Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MACIEJ SZPUNAR
esitatud 10. oktoobril 2019[1]

Kohtuasi C-384/18

Euroopa Komisjon
versus

Belgia Kuningriik

Liikmesriigi kohustuste rikkumine – Direktiiv 2006/123/EÜ – Artikkel 25 – Piirangud raamatupidajate multidistsiplinaarsele tegevusele

1. Kõnesoleva liikmesriigi kohustuste rikkumise hagiga palub komisjon Euroopa Kohtul tuvastada esiteks, et kuna Belgia Kuningriik on keelanud teostada ühiselt ühelt poolt raamatupidamistegevust ning teiselt poolt maakleri, kindlustusagendi, kinnisvaramaakleri või mis tahes pangandus- või finantsteenuse osutamise tegevust, ning teiseks lubanud Institut professionnel des comptables et Fiscalistes agrées (akrediteeritud raamatupidajate ja maksuekspertide kutseinstituut, edaspidi „IPCF“) kodadel keelata teostada ühiselt raamatupidamistegevust ja mis tahes käsitöö-, põllumajandus- ja kaubandustegevust, siis on Belgia Kuningriik rikkunud direktiivi 2006/123/EÜ[2] artiklist 25 ja ELTL artiklist 49 tulenevaid kohustusi.

2. Euroopa Kohtu palvest tulenevalt piirdub käesolev ettepanek küsimusega, kas kõnesolevale asjale saab üle kanda lahendust, mida Euroopa Kohus kasutas kohtuotsuses Wouters jt[3].

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

3. Direktiivi 2006/123 põhjendused 97 ja 101 näevad ette:

„(97) On asjakohane sätestada käesolevas direktiivis teatavad eeskirjad kõrge kvaliteedi kohta, tagades eelkõige teavet ja läbipaistvust käsitlevate nõuete täitmise. Neid eeskirju tuleks kohaldada nii teenuste piiriülesel osutamisel liikmesriikide vahel kui ka selliste teenuste puhul, mida osutab liikmesriigis seal asutatud teenuseosutaja, ilma et see põhjustaks väikestele ja keskmise suurusega ettevõtjatele asjatut bürokraatiat. Need eeskirjad ei peaks takistama kuidagi liikmesriike kooskõlas käesoleva direktiivi ja muude ühenduse õigusaktidega kohaldamast täiendavaid või erinevaid kvaliteedinõudeid.

[…]

1 Algkeel: prantsuse.

2 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiiv teenuste kohta siseturul (ELT 2006, L 376, lk 36).

3 19. veebruari 2002. aasta kohtuotsus (C-309/99, EU:C:2002:98).

(101) Teenuse kasutajate, eelkõige tarbijate huvidest lähtuvalt on vajalik tagada, et teenuseosutajatel on võimalus pakkuda multidistsiplinaarseid teenuseid ning et asjakohased piirangud oleksid põhjendatud vajadusega tagada reguleeritud kutsealade erapooletus ja sõltumatus ning terviklikkus. See ei mõjuta sõltumatuse tagamise eesmärgil konkreetsetele tegevustele seatud piiranguid ja keelde juhtudel, mil liikmesriik usaldab teenuseosutajale konkreetse ülesande elluviimise, eelkõige linnaarenduse valdkonnas, ning samuti ei peaks mõjutama see konkurentsieeskirjade kohaldamist.“

4. Selle direktiivi artikkel 25 sätestab:

„1. Liikmesriigid tagavad, et teenuseosutajate suhtes ei kohaldata nõudeid, mis kohustavad neid tegutsema teatud konkreetses valdkonnas või mis piiravad erinevate tegevuste ühiselt või partnerluse korras elluviimist.

Siiski võib selliseid nõudeid kohaldada järgmiste teenuseosutajate suhtes:

a) teenuseosutajad reguleeritud kutsealadel, kui selliste nõuete kehtestamine on põhjendatud vajadusega tagada vastavus kutse-eetikat ja ametialast käitumist reguleerivatele eeskirjadele, mis on iga kutseala laadist tulenevalt erinevad, ning kui see on vajalik nende sõltumatuse ja erapooletuse tagamiseks;

b) sertifitseerimise, akrediteerimise, tehnilise järelevalve, testimise või katsetamise teenuste osutajad, kui selliste nõuete kehtestamine on põhjendatud vajadusega tagada teenuseosutajate sõltumatus ja erapooletus.

2. Kui lõike 1 punktides a ja b osutatud teenuseosutajatele on antud luba multidistsiplinaarsete tegevuste teostamiseks, tagavad liikmesriigid, et:

a) huvide konfliktid ja vastuolud erinevate tegevuste vahel on välistatud;

b) mitmete tegevuste puhul nõutav sõltumatus ja erapooletus on tagatud;

c) erinevate tegevuste kutse-eetikat ja ametialast käitumist reguleerivad eeskirjad on üksteisega kooskõlas, eriti ametisaladust puudutavate küsimuste osas.

