



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (viies koda)

4. oktoober 2018*

Eelotsusetaotlus – Õigusaktide ühtlustamine – Maanteevedu – Maksusätted – Direktiiv 1999/62/EÜ –
Raskete kaubaveokite maksustamine teatavate infrastruktuuride kasutamise eest – Teemaks –
Liikmesriikide kohustus kehtestada tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused –
Kindlamääraline trahv – Proportsionaalsuse põhimõte – Direktiivi vahetu kohaldatavus

Kohtuasjas C-384/17,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság'i (Szombathely haldus- ja töökohus, Ungari) 13. juuni 2017. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 27. juunil 2017, menetluses

Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N

versus

Budapest Rendőrfőkapitánya,

EUROOPA KOHUS (viies koda),

koosseisus: koja president J. L. da Cruz Vilaça, kohtunikud E. Levits, A. Borg Barthet, M. Berger (ettekandja) ja F. Biltgen,

kohtujurist: M. Bobek,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- Ungari valitsus, esindajad: G. Koós ja Z. Fehér,
- Euroopa Komisjon, esindajad: L. Havas ja J. Hottiaux,

olles 26. juuni 2018. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: ungari.

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. juuni 1999. aasta direktiivi 1999/62/EÜ raskete kaubaveokite maksustamise kohta teatavate infrastruktuuride kasutamise eest (EÜT 1999, L 187, lk 42; ELT eriväljaanne 07/04, lk 372) (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. septembri 2011. aasta direktiiviga 2011/76/EL (ELT 2011, L 269, lk 1)) (edaspidi „direktiiv 1999/62“) artikli 9a tõlgendamist.
- 2 Taotlus on esitatud kohtuvaidluses, mille pooled on Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N (edaspidi „Link Logistic N&N“) ja Budapest Rendőrfőkapitánya (Budapesti politseipeadirektor, Ungari) ning mis puudutab Link Logistic N&N-ile trahvi määramist seetõttu, et ta kasutas kiirteelõiku selle eest ette nähtud tasu maksmata.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Direktiivi 1999/62 põhjendused 1, 12 ja 15 on sõnastatud järgmiselt:
„(1) liikmesriikide transpordiettevõtjate vahelise konkurentsi moonutamise kõrvaldamine eeldab maksusüsteemide ühtlustamist ja õiglaste mehhanismide loomist infrastruktuurikulude sissenõudmiseks vedajatelt;
[...]
(12) praegusi konkurentsimoонutus ei ole võimalik kõrvaldada üksnes maksude või kütuseaktsiiside ühtlustamise kaudu; ent ajani, mil võetakse kasutusele tehniliselt ja majanduslikult asjakohasemad maksuvormid, saab konkurentsimoонutusi piirata, võimaldades säilitada kiirteede tee- ja/või kasutusmaksud või need kehtestada; peale selle peaks liikmesriikidel olema lubatud kehtestada sildade, tunnelite ja mäekurude kasutusmaksed;
[...]
(15) kasutusmaksude määrad peaksid sõltuma kõnealuse infrastruktuuri kasutusajast ja neid tuleks diferentseerida vastavalt sellele, milliseid kulusi tuleb maantee sõidukitega seoses teha“.
- 4 Selle direktiivi artikli 1 esimeses lõigus on sätestatud:
„Käesolevat direktiivi kohaldatakse artiklis 2 määratletud sõidukitele kehtestatavate sõiduki-, tee- ja kasutusmaksude suhtes.“
- 5 Kõnealuse direktiivi artiklis 2 on ette nähtud:
„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:
[...]
b) teemaks – kindlaksmääratud summa, mida makstakse sõiduki eest vastavalt teataval infrastruktuuril läbitud vahemaa eest ja vastavalt sõiduki tüübile ning mis koosneb infrastruktuurimaksust ja/või väliskulumaksust;
[...].“

6 Direktiivi 1999/62 artikli 7 lõike 1 kohaselt:

„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 üleeuroopalisel 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.“

7 Selle direktiivi 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 karistuste rakendamine. Kehtestatud karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.“

Ungari õigus

Liiklusseadus

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

„Isikule, kes rikub käesoleva seaduse, eriseaduste või haldusnormide ning ühenduse õigusaktide sätteid, mis käsitlevad:

[...]

m) tasuliste teelõikude kasutamise eest tasumisele kuuluvat teekonnapikkusel põhinevat teemaksu

[...] võib määrata rahatrahvi [...]“.

