Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
NILS WAHL
esitatud 8. juulil 2015 [1]

Kohtuasi C-346/13

Ville de Mons
versus
Base Company SA, varem KPN Group Belgium SA

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Cour d'appel de Mons (Belgia))

Eelotsusetaotlus — Elektroonilised sidevõrgud ja -teenused — Loadirektiiv — Artikkel 13 — Tasu seadmete paigaldamise õiguse eest — Kohaldamisala — Omavalitsusüksuse õigusnormid, millega on mobiilside torn- ja sõrestikmastide omanikele pandud kohustus tasuda maksu

1. Käesolev eelotsusetaotlus, mis käsitleb seda, kuidas tõlgendada direktiivi 2002/20/EÜ [2] artiklit 13, millel Euroopa Kohtu praktika [3] kohaselt on vahetu õigusmõju, annab tunnistust küsimustest, mis on veel jäänud lahenduseta seoses tagajärgedega, mis on Euroopa tasandil toimuval elektrooniliste sidevõrkude ja -teenustega seotud lubade andmise ühtlustamisel sellele, kuidas liikmesriigid teostavad oma pädevust otsese maksustamise valdkonnas.

2. Taotlus on esitatud ühelt poolt äriühingu Base Company SA (varem KPN Group Belgium SA, edaspidi „Base Company"), kes on üks kolmest Belgia mobiilside turul tegutsevast operaatorist, ja teiselt poolt ville de Mons'i (Mons'i linn) vahelises kohtuvaidluses, mis puudutab makse, millega on maksustatud selle ettevõtja torn- ja sõrestiksidemastid, mis asuvad kõnealuse linna territooriumil.

3. Tuleb rõhutada, et kohtuasi kuulub paljude kohtuvaidluste hulka, [4] mis käsitlevad makse, mille teatud hulk Belgia omavalitsusüksusi ja provintse on lähtuvalt maksuautonoomiast, mis neile on põhiseadusega antud, [5] kehtestanud mobiilsideoperaatoritele, ning selles on vaja eelkõige kindlaks teha, kas kohtuotsusest Mobistar ja Belgacom Mobile (C-544/03 ja C-545/03, EU:C:2005:518) tulenev kohtupraktika, mis puudutab direktiivi 97/13/EÜ [6] artikli 11 tõlgendamist, on käesolevale juhtumile ülekantav. Kohtuasi toob üldisemalt kaasa vajaduse, et Euroopa Kohus selgitaks teatud määral lähenemisviisi, mida tuleb kasutada maksukoormuse suhtes, mis on pandud elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste pakkujatele.

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiiv elektrooniliste sidevõrkude ja -teenustega seotud lubade andmise kohta (loadirektiiv) (EÜT L 108, lk 21; ELT eriväljaanne 13/29, lk 337).

3 — Kohtuotsus Vodafone España ja France Telecom España (C-55/11, C-57/11 ja C-58/11, EU:C:2012:446, punkt 39).

4 — Sellest annavad tunnistust mitte ainult arvukad Belgia haldus- ja üldkohtute selleteemalised otsused, vaid ka Euroopa Kohtu menetluses olevad asjad, nimelt pooleliolevad kohtuasjad Belgacom (C-454/13) ja Belgacom (C-517/13).

5 — Tuleb märkida, et liidu õigusnorme käsitlevate kohtuvaidlustega samal ajal on Belgia konstitutsioonikohtule esitatud teatud hulk kaebusi, mille menetlemine on hetkel pooleli ja mis tekitavad küsimusi seoses nende ametivõimude kindlaksmääramisega, kellel on pädevus kõnealuseid makse vastu võtta. Samuti tuleb rõhutada, et konstitutsioonikohus on juba 15. detsembri 2011. aasta kohtuotsuses nr 189/2011 (*Moniteur belge*, 7.3.2012, lk 14181) otsustanud nende maksude põhiseadusele vastavuse üle. Sellele kohtupraktikale viitas Belgia kassatsioonikohus oma 30. märtsi 2012. aasta otsustes.

6 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 10. aprilli 1997. aasta direktiiv üldlubade ja üksiklitsentside ühise raamistiku kohta telekommunikatsiooniteenuste valdkonnas (EÜT, L 117, lk 15).

I. **Õiguslik raamistik**

A. *Liidu õigus*

4. Direktiiviga 97/13 kehtestati telekommunikatsiooniteenuste valdkonnas üldlubade ja üksiklitsentside ühine raamistik, et see valdkond liberaliseerida ja uute operaatorite turuletulekut hõlbustada. Direktiiv oli üks meetmetest, mis võeti telekommunikatsiooni teenuste ja infrastruktuuride täielikuks liberaliseerimiseks, mis kavatseti saavutada 1. jaanuariks 1998.

5. Seda silmas pidades oli direktiivis 97/13 lisaks lubade andmise menetluste ja lubade sisu reguleerivatele õigusnormidele ette nähtud teatud hulk sätteid, mis reguleerisid nende menetlustega kaasnevaid rahalisi kohustusi (haldus- ja muud tasud), mida liikmesriigid võisid telekommunikatsioonisektori ettevõtjatele kehtestada.

6. Direktiivi 97/13 artiklis 6 „Üldlubade menetlemiseks kohaldatavad haldus- ja muud tasud” on sätestatud:

„Ilma et see piiraks rahalisi tasusid universaalteenuse osutamise eest vastavalt lisale, tagavad liikmesriigid, et ettevõtjatele loamenetluste osana kehtestatud haldustasude eesmärk on üksnes katta üldlubade väljastamise, haldamise, kontrollimise ja rakendamisega seotud halduskulud. Teave nende tasude kohta avaldatakse sobival viisil ja piisavalt üksikasjalikult, et see oleks hõlpsasti kättesaadav.” [Siin ja edaspidi on osundatud direktiivi tsiteeritud mitteametlikus tõlkes.]

7. Direktiivi 97/13 artiklis 11 „Üksiklitsentsidele kohaldatavad haldus- ja muud tasud” oli sätestatud:

„1. Liikmesriigid tagavad, et ettevõtjatele loamenetluse osana kehtestatud haldustasude eesmärk on üksnes katta üksiklitsentside väljastamise, haldamise, kontrollimise ja rakendamisega seotud halduskulud. Üksiklitsentsile kohaldatavad haldustasud on vajaliku töö hulgaga proportsionaalsed ning teave selliste tasude kohta avaldatakse sobival viisil ja piisavalt üksikasjalikult, et see oleks hõlpsasti kättesaadav.

