

EUROOPA KOHTU OTSUS (kuues koda)

23. jaanuar 1997*

Autoveod – Nõukogu määrused (EMÜ) nr 3820/85 ja 3821/85 – Liikmesriikide rakendussätted

Kohtuasjas C-29/95,

mille esemeks on Euroopa Kohtule EÜ asutamislepingu artikli 177 alusel esitatud Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpeni (Belgia) taotlus, millega soovitakse saada nimetatud kohtus pooleliolevas vaidluses järgmiste poolte vahel:

Eckehard Pastoors,

Trans-Cap GmbH

ja

Belgische Staat,

eelotsust EÜ asutamislepingu artikli 6 ja ühenduse õiguses ette nähtud üldise võrdsuspõhimõtte tõlgendamise kohta,

EUROOPA KOHUS (kuues koda)

koosseisus: koja esimees G. F. Mancini, kohtunikud J. L. Murray, C. N. Kakouris (ettekandja), P. J. G. Kapteyn ja G. Hirsch,

kohtujurist: G. Tesauro,

kohtusekretär: ametnik L. Hewlett,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

– hr Pastoors ja Trans-Cap GmbH, esindajad: advokaat Rudolf Brugmans ja advokaat Sigrid Verstreken, Antwerpen,

– Belgia valitsus, esindaja: välisasjade, väliskaubanduse ja arengukoostöö ministeeriumi haldusdirektor Jan Devadder, keda abistas advokaat Carl Rymaekers, Antwerpen,

– Prantsusmaa valitsus, esindajad: välisministeeriumi õigussakonna talituse juhataja Edwige Belliard ja sama talituse asjur Anne de Bourgoing,

– Rootsi valitsus, esindaja: õigustalituse juhataja Lotty Nordling,

– Euroopa Ühenduste Komisjon, esindaja: õigustalituse ametnik Marc van der Woude,

arvestades kohtuistungis ettekannet,

* Kohtumenetluse keel: hollandi.

olles 4. juuli 1996. aasta kohtuistungil ära kuulunud suulised märkused, mille esitasid hr Pastoors ja Trans-Cap GmbH, esindaja: advokaat Rudolf Brugmans; Belgia valitsus, esindaja: advokaat Carl Raymaekers; Prantsusmaa valitsus, esindaja: Anne de Bourgoing; ja komisjon, esindaja: õigustalituse ametnik: Berend Jan Drijber,

olles 3. oktoobri 1996. aasta kohtuistungil ära kuulunud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1. Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen esitas 31. jaanuari 1995. aasta määrusega, mis saabus Euroopa Kohtusse sama aasta 8. veebruaril, EÜ asutamislepingu artikli 177 alusel eelotsuse küsimuse EÜ asutamislepingu artikli 6 ja ühenduse õiguses ette nähtud üldise võrdsuspõhimõtte tõlgendamise kohta.

2. See küsimus kerkis esile kohtuasjas Trans-Cap GmbH (edaspidi „Trans-Cap”; Saksamaal asuv autoveoettevõtte) ja Eckehard Pastoors (Trans-Capi autojuht, kes elab samas riigis) vs. Belgia riik seoses sellega, kas rahasumma sissemaksmise nõue autovedude käigus toimunud rikkumiste tuvastamise korral on seaduslik.

3. Töötingimuste ja liiklusohutuse parandamiseks ning konkurentsitingimuste ühtlustamiseks autovedude sektoris andis nõukogu 20. detsembril 1985 määruse (EMÜ) nr 3820/85 teatavate autovedusid käsitlevate sotsiaalõigusnormide ühtlustamise kohta (EÜT L 370, lk 1, ELT eriväljaanne 05/01, lk 319) ja määruse (EMÜ) nr 3821/85 autovedudel kasutatavate sõidumeerikute kohta (EÜT L 370, lk 8, ELT eriväljaanne 07/001, lk 227).

4. Määruse nr 3820/85 artiklis 17 ja määruse nr 3821/85 artiklis 19 on ühesuguses sõnastuses sätestatud, et liikmesriigid peavad võtma vastu nende määruste täitmiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid, mis peavad muu hulgas hõlmama kontrolli korraldamist, menetlemist ja teostamisvahendeid ning rikkumiste korral rakendatavaid karistusi. Lisaks peavad liikmesriigid üksteist määruste kohaldamisel ja täitmise kontrollimisel abistama.

