



## Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK  
MICHAL BOBEK  
esitatud 26. juunil 2018<sup>1</sup>

**Kohtuasi C-384/17**

**Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistik N&N  
*versus*  
Budapest Rendőrfőkapitánya**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Szombathely haldus- ja töökohus, Ungari))

Eelotsusetaotlus – Autoveod – Raskeveokite maksustamine teatavate infrastruktuuride kasutamise eest – Direktiiv 1999/62/EÜ – Artikkel 9a – Karistuste proportsionaalsuse nõue – Kooskõlaline tõlgendamine – Vahtu õigusmõju – Tagajärjed liikmesriigi kohtutele ja haldusasutusele – Pädevus rakendada kuni seadusandja tegutsemiseni kergemat karistust

### I. Sissejuhatus

1. Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistik N&N (edaspidi „kaebaja“) on ettevõtja, kes kasutab oma tegevuses raskeid kaubaveokeid. Oktoobris 2015 ei suutnud ta tagada, et ühe tema veoki juht tasuks enne selle veoki tasulisele teele sõitmist teemaksu. Kaebajat kui veoki käitajat trahviti. Kaebaja on vaidlustanud trahvi summa Ungari kohtutes. Ta väidab, et trahv on eaproportsionaalne ning asjakohased liikmesriigi õigusnormid ei ole liidu õigusega kooskõlas.

2. Kohtuotsuses Euro-Team ja Spirál-Gép<sup>2</sup> on Euroopa Kohus juba märkinud, et Ungari õigusaktidega ette nähtud karistuste süsteem ei vasta proportsionaalsuse nõudele, mida sisaldab punkt 9a direktiivis 1999/62/EÜ raskete kaubaveokite maksustamise kohta teatavate infrastruktuuride kasutamise eest<sup>3</sup>. Euroopa Kohtu analüüs ja järeldused selles kohtuotsuses olid üldised selles mõttes, et nende tulemusel tunnistati karistuste süsteem (nagu see, mis on vaidluse all käesolevas põhikohtuasjas) proportsionaalsuse nõudega vastuolus olevaks.

3. Käesolevas asjas palub teine Ungari kohus konkreetsmaid suuniseid: millised on selle vastuolu konkreetsed tagajärjed? Kellele ja kuidas tuleb tagada nõutav karistuste proportsionaalsus? Täpsemalt, kuidas tuleb nendele küsimustele vastata üleminekuajal, enne kui liikmesriigi seadusandja on uue raamistiku vastu võtnud? Sel eesmärgil küsitakse Euroopa Kohtult, kas direktiivi 1999/62 artiklil 9a on vahtu õigusmõju ja/või kas liikmesriigi õigust tuleb tõlgendada sellele sättele vastavalt. Samuti on eelotsusetaotluse esitanud kohus esitanud seotud küsimuse selle kohta, millisel kohtu- või haldusasutusel see kohustus lasub ja kuidas täpselt tuleb seda täita.

<sup>1</sup> Algkeel: inglise.

<sup>2</sup> 22. märtsi 2017. aasta kohtuotsus (C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229).

<sup>3</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. juuni 1999. aasta direktiiv (EÜT 1999, L 187, lk 42).

## II. Õigusraamistik

### A. Liidu õigus

#### 1. Direktiiv 1999/62

4. Direktiivi 1999/62 põhjendus 14 on sõnastatud järgmiselt: „tee- ja kasutusmaksud ei tohi olla diskrimineerivad ega tekitada sisepiiridel liigseid formaalsusi või takistusi; seepärast tuleks võtta piisavaid meetmeid, et tee- ja kasutusmaks saaks maksta igal ajal ja erinevaid makseviise kasutades“.

5. Põhjenduses 15 on sätestatud järgmist: „kasutusmaksude määrad peaksid sõltuma kõnealuse infrastruktuuri kasutusajast ja neid tuleks diferentseerida vastavalt sellele, milliseid kulutusi tuleb maanteesõidukitega seoses teha“.

6. Põhjenduses 21 on märgitud: „vastavalt proportsionaalsuse põhimõttele ja kooskõlas asutamislepingu artikli 5 lõikega 3 piirdub käesolev direktiiv eesmärkide saavutamiseks vajaliku miinimumiga“.

7. Direktiivi 1999/62 artikli 2 punktis b on „teemaks“ määratletud kui „kindlaksmääratud summa, mida makstakse sõiduki eest vastavalt teataval infrastruktuuril läbitud vahemaa eest ja vastavalt sõiduki tüübile ning mis koosneb infrastruktuurimaksust ja/või väliskulumaksust“.

8. Artikli 2 punktis c on „kasutusmaks“ määratletud kui „kindlaksmääratud summa, mille tasumisel antakse sõidukile õigus kasutada kindla ajavahemiku jooksul artikli 7 lõikes 1 osutatud infrastruktuure“.

9. Direktiivi III peatükk on pühendatud tee- ja kasutusmaksudele.

10. Artikli 7 lõikes 1 on sätestatud: „Ilma et see piiraks artikli 9 lõike 1a kohaldamist, võivad liikmesriigid säilitada või kehtestada tee- ja/või kasutusmaksud üleeuroopalise teedevõrgu või selle võrgu teatavate osade suhtes ning oma kiirteedevõrgu muude osade suhtes, mis ei kuulu üleeuroopalisse teedevõrku, vastavalt käesoleva artikli lõigetes 2, 3, 4 ja 5 ning artiklites 7a–7k sätestatud tingimustele. See ei piira liikmesriikide õigust kohaldada kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepinguga tee- ja/või kasutusmaksu muude teede suhtes, tingimusel et tee- ja/või kasutusmaksude kehtestamine sellistel muudel teedel ei too kaasa rahvusvahelise liikluse diskrimineerimist ega põhjusta ettevõtjatevahelise konkurentsi moonutamist.“

11. Artikli 7a lõikes 1 on ette nähtud, et „[k]asutusmaksud on proportsionaalsed infrastruktuuri kasutusaja kestusega, ületamata II lisas sätestatud määrasid, ning need võib kehtestada päeva, nädala, kuu või aasta kohta“.

12. Artiklis 9a on sätestatud: „Liikmesriigid kehtestavad asjakohased kontrollimehhanismid ja karistuste süsteemi, mida rakendatakse vastavalt käesolevale direktiivile vastu võetud riigisiseste sätete rikkumise korral. Nad võtavad kõik vajalikud meetmed, et tagada nende karistuste rakendamine. Kehtestatud karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.“

## B. Ungari õigus

### 1. Liiklusseadus

13. Avalikel teedel liiklemist käsitleva 1988. aasta I seaduse (közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény; edaspidi „liiklusseadus“) § 20 lõikes 1 on sätestatud:

„Isikule, kes rikub käesoleva seaduse, eriõigusaktide ning ühenduse õigusaktide sätteid, mis käsitlevad:

[...]

m) tasuliste teelõikude kasutamise eest tasumisele kuuluvat teekonnapikkusel põhinevat teemaksu

[...] võib määrata rahatrahvi [...]

14. Liiklusseaduse §-s 21 on sätestatud:

„(1) Mootorsõiduki registrijärgne omanik või § 21/A lõikes 2 nimetatud juhul vastutav kasutaja vastutab sõiduki käitamisel või kasutamisel alljärgnevat puudutavates erisätetes ette nähtud eeskirjade järgmise eest:

[...]

h) tasuliste teelõikude kasutamise eest tasumisele kuuluvat teekonnapikkusel põhinevat teemaksu

[...]

(2) Lõikes 1 sätestatud nõuete rikkumise eest määratakse mootorsõiduki registrijärgsele omanikule või § 21/A lõikes 2 nimetatud juhul vastutavale sõiduki kasutajale halduskorras trahv vahemikus 10 000–300 000 Ungari forintit (HUF) (ligikaudu 32–974 eurot). Nimetatud sätete rikkumise eest määratavate trahvide summad kehtestab valitsus määrusega. Kui sama tegevus kujutab endast mitme eeskirja rikkumist ja seda uuritakse samas menetluses, karistatakse selle eest trahviga, mille suurus vastab kõigi rikkumise eest ette nähtud trahvide summale.

[...]

(5) Valitsus määrab lõikes 1 sätestatud silmas pidades määrusega kindlaks need rikkumised, mille eest võib asjaomase mootorsõiduki [...] kasutajale määrata halduskorras trahvi.“

### 2. Tasuliste teede seadus

15. Kiirteede, maanteede ja põhiteede kasutamise eest tasumisele kuuluvat teekonnapikkusel põhinevat teemaksu käsitleva 2013. aasta LXVII seaduse (az autópályák, autótak és főutak használatáért fizetendő, megített úttal arányos díjról szóló 2013. évi LXVII. törvény; edaspidi „tasuliste teede seadus“) § 3 lõigetes 1 ja 6 on sätestatud:

„(1) Tasuliste teelõikude kasutamiseks teemaksukohustuslike mootorsõidukitega tuleb omandada käesolevas seaduses kehtestatud teekasutusõigus.

[...]

(6) Mootorsõiduki [...] kasutaja vastutab selle eest, et tema kasutatava mootorsõiduki puhul oleks täidetud lõikes 1 sätestatud tingimused.“

16. Tasuliste teede seaduse §-s 14 on sätestatud:

„Õigusvastaseks teekasutuseks [...] loetakse see, kui:

- a) teemaksu tasuma kohustatud isik ei omanda enne tasulise teelõigu kasutamise alustamist tema poolt kasutatava tasulise teelõigu jaoks teemaksu piletit ja tal ei ole maksukogumisteenuse osutajaga lepingut, mis puudutab käesoleva seaduse alusel koostatavate deklaratsioonide esitamist teemaksu kehtestajale ja teemaksu tasumist,
- b) teemaksu tasuma kohustatud isik kasutab tasulist teelõiku tasu- või keskkonnakaitsekategooriast madalama tasu- või keskkonnakaitsekategooria kohta koostatud deklaratsiooni alusel, või
- c) tasulise teelõigu kasutamiseks on asjaomase sõiduki suhtes olemas kehtiv, maksukogumisteenuse osutajaga sõlmitud leping teemaksu kehtestajale käesoleva seaduse alusel koostatud deklaratsioonide esitamise kohta ja teemaksu tasumise kohta, kuid tasuliste teelõikude kasutamise käigus ei ole täidetud mõni sõidukisisese seadme nõuetekohase kasutamise tingimustest, mis on kehtestatud käesoleva seaduse alusel antud määruses, ning teemaksu tasuma kohustatud isik ei soeta enne tasulise teelõigu kasutamise alustamist tema poolt kasutatava tasulise teelõigu jaoks teemaksu piletit.“

17. Sama seaduse §-s 15 on sätestatud:

„(1) Trahvisumma määratakse kindlaks nii, et see ajendaks maksukohustuslasi nõutavat teemaksu tasuma.“

### **3. Valitsuse määrus nr 410/2007**

18. Liikluseeskirjade rikkumisi, mille eest võib määrata trahvi, sellist tegevust reguleerivate nõuete rikkumise eest määratavate trahvide summat, nõuete kohaldamise korda ning kontrolli käigus koostöö tegemise tingimusi käsitleva valitsuse määruse nr 410/2007 (XII. 29.) (közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegek kövéról, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéról, felhasználásának rendjéról és az ellenörzésben történo közremüködés feltételeiról szóló 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet (edaspidi „valitsuse määrus nr 410/2007“) § 1 lõikes 1 on sätestatud:

„Liiklusseaduse § 21 lõike 1 alusel määratakse asjaomase mootorsõiduki [...] registrijärgsele omanikule §-de 2–8A sätete rikkumise eest halduskorras trahv, mille suurus on kindlaks määratud käesolevas määruses.“

19. Valitsuse määruse nr 410/2007 §-s 8/A on sätestatud:

„(1) [Liiklusseaduse] § 21 lõike 1 punktis h nimetatud mootorsõiduki [...] registrijärgne omanik, kes rikub lisa 9 sätestatud õigusnorme, on kohustatud maksma trahvi vastavalt mootorsõiduki kategoriale kehtestatud summas.