2. Nappide vahendite korral võivad liikmesriigid hoolimata lõikest 1 lubada siseriiklikel reguleerivatel asutustel kehtestada tasusid, et arvestada vajadusega tagada selliste vahendite optimaalne kasutamine. Sellised tasud ei tohi olla diskrimineerivad ja need peavad arvestama eriti vajadusega edendada uuenduslike teenuste ja konkurentsi arengut.”

8. Direktiiv 97/13 tunnistati direktiivi 2002/21/EÜ[7] artikliga 26 kehtetuks.

9. Raamdirektiivi artiklis 2 on ette nähtud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

e) *seotud vahendid* – need elektroonilise sidevõrgu ja/või elektroonilise sideteenusega seotud vahendid, mis võimaldavad ja/või toetavad teenuste osutamist kõnealuse võrgu ja/või teenuse kaudu. Hõlmavad ka tingimusjuurdepääsusüsteeme ja elektroonilisi programmijuhte;

[…]”

7 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiiv elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste ühise reguleeriva raamistiku kohta (raamdirektiiv) (EÜT L 108, lk 33; ELT eriväljaanne 13/29, lk 349) (edaspidi „raamdirektiiv”).

10. Loadirektiivi artiklis 1 „Eesmärk ja reguleerimisala” on sätestatud:

„1. Käesoleva direktiivi eesmärk on rakendada elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste siseturg lubade andmist käsitlevate eeskirjade ja tingimuste ühtlustamise ja lihtsustamise abil, et soodustada võrkude ja teenuste pakkumist kogu ühenduses.

2. Käesolevat direktiivi kohaldatakse elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste pakkumise lubade suhtes.”

11. Loadirektiivi artikkel 13 „Tasu kasutusõiguste ja seadmete paigaldamise õiguste eest” on sõnastatud järgmiselt:

„Liikmesriigid võivad lubada asjaomasel asutusel kehtestada tasu raadiosageduste või numbrite kasutamise õiguste eest ja seadmete paigaldamise eest riigivara või eraomandi peale, kohale või alla, et tagada kõnealuste vahendite optimaalne kasutamine. Liikmesriigid tagavad, et sellised tasud on objektiivselt põhjendatud, läbipaistvad, mittediskrimineerivad ja proportsionaalsed, võrreldes nende kavandatud eesmärgiga, ja et nende puhul on arvesse võetud [raamdirektiivi] artiklis 8 sätestatud eesmärke.”

B. *Belgia õigus*

12. Conseil communal de la ville de Mons (Mons’i linna volikogu) võttis 5. märtsil 2007 vastu maksumääruse, millega kehtestati maks mobiilside torn- ja sõrestikmastidelt (edaspidi „maksumäärus”) ning mis on kohaldatav 2007. aasta ja sellele järgnevate maksustamisaastate suhtes.

13. Maksumääruse artiklis 1 on ette nähtud, et maksu kohaldatakse „tornlevimastidele või teatava tähtsusega sõrestikmastidele, mis on kindla asukohaga rajatised, mis olid maksustamisaastal paigas ja on mõeldud mobiilsidevõrgu häireteta toimimiseks vajalike erinevat liiki selliste antennide kandmiseks, mida ei olnud võimalik paigaldada olemasolevatele kohtadele (katus, kirik, …)”.

14. Maksumääruse artikli 3 esimesest lõigust ilmneb, et vaidlusalust „[m]aksu peab tasuma iga füüsiline või juriidiline isik, kes on [maksumääruse] artiklis 1 kirjeldatud rajatise omanik”.

15. Maksumääruse artiklis 4 on ette nähtud, et mobiilside torn- või sõrestikmastilt tasumisele kuuluva maksu suurus on 2500 eurot.

II. **Põhikohtuasja asjaolud, eelotsuse küsimus ja menetlus Euroopa Kohtus**

16. Euroopa Kohtule esitatud materjalidest nähtub, et Base Company on mobiilsideoperaator ning sellest tulenevalt ka mobiilside jaoks mõeldud telekommunikatsiooniantenne kandvate, Mons’i linna territooriumil asuvate tornmastide võrgustiku omanik ja käitaja.

17. Mons’i linna ametivõimud saatsid Base Companyle maksumääruse alusel kolm maksuteadet, mis puudutasid vaidlusaluse maksuga maksustamist 2008. aasta maksuaasta eest kogusummas 7500 eurot. Maksuteadete peale esitati Mons’i linnavalitsusele vaie. Kuna vaie jäeti rahuldamata, esitati maksuteadete peale kaebus Tribunal de première instance de Mons’ile (Belgia) (Mons’i esimese astme kohus), kes need tühistas.

18. Mons'i linn esitas kohtuotsuse peale apellatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule, kellel tekkisid kahtlused loadirektiivi artikli 13 põhikohtuasjale kohaldatavuse suhtes, mistõttu otsustas ta menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas [loadirektiivi] artikkel 13 keelab piirkondlikel omavalitsusüksustel eelarvelistel või muudel kaalutlustel maksustada telekommunikatsioonioperaatorite majandustegevust, mis avaldub nende territooriumil selles tegevuses kasutatavate GSM-süsteemi torn- või sõrestikmastide või antennide paiknemises?"

19. Põhikohtuasja pooled ja Euroopa Komisjon esitasid kirjalikud seisukohad.

20. 13. mail 2015 toimus kohtuistung, kus osalesid põhikohtuasja pooled, Belgia valitsus ja komisjon.

III. **Analüüs**

21. Eelotsusetaotluse esitanud kohus palub sisuliselt selgitada, kas siseriikliku ametivõimu kehtestatud maks, mis puudutab konkreetselt mobiilside jaoks kasutatavaid torn- ja sõrestikmaste, kuulub loadirektiivi artikli 13 kohaldamisalasse, ning kui jah, siis kas niisugune maks on selle artikliga vastuolus.

