



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
NILO JÄÄSKINEN
esitatud 21. märtsil 2013¹

Kohtuasi C-241/11

**Euroopa Komisjon
versus**

Tšehhi Vabariik

Liikmesriigi kohustuste rikkumine — Direktiivi 2003/41/EÜ üle võtmata jätmine —
Töandjapensiooni kogumisasutuste tegevus ja järelevalve — Euroopa Kohtu otsuse C-343/08 täitmata
jätmine — ELTL artikkel 260 — Põhisumma — Liikmesriigi kohustuste rikkumist tuvastava Euroopa
Kohtu otsuse täitmise tähtaeg

I. Sissejuhatus

1. Euroopa Komisjon palub oma hagiavalduses Euroopa Kohtul tuvastada, et kuna Tšehhi Vabariik ei ole võtnud vajalikke meetmeid, et täita 14. jaanuari 2010. aasta otsust kohtuasjas C-343/08: Euroopa Komisjon *vs.* Tšehhi Vabariik² töandjapensiooni kogumisasutusi käsitleva direktiivi 2003/41/EÜ³ osaliselt üle võtmata jätmise kohta, siis on Tšehhi Vabariik rikkunud kohustusi, mis tulenevad ELTL artikli 260 lõikest 1. Lisaks palub komisjon Euroopa Kohtul määrata Tšehhi Vabariigile 3 364 395,20 euro suuruse põhisumma.

2. Kohtul tuleb niisiis lahendada oluline ning eriti konkurentsi valdkonnas nii riiklikes õigussüsteemides kui ka liidu õiguses sageli esinev küsimus, milleks on karistuse suuruse kindlaksmääramine.

3. Käesoleva kohtuasja eripära seisneb selles, et eespool viidatud kohtuasjas komisjon *vs.* Tšehhi Vabariik ELTL artikli 258 alusel tehtud Euroopa Kohtu otsuses tuvastatud rikkumine on avaldanud Tšehhi õiguskorrale väga vähe praktilist mõju, kuna riigi territooriumil ei asu töandjapensiooni kogumisasutusi.

1 — Algkeel: prantsuse.

2 — 14. jaanuari 2010. aasta otsus kohtuasjas C-343/08: komisjon *vs.* Tšehhi Vabariik (EKL 2010, lk I-275).

3 — Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. juuni 2003. aasta direktiiv 2003/41/EÜ töandjapensiooni kogumisasutuste tegevuse ja järelevalve kohta (ELT L 235, lk 10; ELT eriväljaanne 05/04, lk 350).

4. Tuletan meelde, et seoses rahaliste karistustega ELTL artikli 260 tähenduses on komisjon avaldanud rea teatisi,⁴ mille eesmärk on kõnealuste karistuste määramist ühtlustada, aidates samas tagada liikmesriikide võrdset kohtlemist. Ettepanekud, mille komisjon on nimetatud teatistes esitanud, ei ole Euroopa Kohtu jaoks siiski siduvad.⁵

5. Nimetatud teatistest ilmneb muu hulgas, et komisjoni arvates on liidu õiguse mis tahes rikkumise, eelkõige aga Euroopa Kohtu otsuse täitmata jätmise puhul tegemist raske rikkumisega. Minu arvates on aga selline lähenemisviis retooriline, kuivõrd see näib välistavat karistuse proportsionaalsuse hindamise ja mis tahes individualiseerimise, vaatamata karistuste valdkonnas üldiselt tunnustatavatele põhimõtetele.

6. On tõsi, et erinevalt siseriiklikest õigussüsteemidest, kus rikkumisi sageli klassifitseeritakse mõistetavate karistuste alusel, liidu õiguses sellist eristamist ei ole. Samas on riiklike õigussüsteemide ja liidu õiguse ühisjoon, et arvesse võetakse õigusvastasuse määra, mille all mõistetakse mingi normi rikkumist teatava tahtluse või hooletusega.⁶

7. Niisiis võimaldab ELTL artikli 260 kohase põhisumma määramise süsteemi raames rikkumise laadi kindlaks määrata ennekõike rikkumise raskus.

8. Järelikult võiks Euroopa Kohus selleks, et tagada määratava karistuse kooskõla toime pandud rikkumisega, eristada liidu õiguses rikkumisi vastavalt sellele, kas tegemist on kerge, keskmise või raske rikkumisega. Lisaks, kuivõrd õigusvastasus ei olene mitte üksnes toimepanija välisest tagavusest ja teo tagajärgedest, vaid on seotud ka toimepanija isikut puudutavate asjaoludega, eelkõige tema kavatsustega, tuleb põhisumma kindlaksmääramisel arvestada ühest küljest kergendavaid asjaolusid, nagu lojaalne koostöö, ja teisest küljest raskendavaid asjaolusid, nagu asjaomase liikmesriigi korduv rikkumine.

9. Kokkuvõttes tuleb kõiki nimetatud asjaolusid kaaluda täieliku pädevuse raames, mis Euroopa Kohtul on ELTL artiklis 260 sätestatud rahaliste karistuste määramisel.

II. Asjakohased liidu õigusnormid

10. Lissaboni lepingu jõustumise tulemusel lühenes ELTL artikli 260 alusel Euroopa Kohtu otsuse täitmata jätmise korral kohaldatav kohtueelne menetlus, kuna kadus komisjoni põhjendatud arvamuse nõue. Nimetatud artikli sõnastusest tulenevalt peab komisjon asjaomasele liikmesriigile enne Euroopa Kohtu poole pöördumist saatma üksnes märgukirja.

11. Direktiiviga 2003/41, mille osalises üle võtmata jätmises seisnebki Tšehhi Vabariigi rikkumine, on kehtestatud tööandjapensiooni kogumisasutuste tegevuse ja järelevalve eeskirjad. Tööandjapensiooni kogumisasutused on asutused, kelle eesmärk on pakkuda tööandjapensiooni hüvitisi individuaalse või kollektiivse kokkuleppe või lepingu alusel, mis on sõlmitud tööandjate ja töötajate või nende esindajate vahel. Direktiivi 2003/41 eesmärk on luua üleeuroopaline tööandjapensiooni skeemide siseturg. Vastavalt subsidiaarsuse põhimõttele jääb liikmesriikidele täielik vastutus pensioniskeemide korraldamise ning pensioniskeemi kolme eri „samba” rolli üle otsustamise eest, mistõttu eelkõige teise samba raames on nende ülesandeks määratleda eri tüüpi tööandjapensiooni kogumisasutuste roll ja ülesanded.

4 — Vt eelkõige teatis asutamislepingu artikli 171 rakendamise kohta (EÜT 1996, C 242, lk 6); EÜ asutamislepingu artiklis 171 sätestatud karistusmaks arvestamise meetod (EÜT 1997, C 63, lk 2); 12. detsembri 2005. aasta teatis SEK(2005) 1658 EÜ asutamislepingu artikli 228 kohaldamine (ELT 2007, C 126, lk 12), mida on ajakohastatud 20. juuli 2010. aasta teatisega SEK(2010) 923 „Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 260 rakendamine. Rikkumismenetlustes komisjoni poolt Euroopa Kohtule välja pakutava põhisumma ja karistusmaks arvutamiseks kasutatavate andmete ajakohastamine”.

5 — 4. juuli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-387/97: komisjon vs. Kreeka (EKL 2000, lk I-5047, punktid 86 ja 89).

6 — Karistusõigusega seoses vt Darbellay, J., *Théorie générale de l'illicéité*, lk 124.

12. Osutatud eesmärkide saavutamiseks paneb direktiiv 2003/41 liikmesriikidele seoses nende territooriumil asuvate töandjapensiooni kogumisasutustega mitmesuguseid kohustusi, milleks on eelkõige sponsorettevõtja ja töandjapensiooni kogumisasutuse õiguslik eraldatus (artikkel 8), tegevusele esitatavate tingimuste täitmine (artikkel 9), asutuste kontrollimine (artikkel 13) ning kindlustustehniliste reservide moodustamine (artiklid 15–18). Lisaks sätestab direktiivi artikli 20 lõige 1, et liikmesriigid peavad lubama nende territooriumil asuvatel asutustel spondeerida teistes liikmesriikides tegevusloa saanud töandjapensiooni kogumisasutusi ning samuti lubama nende territooriumil tegevusloa saanud töandjapensiooni kogumisasutustel vastu võtta sponsorlust teiste liikmesriikide territooriumil asuvatelt ettevõtjatelt. Nimetatud artikli lõigetes 2–4 täpsustatakse töandjapensiooni kogumisasutuste piiriülese tegevuse kontrollimise eeskirju.