[...]“

20. Selle määruse lisa 9 sisaldab järgmist tabelit:

A	B		
	B1	B2	B3
1. 2013. aasta LXVII seaduses ette nähtud rikkumine	Trahvi summa vastavalt sõiduki kategooriale		
	J2	J3	J4
2. 2013. aasta LXVII seaduse § 14 punkti a rikkumine	140 000	150 000	165 000
3. 2013. aasta LXVII seaduse § 14 punkti b rikkumine	80 000	90 000	110 000
4. 2013. aasta LXVII seaduse § 14 punkti c rikkumine	140 000	150 000	165 000

### III. Faktilised asjaolud, menetlus ja eelotsuse küsimused

21. Äriühingu Link Logistik N&N (edaspidi „Link Logistik“) käitatav J4-kategooria kaubaveosõiduk [...] sõitis 29. oktoobril 2015 kella 19.34 ajal kiirtee 14 tasulise teelõigu 3,670. kilomeetril (kiirtee lähtekoha suunas), kasutades tasulist teelõiku, olemata eelnevalt maksnud tasumisele kuuluvat teekonnapikkusel põhinevat teemaksu.

22. Kaheksateist minutit hiljem ostis veokijuht omal algatusel teepileti, mis vastas veoki kogu kavandatud teekonnale sellel tasulisel teel. See pilet, mis maksis 19 573 Ungari forintit, hõlmas teekonna esimese osa, mis oli juba läbitud, ja samuti selle osa, mille läbimist juht alles alustas.

23. Vas Megye Rendőrfőkapitánya (Vasi maakonna politseipeadirektor, Ungari) kui haldusvõimu alama tasandi esindaja tuvastas 15. jaanuaril 2016, et veok, mida Link Logistik käitas, kasutas kontrolli kuupäeval ja eespool nimetatud suunal sõites teed, olemata maksnud teemaksu ja olles seetõttu vastuolus Ungari tasuliste teede seaduse § 14 punktiga a. Seetõttu määras politseipeadirektor Link Logistikule haldustrahvi summas 165 000 Ungari forintit vastavalt liiklusseaduse §-dele 21–21B, mida on korduvalt muudetud, ja valitsuse määruse nr 410/2007 § 1 lõikele 1 ja §-le 8A.

24. Budapest Rendőrfőkapitánya (Budapesti politseipeadirektor) kui haldusvõimu kaebetasandi esindaja kinnitas alama tasandi otsust. Ta märkis, et kohaldatav liikmesriigi õigusakt ei anna ametiasutusele trahvi suuruse hindamisel huvide tasakaalustamise õigust. Budapesti politseipeadirektor selgitas, et liikmesriigi õiguses on lubatud arvesse võtta ainult õigusnormides ette nähtud asjaolusid. Nende hulka ei kuulu konkreetsed asjaolud, millele Link Logistik tugineb, sealhulgas lühikese ajavahemiku möödudes tagantjärele teepileti ostmise kogu tasulise tee läbimiseks ega raskused, mis takistasid teepileti ostmist enne tasulisele teelõigule sisenemist.

25. Link Logistik (edaspidi „kaebaja“) vaidlustas politseipeadirektori (edaspidi „vastustaja“) otsuse eelotsusetaotluse esitanud kohtus. Kaebuses märkis kaebaja, et Ungari õigusaktid ei ole liidu õigusega kooskõlas. Ta märkis, et trahvi summa on liiga suur, sest see on samaväärne sellega, mis määratakse neile, kes üldse teepiletit ei osta.

26. Nendel faktilistel ja õiguslikel asjaoludel otsustas Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Szombathely'i haldus- ja töökohus, Ungari) menetluse peatada ja taotleda Euroopa Kohtult eelotsust järgmistes küsimustes:

- „1. Kas direktiivi 1999/62 artiklis 9a sätestatud proportsionaalsuse nõue, mida on tõlgendanud Euroopa Kohus 22. märtsi 2017. aasta kohtuotsuses Euro-Team ja Spirál-Gép (C-497/15 ja C-498/15 (EU:C:2017:229)), on vahetult kohaldatav direktiivi säte?
2. Kui direktiivi 1999/62 artiklis 9a sätestatud proportsionaalsuse nõue, mida Euroopa Kohus on tõlgendanud 22. märtsi 2017. aasta kohtuotsuses Euro-Team ja Spirál-Gép (C-497/15 ja C-498/15 (EU:C:2017:229)), ei ole vahetult kohaldatav direktiivi säte, siis:

kas liikmesriigi õiguse tõlgendamine kooskõlas liidu õigusega võimaldab ja eeldab, et kui liikmesriigi õiguses seadusandlik meede puudub, täiendavad liikmesriigi kohus ja haldusasutus käesolevas kohtuasjas asjaomast Ungari õigusnormi proportsionaalsuse nõude materiaalõiguslike kriteeriumidega, mis on ette nähtud Euroopa Liidu Kohtu 22. märtsi 2017. aasta kohtuotsuses Euro-Team ja Spirál-Gép (C-497/15 ja C-498/15 (EU:C:2017:229))?“

27. Ungari valitsus ja Euroopa Komisjon esitasid oma kirjalikud seisukohad.

#### IV. Hinnang

28. Käesolev ettepanek on üles ehitatud järgmiselt. Kõigepealt analüüsin, miks peaksid karistused olema liidu õiguses proportsionaalsed nii üldiselt kui ka konkreetselt direktiivi 1999/62 artikli 9a kohaselt (A). Seejärel vastan eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahele selgesõnalisele küsimusele selle kohta, kas direktiivi 1999/62 artiklis 9a sätestatud proportsionaalsuse nõue on vahetult kohaldatav või saab sellest tuleneda kooskõlalise tõlgendamise nõue (B). Lõpuks asun küsimuse juurde, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus puudutab oma teises küsimuses ja mis käsitleb antava vastuse institutsioonilist ja menetluslikku mõju: kes – kas liikmesriigi kohtud või haldusasutused – tagavad liidu õigusest tulenevate nõuete täitmise, kui liikmesriigi tasandil ei ole asjakohast seadusandlikku normi, ja kuidas (C)?

#### A. Miks peaksid karistused olema proportsionaalsed

29. Viimastel aastatel on pöördutud Euroopa Kohtusse seoses mitme juhtumiga,<sup>4</sup> mis on puudutanud Ungari karistussüsteemi eri aspektide kooskõla direktiivis 1999/62 või määruses (EÜ) nr 561/2006 sätestatud proportsionaalsuse nõudega<sup>5</sup>.

30. Direktiivi 1999/62 artiklist 9a tulenevalt kehtestavad liikmesriigid karistuste süsteemi, mida rakendatakse vastavalt sellele direktiivile vastu võetud riigisiseste sätete rikkumise korral. Need karistused peavad olema tõhusad, *proportsionaalsed* ja hoiatavad.

4 Vt 9. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64); 9. juuni 2016. aasta kohtuotsus Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420); 19. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777) ja 22. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Euro-Team ja Spirál-Gép (C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229).

5 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määrus, mis käsitleb teatavate autovedusid käsitlevate sotsiaalõigusnormide ühtlustamist ja millega muudetakse nõukogu määrusi (EMÜ) nr 3821/85 ja (EÜ) nr 2135/98 ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EMÜ) nr 3820/85 (ELT 2006, L 102, lk 1).

31. Seda sätet on Euroopa Kohus hiljuti tõlgendanud kohtuotsuses Euro-Team.<sup>6</sup> Nimetatud kohtuotsus tehti liidetud kohtuasjades, mille faktilised asjaolud olid sarnased: nendes kohtuasjades olid hagejad sõitnud õigest mahasõiduteest mööda – ühel korral sõiduki navigatsioonisüsteemi vea ja teisel korral tähelepanematus tõttu. Neid trahviti selle eest, et nad kasutasid teelõiku, olemata selle teelõigu eest eelnevalt teemaksu tasunud. Trahvid olid vastavalt 500 ja 87 korda suuremad kui ettenähtud teemaksu summa. Nendel juhtudel ei saanud ametiasutused arvesse võtta sõiduki kasutaja individuaalset ja konkreetset olukorda ega uurida, kas süütegu oli tegelikult sellele kasutajale omistatav või mitte. Hagejate väitel oli trahvi summa ebaproportsionaalne ja seetõttu liidu õigusega vastuolus.<sup>7</sup>

32. Selliste faktiliste asjaolude kontekstis meenutas Euroopa Kohus, et kui liidu õigusnorme ei ole karistuste valdkonnas ühtlustatud, on liikmesriigid pädevad valima karistused, mida nad peavad sobivaks. Siiski on nad kohustatud seda pädevust teostama liidu õigust ja selle aluspõhimõtteid ning seega proportsionaalsuse põhimõtet järgides. Seejuures peab karistuste rangus vastama rikkumiste raskusele. Samuti seab proportsionaalsuse põhimõte liikmesriikide tegevusele raamid mitte üksnes rikkumise koosseisuliste tunnuste ja trahvi raskusastet puudutavate eeskirjade kindlaksmääramisel, vaid ka seoses nende asjaolude hindamisega, mida võib trahvi määramisel arvestada.<sup>8</sup>

33. Sellele vastavalt märkis Euroopa Kohus, et direktiivi 1999/62 artiklis 9a sätestatud proportsionaalsuse nõudega on vastuolus niisugune karistuste süsteem, mis näeb maanteetaristu kasutamise eest eelnevalt tasumise kohustust puudutavate eeskirjade iga rikkumise korral selle laadist ja raskusastmest olenemata ette kindlamääralise trahvi. Liidu õigusega oli vastuolus, et rikkumiste eest karistamise eest vastutavad liikmesriigi ametiasutused ei saanud võtta arvesse üksiku juhtumi tegelikke asjaolusid ega vajaduse korral vähendada selle trahvi summat.<sup>9</sup>

34. Samuti on Euroopa Kohus jõudnud sellele järeldusele seoses määrusega nr 561/2006. See määrus sisaldab direktiivi 1999/62 artikli 9a sarnast regulatsiooni.<sup>10</sup> Muu hulgas kohtuotsuses Urbán märkis Euroopa Kohus, et määruse nr 561/2006 artikli 19 lõigetes 1 ja 4 sätestatud proportsionaalsuse nõuet tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus selline karistuste süsteem, milles nähakse kõikide õigusrikkumiste korral raskusastmest olenemata ette kindla suurusega trahvi määramine.<sup>11</sup>

35. Seepärast on kohtupraktikast selge, et direktiivi 1999/62 või määruse nr 561/2006 rikkumiste korral määratavad karistused peavad olema proportsionaalsed. See nõue aga ei piirdu sugugi nende kahe teise õiguse aktiga.

