaduse nr 144/2007 (*Diário da República* I, seeria A, nr 82, 27.4.2007) kohaselt ehitus- ja kinnisvarainstituut.
- 13 Dekreetseaduse nr 12/2004 artikli 6 kohaselt nõutakse teatud väiksemate tööde puhul, mille väärtus ei ületa teatud piiri, kõnealuse loa asemel registreerimistõendit.
- 14 Luba ja registreerimistõend on õigust andvad load selles mõttes, et enne nende väljastamist ei ole võimalik ehitustegevusega tegeleda. Luba ja registreerimistõend annavad õiguse teostada töid, mis vastavad asjaomase ettevõtja volitustele.

- 15 Vastavalt dekreetseaduse nr 12/2004 artikli 4 lõikele 3 ning artikli 6 lõikele 3 võib iga füüsilisest isikust ettevõtja või äriühing, kelle suhtes kehtib isikuid reguleeriv Portugali õigus või kelle asukoht on mõnes Euroopa Majanduspiirkonna riigis, taotleda luba või registreerimistõendit.
- 16 Siiski tuleneb dekreetseaduse nr 12/2004 artikli 4 lõikest 3 koostoimes selle artikli 3 punktiga a, et ükski ettevõtja ei saa Portugalis ehitus-, ümberehitus-, laiendus-, muudatus-, parandus-, konserveerimis-, taastamis-, puhastus-, restaureerimis-, lammutus- või üldiselt mis tahes ehitusega seotud töid teha ilma, et Portugali haldusasutused oleksid kõnealuse ettevõtja eelnevalt klassifitseerinud.
- 17 Ettevõtja klassifitseerimine, see tähendab Portugali haldusasutuste poolt tema volituste kontrollimine tema kandmiseks alamkategoriasse, kategoriasse ja klassi, toimub vastavalt dekreetseaduse nr 12/2004 III peatükis ning riiklike ehitustööde, transpordi ja elamumajanduse ministri 10. jaanuari 2004. aasta määruses nr 18/2004 (*Diário da República* I, seeria B, nr 8, 10.1.2004) määratletud menetlusele.
- 18 Dekreetseaduse nr 12/2004 artikli 3 punktide c, d ja g kohaselt tähistab alamkategoria spetsiifilist tööd või tegevusi ühe kategooria piires ning klass on nende tööde väärtuse tase, mida ettevõtjatel on iga töödeliigi raames õigus teostada.
- 19 Dekreetseaduse artikli 22 kohaselt võib haldusasutus pärast loa- või registreerimistõendi taotluse saamist 30 päeva jooksul paluda taotlejal esitada talle teavet või tõendeid ning asjaomasel taotlejal on teabe või tõendite esitamiseks aega 22 päeva.

Kui haldusasutus leiab, et kõik vajalikud andmed on toimikus, teeb ta otsuse eelnõu 66 päeva jooksul taotlejale teatavaks. Ta teeb lõppotsuse 10 päeva jooksul.

- 20 Dekreetseaduse nr 12/2004 artiklitest 7 ja 11 ilmneb, et klassifitseerimiseks ja loa saamiseks peavad ettevõtjad haldusasutusele tõendama, et nad vastavad ärilist sobivust, tehnilist pädevust ning majanduslikku ja finantsseisundit puudutavatele tingimustele. Vastavalt riiklike ehitustööde, transpordi ja elamumajanduse ministri 10. jaanuari 2004. aasta määruse nr 14/2004 (*Diário da República* I, seeria B, nr 8, 10.1.2004) artiklile 1 peavad ettevõtjad registreerimistõendi saamiseks tõendama oma ärilist sobivust ning seda, et nad sobivad kavandatavate tööde teostamiseks.
- 21 Dekreetseaduse nr 12/2004 artikli 8 ja määruse nr 18/2004 artikli 1 lõike 2 kohaselt hõlmab äriline sobivus ettevõtte ärilist sobivust ning ettevõtja või selle ettevõtte seaduslike esindajate ärilist sobivust. Seda tõendatakse muu hulgas karistusregistri väljavõtetega.
- 22 Vastavalt dekreetseaduse nr 12/2004 artiklile 9 ja riiklike ehitustööde, transpordi ja elamumajanduse ministri 10. jaanuari 2004. aasta määruse nr 16/2004 (*Diário da República* I, seeria B, nr 8, 10.1.2004) artiklile 1 hinnatakse tehnilist pädevust ettevõtja organisatsioonilise struktuuri, see tähendab töökohtade loetelu ja ehitustööde tegemise kogemuse alusel, ettevõtja töötajate hindamise, see tähendab tehnikute, spetsialistide, töödejuhatajate ja tööliste arvu ning nende teadmiste, spetsialiseerumise ja töökogemuse taseme alusel, ettevõtja tehniliste vahendite, see tähendab varustuse hindamise alusel ning ettevõtjal selles tegevusvaldkonnas oleva tegeliku kogemuse, see tähendab tehtud tööde ja pooleliolevate tööde alusel.

- 23 Dekreetseaduse nr 12/2004 artiklist 10 tuleneb, et majanduslikku ja finantsseisundit hinnatakse omakapitali, kogukäibe ja ehitustöödele vastava käibe põhjal ning hinnates finantstasakaalu üldise likviidsuse näitajate ja finantsautonoomia alusel.
- 24 Vastavalt dekreetseaduse nr 12/2004 artiklile 5 on loa kehtivusaeg kõige enam üks aasta ja vastavalt selle dekreetseaduse artikli 6 lõikele 4 on registreerimistõendi kehtivusaeg viis aastat.
- 25 Dekreetseaduse nr 12/2004 artikli 18 lõikest 1 ja artikli 19 lõikest 1 tuleneb, et loa uuendamiseks peavad luba omavad ettevõtjad vastama „jätkusuutlikkuse miinimumnõuetele”, see tähendab säilitama tehnilise töötajaskonna, säilitama personalikulud tasemena vähemalt 7% eelneva klassi piirväärtusest, säilitama omakapitali väärtusena vähemalt 10% peaklassi piirväärtusest, säilitama ehitustööde käibe suurusena vähemalt 50% eelneva klassi piirväärtusest ning säilitama üldise likviidsuse ja finantsautonoomia teatud taseme.
- 26 Dekreetseaduse nr 12/2004 artikli 19 lõigetest 8, 9 ja 11 tuleneb, et kui ettevõtja ei vasta nendele tingimustele, siis tema volitused tühistatakse. Niisugusel juhul saab uue klassifitseerimistaotluse esitada alles alates järgmise aasta 1. augustist. Volituste täieliku või osalise tühistamise tagajärjel on asjaomasel ettevõtjal keelatud pooleliolevaid töid lõpetada, mis tähendab, et kõik selliseid töid puudutavad lepingud lõpetatakse viivitamata selle ettevõtja süül tekkinud täitmise võimatuse tõttu.

- 27 Dekreetseaduse nr 12/2004 artiklite 37, 38 ja 48 kohaselt karistatakse vastavalt sellele dekreetseadusele kohaldatavate õigusnormide rikkumise eest trahviga. Igasugust loa või registreerimistõendita toimuvat ehitustegevust käsitatakse väga raske rikkumise-na, mille eest karistatakse trahviga kuni 44 800 eurot. Lisaks kohaldatakse olenevalt rikkumise raskusest lisakaristusi. Nende karistuste hulka kuuluvad tegutsemiskeeld, registreerimistõendi või loa kehtivuse peatamine ning riiklike ehitustööde ja avalike teenuste hankemenetluste läbirääkimistel või pakkumistel osalemise õiguse äravõtmine. Lisakaristuse eiramine toob kaasa kriminaalvastutuse.

Kohtueelne menetlus ja menetlus Euroopa Kohtus

- 28 Komisjon teavitas 18. oktoobri 2006. aasta märgukirjaga Portugali Vabariiki sellest, et ta leiab, et selle liikmesriigi õigusnormid, mis käsitlevad Portugalis ehitustegevusega tegelema hakkamist või tegelemist, on EÜ artikliga 49 vastuolus, kuna nende normidega on kehtestatud ajutist laadi teenuste osutamisele samad nõuded nagu ehitus-teenuste osutajate asutamisele. Komisjon rõhutas selles suhtes eelkõige, et asjaolu, et kutsealase sobivuse kontrollimine, millest sõltub loa või registreerimistõendi saamine, ei erista teenuseosutajaid, kelle pädevust ning kutsealaseid, tehnilisi ja majanduslikke omandusi on asutamise liikmesriigis kontrollitud, teenuseosutajatest, kelle suhtes ei ole sellist kontrolli läbi viidud, takistab selliste teenuseosutajate teenuste osutamise vabadust, kes asuvad teistes liikmesriikides, kus nad juba vastavad asutamise tingimustele ja kus nad osutavad samu või sarnaseid teenuseid.