9 Liiklusseaduse §-s 21 on ette nähtud:

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

[...]

h) tasuliste teelõikude kasutamise eest tasumisele kuuluv teekonnapikkusel põhinev teemaks.

[...]

(2) Lõikes 1 sätestatud nõuete rikkumise eest määratakse mootorsõiduki registrijärgsele omanikule või § 21/A lõikes 2 nimetatud juhul vastutavale 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 rikkumiste eest ette nähtud trahvide summale.

[...]

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

Tasuliste teede seadus

- 10 Kiirteede, maanteede ja põhiteede kasutamise eest tasumisele kuuluvat teekonnapikkusel põhinevat teemaksu käsitleva 2013. aasta seaduse nr LXVII (az autópályák, autótutak 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 omanik [...] vastutab selle eest, et tema kasutatava mootorsõiduki puhul oleks täidetud lõikes 1 sätestatud tingimused.“

- 11 Tasuliste teede seaduse §-s 14 on ette nähtud:

„Õigusvastaseks teekasutuseks – välja arvatud §-s 9 sätestatud erandid – loetakse, 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) teemaksu tasuma kohustatud isik ei omanda enne tasulise teelõigu kasutamise alustamist tema poolt kasutatava tasulise teelõigu jaoks teemaksu piletit, kuid ta on sõlminud selle teelõigu kasutamiseks maksukogumisteenuse osutajaga lepingu, mis puudutab käesoleva seaduse alusel koostatavate deklaratsioonide esitamist teemaksu kehtestajale ja teemaksu tasumist, ning see leping on kehtiv, kuid tasulise teelõigu kasutamise käigus ei ole täidetud mõni sõidukisisesest seadme nõuetekohase kasutamise tingimustest, mis on kehtestatud käesoleva seaduse alusel antud määruses.“

- 12 Selle seaduse artiklis 15 on sätestatud:

„(1) Trahvisumma määratakse kindlaks nii, et see ajendaks maksu tasumise eest vastutavaid isikuid nõutavat teemaksu tasuma.

(2) Määratud trahvidest saadud summad kantakse riigieelarvesse ja kirjendatakse 2011. aasta seaduse nr CXCV riigirahanduse kohta (az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény) § 14 lõike 4 punktis d ette nähtud eelarvetulu rubriigis. Trahv tasutakse [Ungari] forintides ülekandega käesoleva seaduse alusel vastu võetud haldusaktis määratud pangakontole.“

13 Nimetatud seaduse artiklis 16 on ette nähtud:

„Õigusvastane teekasutus käesoleva seaduse tähenduses on rikkumine, mille eest võib selle tuvastamisel määrata trahvi liiklusseaduse alusel.“

14 Tasuliste teede seaduse § 29/A lõigetes 1, 4, 6 ja 7, mis lisati sellesse seadusse 2014. aasta seadusega nr LIV ja mida kohaldatakse alates 9. novembrist 2014, on sätestatud:

„(1) Kui lõigetes 2–4 esitatud tingimused on täidetud, on taotlejad ajavahemikul 1. juulist 2013 kuni 31. märtsini 2014 toime pandud ja § 14 punktis a sätestatud õigusvastase teekasutuse eest määratud trahvi tasumisest vabastatud, kui nad esitavad teemaksu kogumise eest vastutavale subjektile (edaspidi „teemaksu kehtestaja“) lõigetes 6 ja 7 sätestatud nõuetele vastava taotluse (edaspidi „taotlus“).

[...]

(4) Põhjendatud taotluse esitamisel on taotleja lõike 7 kohaselt vabastatud § 14 punktis a sätestatud õigusvastase teekasutuse eest määratud trahvi tasumisest, kui trahv määrati teemaksu pileti kehtivuse ajal, antud kontrollpunktis mõlemas suunas kõige rohkem ühel korral, sellisel tasulisel teelõigul või selle juurde viival teel, mis on teevõrgus funktsionaalselt paralleelne selle teega, mille jaoks asjaomasel mootorsõidukil oli teekasutusõigus olemas, ja ta ei olnud asunud seda õigust selle kehtivuse ajal tee kasutamise näol kasutama.

[...]

(6) Trahvi tasumisest vabastamise tingimuseks on lisaks lõigetes 2–4 esitatud tingimustele, et taotleja on enne taotluse esitamist tasunud teemaksu kehtestajale teenustasu koos käibemaksuga 12 000 forintit [ligikaudu 39 eurot] iga trahvi kohta eraldi, ja ta tõendab seda samal ajal taotluse esitamisega [...]

