

Kohtuasi C-422/19**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

31. mai 2019

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Bundesverwaltungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi kõrgeim halduskohus)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

27. märts 2019

Kaebaja, apellatsioonkaebuse esitaja ja kassatsioonkaebuse esitaja:

KH

Vastustaja, vastustaja apellatsioonimenetluses ja vastustaja kassatsioonimenetluses:

Hessischer Rundfunk

Põhikohtuasja ese

Rahapoliitika, euro pangatähed seadusliku maksevahendina, audiovisuaaltasu maksmine sularahas

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Liidu õiguse tõlgendamine, ELTL artikkel 267

Eelotsuse küsimused

1. Kas ainupädevus rahapoliitika valdkonnas, mis on liidul vastavalt ELTL artikli 2 lõikele 1 koostoimes artikli 3 lõike 1 punktiga c, on nende liikmesriikide puhul, kelle rahühik on euro, vastuolus nendest ühe liikmesriigi õigusaktiga, millega nähakse ette liikmesriigi avaliku sektori asutuste kohustus võtta neile riigi

poolt pandud rahaliste maksete teostamise kohustuse täitmisel vastu euro pangatähti?

2. Kas euros väeringustatud pangatähtede staatus seadusliku maksevahendina, nagu on sätestatud ELTL artikli 128 lõike 1 kolmandas lauses, protokoll (nr 4) Euroopa Keskpankade Süsteemi ja Euroopa Keskpanka põhikirja kohta artikli 16 lõike 1 kolmandas lauses ning nõukogu 3. mai 1998. aasta määruse (EÜ) nr 974/98 artikli 10 teises lauses, sisaldab endas keeldu liikmesriigi avaliku sektori asutustele keelduda riigi poolt pandud rahaliste maksete teostamise kohustuse täitmisest selliste pangatähtedega või on liidu õigusega lubatud õigusaktid, mis välistavad riigi poolt pandud teatud rahaliste maksete teostamise kohustuste puhul euro pangatähtedega maksmise?

3. Kui esimesele küsimusele vastatakse jaatavalt ja teisele küsimusele eitavalt, kas siis saab liikmesriigi, mille rahaühik on euro, liidu rahapoliitika ainupädevuse valdkonnas vastu võetud õigusakti kohaldada sellises ulatuses ja nii kaua, kuni liit ei ole oma pädevust kasutanud?

Viidatud liidu õigusnormid

Euroopa Liidu toimimise leping (ELTL), eriti artiklid 2, 3 ja 128

Protokoll (nr 4) Euroopa keskpankade süsteemi ja Euroopa Keskpanka põhikirja kohta (edaspidi „EKPSi ja EKP põhikiri“), eriti artikkel 16

Nõukogu 3. mai 1998. aasta määrus (EÜ) nr 974/98 euro kasutuselevõtu kohta (EÜT 1998, L 139, lk 1; ELT eriväljaanne 10/01, lk 11), eriti artikkel 10

Komisjoni 22. märtsi 2010. aasta soovitus 2010/191/EL euro pangatähtede ja müntide seadusliku maksevahendi staatuse ulatuse ja mõju kohta (ELT 2010, L 83, lk 70)

Viidatud liikmesriigi õigusnormid

Saksamaa Liitvabariigi põhiseadus (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, edaspidi „GG“), eriti artikkel 31

Deutsche Bundesbanki seadus (Gesetz über die Deutsche Bundesbank, edaspidi „BBankG“), eriti § 14

Saksa tsiviilseadustik (Bürgerliches Gesetzbuch, edaspidi „BGB“), eriti §-d 286 ja 293–295

Üleriigiline audiovisuaaltasu leping (Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, edaspidi „RBSStV“), mille kiitis Hesseni liidumaa heaks 23. augustil 2011, eriti §-d 2, 7, 9 ja 10

Hesseni liidumaa ringhäälingu põhimäärus audiovisuaaltasude maksmise menetluse kohta (Satzung des Hessischen Rundfunks über das Verfahren zur Leistung der Rundfunkbeiträge (edaspidi „põhimäärus“), eriti § 10

