

Kohtuasi C-521/20

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

19. oktoober 2020

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Austria)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

15. oktoober 2020

Kaebaja:

J.P., B. X, X N.

Vastustaja:

B.d.S.L.,

N. R., H. X, X. L.

Põhikohtuasja ese

Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 50 sätestatud mitmekordse kohtumõistmise ja karistamise keelu võimalik rikkumine – Automaatne teemaksu broneerimine Austria kiirteedel – Liidu õiguse rakendamiseks kehtestatud liikmesriigi eeskirjad – Sanktsioonide kumuleerimise nõue Austria väärtemenetluses – Erinevate ametiasutuste üksteist trahviotsust, millega määrati ühe kuu jooksul toime pandud väärtegude eest kumulatiivselt maksimaalset määra ületav rahatrahv, sest veoauto juht ei märganud, et tema teemaksu broneerimise seadme patarei on tühjaks saanud

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Liidu õiguse tõlgendamine, ELTL artikkel 267

Eelotsuse küsimus

Kas Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 50 (eeskätt koostoimes direktiiviga 1999/62/EÜ) tuleb tõlgendada nii, et selline liikmesriigi eeskirjade kombinatsioon, mis – nagu föderaalteede kasutamise tasu seaduse (BStMG) § 20 lõige 2 koostoimes vääртеomenetluse seaduse (VStG) § 22 lõikega 2 – näeb konkreetselt piiratud teelõikudel toimunud ja üksteisele järgnenud teemaksu tasumise kohustuse rikkumiste puhul ette mitmekordse kohtumõistmise ja sanktsioonide kumuleerimise, on vastuolus mitmekordse kohtumõistmise ja karistamise keeluga juhul, kui seaduse tasandil ei ole samaaegselt kehtestatud nii selliste trahvimenetluste läbiviimise osas pädevate asutuste ja kohtute koordineerimiskohustust kui ka selget proportsionaalsuse põhimõtte tegeliku rakendamise kohustust kogusanktsiooni suuruse arvestamise puhul?

Viidatud liidu õigusnormid ja rahvusvahelised õigusnormid

Euroopa Liidu põhiõiguste harta, artiklid 50–53

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. juuni 1999. aasta direktiiv 1999/62/EÜ raskete kaubaveokite maksustamise kohta teatavate infrastruktuuride kasutamise eest, artikkel 7a, artikli 7j lõige 2, artikkel 8a, artikkel 9a

Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) protokoll nr 7, artikkel 4, viidatud selle ingliskeelses ja prantsuskeelses originaalversioonis

Viidatud liikmesriigi õigusnormid

Föderaalteede kasutamise tasu seadus (Bundesstraßenmautgesetz; edaspidi „BStMG“), §-d 6, 7 ja 20:

„§ 6 („Teemaksu tasumise kohustus“): „Tasuliste teede kasutamise eest mitmejärgeliste mootorsõidukitega, mille maksimaalne lubatav kogumass ületab 3,5 tonni, tuleb maksta teekonnapõhist teemaksu. [...]“

§ 7 („Teemaksu tasumine“): „(1) Teemaks tasutakse teemaksu elektrooniliseks tasumiseks lubatud seadmeid kasutades teemaksu summa broneerimise teel või lubatud mahaarvestamisega tagantjärele. Tuleb tagada, et mootorsõiduki juht saab enne tasulise tee kasutamist selle seadme oma sõidukile paigaldada. [...]“

§ 20 („Teemaksu tasumisest kõrvalehiilimine“) lõige 2: „Tasulist teed kasutav mootorsõiduki juht, kes ei tasu nõuetekohaselt § 6 alusel maksmisele kuuluvat teekonnapõhist teemaksu, paneb toime vääртеo ning teda karistatakse 300–3000 euro suuruse rahatrahviga.“

Austria kiirteede ja maanteed teemaksu kord, versioon 58 (Mautordnung für die Autobahnen und Schnellstraßen Österreichs, Version 58; edaspidi „MautO-V58“)

Väärteomenetluse seaduse (Verwaltungsstrafgesetz; edaspidi „VStG“), § 22 lõige 2: „Kui isik on eraldiseisvate tegudena toime pannud mitu väärtegu või kui ühe ja sama teo eest võib määrata mitu üksteist mitte välistavat sanktsiooni, määratakse sanktsioonid paralleelselt. Sama kehtib juhul, kui väärtegu langeb kokku muu karistatava teoga, mida menetleb ametiasutus.“

Asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Üldiselt pandi kaebajale ajavahemikul 27. detsembrist 2019 kuni 30. jaanuarini 2020 – ehk napi kuu jooksul – ühel ja samal alusel (teemaksu summa broneerimata jätmise) kokku 11 korral süüks BStMG § 20 lõike 3 rikkumist ning määrati selle eest rahaträhv kogusummas 3300 eurot (kogu asendusvangistus: 370 tundi (st rohkem kui 2 nädalat)), ilma et nähtuks, et asjaomased asutused oleks mis tahes moel võtnud arvesse asjaolu, et kõigi nende menetluste vahel on ilmselge sisuline, ajaline ja asukohapõhine seos. Seitse trahviotsust tegi asutus B ajavahemikul 2.–4. september 2020, neli trahviotsust tegi 18. augustil 2020 asutus B.K.; seejuures puudutasid kõik trahviotsused eri päevadel toime pandud rikkumisi.
- 2 Eelotsusemenetluse aluseks olev konkreetne menetlus: B (edaspidi ka „vastustaja“) 4. septembri 2020. aasta trahviotsusega mõisteti kaebajale 300 euro suurune rahaträhv (asendusvangistus: 34 tundi), sest ta sõitis kiirteel mootorsõidukiga, mille kogumass ületas 3,5 tonni, ilma et ta oleks nõuetekohaselt tasunud selle sõiduki puhul ette nähtud teekonnapõhist teemaksu, sest selle veoauto GO-Boxilt ei olnud teemaksu broneeritud.
- 3 Sellega rikkus kaebaja BStMG § 20 lõiget 2 koostoimes sama seaduse §-ga 6, § 7 lõikega 1 ja § 8 lõikega 2, mistõttu tuleb talle esimesena nimetatud sätte alusel sanktsioon määrata.
- 4 Sanktsiooni kindlaksmääramisel tuleb kergendava asjaoluna võtta arvesse kaebaja senist laitmatut käitumist, kuid sellest hoolimata tuleb talle määrata seaduses ette nähtud miinimumsanktsioon.
- 5 Verwaltungsgericht des Landes Oberösterreich'ile (Ülem-Austria liidumaa halduskohus; edaspidi ka: „LVwG OÖ“) ehk eelotsusetaotluse esitanud kohtule 22. septembril 2020 tähtaegselt esitatud kaebus on suunatud eelnimetatud trahviotsuse vastu.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 6 Kaebaja väidab sisuliselt, et ta ei märganud pika aja jooksul, et GO-Boxis olev patareid on juba tühjaks saanud ja seetõttu enam ei toiminud. Pealegi on arusaamatu, miks ei juhtinud ASFINAG (Autobahnen und Schnellstraßen Finanzierungs-Aktiengesellschaft; Austria kiirteede ja maanteede finantseerimise föderaalne AS) teemaksu broneerimata jätmisele tähelepanu viivitamatult, vaid

alles kolmekuulise hilinemisega. Lisaks on kokkuvõttes niikuinii tegemist nn jätkuva rikkumisega, mistõttu oleks mitme üksiksanktsiooni asemel tohtinud määrata üksnes liitsanktsiooni.

- 7 Vastustaja loobus kaebuse suhtes otsuse tegemisest (*Beschwerdevorentscheidung*) ning seega ei lisanud trahviotsuse senisele põhjendusele midagi.

