Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

16. juuli 2015*

Eelotsusetaotlus — Määrus (EÜ) nr 1889/2005 — Kontroll Euroopa Liitu sisse toodava või liidust välja viidava sularaha üle — Artiklid 3 ja 9 — Deklareerimiskohustus — Rikkumine — Karistused — Proportsionaalsus

Kohtuasjas C-255/14,

mille ese on Kecskeméti közigazgatási és munkaügyi bíróság'i (Ungari) 19. mai 2014. aasta otsusega ELTL artikli 267 alusel esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 27. mail 2014, menetluses

Robert Michal Chmielewski

versus

Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

koosseisus: koja president R. Silva de Lapuerta (ettekandja), kohtunikud J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, J. L. da Cruz Vilaça ja C. Lycourgos,

kohtujurist: M. Wathelet,

kohtusekretär: ametnik I. Illéssy,

arvestades kirjalikus menetluses ja 18. märtsi 2015. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

— Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága, esindaja: B. Gyenge,

— Ungari valitsus, esindajad: Z. Fehér, G. Koós ja M. M. Tátrai,

— Belgia valitsus, esindajad: J.-C. Halleux, M. Jacobs ja C. Pochet,

— Hispaania valitsus, esindaja: A. Gavela Llopis,

— Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistas *avvocato dello Stato* P. Gentili,

— Euroopa Komisjon, esindajad: L. Grønfeldt ja A. Sipos,

* Kohtumenetluse keel: ungari.

olles 7. mai 2015. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

1 Eelotsusetaotlus puudutab ELTL artikli 65 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. oktoobri 2005. aasta määruse (EÜ) nr 1889/2005 ühendusse sisse toodava või ühendusest välja viidava sularaha kontrollimise kohta (ELT L 309, lk 9) artikli 9 tõlgendamist.

2 Taotlus on esitatud R. M. Chmielewski ja Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága (riigi maksu- ja tolliameti Dél-alföldi piirkondlik tolli- ja finantsinspektsioon) kohtuvaidluses trahvi üle, mille see asutus määras R. M. Chmielewskile kaasasoleva sularahasumma deklareerimata jätmise eest sisenemisel Euroopa Liidu territooriumile.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

3 Määruse nr 1889/2005 põhjendused 1–3, 5, 6 ja 13 on sõnastatud järgmiselt:

„(1) Üheks ühenduse ülesandeks on edendada ühenduse kõigis osades majandustegevuse harmoonilist, tasakaalustatud ning säästvat arengut ühisturu ning majandus- ja rahaliidu rajamise teel. Antud eesmärgil kujutab siseturg endast sisepiirideta ala, kus on tagatud kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumine.

(2) Ebaseaduslikust tegevustest saadud tulude kasutuselevõtmine rahandussüsteemis ja nende rahapesujärgne investeerimine kahjustab usaldusväärset ja säästvat majandusarengut. Sellest tulenevalt kehtestas nõukogu 10. juuni 1991. aasta direktiiviga 91/308/EMÜ (rahandussüsteemi rahapesu eesmärgil kasutamise vältimise kohta) [EÜT L 166, lk 77; ELT eriväljaanne 09/01, lk 153] ühenduse mehhanismi rahapesu vältimiseks krediidi- ja finantseerimisasutuste kaudu teostatavate tehingute ning teatavat liiki kutsealade jälgimise teel. Kuna on olemas oht, et selle mehhanismi kohaldamine toob kaasa ebaseaduslikul eesmärgil toimuva sularaha liikumise kasvu, tuleks direktiivi [91/308] täiendada ühendusse sisse toodava või ühendusest välja viidava sularaha kontrollsüsteemiga.