(7) Taotlust saab esitada 2014. aasta seaduse nr LIV, mis käsitleb [tasuliste teede seaduse] muutmist, jõustumisele järgneva 60 päeva jooksul. Teemaksu kehtestaja väljastab taotluse alusel – juhul kui see vastab käesolevale seadusele ning ei ole vastuolus teemaksu kehtestaja andmebaasis esinevate andmetega – tõendi selle kohta, et taotleja võib vabastada trahvi tasumisest, kui on täidetud lõigetes 2–4 esitatud tingimused. Kui taotluses esitatu on vastuolus teemaksu kehtestaja andmebaasis esinevate andmetega, siis tõendit ei väljastata. Teemaksu kehtestaja väljastab tõendi 120 päeva jooksul pärast taotluse saamist [...].“

Valitsuse määrus nr 410/2007

15 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 29. detsembri 2007. aasta määruse nr 410/2007 (közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről 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 [...] omanikule §-de 2–8/A sätete rikkumise eest halduskorras trahv, mille suurus on kindlaks määratud käesolevas määruses.“

16 Valitsuse määruse nr 410/2007 § 8/A kohaselt:

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

(2) Mootorsõiduki omanikule ei või lõikes 1 nimetatud trahvi määrata sama mootorsõidukiga toime pandud korduva õigusvastase teekasutuse eest, kui sama mootorsõidukiga õigusvastase teekasutuse esmakordsest avastamisest ei ole möödunud üle kaheksa tunni.

[...]“.

17 Sama määruse § 9 kohaselt:

„A	B		
	B1	B2	B3
1. Tasuliste teede seaduse rikkumine	Trahvi summa vastavalt sõiduki kategooriale		
	J2	J3	J4
2. § 14 punkti a rikkumine	140 000	150 000	165 000
3. § 14 punkti b rikkumine	80 000	90 000	110 000
4. § 14 punkti c rikkumine	140 000	150 000	165 000“

Valitsuse määrus nr 209/2013

18 Valitsuse 18. juuni 2013. aasta määruse nr 209/2013 tasuliste teede seaduse rakendamise kohta (az ED törvény végrehajtásáról szóló 209/2013 (VI. 18.) Korm. rendelet) (edaspidi „valitsuse määrus nr 209/2013“) § 24 lõikes 3 on sätestatud:

„Teemaksu pilet annab sõidukile, mille tunnused on pileti soetamisel ära näidatud, õiguse kasutada katkestusteta kindlat teelõiku. Teemaksu piletit ei saa üle anda, selle soetamisel märgitud teekonda ja mootorsõiduki tunnuseid ei saa muuta. Teemaksu piletit saab kasutada eelnevalt kindlaksmääratud päeval alustatud sõiduks, vastavalt järgmistele tingimustele:

- a) juhul kui kehtivuse alguseks on teemaksu pileti ostmise päev, siis kehtib see alates soetamisest kuni järgmise päeva lõpuni,
- b) kui teemaksu pilet osteti eelmüügist maksimaalselt 30 päeva varem, siis kehtib see piletile märgitud kuupäeva algusest kuni järgmise päeva lõpuni.“

19 Nimetatud määruse § 26 lõike 1 punktis a on sätestatud:

„Teemaksu tasuma kohustatud isik on enne tasuliste teelõikude kasutamise alustamist kohustatud tagama, et tal on maksukogumisteenuse osutajaga selline õigussuhe, millest tulenevalt ta on tegelikult võimeline kasutama teemaksu kehtestaja poolt hallatavat [elektroonilist teemaksukogumise] süsteemi, ja et selle raames omandatakse tegelikule teekasutusele vastav teemaksu pilet.“