36. Esiteks, kõige abstraktsemal tasandil on proportsionaalsuse põhimõte liidu õiguse üldpõhimõte. Seda tuleb järgida igas liidu õigusaktis, mis kuulub liidu õiguse reguleerimisalasse või seda õigust rakendab. See kohustab liikmesriike võtma meetmeid, mis sobivad taotletavate eesmärkide saavutamiseks ega lähe kaugemale selleks vajalikust.<sup>12</sup>

6 22. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Euro-Team ja Spirál-Gép (C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229).

7 22. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Euro-Team ja Spirál-Gép (C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229, punktid 29–30).

8 22. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Euro-Team ja Spirál-Gép (C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229, punktid 39–43). Vt samuti – jällegi Ungari liiklusalaste süütegude karistussüsteemi kontekstis – 9. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, punktid 53–54) ja 19. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777, punktid 40–41).

9 22. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Euro-Team ja Spirál-Gép (C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229, punktid 50 ja 60).

10 Määruse nr 561/2006 artikli 19 lõikes 1 on sätestatud: „Liikmesriigid kehtestavad käesoleva määruse ja määruse (EMÜ) nr 3821/85 sätete rikkumiste eest sanktsioonid ja võtavad kõik vajalikud meetmed nende rakendamise tagamiseks. Nimetatud sanktsioonid peavad olema tõhusad, proportsionaalsed, hoiatavad ja mittediskrimineerivad. [...]“ Artikli 19 lõikes 4 aga on lisatud: „Liikmesriigid tagavad proportsionaalsete sanktsioonide süsteemi, mis võib hõlmata ka rahalisi sanktsioone, olemasolu juhuks, kui [rikutakse] käesolevat määrust [...]“.

11 9. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64, punkt 44). Vt samuti 9. juuni 2016. aasta kohtuotsus Eurospeed (C-287/14, EU:C:2016:420) ja 19. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus EL-EM-2001 (C-501/14, EU:C:2016:777). Vt samuti seoses määrusele nr 561/2006 eelnenud määrusega 10. juuli 1990. aasta kohtuotsus Hansen (C-326/88, EU:C:1990:291).

12 Kõige hiljutisematest vt nt 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, punkt 68). Või vt 6. märtsi 2014. aasta kohtuotsus Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:126, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).

37. Teiseks ei piirdu see põhimõte konkreetsetele karistustele kohaldatuna kindlasti ainult autovedude valdkonnaga. See on kohaldatav ühtaegu mitmes liidu õiguse eri valdkonnas, näiteks toll,<sup>13</sup> konkurentsioigus,<sup>14</sup> liidu finantshuve kaitse,<sup>15</sup> töötajate vaba liikumine<sup>16</sup> ja illegaalne sisseränne<sup>17</sup>.

38. Kolmandaks on karistuste proportsionaalsuse põhimõte tagatud ka konstitutsioonilisel tasandil Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikli 49 lõikega 3. Selle sätte kohaselt ei tohi karistuste raskus olla kuriteo suhtes ebaproportsionaalne. See hõlmab kõiki mõistetavaid kriminaalkaristusi, mis peavad vastama süüteo raskusastmele.<sup>18</sup>

39. Mõistagi viitab artikli 49 lõige 3 *kuritegudele*. Seega võib asetada küsimärgi alla selle kui argumendi kaalu seoses millegagi, mis – kindlasti esmapilgul – tundub haldusõigusrikkumisena. Ent kooskõlas Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi „EIK“) praktikaga<sup>19</sup> on Euroopa Kohus käsitanud mõiste „kuritegu“ sisu laialt<sup>20</sup>. See tähendab, et olenevalt sellest, kas EIK määratletud kriteeriumid, mida Euroopa Kohus on kasutanud, on täidetud, võib vormi poolest haldusõigusrikkumine liigituda ka kuriteoks ja seega kuuluda harta artikli 49 lõike 3 kohaldamisalasse. Soovimata seda aspekti käesolevas asjas kuidagi ette määrata, märgin lihtsalt, et karistusõigusliku ja haldusõigusliku vahe ei ole kaugeltki selgepiiriline. Samuti, olenemata sellest, millega on tegu liigitamise seisukohast, jääb käesolevas asjas tehtud viide lihtsalt põhimõttelisele tasandile.

40. Neljandaks ja viimaseks tunneb karistuste proportsionaalsuse põhimõtet ka EIK praktika. Muu hulgas on Euroopa inimõiguste konventsiooni (edaspidi „EIÕK“) esimese lisaprotokolli artiklis 1 sätestatud, et „[i]gal füüsilisel ja juriidilisel isikul on õigus oma omandit segamatult kasutada“. Et tuvastada, kas seda õigust on rikutud, hindab EIK, kas rahalist laadi karistused – karistusõiguslikud, aga ka (eeskätt) haldusõiguslikud – on proportsionaalsed, see tähendab kas nendega ei kaasne karistuse kandjale liigset koormust või varast ilmajätmist.<sup>21</sup> Seda tehes võtab EIK arvesse iga juhtumi konkreetseid asjaolusid, et tuvastada, kas karistus on proportsionaalne.<sup>22</sup>

13 Vt 16. detsembri 1992. aasta kohtuotsus komisjon vs. Kreeka (C-210/91, EU:C:1992:525, punkt 20) ja 12. juuli 2001. aasta kohtuotsus Louloudakis (C-262/99, EU:C:2001:407, punkt 67).

14 Komisjoni määratavate trahvide kohta vt nõukogu 16. detsembri 2002. aasta määruse (EÜ) nr 1/2003 asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieskirjade rakendamise kohta (EÜT 2003, L 1, lk 1; ELT eriväljaanne 08/02, lk 205) artikli 7 lõige 1. Üldiselt vt nt 28. juuni 2005. aasta kohtuotsus Dansk Røringindustri jt vs. komisjon (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P ja C-213/02 P, EU:C:2005:408, punktid 279–281) (võttes trahvi summa määramisel arvesse ettevõtja suurust tema kogukäibe põhjal).

15 Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuli 2017. aasta direktiivi (EL) 2017/1371, mis käsitleb võitlust liidu finantshuve kahjustavate pettuste vastu kriminaalõiguse abil (ELT 2017, L 198, lk 29) artikli 7 lõige 1 ja artikkel 9.

16 14. juuli 1977. aasta kohtuotsus Sagulo jt (8/77, EU:C:1977:131, punkt 13), kus Euroopa Kohus märkis, et isikule, kes ei ole hankinud endale nõukogu 15. oktoobri 1968. aasta direktiivi 68/360/EMÜ liikmesriikide töötajate ja nende perekondade liikumis- ja elamispiirangute kaotamise kohta ühenduse piires (EÜT 1968, L 257, lk 13; ELT eriväljaanne 05/01, lk 27) kohaselt isikut tõendavat dokumenti, määratav karistus ei tohi olla toimepandud süüteo suhtes ebaproportsionaalne.

17 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuni 2009. aasta direktiivi 2009/52/EÜ, millega sätestatakse ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike tööandjatele kohaldatavate karistuste ja meetmete miinimumnõuded (ELT 2009, L 168, lk 24), artikli 5 lõige 1 ning artiklid 10 ja 12 kohustavad liikmesriike võtma vajalikud meetmed tagamaks, et teatavate selle direktiivi sätete rikkumise korral kohaldatakse tööandja suhtes tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid karistusi.

18 Vt nt 20. märtsi 2018. aasta kohtuotsus Garlsson Real Estate jt (C-537/16, EU:C:2018:193, punkt 56), kus Euroopa Kohus märkis, et see nõue tuleneb nii harta artikli 49 lõikest 3 kui ka artikli 52 lõikest 1 (hartas tunnustatud õiguste ja vabaduste kasutamise *proportsionaalse* piiramise nõue). Vt samuti 28. juuli 2016. aasta kohtuotsus JZ (C-294/16 PPU, EU:C:2016:610, punktid 42–45).

19 Vt muu hulgas EIK 8. juuni 1976. aasta otsus Engel jt vs. Madalmaad (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, punktid 80–82) ja 10. veebruari 2009. aasta otsus Sergei Zolotuhhin vs. Venemaa (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, punktid 52–53).

20 Vt nt 5. juuni 2012. aasta kohtuotsus Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, punkt 37); 26. veebruari 2013. aasta kohtuotsus Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 35) ja 20. märtsi 2018. aasta kohtuotsus Garlsson Real Estate jt (C-537/16, EU:C:2018:193, punkt 28).

21 Protokolli nr 1 artikli 1 rikkumise tuvastamise kohta sanktsioonide proportsionaalsuse puudumise tõttu vt nt EIK 11. jaanuari 2007. aasta kohtuotsus Mamidakis vs. Kreeka (CE:ECHR:2007:0111JUD003553304, punktid 47–48); 6. novembri 2008. aasta kohtuotsus Ismailov vs. Venemaa (CE: ECHR:2008:1106JUD003035203, punkt 38) ja 26. veebruari 2009. aasta kohtuotsus Grifhorst vs. Prantsusmaa (CE:ECHR:2009:0226JUD002833602, punktid 94–106). Näiteina selle kohta, kui määratud karistuste proportsionaalsuse hindamise järel protokoll nr 1 artikli 1 rikkumist ei tuvastatud, vt nt EIK 7. juuli 1989. aasta kohtuotsus Tre Traktörer Aktiebolag vs. Rootsi (CE:ECHR:1989:0707JUD001087384, punkt 62); 18. juuni 2013. aasta kohtuotsus S.C. Complex Herta Import Export S.R.L. Lipova vs. Rumeenia (CE:ECHR:2013:0618JUD001711804, punkt 38) ja 4. märtsi 2014. aasta kohtuotsus Grande Stevens vs. Itaalia (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, punkt 199).

22 Võib lisada, et karistuse raskus, näiteks suur rahasumma, võib samuti viidata karistuse karistusõiguslikule olemusele konventsiooni artikli 6 lõike 1 tähenduses (vt nt EIK 11. jaanuari 2007. aasta kohtuotsus Mamidakis vs. Kreeka (CE:ECHR:2007:0111JUD003553304, punktid 20–21)).



41. Harta artikli 52 lõike 3 kohaselt on hartas sätestatud selliste õiguste tähendus ja ulatus, mis vastavad EIÖK-ga tagatud õigustele, samad, mis neile nimetatud konventsiooniga ette on nähtud. Seega on eespool nimetatud EIK nõuded karistuste proportsionaalsuse kohta lõppude lõpuks, harta artikli 17 lõike 1, artikli 52 lõike 1, artikli 51 lõike 1 ja artikli 52 lõike 3 koostoimest tulenevalt kohaldatavad niisugusele juhtumile nagu põhikohtuasjas, olenemata harta artikli 49 lõike 3 kohaldatavuse küsimusest.

42. Eelnevast tuleneb üsna selgelt, et karistuse proportsionaalsusel on kaks tasandit: *esiteks* peab määratav karistus olema proportsionaalne toimepandud rikkumise raskusastmega. *Teiseks* tuleb selle karistuse, näiteks trahvisumma määramisel arvesse võtta iga juhtumi konkreetseid asjaolusid.