- 29 Portugali Vabariik vastas 24. jaanuari 2007. aasta kirjaga, et ehitustegevus on Portugalis tegevus, mis on sõnaselgelt reserveeritud üksnes ettevõtjatele ja isikutele, kes vastavad teatud tingimustele. Ehitustegevusega ei saa ega peagi saada vabalt tegeleda, kuna see ohustaks arhitektuuripärandi kvaliteeti ja kasutajate turvalisust. Selle tegevusega tegelema hakkamiseks Portugali õiguses ette nähtud tingimuste eesmärk on seega avaliku huvi kaitse ja eelkõige tarbijakaitse, turvalisus, pettustevastane võitlus ning keskkonnakaitse. Sellest tulenevalt on kõnealustest tingimustest tulenevad teenuste osutamise vabaduse piirangud õigustatud ülekaaluka üldise huvi tõttu.
- 30 Kuna komisjon ei nõustunud selle järeldusega, saatis ta 29. juuni 2007. aasta kirjaga Portugali Vabariigile põhjendatud arvamuse, paludes viimasel võtta põhjendatud arvamuse järgmiseks vajalikud meetmed kahe kuu jooksul.
- 31 Portugali Vabariik vastas 17. augusti ja 10. oktoobri 2007. aasta kirjadega kõnealusele arvamusele ning selgitas täpsemalt põhjuseid, mille tõttu ta leiab, et asjaomased siseriiklikud õigusnormid on EÜ artikliga 49 kooskõlas.
- 32 Kuna komisjon ei jäänud selle vastusega rahule, esitas ta käesoleva hagi.
- 33 Euroopa Kohtu president lubas 23. aprilli 2009. aasta määrusega Poola Vabariigil komisjoni nõuete toetuseks menetlusse astuda.

Hagi

Vastuvõetavus

– Poolte argumendid

³⁴ Portugali Vabariik esitab kolm vastuvõetamatuse vastuväidet.

³⁵ Esiteks väidab ta, et peaaegu kõik hagiavalduses esitatud väited on uued ning neid ei olnud esitatud põhjendatud arvamuses ega liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse üheski varasemas staadiumis. Neid väiteid ei saa tuletada ka selle arvamuse analüüsimisel. Lisaks ei vasta need väited selgelt ja kohaselt vastusele, mille Portugali Vabariik andis kõnealuse arvamuse kohta.

³⁶ Teiseks ei näita komisjon oma väidetes selgelt, millised dekreetseaduses nr 12/2004 ette nähtud konkreetsed tingimused ja sätted kahjustavad teenuste osutamise vabadust, ega täpsusta, mismoodi seda vabadust kahjustatakse. Samuti ei märgi ta, milliseid norme tuleks muuta või millised muudatused on nõutavad. Hagiavaldus sisaldab seega ebapiisavaid põhjendusi järelduste kohta, milleni selles väidetavalt jõutakse. Peale selle ei ole komisjon hagiavaldusele lisanud ühtegi õigusakti.

- 37 Kolmandaks ei esita komisjon ühtegi tõendit nende järelduste põhjendamiseks, mis puudutavad dekreetseaduses nr 12/2004 ette nähtud tingimuste väidetavalt piiravat toimet ja nimetatud tingimuste õigustuste puudumist. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on aga komisjon kohustatud tõendama asjaolusid ja olukordi, mille kohta ta liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi väiteid esitab.
- 38 Komisjon palub kõik need väited tagasi lükata.
- 39 Ta väidab eelkõige, et ta ei muutnud oma hagi põhjendust, mis on sama, mis sisaldub märgukirjas ja põhjendatud arvamuses, see tähendab EÜ artikli 49 rikkumine, mis tuleneb asjaolust, et dekreetseadusega nr 12/2004 loodud süsteem nõuab ehitusteenuste osutamiseks asutamistingimuste järgimist. Lisaks on ta kogu menetluse vältel tuginenud üheleainsale argumendile, mida ta on väljendanud erinevatel viisidel ja mis seisneb tõendamises, et kogu kõnealune süsteem on vastuolus teenuste osutamise vabadusega.
- 40 Komisjon selgitab, et ta heidab Portugali Vabariigile ette mitte selle süsteemi konkreetset elementi, vaid süsteemiga saavutatavat tulemust. Neil asjaoludel ei ole vaja iga vaidlusalust elementi eraldi hinnata. Nii on tegemist mitte küsimusega, millised on konkreetselt siseriiklikud õigusnormid, mis rikuvad liidu õigust, vaid pigem küsimusega, kas Portugali Vabariik tagab oma territooriumil ehitusteenuste osutamise vabaduse või mitte. Komisjon leiab, et hagiavalduses on täiesti selgelt loetletud nõuded, mis takistavad teenuste osutamise vabadust. See takistus tuleneb kõikidest loa saamise tingimustest, see tähendab kõikidest klassifitseerimise, ümberklassifitseerimise ja tegevuse jätkusuutlikkuse tingimustest ning seega tervest asjaomasest süsteemist.

- 41 Lõpuks leiab komisjon, et võttes arvesse liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse eesmärki, ei ole nõutav, et hagi viitaks vastusele, mille asjaomane liikmesriik on andnud põhjendatud arvamuse kohta. Lisaks, kuna dekreetseadus nr 12/2004 on hõlpsasti kättesaadav, ei ole põhimõtte *iura novit curia* kohaselt vaja seda Euroopa Kohutule esitada. Pealegi tsiteeris ta hagiavalduses kõiki siseriiklikke sätteid, mis on tema hinnangul EÜ artikliga 49 vastuolus.

– Euroopa Kohtu hinnang

- 42 Esimese vastuvõetamatuse vastuväite kohta tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on kohtueelse menetluse eesmärk anda asjaomasele liikmesriigile võimalus ühelt poolt täita ühenduse õigusest tulenevad kohustused ning teiselt poolt kasutada tõhusalt oma õigust esitada komisjoni väidetele vastuväiteid. Selle menetluse nõuetekohasus kujutab endast EÜ asutamislepinguga taotletud olulist garantiid mitte üksnes kõnealuse liikmesriigi õiguste kaitseks, vaid ka selle tagamiseks, et võimaliku kohtumenetluse vaidluse ese oleks täpselt määratletud (vt eelkõige 11. septembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-274/07: komisjon vs. Leedu, EKL 2008, lk I-7117, punktid 20 ja 21 ning seal viidatud kohtupraktika).

- 43 Sellest tuleneb, et EÜ artikli 226 alusel esitatud hagi ese on piiratud selles sättes ette nähtud kohtueelse menetlusega. Järelikult peab hagi tuginema samadele põhjendustele ja väidetele, mis on märgitud põhjendatud arvamuses (vt 20. juuni 2002. aasta otsus kohtuasjas C-287/00: komisjon vs. Saksamaa, EKL 2002, lk I-5811, punkt 18; 9. veebruari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-305/03: komisjon vs. Ühendkuningriik, EKL 2006, lk I-1213, punkt 22, ning eespool viidatud kohtuotsus komisjon vs. Leedu, punkt 22).