Eelotsusetaotluse põhjenduse lühikokkuvõte

- 8 Vastavalt 26. veebruari 2013. aasta kohtuotsusele *Åklagaren vs. Hans Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105) ning nüüdseks Euroopa Kohtu väljakujunenud praktikale tuleb mõiste „liidu õiguse kohaldamine“ all harta artikli 51 lõike 1 tähenduses mõista kõiki juhtumeid, mille puhul kuulub kohaldamisele liidu õiguse säte. See kehtib eriti ka siis, kui liikmesriigi asutuste kohaldatud liikmesriigi õigusnormide **eesmärk** on (ka) ELi **direktiivide** liikmesriigi õigusesse **ülevõtmine** (vt kõnealuse kohtuotsuse punktid 16–31).
- 9 Kokkuvõttes on **BStMG peamine eesmärk direktiivi 1999/62/EÜ, eelkõige selle artikli 7a** (kasutusmaksude suuruse proportsionaalsus), **artikli 7j** (sujuv liiklusvoog), **artikli 8a** (toimimise kontroll) **ja artikli 9a** (asjakohased kontrollimehhanismid ja sanktsioonid), **tõhus ülevõtmine**.
- 10 **BStMG täitmine** kujutab endast seega – vähemalt selles osas, mis puudutab raskeveokite liiklust teedel – **liidu õiguse kohaldamist** harta artikli 51 lõike 1 mõttes niisuguses tähenduses, nagu on sellele sättele andnud Euroopa Kohus oma väljakujunenud praktikas. Seetõttu on niisuguses kontekstis olulised ka harta artiklite 50–53 tagatised, mistõttu tuleb käesolevat eelotsusetaotlust vastuvõetavaks pidada, võttes arvesse täiendavat eeldust, et LVwG OÖ on kohus ELTL artikli 267 tähenduses (vt selle kohta Euroopa Kohtu menetluses olev kohtuasi C-293/20).
- 11 Põhikohtuasjas asjakohase **Mautordnung für die Autobahnen und Schnellstraßen Österreichs, Version 58 B** osa kohaselt toimub teekonnapõhise teemaksu tasumine üle 3,5-tonnise veoauto (nn raskeveok) puhul täielikult elektroonilise teemaksusüsteemi abil. Sel eesmärgil oli (on) kogu teemaksuga maksustatav teedevõrgustik esmalt jagatud üksikuteks **teemaksu lõikudeks**, kusjuures teemaksu määr arvutati (arvutatakse) selliselt, et sõltuvalt heitgaasiklassist, millesse teemaksu tasuma kohustatud raskeveok kuulub, tuli (tuleb) **iga läbitud kilomeetri eest tasuda vastav summa eurodes** ja teemaksu määr **nõuti** (nõutakse) **iga sellise teemaksu lõigu kohta sisse eraldi**.
- 12 Teemaksu nõuetekohase tasumise eelduseks oli (on) lubatud ja korrektselt toimiva ning pikaajaliseks kasutamiseks veoautosse nõuetekohaselt paigaldatud sõiduki seadme (reeglina nn **GO-Boxi**) kaasaskandmine. Teemaksu broneerimise kohast läbisõidul ühendus (ühendub) GO-Box mikrolainetehnoloogia abil teemaksu broneerimise koha antennidega, mis asuvad tee ääres ning genereeris (genereerib) sel viisil **teemaksu sissenõudmise asjaomase teemaksu lõigu eest**.

- 13 Teemaksu süsteemiga liitumine toimub (toimus) GO-müügiesinduses; seejuures võis (võib) teemaksu tasuda kas tagantjärele mahaarvestamise teel või – **reeglina** – eelnevalt tasutud teemaksu summa broneerimisega (**Pre-Pay-Verfahren**; ettemaksumenetlus). Nõuetekohaselt teemaksu süsteemiga liitunud ja lubatud seadmega varustatud mootorsõidukite puhul oli (on) teatud juhtudel (sõiduki seadme või teemaksu süsteemi tehniline rike; ebapiisav Pre-Pay-konto jääk jne) ja eritingimustel võimalus teemaks tagantjärele tasuda. Teemaksu tasumata jätmise korral võis (võib) juhti hiljem saadetud kirjaliku nõudega kohustada tasuma teemaksu maksmata jäänud osa ning alles selle osa nõuetekohaselt tasumata jätmisel esitati (esitatakse) piirkonna haldusasutusele (või linnavalitsusele) teatis ning asjaomane asutus viis läbi vääртеomenetluse.
- 14 Kui autojuht on valinud „Pre-Pay-menetluse“ ning kui GO-Boxil **ei ole üldse raha või on liiga väike summa**, ei saa teemaksu nõuetekohaselt tasuda. Alates sellest hetkest on seega **BStMG § 20 lõike 2 teokoosseis täidetud**. See kehtib mitte ainult **parajasti läbitava teemaksu lõigu** kohta, vaid ka **kõigi järgnevate lõikude** puhul. VStG § 22 lõikes 2 sätestatud nn **kumulatiivsuse põhimõtte** kohaselt tuleb sellised trahvid määrata nõ paralleelselt, st **ainult liitmise teel**.
- 15 Sageli juhtub nii, et pärast teemaksu tasumiseks ette nähtud summa ära kasutamist läbitakse suhteliselt lühikese aja jooksul vahetult üksteise järel mitu teemaksuga teelõiku, ilma et sel ajal oleks võimalik GO-müügiesinduses omandada teemaksu tasumiseks vajalikku summat – kogu Ülem-Austria liidumaa piirkonnas on näiteks ainult **20 GO-müügiesindust**.
- 16 Isegi kui sama teelõiku kasutatakse korduvalt ja väikeste pausidega (nt igapäevaste tarnete puhul), võib veoauto juhil jääda nt defektse GO-Boxi tõttu teemaksu broneerimata jätmise pika aja jooksul faktiliselt märkamata, juhul kui ASFINAG-i nõue tasuda teemaksu ülejäänud osa saabub alles nädalaid või kuid hiljem.
- 17 Piirkonna haldusasutuste paikkondlik pädevus on nende piirkonna tõttu samuti limiteeritud, mistõttu võib kiirteel läbitava suhteliselt lühikese lõigu puhul kõne alla tulla **mitme piirkonna haldusasutuse** (või lisaks ka erinevate liidumaade) **paralleelne** vääртеomenetluse **pädevus**.
- 18 Kui ja kuna ka sellistel juhtudel tuleb vastavalt VStG § 22 lõikele 2 määrata veokijuhile mitu trahvi, võib **iga üksiku trahvi suuruse** erinevaid sanktsiooni **kaalumise võimalusi** kaasates võimalikult madalal hoida, et sel moel trahvi kogusuurst **mingil määral aktsepteeritavates piirides** hoida; selliste võimaluste hulka kuuluvad näiteks: ainult BStMG § 20 lõikes 2 kehtestatud **miinimumtrahvi** määramine iga üksiku rikkumise eest (nagu mõned asutused seda puht preventiivsetel eesmärkidel praktiseerivad, kuigi asjaomased **õigusaktidest tulenevad eeldused ei ole tegelikult täidetud**) ja/või **kõnealuse miinimumtrahvi vähendamine kuni poole võrra** (kusjuures enamik sel puhul **ettenähtud nõuetest ei ole siiski täidetud**) või **jätkuva rikkumise** eeldus, mille tulemusena määratakse mitme üksiktrahvi asemel ainult kogutrahv, mis on aga