43. Soovin lõpetuseks lisada kaks reservatsiooni. Esiteks ei saa äsja kirjeldatud proportsionaalsuse nõuet kindlasti tõlgendada nii, et see ei hõlma karistuste seadusandlikku määramist. Otse vastupidi: seadusandjal on olemuslik eesõigus mitte üksnes ette näha, mis on õigusvastane, vaid üldiselt ette näha ka karistusi iga õigusrikkumise eest. Teiseks ei tuleks kohustust võtta arvesse konkreetseid asjaolusid minu arvates viia nii kaugele, et see ise välistaks kindlasummalised trahvid teatavat liiki rikkumiste eest. On teatavat liiki rikkumisi, mille eest on sobiv ja asjakohane niisuguseid karistusi määrata: näitena meenuvad kergemad liikluseeskirjade või parkimistingimuste rikkumised.

44. Ent see, milline süsteem on nende kahe reservatsiooni piires asjakohane või mitte, oleneb jällegi iga niisuguse süsteemi proportsionaalsusest. See näitab vaid, kui sügavalt on proportsionaalsusest lähtuv analüüs praeguses õiguskäsituses juurdunud. Kohtuniku funktsioon ei ole enam olla „subsumeerimisautomaat“,<sup>23</sup> millel lihtsalt palutakse tuvastada asjasse puutuv rikkumine, millele peab järgnema ühetaoline karistus. Kohtuniku funktsioon võib mõnel juhul tööpoolest olla piiratud, ent seda tingimusel, et seadusandlikult kehtestatud karistuste süsteem ise on juba proportsionaalne. Teatavas mõttes on (üldine) seadusandlik proportsionaalsus ja (individuaalne) proportsionaalsus kohtumõistmisel omavahel ühendatud anumad. Mida rohkem on esimest, seda vähem on vahest vaja teist, ja vastupidi. Igal juhul seisneb süsteemi kui terviku toimimise vaikereegel otseses proportsionaalsuses: mida rohkem sekkuda individuaalsetesse õigustesse – näiteks mida drakoonilisemad on karistused –, seda rohkem on vaja võtta arvesse iga juhtumi konkreetseid asjaolusid ja volitusi karistust muuta, kui see on asjakohane.

## **B. Direktiivi 1999/62 artiklis 9a sätestatud proportsionaalsuse nõue: vahetu õigusemõju või kooskõlaline tõlgendamine**

45. Kaks eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimust on sõnastatud alternatiivina: kas direktiivi 1999/62 artiklis 9a sätestatud proportsionaalsuse nõue on vahetult kohaldatav? Kui see ei ole vahetult kohaldatav, siis kas liikmesriigi õigust saab tõlgendada selle nõudega kooskõlas?

46. Enne nende kahe küsimuse käsitlemist tuleks kõigepealt teha kaks märkust.

47. Esiteks, nagu eespool märgitud, järgneb käesolev juhtum Euroopa Kohtu otsusele Euro-Team<sup>24</sup> ja teataval määral ka kohtuotsusele Urbán<sup>25</sup>. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on astunud veel sammu kaugemale ja uurib nüüd sisuliselt, millised on menetluses olevatel üksikjuhtudel *liidu õigusest tulenevad* liikmesriigi kohtute ja/või haldusasutuste õigused või koguni kohustused üleminekuetapil pärast seda, kui vastuolu on tuvastatud, ja enne seda, kui liikmesriigi pädevad asutused kehtestavad

23 Ogorek, R., „Richterkönig oder Subsumtionsautomat? Zur Justiztheorie im 19. Jahrhundert“. Frankfurt am Main, V. Klostermann, 1986. Kas see pilt pidas õigupoolest paika isegi 19. sajandil, on omaette arutusteema. Vt nt Gläser, M., „Lehre und Rechtsprechung im französischen Zivilrecht des 19. Jahrhunderts“, Frankfurt am Main, V. Klostermann 1996.

24 22. märtsi 2017. aasta kohtuotsus (C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229).

25 9. veebruari 2012. aasta kohtuotsus Urbán (C-210/10, EU:C:2012:64).

uued seadusandlikud raamid.<sup>26</sup> Seega palutakse Euroopa Kohtul teatavas mõttes võtta seisukoht kahes omavahel seotud küsimuses: *kuidas* laieneb direktiivi 1999/62 artiklis 9a sätestatud karistuste proportsionaalsuse põhimõte liikmesriikide õigussüsteemidesse? Pärast selle kindlakstegemist on seostuv küsimus selles, *kellel* tuleb seda kohaldada ja kuidas.

48. Teiseks esitati käesolev eelotsusetaotlus kõigest mõni kuu pärast kohtuotsuse Euro-Team<sup>27</sup> tegemist. Nimetatud otsus puudutas neidsamu Ungari õigusnorme, mis on kohaldatavad käesolevas põhikohtuasjas. Selles kontekstis on Ungari valitsus, nimetades seda argumenti vastuvõetamatuse põhjenduseks, väitnud, et Euroopa Kohtu ülesanne ei ole liikmesriigi õigust direktiivi kohaselt tõlgendada.

49. Ungari valitsusel on õigus. Kahtlemata ei ole Euroopa Kohtu ülesanne tõlgendada liikmesriigi õigust ja tuvastada, kas seda saab – või ei saa – tõlgendada kooskõlas liidu õigusega. Euroopa Kohtul on siiski õigus anda suuniseid kohtuotsusest Euro-Team tulenevate tagajärgede kohta küsimuses, millised on liikmesriigi kohtute ja/või haldusasutuste volitused ja kohustused liidu õigusnormidel põhinevate õiguste tõhusal kaitsel liikmesriigi tasandil.

50. Eelotsusetaotluses on selle esitanud kohus selgitanud, et riigisisel tasandil lahknevad arvamused selles küsimuses, kas lisaks ebaproportsionaalse karistuse tühistamisele on ka võimalik või koguni vajalik anda korraldus uuteks haldusmenetlusteks. Seega soovib kohus eelotsusetaotluses teada, kas juhul, kui Ungari seadusandja ei ole omalt poolt samme astunud, on liikmesriigi kohtutel ja/või haldusasutustel liikmesriigi õiguse kooskõlalise tõlgendamise *või* vahetu õigusmõju alusel luba või isegi kohustus Ungari õigusakte täiendada, enne kui neid on direktiivi 1999/62 artiklis 9a sätestatud proportsionaalses nõude täitmiseks tõhusalt muudetud.

51. Viimati nimetatud küsimus koos küsimusega, kas direktiivi 1999/62 artiklis 9a sätestatud proportsionaalsuse nõue on vahetult kohaldatav või mitte, on oluline liidu õiguse tõlgendamise teema. Seda küsimust, nimelt kas liidu õiguse tagajärjed üleminekuajal alates sellest, kui tuvastatakse vastuolu, kuni selleni, kui seadusandja võtab uued meetmed, on Euroopa Kohus varemgi käsitlenud.<sup>28</sup> Niisiis peaks Euroopa Kohus seda käsitlema selles ulatuses ja mõõtmes.

### **1. Kooskõlaline tõlgendamine või vahetu õigusmõju**

52. Enne kui asuda analüüsima, kas direktiivi 1999/62 artiklis 9a sätestatud proportsionaalsuse nõudel on vahetu õigusmõju või kas see saab anda alust kooskõlaliseks tõlgendamiseks, tuleb kõigepealt alustada üldise märkusega, mis puudutab vahetut õigusmõju ja kooskõlalist tõlgendamist. Eelotsuse küsimustes on need esitatud kui kaks eraldiseisvat mõistet.

53. Niisugune esitusviis kajastab seda, et mõlemad nimetatud kategooriad on kohtupraktikas kujunenud kahe eraldi mehhanismina. Nende suhtes kehtivad erinevad tingimused. Kumbki laieneb liikmesriikide õiguskordadesse erinevalt, erinevate menetluslike tagajärgedega, mis sõltuvad eeskätt kooskõla saavutamise piiridest ja sellest, mis liiki õigussuhetega on tegu.

26 Ungari valitsus on tööpoolest märkinud, et pärast kohtuotsust Euro-Team on siseriiklikku karistuste süsteemi ajakohastatud. Uutes sätetes on määratletud trahvide skaala vastavalt sellele, kui palju aega jääb tasulise tee õigusvastase kasutamise esimese ja viimase tuvastatud korra vahele. Näib, et sellises olukorras nagu põhikohtuasjas oleks trahvi summa praegu 40 000 Ungari forintit (ligikaudu 127 eurot). Ungari valitsus märkis oma kirjalikes seisukohtades, et need uued sätted jõustusid 12. novembril 2017. Seetõttu ei ole need käesolevas kohtuasjas kohaldatavad.

27 22. märtsi 2017. aasta kohtuotsus (C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229).

28 Vt selle kohta 19. novembri 2009. aasta kohtuotsus Filipiak (C-314/08, EU:C:2009:719, punktid 44–45) ja 8. septembri 2010. aasta kohtuotsus Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, punktid 40–41).

54. Samal ajal aga ei pruugi see, mida on kumbagi kategooriasse kuuluvatel üksikjuhtudel vaja seoses praktilise tulemusega, olla kuigi erinev, eriti juhtudel, kui isik pöördub kohtusse liikmesriigi vastu. Tegelikkus näib olevat lähemal nende kahe õiguskaitsevahendi vahelisele seostatusele: sageli on vaieldav, mis etapis lõpeb „pelgalt“ kooskõlaline tõlgendamine ja millal algab vahetu õigusmõju. Selle piiri häägustumine vahetu õigusmõju ja kooskõlalise tõlgendamise vahel on suuremgi juhtudel, mis puudutavad niisuguseid nõudeid nagu proportsionaalsuse nõue, mille võib leida mitmest erineva õigusliku kaaluga õigusaktist nii Euroopa kui ka liikmesriikide tasandil.

55. Seda reservatsiooni meeles pidades asun esmalt kooskõlalise tõlgendamise küsimuse juurde. Tõsi, eelotsusetaotluse esitanud kohus soovis kõigepealt teada vahetu õigusmõju kohta. Minu teada ei ole Euroopa Kohus vahetu õigusmõju ja kooskõlalise tõlgendamise vahelise järjekorra või hierarhia kohta seni sõnaselget seisukohta väljendanud.<sup>29</sup> Ent arvamuses, mis puudutab proportsionaalsuse põhimõtte tähtsust (ehkki vahest ei piirdunud ainult sellega), võiks arvesse võtta ka sedasama põhimõtet, et piirduda liikmesriigi seadusandja väljendatud valikusse sekkudes sellega, mida on rangelt vaja. Teisisõnu, kui liidu õigusega nõutava eesmärgi saab tõepoolest saavutada kooskõlalise tõlgendamise teel, liikmesriigi õigusnorme ebaloomulikult väänamata ja painutamata ning pidades silmas põhikohtuasjas kõne all oleva suhte liiki, tuleks seda teed siis vahest ka eelistada, sest tõenäoliselt on nii ka mõju liikmesriigi õiguskorra terviklikkusele kõige nõrgem.<sup>30</sup>

#### **a) Kooskõlaline tõlgendamine**

56. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu teise küsimusega seoses liiguvad tema eelotsusetaotluses väljendatud seisukohad valdavalt samas suunas kui Ungari valitsuse ja komisjoni omad. Muu hulgas on eelotsusetaotluse esitanud kohus osutanud, et õiguslik tõlgendamine ei ole piiramatult ega tohi kujutada endast looritatud seadusandlikku tegevust või liikmesriigi seadusandja volituste ülevõtmist liikmesriigi kohtute poolt, kes sellega ületaksid oma pädevuse piire.

57. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on kindlasti õigus. Nagu kohtupraktika<sup>31</sup> selgelt kinnitab, on see, mida võib saavutada kooskõlalise tõlgendamise teel, piiratud. Ühest küljest sisaldub nõue, et tõlgendus oleks liidu õigusega kooskõlas „EÜ asutamislepinguga loodud süsteemis, kuna võimaldab liikmesriigi kohtutel oma pädevuse piires kohtuvaidluste lahendamise kaudu tagada ühenduse õiguse efektiivne toimimine“.<sup>32</sup> Teisest küljest seisneb üks kooskõlalise tõlgendamise piirang selles, et seda ei saa kasutada *contra legem* tulemuse saavutamiseks.<sup>33</sup>

58. Seda piirangut aga ei ole niisama lihtne hinnata. On täitsa selge, et kooskõlaline tõlgendamine ei saa viia olukordadeni, kus liikmesriigi õigusnorme saaks täielikult eirata. Õigusnorm, mille kohaselt peab „olema A“, ei saa muutuda äkitselt õigusnormiks, mille kohaselt „peab olema mitte-A“.<sup>34</sup> Ent muude kui selliste selgelt välja joonistuvate juhtumite korral oleneb see, mis on *intra legem*, mis *praeter legem* ja mis juba *contra legem*, paratamatult kohtuniku subjektiivsest, tõlgendavast hinnangust selle kohta, kas teatava tulemuse saab saavutada, lähtudes liikmesriigi õiguse üldisest hindamisest.

29 Variatsioonide näiteks hinnangute järjekorras võib võrrelda 27. veebruari 2014. aasta kohtuotsust OSA (C-351/12, EU:C:2014:110, punktid 43–44) 25. juuni 2015. aasta otsusega Indéliu ir investiciju draudimas ja Nemaniūnas (C-671/13, EU:C:2015:418, punktid 56–57).

30 Vt minu ettepanek kohtuasjas Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:194, punkt 62) või kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas OSA (C-351/12, EU:C:2013:749, punkt 45); vt samuti üldiselt Prechal, S., „Directives in EC-Law“, 2nd ed, Oxford University Press, Oxford 2005, lk 314 ja 315.

31 10. aprilli 1984. aasta kohtuotsus von Colson ja Kamann (14/83, EU:C:1984:153, punkt 26) ja 5. oktoobri 2004. aasta kohtuotsus Pfeiffer jt (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punktid 111–119). Vt samuti 4. juuli 2006. aasta kohtuotsus Adeneler jt (C-212/04, EU:C:2006:443, punkt 109) ja 24. jaanuari 2012. aasta kohtuotsus Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punkt 25).

32 5. oktoobri 2004. aasta kohtuotsus Pfeiffer jt (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punkt 114).

33 Vt nt 4. juuli 2006. aasta kohtuotsus Adeneler jt (C-212/04, EU:C:2006:443, punkt 110); 15. aprilli 2008. aasta kohtuotsus Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 100) ja 11. novembri 2015. aasta kohtuotsus Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, punkt 32).

34 Konkreetse näite arutelu vt nt kohtujurist Sharpstoni ettepanek kohtuasjas Unibet (C-432/05, EU:C:2006:755, punkt 55).

59. Enamgi on see nii põhjusel, et kooskõlalise tõlgendamise kohustus ei piirdu konkreetse õigusaktiga, mis on vastu võetud liidu õigusest tuleneva kohustuse ülevõtmiseks. Samuti on kohtupraktikas välja kujunenud, et kooskõlaline tõlgendamine tähendab liikmesriigi õiguse käsitlemist *tervikuna*<sup>35</sup> ja mis tahes liikmesriigi õigusnormi arvessevõtmist, mis võiks liikmesriigi õiguse korrektse ja lubatava tõlgenduse juures tagada selle tõlgenduse vastavuse liidu õigusele<sup>36</sup>. Kujundlikus mõttes ei piirdu kooskõlaline tõlgendamine liikmesriigi õiguse ühe haru või oksa analüüsimisega, mis juhtub kandma sama nime nagu rakendamisele kuuluv liidu meede, vaid vaatluse alla võetakse kogu liikmesriigi õiguse puu, sealhulgas selle konstitutsiooniline või üldhalduslik tüvi ja juured. See, kas mujal liikmesriigi seadusandlikus puus leidub midagi, mis võimaldaks tõlgendada üht haru nimetusega halduskaristuste proportsionaalsus teistsuguses valguses, on aga tõepoolest liikmesriigi kohtu (või liikmesriikide kohtute) tuvastada.

60. Käesolevas asjas on arvatud, et kooskõlaline tõlgendamine ei ole võimalik. Kui sõnastada käesolev probleem tõesti nii, et selles pörkuvad omavahel ühelt poolt konkreetset valdkondlikud Ungari õigusaktid, mis käsitlevad liiklusalaseid süütegusid ja milles ette nähtud tabelid ja selged arvud ei võimalda karistust muuta, ning teiselt poolt see, et Ungari õiguses ei leidu ühelgi tasandil muid sätteid, mille kohaselt peavad karistused olema proportsionaalsed, tuleb tõepoolest nõustuda, et selgelt ette nähtud arvu ei saa tõlgendada kui teistsugust arvu. Ent jällegi peab need asjaolud tuvastama liikmesriigi kohus, võttes arvesse eelnevates punktides antud üldisi suuniseid.

#### **b) Vahetu õigusmõju**

61. Kui liikmesriigi kohus tuvastab, et kooskõlalise tõlgendamise võimalust käesolevas asjas ei ole, saab põhiküsimuseks see, kas karistuste proportsionaalsuse nõuet sisaldav direktiivi 1999/62 artikkel 9a on vahetult kohaldatav.

62. See küsimus piirdub oma sõnastuselt ja laadilt direktiivi 1999/62 artiklis 9a sisalduva karistuste proportsionaalsuse nõude vahetu õigusmõju küsimusega. See tähendab kahetist piirangut: esiteks, olgugi et proportsionaalsuse põhimõtet kohaldatakse – nagu eelmises jaos kirjeldatud – mitmes liidu õiguse valdkonnas, on liikmesriigi kohtu esimese küsimuse suhtes antav hinnang rangelt seotud teatava direktiivi ühe konkreetse sättega. See tähendab, et niisugune võimalik hinnang piirdub kõnesoleva direktiivi esemelise kohaldamisalaga. Teiseks puudutab seesama hinnang loomulikult üksnes karistuste proportsionaalsuse nõuet, mida see artikkel sisaldab, ent mitte muid samas artiklis ette nähtud võimalikke nõudeid.

#### **1) Tingimused**

63. Vahetu õigusmõju tähendab võimalust tugineda liidu õigusnormile liikmesriigi tasandi kohtutes. Seda, kas sätel on vahetu õigusmõju või mitte, tuleb uurida vaadeldava sätte olemust, ülesehitust ja sõnastust arvesse võttes.<sup>37</sup> Sätel on vahetu õigusmõju, kui see on oma sisu osas piisavalt selge, täpne ja tingimusteta, et sellele saab tugineda, niivõrd kui sätetes on määratletud õigused, millele isikud võivad suhetes riigiga tugineda.<sup>38</sup>

35 „Kooskõlalise tõlgendamise põhimõte nõuab, et liikmesriigi kohus teeks kõik, mis on tema pädevuses, arvestades liikmesriigi õigust tervikuna ning kasutades liikmesriigi õiguses tunnustatud tõlgendusmeetodeid, et tagada liidu õiguse täielik toime ja saavutada liidu õiguse eesmärgiga kooskõlas olev tulemus“ (vt hiljutisemat taasväljendust nt 13. juuli 2016. aasta kohtuotsuses Pöpperl (C-187/15, EU:C:2016:550, punkt 43 ja seal viidatud kohtupraktika)).

36 Kinnituseks kooskõlalise tõlgendamise kohustuse laia käsituse kohta, millega on sellesse kohustusse hõlmatud ka hilisemad liikmesriigi õigusnormid, vt nt 16. detsembri 1993. aasta kohtuotsus Wagner Miret (C-334/92, EU:C:1993:945, punkt 20) ja 27. juuni 2000. aasta kohtuotsus Océano Grupo Editorial ja Salvat Editores (C-240/98–C-244/98, EU:C:2000:346, punkt 32).

37 Vt nt 4. detsembri 1974. aasta kohtuotsus Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punkt 12).

38 19. jaanuari 1982. aasta kohtuotsus Becker (C-8/81, EU:C:1982:7, punkt 25) ja 15. aprilli 2008. aasta kohtuotsus Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punktid 56 ja 57).

64. Enne käesoleva juhtumi juurde asumist on otstarbekas sõnastada kohtupraktika põhjal neli üldist tähelepanekut.<sup>39</sup>

65. Esiteks ilmneb kohtupraktikast, et „selge ja täpne“ on üsna elastsed sõnad. Säte võib olla „selge ja täpne“ ja samas sisaldada viiteid kindlaksmääramata – või isegi ebamäärastele – mõistetele või määratlemata õigusmõistetele.

66. Teiseks näib Euroopa Kohus olevat altim järeldama, et säte, milles on küll kasutatud ebamääraseid või määratlemata mõisteid, on vahetult kohaldatav, kui see säte sisaldab *keeldu*. Kui sättele tuginetakse kui allikale, millest tuleneb eraldiseisev õigus, mille kontuurid vajavad määratlemist, on ebamääraste mõistete kasutamine üldiselt probleemsem. Mõnel juhul saab aga keelu muuta positiivseks nõudeks ja vastupidi.

67. Kolmandaks ei püüa Euroopa Kohus selle tuvastamisel, kas säte on konkreetsel juhul vahetult kohaldatav, kindlaks teha, et kõik sätted on vahetult kohaldatavad. Euroopa Kohus lähtub hoopis väljavõttelisusest, see tähendab püüab kindlaks teha, kas konkreetne kohaldatav käitumisnorm võib olla väljavõetav (vahest pikemast ja keerukamast) liidu õigusnormist.

68. Neljandaks tähendab vahetu õigusmõju tingimusetuse kriteerium seda, et liidu õigusnorm ei kohusta liidu institutsioone ega liikmesriike edasisi meetmeid võtma. Liikmesriikidele ei tohiks olla jätetud kaalutusõigust<sup>40</sup> seoses selle rakendamisega ega lubatud tugineda selle kaalutusõiguse kasutamata jätmisele<sup>41</sup>. Ent hoolimata sellest, et liikmesriikidel on mõningane kaalutusõigus, võivad vahetu õigusmõju tingimused siiski olla täidetud. Nii on see muu hulgas juhul, kui küsimus, kas liikmesriigi ametiasutused ületasid oma võimupiire, *on kohtulikult kontrollitav*.<sup>42</sup> See on põhimõtteliselt nii, kui on võimalik kindlaks teha „miinimumtagatis“, „minimaalsed õigused“ või „minimaalne kaitse“<sup>43</sup> ja kohtuliku kontrolli teel tuvastada, kas liikmesriigid on seda miinimumtaset järginud<sup>44</sup>.