22. Sellele küsimusele, mis põhimõtteliselt näib lihtne, pakuti väga erinevaid vastuseid.

23. Mons'i linn, keda toetab Belgia valitsus, väidab, et kõnealune maks ei ole loadirektiivi kohaselt keelatud. Ta rõhutab eelkõige, et Euroopa Kohus on juba kohtuotsuses Mobistar ja Belgacom Mobile (C-544/03 ja C-545/03, EU:C:2005:518) direktiivi 97/13 artikli 11 lõike 2 kohta – säte, mille sõnastus on loadirektiivi artikliga 13 väga sarnane – leidnud, et elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste pakkumiseks lubade andmist reguleerivad direktiivid ei ole kohaldatavad maksudele, mille maksustatav teokoosseis ei ole litsentsi andmine. Ta märgib lisaks, et seda maksu peab maksma iga isik, kellele kuulub torn- või sõrestikmast, mida ei olnud võimalik paigaldada olemasolevale kohale, ning maks ei ole erinevalt loadirektiivi artikliga 13 nõutavast kuidagi seotud raadiosageduste kasutamise õiguse ega seadmete paigaldamise õiguse andmisega ega ole lõpuks mõeldud ka vastutasuna mingi teenuse eest.

24. Base Company väidab omalt poolt, et vaidlusalune maks, mille maksustatav teokoosseis seisneb elektroonilisi sidevõrke ja -teenuseid pakkuvate operaatorite poolt sellise infrastruktuuri paigaldamises, mille võib kvalifitseerida selle sätte tähenduses seadmeteks, kuulub küll loadirektiivi artikli 13 kohaldamisalasse. Lisaks väidab ta, et kuna see kindlasummaline maks on diskrimineeriv, ebaproportsionaalne ja objektiivsete põhjendusteta, ei vasta see kõnealuses sättes ette nähtud kumulatiivsetele tingimustele.

25. Komisjon leiab, et arvestades kohtuotsusest Mobistar ja Belgacom Mobile (C-544/03 ja C-545/03, EU:C:2005:518) tulenevat kriteeriumi ehk otsese seose esinemist kõnealuse maksu ning elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste pakkumiseks operaatorile loa andmise vahel, on ainuvõimalik järeldus see, et vaidlusalune maks ei kuulu loadirektiiv artikli 13 kohaldamisalasse. Komisjon märgib siiski, et ta „kahetseb" selle kohtuotsuse tegemist, ja teeb Euroopa Kohtule ettepaneku jõuda käesoleval juhul vastupidise lahenduseni. Ta leiab nimelt, et vaidlusalune maks, mis puudutab „seotud vahendeid" raamdirektiivi artikli 2 punkti e tähenduses, on tõenäoliselt mõeldud nende võrkude ja teenuste pakkumiseks vajalike struktuuride paigaldamise eest makstava vastutasuna, mistõttu võib selle kvalifitseerida „tasuks" loadirektiivi artikli 13 tähenduses. Kui selle järeldusega nõustuda, on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne seega veenduda, et kõik viimati nimetatud sättes seatud tingimused on täidetud.

26. Nagu ma käesoleva ettepaneku sissejuhatuses märkisin, näitestab see kohtuasi pinget, mis vaieldamatult esineb loadirektiiviga taotletavatest eesmärkidest tuleneva ühtlustamise ja teatud siseriiklike ametivõimude soovi vahel säilitada peamiselt eelarvelistel põhjustel [8] võimalus maksustada teatud operaatoreid nende tegevuse ja nende kohaloleku tõttu konkreetsel territooriumil.

27. Kuigi need probleemid ei ole Euroopa Kohtus arutusel esimest korda, tuleb teatud aspekte selgitada, arvestades värskeimaid kohtupraktikast tulenevaid juhiseid.

28. Vajadus selgituste järele puudutab minu hinnangul kahte aspekti, mida ma analüüsin üksteise järel: esimene aspekt, mida ei ole esitatud küsimuses otseselt puudutatud, kuid mis kujutab endast võtmetegurit nende maksude analüüsimisel, mille tasumise eest telekommunikatsiooniteenuste ja -võrkude pakkujad vastutavad, on seotud küsimusega, kas liikmesriigid võivad kehtestada teatud tasusid väljaspool loadirektiivi artikli 13 kohaldamisala. Teine aspekt puudutab omakorda asjaolusid, mida tuleb arvesse võtta selleks, et asjaomast tasu võiks pidada selle sätte kohaldamisalasse kuuluvaks, ja olenevalt olukorrast selleks, et tuvastada, kas tasu vastab kõnealuses sättes ette nähtud tingimustele.

A. *Kas liikmesriigid võivad kehtestada tasusid väljaspool loadirektiivi kohaldamisala?*

29. Kuigi küsimust, millises ulatuses võivad siseriiklikud ametivõimud kehtestada väljapoole loadirektiivi artikli 13 kohaldamisala jäävaid tasusid, ei ole käesolevas eelotsusetaotluses otseselt puudutatud, tuleb märkida, et eelotsusetaotluse esitanud kohus on selle siiski kaudselt esitanud, nagu nähtub Euroopa Kohtule esitatud toimikust.

30. Eelotsusetaotlusest ilmneb nimelt, et esiteks lähtub eelotsusetaotluse esitanud kohus eeldusest, et vaidlusalune maks ei ole ei tasu loadirektiivi artikli 13 tähenduses ega haldustasu sama direktiivi artikli 12 tähenduses, ning teiseks on kohtul tekkinud küsimused seoses selle kohtupraktika asjakohasuse ja ulatusega, millest nähtuvalt „ei ole liikmesriikidel õigust kehtestada sidevõrkude pakkumise ja elektroonilise side teenuste eest muid makse või tasusid kui need, mis on ette nähtud selles direktiivis”. [9]

31. Mis puudutab esimest aspekti, siis kuigi selle üle on võidud vaielda eelkõige kohtuotsust Albacom ja Infostrada [10] silmas pidades seoses direktiivi 97/13 artikli 11 tõlgendamisega, ei või liikmesriigid minu hinnangul ainult „loadirektiivi raames” koguda elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste pakkumiselt haldustasusid ja muid tasusid, mida ei ole direktiivis ette nähtud. [11]