vastuolus **Verwaltungsgerichtshof'i (Austria kõrgeim halduskohus) kui kõrgeima kohtu praktikaga.**

- 19 Austria õiguskorras **puudub säte**, mis nõuaks haldusmenetluses **proportsionaalsuse põhimõtte üldist kohaldamist; samamoodi puudub ka õigusnorm**, mis paneks igale asutusele – vähemalt juhtudel, mil paralleelne menetlus on ilmselge või peaaegu kindlasti ettenähtav – kohustuse selliseid **menetlusi vastastikku koordineerida.**
- 20 LVwG OÖ lähtub sellest, et Euroopa Kohus on eelkõige oma 12. septembri 2019. aasta otsusega kohtuasjas Maksimovic (C-64/18, EU:C:2019:723) selgitanud, et liikmesriigi õiguses ette nähtud kumulatiivsuse põhimõtte iseenesest ei riku liidu õigust, kui **esiteks on tagatud**, et sanktsioonide kumuleerimist kohaldatakse kokkuvõttes tõhusalt **proportsionaalsel viisil**, ja **teiseks** on olemas ka garantii, et **mitmekordse kohtumõistmise ja karistamise** keeldu (harta artikkel 50) sellises sõnastuses nagu see on jõudnud Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktikast EIÕK protokoll nr 7 artiklisse 4, ka tegelikult tõhusalt järgitakse.
- 21 Kokkuvõttes tähendab see – nagu võeti hiljuti kokku ka EIK 8. oktoobri 2020. aasta otsuses, kaebus nr 67334/13, **Bajčić**, ja seal viidatud kohtupraktika – eelkõige, et juhul, kui ühe süüdistatava suhtes toimub mitu kriminaalmenetlust, mis on seotud **sisulises, asukohapõhises ja ajalises mõttes lahutamatu (inextricably linked together) deliktilise sündmusega**, ei ole mitmekordse kohtumõistmise ja karistamise keelu rikkumisega tegemist üksnes siis, kui need menetlused käsitlevad – nii **abstraktselt** kui ka **konkreetselt** – erinevaid, kuid **üksteist vastastikku täiendavaid** sotsiaalse väära käitumise **aspekte**, kui mitme menetluse läbiviimine on nii **seaduses sätestatud** kui ka väljakujunenud **prakтика** kohaselt süüdistatavale **ettenähtav**, kui neid menetlusi viiakse faktiliselt läbi selliselt, et kokkuvõttes välditakse nii palju kui võimalik süüdistatava **ebasoodsamat kohtlemist** – eeskätt **tõendite esitamise ja hindamise** käigus –, ning eelkõige siis, kui ühes neist menetlustest juba **jõustunud sanktsioone võetakse** seejärel **kohaselt arvesse** ka teistes menetlustes, kusjuures seda saab kõige paremini tagada siis, kui **seadusega on kehtestatud** arvesse võtmise mehhanism, mis tagab kõikide üksiksanktsioonide kogumäära proportsionaalsuse (vt viidatud kohtuotsuse § 39).
- 22 Juba varem oli Euroopa Kohus oma 20. märtsi 2018. aasta otsuses, kriminaalasi järgmise isiku suhtes: Luca Menci (C-524/15, EU:C:2018:197), leidnud, et harta artikli 50 kohast mitmekordse kohtumõistmise ja karistamise keedu piirav kumuleerimine peab eelkõige vastama järgmistele tingimustele: kumuleerimine peab olema **ette nähtud seaduses** (punkt 42) ning ei tohi mõjutada harta artikli 50 **olemusliku sisu** tagamist (punkt 43); eraldiseisvad menetlused peavad – nii üksikult kui ka kogumina – teenima **üldist huvi pakkuvaid eesmärke** (punkt 44 jj); ning **kokkuvõttes** tuleb tagada **proportsionaalsuse** põhimõtte järgimine (punkt 46 jj).