5. Samal kuupäeval, 20. detsembril 1985, võtsid nõukogu ja nõukogus kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajad vastu resolutsiooni autovedusid käsitlevate sotsiaal määruste, täpsemalt määruste nr 3820/85 ja 3821/85 rakendamise parandamiseks (EÜT C 348, lk 1, edaspidi „resolutsioon”). Selle resolutsiooni viimases põhjenduses rõhutatakse „vajadust tagada kõnealuste määruste ühetaoline ja tõhus kohaldamine liikmesriikide poolt, eriti selleks, et vältida veoettevõtete vahelise konkurentsi tingimuste moonutamist” [mitteametlik tõlge]. Lisaks on resolutsiooni punkti 2 alapunktis b sätestatud, et liikmesriigid peavad võtma tõhusaid meetmeid menetluste kohaldamiseks ühe liikmesriigi territooriumil õigusrikkumise toime pannud autojuhtide suhtes, kelle elukoht on teises liikmesriigis, ning neile juhtidele määratud trahvide sissenõudmiseks kehtiva rahvusvahelise või liikmesriigi õiguse raames.

6. Viimaks, nõukogu 23. novembri 1988. aasta direktiivi 88/599/EMÜ, milles käsitletakse standardseid kontrolliprotseduure teatavate autovedusid käsitlevate sotsiaalõigusnormide

ühtlustamist käsitleva määruse (EMÜ) nr 3820/85 ja autovedudel kasutatavaid sõidumeerikuid käsitleva määruse (EMÜ) nr 3821/85 rakendamiseks (EÜT L 325, lk 55, ELT eriväljaanne 07/001, lk 273), artikli 3 lõikes 3 on sätestatud, et „teel korraldatavate kontrollide puhul ei diskrimineerita sõidukeid ega juhte sõltuvalt nende peamisest registreerimis- või elukohast”.

7. Eelnimetatud määrustest tulenevate kohustuste täitmiseks lisas Belgia Kuningriik 6. mai 1985. aasta seadusega (*Belgisch Staatsblad*, 13.8.1985) 1. augusti 1960. aasta seadusele (asjade tasulise autoveo kohta) artikli 11 ter. Selle uue õigusnormi üksikasjalikud rakenduseeskirjad sätestati kuninga 12. juuli 1989. aasta dekreediga rahasumma sissenõudmise ja maksmise kohta autoveo käigus toimunud rikkumiste tuvastamise korral (*Belgisch Staatsblad*, 20.7.1989).

8. Nende sätete kohaselt on määruste nr 3820/85 ja 3821/85 rikkujal tabamise korral, kui õigusrikkumine ei puuduta kolmandaid isikuid, võimalik maksta iga õigusrikkumise kohta kohe 10 000 Belgia frangi suurune summa (viivitamatu sissenõudmine), millega põhimõtteliselt lõpetatakse kriminaalmenetlus, või vastasel korral lasta seaduses ettenähtud kriminaalmenetlus enda suhtes lõpule viia. Viimase võimaluse puhul kehtib aga lisatingimus, et kui tabatud õigusrikkuja aadress või alaline elukoht ei ole Belgias, on ta tegelikult kohustatud iga õigusrikkumise kohta sisse maksma trahvi ja võimalike kohtukulude katteks 15 000 Belgia frangi suuruse summa, vastasel korral arestitakse sõiduk tema kulul ja riisikol.

9. 29. novembril 1991 kontrollis Antwerpeni sadama sandarmirühm hr Pastoori juhitud veoautot, mille omanik oli Trans-Cap. Kontrollimise käigus tuvastati üksteist määruste nr 3820/85 ja 3821/85 rikkumist. Hr Pastoor otsustas pärast tööandjaga nõu pidamist kasutada viivitamatu maksmise süsteemi ning maksis üheteistkümne tuvastatud rikkumise eest kogusumma 110 000 Belgia franki.