3. Artikli 39 lõikes 1 osutatud aruandes märgivad liikmesriigid, milliste teenuseosutajate suhtes käesoleva artikli lõikes 1 sätestatud nõudeid kohaldatakse, esitavad nende nõuete sisu ja põhjendavad nende vajadust.“

Belgia õigus

5. 22. oktoobri 2013. aasta kuningliku dekreediga heaks kiidetud IPCFi kutse-eetika koodeksi (edaspidi „IPCFi kutse-eetika koodeks“) artikkel 21 oli sel ajal sõnastatud järgmiselt:

„1. IPCFi välise raamatupidaja kutseala on kokkusobimatu mis tahes käsitöö- põllumajandus- või kaubandustegevusega, olenemata sellest, kas seda teostatakse otseselt või kaudselt, individuaalselt, ühiselt või äriühinguna, füüsilisest isikust ettevõtjana, ettevõtte tegevjuhi, haldaja, juhataja või aktiivse osanikuna.

2. Peale lõikes 3 nimetatud tegevuste võivad kojad IPCFi välise raamatupidaja eelneva kirjaliku taotluse alusel teha sellest reeglist erandeid, juhul kui see ei sea ohtu liikme sõltumatust ja erapooletust ning see tegevus on kõrvaltegevus. Kojad võivad selle otsuse alati tühistada.

Nõukogu võib peale selle ülddirektiivi kaudu alati näha ette erandeid teatud tegevustele käsitöö-, põllumajandus- või kaubandussektoris, välja arvatud nendele tegevustele, mida on nimetatud lõikes 3. Nõukogu võib samuti kehtestada direktiive, mille kohaselt kokkusobimatust ei kohaldata ajutiselt pärimise korral. IPCFi väline raamatupidaja, keda hõlmavad nõukogu kehtestatud direktiivid, peab sellest kojale kirjalikult teatama.

3. Järgmisi tegevusi loetakse alati tegevusteks, mis seavad ohtu välise raamatupidaja sõltumatuse ja erapooletuse: kindlustusmaakleri või -agendi tegevused, kinnisvaramaakleri tegevused, välja arvatud ühistuga seotud tegevus, ning kõik pangandus- ja finantsteenuse osutamise tegevused, mille jaoks peab olema registreeritud Autorité des Services et Marchés Financiers'is (finantsteenuste ja -turgude amet (FSMA)).“

6. 22. oktoobri 2013. aasta kuninglik määrus tunnistati kehtetuks 18. juuli 2017. aasta kuningliku määrusega IPCFi kutse-eetika koodeksi heakskiitmise kohta (arrêté royal portant approbation du code de déontologie IPCF, edaspidi „uus IPCFi kutse-eetika koodeks“). IPCFi kutse-eetika koodeksi uus artikkel 21 näeb ette:

„1. Välja arvatud lõikes 2 nimetatud tegevuste puhul, annavad kojad IPCFi välise raamatupidaja kirjalikul taotlusel loa multidistsiplinaarsete tegevustega tegelemiseks füüsilise või juriidilise isikuna, juhul kui see ei sea ohtu liikme sõltumatust ja erapooletust.

2. Järgmisi kutsetegevusi loetakse alati sellisteks tegevusteks, mis seavad ohtu IPCFi välise raamatupidaja sõltumatuse ja erapooletuse, olenemata sellest, kas neid teostatakse füüsilise või juriidilise isikuna: kindlustusmaakleri või -agendi tegevused, kinnisvaramaakleri tegevused, välja arvatud ühistuga seotud tegevus, ning kõik pangandus- ja finantsteenuse osutamise tegevused, mille jaoks peab olema registreeritud [FSMAs].“

7. 8. juuni 1867. aasta karistusseadustiku (code pénal) artikkel 458 asjaolude toimumise ajal kehtivas redaktsioonis [4] näeb ette:

„Arste, kirurge, tervishoiutöötajaid, proviisoreid, ämmaemandaid ja kõiki teisi isikuid, kelle valduses on nende staatusest või ametist tulenevalt ametisaladusi ja kes on neid avaldanud, karistatakse kaheksapäevase kuni kuuekuulise vangistuse ja saja- kuni viiesajaeurose rahatrahviga, välja arvatud juhul, kui neilt on palutud tunnistuste andmist kohtus või parlamendi uurimiskomisjoni ees, ja juhul, kui nad on seaduse kohaselt kohustatud neid saladusi avaldama.“

Vaidluse taust

Kohtueelne menetlus

8. Komisjon algatas 17. märtsil 2015 EU Piloti menetluse 7402/15/GROW, paludes Belgia Kuningriigil esitada talle teavet, mis puudutab asjaolu, et akrediteeritud raamatupidajatel on keelatud tegelda korraga raamatupidamistegevusega ja teatud teiste tegevustega, ning täpsustada, millistel põhjustel võib käsitöö-, põllumajandus- või kaubandussektori tegevusi pidada raamatupidaja kutsealaga kokkusobimatuks.

9. Liikmesriik vastas komisjoni küsimustele 29. mai 2015. aasta kirjaga.

4 Selle artikli muudatus, mis jõustus 3. augustil 2017, muutis karistusi rangemaks, mistõttu ametisaladuse hoidmise kohustuse rikkumise eest karistatakse sellest ajast peale ühe- kuni kolmeaastase vangistuse ja saja- kuni tuhandeeurose rahatrahviga või ainult ühega nendest karistustest.