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 20 Endises Jugoslaavia Makedoonia vabariigis registrijärgset asukohta omava ettevõtja Link Logistik N&N-i käitav ja valitsuse määruse nr 410/2007 J4-kategooriasse kuuluv raske kaubaveok sõitis 29. oktoobril 2015 kella 19.34 ajal Ungaris tasulisel teelõigul, omamata selleks kehtivat teemaksu piletit ja ilma et ta oleks maksnud sellel teelõigul läbitud vahemikuga proportsionaalset tasu.
- 21 Samal päeval kell 19.52 maksis selle raskeveoki juht omal algatusel tasu summas 19 573 forintit (ligikaudu 63 eurot), mis vastas tervele sellele tasulisele teelõigule, mida ta oli soovinud kasutada, ja jätkas liikumist sellel teelõigul.
- 22 Vas Megye Rendőrfőkapitánya (Vasi maakonna politseipeadirektor, Ungari) määras siiski 15. jaanuari 2016. aasta otsuses Link Logistik N&N-ile halduskorras trahvi summas 165 000 forintit (ligikaudu 532 eurot) liikluseaduse §-de 21–21/B ning valitsuse määruse nr 410/2007 § 1 lõike 1 ja § 8/A alusel põhjendusega, et asjaomane sõiduk osales liikluses selleks ette nähtud tasu eelnevalt maksmata, millega ta on rikkunud tasuliste teede seaduse § 14 punkti a.
- 23 Budapesti politseipeadirektor jättis selle otsuse muutmata ja põhjendas enda otsust nii, et kohaldamisele kuuluvad riigisisised õigusnormid ei jäta trahvi summa osas haldusorganile mitte mingisugust kaalutlusõigust. Viimasel ei ole võimalik tugineda mõistlikkusele ja ta saab aluseks võtta ainult seaduses ettenähtut, milles ei ole aga reguleeritud sellist juhtumit nagu Link Logistik N&N-i puhul, kus viimane ostis kiiresti tagantjärele kogu teekonna tarvis teemaksu pileti, samuti ei saa ta arvestada asjaoluga, et teemaksu pileti ostmise võis olla enne tasulisele teelõigule suundumist takistatud.
- 24 Link Logistik N&N esitas Budapesti politseipeadirektori otsuse peale kaebuse Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnak (Szombathely haldus- ja töökohus, Ungari) ja väitis muu hulgas, et Ungari õigusnormid ei ole kooskõlas liidu õigusega. Ta leidis, et trahvi summa on liiga suur, sest see on samaväärne sellega, mis määratakse neile isikutele või ettevõtjatele, kes ei ole üldse teemaksu piletit ostnud.
- 25 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et kohtuasjades, milles tehti 22. märtsil 2017 kohtuotsus Euro-Team ja Spirál-Gép (C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229) ning mille asjaolud on sarnased põhikohtuasja asjaoludele, tõlgendas Euroopa Kohus direktiivi 1999/62 artiklis 9a ette nähtud proportsionaalsuse nõuet ning leidis, et Ungari õigusnormides ette nähtud trahvisummad ei vasta sellele nõudele.
- 26 Põhikohtuasja lahendamisel tõstatab eelotsusetaotluse esitanud kohus esmalt küsimuse, kas see säte on vahetult kohaldatav.
- 27 Seejärel leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et selline nõue ei saa esineda ilma piiranguteta. Liidu õiguse esimesest ja liikmesriikide lojaalsuskohustusest võib küll tuletada kohustuse jätta kohaldamata riigisisese õiguse säte, kui see on vastuolus direktiivi sättega, mis ei ole vahetult kohaldatav, kuid sellest ei tulene tingimata ja igal juhul kohustust täiendada sisuliselt liikmesriigi õigust õigusliku tõlgendamise teel.
- 28 Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seega arvamisel, et riigisisese õiguse tõlgendamine kooskõlas direktiiviga ei tohi kujutada endast looritatud seadusandlikku tegevust, mis kuulub liikmesriigi seadusandjale ning ületab õiguse kohaldamisega tegelevate organite kompetentsi.

- 29 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul ei ole käesoleval juhul võimalik ilma liikmesriigi seadusandja sekkumiseta täiendada liikmesriigi õiguse direktiiviga 1999/62 kooskõlas tõlgendamise teel liiklusseaduse § 21 lõiget 2 nii, et lisada sinna proportsionaalsuse nõue, kuivõrd esiteks viitab see säte trahvisummade kindlaksmääramisel valitsuse määrusele ja teiseks tuleb Ungari õigusnorme kohaldada ja tõlgendada nii, et need ei sisalda sellist proportsionaalsuse nõuet.
- 30 Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab, et küsimuses, kas riigisisest õigust on võimalik tõlgendada kooskõlas liidu õigusega ka siis, kui liikmesriigi seadusandja ei näe ette proportsionaalsuse nõude kehtestamist, lahknevad õigusteadlaste seisukohad ja kujunenud on erinevad arvamused.
- 31 Neil asjaoludel otsustas Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Szombathely haldus- ja töökohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas [direktiivi 1999/62] artiklis 9a ette nähtud 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 [selles sättes] ette nähtud 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 sisuliste kriteeriumidega, mis on ette nähtud [22. märtsi 2017. aasta kohtuotsuses Euro-Team ja Spirál-Gép (C-497/15 ja C-498/15 (EU:C:2017:229))]?“