- 44 Sellegipoollest ei saa see nõue minna nii kaugele, et eeldada, et põhjendatud arvamuse resolutsioonis esitatud väited ja hagiavalduses esitatud nõuded kattuksid täielikult, kui vaidluse eset, nii nagu see on määratletud põhjendatud arvamuses, ei ole laiendatud ega muudetud (vt 14. juuli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-433/03: komisjon vs. Saksamaa, EKL 2005, lk I-6985, punkt 28; 7. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-484/04: komisjon vs. Ühendkuningriik, EKL 2006, lk I-7471, punkt 25, ja 8. juuli 2010. aasta otsus kohtuasjas C-171/08: komisjon vs. Portugal, EKL 2010, lk I-6817, punkt 26).
- 45 Tuleb aga tõdeda, et käesolevas asjas ei ole komisjon laiendanud ega muutnud vaidluse eset, nii nagu see on määratletud põhjendatud arvamuses.
- 46 Nagu ka Portugali Vabariik kostja vastuse punktis 46 ise kinnitab, märkis komisjon nii põhjendatud arvamuse resolutsioonis kui hagiavalduses sisalduvates nõuetes selgelt, et ta heidab Portugali Vabariigile ette, et viimane rikkus EÜ artiklist 49 tulenevaid kohustusi seeläbi, et eelkõige dekreetseaduse nr 12/2004 alusel kehtestatud korraga seadis ta ehitusteenuste osutamisele Portugalis samad tingimused kui asutamisele.
- 47 Asjaolu, et komisjon esitas hagiavalduses üksikasjalikumalt argumendid, mis põhjendavad tema nõuet väidetava rikkumise osas ning mis olid juba üldisemalt esile toodud märgukirjas ja põhjendatud arvamuses, selgitades lihtsalt täpsemalt põhjuseid, mille tõttu ta leiab, et kõnealune kord on teenuste osutamise vabadusega vastuolus, ei muutnud seega nimetatud rikkumise eset ega avaldanud järelikut mingit mõju vaidluse ulatusele (vt selle kohta 27. novembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-185/00: komisjon vs. Soome, EKL 2003, lk I-14189, punktid 84–87, ning eespool viidatud kohtuotsus komisjon vs. Portugal, punkt 29).

48 Neil asjaoludel ja kuna vastupidi sellele, mida Portugali Vabariik näib väitvat, ei ole kuidagi nõutav, et hagi staadiumis vastaksid komisjoni argumendid konkreetselt vastustele, mis see liikmesriik andis kohtueelses staadiumis ning mille komisjon hagiavalduses suures osas ära tõi, tuleb esimene vastuvõetamatuse vastuväide tagasi lükata.

49 Seoses teise vastuvõetamatuse vastuväitega tuleb meenutada, et Euroopa Kohtu kodukorra artikli 38 lõike 1 punktis c on ette nähtud, et igas hagiavalduses tuleb märkida eelkõige hagi ese ja ülevaade väidetest. Järelikult on komisjon kohustatud igas EÜ artikli 226 alusel esitatud hagiavalduses märkima etteheited piisavalt täpselt ja terviklikult, et liikmesriik saaks valmistuda enda kaitsmiseks ja Euroopa Kohus saaks kontrollida väidetava rikkumise esinemist (vt eelkõige 4. mai 2006. aasta otsus kohtuasjas C-98/04: komisjon *vs.* Ühendkuningriik, EKL 2006, lk I-4003, punkt 18, ning 19. novembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-540/07: komisjon *vs.* Itaalia, EKL 2009, lk I-10983, punkt 17).

50 Käesolevas asjas ilmneb komisjoni hagi põhjendustest ja nõuetest piisavalt selgelt ja täpselt, et hagi puudutab dekreetseaduse nr 12/2004 alusel kehtestatud korra kui terviku kooskõla teenuste osutamise vabaduse põhimõttega. Peale selle on ilmselge, et Portugali Vabariik on tegelikult aru saanud, et komisjon heidab talle ette seda, et ta ei järgi nimetatud põhimõtet, kuna ta on seadnud oma territooriumil ehitustegevusega igasuguse tegelemise eelduseks selles korras ette nähtud tingimused, kohustades juba teises liikmesriigis asuvaid ehitusettevõtjaid saama Portugali haldusasutustelt eelneva loa samade nõuete kohaselt, mis on ette nähtud äriühingute asutamisele Portugalis. Neil asjaoludel oli Portugali Vabariigil täiesti võimalik tõhusalt oma vastuväited esitada.

- 51 Mis puudutab Portugali Vabariigi väidet, et komisjon ei märkinud, kuidas kõnealust korda tuleks tema arvates muuta, siis piisab, kui märkida, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei ole komisjon kohustatud põhjendatud arvamuses või Euroopa Kohtule esitatud hagiavalduses välja tooma meetmeid, mis võimaldaksid etteheidetud rikkumise kõrvaldada (vt 11. juuli 1991. aasta otsus kohtuasjas C-247/89: komisjon vs. Portugal, EKL 1991, lk I-3659, punkt 22, ning 26. märtsi 2009. aasta otsus kohtuasjas C-559/07: komisjon vs. Kreeka, punkt 23).
- 52 Lõpuks, kuigi on tõsi, et komisjon ei lisanud asjakohaste siseriiklike õigusnormide täielikku teksti oma hagiavaldusele, esitas komisjon nii hagiavalduses kui sellele lisatud põhjendatud arvamuses siiski need sätted, millel põhineb liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi, ning selgitas nende sisu. Lisaks ei eitanud Portugali Vabariik nende sätete olemasolu, vaid piirdus neile komisjoni antud grammatilise tõlgenduse vaidlustamisega ning selliste täpsustuste esitamisega, mis tema hinnangul on vajalikud selleks, et Euroopa Kohus saaks kõnealuste sätete sisu täielikult hinnata. Peale selle tuleb rõhutada, et kuna kõnealused õigusnormid on avaldatud *Diário da República's* ning seega avalikult kättesaadavad, on Euroopa Kohtul võimalik kontrollida asjaomaste sätete sisu puudutavate komisjoni väidete tõele vastavust.
- 53 Järelikult tuleb Portugali Vabariigi esitatud teine vastuvõetamatuse vastuväide samuti tagasi lükata.
- 54 Kolmanda vastuvõetamatuse vastuväite osas tuleb meenutada, et EÜ artikli 226 alusel toimuva liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi puhul on komisjon kohustatud tõendama väidetavat liikmesriigi kohustuste rikkumist ja esitama Euroopa Kohtule vajalikud tõendid, mis võimaldaksid kohtul rikkumise esinemist kontrollida, ilma et komisjon võiks seejuures toetuda ühelegi oletusele (vt eelkõige 6. novembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-434/01: komisjon vs. Ühendkuningriik, EKL 2003, lk I-13239,

punkt 21, ning 14. juuni 2007. aasta otsus kohtuasjas C-342/05: komisjon vs. Soome, EKL 2007, lk I-4713, punkt 23).

55 Selles suhtes tuleb tõdeda, et käesolevas asjas ei tuginenud komisjon kuidagi pelkadele oletustele, esitamata vajalikke tõendeid, mis võimaldaksid Euroopa Kohtul hinnata Portugali Vabariigile etteheidetavat kohustuste rikkumist. Nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 52 juba märgitud, esitas komisjon hagi siseriiklikud sätted, mille kohaldamise tulemuseks on väidetav rikkumine, ning selgitas nende sisu. Lisaks esitas ta põhjalikud õiguslikud argumendid selle kohta, et dekreetseaduse nr 12/2004 alusel kehtestatud kord toob kaasa teenuste osutamise vabaduse piirangu ning et see piirang ei ole õigustatud Portugali Vabariigi esile toodud üldise huvi tõttu. Peale selle selgitas komisjon kohtuistungil, et ta algatas käesoleva menetluse kaebuste alusel, mille esitasid teistes liikmesriikides asuvad ehitusettevõtjad, kellele keelduti andmast Portugalis ehitusteenuste osutamise luba.

56 Mis puudutab küsimust, kas komisjon nende asjaoludega tegelikult õiguslikult piisavalt tõendas väidetava kohustuste rikkumise esinemist, siis on see seotud mitte hagi vastuvõetavuse, vaid selle sisuga.

57 Kuna ka Portugali Vabariigi esitatud kolmas vastuvõetamatuse vastuväide tuleb seega tagasi lükata, tuleb komisjoni hagi tunnistada vastuvõetavaks.