Asjaolude ja menetluse lühikirjeldus

- 1 Kaebajale kuulub eluase, mis asub vastustaja, avalik-õigusliku ringhäälingu piirkonnas. Seega on ta vastavalt RBStV § 2 lõikele 1 kohustatud maksma vastustajale audiovisuaaltasu.
- 2 Kaebaja pakkus audiovisuaaltasu maksmist sularahas, millest vastustaja siiski oma ringhäälingu põhimääruse § 10 lõikele 2 viidates keeldus. Selle sätte kohaselt saab audiovisuaaltasu tasuta ainult sularahata maksena otsekorraldusega, üksikülekandega või püsiülekandega.
- 3 1. septembri 2015. aasta otsusega määras vastustaja 2015. aasta teise kvartali eest tasumata audiovisuaaltasu 52,50 eurot ja viivise 8 eurot. 31. märtsi 2016. aasta vaideotsusega jättis vastustaja kaebaja vaide rahuldamata.
- 4 Kaebaja esitas kaebuse nõudega tühistada mõlemad eespool nimetatud otsused. Teise võimalusena taotles ta tuvastust, et tal on õigus maksta vastustajale audiovisuaaltasusid sularahas. Esimese ja teise astme kohtus jäi kaebus rahuldamata.
- 5 Eelotsusetaotluse esitanud kohtule esitatud kassatsioonkaebusega jätkab kaebaja oma taotluse esitamist. Põhjenduseks väidab ta, et BBankG § 14 lõike 1 teine lause ja ELTL artikli 128 lõike 1 kolmas lause näevad mõlemad rahaliste võlgade tasumise vahendina ette euro rahatähtede tingimatu ja piiramatu vastuvõtmise kohustuse. Seda kohustust saab piirata ainult osapoolte vahelise lepingulise kokkuleppega või Saksamaa Liitvabariigi või liidu õigusest tuleneva volituse alusel. See kehtib ka siis, kui suure hulga menetluste puhul räägiksid praktilised põhjused sularahamaksete välistamise kasuks.

Eelotsusetaotluse põhjenduse lühikirjeldus

- 6 Vaidluse lahendus sõltub Euroopa Kohtu otsusest aluslepingute tõlgendamise kohta.

Hinnangu andmine vaidlusele liikmesriigi õiguse kohaselt

- 7 Liikmesriigi õiguse järgi osutuvad vastustaja otsused, mille tühistamist kaebaja oma põhinõudega taotleb, õigusvastaseks.
- 8 Kaebaja oli nimelt eluaseme omanikuna vastavalt RBStV § 2 lõikele 1 kohustatud audiovisuaaltasu maksmiseks. Erasfääris eluasemetega seotud audiovisuaaltasu maksmise kohustus on sisuliselt põhiseadusega kooskõlas, nagu tõdes

Bundesverfassungsgericht (Saksamaa Liitvabariigi konstitutsioonikohus) 18. juuli 2018. aasta kohtuotsuses. Vaidlusaluse ajavahemiku eest, 1. aprillist 2015 kuni 30. juunini 2015, oli kaebaja maksete tegemise tähtaeg vastavalt RBStV § 7 lõikele 3 selle ajavahemiku keskel, st 15. mail 2015. Kuna tasumistähtaeg on määratud vastavalt kalendrile, ei olnud meeldetuletus viivituse tekkimise kohta hädavajalik. (vt BGB § 286 lõike 2 punkt 1).