Eelotsuse küsimuste analüüs

- 32 Nende küsimustega, mida tuleb uurida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas direktiivi 1999/62 artikkel 9a, milles on ette nähtud selle direktiivi alusel vastu võetud riigisiseste õigusnormide rikkumise eest liikmesriikide poolt ette nähtud karistuste proportsionaalsuse nõue, on vahetult kohaldatav säte ja kui vastus sellele küsimusele on eitav, siis kas asjaomase liikmesriigi kohtud ja haldusasutused võivad või peavad riigisisese õiguse liidu õigusega kooskõlas tõlgendamisel täiendama ilma liikmesriigi seadusandja sekkumiseta asjaomaseid riigisiseseid õigusnorme, lisades sinna sisulisi kriteeriume, mis on kindlaks määratud Euroopa Kohtu praktikas.

Vastuvõetavus

- 33 Ungari valitsus vaidlustab esitatud küsimuste vastuvõetavuse ja leiab esimese küsimuse kohta, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika on põhikohtuasjas kahtlemata kohaldatav ja sellele küsimusele vastamine ei ole vajalik põhikohtuasja lahendamiseks, teise küsimuse kohta märgib ta, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgitustest nähtuvalt soovib viimane, et Euroopa Kohus ütleks, kuidas tuleb põhikohtuasjas tõlgendada riigisisest õigust kooskõlas liidu õigusega, see küsimus on aga üksnes liikmesriigi kohtu pädevuses.
- 34 Mis puudutab vastuvõetavuse vastu esitatud esimest väidet, siis tuleb märkida, et ELTL artiklis 267 sätestatud Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtute koostöö raames on üksnes asja menetleva ja selle lahendamise eest vastutava liikmesriigi kohtu ülesanne kohtuasja eripära arvesse võttes hinnata nii eelotsusetaotluse vajalikkust asjas otsuse langetamiseks kui ka Euroopa Kohtule esitatavate küsimuste

asjakohasust. Seega, kui küsimused on esitatud liidu õiguse tõlgendamise kohta, on Euroopa Kohus üldjuhul kohustatud neile vastama (vt eelkõige 5. juuni 2018. aasta kohtuotsus Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, C-210/16, EU:C:2018:388, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 35 Järelikult kehtib eeldus, et liidu õigust puudutavad küsimused on asjakohased. Euroopa Kohus võib keelduda liikmesriigi kohtu esitatud eelotsuse küsimusele vastamast vaid siis, kui on ilmne, et taotletaval liidu õiguse tõlgendusel puudub igasugune seos põhikohtuasja faktiliste asjaolude või esemega, kui probleem on hüpoteetiline või kui Euroopa Kohtule ei ole teada vajalikke faktilisi või õiguslikke asjaolusid, et anda tarvilik vastus talle esitatud küsimustele (vt eelkõige 31. mai 2018. aasta kohtuotsus Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, punkt 21).
- 36 Sellega ei ole käesoleval juhul aga tegemist. Kõigepealt sisaldab eelotsusetaotlus nimelt piisavaid faktilisi ja õiguslikke asjaolusid, et määrata kindlaks esitatud küsimuste ulatus. Ka nähtuvad eelotsusetaotlusest selgelt põhjused, miks eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib direktiivi 1999/62 artikli 9a tõlgendamist, nimelt tulenevalt selles sisalduvast proportsionaalsuse nõudest, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus enda 22. märtsi 2017. aasta kohtuotsuses Euro-Team ja Spirál-Gép (C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229). Lõpuks on taotletud tõlgendusel seos põhikohtuasja asjaolude ja esemega ning eelotsuse küsimused ei ole hüpoteetilised, sest Euroopa Kohtu vastus mõjutab otseselt trahvi, mida kas siis tohib või ei tohi põhikohtuasja kaebajale määrata.
- 37 Vastuvõetamatuse kohta esitatud teise väite osas tuleb märkida, et väljakujunenud kohtupraktikas on tõepoolest leitud, et Euroopa Kohtu ülesanne ei ole tõlgendada riigisiseseid õigusnorme, kuna niisugune tõlgendamine kuulub ainult liikmesriigi kohtute pädevusse (5. juuni 2018. aasta kohtuotsus Grupo Norte Facility, C-574/16, EU:C:2018:390, punkt 32).
- 38 Siiski tuleb nentida, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnastatud küsimused ei puuduta mitte Ungari õiguse, vaid liidu õiguse tõlgendamist ja täpsemalt direktiivi 1999/62 artiklis 9a ette nähtud proportsionaalsuse nõuet ning 22. märtsi 2017. aasta kohtuotsusest Euro-Team ja Spirál-Gép (C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229) nähtuvaid tagajärgi ning see on Euroopa Kohtu pädevuses.
- 39 Eespool toodut arvestades tuleb esitatud küsimusi pidada vastuvõetavaks.