10. Kuna vastus komisjoni ei rahuldanud, saatis ta liikmesriigile 11. detsembril 2015 märgukirja, milles ta väitis, et IPCFi kutse-eetika koodeksi artikkel 21 ei ole kooskõlas direktiivi 2006/123 artikliga 25 ja ELTL artikliga 49.

11. Belgia Kuningriik ei nõustunud 12. aprilli ja 6. juuli 2016. aasta kirjades sellega, et ta on toime pannud talle ette heidetud rikkumise, selgitades põhjuseid, miks ta leidis, et riiklikud õigusnormid on liidu õigusega kooskõlas.

12. Komisjon saatis kõnealusele liikmesriigile 18. novembril 2016 põhjendatud arvamuse ning liikmesriik vastas sellele 12. jaanuaril 2017. Kuna vastus komisjoni ei rahuldanud, otsustas ta 13. juulil 2017 esitada liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi. 4. augustil 2017 teatas Belgia Kuningriik komisjonile uuest IPCFi kutse-eetika koodeksist, mis selle liikmesriigi arvates on liidu õigusega kooskõlas.

Menetlus Euroopa Kohtus

13. Kuivõrd komisjon ei jaganud liikmesriigi arvamust, esitas ta kõnesoleva liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi. Komisjoni hagiavaldus esitati 8. juunil 2018.

14. Kohtuistungil, mis peeti 23. mail 2019, esitasid Belgia Kuningriik ja komisjon oma suulised seisukohad.

Analüüs

Poolte argumendid

Komisjon

15. Komisjon väidab, et direktiivi 2006/123 artikli 25 eesmärk on tagada, et liikmesriigid ei takista multidistsiplinaarsete teenuste osutamist. Ta rõhutab, et kuni IPCFi kutse-eetika koodeksi artikli 21 lõike 1 muutmiseni keelas see säte teostada IPCFi raamatupidaja tegevust koos esiteks mis tahes käsitöö-, põllumajandus- või kaubandustegevusega ja teiseks kindlustusmaakleri või -agendi, kinnisvaramaakleri või mis tahes pangandus- või finantsteenuste osutamise tegevusega.

16. Komisjon leiab, et on olemas IPCFi kutse-eetika koodeksi artikli 21 lõikes 1 ette nähtud meetmetest vähem piiravaid meetmeid, mistõttu see koodeks rikub nii direktiivi 2006/123 artiklit 25 kui ka ELTL artiklit 49.

17. IPCFi kutse-eetika koodeksi artikli 21 muutmise kohta tuletab komisjon meelde, et see leidis aset pärast põhjendatud arvamusele vastamiseks antud tähtaja möödumist ning igal juhul ei lõpetanud see muutmine ette heidetud rikkumist. Selles osas on IPCFi uue kutse-eetika koodeksi artikli 21 lõige 2 komisjoni arvates identne varasema redaktsiooni artikli 21 lõikega 3. Direktiivi 2006/123 artikli 25 lõike 2 punkti a kohaselt kuuluvad hindamisele nõuded, mis piiravad reguleeritud kutsealadel tegutsemist, millest tulenevalt need nõuded on lubatud üksnes juhul, kui nende kehtestamine on põhjendatud vajadusega tagada vastavus kutse-eetikat ja ametialast käitumist reguleerivatele eeskirjadele, mis on iga kutseala laadist tulenevalt erinevad, ning kui see on vajalik nende kutsealade sõltumatuse ja erapooletuse tagamiseks. Komisjon leiab aga, et täielik keeld tegelda ühtaegu raamatupidamistegevusega ja maakleri, kindlustusagendi, kinnisvaramaakleri või mis tahes pangandus- või finantsteenuste osutamise tegevusega läheb juba oma olemuselt kaugemale sellest, mis on vajalik raamatupidaja kutse-eetika eeskirjade täitmise tagamiseks.

18. Komisjon leiab, et täielik keeld ei ole meede, mis oleks vajalik taotletavate eesmärkide saavutamiseks, kuivõrd on olemas vähem piiravaid meetmeid, nagu sisemenetlused, mis võimaldavad vältida huvide konflikte seoses teabe edastamisega ning tagada ametisaladust käsitlevate eeskirjade nõuetekohase kohaldamise.

19. Komisjon väidab, et Belgia Kuningriik tugineb ekslikult kohtuotsusele Wouters jt[5], kuna selle kohtuasja asjaolusid arvesse võttes ei saa lahendust, mida Euroopa Kohus selles kohtuotsuses kasutas, käesolevale asjale üle kanda.

20. Komisjon leiab, et täielik keeld ei ole mingil juhul proportsionaalne taotletud eesmärgiga. Peale selle ei ole tema arvates vastuvõetavad põhjused, millele kõnealune liikmesriik tugines, nimelt soov vältida halduskoormust, mida väidetavalt tekitaks sisemeetmete ja -menetluste rakendamine raamatupidaja sõltumatuse ja erapooletuse säilitamiseks, ning järelkontrolli väidetav ebapiisavus.