- 9 Vaidlustatud otsuste vastuvõtmisel oli vastustaja siiski – võlgniku viivitust välistavas – vastuvõtuviivituses (BGB § 293), sest ta keeldus kaebaja pakutud audiovisuaalsete sularahas maksmisest.
- 10 Vastavalt BBankG § 14 lõike 1 teisele lausele on nimelt euros vääringustatud pangatähed „ainus piiranguta seaduslik maksevahend“. Eelotsusetaotluse esitanud kohus jõuab selle õigusnormi süstemaatilise, ajaloolise ja teleoloogilise tõlgendamise teel järeldusele, et avaliku sektori asutused on kohustatud euro pangatähti vastu võtma, kui sellega tuleb täita riigi poolt pandud rahaliste maksete teostamise kohustust. Erandite puhul ei saa ilma pikemata tugineda halduse praktilisusele või kulude kokkuhoiule, vaid need eeldavad föderaalseadusega antud volitust.
- 11 Käesoleval juhul on olemas üksnes liidumaa õigusest tulenev volitus, sest RBStV, mille alusel võeti vastu vastustaja ringhäälingu põhimääruse, kehtib kaebaja suhtes ainult Hesseni liidumaa heakskiitmisseaduse alusel.
- 12 Vastavalt GG artiklile 31 („föderaalõigus on liidumaade õiguse suhtes ülimuslik“) on see liidumaa õigusest tulenev volitus kehtetu, sest see on vastuolus föderaalõiguse sättega – BBankG § 14 lõike 1 teise lausega.
- 13 BBankG § 14 lõike 1 teises lauses sätestatud euro pangatähtede vastuvõtmise kohustus kehtib eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates ka sageli esinevat tüüpi menetluste suhtes nagu audiovisuaalsete nõudmine. Ei ole näha pidepunkte selle kohta, et audiovisuaalsete sularahas tasumise võimalus võiks kahjustada Bundesverfassungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi konstitutsioonikohus) praktika kohaselt nõutavat ringhäälinguettevõtjate rahalist toetamist. Vastavalt liikmesriigi õigusele tuleb sellega leppida, et sularaha vastuvõtmisega seotud kulud suurendavad vajaduse korral audiovisuaalsete ja koormavad seega ka tasu maksmiseks kohustatud isikuid, kes ei kasuta sularahas maksmise võimalust.

Esimese eelotsuse küsimuse analüüs

- 14 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on kahtlusi seoses sellega, kas BBankG § 14 lõike 1 teist lauset ei saa omalt poolt seetõttu kohaldada, et see ei ole kooskõlas liidu ainupädevusega rahapoliitika valdkonnas.
- 15 Vastavalt ELTL artikli 3 lõike 1 punktile c on liidul ainupädevus nende liikmesriikide rahapoliitika valdkonnas, mille rahaühik on euro. Vastavalt ELTL artikli 2 lõikele 1 võib seega selles valdkonnas õiguslikult siduvaid akte menetleda

ja vastu võtta ainult liit; liikmesriigid võivad seda teha ainult liidu volitusel või liidu õigusaktide rakendamiseks. Vastavalt ELTL artikli 2 lõikele 6 määratakse liidu pädevuse teostamise ulatus ja kord kindlaks aluslepingute vastavates sätetes iga valdkonna kohta. Rahapoliitika valdkonnas tuleb selles mõttes eelkõige tugineda ELTL artiklile 127 jj.