Sisulised küsimused

Sissejuhatavad märkused

- 40 Tuleb märkida, et proportsionaalsuse põhimõte on üks liidu õiguse üldpõhimõtteid, mille aluseks on liikmesriikide ühised põhiseaduslikud tavad ning mida tuleb järgida liidu õiguse kohaldamisalasse jäävates riigisisestes õigusnormides ja liidu õiguse rakendamisel (vt eelkõige 12. juuni 2014. aasta kohtumäärus Pańczyk, C-28/14, ei avaldata, EU:C:2014:2003, punkt 26). Proportsionaalsuse põhimõte paneb liikmesriikidele kohustuse vastu võtta meetmeid, mis on sobivad järgitavate eesmärkide saavutamiseks ja mis ei lähe kaugemale, kui on nende eesmärkide saavutamiseks vajalik (vt selle kohta 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, punkt 68 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 41 See põhimõte, mis on samuti tagatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikli 49 lõikega 3, milles on ette nähtud, et karistuste raskus ei tohi olla kuriteo suhtes ebaproportsionaalne, kehtib vastavalt harta artikli 51 lõikele 1 liikmesriikide suhtes liidu õiguse kohaldamise korral.

- 42 Seega peab karistuse raskus vastama asjaomase süüteo raskusele, selline nõue tuleneb nii harta artikli 52 lõikest 1 kui ka harta artikli 49 lõikes 3 sätestatud karistuste proportsionaalsuse põhimõttest (vt selle kohta 20. märtsi 2018. aasta kohtuotsus *Garlsson Real Estate jt*, C-537/16, EU:C:2018:193, punkt 56).
- 43 Selgitustest põhiõiguste harta kohta (ELT 2007, C 303, lk 17) nähtub, et kui harta artikliga 49 tagatud õigus vastab 4. novembril 1950 Roomas allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga (edaspidi „EIÕK“) tagatud õigusele, on sellise õiguse tähendus ja ulatus vastavalt harta artikli 52 lõikele 3 samad, mis neile EIÕK-ga ette on nähtud. Järelikult on Euroopa Inimõiguste Kohtu nõuded karistuste proportsionaalsuse kohta harta artikli 17 lõike 1, artikli 51 lõike 1 ning artikli 52 lõigete 1 ja 3 koostoimest tulenevalt kohaldatavad niisugusele juhtumile nagu põhikohtuasjas.
- 44 Ka tuleb märkida, et kontrollides seda, kas rikutud on õigust omandile, mis on sätestatud Pariisis 20. märtsil 1952 allkirjastatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni lisaprotokolli nr 1 artiklis 1, milles on ette nähtud, et igal füüsilisel ja juriidilisel isikul on õigus oma omandit segamatult kasutada, hindab Euroopa Inimõiguste Kohus kõiki konkreetse asja asjaolusid arvesse võttes, kas rahaliste karistustega, mis võivad olla kas karistusõiguslikud või haldusõiguslikud, ei kaasne asjaomasele isikule liigset koormust või varast ilmajätmist, mis muudaks sellised karistused ebaproportsionaalseks (vt eelkõige EIK 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 jt vs. Itaalia*, CE:ECHR:2014:0304JUD001864010, punkt 199).
- 45 Eeltoodust nähtub, et proportsionaalsuse põhimõtte nõuab esiteks, et määratud karistus vastaks süüteo raskusele, ja teiseks, et karistuse ja trahvisumma kindlaksmääramisel tuleb arvesse võtta kõiki konkreetse asja asjaolusid.
- 46 Esitatud küsimustele tuleb vastata neist kaalutlustest lähtudes.