13. Direktiivi 2003/41 artikli 22 lõike 1 kohaselt pidid liikmesriigid direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid jõustama enne 23. septembrit 2005.

III. Kohtuotsus C-343/08: komisjon vs. Tšehhi Vabariik

14. Eespool viidatud kohtuotsuses komisjon vs. Tšehhi Vabariik otsustas Euroopa Kohus, et kuna Tšehhi Vabariik ei võtnud ettenähtud tähtaja jooksul vastu direktiivi 2003/41 artiklite 8, 9, 13, 15–18 ning artikli 20 lõigete 2–4 täitmiseks vajalikke õigus- ja haldusnorme, ei täitnud ta nimetatud direktiivi artikli 22 lõikest 1 tulenevaid kohustusi.

15. Vastuseks Tšehhi Vabariigi argumendile, mille kohaselt direktiivi 2003/41 üle võtmata jätmist õigustab töandjapensiooni kogumisasutuste puudumine kõnealuse liikmesriigi territooriumil, tuletas Euroopa Kohus oma otsuse punktides 37–52 meelde, et kohtupraktika kohaselt ning siis, kui ei esine olukorda, kus geograafiliste olude tõttu kaotab asjaomaste sätete ülevõtmine täielikult mõtte, on tähtis, et juhul kui Tšehhi Vabariik otsustab vajadusel oma riiklikku vanaduspensioniskeemi täiendada teise sambasse kuuluva töandja kogumispensioniga, teavad kõik selle liikmesriigi õigussubjektid sarnaselt teiste Euroopa Liidu õigussubjektidega, millised on nende õigused ja kohustused.

16. Seevastu otsuse punktides 53–62 tõdes Euroopa Kohus, et kõnealuste sätete ülevõtmine ei kohusta Tšehhi Vabariiki kuidagi muutma oma riiklikku vanaduspensioniskeemi. Eelkõige ei saa direktiivi 2003/41 tõlgendada nii, et see kohustab liikmesriiki, kes keelab tema riiklikus vanaduspensioniskeemis teise samba puudumise tõttu töandjapensiooni kogumisasutuste asutamise tema territooriumil, seda keeldu kaotama.

IV. Kohtueelne menetlus, Euroopa Kohtu menetlus kohtuasjas C-241/11 ja käesoleva menetluse käigus toimunud areng

17. 19. veebruari 2010. aasta kirjaga palus komisjon Tšehhi Vabariiki esitada teavet meetmete kohta, mida Tšehhi Vabariik kavatses eespool viidatud kohtuotsuse täitmiseks võtta, ja meetmete täpse ajakava. Kõnealune liikmesriik vastas, et vajalikud meetmed võetakse hiljemalt juuniks 2012. Tšehhi Vabariigi rahandusminister teatas 17. juuni 2010. aasta kirjas komisjonile, et otsuse direktiivi 2003/41 ülevõtmise viisi kohta võtab valitsus vastu pärast 28. ja 29. mai 2010. aasta parlamendivalimisi. Hiljem teatas ta 1. oktoobri 2010. aasta kirjas, et direktiivi ülevõtmist käsitlev töödokument esitatakse peatselt valitsusele.

18. 29. oktoobril 2010 saatis komisjon Tšehhi Vabariigile märgukirja, milles palus Tšehhi Vabariigil esitada oma märkused kahe kuu jooksul alates nimetatud kirja kättesaamisest. Tšehhi Vabariigi palvel nõustus komisjon kõnealust tähtaega pikendama 28. jaanuarini 2011.

19. Vastuseks nimetatud märgukirjale teatas Tšehhi Vabariik, et koostamisel on seaduseelnõu, mis esitatakse valitsusele 2011. aasta esimeses kvartalis ning parlamendile 2011. aasta aprillis, nõnda et seadus jõustub kolmandas kvartalis.

20. 19. mail 2011 esitas komisjon käesoleva hagi, milles palub Euroopa Kohtul:

- tuvastada, et asjaomane liikmesriik ei ole võtnud eespool viidatud kohtuotsuse komisjon *vs.* Tšehhi Vabariik täitmiseks vajalikke meetmeid, ning
- mõista asjaomaselt liikmesriigilt välja karistusmaks summas 22 364,16 eurot iga kõnealuse kohtuotsuse täitmiseks vajalike meetmete võtmisega hilinetud päeva eest alates kohtuotsuse kuulutamisest käesolevas kohtuasjas kuni vajalike meetmete vastuvõtmise kuupäevani, ning
- mõista asjaomaselt liikmesriigilt välja 5 644,80 euro suurune põhisumma iga vajalike meetmete võtmisega viivitatud päeva eest alates kohtuotsuse kuulutamisest kõnealuses kohtuasjas kuni kohtuotsuse kuulutamiseni käesolevas kohtuasjas või kuni vajalike meetmete vastuvõtmise kuupäevani.

21. Tšehhi Vabariik teatas 2. septembril 2011 komisjonile, et 31. augustil 2011 avaldati ja jõustus seadus nr 260/2011⁷ (edaspidi „seadus nr 260/11”), mis asjaomase liikmesriigi väitel tagab eespool viidatud kohtuotsuse komisjon *vs.* Tšehhi Vabariik täieliku täitmise. Olles seaduse nr 260/11 sisuga tutvunud, nentis komisjon oma repliigis, et Tšehhi Vabariik on viinud oma õiguse kooskõlla viidatud kohtuotsusega. Seetõttu loobus komisjon karistusmaks määramise nõudest. Samas aga ei loobunud komisjon põhisumma määramise nõudest.

V. Hagi ja poolte argumendid

A. Rikkumise esinemine

22. Kõigepealt tuleb tõdeda, et alates Lissaboni lepingu jõustumisest tuleb ELTL artikli 260 alusel rikkumise esinemise hindamisel võtta aluseks kuupäev, mil lõpeb kõnealuse artikli lõike 2 esimese lõigu alusel koostatud märgukirjas määratud tähtaeg.⁸

23. Ehkki Tšehhi Vabariik ei vaidlusta etteheidetava rikkumise toimepanemist, vaid üksnes rikkumise raskust komisjoni tõlgenduses, on samas siiski fakt, et komisjoni märgukirjas määratud ja hiljem pikendatud tähtaja lõppedes ei olnud Tšehhi Vabariik võtnud kõiki vajalikke meetmeid, et täita täielikult kõik eespool viidatud kohtuotsusest komisjon *vs.* Tšehhi Vabariik tulenevad kohustused. Järelikult tuleb nentida, et Tšehhi Vabariik rikkus ELTL artikli 260 lõikest 1 tulenevat kohustust.

B. Põhisumma määramise nõue

24. Kuivõrd eespool viidatud kohtuotsuse komisjon *vs.* Tšehhi Vabariik täitmiseks vajalikud meetmed on käesoleva menetluse toimumise ajal vastu võetud, on karistusmaks määramise nõue muutunud vastavalt kohtupraktikale esemetuks.⁹

7 — Tšehhi Vabariigi seaduste kogumik, 31. august 2011, 92. kd.

8 — Vt 11. detsembri 2012. aasta otsus kohtuasjas C-610/10: komisjon *vs.* Hispaania (punkt 67), 19. detsembri 2012. aasta otsus kohtuasjas C-279/11: komisjon *vs.* Iirimaa (punkt 19) ja kohtuasjas C-374/11: komisjon *vs.* Iirimaa (punkt 19).

9 — Vt 9. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-121/07: komisjon *vs.* Prantsusmaa (EKL 2008, lk I-9159, punktid 26–28).