69. Kokkuvõttes seisneb selle kindlakstegemisel, kas keeldu või käsku kehtestaval sätel on vahetu õigusmõju, põhiküsimus selles, kas sättes sisalduv õigusnorm on kohtus kohaldatav. Selleks tuleb „piisava selguse, täpsuse ja tingimusetuse“ nõuete tõlgendamisel arvesse võtta liikmesriigi ametiasutuste tegelikku suutlikkust seda sätet ise mõista ja kohaldada. Kui nendele ametiasutustele jääb selle kohaldamisel kaalutusõigus või -ruum, peab seda kaalutusruumi piirama selle sätte enda ülesehitus.

## 2) Kohaldamine käesolevas asjas

70. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on asunud seisukohale, et direktiivi 1999/62 artiklis 9a sätestatud proportsionaalsuse nõue ei ole vahetult kohaldatav. Direktiivist ei oleks võimalik järeldada, millega karistus peab proportsionaalne olema. Proportsionaalsuse kriteeriumid peab kehtestama liikmesriigi seadusandja Euroopa Kohtu määratluse põhjal.

71. Ungari valitsuse sõnul ei ole direktiivi 1999/62 artikli 9a sisu piisavalt täpne ega konkreetne, et seda vahetult kohaldada. See säte ei loo õigusi kaebaja kasuks, vaid määratleb piirid, mis võimaldavad karistuse kohaldamise raames tasakaalustada objektiivset õiguskaitset ja isikute õigusi.

39 Üksikasjalikumad argumentatsiooni koos lisanäidetega ja viidetega iga üldise väite kohta vt minu ettepanekust kohtuasjas Klohn (C-167/17, EU:C:2018:387, punktid 38–46).

40 4. detsembri 1974. aasta kohtuotsus Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punkt 6).

41 19. jaanuari 1982. aasta kohtuotsus Becker (8/81, EU:C:1982:7, punktid 28–30).

42 4. detsembri 1974. aasta kohtuotsus Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punktid 7 ja 13). Vt samuti 24. oktoobri 1996. aasta kohtuotsus Kraaijeveld jt (C-72/95, EU:C:1996:404, punkt 59); 15. aprilli 2008. aasta kohtuotsus Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 64) ja 21. märtsi 2013. aasta kohtuotsus Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, punktid 29 ja 31).

43 Vt vastavalt 19. novembri 1991. aasta kohtuotsus Francovich (C-6/90, EU:C:1991:428, punkt 19); 14. juuli 1994. aasta kohtuotsus Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, punkt 17) ja 24. jaanuari 2012. aasta kohtuotsus Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punkt 35).

44 Vt selles mõttes nt 19. septembri 2000. aasta kohtuotsus Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, punkt 37).

72. Komisjon omalt poolt väidab, et direktiivi 1999/62 artikkel 9a on selge, täpne ja tingimusteta, niivõrd kui liikmesriikide kehtestatud karistused peavad alati proportsionaalsuse nõudele vastama. Seega saavad isikud kohtus sellele direktiivis sätestatud nõudele riigi vastu tugineda.

73. Nõustun komisjoniga. Direktiivi 1999/62 artiklis 9a sätestatud karistuste proportsionaalsuse nõue on piisavalt selge ja täpne ja tingimusteta, et olla vahetult kohaldatav.

74. See nõue on *selge ja täpne*. Esiteks on proportsionaalsuse nõude tähendus ja täpsed tagajärjed karistuste kontekstis hõlpsasti arusaadavad: kehtestatud karistused ei tohi ulatuda kaugemale sellest, mida on tingimata vaja taotletava eesmärgi saavutamiseks. Direktiivi 1999/62 artiklist 9a tuleneva sätte tegelikus sõnastuses ei ole erilist vahet sellel, kas see nõue on sõnastatud positiivse nõude („karistused peavad olema proportsionaalsed“) või keeluna („karistused ei tohi olla ebaproportsionaalsed“).

75. Teiseks on samuti täiesti selge, mille suhtes karistused peavad proportsionaalsed olema: need peavad vastama toimepandud süüteo raskusastmele, võttes vajaduse korral arvesse iga juhtumi konkreetseid asjaolusid. Kogu hindamine tuleb läbi viia konkreetsetel seoses direktiiviga 1999/62, mis piiritleb karistuste proportsionaalsuse nõude kohaldatavuse eesmärgid ja raamistikku.

76. Kolmandaks, selguse ja täpsuse seisukohast ei tohiks *normi selgust* segi ajada selle normi kohaldamise *tulemuse selgusega* igal üksikjuhul. Liidu õiguse sätte vahetu õigusmõju kriteerium on selgelt seotud esimesena nimetatuga: kas üldine või normatiivne eeskiri või nõue on piisavalt selge, täpne ja tingimusteta, et olla kohtus kohaldatav? Teisisõnu, kas õigustmõistev organ, olgu selleks kohus või haldusasutus, saab enda menetluses oleva vaidluse suhtes seda eeskirja kasutada ja vahetult kohaldada ilma seda täiendavalt selgitamata? See ei tähenda (ega saagi õiguse olemuse tõttu tähendada) tingimata seda, et kõnealune eeskiri annab juba ette selge vastuse igale selle esemelise kohaldamisalasse kuuluvale õigusküsimusele. Üldiselt, olenemata sellest, kui palju suuniseid, tabeleid või kohtuotsuseid koostatakse selleks, et tõlgendada, mida „proportsionaalne karistus“ tähendab, ei saa kunagi ära võtta kaalutlusruumi, mis on omane selle eeskirja kohaldamisele üksikjuhtumite suhtes.

77. Neljandaks näib proportsionaalsuse nõue olevat selge ja täpne ka nende ametiasutuste – nimelt liikmesriigi kohtute ja haldusasutuste – seisukohast, kellel tuleb seda korrapäraselt, kui mitte iga päev kohaldada. Need ametiasutused peaksid ju olema proportsionaalsuse kriteeriumiga hästi tuttavad ja valmis seda kohaldama, iseäranis karistuste kontekstis.<sup>45</sup>

78. Mis puudutab karistuste proportsionaalsuse nõude *tingimusetust*, on samuti selge, et selle põhimõtte kohaldamise suhtes ei kehti eeltingimusi.

79. Esiteks on kahtlemata eelkõige liikmesriigi seadusandja ülesanne seda sätet konkreetsemate vahendite abil rakendada ja proportsionaalsust teataval viisil, täpseid mõõdupuid ja arve ette nähes kujundada. Seejuures aga ei saa minna nii kaugemale, nagu oleks teistel isikutel, näiteks kohtu- või haldusasutustel üldse keelatud proportsionaalsust kaaluda, eeskätt kui liikmesriigi seadusandja jääb tegevusetuks või on asjasse puutuva normi ebaõigesti rakendanud.

80. Teiseks on see veelgi enam nii juhul, kui käsitletav juhtum liigitub selgelt proportsionaalsuse nõude „miinimumtagatise“ või „minimaalse kaitse“ kategooriasse. Selles mõttes saaks ehk tugineda normi mõningasele tingimuslikkusele, kui selle normi kohaldamine *jääb* niisuguse kaalutlusruumi *piiresse*, mida võiks mõistlikult pidada reserveerituks liikmesriikidele. Ent luues karistuste süsteemi, mille kohaselt määratavad karistused on, nagu Euroopa Kohus on märkinud, võlgnetava summaga võrreldes

<sup>45</sup> Jällegi, näiteid mõnest teisest valdkonnast, kus karistuste proportsionaalsuse nõuet kohaldatakse, vt käesoleva ettepaneku punktides 29–42.

mitmesajakordsed,<sup>46</sup> võimaldamata seejuures arvesse võtta iga juhtumi konkreetseid asjaolusid ja trahvi muuta, läheb liikmesriik selgelt kaugemale sellest, mida võiks mõistlikult tajuda tema kaalutlusruumi jäävana ja seega ülevõtmise tingimuslikkusega hõlmatuna. Teisisõnu ei ole tingimuslikkust väljaspool seda, mis võinuks mõistlikult jääda liikmesriikide kaalutlusruumi piiresse.

### *Vahejärelalus*

81. Eelnevast järelalus, et direktiivi 1999/62 artikkel 9a, niivõrd kui see nõuab, et karistused oleksid proportsionaalsed, on vahetult kohaldatav.

## **C. Institutsiooniline mõõde**

82. Kui on kindlaks tehtud, et direktiivi 1999/62 artiklis 9a sätestatud proportsionaalsuse nõudel on vahetu õigusmõju,<sup>47</sup> on sellega seotud küsimus: *kes* peab liidu õiguse kohaselt *mida* tegema kontekstis, kus ilmneb, et liikmesriigi kohtud ja haldusasutused ei saa liikmesriigi õiguse kohaselt arvesse võtta juhtumi tegelikke asjaolusid või vajaduse korral selle trahvi summat vähendada<sup>48</sup>?

83. Käsitlen nüüd kordamööda neid kaht allküsimust, mida eelotsusetaotluse esitanud kohus on oma teises küsimuses puudutanud ja eelotsusetaotluses veelgi täpsustanud. Pakun välja, et vahetult kohaldatav karistuste proportsionaalsuse nõue tähendab seda, et liidu õigus annab liikmesriigi ametiasutustele õiguse üksikjuhtudel vajaduse korral muuta õigusaktides ette nähtud karistuse ebaproportsionaalset määra (1). Seda enam, et kuigi iga liikmesriik otsustab, millised ametiasutused milliseid volitusi üksikjuhtudel kasutavad, on lõpuks liikmesriigi kohtute ülesanne tagada liidu õiguse järgimine (2).

### **1. Mis: karistuse tühistamine või muutmine?**

84. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb liidu õigusega vastuolus olev liikmesriigi õigusakti säte tühistada.<sup>49</sup> Käesoleval juhul on selge, et Ungari õigusakti vastuolu direktiivi 1999/62 artiklis 9a sätestatud proportsionaalsuse nõudega tähendab seda, et nimetatud õigusakt tuleb niisiis tühistada.

85. Vähem selge on see, *mis* täpselt tuleb tühistada. Kas seadusandlik akt tervikuna? Või pelgalt selle lisas olev tabel, kus on ette nähtud trahvide summad? Või üksikotsus, mis järgneb selle tabeli sisule? Või ainult konkreetset sätet karistusi kehtestavates otsustes?

86. Laiemalt, kas direktiivi 1999/62 artiklis 9a sätestatud karistuste proportsionaalsuse nõude vahetu õigusmõju tähendab, et sanktsioon tuleb tühistada? Või võib selle vahetu õigusmõju tegelikult tähendada, et liikmesriigi kohtud ja/või haldusasutused võivad ise liidu õiguse põhjal otsustada summat muuta ja määrata proportsionaalse karistuse, mis asendaks liikmesriigi õiguse alusel algul määratud ebaproportsionaalse karistuse? Teisisõnu, kas vahetult kohaldatava proportsionaalsuse nõude, nagu see on direktiivi 1999/62 artiklis 9a sätestatud, saab ühendada liikmesriigi õigusesse, et volitada liikmesriigi ametiasutusi määrama sellele nõudele vastavaid karistusi?