32. EÜ artikli 95 (nüüd ELTL artikkel 114) alusel vastu võetud loadirektiivi artikliga 13 ei ole liikmesriikide maksusuveräänsust täielikult piiratud, vaid see hõlmab üksnes makse, mille maksustatav teokoosseis on lähedalt või kaugelt seotud üldloa andmise menetluse või kasutusõiguste andmisega. Teisisõnu ilmneb, et loadirektiivi artikliga 13 ei ole kehtestatud ammendavat ülevaadet kõigist haldus- ja muudest tasudest, mida võib elektroonilise side operaatoritele kehtestada, vaid selle eesmärk on reguleerida neid, mida võidakse kehtestada „elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste pakkumise lubade” kontekstis (vt loadirektiivi artikli 1 lõige 2). Üksnes siis, kui liikmesriigid otsustavad kehtestada maksukohustusi mobiilsideoperaatoritele, kellele on antud luba, on nad kohustatud direktiivi sätteid järgima.

8 — Ülevaate saamiseks kohalikest finantshuvidest vt eelkõige erinevad uurimused, mis on avaldatud väljaandes *Revue de fiscalité régionale et locale* 2014/2, lk 93–106.

9 — Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab kohtuotsusele Vodafone España ja France Telecom España (C-55/11, C-57/11 ja C-58/11, EU:C:2012:446, punkt 28) ning selles kohtuotsuses viidatud kohtuotsustele Nuova società di telecomunicazioni (C-339/04, EU:C:2006:490, punkt 35) ja Telefónica Móviles España (C-85/10, EU:C:2011:141, punkt 21).

10 — C-292/01 ja C-293/01, EU:C:2003:480. Kõnealuse kohtuotsuse punkti 42 kohaselt „direktiivi 97/13[…] sätted keelavad liikmesriikidel kehtestada telekommunikatsiooniteenuste sektoris üksiklitsentse omavatele ettevõtjatele ainuüksi loa omamise tõttu niisuguseid rahalisi kohustusi, nagu on põhikohtuasjades kõne all, mis erinevad direktiiviga lubatutest ja lisanduvad viimastele”.

11 — Kohtuotsus Vodafone España ja France Telecom España (C-55/11, C-57/11 ja C-58/11, EU:C:2012:446, punktid 28 ja 29).

33. Seda järeldust kinnitavad kaks asjaolu.

34. Kõigepealt sobitub see tõlgendus hõlpsasti nende juhiste jätkuks, mille Euroopa Kohus on andnud seoses loadirektiivi artiklis 12 nimetatud haldustasudega olenemata sellest, kas ta menetles liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi [12] või eelotsusetaotlust. [13]

35. Seejärel ja eelkõige on Euroopa Kohus seda suunda minu hinnangul hiljuti kinnitanud sellise eelotsusetaotluse lahendamisel, milles paluti tõlgendada just loadirektiivi artiklit 13 seoses maksudega, mille Antwerpeni provints kehtestas kahele elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste pakkujale. Kohtuotsuses Belgacom ja Mobistar leidis Euroopa Kohus nimelt, et loadirektiivi artiklis 13 ei ole mõeldud kõiki tasusid, mida võetakse elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste pakkujatelt. Sellisele järeldusele jõudmiseks tugines ta loadirektiivi artikli 1 lõikes 2 ja artiklis 13 kasutatud sõnastusele. [14]

36. Kokkuvõtteks tuleb märkida, et loadirektiiv on kohaldatav sidevõrkude ja -teenuste *pakkumise* lubadele. Liikmesriigid võivad seoses selle pakkumisega nõuda üksnes tasusid, mis on direktiivis sõnaselgelt ette nähtud.

37. Seevastu jääb neile teatud vabadus selliste tasude määramisel, mis ei puuduta pakkumist. Ma ütlen meelega „teatud", kuna olenemata sellest, milline on pädeva ametivõimu sekkumisvaldkond maksuasjades, peab ta alati järgima liidu õigusest tulenevaid nõudeid. Nimelt, isegi loadirektiivi artikli 13 kohaldamisalast välja jäävate tasude korral peab kohus alati veenduma, et need ei ohusta loadirektiivi tõhusust, eelkõige luues takistusi uute operaatorite turuletulekule, ning laiemalt kontrollima, kas tasud ei eira liidu õigusnorme ega -põhimõtteid, nagu need, mis tagavad asutamisvabaduse ja sektoris tegutsevate operaatorite võrdse kohtlemise.

38. Pärast neid täpsustusi kaalun ma probleeme, mille eelotsusetaotluse esitanud kohus on konkreetselt esile toonud ja mille ümber vaidlus põhikohtuasjas kujunes, ehk küsimust, kas vaidlusalune maks võib kuuluda loadirektiivi artikli 13 kohaldamisalasse, ning kui jah, siis kas see vastab kõnealuses õigusnormis sätestatud tingimustele.

39. Esmalt toon esile juhised, mis minu hinnangul tulenevad Euroopa Kohtu seni kujundatud kohtupraktikast, ning teiseks analüüsin vaidlusaluse maksu juhtumit.

B. *Kohtupraktikast tulenevad juhised alates kohtuotsusest Mobistar ja Belgacom Mobile kuni kohtuotsuseni Belgacom ja Mobistar: loa (või litsentsi) väljastamise kui loadirektiivi artikli 13 kohaldamise ainsa kriteeriumi kahtluse alla seadmise suunas*

40. Kõik pooled on minu meelest nõus, et nende kohtuasjade aluseks, milles tehti kohtuotsus Mobistar ja Belgacom Mobile (C-544/03 ja C-545/03, EU:C:2005:518), olid käesolevaga väga sarnased vaidlused.

41. Olgu meenutatud, et nendes liidetud kohtuasjades palusid mobiilsideoperaatorid tühistada maksumäärused, mille Belgia omavalitsusüksused olid kehtestanud mobiilside antennide ning torn- ja sõrestikmastide omanike suhtes.

12 — Kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa (C-485/11, EU:C:2013:427).

13 — Kohtuotsus Vodafone Malta ja Mobisle Communications (C-71/12, EU:C:2013:431).