Sisulised küsimused

– Poolte argumendid

- 58 Komisjon märgib, et Portugali süsteem ja eelkõige dekreetseadus nr 12/2004 põhineb normil, mille kohaselt selleks, et saada Portugalis osutada ehitusteenuseid, peab iga ehitusettevõtja eelnevalt hakkama Portugalis tegelema ehitustegevusega, kusjuures selleks peab ta loa saama Portugali haldusasutustelt. Niisugune norm on aga EÜ artikliga 49 vastuolus. Teistes liikmesriikides asuvad ehitusettevõtjad on juba selle tegevusega tegelema hakanud ja nende volitusi on asutamise liikmesriigis juba kontrollitud. Neil asjaoludel ei saa Portugali Vabariik endale võtta õigust anda teises liikmesriigis asuvale ettevõtjale teist korda luba hakata tegelema ehitustegevusega, asendades viimati nimetatud liikmesriigi õigusnormid enda omadega.
- 59 Komisjon rõhutab, et ta heidab Portugali Vabariigile konkreetset ette seda, et viimane ei võta arvesse kontrolle ja tagatise, mida teenuseosutajatest ettevõtjatelt asutamise liikmesriigis juba nõutakse. Ta väidab selles kontekstis, et Portugali Vabariik ei kontrolli, kas asutamise liikmesriigis on kaitse tase Portugali omaga analoogne, ega ka seda, kas tegevus, millega teenuse osutaja tegeleb teistes liikmesriikides, on võrdväärne sellega, millega ta kavatseb tegeleda Portugalis.
- 60 Komisjon kinnitab, et ehitustegevusega tegelema hakkamise tingimused, mis on ette nähtud Portugali süsteemis, on asutamistingimused. Kõnealuses süsteemis ei tehta ju vahet asutamise ja ajutist laadi teenuseosutamise vahel. Komisjon leiab, et juba teises liikmesriigis asuvatele ettevõtjatele pandud kohustus tõendada Portugali

haldusasutustele, et täidetakse kõik Portugali õiguses ette nähtud asutamistingimused, selleks et saaks hakata ehitustegevusega tegelema, välistab Portugali turul ehitustegevuse osutamise selliste ettevõtjate poolt, kes asuvad teistes liikmesriikides, mitte Portugalis. Ta viitab selles suhtes eelkõige 25. juuli 1991. aasta otsusele kohtuasjas C-76/90: Säger (EKL 1991, lk I-4221, punkt 13), millest tuleneb, et liikmesriik ei või seada oma territooriumil teenuste osutamise eelduseks kõikide asutamiseks nõutavate tingimuste täitmist, kuna vastasel juhul võetakse igasugune kasulik mõju asutamislepingu sätetelt, mis on mõeldud just teenuste osutamise vabaduse tagamiseks.

⁶¹ Komisjon väidab lisaks, et Portugali ehitussektoris on märkimisväärne õiguskindluse puudujääk. Ta selgitab, et Portugalis ehitustegevusega tegelema hakkamiseks peab huvitatud ettevõtja tõendama, et tema juhid ja haldajad on juba teostanud sellise väärtuse ja tähtsusega ehitustöid nagu need, mida ettevõtja kavatseb teha, ning samuti tõendama, et ta on juba teostanud sama liiki töid nagu need, mida ta kavatseb tegelema hakata. Need nõuded on vastuolulised, kuna kui ettevõtja on juba teostanud seda liiki töid, siis on ta juba ehitustegevusega tegelema hakanud. Lisaks ei ole Portugali õiguses kehtestatud kriteeriume tegeliku kogemuse hindamiseks. Neil asjaoludel on teistes liikmesriikides asuvatel teenuseosutajatest ettevõtjatel väga keeruline osutada Portugali ehitusteenust.

⁶² Komisjon peab lisaks EÜ artikliga 49 vastuolus olevaks ka asjaolu, et dekreetseaduse nr 12/2004 artikli 19 alusel on ehitusteenuseid osutavad ettevõtjad kohustatud mitte ainult tegevusega tegelema hakkama, vaid ka täitma nõutavad tingimused tegutsemise jätkamiseks. Ta rõhutab selles kontekstis, et ehitustegevusega tegelemise luba antakse asjaomasele ettevõtjale väga lühikeseks ajaks ning et ettevõtja peab oma luba seega regulaarselt uuendama, kui ta soovib jätkata ehitusteenuste osutamist, mis

tähendab, et ta peab pidevalt vastama ehitustegevusega tegelema hakkamiseks nõutavatele tingimustele. Ajutist laadi teenuseosutamine tähendab aga oma määratluselt just seda, et tegevus ei ole jätkuv.

- 63 Komisjon nõustub sellega, et Portugali Vabariik võib ehitustegevust reguleerida. Ta märgib siiski, et esiteks kujutab asjaomane süsteem endast mitte ehitustegevuse reguleerimist, vaid selle tegevusega tegelema hakkamise reguleerimist. Teiseks leiab ta, et selle süsteemi saaks asendada muus vormis reguleerimisega, mis oleks vähem piirav, ning eelkõige ehitustegevusega tegelemise parema kontrolliga. Komisjon väidab selles kontekstis, et Portugali Vabariigi esile toodud nende tehniliste ja õiguslike normide täitmise, mida hoonete ehitamisel tuleb järgida, saab tagada planeerimisõiguse ja ehitamist reguleeriva eraõigusega. Samuti saab arhitektuuripärandi säilitamise ja väärtustamise tagada planeerimisõiguse ja hoonestatud keskkonna parendamisega ning hoonete kvaliteedi saab tagada keskkonnaõigusega. Igal juhul ei saa Portugali Vabariik ettevõtjat vastavalt oma siseriiklikule õigusele volitada ega kvalifitseerida, jättes täielikult arvesse võtmata kvalifikatsiooni ja oskused, mille see ettevõtja on omandanud oma asukoha liikmesriigis.

- 64 Komisjon viitab lõpuks direktiivile 2005/36, mille II jaotises on teenuste osutamise jaoks kehtestatud erikord. Selles kontekstis jääb Portugali Vabariigile võimalus seada juhul, kui teenuse osutaja asub tema territooriumile, ehitusteenuste osutamise eelduseks lihtne iga-aastane eelnev deklaratsioon, kuid mitte ühtegi muud tingimust. Sellest tulenevalt on mis tahes täiendav tingimus peale kõnealuses direktiivis ette nähtud iga-aastase eelneva deklaratsiooni teenuste osutamise vabaduse põhjendamatu piirang. Komisjon täpsustab repliigis, et hagiavalduses ei väitnud ta, et meetmed, mis Portugali Vabariik peab võtma, võiksid olla üksnes iga-aastase eelneva deklaratsiooni sätestamise vormis, vaid ta piirdus selle liikmesriigi tähelepanu juhtimisega direktiivi 2005/36 sätetele. Kuigi selle direktiivi ese on reguleeritud kutsealad, mitte reguleeritud majandustegevus, hõlmavad kõnealuste Portugali õigusnormidega ette

nähtud ehitustegevusega tegelema hakkamise tingimused ja eelkõige tehnilise pädevuse tingimus nõudeid, mis puudutavad mitte ainult ettevõtjat, vaid ka selle juhte, haldajaid, tehnikuid, spetsialiste, töödejuhatajaid ja töölisi. Lisaks puudutavas direktiivi 2005/36 normid üksikut ettevõtjat iga kord, kui majanduslikult asjakohase tegevuse saab omistada isikule, kelle erialasse see tegevus kuulub.

⁶⁵ Portugali Vabariik selgitab, et dekreetseadusega nr 12/2004 on kehtestatud ehitustegevusega tegelemise õiguslik kord, mis näeb ette, et selle tegevusega tegelema hakkamise eeldus on litsentsi saamine, ning vastab seega reguleeritud majandustegevuse õiguslikule korrale. Ta väidab, et seda korda ei tohi siiski pidada teenuste osutamise vabaduse takistuseks, kuna asjaomased sätted on õigustatud avaliku korra tõttu, eelkõige nõude tõttu tagada ehitiste vastupidavus ja turvalisus, ning vajaduse tõttu kaitsta esiteks keskkonda ja linnapärandit ning teiseks tarbijate ja üldiselt hoonete kasutajate õigusi, mida muidu kahjustataks korvamatu.

⁶⁶ Portugali Vabariik leiab iseäranis, et kõnealuse korraga kehtestatud tingimused on õigustatud ehitustegevuse erilise olukorraga, millele on omane selle sektori ettevõtjate tavapärase tegevuse käigus ilmnev kahjulik praktika. Selles suhtes viitab ta eelkõige asjaolule, et ehitustegevus ja sellega nõuetekohane tegelemine on rahvastiku turvalisuse ja elukvaliteedi tagamiseks esmatähtsad, et tegemist on eriti keerulise tegevusega, millega kaasneb suur oht ja millele on omane vähe kvalifitseeritud tööjõu massiline kasutamine, ning et selle puhul on tavapärased õiguslike kohustuste rikkumine ja

pettused. Ehitusettevõtete asutamise lihtsus tooks kaasa üldise praktika, kus ettevõtjad saaksid sõlmitud tehingutest kasu ning seejärel kaoksid, maksmata töötajate töötasusid ega tarnijate arveid ja hoidudes kohustusest anda tehtud tööle garantii.