21. Mis puudutab IPCFi kutse-eetika koodeksi artikli 21 lõikeid 1 ja 2, milles on sätestatud, et raamatupidaja kutseala on vastuolus mis tahes käsitöö-, põllumajandus- ja kaubandustegevusega, välja arvatud juhul, kui kutsekojad niisuguse tegevuse heaks kiidavad, siis komisjon väidab, et see säte kuulub direktiivi 2006/123 artikli 25 kohaldamisalasse. Nimetatud koodeksi artikli 21 lõikes 1 ette nähtud keeld ei muutu tema sõnul olematuks tänu asjaolule, et vastavalt sama koodeksi artikli 21 lõikele 2 võivad kutsekojad teha omal äranägemisel sellest keelust erandeid.

22. IPCFi uue kutse-eetika koodeksi artikli 21 kohta, mis kehtestati 18. juulil 2018, väidab komisjon, et kutsekodade poolt multidistsiplinaarsetele tegevustele loa andmise menetlus on selles uues redaktsioonis endiselt alles jäetud.

23. Mis puudutab IPCFi uue kutse-eetika koodeksi artiklis 21 sätestatud piirangu vajalikkust ja proportsionaalsust, siis komisjon väidab, et sellest sättest ei tulene selgelt, et mis tahes käsitöö-, põllumajandus- ja kaubandustegevuse või – uue sõnastuse kohaselt – „mis tahes muu tegevuse“ ühiselt teostamine võib tekitada huvide konflikti ja on alati ebasoodne klientidele, teistele teenuste osutajatele ja ühiskonnale tervikuna. Isegi juhul, kui see oleks nii, ei saa kõnealuseid piiranguid lubada samadel põhjustel kui need, mida on nimetatud seoses piirangutega multidistsiplinaarsetele tegevustele ühelt poolt raamatupidajana ja teiselt poolt kindlustusmaakleri või -agendi, kinnisvaramaakleri ning mis tahes pangandus- ja finantsteenuste osutajana.

24. Komisjon kinnitab, et Belgia Kuningriik ei ole tõendanud, et vähem piiravad meetmed kui artiklis 21 ette nähtud keeld ei oleks nimetatud eesmärkide saavutamiseks sama tõhusad.

25. Kuigi komisjon möönab, et Belgias on raamatupidajate tegutsemine muutunud sagedamaks selles osas, mis puudutab ettevõtjate kategooriat, väidab ta siiski, et nende ülesanded ei ole muutunud, see tähendab, et raamatupidajad ei ole saanud ei audiitori ülesandeid ega õigust esindada kliente maksuhaldurite ees.

Belgia Kuningriik

26. Belgia Kuningriik väidab esiteks, et direktiivi 2006/123 artikkel 25 ei takista liikmesriikidel teatud tingimustel keelata tegelda ühtaegu mitmel teatud reguleeritud kutsealal. See liikmesriik tuletab teiseks meelde, et artikkel 25 kuulub selle direktiivi V peatüki alla, mis käsitleb „Teenuste kvaliteeti“ ja mille peamine eesmärk on tarbijakaitse. Seega peaksid multidistsiplinaarsed tegevused olema piiratud sedavõrd, kui see on vajalik reguleeritud kutsealade erapooletuse, sõltumatuse ja terviklikkuse tagamiseks.

5 19. veebruari 2002. aasta kohtuotsus (C-309/99, EU:C:2002:98).

27. Selle liikmesriigi sõnul on IPCFi uue kutse-eetika koodeksi artikli 21 lõikes 2 (mis vastab IPCFi kutse-eetika koodeksi endise artikli 21 lõikele 3) ette nähtud keelud vajalikud IPCFi raamatupidajate sõltumatuse ja erapooletuse tagamiseks ning selleks, et kindlustada range ametisaladuse hoidmine. See sõltumatus väljendub kohustuses tegutseda ainuüksi kliendi nimel ning erinevate tegevuste kumuleerumine võib viia selleni, et raamatupidaja võtab arvesse muid kaalutlusi kui ainuüksi tema kliendi huvidega seotud kaalutlusi. See on eriti tähtis, arvestades asjaolu, et kinnisvara-, kindlustus- ja börsimaaklereid tasustatakse vahendustasu teel, mille summa võib osutuda suuremaks kui raamatupidamistegevuse eest saadud töötasu, mistõttu võib tekkida huvide konflikt.

28. Kui IPCFi raamatupidaja tegevust, mille suhtes kehtib ametisaladuse hoidmise kohustus, mille rikkumine toob kaasa kriminaalkorras karistuse, teostada ühiselt teiste kutsealadega, mille suhtes seda kohustust ei kehti, siis see seaks pealegi ohtu raamatupidaja võime tagada selle kohustuse täitmine.

29. Belgia Kuningriik vaidleb vastu komisjoni argumendile, mille kohaselt asjaolu, et ametisaladuse hoidmise kohustus on piiratud, tähendab, et asjaomane keeld ei ole vajalik. Kohtuotsusest Wouters jt[6] tuleneb tema sõnul, et asjaolust, et advokaadi ja raamatupidamisekspertide kutsealade vahel esineb „teatav vastuolu“, piisab selleks, et põhjendada nende kahe kutseala vahelise koostöö keelamist.