14 — C-256/13 ja C-264/13, EU:C:2014:2149, punktid 34 ja 35.

42. Kuigi direktiivi 97/13 artiklile 11 viidati nendes kohtuasjades üksnes täiendavalt vaidluste käigus [15] – kuivõrd eelotsuse küsimused puudutasid üksnes EÜ artiklit 49 (nüüd ELTL artikkel 56) ja direktiivi 90/388/EMÜ [16] –, märkis Euroopa Kohus sellegipoolest, et „sideinfrastruktuurilt kogutavate maksude maksustatav teokoosseis ei ole litsentsi väljastamine" ja et „seetõttu ei ole direktiiv 97/13, millele Mobistar kohtuistungil viitas, käesolevatele asjaoludele kohaldatav". [17]

43. Sel viisil väljendudes näib Euroopa Kohus olevat „litsentsi väljastamisest" teinud määrava tähtsusega kriteeriumi, mis võimaldab direktiivi 97/13 kohaldamisalasse kuuluvaid tasusid eristada nendest, mis selle kohaldamisalasse ei kuulu.

44. See kaalutlus ei ole kaugeltki eraldatud, kuna Euroopa Kohus kinnitas seejärel tähtsust, mis tuleb omistada erinevate haldus- ja muude tasude maksustatavale teokoosseisule ehk sellele, kas teokoosseis on loa andmisega seotud või mitte, et teha kindlaks, kas haldus- või muud tasud kuuluvad loadirektiivi artiklite 12 ja 13 kohaldamisalasse.

45. Nii leidis Euroopa Kohus kohtuasjas, milles tehti kohtuotsus komisjon *vs*. Prantsusmaa [18] ja mis käsitles täiendava maksu kehtestamist üldluba omavatele operaatoritele, kes osutasid elektroonilise side turul oma teenuseid lõppkasutajatele, et maks, mille maksustatav teokoosseis ei ole seotud sellise üldloa andmise menetlusega, mis võimaldab tulla elektrooniliste sideteenuste turule, vaid on seotud operaatori tegevusega, mis seisneb elektrooniliste sideteenuste osutamises lõppkasutajatele Prantsusmaal, ei kuulu loadirektiivi artikli 12 kohaldamisalasse.

46. Samamoodi leidis Euroopa Kohus kohtuotsuses Vodafone Malta ja Mobisle Communications, [19] et loadirektiivi artikliga 12 ei ole vastuolus siseriiklikud õigusnormid, millega on kehtestatud nn aktsiis, mille tasumise eest vastutavad mobiilsideteenuseid pakkuvad operaatorid ja mis vastab teatud protsendimäärale nende teenuste kasutajatelt saadavatelt maksetelt, tingimusel et aktsiisi maksustatav teokoosseis ei ole seotud elektrooniliste sideteenuste turule sisenemist lubava üldloa andmise menetlusega, vaid see on seotud operaatorite pakutavate mobiilsideteenuste kasutamisega ning seda tasub lõppastmes nende teenuste lõpptarbija.

47. Nagu seda käesolevas menetluses on võidud rõhutada, kuigi direktiivi 97/13 artikli 11 lõike 2 sõnastus erineb loadirektiivi artiklist 13, kuivõrd viimane on silmas peetavate tasude eseme (artikli 13 esimene lause) ja nendele seatud tingimuste (artikli 13 teine lause) osas vaieldamatult täpsem, on nende kahe sättega taotletavad eesmärgid identsed.

48. Nende eesmärk on nimelt anda liikmesriikidele võimalus kehtestada teatud tingimustel tasusid, võttes arvesse vajadust tagada nappide vahendite optimaalne kasutamine. Mõlema sätte lõppeesmärk on konkurentsi edendamine, siseturu areng või Euroopa Liidu kodaniku huvide toetamine (vt eelkõige raamdirektiivi artikkel 8).

49. Sellest järeldub, et miski ei võimalda põhimõtteliselt kõrvale kalduda juhistest, mis tulenevad kohtuotsusest Mobistar ja Belgacom Mobile (C-544/03 ja C-545/03, EU:C:2005:518, punkt 37).

50. Kas see tähendab, et litsentsi andmist puudutav kriteerium on ainsana asjakohane selle kindlakstegemisel, kas maks kuulub loadirektiivi artikli 13 kohaldamisalasse või mitte?

51. Ma ei arva nii ning seda mitmel põhjusel.

15 — Vt kohtujurist Léger' ettepanek liidetud kohtuasjades Mobistar ja Belgacom Mobile (C-544/03 ja C-545/03, EU:C:2005:203, punkt 14).

16 — Komisjoni 28. juuni 1990. aasta direktiiv konkurentsi kohta telekommunikatsiooniteenuse turgudel (EÜT L 192, lk 10), muudetud komisjoni 16. jaanuari 1996. aasta direktiiviga 96/2/EÜ (EÜT L 20, lk 59).

17 — Kohtuotsus Mobistar ja Belgacom Mobile (C-544/03 ja C-545/03, EU:C:2005:518, punkt 37).

18 — C-485/11, EU:C:2013:427, punktid 31 ja 34.

19 — C-71/12, EU:C:2013:431, punktid 24 ja 25.

52. Kõigepealt ei tohi unustada, et kohtuasjas, milles tehti kohtuotsus Mobistar ja Belgacom Mobile (C-544/03 ja C-545/03, EU:C:2005:518), viidati direktiivi 97/13 kohaldamisele üksnes teise ja täiendava võimalusena. Sellest annab tunnistust direktiivi 97/13 kohaldatavusele pühendatud lõigu lühidus.