67 Portugali Vabariik leiab, et võttes arvesse Portugalis toimuva ehitustegevuse kõnealuseid tunnuseid ja asjaolu, et puhtkaristuslikud meetodid on korvamatu kahju ärahoidmiseks ebapiisavad, on selle tegevuse reguleerimine hädavajalik. Kuna kinnisvara on pika elueaga vara, millel on märkimisväärne mõju maakorraldusele ja kodanike elule, ei tohiks ega peaks ehitustegevusega saama tegeleda vabalt, kuna see võiks kujutada ohtu arhitektuuripärandi kvaliteedile ja sellest tulenevalt selle kasutajate turvalisusele. Seega on vajalik ette näha miinimumnõuded kõnealuse tegevusega tegelema hakkamiseks, et tagada, et kõigil ehitusettevõtjatel oleksid piisav kvalifikatsioon ja oskused. Portugali Vabariik on pealegi oma põhiseaduse alusel kohustatud tagama põhiseaduses kodanikele ja tarbijatele ette nähtud õiguste ja tagatiste piisava kaitse.

68 Portugali Vabariik väidab, et tuleb tagada liikmesriikidele EÜ artikli 49 alusel pandud kohustuste ja muude liidu õigusnormide vaheline minimaalne ühtsus. Selles kontekstis viitab ta eelkõige Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiivile 2004/17/EÜ, millega kooskõlastatakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate ostjate hankemenetlused (EÜT L 134, lk 1; ELT eriväljaanne 06/07, lk 19), ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 31. märtsi 2004. aasta direktiivile 2004/18/EÜ ehitustööde riigihankelepingute, asjade riigihankelepingute ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korra kooskõlastamise kohta (EÜT L 134, lk 114; ELT eriväljaanne 06/07, lk 132), milles on asjaomaste tegevustega tegelema hakkamiseks ette nähtud enam-vähem sama kord kui see, mis on sätestatud kõnealuste õigusnormidega. Lisaks on eraõiguslikele isikutele tehtavate tööde kontekstis lõpptarbijaja nõrgemas olukorras kui avalik-õiguslik üksus. Asjaomase süsteemi eesmärk on just kaitsta tarbijaid ja eraõiguslikke isikuid tööde tellijatena, kes on

haavatavas olukorras. Tarbijakaitse on aga liidu aluspoliitika, mida väljendab eelkõige EÜ artikkel 153.

⁶⁹ Portugali Vabariik leiab, et huvid, mida dekreetseadusega nr 12/2004 püütakse kaitsta, kuuluvad osaliselt avaliku korra hulka ja kujutavad endast ülejäänud osas ülekaaluka üldise huviga seotud põhjuseid. Kõnealuse dekreetseadusega ette nähtud tingimused ehitustegevusega tegelemise loa saamiseks vastavad kõikidele nõuetele, mis Euroopa Kohus on seadnud selleks, et neid saaks pidada õigustatuks. Nimetatud tingimusi kohaldatakse mittediskrimineerivalt ja need on taotletavate eesmärkide seisukohast vajalikud ja proportsionaalsed.

⁷⁰ Selles kontekstis selgitab Portugali Vabariik, et ärilise sobivuse nõude eesmärk on eelkõige tagada ettevõtja ausus ja tema valmisolek ehitustegevusega tegelemiseks, võttes arvesse sellega kaasnevaid paljusid õigusnorme, lepingutingimusi ja eetikainorme, ning seadusliku ja kaubanduslikult ausa tegevuse säilitamine. Tehnilise pädevuse nõude eesmärk on tagada, et ehitusettevõtjatel on eelkõige tehnilise juhtkonna ja töötajaskonna tasandil inimressursid, kellel on piisav kvalifikatsioon nende tööde tegemiseks, mida nad pakuvad. Majanduslikku ja finantsseisundit puudutava nõude eesmärk on eelkõige tagada ettevõtjate maksejõulisus, nende võime täita võetud kohustusi ja see, et need ettevõtjad haldavad neile usaldatud vara ja hüvesid korrektselt ja ausalt, ning vältida tööde poolelijätmist ja kriminaalset tegevust, mis võib tegevuse käigus aset leida.

⁷¹ Portugali Vabariik väidab, et võttes arvesse dekreetseaduses nr 12/2004 ette nähtud normide aluseks olevaid põhjuseid ja asjaolu, et ehitamine on oma olemuselt kestev ja pikaajaline majandustegevus, ei ole mõeldav, et ettevõtjat võiks nende normide järgimisest vabastada, kuna vastasel juhul hävitataks kõnealuse dekreetseadusega kehtestatud süsteem ja kahjustataks sellega saavutada püütavaid eesmärke. Tarbijakaitse seisukohast on hädavajalik, et ettevõtjate suhtes kehtiks ühtne süsteem, olenemata ettevõtjate tegevuse intensiivsusest ning sellest, kas tegemist on siseriikliku või mõne

teise liikmesriigi ettevõtjaga, kuna muidu jäetaks tarbija kanda ülesanne seista silmitsi mitme õiguskorraga, mille õigusnorme ta ei tea.

⁷² Dekreetseadust nr 12/2004 ei saa pealegi pidada EÜ artiklit 49 rikkuvaks ainuüksi asjaolu tõttu, et see ei tee vahet teenuste osutamise ja asutamise vahel. Niisugune tõlgendus oleks ilmselgelt vastuolus EÜ artikli 50 lõikega 2 ning seda ei saa tuletada Euroopa Kohtu praktikast ja eelkõige eespool viidatud kohtuotsusest Säger, millele komisjon tugineb.

⁷³ Portugali Vabariik ei nõustu sellega, et tema siseriiklikus õiguses ei eristada ehitusettevõtte asutamist sellise ettevõtte poolt teenuste osutamisest. Ta selgitab selles suhtes, et vastavalt Portugali äriseadustikule peab äriühing, kes soovib ehitustegevusega tegeleda kauem kui üks aasta, looma esinduse ja määrama oma esindaja. Ehitusettevõtjad, kes osutavad juhuslikke teenuseid ajavahemiku jooksul, mis ei ületa ühte aastat, ei ole kohustatud esindust omama, vaid nad peavad üksnes saama loa tegeleda ehitustegevusega. Siseriiklikes õigusnormides on seega tehtud pingutusi selleks, et näha ette mehhanisme ehitustegevusega tegelema hakkamise tingimuste kohandamiseks ja selleks, et lihtsustada nende järgimist teises liikmesriigis asuvate ettevõtjate poolt.

⁷⁴ Lisaks, kuna teenuseosutajal on võimalus otsustada jätta ehitustegevusega tegelemise luba uuendamata või isegi lasta see tühistada, mille tagajärjel ei ole see teenuseosutaja enam kohustatud järgima dekreetseadusega nr 12/2004 kehtestatud nõudeid, tehakse tegelikult küll vahet teenuste osutamise ja asutamise vahel.

- 75 Pealegi, kui teenuseosutaja suhtes kehtivad tema asukohaliikmesriigis samad tingimused kui need, mis on ette nähtud Portugali õigusnormidega, võib ta esitada selle kohta tõendid, selleks et saada luba tegeleda ehitustegevusega Portugalis. Niisugusel juhul saab ta loa peaaegu automaatselt, eeldusel et ta vastab kõigile nõutavatele tingimustele.
- 76 Arvestades liidus kehtivate õiguskordade ebaühtlust, ei saa siiski eeldada, et pelgalt asjaolust, et ühes liikmesriigis omatakse luba, piisab selleks, et tingimusteta lubada teenuseid osutada teistes liikmesriikides. Nende õiguskordade paljusust arvesse võttes ei saa ka Portugali haldusasutustelt nõuda, et nad kontrolliks teises liikmesriigis tagatava kaitse taset, kuna niisugust kontrolli on äärmiselt keeruline läbi viia. Pealegi ei ole teatud liikmesriikides eraõiguslikele isikutele tehtavate tööde osas ehitustegevusega tegelema hakkamist reguleeritud.
- 77 Portugali Vabariik peab asjakohatuks komisjoni viidet direktiivile 2005/36. See direktiiv ei ole ju käesolevas menetluses kohaldatav, kuna selles menetluses käsitletakse reguleeritud majandustegevusega tegelemist, mille suhtes üldise huvi tõttu kehtib tegutsema hakkamise õiguslik kord, mitte „kutseala” kõnealuse direktiivi tähenduses. Kutsequalifikatsioon on ainult üks ehitusettevõtjate suhtes kehtivate tingimuste aspektide hulgas.
- 78 Samas kontekstis väidab Portugali Vabariik, et ehitustegevuse reguleerimist ei olnud kuni direktiivi 2006/123 vastuvõtmiseni liidu tasandil ühtlustatud. Ta leiab, et arvestades selle direktiiviga loodud kohustusi, mille ülevõtmise tähtaeg möödus alles 28. detsembril 2009, ei saa väita, et samad kohustused tulenevad otse asutamislepingust. Lõpuks on kõnealuse direktiivi ülevõtmise tõttu kõik Portugali asjakohased

õigusnormid, mis käsitlevad sadakonda reguleeritud majandustegevuse liiki, sealhulgas ehitustegevus, praegusel hetkel ülevaatamisel. Kuna Portugali kogu õigusmaastikku muudetakse seega peatselt, on käesoleva liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse mõju väike ning see menetlus tuleks peatada.