(3) Praegu kohaldavad selliseid kontrollsüsteeme vaid vähesed liikmesriigid, toimides vastavalt siseriiklikele õigusaktidele. Erinevused õigusaktides kahjustavad siseturu nõuetekohast toimimist. Seetõttu tuleks põhielemendid ühenduse tasandil ühtlustada, et tagada ühenduse piire ületavate sularaha liikumiste kontrollimise samaväärne tase. Selline ühtlustamine ei tohiks siiski mõjutada liikmesriikide õigust kohaldada asutamislepingu kehtivate sätete kohaselt ühendusesiseste sularaha liikumiste suhtes siseriiklikke kontrollimisi.

[…]

(5) Sellest tulenevalt tuleks ühendusse siseneval või ühendusest lahkuval füüsilisel isikul kaasasoleva sularaha suhtes kohaldada kohustusliku deklareerimise põhimõtet. Nimetatud põhimõte võimaldaks tolliasutustel koguda teavet selliste sularaha liikumiste kohta ja vajaduse korral seda teavet teistele ametiasutustele edastada. […]

(6) Pidades silmas selle ennetavat eesmärki ja tõkestavat olemust, peaks deklareerimiskohustust täitma ühendusse sisenemisel või ühendusest lahkumisel. Et ametiasutuste meetmed keskenduksid märkimisväärsetele sularaha liikumistele, tuleks nimetatud kohustust siiski kohaldada vaid 10 000 EUR või seda summat ületavate sularahaliikumiste suhtes. Samuti tuleks täpsustada, et deklareerimiskohustust kohaldatakse sularaha kaasas kandva füüsilise isiku suhtes olenemata sellest, kas nimetatud isik on sularaha omanik.

[…]

(13) Pädevate asutuste volitused peaksid olema täiendatud liikmesriikide kohustusega kehtestada karistusi. Karistusi tuleks siiski kohaldada vaid käesoleva määruse kohase deklaratsiooni tegemata jätmisel.”

4 Määruse artikli 1 lõike 1 kohaselt:

„Käesolev määrus täiendab direktiivi [91/308] sätteid finantseerimis- ja krediidiasutuste kaudu ja teatavat liiki kutsealade poolt teostatavate tehingute osas, sätestades ühendusse sisse toodava või ühendusest välja viidava sularaha üle pädevate asutuste poolt teostatava kontrolli ühtlustatud eeskirjad.”

5 Määruse artikkel 3 näeb ette:

„1. Iga ühendusse sisenev või ühendusest lahkuv füüsiline isik, kellel on kaasas sularaha 10 000 EUR väärtuses või rohkem, peab selle summa vastavalt käesolevale määrusele deklareerima selle liikmesriigi pädevatele asutustele, mille kaudu ta ühendusse siseneb või sealt lahkub. Deklareerimiskohustus ei ole täidetud, kui esitatud teave on ebaõige või mittetäielik.

2. Lõikes 1 osutatud deklaratsioon peab sisaldama järgmisi andmeid:

[…]

e) sularaha päritolu ja kasutamise eesmärk;

[…]”.

6 Sama määruse artikli 4 lõige 2 sätestab:

„Artiklis 3 sätestatud deklareerimiskohustuse täitmata jätmisel võib sularaha kinni pidada haldusotsuse alusel kooskõlas siseriiklikes õigusaktides sätestatud tingimustega.”

7 Määruse nr 1889/2005 artikli 9 lõige 1 näeb ette:

„Iga liikmesriik kehtestab karistused, mida kohaldatakse artiklis 3 sätestatud deklareerimiskohustuse täitmata jätmisel. Need karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.”

Ungari õigus

8 [Määruse nr 1889/2005] rakendamiseks vastu võetud 2007. aasta XLVIII seaduse põhikohtuasjas kohaldatava redaktsiooni (edaspidi „XLVIII seadus”) § 1 alusel on määruse nr 1889/2005 rakendamise pädevus tolliametil.

9 XLVIII seaduse § 3 näeb ette, et tolliametil on oma pädevuse piires õigus sularaharingluse kontrollimise eesmärgil ja selleks, et kontrollida määruse artiklis 3 kindlaksmääratud deklareerimiskohustuse täitmist, kontrollida füüsilisi isikuid, nende pagasit ja veovahendit.