10. Seejärel esitasid hr Pastoor ja Trans-Cap eelotsusetaotluse teinud kohtule hagi, nõudes, et Belgia riik hüvitaks nende makstud summa ja korvaks nende moraalse kahju. Põhikohtuasja hagejad väitsid oma nõude põhjenduseks, et Belgia õigusnormidega kehtestatud karistussüsteem on esiteks vastuolus inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi „inimõiguste konventsioon”) artiklis 6 tagatud õigusega, mille järgi peaks nende asja arutama sõltumatu kohus, ning teiseks asutamislepingu artikliga 6.

11. Liikmesriigi kohus, kellele hagi esitati, tuvastas esmalt, et antud juhul ei ole inimõiguste konventsiooni artiklit 6 rikutud. Järgmiseks rõhutas ta, et samuti ei ole rikutud asutamislepingu artiklit 6 ega üldist võrdsuspõhimõtet, sest mitteresidentide teistsugust kohtlemist saab objektiivselt põhjendada, kui võtta arvesse raskusi, mis tekivad kriminaalmenetluste raames nii uurimisel kui ka kohtuotsuste täitmisel, kui õigussubjektid ei ela liikmesriigis, mille territooriumil rikkumine toime pandi.

12. „Õiguskindluse huvides” otsustas eelotsusetaotluse esitanud kohus siiski kohtuliku arutamise peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas asutamislepingu artiklis 6 sätestatud mittediskrimineerimise põhimõtet või ühenduse õigusega ette nähtud üldist võrdsuspõhimõtet tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus liikmesriigi õigusnormides nõukogu määruste (EMÜ) nr 3820/85 ja (EMÜ) nr 3821/85 rakendamiseks kehtestatud sanktsioonide süsteem, mis lubab nende

õigusnormide rikkumistes süüdistatavatel füüsilistel või juriidilistel isikutel valida kahe võimaluse vahel:

a) nad maksavad kohe iga õigusrikkumise kohta kindla summa, antud juhul 10 000 Belgia franki, millega üldjuhul kriminaalmenetlus lõpetatakse,

või

b) nende suhtes jätkatakse tavalist kriminaalmenetlust,

kuid mis kohustab süüdistatavat isikut teise võimaluse valimise korral iga tuvastatud rikkumise kohta sisse maksma trahvi ja summa võimalike kohtukulude katteks ehk antud juhul 15 000 Belgia franki, kusjuures rikkumise sooritaja juhitud sõiduk peetakse selle summa sissemaksamiseni kinni, ainult juhul, kui tema aadress või alaline elukoht ei ole Belgias, isegi kui ta on teise liikmesriigi kodanik?"

13. Oma küsimusega tahab eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas nõukogu määruste (EMÜ) nr 3820/85 ja (EMÜ) nr 3821/85 rakendamiseks kehtestatud liikmesriigi õigusnormid, mis nõuavad õigusrikkumise korral ja juhul, kui rikkuja on otsustanud, et ta ei kasuta karistuseks ettenähtud summa viivitamatu maksmise võimalust, vaid soovib enda suhtes tavalise kriminaalmenetluse jätkamist, üksnes mitteresidentidelt, et ta maksaks iga rikkumise kohta sõiduki kinnipidamise ähvardusel kindla summa tagatist, mis on suurem kui viivitamatu maksmise puhul ettenähtud summa, on asutamislepingu artikliga 6 vastuolus.

14. Asutamislepingu artikkel 6, mis väljendab konkreetsemalt üldist võrdsuspõhimõtet, keelab igasuguse diskrimineerimise kodakondsuse alusel.

15. Käesoleval juhul ei põhjusta kõnealused liikmesriigi õigusnormid otsest diskrimineerimist kodakondsuse alusel, sest rahasumma tagatisena sissemaksmise nõue kehtib kõigile rikkujatele, kes ei ela Belgias, kodakondsusest sõltumata.

16. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt ei keela aga kodanike ja mittekodanike võrdse kohtlemise reeglid ainult avalikku diskrimineerimist kodakondsuse alusel, vaid ka igasuguse varjatud diskrimineerimise, mis mõne muu tunnuse järgi vahet tehes annab tegelikult samasuguse tulemuse (29. oktoobri 1980. aasta otsus kohtuasjas 22/80: Boussac Saint-Frères, EKL 1980, lk 3427, punkt 9, ja 8. mai 1990. aasta otsus kohtuasjas C-175/88: Biehl, EKL 1990, lk I-1779, punkt 13).