79 Poola Vabariik väidab, et teiste liikmesriikide teenuseosutajate teenuste osutamisele eelneva loa andmise süsteem saab olla õigustatud üksnes erandjuhul, kui on tõendatud, et tegevuse ajal või tagantjärele läbiviidav kontroll ei ole piisavalt tõhus. Portugali Vabariik ei ole aga tõendanud, et tema loasüsteem aitab tõepoolest kaasa turvalisuse suurendamisele ehitussektoris ega et see süsteem on vajalik taotletavate eesmärkide saavutamiseks. Nende eesmärkide saavutamise saaks ju tagada meetmetega, mille kohaselt tuleb luba saada pigem konkreetse ehitustöö jaoks, mitte ehitustegevuse enda jaoks. Niisugused meetmed koos ehitusprotsessi kontrollimisega oleksid tunduvalt tõhusamad ehitiste kvaliteedi, kestvuse ja ohutuse ning siseriiklike õigus- ja tehniliste normide järgimise tagamiseks.

80 Poola Vabariigi hinnangul ilmneb lisaks Euroopa Kohtu praktikast, et vastuvõtva liikmesriigi ametivõimud peavad arvesse võtma nõudeid, millele ettevõtjad või nende töötajad oma päritoluliikmesriigis juba vastavad. Kohaldades kodumaistele ja teistes liikmesriikides asuvatele ettevõtjatele samu sätteid, ei võta Portugali Vabariik siiski arvesse tingimusi, mis teenuseosutajad on asutamise liikmesriigis juba täitnud. Peale selle ei saa Portugali Vabariik tugineda asjaolule, et ta ei tea teiste liikmesriikide õigusnorme ja et kehtivad õigusnormid on ebahütlased, selleks et põhjendada teenuste osutamise vabaduse piiramist.

– Euroopa Kohtu hinnang

- ⁸¹ Kõigepealt tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktikast nähtub, et liikmesriigi kohustuste rikkumise toimumist tuleb hinnata lähtuvalt liikmesriigi olukorrast, nagu see oli põhjendatud arvamuses määratud tähtaja lõppedes ning et hiljem toimunud muutusi ei või Euroopa Kohus seega arvesse võtta (vt eelkõige eespool viidatud 14. juuli 2005. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Saksamaa, punkt 32, ja 26. novembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-13/09: komisjon *vs.* Itaalia, punkt 9). Lisaks ilmneb samuti väljakujunenud kohtupraktikast, et üksnes komisjon on pädev otsustama, kas liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse algatamine on otstarbekas ning milliste asjassepuutuva liikmesriigi toimingute või tegematajätmistest tõttu tuleb hagi esitada (vt eelkõige 5. novembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-471/98: komisjon *vs.* Belgia, EKL 2002, lk I-9681, punkt 39, ning 12. novembri 2009. aasta otsus kohtuasjas C-199/07: komisjon *vs.* Kreeka, EKL 2009, lk I-10669, punkt 23).
- ⁸² Järelikult tuleb tagasi lükata Portugali Vabariigi argument, et käesoleva liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse praktiline mõju on väike ning et see menetlus tuleks peatada seetõttu, et Portugali õigusmaastikku muudetakse peatselt seoses direktiivi 2006/123 ülevõtmisega.
- ⁸³ Mis puudutab kõnealuse siseriikliku korra kooskõla EÜ artikliga 49, siis tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et see artikkel nõuab mitte ainult kogu kodakondsusel põhineva diskrimineerimise välistamist teises liikmesriigis asuva teenuseosutaja suhtes, vaid ka kõigi piirangute kaotamist – isegi juhul, kui neid kohaldatakse vahet tegemata nii selle riigi kui ka teiste liikmesriikide teenuseosutajatele –, kui need võivad keelata, takistada või muuta vähem atraktiivseks sellise teenuseosutaja tegevuse, kelle asukoht on teises liikmesriigis, kus ta seaduslikult sarnaseid teenuseid osutab (vt eelkõige 5. märtsi 2009. aasta otsus kohtuasjas C-350/07: Kattner Stahlbau, EKL 2009, lk I-1513, punkt 78 ja seal viidatud kohtupraktika).

- ⁸⁴ Euroopa Kohus on korduvalt leidnud, et juhul kui siseriiklikud õigusnormid seavad riigi territooriumil teises liikmesriigis asuva ettevõtja teenuste osutamise tingimuseks haldusasutuse loa väljastamise, on nende normide näol tegemist teenuste osutamise vabaduse piiramisega (vt eelkõige eespool viidatud kohtuotsus *Säger*, punkt 14; 9. augusti 1994. aasta otsus kohtuasjas C-43/93: *Vander Elst*, EKL 1994, lk I-3803, punkt 15; 9. märtsi 2000. aasta otsus kohtuasjas C-355/98: komisjon *vs.* Belgia, EKL 2000, lk I-1221, punkt 35, ning 29. aprilli 2004. aasta otsus kohtuasjas C-171/02: komisjon *vs.* Portugal, EKL 2004, lk I-5645, punkt 60).
- ⁸⁵ Pealegi, Portugali Vabariigi esile toodud asjaolu, et ehitusteenuste osutamine võtab üldjuhul aega ja et seetõttu võib osutada keeruliseks eristada teenuste osutamist olukorrast, kus teenuseosutaja vastuvõtvas liikmesriigis tegelikult asub, ei too kuidagi kaasa kõnealuste teenuste automaatset välistamist EÜ artikli 49 kohaldamisalast. Euroopa Kohus on juba leidnud, et see kohaldamisala hõlmab ka teenuseid, mille osutamine toimub pikema aja jooksul, isegi mitme aasta vältel, ning on toonud näiteks just suure hoone ehitamise käigus osutatavad teenused (vt 11. detsembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-215/01: *Schnitzer*, EKL 2003, lk I-14847, punkt 30).
- ⁸⁶ Eespool mainitud kohtupraktikast järeldub üheselt, et dekreetseadusega nr 12/2004 kehtestatud kord, mille alusel peavad isegi ettevõtjad, kes juba on teises liikmesriigis ametlikult asutatud, enne seda, kui nad võivad Portugalis ajutiselt ehitusteenuseid osutada, saada Portugali haldusasutustelt loa, mis kinnitab nende volitusi selle teenusteliigi suhtes, mida nad soovivad osutada, kujutab endast teenuste osutamise vabaduse piirangut.
- ⁸⁷ Mis puudutab Portugali Vabariigi argumenti, mis on seotud asjaoluga, et direktiivis 2006/123 sätestatud teenuste osutamise vabadust käsitlevad õigusnormid ei ole käesolevas menetluses veel kohaldatavad, siis piisab, kui märkida, et väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et isegi kui puuduvad ühtlustamismeetmed, võib EÜ artiklit 49 õigustatult piirata üksnes õigusnormidega, mille vastuvõtmise aluseks on ülekaalukas

avalik huvi ja mida kohaldatakse kõikide isikute või ettevõtjate suhtes, kes tegutsevad vastuvõtva liikmesriigi territooriumil, juhul kui seda huvi ei kaitse normid, mida kohaldatakse teenuseosutaja suhtes tema asukohaliikmesriigis, ning üksnes juhul, kui need õigusnormid on nendega taotletavate eesmärkide saavutamiseks sobivad ega lähe kaugemale sellest, mis on nende saavutamiseks vajalik (vt selle kohta 3. oktoobri 2000. aasta otsus kohtuasjas C-58/98: Corsten, EKL 2000, lk I-7919, punkt 35; 9. novembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-433/04: komisjon vs. Belgia, EKL 2006, lk I-10653, punkt 33, ning 18. juuli 2007. aasta otsus kohtuasjas C-490/04: komisjon vs. Saksamaa, EKL 2007, lk I-6095, punkt 64 ja seal viidatud kohtupraktika).