- 23 Peale selle peavad liikmesriigi õigusnormides olema esiteks ette nähtud selged ja täpsed eeskirjad, mis võimaldavad isikul ette aimata, millise tegevuse või tegevusetuse korral võidakse menetlusi ja sanktsioone kumuleerida (punkt 49), ning peavad lisaks tagama, et koormus, mis asjaomastele isikutele sellise kumuleerimisega kaasneb, piirduks eesmärgi saavutamiseks rangelt vajalikuga (punkt 52). See tähendab, et esiteks peavad olema olemas eeskirjad, mis kindlustavad koordineerimise, mille eesmärk on vähendada asjaomastele isikutele kumuleerimisega kaasnevat täiendavat koormust rangelt vajalikuni (punkt 53), ning teiseks ka eeskirjad, mis võimaldavad garanteerida, et määratud sanktsioonide kogumi raskus vastaks süüteo raskusele, s.t. **eeskirjad**, mis **kohustaksid pädevaid asutusi** teise sanktsiooni määramisel tõhusalt tagama, et kõikide määratud sanktsioonide raskus ei oleks võrreldes tuvastatud süüteo raskusega ülemäära suur (punktid 55 ja 58).
- 24 Kõne all oleva eelotsusetaotluse aluseks oleva juhtumi puhul saab niisugusest vastastikusest viitamisest, mida on Euroopa Kohtu ja EIK praktikas kasutatud, **ühise juhisena** järeldada, et kumulatsioonisüsteemi institutsionaliseerimine eeldab **miinimumtingimusena** seda, et seaduses on üheaegselt sätestatud nii **koordineerimise nõue kui ka proportsionaalsuse põhimõtte** kohaldamise tingimus.
- 25 Ilmselgelt on vajalik, et niisugune koordineerimise ja proportsionaalsuse nõue oleks – vastavalt harta artikli 49 kohasele karistuste seaduses sätestatuse põhimõttele – reguleeritud juba **seaduse tasandil**, ning oleks seega üldiselt siduv ning igapäevasele ettenähtav ja arvestatav.
- 26 Nagu juba eespool märgitud, on Austria väärteomenetluse õiguses VStG § 22 lõike 2 näol küll olemas sanktsioonide kumuleerimise seaduslik nõue; sellega vahetus seoses (ega ka muidu) ei ole aga seaduse tasandil, täpsemalt konkreetses valdkondlikus seaduses (**BStMG**) ega üldises menetlusseadustikus (**VStG**) (kus see oleks kõige eesmärgipärasem) sätestatud asutuste ja kohtute vastastikust koordineerimiskohustust ega ka proportsionaalsuse põhimõtte järgimise nõuet; seejuures ei saa seda ka kaudselt seadusest tuletada.
- 27 Seetõttu tekib kokkuvõttes kahtlus, et BStMG § 20 lõike 2 kohaselt koostoimes VStG § 22 lõikega 2 mitu korda määratud sanktsioonid **rikuvad otsekui süsteemist tingituna suures mahus harta artiklit 50**.