53. Seejärel tuleb märkida, et loadirektiivi artikkel 13 puudutab – nagu nähtub selgelt selle sõnastusest – korda, mille kohaselt võib kehtestada tasusid raadiosageduste või numbrite kasutamise õiguste eest või seadmete paigaldamise eest riigivara või eraomandi peale. Euroopa Kohus on sellega seoses täpsustanud, et kuna raadiosageduste kasutamise õiguste andmise menetluse ja nimetatud õiguste uuendamise menetluse suhtes kehtib sama kord, tuleb loadirektiivi artiklit 13 kohaldada mõlema menetluse suhtes ühtemoodi.[20]

54. Sellest tuleneb vältimatult, et minnes kaugemale küsimusest, kas maksu maksustatav teokoosseis on loa (või litsentsi) andmisega *otseselt* seotud, tuleks silmas pidada ka tasusid, mille maksustatav teokoosseis seisneb raadiosageduste või numbrite kasutamise õiguse ning laias tähenduses seadmete paigaldamise õiguse andmises. Minu hinnangul ei ole otstarbekas piirduda kitsendavana näiva lahendusega, mille Euroopa Kohus leidis kohtuotsuses Mobistar ja Belgacom Mobile (C-544/03 ja C-545/03, EU:C:2005:518). Ma leian, et kuigi litsentsi või üldloa menetluses konkreetsete õiguste andmine on vaieldamatult piisav tingimus, et jõuda järeldusele, et loadirektiiv on kohaldatav, ei saa seda ülendada tingimuseks, mis on niisuguse kohaldatavuse jaoks vältimatult vajalik.

55. Neil asjaoludel näib mulle, et loadirektiivi tasudele kohaldamise kriteeriumi tuleb täpsustada. Küsimus ei ole niivõrd selles, kas tasud on litsentsi või loa andmisega otseselt seotud, vaid selles, kas need kuuluvad vältimatult loa andmise menetlusse, nagu need, mis kooskõlas direktiivi artikli 13 sõnastusega puudutavad mobiilsidevõrgu toimimiseks vajalike seadmete paigaldamist.

C. *Loadirektiivi artiklist 13 tuleneva analüüsiskeemi kohaldamine põhikohtuasjas*

56. Nagu kohtujurist Sharpston oma ettepanekus kohtuasjas Vodafone España ja France Telecom España rõhutas, tuleb selle kontrollimisel, kas siseriiklik maksu iseloomuga tasu on kooskõlas loadirektiivi artikliga 13, viia vastavalt selle sätte sõnastusele endale läbi analüüs kahes etapis[21].

57. Pärast seda, kui ma olen kontrollinud, kas vaidlusalune maks kuulub loadirektiivi artikli 13 kohaldamisalasse – mis minu arvates on nii –, käsitlen ma ka lühidalt küsimust, kas maks vastab nimetatud sätte teises lauses sätestatud tingimustele.

1. Kas vaidlusalune maks kuulub loadirektiivi artikli 13 kohaldamisalasse?

58. Loadirektiivi artiklis 13 nimetatud kolmest tasukategooriast, nimelt vastavalt tasu raadiosageduste kasutamise õiguste eest, tasu numbrite kasutamise õiguste eest ning tasu seadmete paigaldamise eest riigivara või eraomandi peale, kohale või alla, viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus põhikohtuasjas vaid viimati nimetatud tasule.

59. Minu hinnangul tuleb tasu seadmete paigaldamise eest mõista loadirektiivi seisukohalt. Selleks et teha kindlaks, kas konkreetne maks kuulub loadirektiivi kohaldamisalasse, on tarvilik keskenduda selle *esemele*.

20 — Vt kohtuotsus Belgacom jt (C-375/11, EU:C:2013:185, punkt 39).

21 — C-55/11, C-57/11 ja C-58/11, EU:C:2012:162, punktid 47–49 ja 73.

60. Sellega seoses on Euroopa Kohus meelde tuletanud, et loadirektiivi artiklis 13 kasutatud mõisted „seadmed" ja „paigaldama" viitavad vastavalt füüsilisele infrastruktuurile, mis võimaldab pakkuda elektroonilisi sidevõrke ja -teenuseid ning selle füüsilisele rajamisele asjaomasele avalikule või eraomandile [22].

61. Selle kõige tõttu leian ma aga, et vaidlusalusel maksul on tunnused, mis vastavad tasule seadmete paigaldamise eest riigivara või eraomandi peale, kohale või alla, ning see maks kuulub seega tõepoolest loadirektiivi artikli 13 kohaldamisalasse.

62. Kõigepealt tuleb nimetatud maksu tasuda eranditult torn- või sõrestiksidemastide paigaldamise eest, mis maksumääruse kohaselt on rajatised, mis „on mõeldud mobiilsidevõrgu häireteta toimimiseks vajalike erinevat liiki […] antennide kandmiseks". Need torn- ja sõrestikmastid on vaieldamatult füüsiline infrastruktuur, mis võimaldab pakkuda elektroonilisi sidevõrke ja -teenuseid. Vaidlusalune maks puudutab seega õigust Mons'i linna territooriumil *paigaldada seadmeid*, mitte aga pelgalt õigust neid seadmeid kasutada, nagu see oli kohtuasjas, milles tehti kohtuotsus Vodafone España ja France Telecom España (C-55/11, C-57/11 ja C-58/11, EU:C:2012:446).

63. Edasi kogutakse seda maksu nende seadmete omanikelt, kes suure tõenäosusega on ka elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste *pakkujad*. Kuigi kõnealuse maksumääruse alusel ei maksustata nende võrkude või teenuste pakkujaid kui selliseid, ilmneb vastupidiste andmete puudumise tõttu, et üksnes operaatorid, kellel on luba mobiilsidevõrkude või -teenuste pakkumiseks, on mobiilsidevõrgu häireteta toimimiseks vajalike torn- ja sõrestiklevimastide omanikud.

64. Lõpuks võib vaidlusalust maksu põhikohtuasjas, isegi kui see on eelarvelistel kaalutlustel põhjendatud, pidada tasuks, mida operaatorid maksavad neile antud võimaluse eest rajada avalikule või eraomandile struktuure, mis on vajalikud elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste pakkumiseks, ning selle eesmärk on *vahendite optimaalne kasutamine*. Maksumääruse artikli 1 alusel kohaldatakse seda tasu nimelt struktuuridele, „*mida ei olnud võimalik paigaldada olemasolevatele kohtadele* (katus, kirik, …)" [23]. Nagu märkis komisjon, võetakse selle tasu puhul seega arvesse torn- ja sõrestikmastide rajamise mõju avaliku või eraomandi kasutatavusele. Vaidlusalune maks kehtestati selleks, et maksustada iga seadet, mis asub avalikku või eraomandisse kuuluval maal ning mis seeläbi vähendab maa kasutatavust muudeks eesmärkideks või kasutusotstarbeks. Tegemist on kasutuses oleva maa optimaalse kasutamise tagamisega.