25. Seevastu on jõus komisjoni nõue määrata põhisumma, mis arvutatakse eespool viidatud komisjoni 2005. aasta teatise kohaselt. Teatise kohaselt saadakse põhisumma, korrutades päevasumma rikkumise kestusega päevades. Päevasumma omakorda arvutatakse kindlasummalise alussumma põhjal,¹⁰ mida korrutatakse raskuskoefitsiendiga (skaalal 1–20) ja teguriga n , mis kajastab liikmesriigi sisemajanduse kogutoodangut ja häälte arvu Euroopa Liidu Nõukogus.

26. Komisjon rõhutab, et kõik liikmesriigid on kohustatud direktiivi 2003/41 täielikult üle võtma, ehkki käesoleval juhul ei avaldanud direktiivi üle võtmata jätmine konkreetset mõju, kuna Tšehhi Vabariigi vanaduspensioniskeemis teine sammu puudub. Komisjon tuletab meelde, et direktiivi 2003/41 vastu võttes eeldas liidu seadusandja, et kõik liikmesriigid on kindlaks määranud oma territooriumil kehtivad tööandjapensioni kogumisasutuste tegevuse tingimused. Lisaks on komisjon arvamusel, et nii direktiivi 2003/41 asjakohased sätted kui ka eespool viidatud kohtuotsuse komisjon *vs.* Tšehhi Vabariik sisu on selgesti sõnastatud ning nende täitmise seoses ei saa olla kahtlusi.

27. Põhisumma arvutamisel soovib komisjon kasutada raskuskoefitsienti 8, kuivõrd direktiivi 2003/41 sätted on tema arvates tööandjapensioni kogumisasutuste piiriüleste teenuste osutamise seisukohast äärmiselt olulised ning juhul, kui neid siseriiklikku õigussüsteemi täielikult üle ei võeta, jäetakse loomata tööandjapensioni skeemide siseturu toimimiseks vajalikud tingimused. Komisjon rõhutab, et üle võtmata jätmise tähendab õiguskindluse põhimõtte eiramist, mis on veelgi tõsisem seetõttu, et tegemist on sätetega, millega kehtestatakse usaldatavus- ja järelevalvenormid, mille eesmärk on tagada kõrge turvalisuse tase tulevastele pensionäridele.

28. Lisaks väidab komisjon vastuseks Tšehhi Vabariigi argumendile, mille kohaselt direktiiv 2003/41 võeti ettenähtud aja jooksul osaliselt üle, et nimetatud asjaolu olukorda ei muuda. Nimelt puudutab osaline ülevõtmine üksnes Tšehhi Vabariigis piiriülesteid teenuseid pakkuvaid tööandjapensioni kogumisasutusi. Seega ei oleks saanud selle põhjal tuletada Tšehhi asutuste kontrollile allutatud tööandjapensioni kogumisasutuste tegevuse tingimusi ega nende suhtes kehtivaid usaldatavusnorme.

29. Tšehhi Vabariik omalt poolt vaidlustab peamiselt eespool viidatud kohtuotsuses komisjon *vs.* Tšehhi Vabariik tuvastatud rikkumise kestuse raskusastme, mis on tema hinnangul väike või koguni olematu. Kõnealune liikmesriik leiab, et põhisummat ei tohiks määrata või et seda tuleks juhtumi eripära arvestades oluliselt vähendada.

30. Esiteks juhib Tšehhi Vabariik tähelepanu asjaolule, et komisjoni hinnang rikkumise raskusele põhineb ekslikul alusel, kuivõrd komisjon samastab selle liidu õiguse rikkumisega. Teiseks tuletab Tšehhi Vabariik meelde, et rikkumise raskuse hindamisel tuleb arvesse võtta rikkumise tagajärgi avalikele ja erahuvidel ning seda, kui kiiresti on vaja saavutada liikmesriigi kohustuste täitmine, kui oluline on õigusnorm, mille rikkumine on tuvastatud, ning milline on asjaomase liikmesriigi suhtumine.

10 — Vt komisjoni teatis K(2012) 6106 (lõplik) „Rikkumismenetlustes komisjoni poolt Euroopa Kohtule välja pakutava põhisumma ja karistumakse arvutamiseks kasutatavate andmete ajakohastamine”, milles on kõnealuseks alussummaks määratud 210 eurot.

VI. Üldine hinnang

A. Põhisumma iseloom

31. Kohtupraktikast, eriti 12. juuli 2005. aasta kohtuotsusest komisjon *vs.* Prantsusmaa¹¹ tuleneb, et ELTL artikli 260 lõikes 2 ette nähtud kaks rahalist karistust ei täida sama funktsiooni. Kui karistusmaks määramine tundub sobivat selleks, et mõjutada liikmesriiki rikkumist võimalikult kiiresti lõpetama, siis põhisumma määramisel lähtutakse pigem asjaomase liikmesriigi kohustuste täitmatajätmise mõjust avalikele ja erahuvidel.¹²

32. Põhisumma on niisiis karistus selle sõna otseses tähenduses. Vastupidi karistusmaksle, mis on peamiselt sunniiseloomuga, on põhisumma eesmärk karistada asjaomast liikmesriiki tegevusetuse eest.

33. Niisiis on Euroopa Kohus piiritlenud põhisumma, rõhutades selle hoiatavat mõju ja tõsiasja, et selle eesmärk on ennetada rikkumiste kordumist.¹³ Komisjoni arvates peaks põhisumma määramise oht eelkõige motiveerima liikmesriiki täitma rikkumist tuvastavat esialgset kohtuotsust võimalikult vara, täpsemalt enne seda, kui Euroopa Kohtusse esitatakse teist korda hagi.¹⁴

34. Lisaks eeldab põhisumma karistav iseloom selle kompenseerivat eesmärki, mis on kooskõlas põhimõttega, et igale rikkumisele peab õigusriigi taastamiseks järgnema proportsionaalne karistus.

35. Kuna rikkumine tähendab kehtiva õiguskorra eiramist, on karistus sellisele teole sobiv reaktsioon. Minu arvates eeldab sobiv reaktsioon siiski, et määratav põhisumma on võimalikult väike, juhul kui rikkumise raskusaste tundub eriti väike.

36. Seoses sellega nähtub Euroopa Kohtu praktikast, et Euroopa Kohus peab oma kaalutusõigust kasutades määrama põhisumma nii, et see oleks asjaoludele vastav ning tuvastatud rikkumisega ja asjaomase liikmesriigi maksevõimega proportsionaalne.¹⁵ Põhisumma tuleb igal konkreetsel juhul määrata lähtuvalt kõigist asjakohastest asjaoludest, mis puudutavad nii tuvastatud liikmesriigi kohustuste rikkumise tunnuseid kui ka asjaomase liikmesriigi suhtumist.¹⁶

37. Põhisumma hoiatavat iseloomu tugevdas eelkõige eespool viidatud 9. detsembri 2008. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa, milles Euroopa Kohus otsustas määrata põhisumma vaatamata sellele, et algne kohtuotsus täideti täielikult enne ELTL artikli 260 (endine EÜ artikkel 228) alusel algatatud menetluse lõppu. Rõhutades, et tegemist ei ole automaatse karistusega, kinnitas Euroopa Kohus seega oma kaalutusõigust seoses vajadusega määrata konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades põhisumma.

11 — 12. juuli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-304/02: komisjon *vs.* Prantsusmaa (EKL 2005, lk I-6263).

12 — Vt eespool viidatud 12. juuli 2005. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa (punkt 81).

13 — 7. juuli 2009. aasta otsus kohtuasjas C-369/07: komisjon *vs.* Kreeka (EKL 2009, lk I-5703, punkt 145), eespool viidatud 11. detsembri 2012. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania (punkt 142) ning eespool viidatud 19. detsembri 2012. aasta kohtuotsus C-374/11: komisjon *vs.* Iirimaa (punkt 48).

14 — Eespool viidatud 9. detsembri 2008. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa (punkt 33).

15 — Eespool viidatud 7. juuli 2009. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka (punkt 146) ning eespool viidatud 11. detsembri 2012. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania (punkt 143).

16 — Eespool viidatud 11. detsembri 2012. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania (punkt 141).