30. Kõnealuse piirangu proportsionaalsuse kohta väidab see liikmesriik, et direktiivi 2006/123 artikli 25 lõike 1 punkt a ei näe ette ühtegi keeldu, mida tuleks pidada juba oma olemuselt põhjendamatuks. Peale selle on IPCFi kutse-eetika koodeksi artiklis 21 ette nähtud piirang selle liikmesriigi arvates proportsionaalne, kuivõrd sellega ei kehtestata üldkohaldatavat ja absoluutset kõikide multidistsiplinaarsete tegevuste keeldu, vaid see puudutab üksnes kitsalt kindlaksmääratud tegevusi. Alternatiivsed meetmed ei oleks nii tõhusad selleks, et säilitada IPCFi raamatupidaja kutseala sõltumatust ja temal lasuva ametisaladuse hoidmise kohustust.

31. Raamatupidaja kutseala kokkusobimatuse kohta kõikide käsitöö-, põllumajandus- ja kaubandustegevustega väidab Belgia Kuningriik, et IPCFi kutse-eetika koodeksi artikkel 21 nägi ette võimaluse teha sellest keelust erandeid kutsekodade antava loa teel, kui täidetud on kaks tingimust: nimelt esiteks see, et raamatupidaja paralleelne tegevus on oma olemuselt kõrvaltegevus, ja teiseks, et see ei ohusta raamatupidaja sõltumatust ja erapooletust. Praktikas on see luba alati antud.

32. See liikmesriik väidab, et IPCFi uue kutse-eetika koodeksi artikkel 21 näeb ette, et raamatupidaja kutsealal tegutsemine koos ühtaegu teiste, laialt määratletud tegevuste teostamisega on endiselt lubatud lihtsa kutsekodadele saadetud kirjaliku taotluse alusel, tingimusel, et ei kahjustata raamatupidaja sõltumatust ja erapooletust. Seega kehtestab see säte süsteemi, milles antakse alati luba ja selle andmisest saab keelduda erakorraliselt, kui täidetud ei ole sõltumatuse tingimus, mis on nüüd ainus tingimus, mis peab täidetud olema.

33. Belgia Kuningriik leiab, et kuna direktiivi 2006/123 artikkel 25 lubab isegi multidistsiplinaarsete tegevuste keelamist, kui see on proportsionaalne ja põhjendatud sõltumatuse ja erapooletuse säilitamise eesmärki arvestades, siis ei riku selle artikli nõudeid loa andmise menetlus, mille ainus eesmärk on kontrollida, kas raamatupidajate sõltumatust ja erapooletust säilitatakse.

34. See liikmesriik ei nõustu peale selle asjaoluga, et komisjon lükkas tagasi tema argumendi, mille kohaselt alternatiivsed meetmed ei ole sama tõhusad kui keeld. Nimelt tuleneb see argument kohtuasjas Wouters jt[7] esitatud kohtujuristi ettepanekust, kus kohtujurist Léger uuris, kas advokaatide sõltumatuse kaitsmise eesmärki saab praktikas saavutada samamoodi, kuid vähem piiravate meetmete kaudu kui täielik keelamine, ning järeldas, et alternatiivsed meetmed tekitavad praktilisi probleeme.

6 19. veebruari 2002. aasta kohtuotsus (C-309/99, EU:C:2002:98, punkt 104).

7 C-309/99, EU:C:2001:390.

35. Belgia Kuningriik väidab, et komisjon pakub välja teoreetilisi alternatiivseid meetmeid, tõendamata samas, et need võimaldavad saavutada taotletud eesmärki. Näidates, et komisjoni välja pakutud meetmed ei ole tõhusad niisugusel turul nagu Belgia IPCFi raamatupidajate turul, mis on vähe kontsentreeritud ja millele on iseloomulik mikroettevõtjate olemasolu, leiab see liikmesriik seevastu, et ta on tõendanud nii alternatiivsete meetmete rakendamise praktilisi raskusi kui ka nende ebatõhusust.

36. IPCFi uue kutse-eetika koodeksi artikli 21 lõike 1 kohta väidab liikmesriik, et uue sõnastuse tagajärjeks ei ole ette heidetud rikkumise raskemaks muutumine. Nii IPCFi uue kutse-eetika koodeksi artiklist 21 kui ka preambulist nähtub tema sõnul selgelt, et üldreegel on loa andmine, välja arvatud sõltumatuse ja erapooletuse rikkumise korral, mida peavad tõendama kutsekojad. Kõnealune liikmesriik rõhutab, et loa andmisest keeldumise kriteeriumid ei ole diskrimineerivad, need on ette teada ja piirduvad direktiivi 2006/123 artiklis 25 ette nähtud kriteeriumidega.

Hinnang

37. Euroopa Kohtu palvel keskendun oma analüüsis küsimusele, kas kohtuotsusest Wouters jt[8] tulenev kohtupraktika on käesoleva asja suhtes kohaldatav. Seega keskendun küsimusele, mis käsitleb keeldu tegutseda ühiselt mitmel kutsealal.