46 Käesoleva ettepaneku punkt 31.

47 Võib lisada, et käesolevas jaos esitatud argumendid oleksid suuresti rakendatavad ka siis, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus lõpuks leiab, et liikmesriigi õigust saab tõlgendada kooskõlas direktiivi 1999/62 artikliga 9a.

48 Vt samuti 22. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Euro-Team ja Spirál-Gép (C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229, punkt 60).

49 Vt nt 9. märtsi 1978. aasta kohtuotsus Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, punkt 21); 18. juuli 2007. aasta kohtuotsus Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, punkt 61) ja 3. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus Confédération paysanne (C-298/12, EU:C:2013:630, punkt 37).

87. See küsimus näib eelotsusetaotluse esitanud kohtule muret tegevat, kui ta oma teises küsimuses uurib, kas liikmesriigi kohtud ja haldusasutused saavad või neil koguni tuleb „täienda[da, kui liikmesriigi õiguses seadusandlik meede puudub,] asjaomast Ungari õigusnormi proportsionaalsuse nõude materiaalõiguslike kriteeriumidega, mis on ette nähtud Euroopa Liidu Kohtu [...]otsuses Euro-Team“.

88. Ungari valitsuse arvates ei ole liikmesriigi kohtutel ega haldusasutustel volitusi ega pädevust liikmesriigi seadusandlike aktide täiendamiseks, sest seadusandlike aktide vastuvõtmine või muutmine on ainult seadusandja pädevuses.

89. Ka komisjon on arvamusel, et proportsionaalse karistuste süsteemi võib vastu võtta ainult seadusandja. See, et direktiivi 1999/62 artiklis 9a sätestatud proportsionaalsuse nõue on vahetult kohaldatav, ei tähenda, nagu saaksid isikud sellele tugineda ja hankida endale liikmesriigi kohtust uue, proportsionaalse karistuse. Komisjon näib arvavat, et niikaua kui siseriiklik seadusandja ei ole kehtestanud uut, direktiivi 1999/62 artiklis 9a sätestatud proportsionaalsuse nõudele vastavat karistuste süsteemi, saavad liikmesriigi kohtud ainult tühistada ebaproportsionaalse karistuse.

90. Pean tunnistama, et komisjoni seisukoht näib mulle mõnevõrra ebaproportsionaalne. See võrdub kokkuvõttes väitega, et *karistuste proportsionaalsuse* nõude vahetu õigusmõju (millega komisjon nõustus) tähendab sisuliselt, et niikaua kui seadusandja ei ole uut karistuste süsteemi vastu võtnud, *ei saa üldse karistusi olla*.

91. Minu seisukoht võib selles küsimuses komisjoni omast erineda: see põhineb käesolevas asjas kohaldatavate sätete ülesehitusel ja liidu õiguse sätte vahetu kohaldatavuse tagajärgedel.

92. Esiteks kaldub niisuguste rikkumiste eest nagu käesolevas kohtuasjas karistuste määramisel kohaldatavate õigusnormide ülesehitus olema järgmine: esiteks on õigusnorm, mis ütleb, et teemaks tuleb tasuda ja kui palju seda tuleb tasuda (kohustus). Teiseks on olemas säte, kus on öeldud, et teemaks tasumata jätmine on karistatav (karistuse õiguslik alus). Kolmandaks – vahel viimati nimetatud sättega kombineerituna ja vahel sellest eraldi – on ette nähtud karistuste määrad, harilikult selliselt, et nii- ja niisuguse käitumise eest võidakse kohaldada nii- ja niisuguseid karistumäärasid. Neljandaks kaldub samas rubriigis – kas sõnaselgelt samas sättes, vahel seaduse üldsätetes või isegi haldusmenetluse seadustikus – olema (harilikult kõigest näitlik) loetelu asjaoludest, mida õigustmõistev organ peab arvesse võtma, kui ta määrab karistuse määra ja seega kasutab oma kaalutlusruumi seaduse ja/või kohtupraktikaga ette nähtud piirides.

93. Teiseks ei ole vahetu õigusmõju – või kindlasti ei ole see ainult – seotud vastuolulise siseriikliku õigusnormi *välhistamisega*. Kui järeldus direktiivi sätte vahetu õigusmõju kohta peaks alati viima pelgalt sellega vastuolus oleva siseriikliku õigusnormi tühistamiseni, olen nõus, et vahetul õigusmõjul ei ole esimuslikkusega võrreldes mingisugust lisanduvat väärtust.<sup>50</sup> Karistuse tühistamine on esimuslikkuse vältimatu tagajärg. Vahetut õigusmõju selleks vaja ei ole.

94. Minu arvates tähendab vahetu õigusmõju niisugustel juhtudel nagu käesolev asendamisest. Vahetult kohaldatav liidu õiguse sätte muutub iseseisvalt kohtutes ja liikmesriigi ametiasutustes kohaldatavaks, olenemata selle jõustamiseks vastu võetavatest liikmesriigi õigusaktidest. Niisugune vahetult kohaldatav õigusnorm ei pea liikmesriigi tasandil midagi välistama: see võib lihtsalt lisada midagi muud, mida varem liikmesriigi õiguse struktuuris ei olnud.

<sup>50</sup> Vt selle arutelu kohta nt Lenaerts, K., Corthout, T., „Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law“, *European Law Review*, kd 31, 2006, lk 287–315; Prechal, S., „Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union“ – Barnard, C. (toim), „*The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate*“, Oxford University Press, 2007, lk 35–69; Gallo, D., „*L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali, Evoluzione di una dottrina ancora controversa*“, Giuffrè, 2018, lk 351–418.



95. Kui rakendada seda loogikat käesolevas kohtuasjas, tähendab vahetult kohaldatav direktiivi 1999/62 artiklis 9a sätestatud karistuste proportsionaalsuse nõue liikmesriigi õigussüsteemi ühendatuna seda, et liikmesriigi ametiasutustele on antud volitus, mida neil eespool kirjeldatud neljandal sammul ilmselt ei olnud. See ei tähenda tingimata seda, et oleks vaja tühistada mõni varasem samm: see, et teemaks tuleb tasuda, jääb kehtima; samuti jääb kehtima see, et kui teemaks ei tasuta, järgneb karistus; samuti kehtestatud karistuste *algne* määr, enne kui seda on üldse võimalik muuta, nagu see on lisas ette nähtud.

96. Muutub aga see, et vahetult kohaldatava karistuste proportsionaalse nõude raames antakse liikmesriigi ametiasutustele üleminekuajaks – st juhul ja niikaua kui liikmesriigi seadusandja ei ole vastu võtnud uut, liidu õigusele vastavat karistuste süsteemi – õigus karistusi muuta, võttes arvesse kõnealuse rikkumise raskusastet ja iga juhtumi konkreetseid asjaolusid. Selliste muutmisevõimete teostamisel võib pidada valitsuse määruse nr 410/2007 lisas 9 ette nähtud summasid maksimumiks, mida määratav trahv loomulikult ületada ei tohi, kuid millest allapoole võib trahvi üksikjuhtudel vähendada, võttes arvesse nii rikkumise raskusastet kui ka iga juhtumi konkreetseid asjaolusid.

97. Nendel põhjustel pakuksin välja, et karistuste proportsionaalsuse nõude vahetu õigumõju peaks tõepoolest tähendama „proportsionaalseid karistusi“, mitte „karistuste puudumist üldse“. Samamoodi, nagu olen juba soovitanud,<sup>51</sup> saab vahetut õigumõju rakendada ka proportsionaalselt, mõlema süsteemi terviklikkust maksimaalselt kaitstes. See, kui lisada riigisisesele õiguskorda kirurgilise täpsusega õigusnorm, mida on vaja selleks, et olla kooskõlas liidu õigusega, jättes liikmesriigi seadusandjale loomulikult võimaluse reguleerida tulevasi juhtumeid teisiti, on vahest eelistatav kogu siseriikliku karistuste süsteemi edaspidi toimimatuks muutmisele.

98. Käesoleva jao lõpetuseks tuleb käsitleda veel üht küsimust. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei saa direktiiv iseenesest ja sõltumata selle rakendamiseks vastu võetud seadusest määrata ega suurendada selle direktiivi sätetega vastuolus tegutsevate isikute kriminaalvastutust.<sup>52</sup> Peale selle ei saa direktiivi vahetult kohaldatav säte iseenesest panna isikule kohustusi.<sup>53</sup> Seetõttu ei saa *teine* avalik-õiguslik või eraisik tugineda sellele selle isiku kahjuks. See on üks põhjus, miks Euroopa Kohus on välistanud isiku võimaluse tugineda direktiivi vahetult kohaldatavale sättele teise isiku vastu („horisontaalne vahetu õigumõju“) ja ametiasutuse võimaluse tugineda sellele isiku vastu („allapoole suunatud vertikaalne vahetu õigumõju“).

99. Vahest võiks selle kohtupraktika suuna põhjal välja pakkuda, et kirjeldatud asendamises seisnev vahetu õigumõju oleks sama hästi kui ebaõigesti üle võetud direktiivi sätte (direktiivi 1999/62 artikli 9a) kohaldamine isiku *kahjuks*. See direktiivi sätte leiaks niisiis kasutamist tegelikult selle isiku olukorra halvendamiseks ja teatavas mõttes õigust rikkunud liikmesriigi „päästmiseks“.

100. Minu arvates on käesolev juhtum teistsugust laadi. Esiteks on niisugune argument sammu võrra liiga kaugel ees. Selles on juba eeldatud, et esimuslikkusest tulenevalt tuleb karistuste kohaldatavus kategooriliselt välistada, mille suhtes tähendab karistuste proportsionaalsuse nõude vahetu õigumõju seda, et need tuuakse sama hästi kui „tagasi pildile“. Ent nagu olen eespool punktis 92 märkinud, on vaikeolukord, mille suhtes tuleb mõõta isiku õigusliku olukorra „halvenemist“ või „paranemist“, tegelikult teistsugune: see on liikmesriigi kehtestatud kohustus tasuda teemaks ja olla vastasel korral karistatud liikmesriigi tasandil ette nähtud karistusmääral selle täies ulatuses.

51 Selles osas, mis puudutas vahetu õigumõju ja kooskõlalise tõlgendamise vahelist suhet (käesoleva ettepaneku punkt 55).

52 Vt nt 8. oktoobri 1987. aasta kohtuotsus *Kolpinghuis Nijmegen* (80/86, EU:C:1987:431, punkt 13) ja 22. novembri 2005. aasta kohtuotsus *Grøngaard ja Bang* (C-384/02, EU:C:2005:708, punkt 30).

53 Vt nt 26. veebruari 1986. aasta kohtuotsus *Marshall* (152/84, EU:C:1986:84, punkt 48); 5. oktoobri 2004. aasta kohtuotsus *Pfeiffer jt* (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punkt 108) ja 10. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus *Farrell* (C-413/15, EU:C:2017:745, punkt 31).

101. Teiseks on selle mõõdupuu kohaselt lõpptulemus isikutele alati soodne. Isik saab direktiivi põhjal sisuliselt soodsama tulemuse, sest talle määratakse kõige jultunumatel tahtliku rikkumise juhtudel sama, enamikul juhtudel aga leebem karistus kui see, mis on ette nähtud liidu õigusega vastuolus olevas riigisiseses õigusaktis.