B. ELTL artikli 260 rakendamist käsitlevate komisjoni teatiste roll

38. On selge, et sellised ELTL artikli 260 rakendamist käsitlevad suunised, nagu on esitatud näiteks eespool osutatud komisjoni teatistes, aitavad tagada kõnealuse institutsiooni tegevuse läbipaistvust, ootuspärasust ja õiguskindlust.¹⁷

39. Vastupidi siseriiklikule õiguskorrale, mille puhul karistuse määraga seotud normide või tavade kehtestamine on seadusandja, prokuratuuri esindajate, apellatsiooni- või kõrgeima kohtu ülesanne, kuulub ELTL artikli 260 rakendamise valdkonnas suuniste avaldamine komisjoni pädevusse.

40. Jagan kohtujurist Ruiz Jarabo Colomeri arvamust, mille kohaselt kõnealused teatised ei ole küll otseses mõttes õigusaktid, kuid on siiski need välja andnud institutsiooni jaoks siduvad vähemalt selles mõttes, et asjaomane institutsioon võib neist kõrvale kalduda üksnes sobiva põhjendusega, kuna vastasel korral oleks tegemist võrdse kohtlemise põhimõtte eiramisega.¹⁸

41. Lisaks märgin, et liidu õiguse teistes valdkondades, eelkõige konkurentsioiguse valdkonnas piirab komisjon oma kaalutusõiguse rakendamist, võttes vastu selliseid käitumisreegleid ja andes nende avaldamisega teada, et ta kavatses neid edaspidi nendega hõlmatud juhtumitele kohaldada.¹⁹ Järelikult on teatised, mida komisjon vastu võtab, talle kohustuslikud tingimused, et need ei kaldu kõrvale asutamislepingus sätestatud õigusnormidest.²⁰

42. Tuleb rõhutada, et ELTL artikli 260 rakendamist käsitlevad komisjoni teatised on Euroopa Kohtule hädavajalik instrument, mis aitab kujundada õiglase ja ühetaolise praktika ning tagada õigusemõistmise ootuspärasuse. Teatised aitavad Euroopa Kohtul rahaliste karistuste määramise valdkonnas välja töötada meetodilise ja range lähenemisviisi. Komisjoni ettepanekute peamine eesmärk on võimaldada Euroopa Kohtul leida etteheidetava rikkumise laadile vastav karistuse kategooria. Niisiis on need Euroopa Kohtule lähtepunkt etteheidetava rikkumise igakülgeks hindamiseks ning moodustavad süsteemi, mis tagab, et karistusmeede ei ole meelevaldne ega subjektiivne, vaatamata sellele, et karistusmeede ei saavuta iialgi matemaatilist objektiivsust.

43. Tuletan siiski meelde, et Euroopa Kohus saab eespool viidatud teatistele tugineda üksnes kui analüüsiraamistikule ja meetodilisele alusele. Seega ei ole Euroopa Kohus oma kaalutusõiguse teostamisel kohustatud esitama asjaomasele liikmesriigile määratava põhisumma arvutamise üksikasju.

VII. Põhisumma määramise meetodika

A. Raskuse kriteeriumi kohaldamine komisjoni praktikas

44. 2005. aasta teatise²¹ kohaselt tugineb komisjon põhisumma arvutamisel kolmele kriteeriumile, milleks on rikkumise raskus, rikkumise kestus ja liikmesriigi maksevõime. Nimetatud kriteeriumide rakendamisel tundub minu hinnangul peamiseks probleemiks olevat eriti raskuse ja kestuse kriteeriumide kattumise oht. Ehkki rikkumise kestus on tõepoolest objektiivne parameeter, võib see samas teataval määral suurendada etteheidetava rikkumise raskusastet.

17 — Vt 10. jaanuari 2008. aasta otsus kohtuasjas C-70/06: komisjon vs. Portugal (EKL 2008, lk I-1, punkt 34); eespool viidatud 7. juuli 2009. aasta kohtuotsus komisjon vs. Kreeka (punkt 112) ja eespool viidatud 11. detsembri 2012. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania (punkt 116).

18 — 28. septembri 1999. aasta ettepanek, milles tehti eespool viidatud 4. juuli 2000. aasta kohtuotsus komisjon vs. Kreeka (ettepaneku punktid 12 ja 100).

19 — 28. juuni 2005. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P-C-208/02 P ja C-213/02 P: Dansk Rørindustri jt vs. komisjon (EKL 2005, lk I-5425, punktid 211–213).

20 — Vt *ex multis* 2. detsembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-464/09 P: Holland Malt vs. komisjon (EKL 2010, lk I-12443, punkt 47).

21 — Eespool viidatud teatis SEK(2005) 1658.

45. Seoses sellega märkin, et ehkki etteheidetavaid rikkumisi on tõepoolest väga erinevaid, ei ole komisjon rahaliste karistuste määramisel raskuskoeffitsienti kohaldanud päris ühetaoliselt.²²

46. Üllatav on seoses karistusmaksetega nentida, et ühes seni keerukamatest üldise ja struktuurilise rikkumise puhul rahaliste karistuste kohaldamist käsitletud kohtuasjadest tegi komisjon ettepaneku kasutada raskuskoeffitsienti 10. Seevastu ühes hilisemas kohtuasjas, mis käsitles üksnes seadusandluse valdkonda puudutavat rikkumist, määrati koeffitsiendiks 11.²³ Lisaks tegi komisjon ainsas kohtuasjas, mille puhul rikkumist ei suudetud tõendusmaterjali puudumise tõttu tuvastada, ettepaneku kohaldada raskuskoeffitsienti 14.²⁴ Samas tegi komisjon ühe direktiivi üle võtmata jätmisega seotud kohtuasjas ettepaneku kohaldada kõigest koeffitsienti 1.²⁵

47. Mis puutub konkreetsemalt põhisumma määramise nõuetesse direktiivide ülevõtmata jätmise korral, siis on komisjon soovitanud kohaldada koeffitsiente 11²⁶ ja 12²⁷. Seevastu riigiabi tagasi nõudmata jätmisega seotud kohtuasjades, mis on muutunud üha keerukamaks, on soovitatud koeffitsiente 5²⁸, 8²⁹ ja 12³⁰.

48. Võrdluseks ja meeldetuletuseks märkin, et käesoleval juhul leidis komisjon, et rikkumise raskuse tõttu on põhjendatud kohaldada 20-astmelise skaala koeffitsienti 8.

B. Rikkumise raskuse analüüs põhisumma määramiseks

49. Esiteks tuletan meelde, et erinevalt ELTL artikli 258 alusel tehtavast tuvastavast kohtuotsusest, mis kajastab liidu õiguse objektiivset seisu,³¹ sisaldab ELTL artikli 260 lõike 2 alusel tehtav kohtuotsus, millega määratakse rahalisi karistusi, subjektiivset elementi, kuivõrd see eeldab liikmesriigi süü hindamist. Lisaks on viimati nimetatud kohtuotsusel õigustloov mõju, kui Euroopa Kohus otsustab kõnealused karistused määrata.

50. Minu arvates hõlmab Euroopa Kohtu otsuse täitmatajätmises seisneva rikkumise raskuse hindamine ühelt poolt subjektiivseid aspekte, mis on seotud eelkõige liikmesriigi süüga, ja teiselt poolt raskusastme kindlaksmääramist, mis põhineb rikkumise kestuse ja tagajärgedega seotud objektiivsetel elementidel.

1. Rikkumise raskuse subjektiivne mõõde

51. Subjektiivsest seisukohast kerkib põhisumma suuruse määramisega seoses küsimus, kas liikmesriik on pärast rikkumise tuvastanud esimese kohtuotsuse tegemist tegutsenud heas usus. Seda hinnatakse seoses meetmetega, mille asjaomane liikmesriik on võtnud ELTL artikli 258 alusel tehtud kohtuotsuse täitmiseks.