17. Lisaks on Euroopa Kohus otsustanud, et kui liikmesriigi õigusnormid näevad ette eristamise elukoha alusel, välistades mitteresidentide puhul teatud eelised, mida seevastu võimaldatakse riigi territooriumil elavatele isikutele, siis võib see peamiselt seada halvemasse olukorda teiste liikmesriikide kodanikud, kuna mitteresidentid on enamasti teiste riikide kodanikud, ning seega kujutada endast kaudset diskrimineerimist kodakondsuse alusel (14. veebruari 1995. aasta otsus kohtuasjas C-279/93: Schumacker, EKL 1995, lk I-225, punktid 28 ja 29).

18. Käesoleval juhul ei ole vaidlustatud, et põhikohtuasjas käsitletavat liikmesriigi õigusnormid puudutavad üksnes väga harva kõnealuse liikmesriigi kodanikke, kelle aadress ega alaline elukoht ei ole seal, ning annab tegelikult samasuguse tulemuse kui kodakondsuse alusel diskrimineerimine.

19. Siiski ei piisa sellest tõdemusest Euroopa Kohtu praktika kohaselt järelduseks, et sellised õigusnormid on asutamislepingu artikliga 6 vastuolus. Selleks on veel vaja, et kõnealuseid õigusnorme ei õigustaks objektiivsed asjaolud (10. veebruari 1994. aasta otsus kohtuasjas C-398/92: Mund & Fester, EKL 1994, lk I-467, punktid 16 ja 17).

20. Belgia valitsus väidab selle kohta, et oma ja teise riigi kodanike erinevat kohtlemist põhjendab käesoleval juhul objektiivselt asjaolu, et mitteresidentide õiguslik olukord on kohtuotsuste täitmise võimaluste seisukohalt erinev, ning asjaolu, et mitteresidentide suhtes algatatud kriminaalmenetlus on keerulisem ja sellega kaasnevad suuremad kulud.

21. Kahtlemata tuleb nentida, et ühtlustamine ja koostöö tsiviil- ja kaubandusajades, mis algatati ühenduse tasandil 27. septembril 1968 Brüsseli konventsiooniga kohtualluvuse ja kohtuotsuste täitmise kohta nimetatud valdkondades, ei hõlma kriminaalasju ning kriminaalasjades tehtud kohtuotsuste täitmist ei taga samalaadne Belgia Kuningriigi ja Saksamaa Liitvabariigi vaheline meede. Nii on olemas reaalne oht, et mitteresidendi suhtes tehtud süüdimõistva otsuse täitmine on võimatu või igal juhul märkimisväärselt keerulisem ja kulukam.

22. Järelikult õigustab see olukord objektiivselt residendist ja mitteresidendist õigusrikkujate erinevat kohtlemist, sest tagatisena makstava summa nõudmine viimastelt sobib selleks, et takistada neid tõhusast karistusest kõrvale hoidumast, lihtsalt teatades, et nad ei nõustu trahvi viivitamata tasuma ja soovivad tavalise kriminaalmenetluse jätkamist.

23. Pealegi on selline erinev kohtlemine kooskõlas resolutsiooni punkti 2 alapunktiga b.

24. Siiski jääb Euroopa Kohtu praktika kohaselt juhul, kui ühenduse määrustes ei ole rikkumise korral konkreetset sanktsiooni ette nähtud, vaid viidatakse liikmesriikide õigusnormidele, liikmesriikidele kaalutusõigus sanktsioonide valikul, mis ei pea olema mitte ainult tõhusad ja hoiatavad, vaid ka proportsionaalsed (2. oktoobri 1991. aasta otsus kohtuasjas C-7/90: Vandevenne jt, EKL 1991, lk I-4371, punkt 11). Seega peavad need sanktsioonid olema taotletava eesmärgi saavutamiseks sobivad ja vajalikud, väljumata selleks hädavajaliku piirest (vt selle kohta 25. veebruari 1988. aasta otsust kohtuasjas 299/86: Drexl, EKL 1988, lk 1213, punkt 18).