10 XLVIII seaduse § 5/A lõige 1 sätestab:

„Ühenduse territooriumile sisenev või sealt lahkuv füüsiline isik, kes on määruse [nr 1889/2005] artikli 2 lõikes 2 nimetatud ja tema valduses oleva sularaha kohta [sama] määruse artikli 3 lõikes 1 ette nähtud deklareerimiskohustust täitnud valesti või puudulikult või ei ole seda üldse täitnud, peab vastavalt [nimetatud] määruse artiklile 9 kohapeal maksma [Ungari forintides (HUF)] kindlaksmääratud summas trahvi:

a) kui sularaha summa on 10 000 eurot või üle selle, kuid alla 20 000 euro, siis 10% ulatuses tema valduses olevast summast,

b) kui sularaha summa on üle 20 000 euro, kuid alla 50 000 euro, siis 40% ulatuses tema valduses olevast summast,

c) kui sularaha summa ületab 50 000 eurot, siis 60% ulatuses tema valduses olevast summast."

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

11 R. M. Chmielewski sisenes 9. augustil 2012 Serbiast Ungari territooriumile, deklareerimata tal kaasas olevat sularaha summat, mille suurus oli kokku 147 492 eurot ja mis koosnes 249 150 Bulgaaria leevist, 30 000 Türgi liirist ja 29 394 Rumeenia leust.

12 Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága määras 4. oktoobri 2013. aasta otsusega R. M. Chmielewskile haldustrahvi 24 532 000 Ungari forinti suuruses summas põhjusel, et ta ei olnud täitnud määrusega nr 1889/2005 ja XLVIII seadusega kehtestatud kohustust, kuna ta jättis kõnealuse summa liidu territooriumile sisenemisel deklareerimata.

13 R. M. Chmielewski esitas selle otsuse peale kaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule, väites eelkõige, et XLVIII seaduse sätted on liidu õigusega vastuolus.

14 Neil asjaoludel otsustas Kecskeméti közigazgatási és munkaügyi bíróság (Kecskeméti halduse- ja töökohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas määruse nr 1889/2005 rakendamiseks vastu võetud […] XLVIII seaduse § 5/A alusel kindlaks määratud haldustrahvi summa vastab [selle määruse] artikli 9 lõikes 1 sätestatud nõudele, et siseriiklikus õiguses ette nähtud karistus peab olema tõhus ja hoiatav, kuid samas proportsionaalne õigusrikkumise ja saavutada tahetud eesmärgiga?

2. Kas XLVIII seaduse § 5A on selles sätestatud trahvi määra tõttu vastuolus Euroopa Liidu lepingus ja [ELTL] artikli 65 lõikes 3 sõnastatud kapitali vaba liikumise varjatud piirangute keeluga?"

Eelotsuse küsimuste analüüs

15 Nende küsimustega, mida tuleb analüüsida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitust, kas ELTL artikli 65 lõiget 3 ja määruse nr 1889/2005 artikli 9 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu on arutusel põhikohtuasjas, mis

karistuseks määruse artiklis 3 sätestatud deklareerimiskohustuse rikkumise eest kehtestavad haldustrahvi suurusega 60% deklareerimata jäetud sularaha summast, kui see summa ületab 50 000 eurot.

16 Kuna määrus nr 1889/2005 kehtestab liitu sisse toodava või liidust välja viidava sularaha üle teostatava kontrolli ühtlustatud eeskirjad, siis tuleb põhikohtuasjas asjassepuutuvaid õigusnorme analüüsida kõigepealt selle määruse sätetest lähtuvalt.

17 Nagu nähtub nimetatud määruse artikli 1 lõikest 1, arvestades sama määruse põhjendusi 1–3, on määruse eesmärk liidu kõigis osades majandustegevuse harmoonilise, tasakaalustatud ja säästva arengu edendamise kontekstis täiendada direktiivi 91/308 sätteid, sätestades liitu sisse toodava või liidust välja viidava sularaha üle teostatava kontrolli ühtlustatud eeskirjad.