102. Kolmandaks tugineb direktiivile 1999/62 alati isik, nagu kaebaja, et kasutada sellest direktiivist tulenevaid õigusi liikmesriigi vastu. Taas on kasulik meenutada, milline *täpselt* on selle direktiiviga tagatud õiguse laad: see on proportsionaalsete karistuste kehtestamine. Direktiivis ei ole öeldud, et karistusi ei ole. Seega on direktiivi 1999/62 artiklist 9a tulenev õigus, millele kaebaja saab tugineda, mitte õigus karistuste *puudumisele*, vaid õigus mitte kanda *ebaproportsionaalset* karistust.

103. Oleks üsna kummaline, kui vahetult kohaldatavale direktiivi sättele tuginev isik saaks suurema kaitse kui see, mille see direktiiv talle üldse oleks saanud anda.

## 2. Kes: liikmesriikide kohtud ja/või haldusasutused?

104. Viimane aspekt on seotud probleemiga, millele eelotsusetaotluse esitanud kohus eelotsusetaotluses viitab ja mis tuleb esile teises küsimuses. Minu arusaama kohaselt on see probleem järgmist laadi: riigisisene õigus ei võimalda haldusasutustel karistusi muuta ega trahvi otsustamisel juhtumi konkreetseid asjaolusid arvesse võtta. Kui selline juhtum jõuab halduskohtusse, on sellel kohtul riigisisese õiguse kohaselt ainult pädevus haldusasutuse otsus tühistada ja saata asi uueks läbivaatamiseks haldusasutusse tagasi, kuigi näib, et ta ei saa ka määratud karistust muuta. Sellega seoses saan liikmesriigi kohtu küsimusest aru nii: kes peab tagama vastavuse liidu õigusele – kas liikmesriigi haldusasutus ja/või liikmesriigi kohus?

105. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt „on igasugune liikmesriigi õiguskorra säte ning seadusandlik, haldus- ja kohtupraktika, mis võiks kahjustada liidu õiguse toimet seeläbi, et ei anna liikmesriigi kohtule, kes on pädev sellist õigust kohaldama, volitusi *teha* selle kohaldamise ajal *kõik vajalik*, et kõrvaldada sellised liikmesriigi õigusaktid, mis võivad takistada liidu normide täielikku toimet, on vastuolus nende nõuetega, mis moodustavad liidu õiguse olemuse. Sellise olukorraga on tegemist [...] [ka siis,] kui ühenduse õiguse täielik toime oleks takistatud vaid ajutiselt.“<sup>54</sup>

106. Samuti on välja kujunenud, et liidu õiguse vahetu kohaldamise kohustus kehtib ühtviisi nii liikmesriikide kohtute<sup>55</sup> kui ka haldusasutuste<sup>56</sup> suhtes. Mõlemal on oma vastava pädevuse teostamise raames kohustus tagada liidu õiguse sätete täiemahuline mõju, ilma et oleks vaja taotleda või oodata selle sätte eelnevat kehtetuks tunnistamist seadusandlikul teel või muu põhiseadusliku menetluse kaudu.<sup>57</sup> Lõpuks hõlmab liidu õiguse sätetele täiemahulise mõju andmine kõikide liikmesriigi õiguses kohaldatavate liidu õiguse põhimõtete, nagu esimuslikkus, vahetu õigumõju või kooskõlaline tõlgendamine, kohaldamist.

54 Vt nt 9. märtsi 1978. aasta kohtuotsus Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, punktid 22–23) ja 8. septembri 2010. aasta kohtuotsus Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, punktid 56–57). Kohtujuristi kursiiv.

55 Vt nt 9. märtsi 1978. aasta kohtuotsus Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, punkt 24); 19. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, punkt 55) ja 5. juuli 2016. aasta kohtuotsus Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, punkt 34).

56 Vt nt 22. juuni 1989. aasta kohtuotsus Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, punkt 31); 12. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, punkt 80) ja 10. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, punkt 34).

57 Vt nt hiljutine, 14. septembri 2017. aasta kohtuotsus Trustees of the BT Pension Scheme (C-628/15, EU:C:2017:687, punkt 54 ja seal viidatud kohtupraktika).

107. Nii on praktika seisukohast täiesti selge, et mõlemat liiki organid, see tähendab liikmesriikide kohtud ja haldusasutused on kohustatud liidu õigust liikmesriigi tasandil kohaldama. Kindlasti on sellel mõningad piirid. Isegi vahetult kohaldatav liidu õiguse säte ei peaks mõjutama liikmesriigi õigussüsteemis *üldiselt* kohtutele ja haldusasutustele kuuluva pädevuse laadi ja liiki.<sup>58</sup> Selline regulatsioon mõjutab aga *konkreetsed* volitusi, mida see süsteem annab oma riigisisestele organitele teatavate ülesannete täitmiseks. Muu hulgas on liikmesriikidel kohustus näha ette teatavat liiki õiguskaitsevahendid, mida saaks kasutada nende kohtutes ja haldusasutustes, et tagada liidu õiguse vahetu ja ühetaoline kohaldamine.<sup>59</sup>

108. Seetõttu tuleneb käesolevas asjas sellest, et direktiivi 1999/62 artiklis 9a sätestatud karistuste proportsionaalsuse nõue on vahetult kohaldatav, see, et nimetatud direktiivi kohaldamisalas on riigisisestel ametiasutustel õigus üksikjuhtudel sanktsioone muuta nii, et need oleksid toimepandud süüteo raskusastmega proportsionaalsed, ilma et oleks vaja oodata, kuni liikmesriigi seadusandja asjakohaseid õigusakte muudab. Nendele ametiasutustele on antud *liidu õiguses* otsene mandaat vahetult tagada kaebajale direktiivi 1999/62 artiklist 9a tulenev õigus proportsionaalsele karistusele (või õigus mitte kanda ebaproportsionaalset karistust).

109. Nendes piirides on tõepoolest iga liikmesriigi ülesanne omaenda sisemiselt ülesehitatud süsteemi kaudu, kooskõlas institutsioonilise ja menetlusliku autonoomia põhimõttega otsustada, millisele riigisisesele ametiasutusele usaldatakse proportsionaalsuse nõude kohaldamine. Ma ei arva, et Euroopa Kohtul oleks soovitatav või asjakohane minna nendest üldistest suunistest kaugemale ja sisuliselt otsustada, kuidas liikmesriigisisel tasandil volitusi jaotada.

110. Soovin lõpetuseks lisada veel kaks märkust.

111. Esiteks on esimuslikkus, vahetu õiguspõhise ja kooskõlalise tõlgendamise kohustus siduvad kõikidele liikmesriikide asutustele, nii kohtu- kui ka haldusasutustele. Nendes raamides on õigupoolest liikmesriigi õiguse küsimus, millisele konkreetsele üksusele tehakse lõpuks ülesandeks tagada nende kohustuste järgimine, *tingimusel et keegi seda teeb*. Praktikas, kui liikmesriik soovib säilitada reegli, et halduskohtud viivad läbi piiratud kontrolli, peab ta andma haldusasutustele õiguse karistusi muuta. Kui liikmesriik eelistab piirata haldusasutuste kaalutusõigust, peab ta seejärel lubama kohtutel otsustada proportsionaalsete karistuste üle. „Negatiivse pädevuse konflikt“, milles kumbagi liiki organid niisugustest volitustest loobuksid, ei oleks aga kooskõlas liidu õiguse tõhusa rakendamisega.

112. Teiseks on niisugused probleemid liidu õiguses juba ennetatud sellega, et õigusriigi põhimõttel rajanevas liidus on vaikepädevus anda õiguskaitset, mis tuleneb isikutele liidu õigusnormidest, ja tagada, et need õigusnormid on tõhusalt rakendatud, *eeskätt* liikmesriigi kohtutel.<sup>60</sup> Lõppude lõpuks on liidu õigusega – olgu ELL artikli 19 lõike 1 teise lõiguga või harta artikli 47 lõikega 1 – ette nähtud kaitsesüsteemi määrav aspekt see, et tegu on tõhusa *kohtuliku* kaitse süsteemiga.<sup>61</sup> Liidu õigus seega mitte üksnes ei volita liikmesriikide kohtuid, vaid ka kohustab neid tagama, et liikmesriigi tasandil (liidu) õigust järgitakse. Tõepoolest on see liidu õigust mõistva kohtuniku täiemahuline mandaat.

58 Euroopa Kohus on harilikult selle kohustuse ulatust piiranud, võimaldades kohtutel teha seda „oma pädevuse piires“ (vt nt 15. aprilli 2008. aasta kohtuotsus *Impact* (C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 99)) ja liikmesriigi ametiasutustel samuti „oma pädevuse piires“ (vt nt 12. juuni 1990. aasta kohtuotsus *Saksamaa vs. komisjon* (C-8/88, EU:C:1990:241, punkt 13) või 12. veebruari 2008. aasta kohtuotsus *Kempter* (C-2/06, EU:C:2008:78, punkt 34)).

59 Vt nt 19. juuni 1990. aasta kohtuotsus *Factortame jt* (C-213/89, EU:C:1990:257, punkt 21); 27. juuni 2000. aasta kohtuotsus *Océano Grupo Editorial ja Salvat Editores* (C-240/98–C-244/98, EU:C:2000:346, punkt 29); 26. oktoobri 2006. aasta kohtuotsus *Mostaza Claro* (C-168/05, EU:C:2006:675, punkt 39). Haldusasutuste volituste konkreetse konteksti kohta vt nt 9. septembri 2003. aasta kohtuotsus *CIF* (C-198/01, EU:C:2003:430, punkt 58).

60 Vt nt 5. oktoobri 2004. aasta kohtuotsus *Pfeiffer jt* (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punkt 111).

61 Vt nt 8. märtsi 2011. aasta arvamus 1/09 (kokkulepe ühtse patendivaidluste lahendamise süsteemi loomiseks) (EU:C:2011:123, punkt 69); 3. oktoobri 2013. aasta kohtuotsus *Inuit Tapiriit Kanatami jt vs. parlament ja nõukogu* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 99) või 27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, punktid 32–33).

## V. Ettepanek

113. Eespool kirjeldatud kaalutlustel teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósági (Szombathely'i haldus- ja töökohus, Ungari) küsimustele nii:

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. juuni 1999. aasta direktiivi 1999/62/EÜ raskete kaubaveokite maksustamise kohta teatavate infrastruktuuride kasutamise eest artikkel 9a, niivõrd kui see nõuab, et karistused oleksid proportsionaalsed, on vahetult kohaldatav.
- Iga liikmesriigi ülesanne on koosõlas institutsioonilise ja menetlusliku autonoomia põhimõttega otsustada, millisele liikmesriigi ametiasutusele usaldatakse proportsionaalsuse nõude kohaldamine. Kui sellist otsust ei ole tehtud, on liikmesriigi kohtute kohustus anda sellist õiguskaitset, mis tuleneb isikutele liidu õigusnormidest, ja tagada, et need õigusnormid on tõhusalt rakendatud, sealhulgas tagada, et üksikjuhtudel määratavad karistused ei riku direktiivi 1999/62 artiklis 9a sätestatud proportsionaalsuse nõuet.