25. Siinkohal tuleb meenutada, et põhikohtuasja puhul kohaldatavad liikmesriigi õigusnormid näevad trahvi ja võimalike kohtukulude katteks mõeldud 15 000 Belgia frangi suuruse summa sissemaksmise ette ainult mitteresidentide puhul, kes otsustavad kriminaalmenetluse jätkamise kasuks. Seda summat, mis on 50% suurem kui kriminaalmenetlust lõpetava viivitamatu maksmise võimaluse kasutamisel, nõutakse eraldi iga rikkumise kohta, milles rikkujat süüdistatakse. Sellest hoolimata ei algatata samal ajal tuvastatud ja samas dokumendis kirjeldatud eri õigusrikkumiste puhul iga rikkumise kohta eraldi kriminaalmenetlust, sest nende põhjal algatatakse õigusrikkuja suhtes ainult üks menetlus. Seega tundub selline liikmesriigi meede, mida käsitletakse põhikohtuasjas ning mis nõuab selliste summade maksmist mitteresidendist õigusrikkuja sõiduki kinnipidamise ähvardusel, ülemäärane.

26. Järelikult on sellised liikmesriigi õigusnormid, nagu põhikohtuasjas käsitletakse, ilmselgelt ebaproportsionaalsed, nii et nad on asutamislepingu artikli 6 kohaselt keelatud.

27. Eelnevat arvesse võttes ei ole vaja uurida, kas sellised liikmesriigi õigusnormid on kooskõlas ühenduse õiguse põhimõttega, mis vastab inimõiguste konventsiooni artiklile 6.

28. Järelikult tuleb esitatud küsimusele vastata, et nõukogu määruste (EMÜ) nr 3820/85 ja (EMÜ) nr 3821/85 rakendamiseks kehtestatud liikmesriigi õigusnormid, mis nõuavad õigusrikkumise korral ja juhul, kui rikkuja on otsustanud, et ta ei kasuta karistuseks ettenähtud summa viivitamatu maksmise võimalust, vaid soovib enda suhtes tavalise kriminaalmenetluse jätkamist, üksnes mitteresidendilt, et ta maksaks iga rikkumise kohta sõiduki kinnipidamise ähvardusel kindla summa tagatist, mis on suurem kui viivitamatu maksmise puhul ettenähtud summa, on asutamislepingu artikliga 6 vastuolus.

Kohtukulud

29. Euroopa Kohtule märkusi esitanud Belgia valitsuse, Prantsusmaa valitsuse ja Rootsi valitsuse ning Euroopa Ühenduste Komisjoni kohtukulud ei hüvitata. Et põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus liikmesriigi kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse nimetatud kohus.

Esitatud põhjendustest lähtudes

EUROOPA KOHUS (kuues koda),

vastuseks Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpeni 31. jaanuari 1995. aasta määrusega esitatud küsimusele, otsustab:

Nõukogu 20. detsembri 1985. aasta määruse (EMÜ) nr 3820/85 (teatavate autovedusid käsitlevate sotsiaalõigusnormide ühtlustamise kohta) ja 20. detsembri 1985. aasta määruse (EMÜ) nr 3821/85 (autovedudel kasutatavate sõidumeerikute kohta) rakendamiseks kehtestatud liikmesriigi õigusnormid, mis nõuavad õigusrikkumise korral ja juhul, kui rikkuja on otsustanud, et ta ei kasuta karistuseks ettenähtud summa viivitamatu maksmise võimalust, vaid soovib enda suhtes tavalise kriminaalmenetluse jätkamist, üksnes mitteresidendilt, et ta maksaks iga rikkumise kohta sõiduki kinnipidamise ähvardusel kindla summa tagatist, mis on suurem kui viivitamatu maksmise puhul ettenähtud summa, on EÜ asutamislepingu artikliga 6 vastuolus.

Mancini

Murray

Kakouris

Kapteyn

Hirsch

Kuulutatud avalikul kohtuistungil 23. jaanuaril 1997 Luxembourgis.

Kohtusekretär

Kuuenda koja esimees

R. Grass

G. F. Mancini