22 — Raskuskoeffitsiendi kohaldamise analüüsiga seoses vt eriti Kilbey, I., „The interpretation of Article 260 TFEU (ex 228 EC)”, *European Law Review*, 2010, kd 35, nr 3, lk 370. Analüüsi eelkõige liidu õigusnormide tähtsuse seisukohast vt van Rijn, T., „Non-exécution des arrêts de la Cour de justice par les États membres”, *Cahier de droit européen*, 2008, nr 1 ja 2, lk 105 jj.

23 — Eespool viidatud 10. jaanuari 2008. aasta kohtuotsus komisjon vs. Portugal.

24 — 18. juuli 2006. aasta otsus kohtuasjas C-119/04: komisjon vs. Itaalia (EKL 2006, lk I-6885).

25 — 14. märtsi 2006. aasta otsus kohtuasjas C-177/04: komisjon vs. Prantsusmaa (EKL 2006, lk I-2461).

26 — 4. juuni 2009. aasta otsus kohtuasjas C-109/08: komisjon vs. Kreeka (EKL 2009, lk I-4657).

27 — 31. märtsi 2011. aasta otsus kohtuasjas C-407/09: komisjon vs. Kreeka (EKL 2011, lk I-2467).

28 — Eespool viidatud 11. detsembri 2012. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania.

29 — 17. novembri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-496/09: komisjon vs. Itaalia (EKL 2011, lk I-11483).

30 — Eespool viidatud 7. juuli 2009. aasta kohtuotsus komisjon vs. Kreeka.

31 — Vt 10. mai 2012. aasta otsus kohtuasjas C-39/10: komisjon vs. Eesti (punkt 63).

52. Seoses sellega kuulub asjakohaste analüüsiparameetrite hulka liikmesriigi hoolsuse ja lojaalse koostöö hindamine. Seega võiks Euroopa Kohus kindlaks määrata, kas kõnealune täitmatajätmine tuleneb teadlikust või lihtsalt hooletust tegevusest ning viimasel juhul ka hooletuse astme. Minu arvates on äärmiselt oluline, et lojaalselt koostööd teinud liikmesriigile ei määrataks karistuseks sama suurt põhisummat kui liikmesriigile, kes pole üles näidanud vähimatki head tahet.

53. Mis puutub konkreetselt Tšehhi Vabariigi hoiakusse käesoleval juhul, siis nähtub toimikust, et kõnealune liikmesriik täitis eespool viidatud kohtuotsuse komisjon *vs.* Tšehhi Vabariik, võttes direktiivi 2003/41 ülevõtmiseks vajaliku õigusakti vastu 19 kuud pärast nimetatud kohtuotsuse kuulutamist, see tähendab 6 kuud pärast Euroopa Kohtule käesoleva hagi esitamist.

54. Tšehhi Vabariik põhjendab viivitust riigisisese olukorraga, täpsemalt valitsuse vahetumisega pärast parlamendivalimisi, siseriikliku sotsiaalkindlustussüsteemi reformi käsitleva aruteluga ning ülemaailmsest finantskriisist tuleneva majandusliku ebastabiilsusega.

55. On tõsi, et vastavalt väljakujunenud kohtupraktikale ei saa liikmesriik oma õiguskorras kehtivatele sätetele, valitsevale praktikale või olukorrale tugineda selleks, et õigustada liidu õigusest tulenevate kohustuste täitmata jätmist.³²

56. Lähtudes põhimõttest *impossibulum nulla obligatio est*, võib Euroopa Kohus rikkumise raskuse hindamisel seoses võimaliku rahaliste karistuste määramisega siiski arvesse võtta tegelikke raskusi, mis liikmesriigil võivad ELTL artikli 258 alusel tehtud kohtuotsuse täitmisel tekkida.³³ Erinevalt ELTL artikli 258 alusel algatatud rikkumismenetlusest ei saa ELTL artiklis 260 osutatud menetluse käigus kasutada objektiivsele vastutusele tuginevat lähenemisviisi.

57. Tšehhi Vabariik rõhutab kirjalikes seisukohtades, et algatas kohtuotsuse täitmise menetluse otsuse kuulutamisele järgnenud kuul ning et lisaks on ta täitnud komisjoniga lojaalse koostöö tegemise kohustuse, vastates komisjoni küsimustele alati üksikasjalikult. Lisaks rõhutab Tšehhi Vabariik, et direktiiv 2003/41 võeti osaliselt üle ettenähtud aja jooksul, seega juba enne Euroopa Kohtu esimese otsuse tegemist.³⁴ Lisaks viidi ülevõtmine käesoleva menetluse toimumise ajal lõpule.

58. Seoses sellega on minu arvates selge, et Tšehhi Vabariik on kirjavahetuse käigus teinud komisjoni talitustega tõepoolest lojaalset koostööd.

59. Lisaks on minu arvates ilmselge, et õigusakti osaline või täielik ülevõtmine ELTL artikli 260 alusel algatatud menetluse toimumise ajal kõneleb asjaomase liikmesriigi kasuks. Euroopa Kohus võtab seda aspekti rikkumise raskuse hindamisel arvesse, ent see ei vabasta liikmesriiki rikkumise tagajärgedega seotud vastutusest põhisumma maksmise vormis.³⁵

60. Samas näen ma Tšehhi Vabariigi suhtumises raskendavat asjaolu, mis tuleneb teatavast hooletusest ja siseriiklike menetluste ebapiisavast sidususest, mille tõttu Euroopa Kohtu otsuse täitmine põhjendamatult hilines. Eespool viidatud kohtuotsuse komisjon *vs.* Tšehhi Vabariik tegemise päevast alates oli nimetatud otsuse täitmiseks vajaliku seadusandliku töö maht ju selge. Selleks vajalikud pingutused ei tundu olevat ülemäärased isegi mitte parlamendivalimiste poliitilises kontekstis.

32 — Vt *ex multis* eespool viidatud hiljutine 19. detsembri 2012. aasta kohtuotsus C-374/11: komisjon *vs.* Iirimaa (punkt 39). Vt ka eespool viidatud 31. märtsi 2011. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka.

33 — Vt selle kohta eespool viidatud 19. detsembri 2012. aasta kohtuotsus C-374/11: komisjon *vs.* Iirimaa (punkt 40).

34 — Tšehhi Vabariik rõhutab, et direktiiv oli osaliselt üle võetud enne, kui komisjon algatas menetluse ELTL artikli 260 alusel, ning see võimaldas töödandjapensioni kogumisasutustel osutada riigi territooriumil teenuseid piiriülelt.

35 — Eespool viidatud 9. detsembri 2008. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa (punktid 60 ja 84). Riiklike asutuste pingutuste arvessevõtmisega seoses vt eespool viidatud 31. märtsi 2011. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka (punkt 36) ja 19. detsembri 2012. aasta kohtuotsus C-374/11: komisjon *vs.* Iirimaa (punktid 40 ja 41).

61. Kokkuvõtteks leian, et arvestades suhtumist, mida iseloomustab suurel määral hooletus, ei saa Euroopa Kohus jätta Tšehhi Vabariigile põhisummat määramata.

2. Rikkumise raskuse objektiivne mõõde

62. Raskusastme parameetri objektiivset aspekti on Euroopa Kohtu praktikas määratletud peamiselt rikkumise laadi abil. Selles suhtes asjakohaste tegurite hulka kuuluvad rikkumise kestus ajast, mil rikkumise tuvastanud kohtuotsus tehti, ning asjaomased avalikud ja erahuvid.³⁶ Lisaks on üllatav tõdeda, et Euroopa Kohus vähendab tihti peale põhisummat võrreldes sellega, mille on välja pakkunud komisjon.³⁷

63. Ehkki kestuse ja raskuse parameeter teataval määral kattuvad, keskendun ma käesolevas analüüsis kõigepealt väidetava rikkumise raskusastme objektiivsele aspektile ning käsitlen alles seejärel ajalise poole problemaatikat.

64. Seoses käsitletava üle võtmata jätmise mõjuga avalikele ja erahuvidele tuleb meenutada, et direktiivi 2003/41 eesmärk on luua tööandjapensiooni skeemide siseturg, mille raames tööandjapensiooni kogumisasutustel peab olema teenuste osutamise vabadus ja investeerimisvabadus.³⁸

65. Soovin kohe rõhutada, et rikkumine, mida komisjon käesoleval juhul Tšehhi Vabariigile ette heidab, on minu arvates kergem, kui nähtub komisjoni tõlgendusest. Minu arvates tuleb Tšehhi Vabariigi kasuks arvesse võtta kergendavaid asjaolusid.