18 Vastavalt määruse nr 1889/2005 põhjendustele 2, 5 ja 6 on määruse eesmärk ennetada, tõkestada ja vältida ebaseaduslikust tegevusest saadud tulude kasutuselevõtmist rahandussüsteemis ja nende rahapesujärgset investeerimist eeskätt sellega, et kehtestatakse selliste liikumiste kohustusliku deklareerimise põhimõte, mis võimaldab nende kohta teavet koguda.

19 Sel eesmärgil näeb määruse artikli 3 lõige 1 ette, et iga liitu sisenev või liidust lahkuv füüsiline isik, kellel on kaasas sularaha 10 000 euro väärtuses või rohkem, on kohustatud selle summa deklareerima.

20 Sama määruse artikli 9 lõike 1 alusel on iga liikmesriik kohustatud kehtestama karistused, mida kohaldatakse deklareerimiskohustuse täitmata jätmise korral. Selle sätte kohaselt peavad need karistused olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.

21 Seoses sellega olgu meenutatud, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt on liikmesriigid pädevad valima karistused, mida nad peavad asjakohasteks, juhul kui liidu õigusnorme ei ole nende õigusnormidega kehtestatud korras ette nähtud tingimuste eiramise korral kohaldatavate karistuste valdkonnas ühtlustatud. Siiski on nad kohustatud nimetatud pädevust teostama liidu õigust ja selle aluspõhimõtteid ning seega proportsionaalsuse põhimõtet järgides (vt kohtuotsused Ntionik ja Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, punkt 53, ning Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punkt 23).

22 Siseriiklike õigusnormide kohaselt lubatud karistusmeetmed ei tohi nimelt minna kaugemale sellest, mis on asjaomase õigusnormiga seatud legitiimsete eesmärkide saavutamiseks vajalik (vt kohtuotsused Ntionik ja Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, punkt 54, ning Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punktid 24 ja 53).

23 Selles kontekstis on Euroopa Kohus täpsustanud, et karistuste rangus peab vastama rikkumiste raskusastmele, mille eest neid määratakse, eelkõige tagades tegeliku hoiatava mõju ja järgides samas proportsionaalsuse üldpõhimõtet (vt kohtuotsused Asociația Accept, C-81/12, EU:C:2013:275, punkt 63, ja LCL Le Crédit Lyonnais, C-565/12, EU:C:2014:190, punkt 45).

24 Põhikohtuasjaga seonduvalt tuleb märkida, et seda, et XLVIII seaduse artiklis 5/A ette nähtud karistused on tõhusad ja hoiatavad, ei ole vaidlustatud ei eelotsusetaotluse esitanud kohtus ega Euroopa Kohtus.

25 Selles kontekstis piisab tõdemusest, et sellised karistused, nagu on arutusel põhikohtuasjas, on määrusega nr 1889/2005 taotletavate eesmärkide saavutamiseks ja määruse artiklis 3 ette nähtud deklareerimiskohustuse tegeliku täitmise tagamiseks sobivad, kuna need võivad pärssida asjassepuutuvate isikute tahet seda kohustust rikkuda.

26 Ka ei ilmne, et süsteem, mille põhjal nimetatud määruse artiklis 9 osutatud karistuste summa muutub sõltuvalt deklareerimata jäetud sularaha summast, oleks iseenesest üldjuhul ebaproportsionaalne.

27 Põhikohtuasjas asjassepuutuvate õigusnormidega ette nähtud karistuste proportsionaalsuse küsimuses tuleb esile tõsta, et neis sätestatud trahvisummad kasvavad sõltuvalt deklareerimata jäetud sularaha summast.

28 Erinevalt sellest, mida väidab Euroopa Komisjon, ei nõua proportsionaalsuse tingimus, millele peavad vastama karistused, mille liikmesriigid on määruse nr 1889/2005 artikli 9 rakendamiseks kehtestanud, seda, et pädevad asutused peavad arvesse võtma iga juhtumi konkreetseid ja erilisi asjaolusid.