Üldised märkused – Direktiivi 2006/123 artikkel 25

38. Leian, et on tarvis teha mõned lühikesed üldised märkused direktiivi 2006/123 artikli 25 tõlgendamise kohta.

39. Direktiivi 2006/123 artikkel 25 näeb ette kolmes järgus kontrolli. Esiteks tagavad liikmesriigid, et teenuseosutajate[9] suhtes ei kohaldata nõudeid, mis kohustavad neid tegutsema ainuüksi teatud konkreetses valdkonnas või mis piiravad erinevate tegevuste ühiselt või partnerluse korras elluviimist.[10] Teiseks võib reguleeritud kutsealade[11] suhtes siiski niisuguseid nõudeid kehtestada, kui see on põhjendatud vajadusega tagada vastavus kutse-eetikat ja ametialast käitumist reguleerivatele eeskirjadele, mis on iga kutseala laadist tulenevalt erinevad, ning kui see on vajalik nende sõltumatuse ja erapooletuse tagamiseks.[12] Kolmandaks, kui on antud luba selliste multidistsiplinaarsete tegevuste teostamiseks, tagavad liikmesriigid, et huvide konfliktid ja vastuolud erinevate tegevuste vahel on välistatud, teatud tegevuste puhul nõutav sõltumatus ja erapooletus on tagatud ning erinevate tegevuste kutse-eetikat ja ametialast käitumist reguleerivad eeskirjad on üksteisega kooskõlas, eriti ametisaladust puudutavate küsimuste osas.

8 19. veebruari 2002. aasta kohtuotsus (C-309/99, EU:C:2002:98).

9 Mõiste „teenuseosutaja“ on direktiivi 2006/123 artikli 4 punktis 2 määratletud kui „mis tahes füüsiline isik, kes on liikmesriigi kodanik, või ELTL artiklis 54 osutatud mis tahes juriidiline isik, kes on asutatud mõnes liikmesriigis ning kes pakub või osutab mõnda teenust“.

10 Vt direktiivi 2006/123 artikli 25 lõige 1.

11 „Reguleeritud kutseala“ määratluse osas on direktiivi 2006/123 artikli 4 punktis 11 viidatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. septembri 2005. aasta direktiivi 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta (ELT 2005, L 255, lk 22) artikli 3 lõike 1 punktile a, mille kohaselt on reguleeritud kutseala „kutsetegevus või -tegevuste hulk, millel tegutsema hakkamist või tegutsemist või tegutsemise üht moodustest reguleerivad spetsiaalse kutsekvalifikatsiooni omamist kas otseselt või kaudselt käsitlevad õigus- või haldusnormid; tegutsemise moodus on eelkõige kutsealal tegutsemine kutsenimetuse all, kui sellise nimetuse kasutamine on õigus- või haldusnormidega lubatud üksnes vastavat kutsekvalifikatsiooni omavatel isikutel.“

12 Vt direktiivi 2006/123 artikli 25 lõike 1 punkt a.

40. Direktiivi 2006/123 artikli 25 eesmärk on kõrvaldada takistused teenuseosutajate multidistsiplinaarsete tegevuste eest. Seadusandja leiab, et teenuse kasutajate, eelkõige tarbijate huvidest lähtuvalt on vajalik tagada, et teenuseosutajatel on võimalus pakkuda multidistsiplinaarseid teenuseid.[13] Sellest järeldub minu arvates, et, vastavalt selle direktiivi üldisele eesmärgile, milleks on kõrvaldada takistused, mis tõkestavad teenuseosutajate asutamisvabadust ja teenuste vaba liikumist,[14] ei sõltu liikmesriikide kohustus sellest, kas on olemas konkreetne põhivabaduse takistus.[15]

41. Ka siin kehtib reegli ja erandi vaheline suhe, mis on kogu direktiivi 2006/123 ning põhimõttelisemalt kogu siseturu aluseks: põhivabadus, mis on liidu huvi väljendus, kujutab endast reeglit ja liikmesriigi võimalus seada sellele reeglile piiranguid kujutab endast erandit. Järelikult tuleb seda erandit tõlgendada kitsalt, vastupidi reeglile, mida tuleb tõlgendada laialt. Lisaks sellele peab erand olema kooskõlas muude liidu õiguse põhimõtetega, sealhulgas eelkõige proportsionaalsuse põhimõttega.

42. Niisiis tuleb direktiivi 2006/123 artikli 25 raames kohaldada reeglist tehtava erandi osas sama arutluskäiku tõendamiskoormise kohta, mis lasub seega liikmesriigil. See tuleneb ka direktiivi 2006/123 artikli 25 lõike 1 punktis a kasutatud sõnast „kui“. Sellega seoses tuleb lükata tagasi eeldus, millest lähtus eelkõige kostja vastuses esitatud Belgia Kuningriigi argument ja mille kohaselt direktiivi 2006/123 artikli 25 eesmärk on piiritleda liikmesriikide vabadust näha ette multidistsiplinaarsete tegevuste teostamise keeld. Nagu komisjon nimelt õigesti rõhutab, on selle sätte eesmärk vastupidi tagada, et teenuseosutajate suhtes ei kohaldataks nõudeid, mis piiravad muu hulgas erinevate tegevuste ühiselt või partnerluse korras elluviimist.

Täpsemalt – ühiselt teostamise keeld

43. Nagu õigusliku raamistiku tutvustamisest nähtub, tunnistati kõnealune õigusnorm, st 22. oktoobri 2013. aasta kuningliku määrusega heaks kiidetud IPCFi kutse-eetika koodeks, kehtetuks ja asendati 18. juuli 2017. aasta kuningliku määrusega heaks kiidetud IPCFi kutse-eetika koodeksiga.