- 16 ELTL artikli 3 lõike 1 punktis c nimetatud rahapoliitika mõiste sisu ja seega liidu ainupädevuse ulatus ei ole veel lõplikult selgitatud. Euroopa Kohtu praktika kohaselt (vt 27. novembri 2012. aasta kohtuotsus Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 53 jj; 16. juuni 2015. aasta kohtuotsus Gauweiler jt, C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 42 jj, ja 11. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Weiss jt, C-493/17, EU:C:2018:1000, punkti 50 jj) ei sisalda ELTL rahapoliitika täpset määratlust, vaid näeb ühtlasi ette ka rahapoliitika eesmärgid ja vahendid, mille abil Euroopa Keskpangade Süsteemil (EKPS) on õigus seda poliitikat rakendada. Vastavalt ELTL artikli 127 lõikele 1 ja ELTL artikli 282 lõikele 2 on liidu rahapoliitika esmane eesmärk säilitada hindade stabiilsus. Näiteks on hindade stabiilsuse eesmärk euroala jaoks oluliste intressimäärade kehtestamine ning euromüntide ja rahatähtede emiteerimine (27. novembri 2012. aasta kohtuotsus Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punkt 96). Lisaks loetleb EKPSi ja EKP põhikirja IV peatükk instrumente, mida EKPS võib kasutada rahapoliitika raames (16. juuni 2015. aasta kohtuotsus C-62/14: Gauweiler jt, EU:C:2015:400, punkt 45, ja 11. detsembri 2018. aasta kohtuotsus Weiss jt, C-493/17, EU:C:2018:1000, punkt 52). Lõpuks on Euroopa Kohus selgitanud, et rahapoliitika meetmeks kvalifitseerumiseks ei ole piisav, kui meetmel võib olla kaudne mõju euro stabiilsusele (27. novembri 2012. aasta kohtuotsus Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punktid 56 ja 97, ja 16. juuni 2015. aasta otsus kohtuasjas Gauweiler jt, C-62/14, EU:C:2015:400, punkt 52).
- 17 Sellest kohtupraktikast lähtudes ei saa eelotsusetaotluse esitanud kohus lõplikult otsustada, kas liidu ainupädevust rahapoliitika valdkonnas kohaldatakse õiguslikke tagajärgi käsitlevatele sätetele, millega – nagu eelkõige säte, millega kehtestatakse avaliku sektori asutuste kohustus võtta vastu euro rahatähti – on seotud euro rahatähtede seadusliku maksevahendi staatus, ja kas vastavalt ELTL artikli 2 lõikele 1 esineb seega takistav mõju liikmesriikide seadusandlusele. Nimetatud kohustus ei puuduta küll eesmärki tagada hindade stabiilsus, samuti ei ole see otseselt seotud vahenditega, mis on sätestatud esmases õiguses nende eesmärkide saavutamiseks. Eelkõige ei piirata ega muudeta ELTL artikli 128 lõikes 1 Euroopa Keskpangale ja riikide keskpankadele antud õigust emiteerida euro pangatähti. Teisest küljest võimaldab Euroopa Kohtu praktika lähtuda eeldusest, et ka õigusaktid, mille eesmärk on tagada euro pangatähtede vastuvõtmine seadusliku maksevahendina ja seega raharingluse toimimine, tuleb liigitada rahapoliitika valdkonda. Igal juhul ei näi olevat välistatud, et sedalaadi õigusakt võiks meetmena, mis on vajalik euro ühisrahana kasutamiseks, põhineda ELTL artiklil 133, ning seega tuleb ka selles osas vastavalt ELTL artikli 2 lõigetele 1 ja 6 lähtuda liidu ainupädevusest.

Teise eelotsuse küsimuse analüüs

- 18 Küsimus, kas Saksa seadusandja võis liidu ainupädevuse tõttu rahapoliitika valdkonnas üldse vastu võtta sellise sätte nagu BBankG§ 14 lõike 1 teine lause, ei tõusetu sel juhul, kui juba kehtiv liidu materiaalõigus sisaldab keeldu liikmesriigi avaliku sektori asutustele keelduda riigi poolt pandud rahaliste maksete teostamise kohustuse täitmisest euro pangatähtedega. Ka sel juhul oleks põhimääruse § 10 lõige 2 vastuolu tõttu kõrgema tasandi õigusega õigusvastane, mille tagajärjel tuleks kaebaja kassatsioonkaebus rahuldada.
- 19 Vastavalt ELTL artikli 128 lõike 1 kolmandale lausele, samuti – identses sõnastuses – EKPSi ja EKP põhikirja artikli 16 lõike 1 kolmandale lausele on Euroopa Keskpanka ja riikide keskpankade emiteeritud pangatähed ainsad pangatähed, mis kehtivad liidus seadusliku maksevahendina. Lisaks sätestab – teise õiguse tasandil – määruse nr 974/98 artikli 10 teine lause, et ilma, et see piiraks selle määruse artikli 15 kohaldamist, st pärast üleminekuperioodi lõppu, on need euros väeringustatud pangatähed ainsad pangatähed, millel on kõikides kõnealustes liikmesriikides seadusliku maksevahendi seisund. Seadusliku maksevahendi mõistest ei ole võimalik ilma pikemata tuletada euros väeringustatud pangatähtede vastuvõtmise sundi, nagu on juba märgitud Saksa õiguse kohta. Seda mõistet ei määratleta ELTL asjakohastes esmase õiguse normides või EKPSi ja EKP põhikirjas ega määruses nr 974/98. Määruse põhjendus 19 viitab üksnes sellele, et sularahas maksmise võimaluse piirangud ei puuduta liidu seadusandja arvates ilma pikemata euro-sularaha seadusliku maksevahendi seisundit. Vastavalt sellele ei ole piirangud pangatähtedes ja müntides maksete suhtes, mille liikmesriigid on kehtestanud avaliku korraga seotud põhjustel, vastuolus euro pangatähtede ja müntide seadusliku maksevahendi seisundiga tingimusel, et rahaliste võlgade tasumiseks on olemas teisi seaduslikke võimalusi.
- 20 Samuti ei ole kindel, milline tähtsus on sellega seoses soovitusel 2010/191. Selles täpsustatakse küll mõistet „seaduslik maksevahend“ eelkõige sellega, et punkti 1 alapunktis a märgitakse: „Võlausaldaja ei saa keelduda euro pangatähti ja münte vastu võtmast, välja arvatud juhul, kui pooled on leppinud kokku kasutada muid maksevahendeid.“ Vastavalt soovituse punktidele 2 ja 3 on erandid võimalikud ainult jaekaubandustehingutes „põhjendatud juhtudel, lähtuvalt heausksuse põhimõttest.“ Liidu institutsioonide soovitusel ei ole siiski vastavalt ELTL artikli 288 viiendale lõigule siduvad. Lisaks näitab soovituse 2010/191 tekkelugu, et välditama pidi just ametlikku õigusakti, sest esines erimeelsus küsimuses, kas liidul on – tema poolt veel mitte kasutatud – ainupädevus seadusliku maksevahendi üldise määratluse ja sellest tulenevate tagajärgede kindlaksmääramiseks või on liikmesriikide seadusandjatel selles osas õigusaktide vastuvõtmise õigus.