65. Selles punktis tuleb täpsustada, et oluline ei ole see, kuidas liikmesriigid kavatsevad kasutada tasudest laekunud summasid. [24] Samuti ei tohiks ohu tõttu, et kahjustada võidakse loadirektiivi kasulikku mõju, olla olulised teatud tasude kehtestamisega taotletavad eesmärgid. Vastupidisel juhul võiksid liikmesriigid asuda kõrvale hoidma loadirektiivis sätestatud normide kohaldamisest, tuginedes eelarve- või keskkonnaeesmärkidele, mida nad kavatsevad järgida.

66. Neil asjaoludel on selge, et esineb otsene seos loadirektiivi tähenduses seadmete paigaldamise õiguse andmise ja vaidlusaluse maksu vahel. Kui see on tõsi, nagu kinnitab ka Mons'i linn, et selle maksu kogumine ei ole eeltingimus telekommunikatsiooniteenuste ja -võrkude pakkumise turule tulemiseks, on samuti tõsi, et operaatorid, kes soovivad jätkata neile kuuluvate seadmete kasutamist linna territooriumil, vastutavad igal aastal selle maksu tasumise eest.

22 — Vt selle kohta kohtuotsused Belgacom ja Mobistar (C-256/13 ja C-264/13, EU:C:2014:2149, punkt 33) ning Vodafone España ja France Telecom España (C-55/11, C-57/11 ja C-58/11, EU:C:2012:446) punkt 32.

23 — Kohtujuristi kursiiv.

24 — Tasudest laekunud summade kasutamise küsimuse kohta vt analoogia alusel kohtuotsus Telefónica Móviles España (C-85/10, EU:C:2011:141, punkt 25).

67. Kokkuvõtteks on ilmne, et vaidlusalune maks puudutab elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste operaatoreid, kes kasutavad loadirektiivi artikliga 13 antud õigusi, ning järelikult jääb tasu selle sätte kohaldamisalasse.

68. Tuleb täpsustada, et vaidlusalusel maksul on teistsugused tunnused kui Antwerpeni provintsi kogutud maksul, mida käsitleti kohtuasjas, milles tehti kohtuotsus Belgacom ja Mobistar (C-256/13 ja C-264/13, EU:C:2014:2149).

69. Meenutagem, et jõudmaks järeldusele, et viidatud kohtuasjas kõne all olev maks ei kuulu loadirektiivi kohaldamisalasse, leidis Euroopa Kohus, et seda maksu kohaldatakse iga Belgia või teise riigi õiguse alusel asutatud juriidilise isiku suhtes, kellel on Antwerpeni provintsi territooriumil rajatis, mida see juriidiline isik kasutab või mis on kasutamiseks ette nähtud, ja seda sõltumata rajatise laadist ja seda maksu tasuma kohustatud isiku tegevusest. Kõnealuse maksu määr sõltus pindalast, millel rajatised asusid. Seega ei kuulunud maksukohustuslaste hulka mitte üksnes elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste pakkujatest operaatorid või loadirektiivi artiklis 13 sätestatud õigustega operaatorid.[25]

70. Seevastu põhikohtuasjas ei ole kõnealune omavalitsusüksuse kogutav maks üldine maks selles tähenduses, et seda ei koguda igalt ettevõtjalt, kes peab tasuma ettevõtte tulumaksu ja kellel on omavalitsusüksuse territooriumil üks või mitu rajatist, olenemata sellest, kas tegemist on mobiilsidevõrgu häireteta toimimiseks vajalike antennide kandmiseks mõeldud torn- ja sõrestikmastidega või muude maa-aladega, nagu see oli ette nähtud Antwerpeni provintsi maksumääruses.

71. Käesolevas kohtuasjas kõne all olev maks kehtestati nimelt selleks, et arvesse võtta ühe isiku poolt maatüki osa hõivamist teiste võimalike kasutajate ees. Teisisõnu – kui on tuvastatud, et kõnealuse maksu eesmärk on tagada asjaomaste vahendite optimaalne kasutamine, milleks määratakse nende vahendite väärtusele vastav tase,[26] siis kuulub see maks loadirektiivi kohaldamisalasse.

72. Olles analüüsinud kohtuotsust, mis tehti kohtuasjas Belgacom ja Mobistar (C-256/13 ja C-264/13, EU:C:2014:2149), tuleb siiski teha kaks viimast täpsustust.

73. Esiteks ei saa selle kindlakstegemisel, kas kõnealune maks kuulub loadirektiivi artikli 13 kohaldamisalasse või mitte, piirduda nende sõnade pelgalt formaalse analüüsimisega, mida seadusandja või riigi pädev reguleeriv asutus maksu määratlemisel on kasutanud. Nimelt piisaks sellest, kui siseriiklikud ametivõimud määratleksid maksu sarnases sõnastuses sellega, mida Antwerpeni provintsi volikogu kasutas maksumääruste sõnastuses viidatud kohtuasjas, et kõrvale hoida direktiivi artikli 13 kohaldamisest, ja seda isegi juhul, kui ilmneb, et kõnealuse maksu tasumise eest peamiselt vastutavad isikud on konkreetselt mobiilsidevõrkude ja -teenuste pakkujad, kes on tegevuslubade omanikud ja kes soovivad oma tegevuse käigus seadmeid paigaldada.

74. Ma olen aga seisukohal, et juhul, kui selgub, et vaatamata tasu määratlemisel kasutatud üldisele sõnastusele on tasu maksmise eest vastutavad isikud *in concreto* vaid operaatorid, kes pakuvad elektroonilisi sidevõrke ja -teenuseid või kellel on loadirektiivi artiklis 13 ette nähtud õigused, tuleb tasu pidada kõnealuse sätte kohaldamisalasse kuuluvaks.

75. Teiseks juhul, kui Euroopa Kohus ei peaks nõustuma minu ettepanekuga, mille kohaselt niisuguse maksu kehtestamine nagu põhikohtuasja menetluse esemeks olev kuulub loadirektiivi artikli 13 kohaldamisalasse, tuleb veel – nagu ma eespool märkisin (vt käesoleva ettepaneku punkt 37) – tuvastada, kas niisugune maks ei kahjusta loadirektiivi ning liidu õigusnormide ja põhimõtete tõhusust.