⁸⁸ Lisaks tuleb märkida, et eelkõige selle direktiivi artikli 16 lõikes 1 sätestatud üldine kohustus, mille kohaselt liikmesriigid tagavad oma territooriumil juurdepääsu teenuste osutamise valdkonnale ja selles valdkonnas tegutsemisele, kehtestades sellele juurdepääsule üksnes mittediskrimineerivaid ja objektiivselt põhjendatud nõudeid, tuleneb otse EÜ artiklist 49.

⁸⁹ Mis puudutab küsimust, kas teenuste osutamise vabaduse piirangut, mis tuleneb kõnealusest siseriiklikust korrast ja mida kohaldatakse vahet tegemata kõikide Portugali territooriumil tegutsevate ehitusettevõtjate suhtes, on objektiivselt põhjendatud ülekaaluka üldise huvi tõttu, siis tuleb kõigepealt tõdeda, et põhjused, mis Portugali Vabariik on selles suhtes esile toonud, see tähendab eelkõige nõue tagada ehitiste vastupidavus ja turvalisus ning kaitsta keskkonda, linnapärandit ning hoonete tarbijate ja kasutajate õigusi, kujutavad endast tõepoolest niisugusest huvist lähtuvaid põhjuseid (vt ka eespool viidatud kohtuotsus Corsten, punkt 38, ja eespool viidatud kohtuotsus Schnitzer, punkt 35), ilma et käesolevas kohtuasjas oleks vaja kindlaks teha, kas mõned nendest põhjustest kuuluvad – nagu väidab Portugali Vabariik – avaliku korra mõiste alla.

- 90 Nagu nähtub eelkõige direktiivi 2005/36 põhjendustest 6 ja 27, arvestas liidu seadusandja direktiivi vastu võttes juba kõnealuste nõuetega, mida selle direktiivi sätted niisiis peegeldavad.
- 91 Direktiivi artikli 5 lõike 1 kohaselt ei tohi liikmesriigid kutsekvalifikatsiooniga seotud põhjusel takistada teenuste vaba osutamist juhul, kui teenuseosutaja on ametlikult asutatud liikmesriigis, kus kutseala on reguleeritud. Niisugune teenuseosutaja võib seega osutada oma teenuseid teises liikmesriigis oma algupärase kutsenimetuse all, ilma et ta peaks taotlema oma kvalifikatsiooni tunnustamist. Kui kõnealust kutseala ei ole asutamise liikmesriigis reguleeritud, peab teenuseosutaja tõendama, et tal on kaheaastane töökogemus.
- 92 Nimetatud direktiivi artikli 7 lõigete 1 ja 2 kohaselt võib vastuvõttev liikmesriik nõuda teenuseosutajalt, et ta esitab enne selle riigi territooriumil teenuste esmast osutamist deklaratsiooni, lisades sellele muu hulgas erialase vastutuse kindlustust puudutava teabe ja muud dokumendid, nagu tõend kodakondsuse, ametliku asutamise ja kutsekvalifikatsiooni kohta. Tõendit kriminaalkorras karistatuse puudumise kohta võib siiski nõuda üksnes turvateenuste kutsealade puhul ning ainult juhul, kui seda nõutakse ka vastuvõtva liikmesriigi kodanikelt.
- 93 Kõnealuse artikli 7 lõikes 4 on ette nähtud piiratud erand nendest põhimõtetest reguleeritud kutsealade osas, mis mõjutavad rahvatervist või avalikku julgeolekut ning mille puhul ei toimu vastavalt direktiivi 2005/36 III jaotise III peatükile automaatset tunnustamist. Ainult nende kutsealade puhul võib vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus kontrollida teenuseosutaja kutsekvalifikatsiooni, kui kontrolli eesmärk on vältida

tõsist kahju teenusesaaja tervisele või turvalisusele ja kui see kontroll on eesmärgiga proportsionaalne.

- ⁹⁴ Peale selle nähti direktiivi 2005/36 artikliga 8 ette halduskoostöö, mille kohaselt võivad vastuvõtva liikmesriigi pädevad asutused asutamise liikmesriigi pädevatelt asutustelt iga teenuste osutamise kohta küsida teavet teenuseosutaja asutamise seaduslikkuse, tema hea käitumise ning samuti kutsealaste distsiplinaar- ja kriminaalkaristuste puudumise kohta. Teenusesaajate huvide paremaks kaitsmiseks lubab direktiivi artikkel 9 vastuvõtval liikmesriigil nõuda teenuseosutajalt, et ta annaks teenusesaajale teatavat informatsiooni, sealhulgas erialase vastutuse kindlustuse kohta.
- ⁹⁵ Portugali Vabariik ei eita, et dekreetseadusega nr 12/2004 kehtestatud korrast tulevad nõuded ületavad seda, mis on ette nähtud direktiivi 2005/36 II jaotisega. See liikmesriik seab siiski kahtluse alla nimetatud direktiivi kohaldatavuse kõnealuse korra suhtes seetõttu, et nimetatud kord puudutab mitte reguleeritud kutseala, vaid reguleeritud majandustegevust.
- ⁹⁶ Selles suhtes tuleb kõigepealt tõdeda, et ehitussektoris tegutsemise ja selle sektoriga seotud kutsealadel tegutsemise vahel on otsene seos või isegi teatav kattumine ning et nende kutsealade norme võib käsitada kõnealust tegevust reguleerivate õigusnormide hulka kuuluvatena.
- ⁹⁷ Edasi tuleb märkida, et kõnealuse siseriikliku korra kohaselt peab Portugalis oma teenuseid osutada sooviv ehitusettevõtja selleks, et ta klassifitseeritaks ja talle antaks luba, vastama tingimustele, mis puudutavad mitte ainult ettevõtjat ennast, vaid ka tema juhte ja töötajaskonda üldiselt. Nii hinnatakse ettevõtja tehnilist pädevust mitte

ainult tema organisatsioonilise struktuuri, töötajate arvu, vajalike tehniliste vahendite omamise ja tema enda tegeliku kogemuse alusel, vaid ka tema töötajate teadmiste, spetsialiseerumise ja töökogemuse taseme alusel. Lisaks tuleb ettevõtja ärilist sobivust tõendada muu hulgas karistusregistri väljavõtetega ettevõtja ja äriühingu seaduslike esindajate kohta.

98 Lõpuks tuleb märkida, et direktiivi 2005/36 artiklid 16 ja 17 koostoimes IV lisa I nimikirjaga ja eelkõige selles nimekirjas sisalduva klassiga 40 viitavad ehitussektori „tegevusaladele”.

99 Ilma et käesolevas liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluses oleks vaja kindlaks teha, millises ulatuses direktiiv 2005/36 on kohaldatav kõnealusele siseriiklikule korrale ja kas see kord on nimetatud direktiiviga kooskõlas, kuna komisjon ei ole selles suhtes vastuolule viidanud, tuleb siiski tõdeda, et kõnealune kord ületab igal juhul seda, mis on vajalik taotletavate eesmärkide saavutamiseks.

100 Nagu käesoleva kohtuotsuse punktis 87 meenutati, võib EÜ artikli 49 piiramine olla õigustatud üksnes ulatuses, milles üldine huvi, mida soovitakse siseriiklike õigusnormidega kaitsta, ei ole tagatud normidega, mida kohaldatakse teenuseosutaja suhtes tema asutamise liikmesriigis. Nii on Euroopa Kohus muu hulgas leidnud, et siseriiklik loasüsteem läheks kaugemale sellest, mis on vajalik, kui loa väljastamise eelduseks olevaid nõudeid kasutatakse kattuvana koos asutamise liikmesriigis nõutavate samaväärsete tõendite ja tagatistega, millest järeldub, et vastuvõtval liikmesriigil on kohustus võtta arvesse asutamise liikmesriigis juba teostatud järelevalvet ja kontrolle (vt selle kohta 17. detsembri 1981. aasta otsus kohtuasjas 279/80: Webb, EKL 1981, lk 3305, punkt 20; 4. detsembri 1986. aasta otsus kohtuasjas 205/84: komisjon vs. Sakamaa, EKL 1986, lk 3755, punkt 47; eespool viidatud 9. märtsi 2000. aasta kohtuotsus

komisjon *vs.* Belgia, punkt 38, ning eespool viidatud 29. aprilli 2004. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Portugal, punktid 60 ja 66).