Kolmanda eelotsuse küsimuse analüüs

- 21 Seda, kas otsuse tegemisel on asjakohane esmalt nimetatud küsimus, kas Saksa seadusandja võis liidu ainupädevuse tõttu rahapoliitika valdkonnas BBankG § 14 lõike 1 teise lause üldse vastu võtta, tuleb ka sel juhul eitada, kui kohaldatavast liidu materiaalõigusest ei saa küll tuletada euro rahatähtede vastuvõtmise kohustust riigi poolt pandud rahaliste maksete teostamise kohustuse täitmisel, kuid sellest hoolimata saab siiski sellesisulist liikmesriigi õigusnormi kohaldada sellises ulatuses ja nii kaua, kuni liit ei ole oma ainupädevust lõplikult kasutanud.
- 22 Nimelt sätestab ELTL artikli 2 lõige 1, et kui aluslepingud annavad liidule teatud valdkonnas ainupädevuse, võivad liikmesriigid õiguslikult siduvaid akte menetleda ainult liidu volitusel või liidu õigusaktide rakendamiseks. Lisaks on Euroopa Kohtu praktikas juba ammu selgitatud, et liidu õigusel on esimuse liikmesriikide seadusandlike aktide suhtes (vt 15. juuli 1964. aasta kohtuotsus Costa, 6/64, EU:C:1964:66, lk 1270). Samuti on selgitatud, et liidu õiguse esimuse põhimõtte kohaselt on aluslepingute sätete ja liidu institutsioonide vahetult kohaldatavate aktide vahel liikmesriikide riigisisese õigusega selline, et need sätted ja aktid muudavad jõustudes automaatselt mittekohaldatavaks kõik nendega vastuolus olevad riigisiseste õigusaktide sätted ja uute riiklike seadusandlike aktide vastuvõtmise kehtivus on niivõrd takistatud, kuivõrd need oleksid liidu õigusega vastuolus (vt 9. märtsi 1978. aasta kohtuotsus Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, punktid 17 ja 18). Euroopa Kohtu põhimõttelised otsused liidu õiguse kohaldamise esimuse kohta puutuvad siiski selliseid juhtumeid, mil riigisisene õigusakt on vastuolus liidu esmase või teisese õiguse normiga. Olemasolevast kohtupraktikast ei saa kindlalt tuletada, kas riigisisest õigusakti võib ka juba siis kohaldada, kui see on liidu seadusandliku meetme puudumise tõttu vastu võetud üksnes liidu ainupädevuse takistavat toimet rikkudes.