25 — Kohtuotsus Belgacom ja Mobistar (C-256/13 ja C-264/13, EU:C:2014:2149, punkt 36).

26 — Vt selle kohta kohtuotsus Belgacom jt (C-375/11, EU:C:2013:185, punkt 51).

76. Tuleb veel kindlaks teha, kas põhikohtuasjas vaidlusalune maks vastab loadirektiivi artikli 13 teises lauses sätestatud tingimustele.

2. Kas vaidlusalune maks vastab loadirektiivi artiklis 13 sätestatud tingimustele?

77. Juhuks kui Euroopa Kohus nõustub järeldusega, et vaidlusalune maks kuulub loadirektiivi artikli 13 kohaldamisalasse, ja kui on selge, et tasu eesmärk on „tagada kõnealuste vahendite optimaalne kasutamine", tuleb juhtumi kõiki asjaolusid arvestades otsustada, kas tasu vastab esiteks tingimusele, mille kohaselt on selle eesmärk „tagada kõnealuste vahendite optimaalne kasutamine", ja teiseks nõudele, et tasud peavad olema „objektiivselt põhjendatud, läbipaistvad, mittediskrimineerivad ja proportsionaalsed, võrreldes nende kavandatud eesmärgiga". Olgu täpsustatud, et tegemist on kumulatiivsete tingimustega.

78. Kuigi selle ülesande täitmine kuulub ilmselgelt ainult eelotsusetaotluse esitanud kohtule, tuleb nende nõuete mõtet mõnevõrra täpsustada.

79. Mis puudutab esiteks vaidlusaluse maksu kehtestamisega taotletavat eesmärki, siis on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne kõigepealt kindlaks teha, kas sõltumata maksumäärusega taotletavast selgelt eelarvelisest eesmärgist [27] on nõuetekohaselt arvesse võetud vajadust tagada vahendite optimaalne kasutamine.

80. Mis puudutab teiseks tunnuseid, mis peavad kõnealusel maksul olema, siis tuleb kõigepealt analüüsida tasu objektiivset põhjendatust. Selles küsimuses on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne kontrollida, kas tasu suurus on seotud „nappide vahendite" kasutamise intensiivsuse ning selle kasutamise praeguse ja tulevase väärtusega. Hindamisel on nõutav arvesse võtta asjaomase turu majanduslikku ja tehnoloogilist olukorda. [28] Sellega seoses on eelotsusetaotluse esitanud kohtu kohustus veenduda, et tasu on arvutatud selliste parameetrite alusel, mis on seotud vajadusega tagada vahendite optimaalne kasutamine, nagu asjaomase omandi ettevõtja poolt kasutamise intensiivsus, kestus ja väärtus või omandi muul otstarbel täiendava kasutamise võimalus. [29] Soovimata küll sekkuda selle hinnangu andmisesse, milleni põhikohtuasjas lõpuks jõutakse, näib mulle, et niisugust analüüsi ei ole läbi viidud. Seega ei ole väidetud, et oma olemuselt kindlasummalise vaidlusaluse maksu suurus on kindlaks määratud kriteeriumide alusel, mis on seotud vahendite kasutamise intensiivsuse või selle kasutamise väärtusega.

81. Mis puudutab seejärel maksu läbipaistvust, siis on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne veenduda, et maks on kindlaks määratud selgelt ja arusaadavalt ning kättesaadava õigusaktiga. See tingimus, mille üle pealegi ei ole vaieldud, näib olevat käesolevas asjas täidetud.

82. Mis puudutab lisaks vaidlusaluse maksu proportsionaalsust, siis peab eelotsusetaotluse esitanud kohus veenduma, et maks on määratud sobival tasemel, arvestades vajadust tagada nappide vahendite optimaalne kasutamine. Ilma et ma jällegi tahaksin ennatlikult anda hinnangut, milleni eelotsusetaotluse esitanud kohus jõuab, on oht, et arvestades selle puhtalt kindlasummalist laadi, ei ole maks proportsionaalne.

83. Lõpuks tuleb kontrollida, kas maks on kehtestatud mittediskrimineerivalt ehk kas selle tulemusel ei käsitleta sarnaseid olukordi erinevalt. Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab kindlaks tegema, kas elektrooniliste sidevõrkude käitajatele, kes on sarnases olukorras, on pandud sama tasemega finantskoormus.

27 — Maksumääruse põhjendustes on nimelt märgitud, „et omavalitsusüksuste rahalist olukorda tuleb parandada".

28 — Vt selle kohta kohtuotsus Belgacom jt (C-375/11, EU:C:2013:185, punkt 51 ja seal viidatud kohtupraktika).

29 — Kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas Vodafone España ja France Telecom España (C-55/11, C-57/11 ja C-58/11, EU:C:2012:162, punkt 77).

IV. **Ettepanek**

84. Eespool toodud kaalutlusi silmas pidades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Cour d'appel de Mons'i esitatud eelotsuse küsimusele järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. märtsi 2002. aasta direktiivi 2002/20/EÜ elektrooniliste sidevõrkude ja -teenustega seotud lubade andmise kohta (loadirektiiv) artiklit 13 tuleb tõlgendada nii, et sellega on silmas peetud spetsiifilist tasu, mille maksustatav teokoosseis seisneb seadmete – nagu elektrooniliste sidevõrkude ja -teenuste jaoks vajalikud torn- ja sõrestikmastid – paigaldamises selle sätte tähenduses ning mille tasumise kohustus on neid teenuseid ja võrke pakkuvatel operaatoritel, kellele on antud luba ja kes on kõnealuste seadmete omanikud.

Selleks et niisugune tasu oleks lubatav, peab see arvestama vajadust tagada vahendite optimaalne kasutamine ning olema objektiivselt põhjendatud, läbipaistev, mittediskrimineeriv ja proportsionaalne. Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab juhtumile omaseid asjaolusid ja talle esitatud objektiivseid andmeid arvesse võttes veenduma, et need tingimused on täidetud.