¹⁰¹ Nõudes teises liikmesriigis asuvatelt ehitusettevõtjatelt, et nad täidaksid kõik tingimused, mis siseriikliku korraga ja eelkõige dekreetseadusega nr 12/2004 on kehtestatud Portugalis ehitussektoris tegutsemise loa saamiseks, välistab see kord selle, et võetakse nõuetekohaselt arvesse samaväärseid kohustusi, mis niisugusel ettevõtjal lasuvad asutamise liikmesriigis, ning kontrolle, mis nimetatud liikmesriigi asutused on juba selles suhtes läbi viinud.

¹⁰² Seda järeldust ei lükka ümber asjaolu, et Portugali äriseadustik kehtestab kohustuse luua esindus ja määrata esindaja üksnes äriühingutele, kes soovivad tegutseda Portugalis kauem kui üks aasta. Niisugune kohustus lisandub ju lihtsalt kohustusele saada eelnev luba kõigi dekreetseaduses nr 12/2004 sätestatud tingimuste kohaselt ning esimesena nimetatud kohustusest vabastamise tulemusel ei võeta loa andmisel kuidagi arvesse asutamise liikmesriigis nõutavaid ja kontrollitavaid samaväärseid kohustusi.

¹⁰³ Samuti on tähtsusetu seegi Portugali Vabariigi esile toodud asjaolu, et teenuseosutajal on võimalus jätta luba või registreerimistõend uuendamata või lasta see tühistada ning vabaneda seega kohustusest järgida dekreetseadusega kehtestatud nõudeid. Kui teenuseosutajal on loomulikult alati võimalik lõpetada tegevus Portugali territooriumil, võtab EÜ artikli 49 tõlgendamine selliselt, et ainuüksi nimetatud valikuvõimaluse olemasolu on piisav teenuste osutamise vabaduse takistuse proportsionaalsena käsitamiseks, kõnealuselt sättelt igasuguse kasuliku mõju.

104 Mis puudutab Portugali Vabariigi väidet, et praktikas hindab ta ettevõtja poolt teistes liikmesriikides saadud volitusi piiratult, siis tuleb kõigepealt tõdeda, et selgitustest, mis Portugali Vabariik andis selle kohta oma menetlusedokumentides ja kohtuistungil, ilmneb, et ta aktsepteerib asutamise liikmesriigis juba kontrollitud dokumente tõendina üksnes juhul, kui Portugali asutused jõuavad nende dokumentide täieliku sisulise kontrolli tulemusel järeldusele, et kõnealune ettevõtja vastab täielikult dekreetsedusega nr 12/2004 kehtestatud tingimustele. Niimoodi toimides ei võta Portugali Vabariik arvesse asutamise liikmesriigis nõutavaid ja kontrollitud samaväärseid tõendeid ja tagatise, vaid piirdub sellega, et annab ettevõtjatele võimaluse esitada loa või registreerimistõendi taotlemisel uuesti dokumendid, mis on asutamise liikmesriigi asutustele juba esitatud.

105 Edasi tuleb märkida, et viidates kohtuistungil raskustele, mis tema haldusasutustel esinevad teiste liikmesriikide väljastatud dokumentide ja lubade üksikasjade kontrollimisel ning mis tulenevad erinevates liikmesriikides kehtivate kordade paljususest ja mitmekesisusest, teatas Portugali Vabariik sõnaselgelt, et ta aktsepteerib ainult dokumente, mis tõendavad kogemust ja tehnilist pädevust konkreetsete tööde valdkonnas. Käesoleva kohtuotsuse punktis 100 meenutatud kohtupraktikast ilmneb siiski, et need raskused, mis esinevad teataval määral kõigil tegevusaladel, milles tegutsema hakkamise tingimusi ei ole liidu tasandil ühtlustatud, ei saa liikmesriiki vabastada kohustusest välistada see, et juba teises liikmesriigis asuval teenuseosutajale loa väljastamise eelduseks on nõuded, mida kasutatakse kattuvana koos asutamise liikmesriigis nõutavate samaväärsete tõendite ja tagatistega.

106 Lõpuks tuleb märkida, et vastuseks Euroopa Kohtu poolt kohtuistungil esitatud küsimusele, kas teistes liikmesriikides saadud dokumentide ja volituste piiratud hindamise praktika, nagu seda viljelevad Portugali asutused, on sätestatud õigusnormides,

selgitas Portugali Vabariik, et dekreetseadus nr 12/2004 ei sisalda vastavasisulisi erisätteid, vaid et liikmesriigi haldusmenetluse seadustikus on ette nähtud normid, mis kohustavad haldusasutusi läbima teatud arvu etappe ja hindama taotleja esitatud kõiki andmeid ja tõendeid.

- ¹⁰⁷ Selles osas tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab selleks, et eelneva loa andmise kord oleks õigustatud isegi juhul, kui see näeb ette erandi põhivabadusest, see kord põhinema objektiivsetel, mittediskrimineerivatel ja eelnevalt teada olevatel kriteeriumidel, mis tagavad, et kõnealune kord on siseriiklike ametiasutuste kaalutlusõigusele piisavate raamide seadmiseks kohane (vt eelkõige 10. märtsi 2009. aasta otsus kohtuasjas C-169/07: Hartlauer, EKL 2009, lk I-1721, punkt 64 ja seal viidatud kohtupraktika). Loa või registreerimistõendi väljastamise menetluse konkreetses kontekstis, mis sõltub teatud hulga väga spetsiifiliste kriteeriumide hindamisest, mis eeldab väärtusotsustuste tegemist, ja mille jaoks on dekreetseaduses nr 12/2004 lisaks ette nähtud erisätted, ei saa nii üldine norm nagu see, millele viitab Portugali Vabariik, seada piisavaid raame siseriiklike ametiasutuste kaalutlusõigusele.

- ¹⁰⁸ Eespool toodud kaalutlusi arvestades tuleb tõdeda, et kuna Portugali Vabariik nõuab teises liikmesriigis asuvatelt ehitusteenuse osutajatelt, et nad täidaksid kõik tingimused, mis on asjaomase siseriikliku korraga, eelkõige dekreetseadusega nr 12/2004 kehtestatud selleks, et saada luba tegutseda Portugalis ehitussektoris, ning kuna sel viisil välistab ta selle, et võetakse nõuetekohaselt arvesse samaväärseid kohustusi, mis niisugustel teenuseosutajatel lasuvad nende asukohaliikmesriigis, ning kontrolle, mis nimetatud liikmesriigi asutused on juba selles suhtes läbi viinud, on Portugali Vabariik rikkunud EÜ artiklist 49 tulenevaid kohustusi.

Kohtukulud

- 109 Kodukorra artikli 69 lõike 2 kohaselt on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kuna komisjon on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja Portugali Vabariik on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud välja mõista Portugali Vabariigilt.
- 110 Kodukorra artikli 69 lõike 4 alusel kannab Poola Vabariik ise oma kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

1. Kuna Portugali Vabariik nõuab teises liikmesriigis asumatelt ehitusteenuse osutajatelt, et nad täidaksid kõik tingimused, mis on asjaomase siseriikliku korraga, eelkõige 9. jaanuari 2004. aasta dekreetseadusega nr 12/2004 kehtestatud selleks, et saada luba tegutseda Portugalis ehitussektoris, ning kuna sel viisil välistab ta selle, et võetakse nõuetekohaselt arvesse samaväärseid kohustusi, mis niisugustel teenuseosutajatel lasuvad nende asukohaliikmesriigis, ning kontrolle, mis nimetatud liikmesriigi asutused on juba selles suhtes läbi viinud, on Portugali Vabariik rikkunud EÜ artiklist 49 tulenevaid kohustusi.
2. Mõista kohtukulud välja Portugali Vabariigilt.
3. Jätta Poola Vabariigi kohtukulud tema enda kanda.

Allkirjad