44. Uue IPCFi kutse-eetika koodeksi artikli 21 lõige 2 on sisuliselt identne varasema IPCFi kutse-eetika koodeksi artikli 21 lõikega 3.[16]

45. Nendes sätetes on ette nähtud täielik keeld teostada korraga raamatupidaja tegevusi ning kindlustusmaakleri või -agendi, kinnisvaramaakleri ning mis tahes pangandus- ja finantsteenuse osutamise tegevust. Tegemist on multidistsiplinaarsete tegevuste suhtes kehtestatud piiranguga, mis piirab kättesaadavate teenuste valikut ja takistab uute ärimudelite loomist.

46. Niisugune keeld kuulub direktiivi 2006/123 artikli 25 lõike 1 kohaldamisalasse.

47. Kuivõrd IPCFi raamatupidajad tegutsevad reguleeritud kutsealal, võib Belgia Kuningriik tugineda direktiivi 2006/123 artikli 25 lõike 1 punktile a. Niisiis tekib küsimus, kas kõnealune keeld on esiteks põhjendatud vajadusega tagada vastavus kutse-eetikat ja ametialast käitumist reguleerivatele eeskirjadele, mis on iga kutseala laadist tulenevalt erinevad, ning teiseks vajalik nende kutsealade sõltumatuse ja erapooletuse tagamiseks. Need kaks tingimust peavad olema täidetud kumulatiivselt.

48. Leian, et Belgia Kuningriik ei ole tõendanud vaidlusaluse meetme vajalikkust.

13 Vt direktiivi 2006/123 põhjendus 101.

14 Vt direktiivi 2006/123 artikli 1 lõige 1 ja põhjendus 5.

15 Vt selle kohta ka Schlachter, M., Ohler, Chr., *Europäische Dienstleistungsrichtlinie, Handkommentar*, Nomos, Baden-Baden, 2008, artikli 25 punkt 1.

16 Seega kehtib minu analüüs mõlema kutse-eetika koodeksi redaktsiooni kohta.

49. Liikmesriik tugineb asjaomase keelu vajalikkuse näitamiseks kohtuotsusele Wouters jt.[17]

50. Minu arvates ei ole aga Belgia Kuningriigi argumendid veenvad, kuna raamatupidajate olukord Belgias on käesolevas asjas tunduvalt erinev advokaatide olukorrast Madalmaades, mida käsitleti nimetatud kohtuotsuse aluseks olnud kohtuasjas.

51. Kohtuotsuses Wouters jt[18] (millest liidu seadusandja ilmselt lähtus direktiivi 2006/123 artikli 25 koostamisel) käsitletud paljude küsimuste seas oli küsimus selle kohta, kas liidu õigusega on kooskõlas[19] liikmesriigi õigusnormid, mis keelavad advokaatide ja raamatupidamisekspertide vahelise integreeritud koostöö.

52. Neil asjaoludel nentis Euroopa Kohus kõigepealt, et liikmesriigi[20] õigusnormides kehtiva käsituse kohaselt on advokaat sõltumatu suhetes avaliku võimu, teiste ettevõtjate ja kolmandate isikutega ning ta ei tohi mitte kunagi alluda nende mõjutustele. Advokaat peab selles osas andma tagatise, et kõik toimingud, mida ta asjaga tegeldes ette võtab, lähtuvad eranditult kliendi huvidest.[21] Euroopa Kohus nentis samuti, et raamatupidamiseksperdi kutseala seevastu ei allu üldiselt ega ka konkreetselt kõnesoleva liikmesriigi puhul sarnastele kutse-eetika nõuetele.

53. Viidates kohtujurist Léger' selles kohtuasjas tehtud ettepanekule,[22] rõhutas Euroopa Kohus seejärel, et võib esineda teatav vastuolu advokaadi „nõuandva" tegevuse ja raamatupidamiseksperdi „kontrolliva" tegevuse vahel. Selle kohtuasja asjaoludel oli raamatupidamiseksperdi ülesanne kinnitada raamatupidamise õigsust, mis tähendab, et ta analüüsis ja auditeeris objektiivselt oma klientide raamatupidamist, mis võimaldas tal edastada huvitatud kolmandatele isikutele oma isikliku seisukoha raamatupidamisandmete usaldusväärsuse kohta. Ta ei olnud seega kohustatud hoidma ametisaladust, mis on sarnane advokaatide omaga.[23]

54. Neil asjaoludel leidis Euroopa Kohus, et konkurentsipiirangud ei lähe kaugemale, kui on vajalik selleks, et tagada advokaadi kutsetegevusega nõuetekohaselt tegelemine.[24]

55. Ma ei näe, kuidas kohtuotsus Wouters jt[25] võiks olla abiks käesoleva kohtuvaidluse lahendamiseks, ja seda järgmistel põhjustel.

56. Selles kohtuotsuses ei esitanud Euroopa Kohus seisukohta raamatupidamisekspertide ametikohustuste kohta seoses multidistsiplinaarsete tegevuste teostamisega koos teiste kutsealadega, nagu käesoleval juhul käsitletavate kutsealadega.

57. Seevastu esitas Euroopa Kohus oma seisukoha raamatupidamiseksperdi kutseala kohta seoses vahe tegemisega advokaadi ja raamatupidamiseksperdi kutsealade vahel, eesmärgiga hinnata tagajärgi õigusnõustamise turu ülesehitusele ja seda, kas asjaolu, et advokaadil on keelatud tegutseda koos raamatupidamiseksperdiga, on põhjendatud.