Esimene ja teine küsimus

- 47 Tuleb märkida, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikast nähtub, et kõikidel juhtudel, kui direktiivi sätted on nende sisu poolest tingimusteta ja piisavalt täpsed, võivad eraõiguslikud isikud neile liikmesriigi kohtus tugineda riigi vastu nii juhul, kui riik on jätnud direktiivi liikmesriigi õigusse ettenähtud tähtjaks üle võtmata, kui ka juhul, kui direktiiv ei ole üle võetud nõuetekohaselt (15. veebruari 2017. aasta kohtuotsus *British Film Institute*, C-592/15, EU:C:2017:117, punkt 13).
- 48 Selleks tuleb uurida asjaomase sätte olemust, ülesehitust ja sõnastust (4. detsembri 1974. aasta kohtuotsus *van Duyn*, 41/74, EU:C:1974:133, punkt 12). Sellega on eelkõige tegemist juhul, kui direktiivi asjaomane säte näeb ette sellise kohustuse, mille kohta ei kehti erandid ega tingimused ja mis oma olemuselt ei nõua edasiste aktide vastuvõtmist ei liidu institutsioonide ega liikmesriikide poolt ning mis selle rakendamise puhul ei jäta liikmesriikidele kaalutusõigust (vt eelkõige 4. detsembri 1974. aasta kohtuotsus *van Duyn*, 41/74, EU:C:1974:133, punktid 6 ja 13, ning 22. detsembri 2010. aasta kohtuotsus *Gavieiro Gavieiro ja Iglesias Torres*, C-444/09 ja C-456/09, EU:C:2010:819, punkt 79).
- 49 Seega tuleb käesolevas asjas kontrollida, kas direktiivi 1999/62 artiklis 9a ette nähtud proportsionaalsuse nõue on oma sisu poolest tingimusteta ja piisavalt täpne, et eraõiguslik isik võiks sellele tugineda liikmesriigi asutuses selle riigi vastu.
- 50 Vastavalt sellele sättele kehtestavad liikmesriigid karistuste süsteemi, mida rakendatakse selle direktiivi kohaldamisel vastu võetud riigisiseste sätete rikkumise korral, sellised karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.