66. Ühelt poolt, kuna vastavalt Euroopa Kohtu otsusele ei kohusta direktiiv 2003/41 kõnealust liikmesriiki looma teist sammast ega ka tühistama tööandjapensiooni kogumisasutuste asutamise keeldu oma territooriumil, siis on asjaomaste sätete üle võtmata jätmise tegelik mõju peaaegu olematu. Kuna ülevõtmise peamine eesmärk oleks teavitada isikuid, keda tööandjapensiooni kogumisasutuste tegevus võib puudutada, siis ei saa direktiivi üle võtmata jätmist Tšehhi õiguskorras, kus riiklikus vanaduspensioniskeemis puudub teine samm, pidada eriti raskeks rikkumiseks. Seetõttu on etteheidetava rikkumise mõju avalikele ja erahuvidele väga väike.

67. Teiselt poolt, võttes arvesse konkreetset olukorda Tšehhi Vabariigis, võis direktiivi 2003/41 selline väga lai tõlgendamine, mida komisjon kaitses liikmesriigi kohustuste rikkumise esimese hagi raames, tõepoolest tekitada segadust.³⁹ Järelikult, isegi kui Tšehhi Vabariik oleks üles näidanud erilist usinust, ei oleks tal igal juhul olnud võimalik kogu liikmesriigi kohustuste rikkumise esimese menetluse jooksul võtta tõhusaid meetmeid etteheidetava rikkumise lõpetamiseks.

36 — Vt eespool viidatud 9. detsembri 2008. aasta kohtuotsus komisjon vs. Prantsusmaa (punkt 64 ja seal viidatud kohtupraktika) ning eespool viidatud 19. detsembri 2012. aasta kohtuotsus C-374/11: komisjon vs. Iirimaa (punkt 51).

37 — Näiteks kohtuasjas, milles tehti eespool viidatud 9. detsembri 2008. aasta kohtuotsus komisjon vs. Prantsusmaa, vähendas Euroopa Kohus kohtuotsuse viivitamatu täitmise tagamiseks ette nähtud meetmete võtmist ja lojaalse koostöö põhimõtte järgimist arvesse võttes summat ligi 43 miljonilt eurolt 10 miljonile eurole. 4. juuni 2009. aasta otsusega kohtuasjas C-568/07: komisjon vs. Kreeka (EKL 2009, lk I-4505) vähendas Euroopa Kohus põhisummat 5 miljonilt 1 miljonile eurole põhjendusega, et rikkumine lõpetati osaliselt juba enne esimese kohustuste rikkumise tuvastamise kohtuotsuse väljakuulutamist. Kohtuasjas, milles tehti eespool viidatud 7. juuli 2009. aasta kohtuotsus komisjon vs. Kreeka, mõistis Euroopa Kohus liikmesriigilt välja põhisumma 2 miljonit eurolt väljapakutud 15 miljoni euro asemel. Kohtuasjas, milles tehti eespool viidatud 31. märtsi 2011. aasta kohtuotsus komisjon vs. Kreeka, vähendati samuti põhisummat kolmandiku võrra ning lõpuks oli see 3 miljonit eurolt. Kohtuasjas, milles tehti eespool viidatud 17. novembri 2011. aasta kohtuotsus komisjon vs. Itaalia, mõistis Euroopa Kohus komisjoni nõutud 68 miljoni euro suuruse põhisumma asemel liikmesriigilt välja 30 miljoni euro suuruse põhisumma. Kohtuasjas, milles tehti eespool viidatud 11. detsembri 2012. aasta kohtuotsus komisjon vs. Hispaania, täpsustas Euroopa Kohus küll, et kohtuotsuse täitmine ei nõudnud erilisi pingutusi, kuid kinnitas sellest hoolimata põhisummaks 20 miljonit eurolt komisjoni nõutud 50 miljoni euro asemel.

38 — Eespool viidatud kohtuotsus komisjon vs. Tšehhi Vabariik (punktid 43 ja 44). Vt ka kõnealuse direktiivi tutvustus käesoleva ettepaneku punktides 11–13.

39 — Tšehhi Vabariigi väitel tekitas komisjon ebakindlust, kinnitades, et direktiiv 2003/41 kohustab Tšehhi Vabariiki kaotama tööandjapensiooni kogumisasutuste asutamise keeldu oma territooriumil. Alles eespool viidatud kohtuotsuse komisjon vs. Tšehhi Vabariik langetamise staadiumis lükkas Euroopa Kohus selle väite ümber ning hajutas kahtlused direktiivi ulatuse osas.

68. Ehkki siseriiklikud meetmed, mis oleks tulnud võtta, oleksid jäänud konkreetselt kohaldamata, oleks selline olukord siiski kestnud üksnes ajani, mil siseriiklik seadusandja oleks lisanud riiklikule vanaduspensioniskeemile teise samba. Sellega seoses tuleb märkida, et sellisel juhul oleks seadusandja võinud nõnda kehtestatud õiguslikku raamistikku muuta direktiivist 2003/41 tulenevates piirides.

C. Rikkumise kestuse analüüs põhisumma määramiseks

69. Käesolev menetlus toob välja kaks ajalise poole arvessevõtmisega seotud aspekti. Ühelt poolt on vaja anda hinnang sellele, kui kaua võttis aega eespool viidatud kohtuotsuse komisjon *vs.* Tšehhi Vabariik täitmine. Teiselt poolt puudutab menetlus küsimust, kui kiiresti komisjon algatas menetluse ELTL artikli 260 alusel.

70. Esimese aspekti puhul on minu arvates selge, et rikkumise kestuse kriteerium sõltub Euroopa Kohtu otsuse täitmise kontekstis täielikult asjaomase liikmesriigi suvast. Asjaomane liikmesriik võib otsustada alustada otsuse täitmist talle sobivana tunduval ajahetkel või, juhul kui tal on endiselt kahtlusi oma kohustuste ulatuse osas, paluda langetatud otsuse tõlgendamist ELTL artikli 258 kohaselt vastavalt Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artiklile 43 koostoimes Euroopa Kohtu kodukorra artikliga 158.⁴⁰

71. Seetõttu suurendab kestus Euroopa Kohtu otsuse mittetäitmisel seisneva rikkumise objektiivset raskusastet ning seda võib käsitada karistusmeetme – see tähendab käesoleval juhul põhisumma – analüüsimise raamistiku ühe argumendina.

72. Esitatud dokumentides märgib Tšehhi Vabariik, et ta lõpetas Euroopa Kohtu otsusega tuvastatud rikkumise viivitamata. Lisaks, kuna ülevõtmise ainuke eesmärk oli niisiis piisavalt teavitada õigussubjekte, keda võib potentsiaalselt puudutada võimalik otsus lisada Tšehhi Vabariigi pensioniskeemi teine samm, on kõnealuse liikmesriigi arvates eespool viidatud kohtuotsuse komisjon *vs.* Tšehhi Vabariik täitmisest tulenevate meetmete võtmise kiireloomulisus suhteline.

73. Komisjon omakorda väidab vastu, et liikmesriigi kohustuste rikkumise tuvastanud kohtuotsuse täitmine peab toimuma võimalikult kiiresti. Käesoleval juhul võeti seadus nr 260/11 vastu alles 19 kuud pärast seda, kui kuulutati eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Tšehhi Vabariik. Lisaks jäi 12 kuud eespool viidatud kohtuotsuse komisjon *vs.* Tšehhi Vabariik kuulutamise ja ELTL artiklis 260 sätestatud menetluse alusel saadetud märgukirjas kindlaksmääratud tähtpäeva vahele. Ning lõpuks möödus nimetatud kuupäeval viis aastat ja neli kuud direktiivi 2003/41 artikli 22 lõikes 1 sätestatud direktiivi ülevõtmise tähtpäevast.