58. Selles kohtuasjas ei esitanud Euroopa Kohus kaugeltki mitte üldisi märkusi sõltumatuse ja erapooletuse kohta reguleeritud kutsealade raames, vaid tema analüüs piirdus advokaatide ja raamatupidamisekspertide konkreetse olukorraga Madalmaades.

17 19. veebruari 2002. aasta kohtuotsus (C-309/99, EU:C:2002:98).

18 19. veebruari 2002. aasta kohtuotsus (C-309/99, EU:C:2002:98).

19 Asjaolul, et Euroopa Kohus käsitles liikmesriigi õigusnormide kooskõla küsimust konkurentsiõiguse vaatepunktist (ELTL artikkel 101), ei ole käesoleva kohtuasja raames mõju.

20 Antud juhul Madalmaade.

21 Vt 19. veebruari 2002. aasta kohtuotsus Wouters jt (C-309/99, EU:C:2002:98, punkt 102).

22 Vt kohtujurist Léger' ettepanek kohtuasjas Wouters jt (C-309/99, EU:C:2001:390, punktid 185 ja 186).

23 Vt 19. veebruari 2002. aasta kohtuotsus Wouters jt (C-309/99, EU:C:2002:98, punkt 104).

24 Vt 19. veebruari 2002. aasta kohtuotsus Wouters jt (C-309/99, EU:C:2002:98, punkt 109).

25 19. veebruari 2002. aasta kohtuotsus (C-309/99, EU:C:2002:98).

59. Teisisõnu, isegi kui peaks leidma, et niisugune advokaadi ja raamatupidamiseksperdi olukord, nagu oli käsitlusel kohtuotsuses Wouters jt[26] kuulub direktiivi 2006/123 artikli 25 kohaldamisalasse, ei tähendaks see sellegipoolest, et kõikidel selle sätte alla kuuluvatel olukordadel peaks olema sama tulemus kui see, milleni Euroopa Kohus selles kohtuotsuses jõudis. Olgu selle kohta märgitud, et kõnealust kohtuotsust on komisjoni teenuste direktiivi rakendamise käsiraamatus nimetatud vaid näitena.[27]

60. Belgia Kuningriigi argument tähendab raamatupidajate olukorra samastamist advokaatide omaga selles osas, mis puudutab nende sõltumatust ja erapooletust. Raamatupidaja kutseala on aga advokaadi omast tunduvalt erinev ning selle argumendiga ei saa seega nõustuda.

61. Nimelt on advokaadi sõltumatus õigusabi ja kohtus esindamise raames esmatähtis. Nagu kohtujurist Léger rõhutas kohtuasjas Wouters jt tehtud ettepanekus,[28] „tagab advokaat õigusriigis isikute õiguse kasutamise võimaluse ja kohtusse pöördumise õiguse põhimõtte tegeliku teostamise“. Sõltumatuse, ametisaladuse hoidmise ja huvide konfliktide vältimise vajaduse nõuete eesmärk ongi just hõlbustada selle ülesande täitmist.

62. Nagu komisjon seevastu õigesti rõhutab, ei ole IPCFi raamatupidaja ülesanne esindada oma kliente avaliku võimu ees. Raamatupidaja ülesanne on saavutada raamatupidamise järjepidevus ja usaldusväärsus. Neil asjaoludel võib ta pakkuda tema nõustatavale üksusele tehnilisi lahendusi majanduslikele piirangutele ning koostada ettevõtte maksudeklaratsioone ja tehnilisi dokumente.

63. Neil asjaoludel ei saa tugineda lahendusele, mida Euroopa Kohus kasutas kohtuotsuses Wouters jt,[29] selleks, et põhjendada asjaolu, et raamatupidajal on tema sõltumatuse ja erapooletuse tagamiseks täielikult keelatud multidistsiplinaarse tegevusega tegelemine.

64. Sellest tulenevalt leian, et IPCFi kutse-eetika koodeksi artikkel 21 ei ole vajalik raamatupidaja kutseala sõltumatuse ja erapooletuse tagamiseks.

Ettepanek

65. Eespool esitatud kaalutlustel teen Euroopa Kohtule ettepaneku mitte üle võtta oma 19. veebruari 2002. aasta kohtuotsuses Wouters jt (C-309/99, EU:C:2002:98) kasutatud arutluskäiku selleks, et teha kindlaks, kas Belgia Kuningriik on rikkunud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiivi 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul artiklist 25 tulenevaid kohustusi, kuna ta on keelanud teostada ühiselt esiteks raamatupidamistegevust ning teiseks maakleri-, kindlustusagendi-, kinnisvaramaakleri- või mis tahes pangandus- või finantsteenuse osutamise tegevust.

26 19. veebruari 2002. aasta kohtuotsus (C-309/99, EU:C:2002:98).

27 Vt selle käsiraamatu punkt 8.4.1.

28 Kohtujurist Léger' ettepanek kohtuasjas Wouters jt (C-309/99, EU:C:2001:390, punkt 175).

29 19. veebruari 2002. aasta kohtuotsus (C-309/99, EU:C:2002:98).