- 51 Järelikult peavad liikmesriigid, selleks et rakendada direktiivi 1999/62 raames proportsionaalsuse põhimõtet, vastu võtma nende riigisisese õiguses selleks vajalikud õigusaktid, selle direktiivi artiklis 9a on ette nähtud kohustus, mis nõuab oma olemuselt liikmesriikide akti vastuvõtmist, viimastel on aga selle kohustuse ülevõtmisel ulatuslik kaalutusõigus.
- 52 Samas tuleb nentida, et kõnealune direktiiv ei sisalda täpsemaid eeskirju nimetatud riigisiseste karistuste sätestamise kohta ega kehtesta muu hulgas asjaomaste karistuste proportsionaalsuse hindamise sõnaselget kriteeriumi (22. märtsi 2017. aasta kohtuotsus Euro-Team ja Spirál-Gép, C-497/15 ja C-498/15, EU:C:2017:229, punkt 38).
- 53 Seega, kuna direktiivi 1999/62 artikkel 9a nõuab liikmesriikide sekkumist ja annab neile suure kaalutusõiguse, ei ole see oma sisu poolest tingimusteta ja piisavalt täpne, mis välistab selle vahetu kohaldamise.
- 54 Vastupidine tõlgendus tähendaks praktikas, et liikmesriikide seadusandjalt oleks võetud ainult neile ette nähtud kaalutusõigus, nimelt peavad nemad välja töötama sobiva karistuste süsteemi direktiivi 1999/62 artiklis 9a kindlaks määratud raamides.
- 55 Eeltoodust nähtub, et sellistel asjaoludel nagu põhikohtuasjas ei saa direktiivi 1999/62 artiklis 9a ette nähtud karistuste proportsionaalsuse nõuet tõlgendada nii, et liikmesriigi kohtunik peab sellest tulenevalt asuma liikmesriigi seadusandja asemele.
- 56 Järelikult puudub direktiivi 1999/62 artiklil 9a vahetu õigusmõju ning see ei anna sellises olukorras nagu põhikohtuasjas õigussubjektidele õigust tugineda sellele riigisisestes asutustes.
- 57 Siiski tuleb ka märkida, et vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale on direktiivist tulenev liikmesriigi kohustus saavutada vastavas direktiivis ette nähtud eesmärgid ning EL artikli 4 lõikest 3 ja ELTL artiklist 288 tulenev kohustus võtta kõik vajalikud üld- või erimeetmed, et tagada selle kohustuse täitmine, siduv kõigile liikmesriigi võimuorganitele, kaasa arvatud kohtutele vastavalt nende pädevusele (vt eelkõige 14. septembri 2016. aasta kohtuotsus Martínez Andrés ja Castrejana López, C-184/15 ja C-197/15, EU:C:2016:680, punkt 50 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 24. jaanuari 2018. aasta kohtuotsus Pantuso jt, C-616/16 ja C-617/16, EU:C:2018:32, punkt 42).
- 58 Selle kohustuse täitmisel nõuab kooskõlalise tõlgendamise põhimõte, et liikmesriigi ametiasutused teeksid kõik, mis on nende pädevuses, arvestades riigisisest õigust tervikuna ning kasutades riigisisese õiguses tunnustatud tõlgendusmeetodeid, et tagada liidu õiguse täielik toime ja saavutada liidu õiguse eesmärgiga kooskõlas olev tulemus (vt eelkõige 13. juuli 2016. aasta kohtuotsus Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, punkt 43, ja 28. juuni 2018. aasta kohtuotsus Crespo Rey, C-2/17, EU:C:2018:511, punkt 70 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 59 Siiski on riigisisese õiguse kooskõlalise tõlgendamise põhimõttel teatavad piirid. Nii piiravad liikmesriigi kohtu kohustust – tugineda asjakohaste riigisiseste õigusnormide tõlgendamisel ja kohaldamisel liidu õigusele – õiguse üldpõhimõtted ning kooskõlalise tõlgendamise põhimõte ei või olla aluseks riigisisese õiguse *contra legem* tõlgendamisele (vt eelkõige 13. juuli 2016. aasta kohtuotsus Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, punkt 44).
- 60 Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab seda küll veel kontrollima, kuid Euroopa Kohtule esitatud toimikust nähtub, et riigisisese õiguse tõlgendamine kooskõlas direktiivi 1999/62 artikliga 9a võib tuua kaasa *contra legem* tõlgendamise, sest kohus peaks vähendama põhikohtuasja kaebajale määratud trahvi, ehkki liiklusalaseid rikkumisi käsitlevates Ungari õigusnormides on täpselt ette nähtud trahvide summa, ilma vähendamise võimaluseta ja ilma nõudeta, et need peaksid olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.

- 61 Väljakujunenud kohtupraktikast nähtub sellegipoolest, et kui kooskõlaline tõlgendamine ei ole võimalik, peab liikmesriigi kohus kohaldama liidu õigust tervikuna ja kaitsma õigusi, mis see isikutele annab, ning jätma vajaduse korral kohaldamata iga normi, mille kohaldamine annaks kohtuasja asjaoludel tulemuse, mis on vastuolus liidu õigusega (13. juuli 2016. aasta kohtuotsus Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 62 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esitatud küsimustele vastata, et esiteks ei ole direktiivi 1999/62 artiklis 9a ette nähtud proportsionaalsuse nõudel vahetut õigusmõju, ja teiseks, et liikmesriigi kohus peab vastavalt oma kohustusele võtta kõik vajalikud üld- või erimeetmed, et tagada selle sätte täitmine, tõlgendama riigisisest õigust kooskõlas selle sättega, või kui selline tõlgendamine ei ole võimalik, jätma mis tahes riigisisese sätte kohaldamata, kui selle kohaldamine annaks kohtuasja asjaoludel tulemuse, mis on vastuolus liidu õigusega.

Kohtukulud

- 63 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (viies koda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. juuni 1999. aasta direktiivi 1999/62/EÜ raskete kaubaveokite maksustamise kohta teatavate infrastruktuuride kasutamise eest (muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. septembri 2011. aasta direktiiviga 2011/76/EL) artiklis 9a ette nähtud proportsionaalsuse nõudel ei ole vahetut õigusmõju. Liikmesriigi kohus peab vastavalt oma kohustusele võtta kõik vajalikud üld- või erimeetmed, et tagada selle sätte täitmine, tõlgendama riigisisest õigust kooskõlas selle sättega, või kui selline tõlgendamine ei ole võimalik, jätma mis tahes riigisisese sätte kohaldamata, kui selle kohaldamine annaks kohtuasja asjaoludel tulemuse, mis on vastuolus liidu õigusega.

Allkirjad