74. Sellega seoses tuletan meelde, et liikmesriigi objektiivse vastutuse parameetrit, millel põhineb ELTL artikli 258 alusel esitatud hagi, ei saa kohaldada ELTL artikli 260 kohase rahaliste karistuste määramise menetluse kontekstis.

75. Kohtupraktika kohaselt tuleb kohustuse täitmist alustada otsekohe ning see tuleb võimalikult kiiresti lõpule viia,⁴¹ mis tähendab, et liikmesriik astub kohtuotsuse täitmiseks vajalikke samme võimalikult kiiresti pärast otsuse kuulutamist. Siiski ei ole vähimatki kahtlust, et liikmesriigi poliitiliste ja halduslike eripärade ning tuvastatud rikkumise keerukuse astme tõttu toimub otsuse täielik täitmine alles hiljem. Põhisumma kindlaksmääramisel tuleb seega selliste asjaoludega arvestada.

40 — Meenutan siiski, et Euroopa Kohus on juba otsustanud, et kuna küsimus, millised meetmed on ELTL artikli 258 alusel liikmesriigi kohustuste rikkumise tuvastanud kohtuotsuse täitmiseks vajalikud, ei kuulu selle kohtuotsuse eseme juurde, ei saa seda küsimust esitada selle kohtuotsuse tõlgendamise taotluses. Vt selle kohta 18. juuli 2007. aasta otsus kohtuasjas C-503/04: komisjon *vs.* Saksamaa (EKL 2007, lk I-6153, punkt 15), samuti kohtujurist Geelhoedi 24. novembri 2005. aasta ettepanek kohtuasjas, milles tehti eespool viidatud 14. märtsi 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa (ettepaneku punkt 43).

41 — 25. novembri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-278/01: komisjon *vs.* Hispaania (EKL 2003, lk I-14141, punkt 27).

76. Lisaks ei taga ainuüksi täitma asumine nähtavasti tõhusat ja täielikku täitmist, kui liikmesriigil puudub selleks vahetu huvi. Ei ole nimelt välistatud, et liikmesriik võtab üleminekumeetme ja teavitab sellest komisjoni, et viivitada täitmise edenemise analüüsiga, ilma et tal oleks kavatsust Euroopa Kohtu otsust täielikult täita.⁴² Põhisumma kindlaksmääramine peab seega sisaldama ka elemente, mis pärsiksid liikmesriikide soovi selliseid viivitavaid manöövreid kasutada.

77. Kuna käesoleval juhul on etteheidetava rikkumise olemus selge, ei saa minu arvates kuidagi õigustada seda, et rikkumine jätkus 19 kuu jooksul pärast eespool viidatud kohtuotsuse komisjon *vs.* Tšehhi Vabariik kuulutamist 14. jaanuaril 2010.

78. Mis puudutab teist aspekti, see tähendab küsimust, kui kiiresti peaks komisjon algatama menetluse ELTL artikli 260 alusel, siis nähtub toimikust, et komisjon saatis esimese teabenõude eespool viidatud kohtuotsuse komisjon *vs.* Tšehhi Vabariik täitmise kohta kuu aega pärast nimetatud otsuse kuulutamist, üheksa kuud enne märgukirja saatmist. Kohtuotsuse kuulutamise kuupäeva ja märgukirjas määratud tähtaja möödumise vahele jääb peaaegu aastapikkune ajavahemik.

79. Sellega seoses on huvitav tõdeda, et kui välja arvata väga keerukad rikkumised, siis iseloomustab komisjoni praktikat see, et liikmesriigile jäetakse järjest lühem tähtaeg esimese kohustuste rikkumise tuvastamise kohtuotsuse kuulutamise kuupäeva ja selle tähtaja möödumise vahel, mis varem määrati põhjendatud arvamuses ja nüüd märgukirjas. Näiteks esimestes endise EÜ artikli 228 alusel algatatud kohtuasjades oli kõnealuse tähtaja pikkus kaks ja pool aastat,⁴³ neli ja pool aastat,⁴⁴ isegi üheksa aastat⁴⁵. Hilisemates kohtuasjades kõigub tähtaeg ühe ja kahe aasta vahel.⁴⁶

80. Kui aga komisjon annab liiga helde tähtaja, siis võib see mõjutada põhisumma arvutamist. Tegelikult suurendab nii kohtueelne menetlus kui ka menetlus Euroopa Kohtus põhisummat, eelkõige juhul, kui esimest otsust ei ole täielikult täidetud kuupäevaks, mil kuulutatakse teine, ELTL artikli 260 kohaselt tehtud otsus.⁴⁷

81. Seetõttu, ehkki ma nõustun, et komisjon saatis esimese kirja võrdlemisi kiiresti, leian ma, et märgukirjas sätestatud tähtaeg, mis jättis Tšehhi Vabariigile aasta Euroopa Kohtu otsuse täitmiseks, on mõistlik, arvestades etteheidetava rikkumise lõpetamiseks vajalike seadusandlike muudatuste ulatuslikkust. Samuti vastab see tähtaeg komisjoni eespool kirjeldatud praktikale.

82. Märgin lisaks, et komisjon näib oma seisukohtades osutavat, et Euroopa Kohus peaks ELTL artikli 260 kohaselt karistuse määramisel ühtlasi arvesse võtma ka rikkumise kestust alates direktiivi 2003/41 ülevõtmise tähtaja möödumisest. Selline lähenemisviis on siiski ekslik. Igal juhul on selline arvutuskäik alates Lissaboni lepingu jõustumisest kohustuslik selliste ELTL artikli 260 lõike 3 alusel esitatud hagide puhul, mis puudutavad ülevõtmise meetmetest teatamata jätmisega seotud rikkumisi, kui tegemist on liikmesriigi kohustuste rikkumise esimese hagiga.⁴⁸

83. Lõpuks leian, et Lissaboni lepinguga ELTL artiklisse 260 tehtud muudatus, mis seisneb põhjendatud arvamuse etapi kaotamises ning millega niisiis lühendati kohtueelset menetlust, räägib suurema ranguse kasuks liikmesriigile kohtuotsuse täitmiseks antud tähtaja kehtestamisel.

42 — Vt eespool viidatud kohtuotsus komisjon *vs.* Portugal.

43 — Eespool viidatud 25. novembri 2003. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania.

44 — Eespool viidatud 4. juuli 2000. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Kreeka.

45 — Eespool viidatud 12. juuli 2005. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa.

46 — Kohtuasjas C-119/04 oli tähtaeg kaks aastat; kohtuasjas C-177/04 oli tähtaeg poolteist aastat; kohtuasjas C-503/04 oli tähtaeg aasta ja kaks kuud; kohtuasjas C-70/06 oli tähtaeg aasta ja üksteist kuud; kohtuasjas C-121/07 oli tähtaeg aasta ja kaheksa kuud; kohtuasjades C-369/07 ja C-457/07 oli tähtaeg aasta ja kaks kuud, aga ainult üheksa kuud kohtuasjas C-109/08. Kohtuasjas C-496/09 aga oli tähtaeg neli aastat.

47 — Arvesse tuleb võtta ajavahemikku, mis jääb ühelt poolt esimese kohustuste rikkumise tuvastamise kohtuotsuse, mis on tehtud ELTL artikli 258 alusel, kuulutamise kuupäeva ja teiselt poolt selle kuupäeva vahele, mil esimene kohtuotsus on täielikult täidetud või kuulutatakse teine kohtuotsus ELTL artikli 260 alusel.

48 — Vt komisjoni teatis SEK(2010) 1371 „ELTL artikli 260 lõike 3 rakendamine”.