29 Nagu märkis kohtujurist oma ettepaneku punktides 79–81, on liikmesriikidel nimetatud määruse artikli 9 lõike 1 alusel kaalutlusruum karistuste valikul, mida nad kohaldavad sama määruse artiklis 3 ette nähtud deklareerimiskohustuse täitmise tagamiseks, arvestades, et selle kohustuse rikkumise eest karistamine peab olema lihtne, tegelik ja tõhus ning et pädevad ametiasutused ei pea tingimata võtma arvesse muid asjaolusid, näiteks tahtlust või teo korduvat toimepanemist.

30 Arvestades kõnealuse rikkumise laadi, st määruse nr 1889/2005 artiklis 3 ette nähtud deklareerimiskohustuse rikkumist, ei ilmne siiski, et trahv, mille summa vastab 60% deklareerimata jäetud sularaha summast, kui see summa ületab 50 000 eurot, oleks proportsionaalne. Selline trahv läheb nimelt kaugemale sellest, mis on kohustuse täitmise tagamiseks ja määrusega seatud eesmärkide saavutamiseks vajalik.

31 Selles osas tuleb meenutada, et määruse nr 1889/2005 artiklis 9 ette nähtud karistuse eesmärk ei ole karistamine võimalike pettuste või ebaseaduslike tegude eest, vaid üksnes nimetatud kohustuse rikkumise eest.

32 Selles kontekstis olgu märgitud, et nagu nähtub määruse põhjendustest 3 ja 15, on määruse eesmärk tagada tõhusam kontroll liitu sisse toodava või liidust välja viidava sularaha üle, et takistada ebaseaduslikust tegevusest saadud tulude kasutuselevõtmist rahandussüsteemis, järgides samas Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga tunnustatud põhimõtteid.

33 Samuti tuleb toonitada, et määruse nr 1889/2005 artikli 4 lõige 2 näeb ette võimaluse haldusotsuse alusel ja kooskõlas siseriiklikes õigusaktides sätestatud tingimustega kinni pidada sularaha, mida ei ole määruse artikli 3 kohaselt deklareeritud, selleks et pädevad ametiasutused saaksid teostada vajalikku järelevalvet ja kontrolli, mis puudutab sularaha päritolu, kasutamise eesmärki ja sihtkohta. Niisiis võib karistus, mis seisneb väiksemas trahvisummas ja millega kaasneb artikli 3 kohaselt deklareerimata jäetud sularaha kinnipidamise meede, saavutada nimetatud määrusega seatud eesmärgid, minemata kaugemale sellest, mis on nende saavutamiseks vajalik. Antud juhul nähtub Euroopa Kohtule esitatud toimikust, et sellist võimalust põhikohtuasjas asjassepuutuvad õigusnormid ette ei näe.

34 Eeltoodud kaalutlusi arvestades ei ole vaja kontrollida, kas esineb piirang ELTL artikli 65 lõike 3 tähenduses.

35 Neil asjaoludel tuleb esitatud küsimustele vastata, et määruse nr 1889/2005 artikli 9 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu on arutusel põhikohtuasjas, mis karistuseks määruse artiklis 3 sätestatud deklareerimiskohustuse rikkumise eest kehtestavad haldustrahvi suurusega 60% deklareerimata jäetud sularaha summast, kui see summa ületab 50 000 eurot.

Kohtukulud

36 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. oktoobri 2005. aasta määruse (EÜ) nr 1889/2005 ühendusse sisse toodava või ühendusest välja viidava sularaha kontrollimise kohta artikli 9 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus sellised siseriiklikud õigusnormid, nagu on arutusel põhikohtuasjas, mis karistuseks määruse artiklis 3 sätestatud deklareerimiskohustuse rikkumise eest kehtestavad haldustrahvi suurusega 60% deklareerimata jäetud sularaha summast, kui see summa ületab 50 000 eurot.

Allkirjad