VIII. Käesoleval juhul määratava põhisumma suurus

84. Hagi palub komisjon Euroopa Kohtul määrata Tšehhi Vabariigile põhisummaks 3 365 395,20 eurot. See summa saadakse 5 644,80 euro suuruse päevasumma korrutamisel rikkumise päevade arvuga ehk 594 päevaga alates eespool viidatud kohtuotsuse komisjon *vs.* Tšehhi Vabariik väljakuulutamises 14. jaanuaril 2010 kuni direktiivi 2003/41 ülevõtmise sätete vastuvõtmiseni 31. augustil 2011. Komisjoni pakutud päevasumma on saadud 210 euro suuruse ühtse alussumma korrutamisel raskuskoeffitsiendiga 8 ja teguriga n , mis Tšehhi Vabariigi puhul on 3,36.⁴⁹

85. Enne kui ma käsitlen põhisumma näitlikku arvutamist, tahan meelde tuletada, et Euroopa Kohus on liikmesriikide muret arvestades teinud otsuse võtta arvesse liikmesriigi maksevõimet sellisena, nagu see tuleneb viimastest talle hindamiseks esitatud majandusnäitajatest.⁵⁰ Niisiis võtab ta arvesse asjaomase liikmesriigi inflatsiooni ja sisemajanduse kogutoodangu hiljutist arengut, arvestades nende väärtust asjaolude Euroopa Kohtu poolt hindamise hetkel.⁵¹

86. Ajalisest vaatenurgast väljendab selline majandusnäitajate kohandamine, mille aluspunkt on kohtuasja asjaolude hindamine Euroopa Kohtu poolt, eespool nimetatud põhimõtteid, mille kohaselt peab põhisumma kindlaksmääramine olema asjaoludele vastav ning tuvastatud rikkumise ja asjaomase liikmesriigi maksevõimega proportsionaalne.⁵²

87. Kuna käesoleval juhul ei ole menetluse pooled asjakohaseid majandusnäitajaid ajakohastanud, tuleb tugineda komisjoni viimasele teatisele 2012. aastast, mis käsitleb rahaliste karistuste arvutamisel kasutatavate andmete ajakohastamist.⁵³ Sellest nähtub eelkõige, et Tšehhi Vabariigi minimaalne põhisumma on suurenenud ning on nüüd 1 768 000 eurot. Põhisumma alussumma on seejuures endiselt 210 eurot, kuid Tšehhi Vabariigi tegur n on 3,34.

88. Lõpuks, seoses käesolevas kohtuasjas kohaldatava summa arvutusviisiga teen Euroopa Kohtule ettepaneku võtta aluseks väiksem raskuskoeffitsient, kui komisjoni soovitatud koeffitsient 8.

89. Käesoleval juhul, arvestades ühelt poolt Tšehhi ametiasutuste hooletut suhtumist, kuid teiselt poolt asjaolu, et rikkumise tuvastanud kohtuotsuse täitmata jätmisel ei olnud peaaegu mingisugust reaalset mõju, näib koeffitsient 1–2 mulle sobivam.

90. Märgin sellega seoses, et komisjon on juba ühe korra pakkunud raskuskoeffitsienti 1, ehkki karistumakse määramise nõude raames. Euroopa Kohus võttis selle ettepaneku vastu, leides, et pakutud koeffitsient on sobiv, peegeldamaks adekvaatselt ajal, mil Euroopa Kohus asjaolusid hindab, jätkuva rikkumise raskust, ning lõpuks määras asjaomasele liikmesriigile karistumakse.⁵⁴

91. Seega, kui kohaldada eespool viidatud ajakohastatud andmeid ja raskuskoeffitsienti 1, oleks päevasumma 701,40 eurot ehk 210 eurot korrutatud teguriga n , mis on 3,34. Kui see korrutada 594 päevaga, mis on rikkumise kestus, saaksime määratavaks põhisummaks 416 631,60 eurot. Kui kohaldada raskuskoeffitsienti 2, oleks päevasumma 1 402,80 eurot, mis korrutatuna rikkumise päevade arvuga annaks põhisummaks 833 263,20 eurot.

49 — Vastavalt teatisele SEK(2010) 923, millega muudetakse teatist SEK(2005) 1658.

50 — Eespool viidatud 19. detsembri 2012. aasta kohtuotsus C-279/11: komisjon *vs.* Iirimaa (punktid 78 ja 79). Selles osas ei nõustunud Euroopa Kohus komisjoniga, kelle arvates oleks tulnud kasutada tegurit n sellisena, nagu see oli ajahetkel, mil Euroopa Kohtule esitati hagi ETLT artikli 260 alusel.

51 — Eespool viidatud 11. detsembri 2012. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania (punkt 131).

52 — Eespool viidatud 4. juuni 2009. aasta otsus kohtuasjas C-568/07: komisjon *vs.* Kreeka (punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika).

53 — Vt eespool viidatud teatis K(2012) 6106 (lõplik).

54 — Vt kohtuasi, milles tehti eespool viidatud 14. märtsi 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa. Euroopa Kohus mõistis välja trahvi summas 31 650 eurot iga esimese kohtuotsuse täieliku ja tervikliku täitmise tagamiseks vajalike meetmete rakendamisega hilinetud päeva eest alates kohtuotsuse kuulutamisest endise EÜ artikli 228 alusel kuni esimese kohustuste rikkumise tuvastamise kohtuotsuse täieliku täitmiseni.

92. Kui aga Euroopa Kohus otsustaks nii väikeste koefitsientide kasuks, seisaks ta silmitsi raskusega, mis tuleneb sellest, et sel viisil saadud põhisumma oleks väiksem 1 768 000 euro suurusest minimaalsest põhisummast, mille komisjon on Tšehhi Vabariigi puhul kindlaks määranud oma 2005. aasta teatises, mida on ajakohastatud eespool viidatud hiljutise 2012. aasta teatisega.

93. Komisjon leiab, et juhul kui päevasumma alusel arvatud summa on väiksem, kui on minimaalne põhisumma, tuleks põhimõtteliselt määrata viimane summa. Komisjoni arvates väljendatakse kindla minimaalse põhisummaga põhimõtet, et Euroopa Kohtu otsuse kestev eiramine kujutab endast õigusriigi põhimõttest lähtuva ühenduse õiguspärasuse rikkumist, mille suhtes tuleb rakendada tegelikku karistust. Muu hulgas välditakse kindla minimaalse põhisumma kasutuselevõtmisega puhtalt sümboolsete summade taotlemist, millel ei ole mingit hoiatavat mõju ja mis mitte ei suurenda kohtuotsuste autoriteetsust, vaid vähendavad seda.⁵⁵

94. Märgin sellega seoses, et sellise minimaalse põhisumma taotlemine, nagu komisjon on välja pakkunud, välistab enamasti väiksemate koefitsientide kasutamise, välja arvatud juhtudel, kui rikkumine on toimunud väga pika aja jooksul. Lisaks läheb minimaalse põhisumma range põhimõte minu arvates kaugemale sellest, mis on vajalik, et vältida puhtalt sümboolsete summade määramist, arvestades, et eelarve seisukohast avaldab võib-olla „mõttetuna” tunduva summa ootamatu kaotus liikmesriikidele kindlasti hoiatavat mõju.

95. Nagu ma juba eespool mainisin, kuna komisjoni teatis on Euroopa Kohtu jaoks üksnes võrdluseks vajalik analüüsiraamistik, võib Euroopa Kohus oma õiglase hinnangu andmisel tugineda etteheidetava rikkumise üldist konteksti arvestavale meetodilisele analüüsile, kohaldades samas komisjoni teatises sätestatud kriteeriume.

96. Seetõttu, arvestades käesoleva menetluse asjaolusid ja selleks, et tagada põhisumma hoiatava ja karistava eesmärgi järgimine, teen Euroopa Kohtule ettepaneku määrata Tšehhi Vabariigile põhisummaks 1 miljon eurot.

IX. Ettepanek

97. Kõikidest eeltoodud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

- tuvastada, et Tšehhi Vabariik on rikkunud ELTL artiklist 260 tulenevaid kohustusi, kuna ta ei ole võtnud vajalikke meetmeid 14. jaanuari 2010. aasta otsuse kohtuasjas C-343/08: komisjon vs. Tšehhi Vabariik täitmiseks;
- mõista Tšehhi Vabariigilt Euroopa Komisjoni „Euroopa Liidu omavahendite” kontole kandmiseks välja põhisumma 1 miljon eurot;
- mõista kohtukulud välja Tšehhi Vabariigilt.

55 — Vt eespool viidatud teatis SEK(2005) 1658.